WATER GOVERNANCE

01/2020

GOVERNANCE VAN DE UITVOERING

REDACTIONEEL
HANS SCHOUFFOER

ARTIKEL
HANNEKE GIESKE
INNOVEREN + OPTIMALISEREN = PRESTEREN
DORIEN DE WIT BEWUSTER KIEZEN VOOR SAMENWERKING
BEN KOKX, JOCHEM BOEKE
DE GOVERNANCE VAN DE BELASTINGSAMENWERKING
HERMAN HAVEKES OESO OVER WATER GOVERNANCE IN ARGENTINIË
SANDRA DE VRIES ET AL. THE NUMBERS TELL THE TALE - IN SEARCH OF MEANINGFUL DATA FOR NATIONAL WATER MANAGEMENT IMPLEMENTATION
SANDRA ZAPPEIJ-PLOEGER, MORRISON POT, DAAN BOS COST-BENEFIT ANALYSIS OF INVASIVE MUSKRAT CONTROL IN THE NETHERLANDS

INTERVIEW
KOEN VAN BEZU INTEGRAAL PROJECTMANAGEMENT SLEUTEL VOOR SUCCESVOLLE UITVOERING
KOEN VAN BEZU WERKEN AAN DE VERNIEUWING VAN DE AFSLUITDIJK

CASE STUDY
RIAN KLOOSTERMAN
VINCENT DE GOOYERT,
DRINKWATER INFRASTRUCTUUR – OMGAAN MET ONZEKERHEDEN
MARCO VEENDORP DE DUBBELE DIJK
JESSE STAMMERS, RONALD VAN BUUREN
HANDBOEK SAMENWERKEN OP DIJKEN
JOHAN REMIJN EXECUTION BLUE DEAL IN ROMANIA AND KENYA

BOEKEN
HERMAN HAVEKES
WATERWERKEN IN NEDERLAND
#IKLEESTHUIS

SPRAAKWATER
INEKE SCHIPPERS COVID19 HET WERK GAAT GEWOON DOOR…
HENK NIEBOER
AANDACHT VOOR SEDIMENT GEVRAAGD
GUIDO VAN TONGEREN VISUELE VERONTREINIGING BIJ BEMALINGEN
MENNO SPAAN HERONTDEKKING VAN DE MENSELIJKE MAAT
MENNO SPAAN BLOGT

ISSN 2211-0224
E-ISSN 2211-0232

COLOFON

Hoofdredacteur
Hans Schouffoer MPA

Redactie
Koen van Bezu Msc., TwynstraGudde
dr Marlous Blankesteijn, Vrije Universiteit Amsterdam
dr Willem Bruggeman, gepensioneerd (voorheen Deltares)
drs Gert Dekker, Ambient
Henno van Dokkum Msc., Hoogheemraadschap van Rijnland
dr Mike Duijn, Erasmus Universiteit
prof mr dr Herman Havekes,
Unie van Waterschappen / Universiteit Utrecht
drs Annemieke Hendriks, Unie van Waterschappen
ir Rob Kreutz, Evides
ir Janine Leeuwis-Tolboom, Royal HaskoningDHV
ir Gerda Lenselink, Deltares
Jasper Luiten MSc., NWB Fonds
Wieke Pot MSc., Wageningen Universiteit
mr Peter de Putter, Sterk Consulting
dr ir Geert Roovers, Lector Saxion hogeschool/Antea Group
Gastredacteur: Theo van Oeffelt, freelance publicist en communicatie-adviseur / SIKB

Redactiesecretaris
ir Sonja Kooiman, Ambient
M: 06 42 65 93 01, E: wgtijdschrift@stowa.nl

Fotografie:
De foto's van de uitvoerders op de pagina's 3, 5, 81 en 93 werden beschikbaar gesteld door waterschap Hollandse Delta en waterschap Drents Overijsselse Delta. Overname van deze foto's is niet toegestaan zonder toestemming.

Vormgeving
Eric van den Berg
ericgfvandenberg@gmail.com
Omslag:
Tom van Staveren
graphicisland@upcmail.nl

Auteursinstructie
www.water-governance.nl

Volg ons ook op Twitter @WGovernance

Uitgever
STOWA
Jet Gerssen
gerssen@stowa.nl
Postbus 2180
3800 CD Amersfoort

Bestellingen
Water Governance Tijdschrift kan worden gedownload via www.water-governance.nl. Hard-copy exemplaren zijn te bestellen via redactiesecretaris en/of uitgever.

© 2020 STOWA
Overname is alleen toegestaan met bronvermelding.

ISSN 2211-0224 • E-ISSN 2211-0232

INHOUDSOPGAVE

04 REDACTIONEEL – Hans Schouffoer

INTERVIEW
06 Innoveren + Optimaliseren = Presteren
– Hanneke Gieske

16 Bewuster kiezen voor samenwerking
– Dorien de Wit

20 Vier belangrijke governance-principes voor belastingsamenwerking
– Ben Kokx, Jochem Boeke

24 OESO over water governance in Argentinië
– Herman Havekes

30 The numbers tell the tale - In search of meaningful data for national water management implementation
– Sandra de vries, Monique Berendsen, Emilie Broek, Aart van der Horst, Jos Timmerman, Ronald van Dokkum

36 Cost-benefit analysis of invasive muskrat control in the Netherlands
– Sandra Zappeij-Ploeger, Morrison T. Pot, Daan Bos

INTERVIEW
42 Integraal projectmanagement sleutel voor succesvolle uitvoering
– Koen van Bezu
46 Werken aan de vernieuwing van de Afsluitdijk – Koen van Bezu

CASE STUDY
50 Drinkwater infrastructuur: omgaan met onzekerheden
– Rian Kloosterman, Vincent de Gooyert
54 De dubbele dijk – Marco Veendorp
58 Handboek samenwerken op dijken
– Jesse Stammers, Ronald van Buuren

BOEKEN
64 Waterwerken in Nederland – Herman Havekes
68 #Ikleesthuis

70 CASE STUDY - Execution Blue Deal in Romania and Kenya
– Johan Remijn

76 SCRIPTIE - Inventarisatie van stikstofaanpak
– Timo de Waard

SPRAAKWATER
79 Covid19 - Het werk gaat gewoon door… – Ineke Schippers
82 Menno Spaan blogt - Struikelen over de uitvoering
84 Eigentijds rivierbeheer - Aandacht voor sediment gevraagd
– Henk Nieboer
88 Visuele verontreiniging bij bemalingen
– Guido van Tongeren
90 Herontdekking van de menselijke maat – Menno Spaan

92 AANKONDIGINGEN - Webinars, online bijeenkomsten

WATER GOVERNANCE 01/2020
GOVERNANCE VAN DE UITVOERING

Bron: Waterschap Drents-Overijsselse Delta

Uitvoering

VOLGEND NUMMER:
02/2020 **THEMA: 'CIRCULAIRE ECONOMIE'**

Uw bijdragen – ook over andere onderwerpen –
kunt u uiterlijk 22 juni 2020
indienen bij de redactie, wgtijdschrift@stowa.nl

REDACTIONEEL

DE GOVERNANCE VAN DE UITVOERING

Oud-wethouder en voormalige staatssecretaris Jan Schaefer was iemand die het belang van de uitvoering goed voor ogen had. Zijn adagium was dat je in geouwehoer niet kan wonen. Hij gaf daarmee aan dat er naast veel overleg ook vooral actie nodig is om belangrijke beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Hij deed zijn uitspraak omdat de woningbouw door allerlei omstandigheden maar niet van de grond wilde komen. In die zelfde tijd werd volop aan de Deltawerken doorgebouwd!

Dit themanummer gaat over de governance van de uitvoering. Beleidsnota's en plannen houden het water niet vanzelf tegen en zorgen ook niet dat Nederland vanzelf voldoet aan de Kaderrichtlijn Water. Het gaat in de jaarrekening niet over het aantal plannen dat wordt gemaakt maar over de effectieve uitvoering ervan. Naast bouwen aan urgentie en draagvlak is ook concrete actie nodig.

Onze uitvoerders werken in een complexe en dynamische omgeving. Zij werken op de rand van het water en het land, overdag en 's nachts, onder moeilijke omstandigheden, met complexe machines of bezwaarde omwonenden. Ze hebben zich te houden aan allerlei regels. Regels inherent aan het werken aan de dijk en de waterkering, zoals niet werken in het stormseizoen, regels om andere belangen te beschermen, niet werken in het broedseizoen, maar ook liever niet in het strandseizoen of op zondag. Naast deze regels zijn er vanzelfsprekend de ARBO- en milieuregels om het werk veilig en gezond uit te kunnen voeren.

De dynamiek wordt bepaald door de maatschappelijke context waarin wordt gewerkt. Soms stuit de uitvoering op weerstand omdat persoonlijke belangen in het geding zijn. Mensen die niet willen of kunnen meewerken aan de uitvoering. Dit kent allerlei vormen, natuurlijk de wettelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheden, die altijd zullen leiden tot verbetering van de uitvoering. Helaas is ook sprake van niet gelegitimeerd verzet: van sabotage, vernieling of zelfs bedreiging.

Bij het ontwerpen en voorbereiden van beleid en uitvoering, of dat nu gaat over het innen van belastingen, het ophogen van dijken of het onderhouden van rioolgemalen, leren we van de ervaringen in het veld, althans dat is de theorie. In de praktijk weten de uitvoerders dat men 'op het hoofdkantoor' onvoldoende rekening houdt met de weerbarstige uitvoering. De feed-back tussen beleid maken en beleid uitvoeren, tussen plan en praktijk blijft een constant punt van aandacht!

De uitvoering gaat ondertussen gelukkig gewoon door, en in alle omstandigheden. Dat merken we alle dagen en zien we ook in deze bijzondere tijden. In dit nummer belichten we hoe de waterbeheerders dat voor elkaar krijgen: Door ruimte te maken voor innovatie, door samenwerken in de keten en het onderhouden van de relaties met de omgeving.

Namens de redactie, planners en uitvoerders, wens ik u veel leesplezier

Hans Schouffoer
hoofdredacteur

Foto: Waterschap Hollandse Delta / REEM

De uitvoerders.

Foto: Waterschap Hollandse Delta / REEM

INNOVEREN + OPTIMALISEREN = PRESTEREN

*Hanneke Gieske**

■ Innoveren en optimaliseren zijn beide van belang voor presteren. Optimaliseren is belangrijk om de effectiviteit en efficiency van bestaande publieke diensten te verbeteren. En innoveren is nodig als optimaliseren niet langer voldoende is om de huidige of de toekomstige kwaliteit van publieke diensten te verbeteren of te waarborgen. Deze processen verschillen echter en stellen andere eisen aan de organisatie en medewerkers. Hoe je omgaat met de spanning tussen beide processen om het presteren van publieke organisaties – in casu de waterschappen – te verbeteren was onderwerp van mijn promotieonderzoek aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam, onder begeleiding van prof. dr. Arwin van Buuren en dr. Ingmar van Meerkerk.

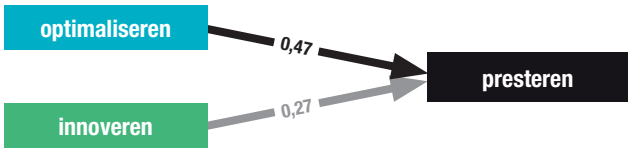
Hoe kunnen publieke organisaties – in casu de waterschappen – in samenhang innoveren en optimaliseren om beter te presteren?

Waterschappen realiseren voortdurend innovaties. Tegelijkertijd is innoveren in uitvoeringsgerichte organisaties als de waterschappen uitdagend. Het brengt onzekerheid met zich mee. Soms spelen ook legitimiteitsvragen: 'zijn wij daar wel van', of 'mogen wij dat wel'? Processen binnen de waterschappen zijn vooral gericht op optimaliseren, het verbeteren van bestaande processen, beleid, producten en diensten. Er is een sterke drive om te presteren. Dat wringt vaak met innoveren. Waterschappen worstelen met deze spanning. Een manager van een waterschap verwoordt het als volgt: "*Je hebt wel een innovatiebeleid, maar de processen zijn er niet op ingericht. Het moet maar passen in de normale bedrijfsvoering. En daar zit volgens mij ook precies het ongemak en de stress in de organisatie*." En innoveren is vaak los georganiseerd van het reguliere werk, wat nuttig kan zijn in de experimenteerfase, maar het implementeren lastig maakt. Een medewerker van een beheerafdeling zegt bijvoorbeeld: "*Het voelt soms of we als beheerafdeling de innovatie over de schutting gegooid krijgen. De brokstukken mogen wij opruimen."* Soms vindt innovatie 'onder de radar' plaats, omdat medewerkers of managers zich niet gelegitimeerd of gesteund voelen met innovatie bezig te zijn. Een manager: *"De kunst is eigenlijk om het letterlijk klein te houden. Als het systeem er grip op krijgt, heb je grote kans dat het een stille dood sterft".*

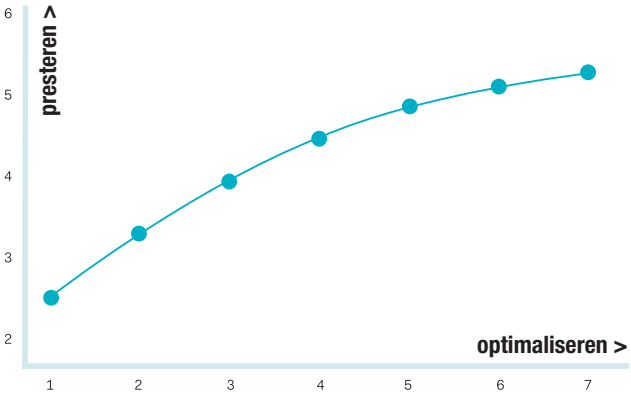
Innoveren en optimaliseren lijken dus tegengestelde processen. Maar innoveren en optimaliseren vullen elkaar ook aan, als optimaliseren niet meer volstaat moet gezocht worden naar vernieuwing, en na innoveren volgen vaak weer optimalisatieslagen. Ik heb onderzocht hoe publieke organisaties, in casu de waterschappen, beter kunnen worden in het omgaan met de hiervoor beschreven spanning, en het in samenhang innoveren (vernieuwen) en optimaliseren (verbeteren); dat wil zeggen, hun innovatief vermogen versterken. Hiervoor heb ik een conceptueel model ontwikkeld, dat de basis vormde voor een enquête die ik heb uitgezet onder de waterschappen. Door middel van focusgroepen - parallelle groepsgesprekken met managers en medewerkers in acht waterschappen - is betekenis gegeven aan de data.

Eerst ga ik in op de bijdrage van innoveren en optimaliseren aan presteren. Daarna beschrijf ik de capaciteiten die nodig zijn om in samenhang te innoveren en optimaliseren, en vervolgens hoe je dit kunt organiseren. Tenslotte geef ik handelingsperspectieven. Voor de wetenschappelijke onderbouwing, methode, literatuur, meetschalen, en dergelijke verwijs ik naar mijn

* **Hanneke Gieske** – Programmamanager Implementatie Omgevingswet Hoogheemraadschap van Delfland, vanaf 1 juli specialistisch adviseur Innovatief Vermogen bij Rijkswaterstaat. Gastonderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam.



Afbeelding 1. Relatie tussen innoveren, optimaliseren en presteren voor de waterschappen. De hogere coefficient tussen optimaliseren en presteren (0,47) geeft aan dat die samenhang het sterkst is.



Afbeelding 2. De relatie tussen optimaliseren en presteren voor de waterschappen. De lijn vlakt af, het effect van nog meer optimalisatie op prestetatie neemt af. De assen lopen van helemaal oneens (1) tot helemaal eens (7).

proefschrift (Gieske, 2019a), en voor een handzame, praktische uitwerking naar de publieksversie (Gieske, 2019b). Het is ook mogelijk mijn masterclass tijdens de Dijkwerkersdag van 2019 te bekijken.

De bijdrage van optimaliseren én innoveren aan presteren

670 waterschappers hebben in de enquête beoordeeld of hun waterschap voor hun werkveld in de laatste vijf jaar beter is gaan presteren, en of beleid, technieken, diensten of werkwijzen zijn geïnnoveerd of geoptimaliseerd. Statistische analyse laat zien dat de relatie tussen optimaliseren en presteren het sterkst is. Echter, innoveren draagt ook substantieel bij. Beide zijn dus belangrijk om publieke doelen te behalen. Zie afbeelding 1. Bovendien neemt de bijdrage van optimaliseren aan presteren af bij toenemende mate van optimalisatie. Zie afbeelding 2. Nog meer optimalisatie wordt dan 'te veel van het goede', en overstappen op innoveren is noodzakelijk.

Dat over-optimalisatie een risico is wordt herkend binnen de waterschappen. Een manager zegt bijvoorbeeld: *''Wij zitten nog steeds in te regelen in ons systeem, tot op de millimeter nauwkeurig. Maar die knop kan niet meer verder. We moeten wat anders."*

De onderliggende redenen voor een sterke focus op optimalisatie en het risico op over-optimalisatie zijn achterhaald m.b.v. de focusgroepen:

- Een sterk nadruk op korte termijn resultaten en kostenbeheersing.
- Een hoge prestatiedruk en de rol van managers daarbij.
- Een interne gerichtheid en een overvloed aan procedures, die vaste patronen in denken en handelen versterken.
- Een sterke focus op het vermijden van risico's en fouten, en beperkt leren.

De mate waarin dit speelt verschilt overigens wel binnen de waterschappen, zie verderop in dit artikel.

DEFINITIES

Innoveren (vernieuwen) is de implementatie van een nieuw concept dat het functioneren en presteren van de publieke sector verandert en substantieel verbetert en daarmee publieke waarde creëert. Dat kan een technisch, organisatorisch, beleids-, dienstverlenings- of ander concept zijn. Het gaat niet om iets nieuws in absolute zin, maar om iets dat door belangrijke betrokkenen als iets nieuws wordt beschouwd; een discontinuïteit met het verleden. Innovatie wordt weleens verward met inventie, de ideeënvormings- en experimenteerfase van een innovatieproces. Er is pas sprake van innovatie als deze ook is geïmplementeerd en geïnstitutionaliseerd, dat wil zeggen: opgenomen in reguliere processen en handelen.

Optimaliseren (verbeteren) is het geleidelijk verbeteren van bestaand beleid, processen, diensten en technieken, in continuïteit met het verleden. Bedoeld om het functioneren en presteren van de publieke sector te verbeteren en publieke waarde te creëren. Het gaat om het verfijnen van bestaande praktijken, het benutten van bestaande kennis en vaardigheden, binnen bestaande aannamen en gedachtenpatronen. Optimaliseren is niet hetzelfde als het verbeteren van efficiëntie: het behalen van hetzelfde resultaat tegen lagere kosten of in minder tijd.

Presteren bij publieke organisaties gaat om het creëren van publieke waarde. Het gaat niet alleen om het verbeteren van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit, maar ook om toekomstbestendigheid, legitimiteit en responsiviteit naar belanghebbenden.

	Verbindend vermogen	Ambidexter (duaal) vermogen	Lerend vermogen
Individueel	Verbindende capaciteiten: (medewerkers en bestuurders) ■ Verbinden inhoud (ideevorming – nieuwe combinaties) ■ Verbinden actoren in en tussen organisaties ■ Instellen en verbinden van complementaire rollen	Managen van optimalisatie en innovatie: (managers) ■ Toepassen transformatief en transactioneel leiderschap ■ Verbinden innovatie- aan reguliere werkprocessen	Eerste en tweede orde leren: (alle actoren) ■ Reflectieve houding ■ Tolerant voor ambiguiteit en onzekerheid ■ Open voor diversiteit ideeën, nieuwe kennis, expertise en contexten
Organisatie	Procedures en processen die interne en externe samenwerking steunen: ■ Ondersteunen interne netwerken door socialisatie en coördinatie ■ Ondersteunen externe netwerken via netwerkvaardigheden, toewijzen netwerkrollen en netwerkbeleid	Procedures en processen die het balanceren van optimalisatie en innovatie ondersteunen: ■ Duale (optimaliseren én innoveren) strategieën, beleid en werkprocessen ■ Gebalanceerde toekenning van middelen	Procedures en processen die organisatieleren ondersteunen: ■ Ondersteunen organisatie-leerprocessen van optimalisatie en innovatie ■ Ondersteunen van reflectie op organisatieleren
Netwerk	Netwerkvermogen: ■ Netwerken, allianties en samenwerkingsprogramma's creëren en onderhouden ■ Creëren en onderhouden sociaal kapitaal door op samenwerking gerichte dialoog en opbouwen van vertrouwen en wederkerigheid	Netwerkvermogen: ■ Duale structuur (nieuwe én bekende partijen) van netwerken creëren en onderhouden ■ Duale inhoud (nieuw én bekend) van netwerken creëren en onderhouden	Netwerkvermogen: ■ Collaboratieve arrangementen voor leren en experimenteren creëren en onderhouden ■ Gelokaliseerde leerprocessen verbinden en inbedden in organisationele leerprocessen

Tabel 1. Overzicht van de belangrijkste kenmerken van verbinden, ambidextrie ('tweebenigheid') en leren op individueel, organisatie en netwerkniveau.

Welke capaciteiten zijn nodig voor innoveren en optimaliseren?

Publieke organisaties hebben vaardigheden nodig om innoveren en optimaliseren goed te laten verlopen en te verbinden. Het gaat om vaardigheden van individuen, – managers, medewerkers en bestuurders -, van de organisatie als geheel, en van het netwerk waar de organisatie deel van uitmaakt. Uit literatuuronderzoek blijkt dat verbindend vermogen, ambidexter vermogen en lerend vermogen belangrijk zijn. Verbindend vermogen is het vermogen om verbindingen te maken tussen inhoud en tussen verschillende actoren en belangen. Ambidextrie is het vermogen zowel te innoveren als te optimaliseren, en daarin een goede samenhang, balans of synergie te vinden. Het betekent letterlijk met beide handen of benen even handig zijn en wordt daarom ook 'tweehandigheid' of 'tweebenigheid' genoemd. Lerend vermogen is het vermogen nieuwe informatie op te nemen, daarop te reflecteren en inzichten en gedrag aan te passen. Dat is zowel een individueel en cognitief proces, als een sociaal en interactief proces van interpretatie en betekenis geven op het niveau van groepen, organisaties en netwerken.

Ik heb onderzocht wat deze capaciteiten kenmerkt op individueel, organisatie en netwerkniveau (tabel 1). Dit heb ik ook in de enquête gemeten en vervolgens door statistische analyse bepaald wat het meest bijdraagt aan innoveren en optimaliseren (tabel 2). Door het focusgroeponderzoek kon ik de gevonden relaties verklaren en verdiepen.

Innoveren	Coëfficiënt
lerend netwerk	0,33
netwerk met nieuwe partijen	0,28
lerende organisatie	0,17
verbindende project-/procesleider	0,09

Optimaliseren	Coëfficiënt
lerend netwerk	0,24
ambidexter manager	0,20
verbindende project-/procesleider	0,17
verbinden binnen organisatie	0,14
netwerk met nieuwe partijen	0,12

Tabel 2. Statistische modellering van de relaties tussen de capaciteiten innoveren en optimaliseren: een grotere coëfficiënt staat voor een sterkere relatie.

Verbindend vermogen

Individueel niveau
Op individueel niveau gaat het erom dat medewerkers en bestuurders ideeën en mensen verbinden, en grenzen binnen en buiten hun organisaties overbruggen. Belangrijk is dat zij vertrouwen opbouwen en oog te hebben voor belangen van anderen. Het is niet zo dat één persoon al deze kwaliteiten in huis hoeft te hebben. Meerdere mensen in complementaire rollen kunnen elkaar aanvullen.

Uit de analyse van de enquêtedata en de focusgroepen blijkt dat binnen de waterschappen verbindende project- of procestrekkers bijdragen aan innoveren, optimaliseren en presteren. Het gaat vaak om initiërend en ondernemend gedrag van medewerkers, die nieuwe ideeën inbrengen en koppelen aan bestaande processen en procedures, of deze juist handig omzeilen. Een medewerker zegt bijvoorbeeld: *“Op een gegeven moment voel je een sterke overtuiging dat iets beter en nieuwer kan. Wat kunnen we eraan doen om dat toch voor elkaar te krijgen, hoe moeilijk die weg ook kan zijn.”* Uit de focusgroepen kwam ook naar voren dat kleinschalige innovatie of juist wat grootschaliger optimalisatie vaak plaatsvindt als mensen op de werkvloer kansen voor verbetering zien. Medewerkers schakelen tussen innoveren en optimaliseren, en laten daarmee ‘ambidexter’ (‘tweebenig’) gedrag zien. Verbindende bestuurders dragen bij aan presteren.

Organisatieniveau
Interne verbondenheid tussen medewerkers en tussen organisatieonderdelen bevordert kennisdeling en draagt bij aan het verbeteren van bestaande kennis en processen. Ook externe verbondenheid met andere overheden en belanghebbenden is van belang. Een aandachtspunt hierbij is dat sterke interne netwerken ook normatieve verwachtingen over houding en gedrag verspreiden, *“zo doen we dat hier”.*

Uit de analyse blijkt dat interne verbinding belangrijk is voor optimalisatie. Interne informatie-uitwisseling, coördinatie tussen verschillende teams en sociale activiteiten zorgen voor de uitwisseling van ideeën en kennis. Opvallend is dat interne verbinding niet bijdraagt aan innoveren. Dit komt mogelijk doordat hechte interne netwerken bestaande patronen in denken en handelen versterken, en verspreiding van nieuwe ideeën en technieken in de weg staan. De waterschappers herkennen een neiging om in vaste patronen te denken en vertrouwde werkwijzen te volgen.

Netwerkniveau
Op netwerkniveau gaat het om de vaardigheid om betekenisvolle en effectieve relaties aan te gaan met andere overheden en belanghebbenden. Het is belangrijk om in verschillende vormen te kunnen samenwerken, van meer informele settingen en gezamenlijke programma’s tot formele contractvormen. En om sociaal kapitaal op te bouwen door constructieve dialoog, vertrouwen en wederkerigheid.

Uit de analyse blijkt dat verbinden weliswaar een belangrijke vaardigheid is, maar dat vooral het aangaan van relaties met nieuwe partijen en leren op netwerkniveau noodzakelijk zijn voor innoveren én optimaliseren. Ook hier speelt wellicht dat hechte netwerken efficiënt kennis uitwisselen en tot oplossingen komen, maar dat sterke banden ook vaste patronen en het versterken van bestaande kennis en gelijkvormige oplossingen bevorderen, en vernieuwing in de weg kunnen staan.

Ambidextrie

Individueel niveau
Op individueel niveau zijn vooral managers belangrijk voor een goede balans tussen verandering en continuïteit. Hierbij speelt hun leiderschapsstijl een rol. Transactionele managers sturen op het halen van resultaten en zorgen voor de randvoorwaarden. Transformationele managers hebben visie en zijn voortdurend op zoek naar nieuwe mogelijkheden. Zij stimuleren om op nieuwe manieren te denken, en enthousiasmeren en coachen medewerkers. Uit onderzoek blijkt dat transformationeel leiderschap innovatie ondersteunt en transactioneel leiderschap optimalisatie. Ambidexter managers combineren beide stijlen en dragen zo bij aan zowel innoveren als optimaliseren.

De analyse laat zien dat managers binnen de waterschappen bijdragen aan optimaliseren. Ze zijn sterk gericht op het halen van resultaten. Een manager zegt:

"*We hebben gigantisch de focus op wat we moeten realiseren. Wat zijn de prestaties, wat moeten we nu leveren? Daar zetten we ook alle middelen op in.*" Ze voelen zich niet altijd gelegitimeerd om innovatie te faciliteren.

Organisatieniveau
Ambidexter organisaties zijn efficiënt in het halen van hun doelen, maar ook in het aanpassen aan veranderingen en uitdagingen in hun omgeving. Ze doen dat door innoveren en optimaliseren op strategisch niveau te integreren, en te zorgen dat deze op operationeel niveau goed verbonden zijn. Daarvoor zijn procedures nodig om om te gaan met de spanningen tussen de verschillende eisen die innoveren en optimaliseren stellen. Zodat mensen en middelen zodanig ingezet worden dat innoveren én optimaliseren gesteund worden.

Uit de analyse blijkt dat deze integrerende strategieën en procedures bij sommige waterschappen niet aanwezig zijn en bij andere wel. Ik ga daar hieronder, bij het onderdeel 'organiseren van samenhang' verder op in.

Netwerkniveau
Ambidexter vermogen op netwerkniveau kenmerkt zich door balans tussen sterke én zwakke verbindingen, een mix van bekende én nieuwe partijen, formele én informele structureren. Sterke, hechte verbindingen tussen bekende inhoud en bestaande actoren, bevorderen kennisdeling en het opbouwen van vertrouwen. Zwakkere banden daarentegen kunnen juist een brug vormen tussen nieuwe en bestaande inhoud en actoren, waardoor nieuwe kennis en inzichten beschikbaar komen voor het netwerk.

Uit de analyse blijkt dat netwerken met nieuwe partijen voor innoveren erg belangrijk is, maar ook bijdraagt aan optimaliseren. De waterschappen verschillen in de mate waarin ze externe verbinding zoeken.

Lerend vermogen

Individueel niveau
Op individueel niveau gaat het vooral om open staan voor nieuwe ervaringen, tolerantie voor ambiguïteit en onzekerheid, bereidheid om te experimenteren, en om te leren van de effecten van handelen en van fouten. Leren binnen bestaande aannamen, normen en waarden wordt 'eerste orde' leren genoemd. 'Tweede orde' leren is leren door reflectie op onderliggende aannamen, normen en waarden van individuen of organisaties. Innovatie vereist tweede orde leren en optimalisatie eerste orde leren.

De analyse laat zien dat hoewel leren op individueel niveau ontegenzeggelijk belangrijk is, juist de interactie tussen individueel leren en organisatieleren nodig is om bij te dragen aan innoveren en optimaliseren.

Organisatieniveau
Voor leren op organisatieniveau is van belang dat beleid en procedures meegroeien met nieuwe kennis en inzichten. Organisaties leggen kennis vast in hun strategieën, processen en procedures, cultuur en structuren. Deze kennis wordt in de loop van de tijd opgebouwd, al lerend van de medewerkers, die op hun beurt weer leren van de geïnstitutionaliseerde kennis en ervaring. Regelmatige reflectie op dit proces van wederzijds leren is van belang.

Uit de analyse blijkt dat op organisatieniveau lerend vermogen cruciaal is voor innoveren. Het gaat hierbij om het ontwikkelen en gebruik maken van ervaring en kennis van medewerkers, het aanpassen van het beleid en de werkwijzen van de organisatie aan nieuwe kennis en technologie, en reflectie op organisatieleren. In veel waterschappen wordt vooral projectgebonden geleerd, maar wordt het geleerde beperkt gedeeld, en vindt organisatieleren beperkt plaats. Er is een vrees om afgerekend te worden op fouten.

Netwerkniveau
Op netwerkniveau is interorganisationeel leren nodig. Dit kan met flexibele, tijdelijke vormen die experimenteren mogelijk maken, zoals pilots of 'living labs'. In deze 'vrije ruimten' zijn partijen vrijer om kennis en ideeën uit te wisselen. Deze tijdelijke vormen moeten wel goed ingebed worden in de bestaande formele instituties en leerprocessen. Dat is belangrijk voor de acceptatie en implementatie van innovatie, en het efficiënt delen van kennis en middelen.

De analyse laat zien dat leren op netwerkniveau de grootste bijdragen aan innoveren en aan optimaliseren levert.

Hoe organiseer je in samenhang innoveren en optimaliseren?

Organisaties ordenen hun praktijken door hun strategieën en procedures, cultuur en managementstijl. Daarmee wordt beoogd het handelen van medewerkers op de werkvloer te beïnvloeden. Maar medewerkers baseren hun handelen vaak op eigen professionele inschattingen, of volgen juist vaste routinematige patronen. Voor ambidextrie op organisatieniveau, waarbij innoveren en optimaliseren elkaar versterken, is het belangrijk dat formele systemen en informele praktijken op de werkvloer congruent zijn en elkaar versterken.

Het omgaan met innoveren en optimaliseren vergt het omgaan met schijnbare tegenstellingen, zoals korte termijn of lange termijn doelstellingen, zekerheid of risico, stabiliteit of flexibiliteit, controle of autonomie, uniformering of diversiteit. Er zijn verschillende manieren om met deze tegenstellingen om te gaan. Een dilemma benadering, “óf/óf” denken, gaat ervanuit dat ieder alternatief voor- en nadelen heeft waartussen gekozen moet worden. Paradoxale of duale benaderingen benaderen tegenstellingen als gelijktijdige, gerelateerde en synergetisch samenhangende tegenstellingen of dualiteiten. Ze sporen aan tot “én/én” denken, omdat ze spanningen tussen schijnbare tegenstellingen als inherent en nuttig beschouwen, die uitnodigen tot creativiteit en kansen. Oplossingen variëren van acceptatie van spanning tot itereren tussen beide polen of integreren.

Strategie en procedures: Integreer innoveren en optimaliseren op strategisch niveau en ontwerp ondersteunende procedures

Op strategisch niveau innoveren en optimaliseren integreren kan door vanuit een lange termijn perspectief na te gaan of innoveren en optimaliseren nodig is om presteren op de korte termijn te verbeteren en op lange termijn te borgen. Op operationeel niveau kunnen optimaliseren en innoveren gescheiden worden (een óf/óf benadering). Regulier werk wordt zoveel mogelijk gestandaardiseerd en processen worden verbeterd door bijvoorbeeld lean management. Innoveren wordt in een aparte eenheid, projecten en budget ondergebracht. Hierbij zijn procedures nodig om de interactie tussen beide te ondersteunen. Contextuele benaderingen (én/én benaderingen) brengen innovatie en optimalisatie op operationeel niveau juist dicht bij elkaar, om op het niveau van organisatie-eenheden en medewerkers samenhang en itereren tussen beide te stimuleren en ondersteunen. Ook dit vergt ondersteunende procedures.

Managementstijl: combineer transformationele en transactionele activiteiten

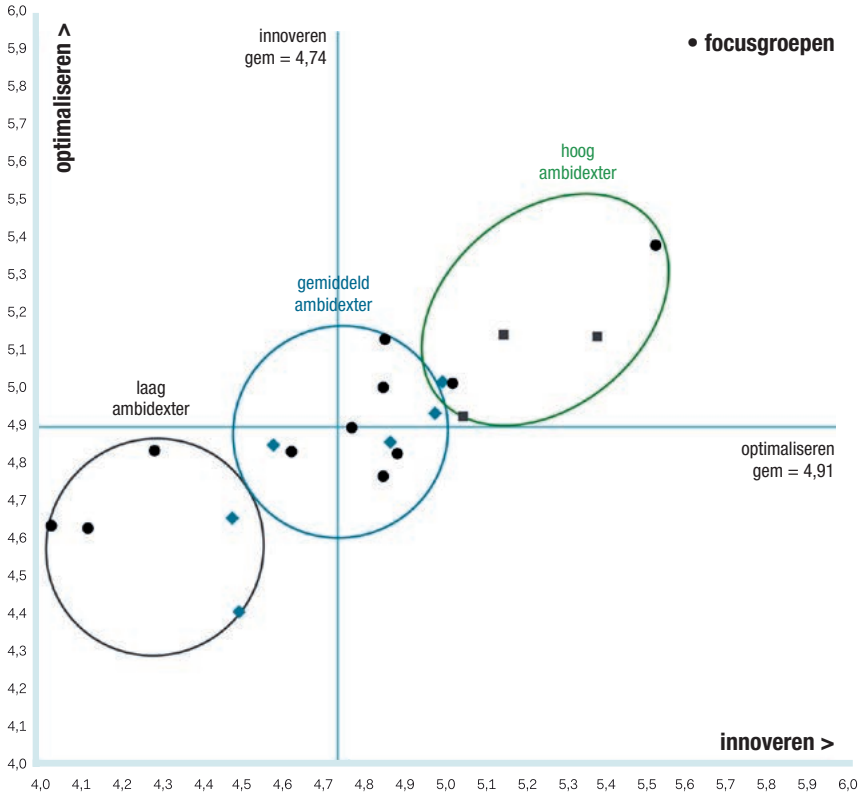
Een ambidexter manager kan omgaan met de spanning tussen innoveren en optimaliseren door activiteiten zowel te integreren als te differentiëren, door middelen goed te verdelen tussen beide, en door verbinding tussen beide processen te borgen.

Cultuur- en organisatie-identiteit: communiceer paradoxale waarden

Cultuur en organisatie-identiteit zijn van belang om ambidexter waarden te implementeren en te ondersteunen. Een bekende definitie van organisatiecultuur is : “*het patroon van gedeelde aannamen – bedacht, ontdekt of ontwikkeld door een groep terwijl deze leerde om te gaan met problemen van externe adaptatie en interne integratie – dat goed genoeg werkte om als valide te worden beschouwd en, daarom, om aan nieuwe leden te leren als de juiste manier van waarnemen, denken en voelen in relatie tot deze problemen*.” Deze basisaannamen en veronderstellingen werken onbewust, en bepalen het perspectief van een organisatie op zichzelf en de omgeving. Een organisatiecultuur die tweebenigheid ondersteunt bevordert schijnbaar tegengestelde waarden, en ondersteunt gelijktijdig verschillen en eenheid.

Informele werkprocessen in de praktijk: zijn deze congruent met de strategie?

Ook al zijn formele ambidexter strategieën en procedures aanwezig in een organisatie, dan nog kan de werkelijke praktijk er heel anders uitzien. Vertrouwen op formele processen is daarom niet voldoende om goed te presteren. Het zijn de *“actuele praktijken die het succes of falen van organisaties bepalen”*, zoals de onderzoekers Brown en Duguid stellen. Het ambidexter vermogen van organisaties wordt versterkt als strategische intenties en de praktijk samenhangen en ambidexter gedrag van medewerkers en organisatieonderdelen ondersteund worden door goed ontworpen procedures, en een passende cultuur en managementstijl.



Afbeelding 3. Indeling van de waterschappen op mate van ambidextrie gebaseerd op de scores voor innoveren en optimaliseren en de uitkomsten van de focusgroepen. De assen lopen van helemaal oneens (1) tot helemaal eens (7).

Hoe organiseren de waterschappen innoveren en optimaliseren?

De waterschappen verschillen in de mate waarin ze innoveren en optimaliseren, en in hoe ze innoveren en optimaliseren organiseren. Om deze verschillen en de achtergronden daarvan te achterhalen heb ik ze in drie groepen verdeeld. Zie afbeelding 3. Er is een groep waarbij de scores voor innoveren en optimaliseren onder het gemiddelde voor alle waterschappen liggen, een gemiddeld scorende groep, en een bovengemiddeld scorende groep. De verschillen in organisatie-aspecten voor deze 'laag-ambidexter', 'gemiddeld-ambidexter' en 'hoog-ambidexter' waterschappen zijn samengevat in tabel 3.

Laag-ambidexter waterschappen
In de laag-ambidexter waterschappen gaan een strikte kerntaakgerichte oriëntatie, en een behoudende en risicomijdende cultuur samen met een sterke focus op korte termijn resultaten en kostenbeheersing. Een lange termijn visie ontbreekt. Door de interne gerichtheid is er beperkt aandacht voor externe verbinding. Ze zien innovatie niet als onderdeel van hun taken of mandaat.

Managers sturen op 'productie'. De transactionele managementstijl hindert innovatie. Medewerkers pleiten voor een minder directieve en meer coachende leiderschapstijl, meer gebaseerd op autonomie en vertrouwen. Managers en medewerkers vrezen verantwoordelijk gehouden te worden voor mislukkingen en fouten. Er is weinig aandacht voor interne verbinding, kennisuitwisseling, en organisatieleren.

Dit laat geen ruimte voor het inbedden van innovatie in de dagelijkse werkprocessen van de organisatie. In de praktijk vindt innovatie plaats als zich problemen voordoen die om een innovatieve oplossing vragen, of als ondernemende medewerkers kansen zien om hun werk te verbeteren. Dit vindt vaak 'onder de radar' plaats. Informele innovatiepraktijken zijn daardoor beperkt gekoppeld aan de formele strategie en organisatiedoelen.

Gemiddeld-ambidexter waterschappen
Gemiddeld-ambidexter waterschappen hebben toekomstgerichte strategieën, en willen graag gezien worden als innovatief. De besturen van deze waterschappen ondersteunen dit. De waterschappen zoeken externe partijen op om samen te experimenteren, en er zijn mooie voorbeelden van innovaties. Het formele innovatiebeleid ondersteunt de inventiefase van innovatieprocessen. Innovatie buiten het programma wordt niet gesteund of beloond.

Deze waterschappen 'scheiden' daarmee innoveren van de reguliere organisatie. Implementatie is niet goed geregeld, hetgeen spanning veroorzaakt met operationele eenheden. Deze spanning wordt versterkt door de focus op optimaliseren, en de op meetbare prestaties gerichte cultuur en werkprocessen. In de procedures die zijn ingericht om transparantie en verantwoording te vergroten en risico's te vermijden, wordt geen rekening gehouden met innovatie. Leren en evaluatie maken beperkt onderdeel uit van het werk.

Managers hanteren zowel transactionele als transformationele stijlen, maar sturen vooral op het behalen van resultaten.

	Laag-ambidexter	Gemiddeld-ambidexter	Hoog-ambidexter
Strategie, beleid en procedures	▪ Geen lange termijn visie ▪ Terughoudendheid t.a.v. externe verbinding ▪ Innovatie niet in strategie of beleid ▪ Beperkt optimaliseren	▪ Toekomstgerichte strategie ▪ Externe verbinding ▪ Innovatiebeleid ondersteunt inventie, niet implementeren ▪ Innovatie moet passen in reguliere bedrijfsvoeringsprocessen ▪ Focus op optimalisatie ▪ Óf-óf benadering: innoveren en optimaliseren gescheiden	▪ Integratieve strategieën ▪ Externe verbinding met onverwachte partijen ▪ Innovatie in of dichtbij de lijn ▪ Procedures voor (verbinding) innoveren en optimaliseren ▪ Én-én benadering: contextuele ambidextrie (in aanvulling op óf-óf)
Leider-schapsstijl	▪ Sturen op korte termijn resultaten en kostenbeheersing ▪ Controleren, vermijden van risico's ▪ Transactioneel	▪ Sturen op meetbare korte en lange termijn resultaten ▪ Strakke planning, 'in control' zijn, vermijden van risico's ▪ Transactioneel en transformationeel	▪ Sturen op doelen, verbinding en leren ▪ Toleranter voor onzekerheid ▪ Meer transformationeel dan transactioneel
Cultuur, organisatie-identiteit	▪ Legalistische interpretatie van taken, innovatie niet gelegitimeerd ▪ Intern gericht ▪ Behoudend ▪ Kostenreductie	▪ Toekomstgerichte taakoriëntatie ▪ Prestatiegericht ▪ Willen gezien worden als innovatief ▪ Angst voor afrekenen op risico's en fouten	▪ Maatschappelijke waarde georiënteerde taakopvatting ▪ Ontwikkelingsgericht ▪ Innoveren om te leren, en vaste patronen te doorbreken
Praktijk	▪ Innovatie 'onder de radar' door ondernemende medewerkers	▪ Innovatie tijdens reguliere werk door ondernemende medewerkers en/of als project ▪ Innovatiebeleid beperkt doorgedrongen tot praktijk	▪ Innovatie tijdens reguliere werk en als project ▪ Strategie en praktijk meer in lijn

Tabel 3. Verschillen tussen laag-, gemiddeld- en hoog-ambidexter waterschappen.

Daarbij leggen ze zichzelf en de organisatie veel tijdsdruk en strikte procedures op. Ze vinden optimalisatie belangrijk, om werkdruk en kosten te verlagen.

In de praktijk vindt innovatie ook buiten het innovatie-programma regelmatig plaats. Dit geeft aan dat ambidexter gedrag op de werkvloer – het schakelen tussen innoveren en optimaliseren – 'vanzelf' plaatsvindt. Hierbij speelt informeel leiderschap van ondernemende medewerkers een cruciale rol.

Hoog-ambidexter waterschappen

De hoog-ambidexter waterschappen hebben een op maatschappelijke waarde gerichte perceptie van verant-woordelijkheden. Ze beschouwen innoveren en opti-maliseren als noodzakelijk om maatschappelijke waarde te creëren. Ze zoeken verbinding met onverwachte partijen, zoals onderwijs, cultuur en zorg. Ook wordt samenhang ge-zocht met andere aandachtgebieden, zoals dienstverlening en digitalisering. Dit resulteert in integrerende strategieën. Innoveren wordt in of dichtbij de lijnorganisatie georgani-seerd. Er is systematisch aandacht voor organisatieleren.

Hiermee creëren deze waterschappen meer contextuele ambidextrie. Medewerkers worden aangemoedigd zowel te innoveren als te optimaliseren. Deze waterschappen zijn van mening dat het stimuleren van innovatie helpt om vaste patronen in denken en handelen te doorbreken of voorkomen. Het implementeren van innovaties vindt plaats binnen reguliere bedrijfsvoeringsprocedures, maar wordt gelegitimeerd door samenhangende visies, en ondersteund door intra-organisationele verbinding en minder gefragmenteerde leerprocessen.

Managers in hoog-ambidexter waterschappen lijken wat toleranter ten aanzien van onzekerheid en risico's. Managers sturen op verbinding, samenhang en leren. Ze zien het als hun taak om richting te geven, te inspireren, medewerkers te coachen, aan te sluiten bij hun individuele behoeften, en hen te helpen hun netwerk op te bouwen. Er is aandacht voor leiderschapsontwikkeling.

Deze context en de meer transformationele management-stijl ondersteunt verbinding en schakelen tussen innovatie- en optimalisatie, en faciliteert ambidexter gedrag van

medewerkers. Er wordt minder verwezen naar initiatieven van ondernemende medewerkers, mogelijk door de meer ingebedde innovatiepraktijken.

Handelingsperspectieven

Behendigheid in het schakelen tussen innoveren en optimaliseren versterkt het innovatief vermogen en draagt bij aan beter presteren. Door het creëren van contextuele ambidextrie of tweebenigheid - een én/én benadering – is het voor waterschappers makkelijker om te schakelen tussen innoveren en optimaliseren. Daarnaast is van belang de capaciteiten van medewerkers en organisaties gericht te versterken. Hieronder schets ik algemene handelingsperspectieven op organisatieniveau, als basis voor verdere uitwerking.

Organiseren

Cultuur: reflecteer op identiteit en rolopvatting: Reflecteren op rolopvatting en identiteit helpt om onderliggende waarden achter vaste denkpatronen en handelen te verhelderen, en innovatie- en optimalisatiepraktijken te begrijpen en desgewenst te veranderen.

Cultuur: organiseer interne en externe dialoog: Een interne en externe dialoog over rolopvatting en waarden, visie en strategie, helpt om interne opvattingen en waarden te vormen en beïnvloeden. Omarm en communiceer schijnbaar tegengestelde waarden, zoals verbeteren én vernieuwen, vertrouwen én controle, autonomie én discipline, uniformiteit én diversiteit.

Ontwikkel een samenhangende strategie: Innoveren en optimaliseren zijn een middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Anticipeer op het moment dat optimaliseren niet meer bijdraagt aan presteren, en verder gaan op dezelfde weg ontoereikend is om duurzaam en volhoudbaar maatschappelijke waarde te creëren. Een lange termijn analyse van de noodzaak om te innoveren of te optimaliseren kan de basis vormen voor een integrerende samenhangende strategie.

Zorg voor ondersteunende processen en procedures: Processen en procedures die de verbinding en interactie tussen innoveren en optimaliseren ondersteunen zijn van belang. Bijvoorbeeld door prestatiemanagementsystemen te benutten voor dialoog over een betere publieke prestatie, om ambidexter gedrag van medewerkers en managers te stimuleren, en voor leren op individueel en teamniveau.

Hanteer een transformationele én transactionele leiderschapsstijl: Doorslaggevend zijn managers die transformationeel en transactioneel leiderschap tonen. Zij kunnen dialoog, visie- en strategievorming initiëren, ambidexter waarden communiceren, en ambidexter gedrag ondersteunen. En procedures en processen ontwikkelen, die het schakelen tussen innoveren en optimaliseren ondersteunen.

Capaciteiten

Versterk het leren in netwerken: Verbinden en leren met nieuwe, ongebruikelijk partijen is cruciaal voor innoveren en optimaliseren. Creëer en benut netwerken met zowel nieuwe als bestaande partijen om met hen te leren en experimenteren. Ontwikkel vormen voor informele uitwisseling van kennis en experimenteren met nieuwe oplossingen, waarin ook verbinding is met de formele organisatiesystemen. Alleen dan kunnen nieuwe oplossingen ontwikkeld, geïmplementeerd en geïnstitutionaliseerd worden.

Formuleer netwerkbeleid en investeer in de netwerkvaardigheid: Voor externe verbinding is netwerkvaardigheid nodig, zowel individueel als op organisatieniveau. Netwerkbeleid geeft bijvoorbeeld aan hoe de organisatie samen met nieuwe en bestaande partijen aan maatschappelijke opgaven wil werken. Er kunnen netwerkrollen worden ingevuld, denk aan accountmanagers of omgevingsmanagers. En medewerkers kunnen getraind worden in netwerk- en onderhandelingsvaardigheden.

Versterk de interne verbinding: Het versterken van interne verbinding verbetert optimaliseren en het implementeren van innovaties. Dit kan met socialisatie- en coördinatietactieken, zoals sociale activiteiten, informele informatie-uitwisseling, samenwerking in ketens en interdisciplinaire teams. Een aandachtspunt is wel dat

sterke interne netwerken ook ingesleten patronen in denken en handelen kunnen versterken.

Versterk organisatieleren: Organisatieleren is belangrijk voor innoveren. Voor organisatieleren is het vertalen van nieuwe kennis en inzichten naar formele systemen, zoals strategie, procedures en werkprocessen, en naar de praktijk op de werkvloer belangrijk. In veel waterschappen vindt evaluatie en leren vooral op projectniveau (verplicht) plaats. Het is van belang breder te evalueren: over ketens en organisatieniveaus heen, ook van werkvloer naar bestuur en vice versa. Voor reflectie op organisatieleren kunnen bestaande instrumenten, zoals strategie- en beleidvorming, planning en control-cycli, prestatiemanagement of strategische personeelsplanning benut worden.

Managers, verbreed je rol: Managers zijn bij uitstek in de positie om bij te dragen aan een ambidexter context en het versterken van individuele en organisatievaardigheden. Managers kunnen reflectie stimuleren op de organisatiecultuur, identiteit en taakoriëntatie, en integrerende samenhangende visie- en strategievorming initiëren. Het is belangrijk dat managers zich bewust zijn van de nadelen van een te sterke focus op optimalisatie. En dat ze de spanning tussen innoveren en optimaliseren omarmen in plaats van deze 'weg te regelen', of te negeren. In aanvulling op de '*kan het beter, kan het anders?'*-vraag kunnen ze zichzelf en hun medewerkers ook vragen '*is ons systeem duurzaam en volhoudbaar op de lange termijn*?'. Leiderschapsprogramma's kunnen aandacht besteden aan ambidexter vaardigheden, het combineren van transformationeel en transactioneel handelen.

Medewerkers, onderhoud en verbreed je netwerk: Verbindende en ondernemende medewerkers spelen een belangrijke rol bij het verbinden van inhoud en mensen. Aandacht blijven houden voor de samenstelling van hun netwerk en zorgen dat ze dit zo nodig verbreden met ongebruikelijke partijen is belangrijk. En alert blijven op vaste patronen, bij zichzelf en bij anderen.

Bestuurders, legitimeer en stimuleer: Het is belangrijk dat bestuurders optimaliseren én innoveren ondersteunen, zodat managers zich gelegitimeerd weten innoveren te faciliteren, in samenhang met optimalisatie. Bestuurders kunnen de organisatie stimuleren om samenhangende strategieën te ontwikkelen en zich te richten op maatschappelijke waarde creatie en volhoudbaarheid op de lange termijn. Verder is ook voor bestuurders van belang dat zij ambidexter netwerken ontwikkelen en benutten.

Vervolgonderzoek – Erasmus monitor voor het meten en versterken van innovatief vermogen

De Erasmusuniversiteit wil bijdragen aan het versterken van het innovatief vermogen van overheden door dit onderzoek te verbreden en verdiepen door ook bij andere overheden onderzoek te doen naar hun innovatief vermogen. Het meetinstrument – vragenlijst én focusgroepen – wordt daartoe doorontwikkeld. Als u belangstelling hebt voor een dergelijk onderzoek neem dan contact op met Hanneke Gieske (hgieske@xs4all.nl) of Ingmar van Meerkerk (vanmeerkerk@essb.eur.nl).

Dank!

Ik wil alle waterschappers bedanken die hebben bijgedragen aan het onderzoek, door het invullen van de enquête en het deelnemen aan de verschillende focusgroepen. Ook Delfland ben ik dankbaar voor de gelegenheid dit onderzoek deels in werktijd te doen, naast mijn werk als strategisch adviseur en programmamanager.

Literatuur

- Proefschrift: Gieske, J.M.J. (2019). *Innovating and Optimizing for Public Performance – the case of the Dutch Regional Water Authorities.* Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam. https://www.hhdelfland.nl/innovating-and-optimizing-for-public-performance
- Publieksversie: Hanneke Gieske (2019). *Hoe kunnen waterschappen in samenhang innoveren en optimaliseren om beter te presteren?* https://www.hhdelfland.nl/innoveren-en-optimaliseren-voor-presteren-in-de-waterschappen
- Masterclass Innoveren + Optimaliseren = Presteren https://www.youtube.com/watch?v=bjmdSSw4Odc

BEWUSTER KIEZEN VOOR SAMENWERKING

*Dorien de Wit**

■ Als rijksoverheid, waterschap, gemeente of provincie heb je in de huidige netwerk- en participatiesamenleving voortdurend te maken met andere actoren die hun opgaven en belangen laten gelden. Dat kunnen andere overheden zijn, en ook ondernemers, maatschappelijke organisaties of burgers. Samenwerking lijkt vaak een passend antwoord te bieden om complexe opgaven aan te pakken, zeker als de samenwerking leidt tot een multidisciplinaire, sectoroverstijgende en inclusieve werkwijze. Het staat buiten kijf dat samenwerking grote voordelen biedt: je kunt veel kennis en ervaring benutten en de steun voor plannen en de uitvoering daarvan vergroten. Maar samenwerken is soms ook lastig: wat is je eigen rol in het geheel, waar ga je zelf over en waarover moet je anderen raadplegen, hoe deel je verantwoordelijkheden en kosten? Samenwerking kan bovendien flinke nadelen hebben: stroperige besluitvorming, strijd om het eigen gelijk, zichtbaarheid of macht en soms raken koers en focus uit beeld. Ook vraagt samenwerken om een andere inzet en andere competenties van ambtenaren en bestuurders dan in het 'gewone werk'. Alle reden dus om je in een vroeg stadium goed te bezinnen welke samenwerking je wilt met (welke) andere partijen.

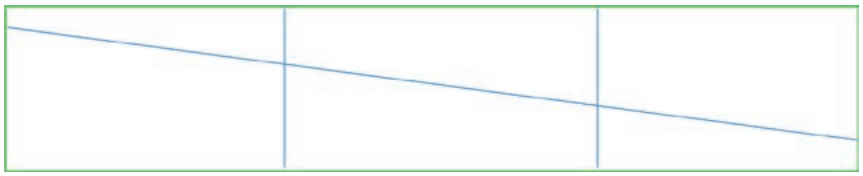
In dit artikel presenteer ik een denkraam om te bepalen hoe je samenwerking vormgeeft bij verschillende soorten opgaven. Daarbij bouw ik voort op bekende en relatief nieuwe overheidsrollen die worden genoemd door bestuurskundigen en sociale wetenschappers van onder meer de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en het Planbureau voor de Leefomgeving. Zo beschrijft de NSOB onder de noemer meervoudig sturen de rechtmatige, de presterende, de samenwerkende en de responsieve overheid, als elkaar aanvullende manieren van sturen en organiseren.[1] De 'energieke overheid' is een term uit PBL-koker (Maarten Hajer) en gaat over de actieve en assertieve samenleving waar 'de overheid vaker als partij tussen of naast staat, hoewel altijd met heel specifieke bevoegdheden.[2] Die verschillende rollen van de overheid in de netwerksamenleving sluiten aan op verschillende opgaven. In de praktijk valt het echter nog niet mee om te bepalen welke rol en dus welke sturing nodig is, welke kaders meegegeven kunnen en moeten worden, en wat het betekent om initiatieven uit de samenleving door de overheid te faciliteren. Het denkraam in dit artikel biedt een hulpmiddel om per opgave bewuster te kiezen voor de meest wenselijke samenwerkingsvorm en overheidsrol.

Drie soorten opgaven

Je kunt bij de overheid werken aan

- **a** eigen opgaven die behoren tot de kerntaken van jouw organisatie
- **b** gezamenlijke opgaven waarbij sprake is van meer probleemeigenaren
- **c** opgaven die op initiatief van andere partijen worden opgepakt.

* **Dorien de Wit** is werkzaam als organisatieadviseur en procesbegeleider (De Beuk), met bijzondere aandacht voor effectieve en prettige samenwerking rond maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast is zij voorzitter van de Provinciale adviesCommissie voor de Leefomgeving (PCL) in Utrecht. Reacties welkom. E doriendewit@beuk.nl



a. eigen opgaven b. gezamenlijke opgaven c. initiatieven van anderen

Afbeelding 1:
Denkraam ruimte voor sturing en samenwerking per type opgave

In dit denkraam staan de drie soorten opgaven naast elkaar. Het gedeelte onder de schuine lijn geeft aan hoeveel ruimte je zelf hebt om te handelen en te sturen. Het gedeelte boven de schuine lijn vertegenwoordigt de ruimte voor andere partijen. Die invloed voor anderen is aan de linkerkant klein en aan de rechterkant groot.

Hieronder beschrijf ik de drie soorten opgaven, met hun kenmerken en mogelijkheden voor sturing en samenwerking. Waarbij vanwege de complexiteit en actualiteit de meeste aandacht uitgaat naar de gezamenlijke opgaven.

Eigen opgaven

Aan de linkerkant van de afbeelding staan de eigen opgaven. Deze vormen de kerntaken van je organisatie. Vaak is de verantwoordelijkheid voor deze taken vastgelegd in wet- en regelgeving. Wanneer dit niet het geval is wordt de keuze voor deze opgaven bepaald door de politiek of door de mogelijkheden en beperkingen van de organisatie. Kenmerkend voor deze opgaven is dat de organisatie grotendeels zelf de ambitie, koers en kaders bepaalt en dat zij zelf vormgeeft aan het proces om te komen van plan tot uitvoering. ‘Eigen opgaven’ worden overigens steeds vaker ook als ‘verbonden opgaven’ gedefinieerd: zowel in probleemanalyse als in de gewenste aanpak passen ze niet in een sectoraal keurslijf en vragen ze om een bredere benadering, met betrokkenheid van andere disciplines en vaak ook actoren.

Vanouds gaat het hier om opgaven waarvoor waterschap, gemeente en provincie zelf alle kennis en middelen in huis hebben. Je kunt eraan werken vanuit comfort en expertise. Het betrekken van anderen gebeurt bij deze opgaven ten behoeve van draagvlak, informatie- en kennisuitwisseling, toetsing en het organiseren van tegenspraak en inspraak.

De netwerk- en participatiesamenleving leidt echter soms tot onzekerheid over de eigen verantwoordelijkheid van de overheidsorganisatie. Dan wordt de organisatie overdreven terughoudend in het aangeven van kaders, als in eigen doelen en voorwaarden. Er wordt alle ruimte gegeven aan open gesprekken en participatie, wat bij deelnemers tot de verwachting leidt dat er werkelijk alle ruimte is voor inbreng en tegenspraak. Terwijl later blijkt dat er wel degelijk beperkingen zijn in waar de overheid voor open staat. Bewustzijn van de eigen rol en management van verwachtingen over de inbreng van anderen is een kunst op zichzelf.[3] Dat geldt bij alle taken, maar zeker bij de eigen opgaven.

Bij de eigen opgaven ben je als overheid grotendeels zelf aan zet. Dat je er op verschillende momenten – van planvorming tot uitvoering – anderen bij betrekt, is wenselijk en noodzakelijk, maar doet niets af aan je eigen eindverantwoordelijkheid voor kaders en sturing. Bij deze opgaven moet je dan ook altijd twee kernvragen beantwoorden:

1. **Wat zijn je doelen en met welke kaders en voorwaarden** ga je sturing geven aan het bereiken van die doelen?
2. **Welk (participatie)proces** heb je te ontwerpen om relevante anderen te betrekken, om inbreng te vragen en te informeren?

Initiatieven van anderen

Aan de rechterkant van de afbeelding is de situatie andersom: hier gaat het om initiatieven van anderen, waar je als gemeente, provincie of waterschap een bijdrage aan wilt leveren. Of die, in het kader van de Omgevingswet, binnen jouw verantwoordelijkheid een plek moeten krijgen. Die anderen kunnen andere overheidsorganisaties zijn, samenwerkingsverbanden of initiatieven van burgers. Initiatief en meestal ook de sturing liggen dus elders. De essentiële vraag is dan: hoe wil of kan je helpen en wat kun je bijdragen? Er is geen sprake van het overnemen van regie of verantwoordelijkheid.

Je kiest ervoor om aan een initiatief mee te werken, als dat inhoudelijk of procesmatig bijdraagt aan je eigen doelen. Als bijvoorbeeld een bewonerscoöperatie het initiatief neemt om meer water en groen in de eigen woonomgeving te realiseren, is dat in lijn met het beleid van het waterschap op het gebied van waterkwantiteit. Een bijdrage aan het initiatief in de vorm van expertise of een subsidie brengt de eigen doelen dichterbij, zonder dat het waterschap het roer overneemt. NSOB en PBL zeggen het zo: ‘De nieuwe energieke overheid gelooft in het innovatieve vermogen van de samenleving, beloont de koplopers, durft te experimenteren, corrigeert ongewenste neveneffecten en stimuleert het leren door steeds te laten zien wat elders werkt, en waarom’.

Een initiatief hoeft niet altijd naadloos aan te sluiten bij je eigen inhoudelijke doelen. Stel dat een club ondernemers en bewoners het initiatief neemt om varend toerisme te bevorderen, terwijl je als provincie hierover geen eigen beleid voert. Dan kun je toch besluiten een bijdrage te leveren, uit oogpunt van goodwill en imago.

Om een bijdrage aan initiatieven van anderen te leveren is het handig als er intern een – licht – setje afspraken is. Bijvoorbeeld over het soort doelen dat kan worden gesteund, het beschikbare budget en de voorwaarden waaronder een bijdrage kan worden geleverd.

Het leveren van een bijdrage aan initiatieven van anderen vraagt om het beantwoorden van drie 'waarom-wat-hoe'-vragen.

1. **Waarom wil je bijdragen?**
   Sluit het initiatief aan op je eigen doelen? Versterkt het je eigen positie? Is het een waardevolle investering in de relatie of de profilering?

2. **Wat kun je leveren?**
   Op welke wijze kun je een bijdrage leveren: via kennis, kunde, netwerk, een financiële bijdrage?

3. **Hoe en onder welke voorwaarden kun je bijdragen?**
   Vraag je een bepaalde verantwoording of tegenprestatie? Onder welke omstandigheden ga je je bijdrage beëindigen?

Soms wordt dit soort bijdragen van de overheid ten onrechte cocreatie genoemd, als uitdrukking van samenwerking tussen overheid en maatschappelijk initiatief. Dit wekt de schijn van gelijkwaardigheid en leidt tot onheldere verwachtingen over verantwoordelijkheden. Beter is het om duidelijk te zijn over waar het initiatief en de verantwoordelijkheid voor sturing en resultaat liggen. Een andere veelgebruikte term is 'de responsieve overheid'. Deze drukt beter uit dat er sprake is van een initiatief waar de overheid een antwoord op formuleert.

Gezamenlijke opgaven

Tussen de linker- en de rechterkant in de afbeelding zit een breed veld met allerlei varianten van samenwerking, zonder één dominant sturende of initiërende partij. Met verschillende meesturende, beïnvloedende en bijdragende partners. Meestal gaat het om maatschappelijke opgaven, met zo'n diversiteit aan belangen en belanghebbenden dat ze van iedereen én van niemand zijn. Denk aan energietransitie of klimaatadaptatie. Deze opgaven vragen om een verandering op langere termijn en kunnen niet door één of enkele actoren alleen bewerkstelligd worden. Alleen samen met anderen is het werken aan de opgave kansrijk. Het zijn zoektochten in samenwerking en sturing, naar andere oplossingen dan tot nu toe gebruikelijk. Als er ergens sprake is van cocreatie, dan is het hier.

Neem het onderwerp bodemdaling. Om bodemdaling duurzaam tegen te gaan en toekomstbestendige oplossingen te realiseren, zijn meer partijen nodig: het rijk, de provincie, boeren, gemeenten, wetenschappers, eigenaren van verzakkende woningen, enz. Er is sprake van een gezamenlijke opgave die vraagt om een gedeelde ambitie en afspraken over sturing en de manier van samenwerken. Binnen de samenwerking kunnen partijen eigen projecten hebben, een bijdrage leveren in projecten van anderen, of allebei.

Overheidsorganisaties die hun weg zoeken in gezamenlijke opgaven kunnen zich buigen over vier basisvragen:

1. **Wat is de dringende vraag vanuit de samenleving en tot welke gedeelde ambitie leidt die vraag?**
   De gedeelde ambitie dient als houvast en richtsnoer. Het is geen doel voor één of meer organisaties, maar een ambitie voor de samenleving.

2. **Hoe verhoudt de gedeelde ambitie zich tot de eigen belangen en mogelijke bijdrage?**
   Zowel voor de eigen organisatie als voor de partners is het belangrijk om inzicht te hebben in de agenda en belangen van alle partners.

3. **Wie doen er mee?**
   - Welke organisaties en partijen herkennen zich in de ambitie en beschouwen elkaar als partners?
   - Partnerschap bestaat in soorten en maten: kernpartners en partners in een flexibele schil. Permanente en tijdelijke partners. Partners die zich zelf melden en partners die actief uitgenodigd moeten worden vanwege hun expertise, invloed, aantrekkingskracht en creativiteit.

4. **Welke afspraken over sturing en samenwerking zijn gewenst?**
   Goed vormgegeven *governance* leidt tot duidelijkheid over actie en besluitvorming.[4] Programmamanagement is een van de vele beproefde en behulpzame manieren om samenwerking bij een gezamenlijke opgave vorm te geven.[5] De Provinciale Commissie voor de Leefomgeving (PCL) adviseerde de provincie Utrecht een palet aan samenwerkingsarrangementen te ontwikkelen en benutten, om recht te kunnen doen aan de wens en ambitie van samenwerkende partijen om naast hun eigen belang ook het publieke belang mee vorm te geven.[6]

In de praktijk blijkt dat ook het samenwerkings*gedrag* van de betrokken mensen een belangrijke succesfactor vormt. Juist deze opgaven met een gedeelde ambitie en gezamenlijke sturing vragen om gedrag en houding die passen bij samen zoeken en die niet primair uitgaan van status of macht of de belangen van de eigen organisatie.[7] 'Zonder eigen doelen is het beleid stuurloos, zonder open houding komt samenwerking niet tot stand'.[8]

Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om je eigen besluitvorming te versnellen zodat een andere partner zijn aandeel beter kan leveren. Zo kunnen samenwerkende organisaties afspreken dat zij hun behoefte aan nieuwe woningen en de aanleg van openbaar vervoer op elkaar afstemmen. Hun gedeelde belang en ambitie ligt in een vitaal en toegankelijk woon/werkgebied. Dus: geschikte huisvesting tot stand brengen, maar ook en tegelijkertijd adequate vervoersmogelijkheden. In afstemming -adaptief – ontwikkelen betekent dan tijdig afstemmen wanneer bijvoorbeeld een OV-knooppunt af moet zijn. Zo is te voorkomen dat alle nieuwe bewoners op eigen auto's aangewezen zijn en de belasting van het wegennet ongewenst groot wordt.

Adaptief ontwikkelen betekent de eigen besluitvorming en het eigen handelen aanpassen aan wat nodig is en steeds de gezamenlijke ambitie in beeld houden. Het maakt het mogelijk in te springen op nieuwe situaties, te leren van wat er gaande is en acties bij te stellen als dat nodig is. Het vergt dat onvoorziene zaken en dilemma's open besproken worden. Voor veel partijen die samen aan opgaven werken is het wennen dat er sprake is van multidisciplinair en sectoroverstijgend samenwerken voor een hoger en breder doel in plaats van onderhandelen over eigen doelen. Dat lukt alleen als je expliciet rekening houdt met elkaar. Elkaar houvast bieden in vertrouwen in plaats van via regels. Experimenteren en leren. Open staan voor nieuwe, onverwachte oplossingen. Gedeelde successen vinden en vieren. Weten welke besluiten je nu moet nemen en welke besluiten je kunt uitstellen zonder dat de vaart eruit gaat. In feite betekent het continu kunnen schakelen tussen je eigen aandeel en doelen en de gedeelde doelen. Je handelt met een dubbele focus (eigen en gedeeld), op een manier die uitlegbaar en realiseerbaar is. [9]

Bewust kiezen

De drie manieren om opgaven aan te pakken vragen op alle fronten iets anders, zowel bij het bepalen van de koers (richten) als bij het organiseren (inrichten) als bij de uitvoering (verrichten). Daarom is het van groot belang om bij elke opgave vroegtijdig een expliciete en bewuste keuze te maken.

Er is geen hiërarchie tussen de drie opties; de vraag is wat bij de opgave past en wat niet. Het denkraam op de eerste bladzijde kan in al zijn eenvoud benut worden om de vraag te bespreken welk type opgave aan de orde is. De indeling in drie soorten opgaven vormt de start van het gesprek om duidelijkheid te krijgen. Het belangrijkste is dát je kijkt naar het type opgave en een expliciete keuze maakt. Ontrafelen wat een opgave vraagt en bespreken wat de organisatie en het bestuur kunnen leveren, zijn essentiële stappen om frustratie en ineffectiviteit te vermijden en het juiste te doen.

Deze bijdrage is gebaseerd op een inleiding in juni 2019 gehouden bij HH Rijnland. Met dank aan Laura Huigens, HH Rijnland en Yolanda Wessels, HH De Stichtse Rijnlanden.

1 Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen, Effectief sturen met multi-level governance: snel en slim schakelen tussen schalen. NSOB 2018
2 Martijn Van der Steen, Maarten Hajer e.a., Leren door doen, overheidsparticipatie in een energieke samenleving, NSOB en PBL 2014.
3 Dorien de Wit, Er zit meer in! Evaluatie van participatie bij herinrichting en mobiliteit. Gemeente Utrecht 2018, https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/0a4f30bd-50cf-49d1-9192-832020b681aa
4 Susan Stuebing en Cees Anton de Vries, Governance for the circular economy. Origame 2018
5 Anne Jette van Loon, Hans Licht en Jo Bos, Programmatisch creëren. Scriptum 2013
6 PCL-advies: De netwerksamenleving als provinciale uitdaging, april 2017. Als voorbeelden van samenwerkingsarrangementen worden genoemd, triple-helix samenwerking, living labs, allianties met stuurgroep en projectorganisatie. https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-04/pcl-advies_de_netwerksamenleving_als_provinciale_uitdaging_2017.pdf
7 Dorien de Wit, Hoe alliantiepartners hun onderlinge verschillen productief kunnen maken. Holland Management Review 171, 2017
8 Zie noot 6, citaat van Joris Hogenboom, directeur NMU
9 Buiten beschouwing blijft in dit artikel hoe overheidsorganisaties die gezamenlijk sturen hun democratische verankering kunnen vormgeven. Zie daarvoor o.a. https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256319/essay-energie-en-democratie.pdf, (Universiteit Twente, oktober 2019) waarin Marcel Boogers beschrijft hoe meervoudige democratie te organiseren bij meervoudig besturen (bij complexe/meervoudige opgaven in de regio/samenwerkingsverbanden). Hij beschrijft een mix van representatieve-, polder- en participatieve democratie; binnen bestuurslagen, tussen bestuurslagen en met maatschappelijke partners.

VIER BELANGRIJKE GOVERNANCE-PRINCIPES VOOR BELASTINGSAMENWERKING

*Ben Kokx, Jochem Boeke**

■ Samenwerkingsverbanden van gemeenten en waterschappen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ) en lokale belastingen staan voor grote uitdagingen. Om die het hoofd te bieden, is het belangrijk de eigen governance op orde te hebben. In dit artikel noemen wij de vier belangrijkste governance-principes die daarbij helpen.

Samenwerken op het terrein van lokale belastingen is 'in'

Nederland telt 45 belastingsamenwerkingen, waarin 235 (van de 355) gemeenten en 19 (van de 21)[1] waterschappen samenwerken. Waterschappen zijn voor hun inkomsten bijna volledig afhankelijk van belastinginkomsten. Gemeenten zijn voor 15% van hun inkomsten afhankelijk van belastingen. Waterschappen innen bijna € 3 miljard aan belastingen en gemeenten ruim € 10 miljard (2019). De samenwerkingen zijn nagenoeg allemaal publieke organisaties die zijn opgezet volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat zij een bestuur hebben waarin de deelnemers zijn vertegenwoordigd en dat er publieke waarborgen zijn zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid bestuur. Dat is ook logisch want belastingheffing is immers bij uitstek een publieke taak.

De tien grootste samenwerkingsverbanden heffen gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen bij ruim 30% van alle inwoners en bedrijven in Nederland. De grootste is Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) in Roermond, met een verzorgingsgebied van ruim een miljoen inwoners en een formatie van 160 fte. Er zijn verbanden waarin waterschappen en gemeenten deelnemen. Dit noemen wij verticale samenwerking. Er zijn ook samenwerkingsverbanden van alleen gemeenten. Dit noemen wij horizontale samenwerking. De grootste daarvan is Cocensus in Hoofddorp, met een verzorgingsgebied van 760.000 inwoners en een formatie van 130 fte.

Bij belastingen levert verticale samenwerking over het algemeen meer maatschappelijke en economische meerwaarde op dan horizontale samenwerking. Bij verticale samenwerking ontvangen inwoners en bedrijven slechts één aanslag waarop gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen zijn gecombineerd. Dit verlaagt hun administratieve lasten, maar ook de bestuurslasten van waterschappen en gemeenten. Er hoeft immers maar één keer een aanslag te worden gestuurd en geïnd. Daarnaast realiseren verticale samenwerkingsverbanden meer schaalvoordelen dan horizontale omdat het volume aan aantal aanslagen substantieel toeneemt, wat bij gelijkblijvende vaste kosten de kosten per aanslag drukt. Uit onze benchmark (KokxDeVoogd) blijkt dat gemeenten die verticaal samenwerken significant minder bijdragen aan hun samenwerking dan gemeenten die horizontaal samenwerken.[2] Deze lagere bijdrage is in het belang van de belastingbetaler.

Sommige samenwerkingsverbanden zoeken verbreding met meer gemeentelijke deelnemers. Dat kan spanning opleveren als deze verbanden met elkaar concurreren voor meer deelnemers. Er zijn ook samenwerkingsverbanden die de verdieping zoeken door meer taken te gaan uitvoeren voor bestaande deelnemers, bijvoorbeeld rondom gegevensbeheer. Dit kan leiden tot spanningsvolle discussies over het eigendom en de beschikbaarheid van gegevens.

Samenwerkingsverbanden staan voor mooie uitdagingen

In het lokale belastingdomein spelen allerlei ontwikkelingen die de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten op dit terrein raken en om een antwoord vragen. Te denken valt aan:

* **Ben Kokx** en **Jochem Boeke**, Adviseurs Samenwerking, Governance en Lokale Belastingen- KokxDeVoogd.

- Verdergaande digitalisering van de overheids-dienstverlening, zoals de doorontwikkeling van de Berichtenbox van MijnOverheid en de generieke digitale infrastructuur van de overheid (GDI).
- Het waarderen van woningen op basis van oppervlakte in plaats van inhoud.[3]
- De transformatie van verschillende basisregistraties naar één basisregistratie GEO.[4]
- Lokale belastingen als instrument om te verduurzamen.
- Sociaal Invorderen naar aanleiding van klachten die burgers ingediend hebben bij de Nationale Ombudsman.
- De mogelijke uitbreiding van het gemeentelijke belastingdomein als vierde grote decentralisatie-beweging, met als doel de verantwoordelijkheid voor een beleidsdomein en het daarvoor benodigde programmageld voor gemeenten weer bij elkaar te brengen.
- De beweging rondom Samen Organiseren in de gemeentelijke sector en Common Ground.
- De politieke druk bij waterschappen om de tarieven laag te houden, wat om een slimme financiële strategie vraagt.

Al deze ontwikkelingen vragen om een intensievere samenwerking tussen belastingorganisaties, ketenpartners, ICT-leveranciers en brancheorganisaties. De door de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen (LVLB) en de VNG uitgebrachte Lange Termijn Agenda Belastingen (www.LTAbelastingen.nl) biedt hiervoor aanknopingspunten. En mogelijk biedt interbestuurlijke samenwerking met uitvoeringsorganisaties van het Rijk, zoals het Kadaster, ook nieuwe kansen.

Belastingsamenwerkingsverbanden staan dus voor grote uitdagingen, inhoudelijk en in hun manier van samenwerken met anderen. Een solide eigen organisatie en een adequaat ingerichte governance is nodig om die uitdagingen het hoofd te bieden. Wij noemen vier governance-principes die daarbij helpen:

1. Zorg voor balans tussen belang, betaling en zeggenschap.
2. Benader de samenwerking vanuit het collectieve belang van de deelnemers.
3. Wees zuiver in de rollen ten opzichte van het samenwerkingsverband en blijf rolvast.
4. Zorg voor een sterke verbinding tussen de deelnemers en het samenwerkingsverband.

Zorg voor balans tussen belang, betaling en zeggenschap

Het eerste governance-principe gaat over een goede balans tussen belang, betaling en zeggenschap. Samenwerken is gebaseerd op een gemeenschappelijk belang en dat is er vaak ook. Er spelen echter ook altijd eigen belangen van de deelnemers. Het proces van belangenafweging moet dus goed georganiseerd worden. Wanneer de ene deelnemer prioriteit geeft aan zo laag mogelijke kosten en de andere deelnemer aan kwaliteit van de uitvoering, ontstaat er een spanningsveld voor het samenwerkingsverband, waarin zij nooit alle deelnemers tevreden kan stellen. Spelregels over de manier waarop met dit soort belangenconflicten wordt omgegaan zijn even nuttig als nodig. Samenwerken betekent zeggenschap met anderen delen en dat besef is bij deelnemers niet altijd even sterk aanwezig. Daarnaast speelt de financiële bijdrage die per deelnemer fors kan verschillen.[5] De vraag is welke consequenties daar aan verbonden worden in de bestuurlijke besluitvorming binnen het samenwerkingsverband.

Hier speelt mee of de kostenverdeling en de zeggenschap is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel of het profijtbeginsel. Dat eerste veronderstelt dat deelnemers solidair zijn met elkaar vanuit het gezamenlijk te realiseren maatschappelijke voordeel, ongeacht de grootte van de deelnemer en ongeacht het volume werk dat de samenwerking per deelnemer uitvoert. Er is dan vaak sprake van gelijk stemgewicht. Daar tegenover staat het profijtbeginsel, dat veronderstelt dat grotere deelnemers meer zeggenschap hebben dan kleine en dat de financiële bijdrage afhangt van het volume werk dat de samenwerking voor hen uitvoert.

Hierbij rijzen vragen zoals: besluiten we in het bestuur van het samenwerkingsverband in consensus of bij meerderheid en moet een meerderheid voldoen aan bepaalde voorwaarden (zoals een 2/3 meerderheid)? Zijn er correcties nodig om te voorkomen dat één grote deelnemer het alleen voor het zeggen heeft? Kiezen we dan voor de formule dat er altijd een tweede deelnemer voor een voorstel moet stemmen om het te kunnen aannemen? En wat doen we als door fusies van gemeenten of waterschappen de ‘machtsbalans’ in het bestuur van het samenwerkingsverband verandert en een geleding die de meerderheid had ineens een minderheid wordt?

Benader de samenwerking vanuit het collectieve belang van de deelnemers

Het tweede governance-principe gaat over het collectief handelen van de deelnemers. Dit is in veel samenwerkingsverbanden een onderbelicht punt. Deelnemers onderhouden vaak vooral een een-op-een

relatie met het samenwerkingsverband. Discussies die de deelnemers in eigen huis en onderling zouden moeten voeren, bijvoorbeeld over de gewenste prijs-kwaliteit, worden naar het samenwerkingsverband verplaatst en in het bestuur ervan gevoerd. Verlengd lokaal bestuur wordt zo verlegd lokaal bestuur en dat strookt niet met de intentie van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Voor een hechte samenwerking is het daarom noodzakelijk om als collectief van deelnemers tot afspraken te komen met de samenwerking. Die afspraken zijn kaderstellend voor afspraken die de deelnemers als 'afnemer' individueel met het samenwerkingsverband maken. De afspraken gaan bijvoorbeeld over een uitvoerbare opdracht en haalbare prestaties van het samenwerkingsverband, over standaardisatie van de dienstverlening, over de mate van harmonisatie van het kwijtscheldingsbeleid, over de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband en over de overlegvormen tussen de deelnemers en het samenwerkingsverband.

Wees zuiver in de rollen ten opzichte van het samenwerkingsverband en blijf rolvast

Met de samenwerkingsfilosofie bedoelen we de manier waarop de deelnemers zich willen verhouden tot het samenwerkingsverband. Willen zij vooral 'de was de deur uit doen' en zich richten op een zakelijke, opdrachtgevende rol op afstand naar het samenwerkingsverband. Of kiezen zij ervoor in co-creatie samen met het samenwerkingsverband aan de uitvoering van de belastingtaak te werken?

Het derde governance-principe gaat over zuivere rolneming en rolvastheid. Aan een samenwerkingsverband deelnemen, brengt voor waterschappen en gemeenten verantwoordelijkheden met zich mee.
Startpunt is dat de deelnemers een gezamenlijke samenwerkingsfilosofie afspreken en dat ze daarbij een passende rolinvulling kiezen. Afhankelijk van deze keuze kunnen de rollen ingevuld worden. Bij co-creatie zijn rollen als regisseur, arrangeur, facilitator vaak bruikbaar. Bij uitbesteding zijn rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer bruikbaar. Belangrijk is vervolgens dat de gekozen rollen ook zuiver en consequent worden ingevuld. Ook als het even lastig gaat in de samenwerking. Daarvoor is het nodig om afspraken te maken over de onderwerpen en verantwoordelijkheden die bij de verschillende rollen horen. De verantwoordelijkheid voor de instandhouding, de functioneringscondities en de continuïteit van het samenwerkingsverband ligt in alle gevallen bij de deelnemers. Afspraken maken over bijvoorbeeld de dienstverlening ligt vaak bij de opdrachtgevende rol. Daarbij spelen onderwerpen als kwaliteit van de uitvoering en kosten.

De gekozen rollen stellen eisen aan de ondersteuning van de bestuurders van waterschappen en gemeenten die deze rollen invullen. Dit noemen we de lokale contramal, ofwel de ambtelijke organisatie van de deelnemer die de eigen bestuurder ondersteunt. De lokale contramal zal het standpunt over belangrijke zaken omtrent de samenwerking coördineren en voorbereiden voor het eigen bestuur. Zij zal de gemaakte afspraken ook monitoren en de eigen bestuurders erop attenderen als bijsturing nodig is. Het is verstandig dat de lokale contramallen van deelnemers samenwerken op onderdelen van de relatie met het samenwerkingsverband die de deelnemers collectief raken, zodat de samenwerkingsgedachte samen bewaakt wordt.

Een ander punt is de rol van de verschillende bestuursorganen van een samenwerkingsverband. Het Algemeen Bestuur (AB) is vooral de tafel waar de belangen van de deelnemers en het samenwerkingsverband worden afgewogen. Hier kunnen bestuurders het standpunt van de organisatie die zij vertegenwoordigen inbrengen. Het Dagelijks Bestuur (DB) is vooral gericht op de belangen van het samenwerkingsverband zelf. Het DB heeft daarin ook een wettelijk verankerde verantwoordelijkheid. De voorzitter van het DB heeft er bovendien nog als taak bij de vergaderingen te leiden. Tegelijkertijd vertegenwoordigt hij ook een van de deelnemers en diens belangen. Deze verschillende verantwoordelijkheden van DB-leden en de voorzitter zijn niet altijd scherp in beeld bij de organisaties die hen aangewezen hebben. Het is dus belangrijk transparant te zijn over de gevolgen. Wat helpt is om de organisaties die een DB-lid of de voorzitter leveren, ook een tweede zetel in het AB te laten hebben. In het AB wordt dan het standpunt van die organisatie vertolkt door het tweede lid en het DB-lid onthoudt zich van stemming in het AB. Deze insteek is praktisch en waarborgt het monistische karakter van de Wet gemeenschappelijke regelingen (ofwel het uitgangspunt dat de bestuurlijke en toezichthoudende taken zijn verenigde in één orgaan).

Zorg voor een sterke verbinding tussen deelnemers en het samenwerkingsverband

Het vierde en laatste governance-principe gaat over de verbinding tussen deelnemers en het samenwerkingsverband. Dit vraagt een inspanning van beide kanten. Bij de deelnemers ligt die inspanning op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau. Op politiek niveau is de verbinding met de gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen een belangrijk punt, ook om de democratische legitimiteit te borgen en recht te doen aan hun kaderstellende rol. Het is daarom goed dat het samenwerkingsverband regelmatig langskomt om uitleg te geven over haar activiteiten

en nieuwe ontwikkelingen. Van gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen mag verwacht worden dat zij de kans benutten om zienswijzen te geven en besluiten te nemen als daarom gevraagd wordt. Hier ligt ook een taak voor de lokale contramal. Van bestuurders mag actieve betrokkenheid en deelname aan vergaderingen van het samenwerkingsverband verwacht worden en daarnaast een goede voorbereiding en terugkoppeling naar de eigen organisatie. Ambtelijk kan de verbinding vorm krijgen door leden van de ambtelijke toppen van de deelnemers als sparringpartner van de directeur van het samenwerkingsverband te laten optreden. Zaken die in de uitvoering spelen kunnen zo snel worden opgelost en hoeven niet meteen bestuurlijk te worden gemaakt.

Belastingsamenwerkingen die deze vier governance-principes hanteren zijn volgens ons beter in staat om de grote uitdagingen aan te kunnen. Zij spenderen minder tijd aan intern gerichte discussies, komen sneller tot gedragen besluiten, werken makkelijker samen en corrigeren fouten sneller. Kortom, zij zijn beter in staat zich aan te passen in een snel veranderende wereld van de lokale belastingen.

1 Waterschap De Dommel en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier nemen niet deel aan een belastingsamenwerking, de overige waterschappen wel.
2 De bijdrage van de 96 gemeenten in onze benchmark die verticaal samenwerken is gemiddeld €15 per inwoner per jaar. De bijdrage van de 32 gemeenten in onze benchmark die horizontaal samenwerken is gemiddeld €20 per inwoner per jaar. Verticale samenwerkingen kunnen door de grotere schaal meer taken met eigen medewerkers uitvoeren en minder leunen op inhuur. Eigen medewerkers kosten over het algemeen minder dan inhuurkrachten. Daarnaast zien wij dat verticale samenwerkingen hun ondersteunende diensten zoals ICT, huisvesting en HR efficiënter kunnen inzetten. Ook kunnen zij een aantal gegevensbeheertaken voor het waterschap en de gemeenten combineren. Tenslotte, bij de aanbesteding van de belastingapplicatie en de waarderingsapplicatie hebben grotere organisaties inkoopvoordelen zoals een lagere prijs per inwoner.
3 Vanaf 2022 moet de WOZ-waardering van gebouwen zijn gebaseerd op het gebruiksoppervlak zoals dat in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) geregistreerd is. Op dit moment is de waardering meestal gebaseerd op de inhoud van gebouwen die apart wordt geregistreerd in de WOZ. Aangezien de BAG meestal door gemeenten wordt beheerd, vergt deze wetswijziging van de belastingsamenwerking een intensievere samenwerking met haar gemeentelijke deelnemers.
4 De werktitel van deze nieuwe basisregistratie is de Samenhangende Objectenregistratie (SOR).
5 Ter illustratie, de bijdrage van een waterschap aan een belastingsamenwerkingsverband kan jaarlijks 5 miljoen euro zijn terwijl een kleine gemeente slechts 150 duizend euro bijdraagt.

REACTIE

*Marco Kastelein**

“Het hoogheemraadschap van Rijnland werkt met 10 gemeenten samen in de Gemeenschappelijke Regeling Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR). Dit gebeurt formeel sinds juli 2009 en operationeel sinds 2011. De BSGR is tot op heden de enige belastingorganisatie in Nederland met een ISAE 3402 verklaring, een waarborg voor de validiteit en betrouwbaarheid van de belastingprocessen.

De vier belangrijke governanceprincipes uit het artikel van Ben Kokx en Jochem Boeke zijn zeer herkenbaar. Het blijft een uitdaging om de Verenigde Vergadering (VV) van het hoogheemraadschap en de Gemeenteraden van de aangesloten gemeenten betrokken te laten zijn bij de BSGR. Het helpt wel enorm dat de resultaten van BSGR goed zijn en dat door nieuwe toetreders de kosten per aanslag dalen.

Bij Rijnland is de BSGR in 2019 twee keer aan de orde geweest in de VV. Een keer ging het over de toetreding van de gemeente Leiderdorp, de andere keer over de meerjarenbegroting van BSGR. Het leidde nauwelijks tot discussie. Twee van onze VV-leden hebben wel een notitie gemaakt over de rol van de VV in zijn algemeenheid bij Gemeenschappelijke Regelingen. Het blijft lastig om als VV-lid (op afstand) kaders te stellen voor de gemeenschappelijke regelingen. In de notitie ging het over de drie K’s: verbetering van kwaliteit, vermindering van kwetsbaarheid en verlaging van kosten.

Uit mijn tijd als wethouder van Gouda weet ik dat bij gemeenten soortgelijke discussies spelen.

Binnen Rijnland is een contactambtenaar verantwoordelijk voor de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking tussen Rijnland en de BSGR. Dit functioneert goed. Als portefeuillehouder financiën probeer ik mijn collega’s in het Dagelijks Bestuur aangehaakt te houden door ze bij te praten over ontwikkelingen. De BSGR is altijd bereid de VV te informeren over belangrijke thema’s. Echter actieve betrokkenheid van de VV met de BSGR blijft een permanente uitdaging!”

* **Marco Kastelein**, hoogheemraad bij het hoogheemraadschap van Rijnland

OESO OVER WATER GOVERNANCE IN ARGENTINIË

*Herman Havekes**

■ Eind vorig jaar verscheen het OESO-rapport 'Water Governance in Argentina', een nieuw rapport in de inmiddels imposante reeks studies van deze internationale organisatie[1] over waterbeheer en water governance. Dit artikel gaat, na een beschrijving van enkele van die eerdere studies, in op dit rapport over het Argentijnse waterbeheer, waarna afgesloten wordt met enkele meer algemene conclusies.

Zoals gezegd gaat dit artikel met name in op het nieuwe OESO-rapport over Argentinië. Hieraan gaat echter een korte beschrijving van enkele eerder verschenen OESO-rapporten vooraf. De achtergrond daarvan is enerzijds dat de OESO nu zo'n goede tien jaar belangwekkende studies over het waterbeheer en de water governance uitbrengt, zodat een balans op te maken valt. Anderzijds wordt in dit nieuwe rapport verwezen naar een aantal van die eerdere studies, zodat het onderhavige rapport met die eerdere studies in het achterhoofd beter te begrijpen is. Overigens brengt de OESO, die als missie *Better Policies for Better Lifes* heeft, op het terrein van het waterbeheer zoveel interessante studies uit, dat het te ver zou voeren die hier allemaal te memoreren. Er is dus een keuze gemaakt. Op zichzelf kan het verbazen dat een economische organisatie als de in Parijs gevestigde OESO, waarvan momenteel circa 35 in het algemeen ontwikkelde landen lid zijn, zoveel aandacht aan het waterbeheer besteedt. Dit vindt zijn grondslag in de overtuiging dat een gezonde economische ontwikkeling sterk afhankelijk is van een goed waterbeheer. De OESO werkt overigens niet alleen voor de lid-Staten, zo is Argentinië geen lid van de OESO. Ook andere landen kunnen dus profiteren van de expertise van de OESO.

Eerdere OESO-studies

Als gezegd brengt de OESO nu een goede tien jaar studies over het waterbeheer uit. Aanvankelijk waren dat vooral thematische rapporten, bijvoorbeeld over multi-level governance, financiering, stakeholder involvement en onafhankelijke toezichthouders. Sinds 2013 verschijnen echter ook specifieke landenrapporten, zoals dat over Nederland in 2014. Aldus kan een goede relatie worden gelegd tussen enerzijds meer algemeen geldende theoretische kaders en anderzijds de specifieke watersituatie in een bepaald land. Die rapporten zijn altijd diplomatiek geformuleerd, maar de aanbevelingen zijn er niet minder duidelijk om. De rapporten worden in concept-vorm ook aan het Water Governance Initiative (WGI) voorgelegd.[2] Dit WGI, dat sinds zijn oprichting in 2012 wordt voorgezeten door "onze" Peter Glas, bestaat uit circa 130 vertegenwoordigers uit ongeveer 40 landen, uiteenlopend van ambtenaren van waterministeries, decentrale waterorganisaties, onafhankelijke regulators, de grote internationale waterbedrijven, kennisinstellingen, de wetenschap en niet-gouvernementele organisaties. Kortom, het WGI herbergt enorm veel waterkennis. Dankzij de ondersteuning door een deskundig secretariaat onder leiding van Aziza Akhmouch van de OECD kan dit WGI, dat tweemaal per jaar bijeenkomt, optimaal functioneren. De bespreking leidt dan ook niet zelden ook tot bijstelling van de concept-rapporten doordat de verschillende deelnemers daar duidelijke en soms afwijkende ideeën over hebben.

Vanzelfsprekend moet in deze inleiding ten slotte worden gewezen op de belangwekkende Recommendation on Water van de OESO-Raad van eind 2016. Dergelijke aanbevelingen zijn weliswaar niet bindend, maar plegen door de lid-staten buitengewoon serieus te worden genomen. Met gebruikmaking van de kennis en ervaring die in eerdere studies is opgedaan, bevat dit document ook – de aanbeveling is veel breder – een twaalftal concrete principes voor een goede water governance.[3] Die principes komen uiteraard terug in de studies van na die datum, zoals

* **Herman Havekes** is bijzonder hoogleraar Publieke organisatie van het (decentrale) waterbeheer aan de Universiteit Utrecht en tevens werkzaam bij de Unie van Waterschappen te Den Haag. Hij is voorts redactielid van dit tijdschrift.

in het recente rapport over Argentinië. De aanbeveling is reeds eerder in dit tijdschrift beschreven,[4] zodat hier ter opfrissing van het geheugen volstaan wordt met een opsomming van de twaalf principes, die in zeker opzicht te vergelijken zijn met de bekende eerdere *Building Blocks for Good Water Governance* van het toenmalige Water Governance Centre. Onderverdeeld in drie overkoepelende invalshoeken, te weten doeltreffendheid, doelmatigheid alsmede vertrouwen en betrokkenheid, bevat de aanbeveling in mijn eigen woorden achtereenvolgens de volgende principes:

Doeltreffendheid

1. Deel taken en verantwoordelijkheden voor alle wateraspecten (beleid, implementatie, beheer en toezicht) duidelijk toe en zorg voor afstemming tussen de verschillende instanties;
2. Voer waterbeheer uit op de juiste schaal om recht te doen aan lokale omstandigheden en zorg voor afstemming tussen de diverse schaalniveaus;
3. Zorg voor beleidsafstemming, in het bijzonder tussen waterbeheer en milieu, gezondheid, energie, landbouw, industrie, ruimtelijke ordening en landgebruik;
4. Pas de capaciteit van de instanties aan de complexiteit van de uitdagingen aan en aan de vaardigheden om hun taak uit te voeren;

Efficiency

5. Produceer, actualiseer en deel de relevante data en gebruik ze om het waterbeleid te verbeteren;
6. Verzeker dat governance arrangementen helpen om op een efficiënte, transparante en tijdige manier voldoende geld voor het waterbeheer ter beschikking te hebben;
7. Verzeker in het algemeen belang dat adequate wettelijke regels worden ingevoerd en nageleefd;
8. Bevorder de introductie van innovatieve water governance praktijken door en tussen de verschillende instanties, niveaus en relevante stakeholders;

Vertrouwen en betrokkenheid

9. Benadruk het belang van integriteit en transparantie voor een betere verantwoording en vertrouwen in de besluitvorming;
10. Bevorder stakeholder engagement voor bijdragen aan het waterbeleid en de invoering daarvan;
11. Bevorder water governance methoden die de doorwerking van problemen tussen water-gebruikers, landelijke en stedelijke gebieden en generaties tegengaan;
12. Bevorder periodieke monitoring en evaluatie van het waterbeleid, deel de resultaten met het publiek en breng zo nodig aanpassingen aan.

Thematische rapporten

Een eerste rapport dat in dit overzicht niet mag ontbreken, is het rapport uit 2011 over multi-level water governance.[5] Dit rapport vormt door de methodiek die daarin wordt gepresenteerd immers de basis voor latere studies. Het rapport bespreekt de public governance van het watersysteem- en waterketenbeheer in 17 OECD-landen, te weten: Australië, België (Vlaanderen én Wallonië), Canada, Chili, Frankrijk, Griekenland, Israël, Italië, Japan, Zuid-Korea, Mexico, Nederland, Nieuw Zeeland, Portugal, Spanje, Engeland en de Verenigde Staten (Colorado). Het rapport is grotendeels gebaseerd op een door genoemde landen op diverse overheidsniveaus ingevulde vragenlijst van niet minder dan 20 pagina's. In de kern gaat het rapport over multi-level governance, aangezien in vrijwel alle landen sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden op het terrein van beleid, taken, financiering, ontwikkeling en van uitvoering op verschillende bestuurlijke en territoriale niveaus. Het rapport is nadrukkelijk geen kwalitatief oordeel over de "performance" van de 17 landen.

Gebaseerd op het in het rapport aangereikte OECD Multilevel Governance Framework komt als belangrijkste uitdaging een zevental kloven ("gaps") naar voren: de kloof tussen bestuurlijke en waterstaatkundige grenzen, de informatiekloof, de politieke kloof, de financiële kloof, de capaciteitskloof, de doelstellingenkloof en de transparantie- en verantwoordingskloof. Om deze kloven succesvol te dichten is geen uniforme aanpak mogelijk, maar moet sprake zijn van een integrale, holistische benadering. Niet verwonderlijk is dat de meeste landen zeggen vooral stevige financierings- en capaciteitsproblemen te ervaren. In het laatste hoofdstuk, dat meer dan de helft van dit rapport van een kleine 250 pagina's beslaat, zijn buitengewoon informatieve profielen van de 17 landen opgenomen.

Een tweede rapport borduurt hier als het ware rechtstreeks op voort, doordat het over de belangrijkste kloof gaat: een adequate financiering van het waterbeheer.[6] Dit voor OESO-begrippen relatief compacte rapport van net geen 100 pagina's reikt een kader aan om het waterbeheer in al zijn facetten adequaat te financieren. Het belang daarvan wordt duidelijk gemaakt in Annex B, die een ruwe schatting bevat van de wereldwijd noodzakelijke investeringen in (alleen) drinkwater- en sanitatievoorzieningen tot 2050. De OESO komt, afhankelijk van de precieze uitvoering, tot een bedrag tussen de $ 7,52 en $ 9,23 triljard (p. 94). Dan mag de financiering inderdaad op orde zijn.

Volgens de OESO is "public funding" een essentieel onderdeel van de financiering van het waterbeheer en gelden daarvoor vier belangrijke principes (p. 37-47): het beginsel de vervuiler betaalt, het beginsel de begunstigde (of belanghebbende) betaalt, het billijkheidsbeginsel en het beginsel van samenhang en afstemming van het waterbeleid met andere sectoren, zoals energievoorziening, landbouw, stedelijke en industriële ontwikkeling en handel. Voor een adequaat waterbeheer is veel geld nodig, niet

alleen voor investeringen in de infrastructuur voor de waterketen en het watersysteem, maar ook voor beheer en onderhoud en de “governance” aspecten van het waterbeheer (planning, handhaving, personeel e.d.). In het rapport wordt geconcludeerd dat deze governance kosten nog nauwelijks in rekening worden gebracht. Het rapport vervolgt met een uitvoerig overzicht van allerlei waterheffingen, zoals regulerende heffingen (waarmee anders dan de benaming suggereert, leges worden bedoeld), lozingsheffingen, onttrekkingsheffingen en aan de vergunning gekoppelde verhandelbare waterrechten. Van een groot aantal landen, waaronder Nederland, wordt aangegeven of en zo ja welk systeem van onttrekkings- en lozingsheffingen zij hebben (p. 55-59), wat een rijk geschakeerd beeld laat zien. Als daar al een gemeenschappelijk element in valt te ontdekken, zijn dat de zeer lage heffingstarieven voor onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater.

Landenrapporten

Zoals bekend brengt de OESO ook specifieke landenrapporten uit.[7] In 2012 werd een eerste rapport gepubliceerd over de water governance van een dertiental landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, waarin de multi-level benadering met zijn zeven kloven op bedoelde landen is toegepast.[8] Ook in dit rapport beslaan de informatieve landenprofielen in hoofdstuk 5 ongeveer de helft van het rapport van 176 pagina’s.

Al weer een jaar later verscheen een eerste rapport over een specifiek land, te weten Mexico.[9] Dit rapport van een kleine 300 pagina’s benoemt in hoofdstuk 1 de governance uitdagingen waarvoor Mexico staat. Hoofdstuk 2 beschrijft de noodzakelijke versterking van de river basin governance en hoofdstuk 3 de verbetering van de economische instrumenten en efficiency. In hoofdstuk 4 is een methode opgenomen om de toezichtfuncties in de drinkwater- en sanitatiesector (de *water services*) te versterken, terwijl het slothoofdstuk 5 een voorlopig actieplan bevat om de reorganisatie van het Mexicaanse waterbeheer vorm te geven. Voor dit rapport is een viertal internationale peer-reviewers ingezet uit Engeland, Italië, Brazilië en Australië. Het zal daardoor niet verbazen dat een aantal van de best practices in dit rapport uit deze vier landen afkomstig zijn. Box 1.13 op p. 78 memoreert overigens, zij het niet geheel correct, ons eigen Bestuursakkoord Water en Deltaprogramma.

Met de titel van dit rapport is niets teveel gezegd. Als je de situatie die de OESO in Mexico aantrof op je laat inwerken, bekruipt je eerlijk gezegd het gevoel waar te beginnen? Door de enorme bevolkingsgroei staat de waterkwaliteit sterk onder druk, al heeft 91% van de bevolking toegang tot drinkwater en 90% tot sanitatie. Ook wordt Mexico regelmatig getroffen door overstromingen, droogte en orkanen, die meer dan acht miljoen mensen bedreigen. Er is weliswaar relatief veel beleid, onder meer via de 2030 Water Agenda, maar de uitvoeringskracht is gebrekkig door de institutionele versnippering. Niet voor niets bevat hoofdstuk 5 van de onderhavige studie een aantal stevige institutionele aanpassingen die Mexico volgens de OESO zou moeten doorvoeren.

Zoals bekend verscheen slechts weer een jaar later – de productie van de OESO is ongekend – het rapport over Nederland.[10] Aangezien dit rapport in dit tijdschrift reeds eerder uitgebreid beschreven is,[11] wordt hier volstaan met het memoreren van het ronduit positieve oordeel daarvan. Nederland wordt gezien als een *global reference* waar het gaat om de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening. Het deltaprogramma, de deltacommissaris en het deltafonds zijn hieraan niet vreemd. Ook de bestuurlijke en financiële structuur wordt als robuust ervaren onder meer dankzij de enorme opschaling van de waterschappen en de drinkwaterbedrijven. Dat positieve oordeel moet – in de woorden van de OESO – echter niet tot zelfgenoegzaamheid leiden. Het rapport (p. 19) spreekt over de “long-standing excellent track record of Dutch water governance in several areas”. Die laatste drie woorden ontbraken aanvankelijk in het conceptrapport en zijn aangebracht naar aanleiding van de bespreking daarvan in het WGI. Niet ten onrechte werd er vanuit dat gremium op gewezen dat Nederland op het terrein van de waterkwaliteit nog een weg te gaan heeft. Ook op andere terreinen (vergroting waterbewustzijn, relatie waterbeheer-ruimtelijke ordening, de inzet van economische instrumenten, waaronder heffingen op wateronttrekkingen en op diffuse bronnen, met name uit de landbouw, en het creëren van een onafhankelijke toezichthouder) zag de OESO trouwens nadrukkelijk ruimte voor verbetering. Dit element lijkt in alle euforie over het positieve eindoordeel wel eens te worden vergeten.

Dat positieve oordeel – de betreffende bewoordingen komen voor zover mij bekend in geen enkel ander landenrapport voor – maakte in Nederland bijna op hetzelfde moment een einde aan de toen lopende politieke discussie over de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer. Daarbij lagen in het bijzonder de waterschappen onder zwaar vuur. In het regeerakkoord *Bruggen slaan* van het toenmalige kabinet Rutte II stond dat zij uit de Grondwet zouden verdwijnen, verder zouden worden opgeschaald en later zouden worden samengevoegd met de nieuwe, uit de provincies te vormen, vijf landsdelen. Van al die plannen kwam dankzij het OESO-rapport niets terecht. Op de dag van de presentatie van het rapport in Den Haag stuurde minister Schultz van Haegen van I&M een brief aan de Tweede Kamer, waarin zij onder verwijzing naar het rapport meldde dat er geen reden was de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer aan te passen. Zonder slag of stoot ging de kamer hier enige maanden later mee akkoord. *Succes kent vele vaders* en *Vreemde ogen dwingen*, zo leek het wel.

De grote, ook politieke invloed van de OESO-studies is hiermee ruimschoots aangetoond.

En de OESO-karavaan trok verder. Weer een jaar later verscheen een rapport over het waterbeheer in Brazilië.[12] Ook dit rapport van een kleine 280 pagina's is volgens het bekende stramien opgebouwd. Na de schets van een aantal relevante gegevens en uitdagingen in hoofdstuk 1 bevat hoofdstuk 2 de institutionele organisatie van het waterbeheer en de inmiddels bekende multi-level approach met zijn zeven kloven. Hoofdstuk 3 grijpt het Nationale Pact voor Waterbeheer van Brazilië uit 2011 aan om een aantal verbeteringen door te voeren. Ook bevat het – vanwege de omvang van Brazilië – een drietal regionale case-studies. Hoofdstuk 4 gaat, nu watertekort een van de grootste problemen in Brazilië vormt, over het inzetten van waterverdeling als beleidsinstrument en het slothoofdstuk 5 reikt een actieplan aan om de water governance in Brazilië te versterken. Voor dit rapport kwamen de ingeschakelde peer-reviewers uit Canada, de EU te Brussel, Zuid-Afrika, Portugal en Australië, zodat veel van de best practices uit die landen afkomstig zijn. In box 2.13 op p. 87 komt echter de positie van onze waterschappen als River Basin Authorities aan de orde, waarbij de toezichthoudende rol van provincie en rijk wel erg zwaar is aangezet en in box 3.3 op p. 112 het Bestuursakkoord Water, dat hier beduidend beter is weergegeven dan in het eerdere rapport over Mexico. Ten slotte komt op p. 226 komt de Nederlandse verdringingsreeks nog even om de hoek kijken.

Uit het rapport komen de gebrekkige water governance en de waterverdeling als de twee centrale problemen naar voren. Het eerste punt heeft te maken met de staatsrechtelijke (federale) structuur van Brazilië. Er zijn een federale regering, waarbij er op centraal niveau zo'n acht ministeries betrokken zijn bij het waterbeheer, 27 deelstaten, 200 river basin committees en gemeenten die doorgaans verantwoordelijk zijn voor de water services, waarbij de onderlinge bevoegdheidsverdeling te wensen over laat. Er is geen scherpe rolverdeling en soms sprake van twee beheerders van hetzelfde water (*double dominion)*. Het tweede punt borduurt naadloos voort op die rolverdeling. Brazilië is weliswaar een bijzonder waterrijk land (het heeft 12% van de zoetwatervoorraad in de wereld), maar dat is volstrekt ongelijk verdeeld over het land en dat vraagt dus om een sterke water governance. Om verschillende redenen is die nu niet aanwezig: gebrekkig waterbewustzijn ("er is water genoeg", het waterverbruik is met gemiddeld 167,5 liter per persoon per dag ook een stuk hoger dan in ons land), geen verdringingsreeks voor perioden van tekort, er zijn wel plannen, maar geen uitvoeringskracht, mismatch tussen bestuurlijke schalen en die van het waterbeheer, bestuurlijke fragmentatie, te lage waterheffingen, slechte waterkwaliteit doordat maar 40-50% van het huishoudelijk afvalwater gezuiverd wordt, etc. Ook dit rapport bevat dan ook een groot aantal aanbevelingen voor Brazilië om de water governance te versterken.

Argentinië

Het jongste landenrapport van de OESO van eind 2019 gaat over Argentinië.[13] Dit is een enorm groot land van bijna drie miljoen km2 en qua oppervlakte het achtste land ter wereld. Het heeft circa 45 miljoen inwoners. De waterproblemen in Argentinië, dat bovendien geconfronteerd wordt met een financieel-economisch deplorabele situatie, zijn groot: te veel, te weinig en te vuil water; alles komt voor. Overstromingen zijn verantwoordelijk voor 95% van de jaarlijkse schade door natuurrampen. Ernstige droogte heeft een enorme impact op de economie, die in belangrijke mate afhankelijk is van de landbouw. Ten slotte kent het land enkele van de meest vervuilde watersystemen van de wereld. Afgezet tegen andere Zuid-Amerikaanse landen is de aansluiting op het drinkwaternet buitengewoon laag: voor landelijk gebied zo'n 55% en in de steden zo'n 87%. Het gemiddelde waterverbruik wordt geschat op 300 liter per persoon per dag en slechts 27% van de aansluitingen is bemeterd. De lekverliezen bedragen 30-60%. Het *canilla libre* tariefsysteem (p. 57), waarbij gebruikers een gefixeerde bijdrage betalen los van hun feitelijke gebruik, helpt ook niet bepaald. Met de aansluiting op de riolering is het nog veel slechter gesteld: 6,4% in landelijk gebied en 58,2% in de steden. Slechts 15-20% van het afvalwater wordt voor lozing gezuiverd.

Voldoende ruimte voor verbetering dus. Aan de totstandkoming van dit nieuwe rapport van ruim 220 pagina's werkten deze keer peer-reviewers mee uit Brazilië, Spanje, de Verenigde Staten en Australië. Vanuit Nederland was Monica Altamirano van Deltares van de partij. Het zal aan haar inbreng te danken zijn dat box 2.10 op p. 71-72 een uitvoerige beschouwing van het deltaprogramma bevat. Box 2.3 op p. 53 maakt voorts melding van het samenwerkings-project tussen Dutch Water Authorities en de Provincie van Buenos Aires in het kader van de Blue Deal. Het concept-rapport werd in juni 2019 te Berlijn besproken door het WGI.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Het relatief korte eerste hoofdstuk (p. 21-33) bevat enkele kerngegevens en beschrijft de vele uitdagingen waarvoor Argentinië staat. De regenval bedraagt 500-800 mm per jaar. Van het onttrokken water gaat 74% naar de landbouw, 15% naar de drinkwatervoorziening en 11% naar de industrie. De landbouw is met ruim 40 miljoen ha, waarvan zo'n 2 miljoen ha geïrrigeerd, een cruciale economische sector in Argentinië en is goed voor 6% van het BBP. Meer dan de helft van het land is bestemd voor de landbouw. Droogte, zoals die in 2017-2018, kan dus enorme economische schade toebrengen. Op zichzelf is er net als in Brazilië water genoeg, maar ook hier is het ongelijk verdeeld.

Tegelijkertijd is Argentinië een van de vijftien landen die het meest door overstromingen geteisterd worden. Sinds 1957 waren er twaalf grote overstromingen, waarbij niet alleen slachtoffers vielen, maar die ook ernstige schade toebrachten aan de landbouw, infrastructuur, eigendommen en economische activiteiten. Alleen al in 2012 bedroeg de schade door overstromingen USD 3.4 miljard. Door de lage zuiveringsgraad van het afvalwater is de waterkwaliteit slecht. Daar komen de diffuse lozingen uit de landbouw nog bij. Toenemende verzilting en het van nature in de bodem voorkomende arseen maken de waterkwaliteitsproblemen van zowel oppervlaktewater als grondwater nog groter. Het arseenprobleem, dat wij op zeer bescheiden schaal ook wel in Nederland kennen, doet zich voor op 435.000 km2 land en bedreigt vier miljoen mensen. Wat de bevoegdheden betreft liggen die hoofdzakelijk bij de 23 provincies en de stad Buenos Aires, hetgeen sinds 1994 zelfs in de Grondwet is vastgelegd. Deze instanties hebben bezitten de eigendom en jurisdictie over de watersystemen, ook voor de interprovinciale wateren, en zijn tevens verantwoordelijk voor de water services. Tegelijkertijd betekent dit dat de centrale regering nogal met lege handen staat en de financieel-economische malaise geen ruimte biedt voor grootschalige investeringen. Wat de uitdagingen betreft zorgen vooral de bevolkingsgroei, verstedelijking – 92% van de bevolking woont in de steden waarbij zo'n 20% van de huishoudens in illegale woningen verblijft die vaak in overstromingsgevoelig gebied liggen – en de klimaatverandering de problemen nog groter maken. Het nieuwe Nationale Water Plan uit 2016, de oprichting van een nieuw ministerie van Infrastructuur en Waterbeleid en een Nationaal Kabinet voor Klimaatverandering dat jaar biedt echter kansen om die problemen aan te pakken, zo sluit dit hoofdstuk toch nog enigszins hoopvol af.

Hoofdstuk 2 gaat over de multi-level governance van het Argentijnse waterbeheer en vangt aan met een compacte schets van de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden op het terrein van het waterbeheer. Zoals gezegd ligt de macht vooral bij de (23) provincies, zowel voor het watersysteem- als het waterketenbeheer. In 1994 is dat ook in de Grondwet vastgelegd (artikel 124). Tussen 1991 en 2002 privatiseerden dertien provincies de water services, waarbij grote (Franse) waterbedrijven met de uitvoering werden belast. Er was sprake van langlopende concessies van 30 jaar, maar er kwamen (Mendoza) ook concessies met een looptijd van 95 (!) jaar voor, die wel elke 25 jaar onderhandelbaar waren. Kennelijk was men over deze aanpak niet tevreden, want aan het begin van dit millennium werden veel concessies weer ongedaan gemaakt en werden de water services vrijwel overal ondergebracht bij publieke waterbedrijven, die eigendom van de provincies, gemeenten en deels ook vaak van het personeel zijn. Wat het watersysteembeheer betreft is er een Waterwet uit 2002 en in 2003 sloten de provincies, Buenos Aires en de nationale regering een Federale Waterovereenkomst, waarin liefst 49 *guiding principles* voor het waterbeleid werden vastgelegd. Deze beginselen merken het stroomgebied (*river basin*) aan als meest geschikte schaal waarop het water moet worden beheerd en benadrukten het belang van lange termijnplanning. De jongste ontwikkeling op dit terrein is het Nationale Waterplan uit 2016, dat ambitieuze doelen bevat, zoals 100% aansluiting op drinkwater en 75% voor de riolering. Met zo'n acht verantwoordelijke ministeries op rijksniveau, elk met zijn eigen uitvoeringsorganisaties, 23 provincies, ook weer met hun eigen agentschappen, water authorities en toezichthouders, Buenos Aires en andere gemeenten, elk met zijn eigen operators, en bovendien 16 interprovinciale river basin committees, kan moeilijk anders worden geconcludeerd dan dat de bestuurlijk-organisatorische structuur (p. 38-46) buitengewoon complex is en sterk versnipperd. Het feit dat de centrale regering eigenlijk weinig kan en voor al haar plannen de instemming van de provincies en Buenos Aires nodig heeft, maakt dit nog problematischer. Vandaar dat op de volgende pagina's de Argentijnse situatie naast de eerder besproken twaalf water governance principles van de OESO Recommendation on Water wordt gelegd, hetgeen tot een achttal concrete beleidsaanbevelingen leidt (p. 60-75).

De hoofdstukken 3 en 4 gaan vervolgens in op de governance van het watersysteembeheer resp. de water services en sluiten af met enkele specifieke aanbevelingen. Aangezien veel van wat daarin staat hiervoor al min of meer aan de orde is geweest, wordt volstaan met enkele opmerkingen. Vermeldenswaard is – het doet denken aan onze vroegere IJsselmeer- en Voorste stroom-jurisprudentie[14] – de op p. 89 gememoreerde uitspraak van het Argentijnse Hooggerechtshof die de Matanza Riachuelo Basin Authority naar aanleiding van een klacht van omwonenden opdroeg om sanitatiemaatregelen te treffen. Ook de casus Mendoza (zie Box 3.A.5. op p. 117) van eeuwigdurende (*perpetual*) concessies voor wateronttrekkingen voor zover deze al plaatsvonden onder de algemene Waterwet van 1884, is interessant. Dit vormt uiteraard wel een heel rigide regeling van het overgangsrecht. Bij de invoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 1970 koos ons land een andere aanpak. Reeds plaatsvindende lozingen werden op grond van artikel 31, derde lid, weliswaar geacht over een vergunning te beschikken (de zg. historische of fictieve vergunningen), maar groot verschil met de onderhavige situatie is dat deze historische vergunningen niet onaantastbaar waren. Zij konden worden omgezet in een geschreven vergunning met lozingsvoorschriften of zo nodig worden ingetrokken, hetgeen ook op grote schaal is gebeurd.

In hoofdstuk 4 wordt gewezen op de ambities van het National Water Supply en Sanitation Plan (NWSSP): in 2023 100% aansluiting op drinkwater en 75% op

sanitatie in de steden, die samen ruim 16 miljoen nieuwe aansluitingen impliceren. De kosten daarvan zijn met ruim 20 miljard euro niet gering, zeker in de huidige financiële malaise. Bovendien trekken veel provincies hun eigen plan en wijken zij af van het NWSSP, ondanks het feit dat de centrale regering 2/3 van de projectkosten betaalt. Die regering heeft geen doorzettingsmacht naar de provincies. Doordat de provinciale waterbedrijven – in totaal zijn er zo'n 1825 water service operators (p. 148) – niet erg efficiënt zijn en er geen sprake is van een adequate cost recovery, vormt de financiering dus een zwakke schakel. Nog niet eens de kosten van beheer en onderhoud worden in rekening gebracht en er gelden veel *social tariffs,* niet alleen voor huishoudens, maar tevens voor tal van instellingen, zoals universiteiten, scholen, ziekenhuizen, theaters, sportclubs etc.
Een verouderde en gebrekkige infrastructuur is het onvermijdelijke gevolg. Wat dit betreft heeft het opnieuw publiek maken van het overgrote deel van de water services in 2001-2002 niet aantoonbaar tot verbeteringen geleid. Zo is het aantal personeelsleden van het waterbedrijf van Buenos Aires de afgelopen jaren sterk gestegen tot 3,51 fte per 1.000 drinkwateraansluitingen. Dat is duidelijk meer dan in andere Zuid-Amerikaanse landen en in Nederland doen de waterbedrijven het met nog geen 0,6 fte per 1.000 aansluitingen.[15]

Zoals gezegd bevat dit rapport geen afsluitend hoofdstuk met een concreet plan van aanpak. Een gemis is dat echter niet, aangezien de aanbevelingen waarmee de verschillende hoofdstukken afsluiten, volstrekt helder zijn en Argentinië meer dan voldoende houvast bieden om de waterproblemen bij de kop te pakken.

Conclusies

In telegramstijl volgt hierna een aantal conclusies die op basis van de verschillende OESO-studies getrokken kunnen worden. Allereerst is duidelijk dat het waterbeheer overal in de wereld anders is georganiseerd. Van sterk centralistisch tot sterk decentraal, van toedeling aan algemene bestuurslichamen tot aan specifieke river basin organisaties en van overwegend publiek tot (partieel) privaat. In de tweede plaats is duidelijk geworden dat alle landen voor enorme uitdagingen staan, die door de klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en bevolkingsgroei qua intensiteit nog sterk zullen toenemen. De huidige coronacrisis doet daarbij zorgen rijzen over de beschikbaarheid van het vele geld dat met deze uitdagingen gemoeid is. In de derde plaats is duidelijk dat de water governance in veel landen voorzichtig gezegd voor verbetering vatbaar is. Centrale knelpunten daarbij lijken de institutionele fragmentatie, onvoldoende data en capaciteit, naleving en handhaving van de regels die er op zichzelf vaak wel zijn en, niet in de laatste plaats, tekortschietende financiële middelen. Alles tezamen bedreigt dit zoals de OESO terecht constateert een duurzame en gezonde economische ontwikkeling.

Hiermee is tegelijkertijd de grote betekenis van de OESO-studies aangegeven, die nu zo'n tien jaar verschijnen en een schat aan internationale praktijkinformatie bevatten. Zonder uitzondering zijn die studies grondig en gebaseerd op onderbouwde methodieken, staan zij open voor peer-reviews, worden zij vóór publicatie breed besproken waarbij het WGI een sleutelrol vervult en bevatten zij een groot aantal best practices. Ongeacht of het nu om thematische of landenrapporten gaat; de strekking van de studies en de *ways forward* zijn volstrekt helder, hetgeen ook voor het meest recente rapport over Argentinië het geval is. Het OESO-secretariaat heeft inmiddels een enorme expertise opgebouwd, waarmee de leden (en niet-leden) van de OESO hun voordeel kunnen doen. Dit passende en welgemeende compliment aan de OESO vormt een mooie afsluiting van deze beschouwing.

1 OESO staat voor Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (in het Engels: OECD, dat staat voor Organisation for Economic Co-operation and Development)
2 Zie mijn beschouwing over de tweede bijeenkomst van het WGI te Parijs in WG 05-06/2014, p. 6-9.
3 Die principes waren overigens al eerder gepubliceerd, zie OECD (2015a), *OECD Water Governance Principles*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
4 Carla Boonstra, Ellen van Lindert en Rob Uijterlinde, *OESO Aanbeveling over Water*, WG 02/2017, p. 60-64.
5 OECD (2011), *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
6 OECD (2012), *A Framework for Financing Water Resources Management*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
7 Ook hier is een keuze gemaakt, zodat de rapporten over Zuid-Korea, Jordanië en Tunesië in dit artikel buiten beschouwing blijven.
8 OECD (2012), *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
9 OECD (2013), *Making Water Reform Happen in Mexico*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
10 OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?,* OECD Studies on Water, OECD Publishing.
11 Zie het artikel van Herman Havekes en Maarten Hofstra in WG 02/2014, p. 16-27, alsmede hun interview in hetzelfde nummer met Aziza Akhmouch, p. 10-15.
12 OECD (2015), *Water resources Governance in Brazil*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
13 OECD (2019), *Water Governance in Argentina*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
14 Zie hierover J.H.A. Teulings in Bestrijding van de watervervuiling. Vijfentwintig jaar WVO, Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Unie van Waterschappen, Den Haag 1995, p. 7-8.
15 Bron: Kerngegevens drinkwater 2019, Vewin, Den Haag 2019.

THE NUMBERS TELL THE TALE

IN SEARCH OF MEANINGFUL DATA FOR NATIONAL WATER MANAGEMENT IMPLEMENTATION

*Sandra de Vries, Monique Berendsen, Emilie Broek, Aart van der Horst, Jos Timmerman, Ronald van Dokkum**

With the introduction of the Sustainable Development Goals (SDGs), attention increased towards water with its own goal number 6, and a more comprehensive focus on sustainably managing the entire water cycle in an equitable manner. To meet the needs of the 2030 Agenda, an Integrated Monitoring Initiative for SDG 6 was launched by UN-Water. This article explains the role of the Netherlands in this international process, and how Dutch experiences were shared with other countries as well as with UN-Water. It demonstrates how the established SDG 6 targets and its indicators are useful for a global comparison and analysis of trends but does not suffice for national and local implementation of the SDG targets. Localizing the SDG 6 targets and indicators, or perhaps changing or improving them while considering local circumstances, is essential to receive meaningful data that can enable SDG 6 implementation: sustainable water management and sanitation for all.

An increased attention to water

In 2015, United Nations (UN) member states and a wide variety of stakeholders shaped a new international development agenda to follow up on the Millennium Development Goals (MDGs). The MDGs aimed to improve the social and economic situation in developing countries and, with respect to water, were limited to drinking water and sanitation, leaving other water issues out. With the agreement of the Sustainable Development Goals (SDGs) this changed, and water received a more prominent place with its own goal number 6, granting a more comprehensive focus on sustainably managing the whole water cycle in an equitable manner. Another difference is that the SDG's are applicable to the entire world and not only to developing countries.

To ensure availability and sustainable management of water for all, SDG 6 targets both water quantity and quality, water governance, water ecology and (transboundary) water management.
Like all other countries, the Netherlands is obliged to implement and monitor the Goals. Not only does the Netherlands report on the Dutch SDG 6 status, it also aims to support other countries to implement the water related SDGs. The shift from MDGs to SDGs has implications on monitoring: where the MDGs included only three indicators on water and sanitation, SDG 6 include 11. And where the MDG indicators were monitored primarily through household surveys, SDG 6 monitoring will necessarily involve a large number of national authorities from across sectors. There is thus a great need to strengthen national capacity and

* **Sandra de Vries**, Citizen Science project developer at PULSAQUA (www.pulsaqua.com) and guest researcher at the Delft University of Technology); **Monique Berendsen**, Netherlands Focal Point SDG 6, Senior-Policymaker at the directorate-general Water and Soil of the Ministry of Infrastructure and Water Management; **Emilie Broek**, Secretary Netherlands IHP-HWRP committee (www.ihp-hwrp.nl); **Aart van der Horst**, Senior Policy Advisor Water at the Ministry of Foreign Affairs; **Jos Timmerman**, Founder and consultant on Water and Climate Change of Waterframes; **Ronald van Dokkum**, Advisor Water quality and Nature Management at Rijkswaterstaat.

INDICATORS	TIER	CUSTODIANS
6.1.1 Proportion of population using safely managed drinking water services	II	WHO, UNICEF
6.2.1 Proportion of population using safely managed sanitation services, including a hand-washing facility with soap and water	II	WHO, UNICEF
6.3.1 Proportion of wastewater safely treated	II	WHO, UN-Habitat, UNSD
6.3.2 Proportion of bodies of water with good ambient water quality	II	UN Environment
6.4.1 Change in water-use efficiency over time	II	FAO
6.4.2 Level of water stress: freshwater withdrawal as a proportion of available freshwater resources	I	FAO
6.5.1 Degree of integrated water resources management implementation (0-100)	I	UN Environment
6.5.2 Proportion of transboundary basin area with an operational arrangement for water cooperation	I	UNESCO, UNECE
6.6.1 Change in the extent of water-related ecosystems over time	I	UN Environment, Ramsar
6.a.1 Amount of water- and sanitation-related official development assistance that is part of a government-coordinated spending plan	I	WHO, UN Environment, OECD
6.b.1 Proportion of local administrative units with established and operational policies and procedures for participation of local communities in water and sanitation management	I	WHO, UN Environment, OECD

Figure 1:
The IAEG-SDG indicators, the assigned tiers to the indicators, and the custodian agencies responsible for data collection and methodology development (adopted from SDG 6 Table Indicators, UN-Water, 2019)

resources for monitoring, and to generate political support to do so (UN Water, 2019).

Developing methodologies

SDG 6 monitoring is crucial for accelerating and improving its implementation. Data is the lifeblood of decision-making and the raw material for accountability. Only what gets measured gets managed, meaning there is a fair chance to achieve the projected results, the necessary financial resources support and the political commitment.

For each SDG 6 target a different UN custodian agency is responsible for the development of methodologies to monitor a series of defined indicators as agreed upon by the Inter Agency Expert Group (IAEG), a group under the UN Statistical Commission (UN Water, 2019). In Figure 1 the indicators and its respective custodian agencies are listed. The IAEG-SDG has categorized all the SDG global indicators into three different tiers, depending on the maturity of the methodology to monitor the indicator and to what extent indicator data are already collected. Tier I indicators have an established methodology and standard, and data is regularly produced by countries; tier II indicators have an established methodology and standard, but data is not regularly produced by countries; and tier III indicators lack established methodology and standards.

For SDG 6, indicators 6.3.2, 6.4.1 and 6.6.1 were categorized as tier III in 2017. Recognizing the importance of integration across the goal and to establish and manage a coherent monitoring framework for water and sanitation, the UN custodian agencies for SDG 6 are collaborating under the UN-Water Integrated Monitoring Initiative. This initiative, including substantive support to countries, has resulted in six indicators being in tier I, five in tier II, and none in tier III anymore.

A Proof of Concept: experiences from the Netherlands

In order to facilitate the first phase of methodological development, a Proof of Concept (PoC) process was created to assess the methodologies developed by the custodian agencies. The concept was that all PoC countries, one from each continent, would collect the necessary data requested in the supplied methodologies and provide input and feedback on the methodologies, including the provided step-by-step guide and technical support for each SDG.

As a country that is known for its water management, the Netherlands was requested to be a Proof of Concept country for the monitoring of SDG 6, as were Jordan, Peru, Bangladesh, Uganda, and Senegal. Supposedly, reporting on SDG 6 is easy for the Netherlands being a highly developed country with a long history in water management. This is not entirely true, however. Whereas the data requested for indicators 6.3.2, 6.5.1, 6.5.2, and 6.6.1 are available, but scattered across different institutions, data requested for indicator 6.2.1 are not monitored completely. To be able to deliver data on the use of sanitation services (6.2.1a), the Netherlands must use the account for homeless people, assuming all but homeless people have availability to sanitation services. Figure 2 shows the figure that is derived from data provided for SDG 6.

Figure 2: Level of achievement of SDG 6 in the Netherlands. 67% of the indicators are improving, whereas 33% is not showing any significant change (adapted from CBS, 2019)

The PoC process was coordinated by the Netherlands IHP-HWRP committee, a committee that connects research and policy organizations in the Netherlands working on water to contribute to the UNESCO International Hydrological Program (IHP) and WMO Hydrological Water Resources Program (HWRP). Combining the networks and knowledge of its members, the committee facilitated a process where organizations involved in data collection were brought together, discussing the methodologies, data availability, and indicator applicability towards implementing and achieving the SDG 6 targets (Ter Horst, R. 2016).

To enable the sharing of experiences between PoC countries, the Netherlands hosted a Proof of Concept Workshop in the Netherlands in September 2016 for the PoC countries and the UN custodian agencies. It gave the custodian agencies and UN-Water important input to improve the methodologies and take note of possible future needs from countries to enable monitoring. The most important lessons learned included (Ter Horst, R. 2016):

- Indicator disaggregation is necessary to make monitoring at a national level applicable for local implementation. **The national number does not tell the tale in a local situation**.
- Certain methodologies do result into a number for comparison between countries, but do not give a correct impression. The final value of indicator SDG 6.4.1 combines water efficiency for all sectors, while there can be huge differences. Combining the sectors gives an incorrect and almost useless number. **Combined numbers into 1 single number do not tell the correct tale.**
- Several times, replacing indicators were suggested. Defining good ambient water quality in indicator SDG 6.3.2 was recommended to be replaced by defining the presence of fish species, to indicate that the basic ecological requirements and a minimum of water quality or habitat availability are being met. **Find another number to tell a more meaningful tale.**
- Several methodologies collected statistical data while newer or alternative data collection from i.e. satellites can give an improved insight. For SDG 6.4.2 the ladder approach (Box 1) was recommended: to improve the internal flow calculation, remote sensing evapotranspiration data and in/outflow data from models can be used (Graveland C. et al., 2016). **There is a better way to find the number to tell a more elaborate tale.**
- Most importantly, monitoring of SDG indicators is not about data gathering for the sake of data gathering, but to support decision making processes for improved implementation of the SDG targets. To facilitate this, data should be analysed comprehensively. The indicator methodologies of target 6.3 to 6.6 facilitate this to some extent but are not extensive in how to apply the resulting information for improved implementation of the SDG target. **I know the number, but I do not understand which tale it tells!**

The Proof of Concept process resulted in methodologies developed, tested, and revised, and a range of tools and capacity building mechanisms. This was reason for the UN Water Integrated Monitoring Initiative to move towards the second phase, with the objective to generate a robust baseline for each indicator in as many countries as possible. To this end, countries worldwide were invited to familiarize with the SDG 6 indicators and start the monitoring and reporting process. As a kick-off, the Ministry of Infrastructure and Water Management offered to host the UN-Water Global workshop in November 2017 in Scheveningen, the Netherlands. More than eighty countries participated in this workshop and expressed again the need to support countries in developing national

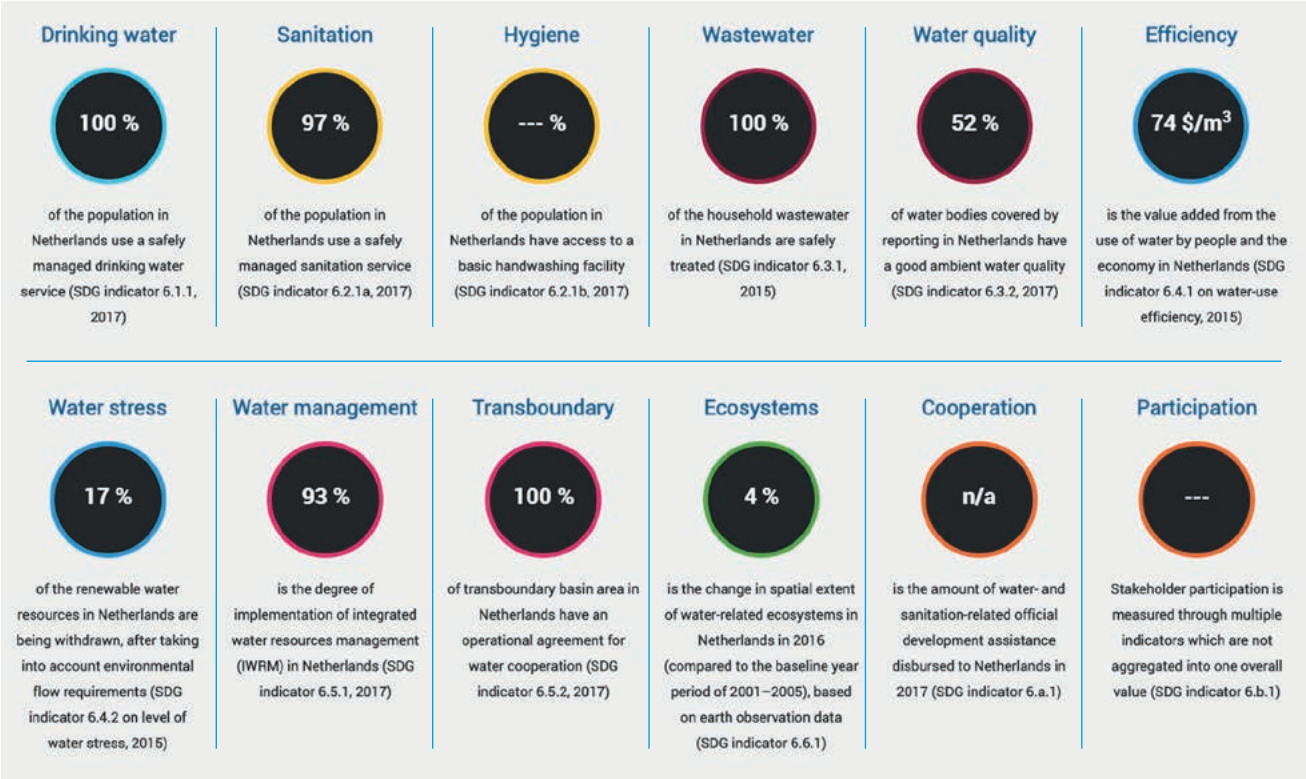


Figure 3: SDG 6 status of the Netherlands, adapted figure from the SDG 6data portal of UN Water on October 7, 2019

information systems, as well as to improve monitoring methodologies and data collection procedures (UN-Water, 2018).

The national needs are different from the global demands

The Dutch Central Bureau of Statistics (CBS) is responsible for reporting to the UN on the 17 SDGs. For the different SDG 6 indicators, institutions and contact persons are assigned. CBS collects all the information from the different institutions. In 2016 and 2018 they reported to the UN as well as published national reports on the Dutch trends concerning the SDG achievements (CBS, 2016a, CBS, 2018a). The last report demonstrates that the trend of SDG 6 moves in the direction that is associated with an improvement of the general wellbeing of the country, as can be seen in Figure 2 (CBS, 2019).

The reported SDG 6 numbers towards the UN for the Netherlands are depicted in Figure 3. Data on hygiene (hand washing) has until now not been collected in the Netherlands. There were also no aspirations to start collecting data on this SDG indicator, as it was not identified as a national concern. This might change in the future. In many other countries, handwashing is a concern, making the indicator relevant considering the SDG objectives. The indicators 6.a.1 and 6.b.1 are both not filled, since the first refers to the amount of official development assistance disbursed to the Netherlands, which is not applicable for the Netherlands, and the second indicator is not aggregated into one overall value.

To increase relevance for the Dutch policy processes, the CBS uses so-called SDGplus indicators, which are the SDG indicators enriched with CES indicators: international recommendations from the Conference of European Statistics to monitor the broad wellbeing of the country. They have been chosen because they apply better to the Dutch situation. In that way, the SDG indicators are a useful entry point to explore possible solutions but are also immediately translated to the Dutch local context and needs for measures to be taken.

Defining a national information strategy to reach SDG 6

Making the right choices for sustainable investments in order to meet the ambition of SDG 6 requires sound, evidence-based information, and knowledge of all dimensions of sustainability. Now the Global ambition has been set, national action by member states is needed on the monitoring, to produce information that responds to their needs and really helps them to secure sustainable development and investments.

UN-Water concludes in its synthesis report on SDG 6, that there is a lack of information in many countries and expresses the need to localize and adapt the

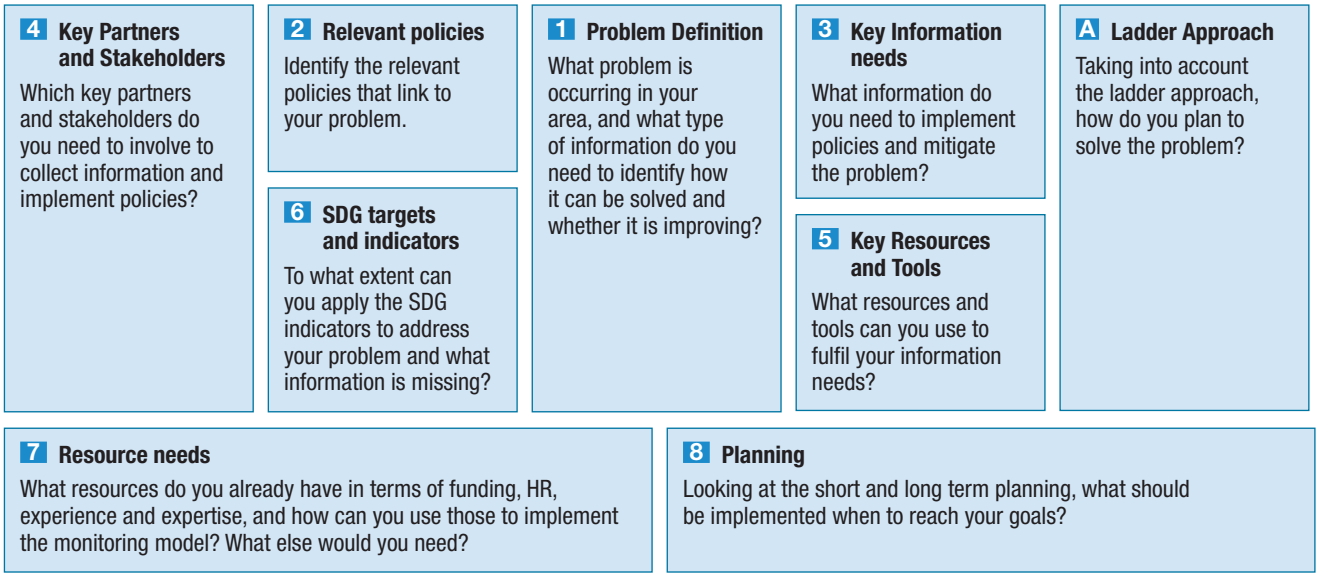


Figure 4: Information Strategy Model

global SDG 6 targets to the country needs in order to incorporate them into national planning processes policies and strategies to set their own targets, taking into account local circumstances. They also advise to include smart technologies like citizen science and remote sensing to improve management and service delivery (UN-Water, 2018).

Reporting at a global level is important for setting a baseline, for comparing between countries, and to hold member states accountable. But it will not be enough to implement and achieve the SDGs within countries. The Netherlands Ministry of Infrastructure and Water Management decided to focus specifically on improving national monitoring, collection of data and information needed at the national level.

The 'International Workshop: Defining a National Information Strategy in view of Reaching SDG 6' was organized from 21 till 23 of May 2019, in Delft, the Netherlands. The Ministry of Infrastructure and Water Management invited countries with whom it has a longstanding cooperation on water management to exchange experiences. Participants from Chile, Colombia, Ethiopia, Egypt, Indonesia, Jordan, Kenya, the Netherlands, Myanmar, Peru, Poland, Tajikistan, Uganda, and Vietnam attended the international workshop. They discussed methodologies to improve the collection of data and information at the national level to enable countries to improve the monitoring relevant to SDG 6.

The workshop provided guidance on how to develop an information system, even under limited availability of resources. In the workshop the participants worked on specific case studies of water management challenges related to SDG targets 6.3 and/or 6.4 in their respective countries.

Masterclasses were given on different methodologies for data collection like remote sensing, emission registration by companies, citizen science, drones & sensors, social media data, and use of models for data scarce locations. This allowed the participants to discover the possibilities of open data and smart technologies to improve monitoring systems.

BOX 1: **THE LADDER APPROACH**

The ladder approach as used in the global indicator methodologies is largely on improving the information available to populate the indicators. At a more generic level, the ladder approach starts from the question "do I have enough information to act?" If yes, then there is no need to collect further information. This is founded in the fact that in a data-poor environment one should only focus on the information needed to mitigate the most pressing problems. Getting a more balanced view of the situation based on a set of indicators is further up the ladder.

From most countries policy as well as technical experts worked together on their country challenge during the workshop, while considering both the technical and policy side. During the 3-day workshop, participants filled an Information Strategy Model (ISM) with content derived from their own case study (*De Vries, S., 2*019). The ISM was designed based on the Business Canvass model and the Information Cycle (Timmerman et al., 2000). The ISM enables the search for meaningful information that can be used for national applicable SDG 6 implementation, describing the rationale of why the information is needed. See Figure 4 for the ISM template. A specific element in the ISM is the 'ladder approach', that supports a stepwise approach, only collecting further information if needed for decision-making (Box1).

To conclude

For long-term sustainability, it is essential to align the SDG monitoring process with existing national monitoring and reporting processes within all relevant sectors and the National Statistical Office, as well as with policy- and decision-making processes and existing institutional and coordination frameworks. The monitoring process needs to be accurately reflected in workplans and budgets. National governments must decide how to incorporate SDG 6 targets into national planning processes, policies and strategies, and set their own targets, considering local circumstances.

To this end, the SDG 6 indicators should be reviewed relative to the information requirements for national policy making. The SDG targets and indicators (and reported data) have shown to be a valuable entry point and resource to explore possible solutions to water management issues. As such, they fulfil their purpose of providing a global perspective. They can be especially useful for hot spot/hot issue analyses and prioritization, but countries need to realise that there is a need to translate the data to their local context and actual measures to be taken. Countries therefore need to identify the domestic issues and priorities and design their monitoring accordingly. The (disaggregated) SDG 6 data can provide a first overall view and help in prioritising issues. But, as the Dutch case shows, not all indicators have the same level of relevance to all countries. And in the Netherlands, a next step to improve towards monitoring practices and reporting that could deliver more meaningful data, is to work towards a disaggregation of the data over space and time. For SDG 6.3, SDG 6.4, and SDG 6.5 it would for example be of interest to disaggregate the data over the 4 different watersheds, and over the different seasons.

In many countries, there is a lack of (quality) data and a need for additional information sources. Open data and additional data sources including citizen science and satellite data, are key to getting close to understanding the real issue. The Netherlands has been moving toward more participating water management practices, also for monitoring, ever since the OECD report of 2014 where it was concluded that the Dutch inhabitants lacked in water awareness.

For countries that are in search of meaningful data and information for national SDG 6 implementation, or in the process of structuring and organizing pathways and stakeholders needed towards real world solutions, the Information Strategy Model can be a good framework to use.

SAMENVATTING

Door de introductie van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen met een specifiek doel gericht op water (SDG 6), is er internationaal meer aandacht gekomen voor duurzaam waterbeheer van de gehele watercyclus. UN-Water is de coördinerende instantie voor VN-organisaties betrokken bij de verschillende water onderwerpen. Om recht te doen aan het integrale karakter van water in de 2030 Agenda, lanceerde UN-Water een Integraal Monitoring Initiatief. Dit artikel beschrijft hoe de Nederlandse ervaringen zijn gedeeld met andere landen en met UN-Water in dit internationale proces. Het integrale waterdoel met zijn deeldoelen en indicatoren (SDG 6) is belangrijk om de mondiale voortgang van landen te kunnen meten, maar geeft de landen onvoldoende informatie om de benodigde maatregelen op nationaal niveau te kunnen bepalen. Om het waterdoel te halen: duurzaam waterbeheer en sanitaire voorzieningen voor allen, is het essentieel dat landen een doorvertaling maken naar nationale doelen en indicatoren om zo de benodigde maatregelen te kunnen nemen.

References:

- UN-Water. Monitor and Report. Online. Available at: https://www.unwater.org/what-we-do/monitor-and-report/, accessed on October 8, 2019
- UN-Water. Roles and Responsibilities. Online. Available at: https://www.SDG6monitoring.org/2030-agenda/roles-and-responsibilities/, accessed on October 8, 2019
- UN-Water, SDG 6 Table Indicators, 2017. Online. Available at: www.unwater.org/app/uploads/2017/05/SDG6_TABLE_INDICATORS_2.pdf, accessed on October 8, 2019
- UN-Water, SDG 6 Table Indicators, 2019. Online. Available at: https://www.unwater.org/app/uploads/2019/02/SDG 6_TABLE_INDICATORS_12feb2019-01.png, accessed on October 8, 2019
- CBS, 2016. Meten van SDGs: een eerste beeld van Nederland
- Graveland, C. et al. 2016. Sustainable Development Goals for water – SDG 6.4 – Three step approach for monitoring, CBS
- Duurzame ontwikkelingsdoelen: de stand voor Nederland, 2018, CBS
- CBS, 2019a, Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals
- CBS, 2019b, Monitor Brede Welvaart 2019: een toelichting. Also available at https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/20/monitor-brede-welvaart-2019
- UN-Water, 2018. SDG 6 Synthesis Report 2018 on Water and Sanitation. United Nations, New York. Available at: https://www.unwater.org/app/uploads/2018/12/SDG 6_SynthesisReport2018_WaterandSanitation_04122018.pdf
- Summary Report Global workshop for integrated monitoring of Sustainable Development Goal 6 on water and sanitation, 2017, UN-Water
- Ter Horst, R. 2016. GEMI proof of concept report, The Netherlands. Pilot testing of the draft monitoring methodologies for SDG 6 global indicators.
- De Vries, S. 2019. Report of the International Workshop: Defining a national information strategy in view of reaching SDG 6.
- Timmerman, J.G.; Ottens, J.J. and Ward, R.C. 2000. The Information Cycle as a Framework for Defining Information Goals for Water-Quality Monitoring. *Environmental Management* 25(3): 229–239, https://doi.org/10.1007/s002679910018

COST-BENEFIT ANALYSIS OF INVASIVE MUSKRAT CONTROL IN THE NETHERLANDS

COMPLETE REMOVAL AS FINANCIALLY RATIONAL STRATEGY

*Sandra Zappeij-Ploeger, Morrison T. Pot, Daan Bos**

■ Muskrats threaten public safety in The Netherlands by burrowing into water-retention structures, and a control programme has been in effect since 1941. Recent European legislation on Invasive Alien Species requires Member States to take appropriate action in muskrat control, based on the cost-effectiveness and socio-economic aspects of control. The costs of inaction must also be considered. Possible control strategies include (i) year-round trapping to maintain numbers at a given level; (ii) no control; and (iii) complete removal. We estimate the costs of labour, the costs of repairing damage inflicted by muskrats, and investment in preventive measures of each strategy, and conclude that the Net Present Value (assuming 3% inflation and 5% interest rate) is lowest for the 'complete removal' option. Importantly, complete removal is achievable, but its success is dependent upon competent staff that work in a motivated and coordinated manner.

In Europe, 1200-1800 invasive alien species (IAS) are associated with an annual damage and control costs estimated at €12 billion (Kettunen *et al*. 2008, Scalera *et al*. 2010, Williams *et al*. 2010). Besides financial costs associated with damage (e.g. to agricultural crops) and population control, IAS are considered a significant threat to biodiversity, and are associated with impacts on human health, as recognized by several international agreements (Roy *et al*. 2016). European legislation (EU regulation No. 1143/2014) is now in place that requires Member States to take appropriate action against IAS listed as high-profile through, for instance, management obligations and trade restrictions (Genovesi *et al*. 2014). In such European policy, cost-benefit analyses are recognized as an important decision support framework in IAS management (Reyns *et al*. 2017). According to the EU regulation, muskrats are deemed to pose a high-risk, requiring EU Member States to take appropriate action when muskrats are found on their territory (Genovesi *et al*. 2015, Booij *et al*. 2017, Roy *et al*. 2018). The control actions should be based on sound information on the cost-effectiveness and socio-economic aspects of control.

The muskrat (*Ondatra zibethicus*) is a semi-aquatic rodent native to North America and invasive in Europe. Muskrats are considered a threat to public safety in several low-lying European countries due to their habit of burrowing into water-retention structures such as dykes, dams and levees (Ydenberg *et al*. 2019). The Netherlands is a country vulnerable to flooding with a vast network (~280.000 km) of waterways and carefully regulated water levels. However, along with rich waterway vegetation, few predators and a mild maritime climate, these features offer high-quality habitat to muskrats, and their numbers grew quickly after initial settlement. Dutch authorities recognized the risks associated with muskrat's burrowing habits, and responded by setting up a control programme immediately after invasion of the species in 1941 (van de Peppel 1949, Barends 2002, van Loon *et al*. 2017*a*). The Dutch muskrat control programme is carried out by professional trappers, who spend their time looking for signs of muskrat presence, setting and checking lethal traps along hundreds of thousands kilometres of waterway (Barends 2002). Regular revisits are required to check for remnant animals. In recent years, around 400.000 person-hours were spent and in 2018 ~54.000 muskrats were trapped (Unie van Waterschappen 2018). There has been a declining trend in the catch since 2004 (van Loon *et al*. 2017*a*), which population modelling (van Loon *et al*. 2017*b*) indicates is related to a declining population.

* **Sandra Zappeij-Ploeger**, Economist at Waterschap Zuiderzeeland;
Morrison T. Pot en **Daan Bos**, Ecologist at Altenburg & Wymenga ecological consultants.

Associated with this decline, the control organisations have been able to slowly diminish trapping effort over the past decade.

The primary objective of the Dutch muskrat control programme is to safeguard the integrity of the water infrastructure, and to maintain public safety. Until June 2019, the strategy aimed to maintain the muskrat numbers at or below an average trap-rate of 0.15 muskrats per kilometre of waterway per year, a level barely attained after several decades of effort. Because control measures are expensive, large numbers of animals are killed annually, and other species are (directly and indirectly) killed as well (Zandberg *et al*. 2011, Bos and Gronouwe 2018), there is ongoing debate about the rationality, desirability and effectiveness of muskrat trapping as a control method.

Other possible control strategies exist. Other than lowering or raising the desired capture rate, alternative strategies for Dutch muskrat control would be *no control* or *complete removal.* Under the latter, once all muskrats have been removed, limited control measures are required (Gren 2008, Bos and Gronouwe 2018). Complete removal differs from eradication in the sense that a (minor) ongoing trapping effort will be required along the borders to prevent recolonisation (Robertson *et al*. 2017). Practical field examples at regional scale from the Netherlands, Flanders (Belgium) and the UK (Gosling and Baker 1989) illustrate that complete removal of muskrat is feasible (Bos and Gronouwe 2018). Good evidence shows that the Dutch control programme reduces muskrat population size provided that the levels of the effort are in adequate proportion to the population present (van Loon *et al*. 2017*a*, Bos *et al*. 2019). Under the strategy of no control, preventive measures are required to discourage or prevent muskrat burrowing (Spoorenberg 2007), for example by applying mesh wire, concrete or steel along all dykes and levees (BCM 2007, Zandberg *et al*. 2011).

In general, the political assessment of alternative strategies should be based on careful risk assessment and evaluation by multiple and diverse criteria, including ethics, biodiversity, effectiveness with regard to public safety, practicality, negative impacts, acceptability and costs (Booy *et al*. 2017, Roy *et al*. 2018). Risk assessments are given by Kumschick *et al*. (2015) and Carboneras *et al*. (2018). Biodiversity criteria are debated in Bos & Gronouwe (2018) and Bakker & Bos (2019). In this paper we aim to analyse muskrat control from a financial point of view.

Methods

Three main types of financial cost can be identified in relation to muskrat control: (i) ongoing costs for repair of damage caused by muskrats; (ii) ongoing costs associated with control activities; (iii) one-time costs for the installation of measures to prevent damage. Some of these costs incur to the Regional Water Authorities, and others to third parties, but these are not distinguished here. We distinguish two relevant time periods: short-term (≤12 years; intended to allow time for implementation); and long-term (13-30 years). We estimated the annual cost (2018 prices) of the components of each strategy based on: (i) data from the Regional Water Authorities and their member control organisations; (ii) questionnaires. The long-term required effort in each scenario has been calculated from the available length of waterways in the country and in a zone along the border, in combination with best professional judgement on required effort in relation to muskrat presence (Bos and Gronouwe 2018). With this information, we calculated the Net Present Value for each strategy over 30 years, assuming 3% inflation and 5% interest rate (see table 1). We examine the robustness of the findings with a sensitivity analysis changing relevant assumptions and parameter values. Further details may be found in a technical report (in Dutch) by Bos & Gronouwe (2018).

The strategy *complete removal* refers to a nationally-coordinated effort to remove muskrats from The Netherlands completely. We assumed that control effort would have to be maintained for twelve years at a level of 400.000 hours per year, after which it could be reduced to 200.000 hours per year, concentrated along the national borders to prevent recolonisation from neighbouring countries. This scenario is derived from a population modelling exercise by van Loon *et al*. (2017*b*). No preventive measures are required. We assume that muskrats will be eliminated in The Netherlands, and that costs associated with damage control and damage recovery will fall to zero.

The second strategy, *maintaining numbers at a given level*, works towards low muskrat population size (as indicated by an annual catch below 0.15 muskrat per km waterway) by ongoing control. Based on 2018 levels, the effort can be reduced to about 280.000 hours per year over the long-term, and no preventive measures are required. Given that the required low numbers are achieved, the ongoing costs for inspection, repair, dredging and damage to third parties (being parties other than Regional Water Authorities) are limited.

The third strategy, *no control*, is implemented by investing in preventive measures along 17.800 km of essential water infrastructure. For practical reasons, it would not be possible to implement these everywhere at once, and these costs are therefore assumed to increase linearly over a period of twelve years until all investments have been realised. The costs for preventive measures refer to installation of mesh wire at a unit value of €45/m (Unie van Waterschappen 2014). Preventive measures are assumed to have a limited lifetime and will be written off over a period of 30 years. Capital costs have been

Category	Cost item	Complete removal		Maintaining numbers at a given level		No control	
		Short-term costs in K€	Long-term costs in K€	Short-term costs in K€	Long-term costs in K€	Short-term costs in K€	Long-term costs in K€
Control	Labour	30.660	15.190	30.660	23.280	30.660	0
	Transport and trapping equipment	5.800	2.870	5.800	4.400	5.800	0
	Innovation and research	300	150	150	150	150	150
	Other	4.630	2.290	4.630	3.520	12.300	0
Water safety	Physical preventive measures	0	0	0	0	3.890	46.690
	Inspection (labour)	1.350	960	1.350	1.155	1.350	2.660
	Damage recovery water retaining structures	1.630	0	1.630	160	1.630	0
Water systems (maintenance)	Dredging for restoration water system	230	0	230	20	230	460
	Restoration of banks	800	0	800	80	800	7.080
Other costs	Communication	120	0	120	60	240	120
	Zoönotic diseases	0	0	5	0	10	10
	Damage to third parties	100	0	100	10	100	2.460
Total		**45.620**	**21.460**	**45.475**	**32.835**	**57.160**	**59.630**

Table1: Annual estimated short-term and long-term costs (in K€; price levels of 2018) of muskrat control under the three strategies. Short-term costs refer to costs made in year 1.

activated in order to spread them over the years. Due to the lack of any control programme, we assume that the muskrat numbers will rise to be higher than in 2018 (Bos *et al*. 2019). Thus, costs for inspection, damage repair, dredging, zoönotic diseases and damage to third parties along the remaining lengths of waterway, are expected to increase. Under the strategy of no control, costs associated with professional trapping are zero, because no trapping would be required. There are, however, friction costs during the transition period, for retraining the current team of professional trappers.

Other strategies, varying in control intensity in space or time (Bos and Ydenberg 2011), have not been included in the analysis, because they had previously been dismissed as unsuitable or suboptimal (Bos and Gronouwe 2018). They are considered to lead to higher muskrat population sizes than publicly can be accepted without large investments in preventive measures. In addition, they are intermediate to the three strategies studied and therefore less informative.

Results

Table 1 summarizes the estimated annual cost (2018 prices) of each component of each strategy, over both the short- and long-terms. Note that the estimate is given for year 1 of the short-term period. The cost declines over the remaining 11 years of the short-term period under two out of three strategies. Figure 1 displays the trajectory of annual costs (2018 prices) over the full 30-year period. The most important contrast lies in the ongoing cost for labour (muskrat control) and the up-front implementation of preventive measures. To a lesser extent there are differences in costs for maintenance of the water system, especially the restoration of earthen banks, and inspection related to water safety. Figure 2 compares the distribution of costs across the main categories in years 1 and 30 of each strategy.

Under the strategy of *maintaining numbers at a given level,* the costs follow the current declining trend to stabilise at ca. €33 million annually in the long-term (figure 1). This is in contrast to the strategy of *complete removal* in which control effort is maintained at the current level, until complete removal is accomplished. Under *complete removal* long term annual costs are estimated at ca. €21 million. Thus, after 10-15 years of investment, the annual difference in costs between these two scenario's amounts to approximately €10 million. The long-term costs of the strategy *no control* are highest at ca. €60 million, which is mainly due to the high investment in preventive measures. To a lesser extent, there are expected costs of damage to the extensive network of earthen banks of waterways that are not essential for water safety and thus not protected by preventive measures.

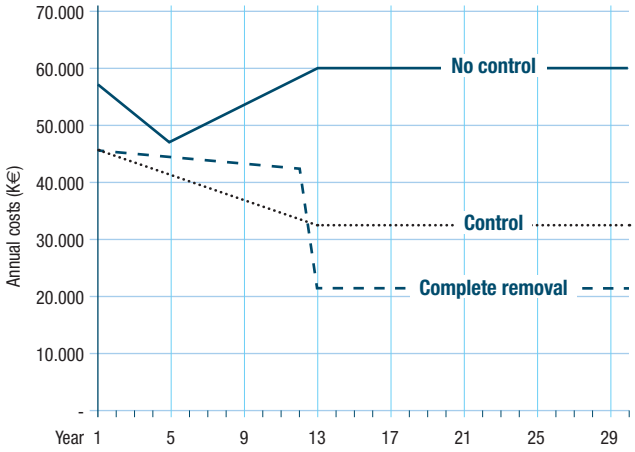


Figure 1: Development of annual costs in K€ over a 30-year period. The striped line represents the strategy of complete removal, the dotted line the strategy of continued control at low equilibrium and the solid line refers to no control.

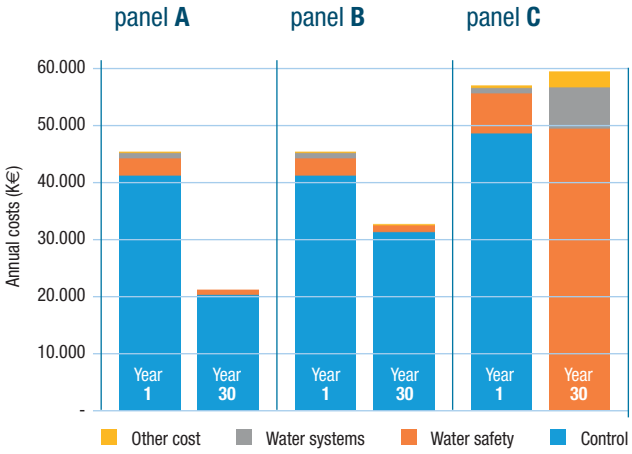


Figure 2: Distribution of costs under the three scenario's in year 1 and year 30. Panel A represents a strategy of complete removal, B refers to a strategy of continued control at low equilibrium and C refers to no control.

Table 2 shows the 'Total Cost' (i.e. the sum over the 30 year trajectory of each strategy, in 2018 €) and the 'Net Present Value' (the total cost, with costs after year 1 discounted by 3% inflation, and raised by 5% borrowing costs for capital investments). Both measures indicate that *complete removal* has the lowest expected cost. The Net Present Value of *complete removal*, is €740 million, €832 million under *maintaining numbers at a given level,* and €1.3 billion under the scenario of *no control* (table 2). The sensitivity analysis, in which we tested for the effect of changing parameter values (± 20%) on model outputs, showed that these estimates are robust, and change little in response to alterations of parameter values (table 3).

Discussion

The important finding of this study is that complete removal of muskrats from the Netherlands is financially rational. We are confident that this outcome of the analysis is robust, though agree that the exact levels of costs identified are open to debate. Here we devote attention to the costs of labour, and the implementation of preventive measures, because these are pivotal in the analysis at large. The costs of labour in future scenarios are based on best professional judgment of staff responsible for coordination of control at national level. It directly relates to historical data from The Netherlands (van Loon *et al*. 2017*a*). The historical data indicate that control costs are higher with a higher population density. This important finding is substantiated by population modelling (van Loon *et al*. 2017*b*) and corroborated by practical experience in Flanders (Stuyck 2008; pers. comm. M. vanderWeeën) and in The Netherlands. Because each trap requires time to set out, and must be checked regularly, the rate at which waterways can be patrolled (km per hour) is low when the capture rate is high, in turn presumably due

Table 2: Total costs and Net Present Value in K€ of the three relevant scenarios

Scenario	Total costs (K€)	Net Present Value (K€)
Complete removal	915.735	739.763
Maintaining numbers at a given level	1.067.210	832.393
No control	1.707.832	1.298.674

Table 3: Effects of ±20% variation in parameter values on total costs and Net Present Value

Parameter	Effect
Short-term costs for labour under no control	3%
Speed at which physical preventive measures are installed under no control	3%
Interest rate in calculation of capital charges under no control	6%
Costs for inspections under complete removal	1%
Length of water retaining structures requiring preventive measures under no control	13%
Costs per meter of preventive measures under no control	12%
Costs of third parties under no control	1%
Costs for bank recoveries under no control	2%

to a high population level. As a consequence, control organisations need to invest less in labour as the catch rate declines

The costs for preventive measures strongly depend on the timeframe and the extent (length of dikes and levees, km) over which they are implemented. We have opted for gradual implementation (over a period of 12 years), using mesh wire, along the entire length of essential dikes and levees (17.800 km). The use of mesh wire as a preventive measure is among the cheapest options and we assume that it is technically feasible everywhere. The use of other materials, such as concrete or steel, would result in higher costs. Lowering the annual costs for preventive measures by protecting less of the essential water-retaining infrastructure will lower public safety (Bayoumi and Meguid 2011, Ydenberg *et al*. 2019). Given the fact that the investments in safety from flooding in The Netherlands exceed billions of euro's, we believe that such a compromise cannot be acceptable for the Dutch Water Authorities, the Dutch government or the general public.

The results of the analysis presented here are generally consistent with Bomford & O'Brien (1995) and Clark (2010), who show that control can be an economically rational activity, depending on the rate of inflation, the damage caused by muskrats and the cost of trapping them. Reducing the population is an investment that can be regained in the longer term. Reinhardt *et al*. (2003) conclude that eradication of muskrats on a national scale in Germany is likely to be economically sound, taking into account the maintenance costs for waterways and water infrastructure, as well as costs for public health, agriculture and fisheries. Panzacchi *et al*. (2007) show that eradication of the coypu (*Myocastor coypu*) in Italy presumably has a very favourable cost-benefit ratio. The successful eradication campaigns for muskrats and coypu in England (Gosling and Baker 1989, Baker 2010) were carried out because it was clear at the time that this investment would prove effective in the long run. In retrospect, that is also the case.

In addition to the financial arguments presented above, the difference between each of the strategies has also been weighed for other criteria, as has been mentioned in the introduction (Bos and Gronouwe 2018). Each Regional Water Authority has been informed and has debated the pro's and con's of the different strategies. Finally, the information has supported a policy decision by the Dutch Water Authorities in June 2019 to change the previous management objective from *maintaining numbers at a given level* to *complete removal*.

Now there may be a strong economic incentive for complete removal, as indicated by the large difference in Net Present Value between the strategies (table 2), but this has little relevance for the individual trapper, unless their job perspectives are taken into account properly. Thus, given that the success of any muskrat control programme is to a large extent dependent upon competent staff that works in a coordinated and motivated way, the personal interests of the trappers need to be taken serious by the control organisations. If not, the analysis presented has limited relevance.

Conclusion

We have shown, based on a cost-benefit analysis, that complete removal would be a financially rational strategy for Dutch muskrat management. Under compete removal the investments required are lower than future costs to maintain a strategy of control at low equilibrium population size, or to apply a strategy of no control coupled with preventive measures to protect against flooding and maintain public safety.

Acknowledgements

We highly appreciate the input from many of the professional trappers for their contribution to our understanding of professional muskrat control. This analysis has been supported by a project team of the Dutch and Regional Water Authorities with members J. Boontjes, S. Dol, R. Kleinman, D. Moerkens, H. Post, B. Rietman en E. de Wit. We also thank several experts for their willingness to share their insights: S. Baker, P. Robertson, M. Vanderweeën, M. Maas en P. van Tulden. R.C. Ydenberg gave very useful comments on an earlier version of the manuscript.

ABSTRACT

Door graverij in waterkeringen bedreigen muskusratten de Nederlandse waterveiligheid en daarom wordt de soort al sinds de vestiging in 1941 bestreden. Recente Europese wetgeving met betrekking tot invasieve exoten verplicht de lidstaten van de EU om passende maatregelen te treffen ten aanzien van het beheer van muskusratten, afhankelijk van kostenefficiëntie en socio-economische factoren. Ook dient het alternatief van een beheerstrategie waarin geen muskusratten worden bestreden te worden overwogen. Mogelijke strategieën in het muskusrattenbeheer zijn (i) bestrijding waarbij de dichtheden op een bepaald laag niveau worden gehouden; (ii) geen bestrijding; (iii) volledige verwijdering. In dit artikel schatten we de kosten voor arbeid, de kosten voor het repareren van schade aangebracht door muskusratten en investeringen in preventieve maatregelen voor elk van deze strategieën op korte en lange termijn in. We concluderen dat de Netto Contante Waarde (uitgaande van 3% inflatie en 5% rente) het laagst is voor 'volledige verwijdering'. Volledige verwijdering van de muskusrat is realistisch en haalbaar, maar het succes van deze strategie is afhankelijk van competente bestrijders die gemotiveerd en gecoördineerd kunnen werken.

Literature

- Baker SJ (2010). Control and eradication of invasive mammals in Great Britain. Revue scientifique et technique (International Office of Epizootics) 29: 311–327.
- Bakker ES & Bos D (2019). Invloed van Muskusratten op moerasontwikkeling en biodiversiteit. A&W-rapport 2540. Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek, Feanwâlden.
- Barends FKN (2002). The muskrat (*Ondatra zibethicus*): expansion and control in the Netherlands. Lutra 45: 97-104.
- Bayoumi A & Meguid MA (2011). Wildlife and safety of earthen structures: A review. Journal of Failure Analysis and Prevention 11: 295–319.
- BCM (2007). Gevolgen van graverij door muskusratten en beverratten voor de veiligheid van waterkeringen. DHV, Amersfoort.
- Bomford M & O'Brien P (1995). Eradication or control for vertebrate pests? Wildlife Society Bulletin 23: 249-255.
- Booy O, Mill A, Roy H, Hiley A, Moore N, Robertson P, Baker S, Brazier M, Bue M, Bullock R, Campbell S, Eyre D, Foster J, Hatton-Ellis M, Long J, Macadam C, Morrison-Bell C, Mumford J, Newman J, Parrott D, Payne R, Renals T, Rodgers E, Spencer M, Stebbing P, Sutton-Croft M, Walker K, Ward A, Whittaker S (2017). Risk management to prioritise the eradication of new and emerging invasive non-native species. Biological Invasions 19: 2401-2417.
- Bos D (2017). Information on measures and related costs in relation to species included on the Union list.
- Bos D & Gronouwe J (2018). Toekomst van het muskusrattenbeheer in Nederland. Deel A: De mogelijkheden onderzocht. A&W-rapport 2461. Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek, Feanwâlden, The Netherlands.
- Bos D, Kentie R, La Haye M & Ydenberg RC (2019). Evidence for the effectiveness of controlling muskrat (*Ondatra zibethicus* L.) populations by trap- ping. European Journal of Wildlife Research 65: 45.
- Bos D &Ydenberg RC (2011). Evaluation of alternative management strategies of muskrat *Ondatra zibethicus* population control using a population model. Wildlife Biology 17: 143–155.
- Carboneras C, Genovesi P, Vilà M, Blackburn T, Carrete M, Clavero M, ... & González-Moreno P (2018). A prioritised list of invasive alien species to assist the effective implementation of EU legislation. Journal of Applied Ecology 55: 539-547.
- Clark CW (2010). Optimal control theory in one dimension. In: Mathematical Bioeconomics: the mathematics of conservation, 3rd edition. John Wiley & Sons Ltd, New Yersey
- Genovesi P, Carboneras C, Vila M, & Walton P (2015). EU adopts innovative legislation on invasive species: a step towards a global response to biological invasions? Biological Invasions 17: 1307-1311.
- Gosling LM & Baker SJ (1989). The eradication of muskrats and coypus from Britain. Biological Journal of the Linnean Society 38: 39-51.
- Gren IM (2008). Economics of alien invasive species management-choices of targets and policies. Boreal Environment Research 13: 17-32.
- Kettunen M, Genovesi P, Gollasch S, Pagad S, Starfinger, U, ten Brink P & Shine C (2008). Technical support to EU strategy on invasive species (IAS)-Assessment of the impacts of IAS in Europe and the EU (final module report for the European Commission).
- Kumschick S, Gaertner M, Vilà M, Essl F, Jeschke JM, Pyšek P, ... & Evans T (2015). Ecological impacts of alien species: quantification, scope, caveats, and recommendations. Bioscience 65: 55-63.
- Panzacchi M, Cocchi R, Genovesi P & Bertolino S (2007). Population control of coypu *Myocastor coypus* in Italy compared to eradication in UK: a cost-benefit analysis. Wildlife Biology 13: 159-171.
- Reinhardt F, Herle M, Bastiansen F & Streit B (2003). Economic impact of the spread of alien species in Germany. Berlin, Germany: Federal Environmental Agency (Umweltbundesamt).
- Reyns N, Casaer J, de Smet L, Devos K, Huysentruyt F, Robertson PA, Verbeke T & Adriaens T (2018). Cost-benefit analysis for invasive species control: the case of greater Canada goose Branta canadensis in Flanders (northern Belgium). PeerJ 6:e4283.
- Robertson PA, Adriaens T, Lambin X, Mil, A, Roy S, Shuttleworth CM & Sutton-Croft M (2017). The large-scale removal of mammalian invasive alien species in Northern Europe. Pest Management Science 73: 273-279.
- Roy HE, Rabitsch W, Scalera R, Stewart A, Gallardo B, Genovesi P, ... & Branquart E (2018). Developing a framework of minimum standards for the risk assessment of alien species. Journal of Applied Ecology 55: 526-538.
- Scalera R (2010). How much is Europe spending on invasive alien species? Biological Invasions 12: 173-177.
- Stuyck J (2008). Muskusrattenbestrijding in Vlaanderen. Bevalt de nieuwe aanpak? Zoogdier 19: 18–19.
- Panzacchi M, Cocchi R, Genovesi P & Bertolino S (2007). Population control of coypu Myocastor coypus in Italy compared to eradication in UK: a cost-benefit analysis. Wildlife Biology 13: 159–171.
- Spoorenberg C (2007). Preventieve maatregelen tegen graverij van muskusratten en beverratten. DHV, Amersfoort, The Netherlands.
- Unie van Waterschappen (2014). Landelijk Jaarverslag Muskusrattenbestrijding 2014. Unie van Waterschappen, Den Haag.
- Unie van Waterschappen (2014). Pilot preventieve maatregelen tegen graverij. Unie van Waterschappen, Den Haag.
- Unie van Waterschappen (2018). Landelijk Jaarverslag Muskusrattenbestrijding 2018. Unie van Waterschappen, Den Haag.
- van de Peppel JB (1949). De Muskusrat in Nederland. De Levende Natuur 52: 129-133.
- van Loon EE, Bos D, van Hellenberg Hubar CJ & Ydenberg RC (2017a). A historical perspective on the effects of trapping and controlling the muskrat (*Ondatra zibethicus*) in the Netherlands. Pest Management Science 73: 305-312.
- van Loon EE, Ydenberg RC, Bos D 2017b. Statistical estimation of Musk rat abundance. Altenburg & Wymenga/Universiteit van Amsterdam, Veenwouden/Amsterdam
- Ydenberg RC, van Loon EE, Bos D & van Hemert H (2019). Damage to dykes and levees in the Netherlands is extensive and increases with muskrat (*Ondatra zibethicus*) density. Lutra 62: 39-53.
- Zandberg F, de Jong P & Kraaijeveld-Smit F (2011). Muskusrat. Op alternatieve wijze schade voorkomen.: Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren/Bont voor Dieren/De Faunabescherming, Den Haag, The Netherlands.

INTERVIEW

INTEGRAAL PROJECTMANAGEMENT SLEUTEL VOOR SUCCESVOLLE UITVOERING

*Koen van Bezu**

■ Het Integraal Projectmanagementmodel is hét model waarmee in de watersector structuur wordt gegeven aan projectorganisaties. Ontwikkeld door en voor Rijkswaterstaat, maar nu breed toegepast in de infrasector en daarbuiten. Edgar Keukenmeester en Ingrid Klokke reflecteren met Koen van Bezu op de ontwikkeling en het succes van het model in de Nederlandse watersector.

Hebben jullie wel eens in een IPM-team gewerkt?

Klokke werkte eerder al eens als contractmanager in een IPM-team gewerkt, als consultant in de zorgsector. Binnen Ruimte voor de Rivier was ze contractmanager op programmaniveau. Keukenmeester was eerder contractmanager van het project Stroomlijn. Hij werkte ook binnen Ruimte voor de Rivier, waar hij verantwoordelijk was voor de programmabeheersing en het programma als geheel. Beiden hebben in hun carrière een goed beeld gekregen van het werken in IPM-teams, onder andere in de watersector. De afgelopen tien jaar zagen zij dat IPM een normale werkwijze is geworden in de watersector. Zowel bij waterschappen als bij Rijkswaterstaat is het een

Edgar Keukenmeester is programmamanager van het waterveiligheidsprogramma Ruimte voor de Rivier. Hij is daarnaast namens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrokken bij het project Vrachtwagenheffing en bij diverse projecten op het gebied van luchtvaart.

Ingrid Klokke is sinds september 2019 portfoliomanager bij Rijkswaterstaat Grote Projecten en Onderhoud. Daarvoor hield zij zich binnen de programmadirectie van zowel het Hoogwaterbeschermingsprogramma als Ruimte voor de Rivier bezig met contractmanagement en programma-beheersing.

---

* **Koen van Bezu**, redacteur Water Governance.

HET INTEGRAAL PROJECTMANAGEMENT (IPM)-MODEL IN HET KORT

Vanaf 2006 past Rijkswaterstaat het IPM-model toe voor het managen van projecten. Infrastructuurprojecten werden in die tijd complexer, zowel op bestuurlijk, technisch als omgevingsgebied. De integreerde contractvormen werden geïntroduceerd, daarnaast nam de druk uit de politiek toe om grote projecten beter te beheersen in tijd en geld. Op dat moment werd een project met name vanuit een technische invalshoek gemanaged, dit was vanwege eerder genoemde ontwikkelingen niet meer toereikend om de gewenste kwaliteit te leveren. Het IPM-model moest uniformiteit brengen in het projectmanagement en zorgen voor een gestructureerde beheersing van risico's in verschillende disciplines. De disciplines worden vertegenwoordigd in het IPM-team door vijf rolhouders: projectmanager, manager projectbeheersing, contractmanager, technisch manager en omgevingsmanager. Op dit moment worden projecten, van groot tot klein, en binnen en buiten Rijkswaterstaat en de infrasector op basis van het IPM-model gemanaged. (Wermer, 2018)

standaard geworden. Zelfs in luchtvaartprojecten wordt er meer in IPM-verband gewerkt, volgens Keukenmeester. Het inrichten van een projectorganisatie is altijd maatwerk maar er zijn wel een aantal uitgangspunten om dat goed te doen. Daar is het werken in een IPM-team één van. Het IPM-model is een hulpmiddel en vormt een goede basis voor hoe je een project organiseert, al blijft het volgens Keukenmeester altijd maatwerk.

Waar komt de gedachte van het IPM-model eigenlijk vandaan?

Het IPM-model is ooit binnen Rijkswaterstaat bedacht, de annalen laten zien dat het IPM-model is geïntroduceerd om de grotere, complexe projecten beter te managen en vanuit meerdere disciplines. Het IPM-model is voortgekomen uit de projectmanagementfilosofie 'Projectmatig Werken' van TwynstraGudde. Naast een uniforme werkwijze heeft de introductie van het IPM-model ook gezorgd voor een impuls van het kennismanagement binnen Rijkswaterstaat (Wermer, 2018). Het model is standaard geworden maar het succes van een project hangt volgens Keukenmeester niet af van het IPM-model. Ook binnen deze werkwijze kan iedereen nog steeds verkokerd zijn ding doen, dan is het IPM-model niet geslaagd. Klokke wijst erop dat een projectteam bestaat uit mensen met verschillende rollen. Het onderscheiden van die verschillende rollen om vanuit een integrale blik en risico-gestuurd te managen vindt zij een hele logische gedachte. Binnen projecten spelen meestal dezelfde thema's.

Wordt er binnen Rijkswaterstaat van bovenaf gestuurd op het succesvol toepassen van het model?

Er zijn volgens Keukenmeester allemaal processen die de toepassing van het model wel ondersteunen maar je moet oppassen dat een hulpmiddel gezien wordt als de oplossing van alles. Het IPM-model is een hulpmiddel. Er wordt dus van bovenaf gestuurd op de toepassing van het model, op die manier is het model ook geïmplementeerd vanaf 2006. Keukenmeester benadrukt dat het succes van het projectmanagement nog steeds van de mensen afhangt in het team en de cultuur die zij met elkaar tot stand brengen. 'Dat is veel belangrijker dat het model zelf.' Het goede aan het model vindt Keukenmeester dat het hele spectrum afdekt wordt. 'Het model is een goede checklist om een project in te richten en je spreekt als opdrachtgever en opdrachtnemer dezelfde taal.'

In projecten spiegelt de opdrachtnemer vaak het IPM-team, zodat iedere manager een counterpart heeft. Werkt dat in de praktijk?

Keukenmeester wijst erop dat het IPM-model helpt in het organiseren van die duidelijkheid in rolverdeling, om uiteindelijk resultaatgericht te werk te gaan en mijlpalen te realiseren. Het zorgt er bovendien voor dat alle projectaspecten zijn afgedekt en dat men van elkaar weet bij wie je moet zijn. Als dat niet bekend is, is het wel heel erg zoeken. Het IPM-model verschaft duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden in een project. Die duidelijkheid is anders niet altijd aanwezig. Klokke vult aan: 'Bij grote uitvoeringsprojecten worden risico's niet alleen maar beheerst door de opdrachtgever of de opdrachtnemer. Het is belangrijk om aan beide kanten aanspreekpunten te hebben, vanuit een specialisme. Het IPM-model is dan bijna een logisch gevolg.' Keukenmeester vergelijkt het met een stekker: 'Je moet zorgen dat de stekkers (de teams) op elkaar passen.' Beide partijen hebben belang bij goed en integraal projectmanagement.

Hoe is het IPM-model ontwikkeld over de jaren?

In de ervaring van Klokke was het in het begin zo dat er tijdens de planuitwerking- en verkenningsfase een projectleider was met misschien drie teamleden, in ieder geval geen IPM-team. Dan pas kwam de overdracht naar een IPM-team van de realisatiefase. Omdat er nu ook een IPM-team vanaf de verkenning en planuitwerking zit, worden ook in deze fase alle aspecten van een project geborgd en gaat het project volgens Klokke beter de realisatie in. Waarschijnlijk zijn die voorfasen nu wel wat

duurder geworden maar daar wordt wel een heel stuk aan risico's mee beheerst voor de realisatie. Klokke: 'Binnen de waterwereld is dat nu anders dan toen wij begonnen.' Keukenmeester schetst nog een aantal ontwikkelingen in het model de afgelopen jaren: 'In projecten wordt steeds snellere besluitvorming gevraagd, vooral in ICT-projecten. De ontwikkelingen gaan erg snel, in bijvoorbeeld tunnelsystemen, lussen in de weg, sensoren in de dijk en andere systemen.' De ICT-projecten zijn kort-cyclisch en dat vraagt een andere aanpak en aanvullende expertise. Keukenmeester: 'Hier zou ik specifiek de *Chief Information Officer*-rol (CIO) willen noemen. Dat is iemand die echt inhoudelijke kennis heeft van ICT en op dat vlak risico's kan identificeren. Voor het programma Vrachtwagenheffing hebben we een CIO aangesteld binnen het IPM-team.'

Ook in het Rijkswaterstaatproject 'Uitbreiding sluis Eefde' is er een dergelijke rol toegevoegd aan het IPM-team, in dit geval een CIV-manager. Deze rol wordt geleverd vanuit het organisatieonderdeel Centrale Informatievoorziening (CIV) van Rijkswaterstaat. Klokke vindt dat een mooi voorbeeld en geeft aan dat zulke managers moeilijk te vinden zijn. 'Binnen de tunnels is het echt een ding om iemand te vinden die de verbinding kan leggen tussen de *IA-sourcing* (Industriële Automatisering, red.) en het project zelf. Dat staat nu vaak los van de projecten terwijl het wenselijk is dat te integreren. Daar zijn we nu bij de tunnelprojecten mee bezig. Ik sluit niet uit dat we dat bij meer projecten zullen gaan doen.'

Een andere rol die belangrijk wordt gevonden in projecten, is volgens Keukenmeester de control-functie. Het is belangrijk om genoeg kritisch vermogen te organiseren in het team. Natuurlijk is dat ook de manager projectbeheersing, maar die werkt mee, is medeverantwoordelijk voor het resultaat en heeft daarmee hetzelfde doel als de projectmanager en zit in dezelfde verantwoordingslijn. Het is volgens Keukenmeester belangrijk dat iemand met kennis van de organisatie en de inhoud een blik van buiten biedt, iemand die wat verder weg staat van het project maar wel onderdeel is van de RWS-organisatie. Diegene kan om het IPM-team heen escaleren naar de interne opdrachtgever als dat nodig is. 'Dat is allemaal niet zo spannend en hoeft bijna nooit, maar dat komt juist omdat die rol er is.' Klokke vult aan dat dat ook echt een geaccepteerde rol is. Met de rapporten van zo'n controller kan het goede gesprek gevoerd worden met het team.

Zijn er nog andere rollen te benoemen?

Keukenmeester ziet 'het bestuurlijk boegbeeld' eigenlijk als extra IPM-rol die sommige programma's echt nodig hebben. Programma's zijn qua omgeving vaak groot en complex, daarbij is het moeilijker om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Programma's in de watersector hebben vaak een grote ruimtelijke impact, waarbij veel belangen spelen en het dus des te belangrijker is zo'n bestuurlijk boegbeeld te hebben. Diegene zou die taak er niet 'even' bij moeten doen, maar er echt voor moeten gaan staan. 'In projecten is dat boegbeeld vaak wel geregeld via de opdrachtgevers, maar in programma's minder', aldus Klokke. Als programma moet die bestuurlijke context bediend kunnen worden. Bij Ruimte voor de Rivier was er op programmaniveau geen omgevingsmanager maar een programmadirecteur met een strategisch bestuurlijke adviseur. Dit maakt volgens Klokke dat een programma niet een-op-een ingericht kan worden als een IPM-team.

Dat brengt ons op de volgende vraag: is het IPM-model geschikt om een programma te managen?

Klokke: 'Een IPM-team kan prima meerdere projecten managen maar werken aan een opgave in plaats van een projectscope vergt iets anders.' Zij is op dit moment bijvoorbeeld bezig om de wegenprojecten binnen RWS-GPO (Grote Projecten en Onderhoud, red.) te bundelen naar de opgave. Dat heeft meerdere IPM-teams maar daar kan nog wel een overkoepelend IPM-team boven zitten in een 'multiprojectenorganisatie'. Dat is echt iets anders dan een programma. Ruimte voor de Rivier is een mooi voorbeeld, dit was eigenlijk 'Rijkswaterstaat in het klein'. Ook het Sluizenprogramma van Rijkswaterstaat is een mooi voorbeeld. Keukenmeester vult aan dat op de juiste onderdelen van de programmaorganisatie maatwerk nodig is: 'Het IPM-model biedt daarvoor een aantal uitgangspunten. De rollen in een IPM-team kunnen in een bepaalde vorm terugkomen in een programmateam, terwijl het team bijvoorbeeld niet over het contractmanagement met een opdrachtnemer hoeft te gaan. Het spel met de (interne) opdrachtgever ligt bij het programmateam en vraagt andere vaardigheden dan opdrachtgever zijn van een aannemer. Het omgevingsmanagement is weer meer bestuurlijk en politieker georiënteerd dan in een project. Een ander bijkomend voordeel van het werken met het IPM-model in het programma is volgens Klokke dat het kennisborging en leren bevordert. De discipline technisch management draait bijvoorbeeld om het organiseren van kennis. 'Als je met al die technisch managers communitydagen organiseert, kan echt geleerd en verbeterd worden binnen het programma. Dat kan voor alle disciplines, breng ze bij elkaar en er ontstaat wat. Dit is het voordeel van IPM.'

De originele vijf rollen van het IPM-model, bestrijken die de basis voor het integraal projectmanagement?

Volgens Klokke is daar alles onder te scharen. Zij ziet de toegevoegde waarde voor iedere rol wel maar ze ziet ook waar het niet werkt. Wanneer managers alleen vanuit hun discipline te werk gaan, gaat het volgens Klokke niet goed. 'Het werkt alleen maar als die schakels in elkaar gaan

en als er tussen rollen wordt samengewerkt. Anders ga je elkaar enorm in de haren zitten.' Keukenmeester vult aan dat er verder geen hiërarchie tussen die rollen kan zitten, met elkaar ben je een team. De projectmanager is eindverantwoordelijk maar dat is het dan ook.

Hebben jullie wel eens meegemaakt dat de IPM-structuur niet functioneerde?

Keukenmeester en Klokke hebben dat tot nog toe niet meegemaakt, maar wel dat de samenstelling niet werkte. De IPM-structuur vraagt mensen met een resultaatgerichte instelling die complementair zijn aan elkaar en ook een plek weten te vinden in een bepaalde cultuur. Er is specifieke kennis nodig en competenties. Keukenmeester geeft aan dat bij Ruimte voor de Rivier het wel eens voorkwam dat er te veel mensen met hetzelfde profiel in het team zaten, daar moet een balans in zitten anders werk het niet. Dat heeft niet zozeer te maken met de IPM-structuur maar met de mensen. Een adviseur is ook echt iets anders dan een manager. Een IPM-rolhouder is een manager die ergens voor staat. Een adviseur kan het team versterken maar is niet per se een manager. Klokke ziet nog wel eens dat een adviseur een rol toebedeeld krijgt die niet altijd past. Managen is een andere vaardigheid, dat vraagt andere communicatie- en samenwerkingsvaardigheden. Zeker om integraal te kunnen werken. Een expert is heel nuttig in het team van technisch management maar is niet de technisch manager.

Is het IPM-model nog een lang leven beschoren in de watersector volgens jullie?

Keukenmeester: 'De basis van het model is hartstikke goed, als je maar door ontwikkelt op de punten waar we het over gehad hebben. Dat zijn de IT-component, de flexibiliteit en de kritische blik.' Dat betekent niet dat het IPM-model als heilige graal beschouwd moet worden. Er is ruimte nodig om er maatwerk van te maken. Die ruimte is er ook.

Op dit moment worden de IPM-rollen idealiter ingevuld door medewerkers van Rijkswaterstaat en is dit een zogenaamde kerntaak. Zou je dat in de toekomst willen aanhouden?

Keukenmeester wil dat graag aanhouden, maar ziet dat los van de kerntakendiscussie want daar zitten ook andere afwegingen achter. 'Waar het om gaat, is dat je verantwoordelijkheid kan nemen binnen je rol en dat je dat kan waarmaken. Als die IPM-rollen uitbesteed en te veel gestandaardiseerd worden en bijvoorbeeld in producten uitgevraagd worden is het lastig die verantwoordelijkheid waar te maken.' Op dit moment worden volgens hem steeds meer adviseursdiensten door Rijkswaterstaat als productuitvragen op de markt gezet, in plaats als detacheringsvragen. Als je puur naar het resultaat kijkt, dan vindt Keukenmeester het belangrijk dat hij zelf stuur heeft op de totstandkoming van producten en dat je verantwoordelijkheid kan nemen voor de totstandkoming en het eindresultaat.

Klokke wijst erop dat IPM-rollen niet als producten weggezet kunnen worden. Dan zou het gaan om inhuur van een IPM-rol. Soms kan het juist ook wel helpen om een externe een rol te geven in het team. Haar ervaring is dat de kennis en kunde in de markt soms nog ietsje hoger ligt dan intern. Maar dat is een balans. Voor de meerderheid geldt dat je het met eigen mensen moet doen en zo je eigen kapitaal kan borgen. Als daar een deel kennis van buiten bij zit, is dat alleen maar goed.

En de zesde of zevende IPM-rol (CIO en control), kan je die ook inhuren?

Keukenmeester beaamt dat het zou kunnen maar dat het belangrijk is dat je de organisatie snapt en de gevoeligheden in de organisatie. Met name voor de control-functie is dat best een lastige en ingewikkelde rol. Mensen willen graag ergens bij horen en juist bij die rol moet er enige afstand blijven. Je moet objectief kunnen kijken wat er gebeurt in het team. Dat heeft niet iedereen in zich. Keukenmeester: 'Die rol kan ook ingevuld worden door een externe consultant maar mijn voorkeur is ook dat je die expertise zelf opbouwt. Met name bij ICT-projecten is dat belangrijk, want die gaan niet altijd goed bij de overheid.'

Tot slot

Het IPM-model is volgens Edgar en Ingrid nog steeds van toegevoegde waarde voor het managen van projecten, Sterker nog, het is niet meer weg te denken uit de infrasector én daarbuiten. Het model is en blijft echter een hulpmiddel, het integraal managen van projecten en beheersen van risico's blijft mensenwerk. De uniformiteit van het model en de impuls die implementatie van het model heeft gegeven aan kennismanagement behouden hun momentum. Zolang het model maar niet als de 'heilige graal' van het projectmanagement gezien wordt, is het IPM-model nog een lang leven beschoren. Klokke: 'Toen ik de uitnodiging voor dit interview kreeg dacht ik meteen: het is zó evident dat er gewerkt wordt met een IPM-team, staat het model ter discussie dat we het hierover gaan hebben?'

GEBRUIKTE BRONNEN:

Freek Wermer, 2018, *De kracht van een driehoek – Praktijkervaringen met Integraal Projectmanagement (IPM),* Neerlands diep, ISBN 978 94 90329 41 9, https://neerlandsdiep.nl/wp-content/uploads/2018/10/Kracht-van-een-Driekhoek_Freek-Wermer_oktober-2018.pdf

INTERVIEW

WERKEN AAN DE VERNIEUWING VAN DE AFSLUITDIJK

*Koen van Bezu**

■ Waterveiligheid en waterafvoer – Rijkswaterstaat (RWS) versterkt en vernieuwt de Afsluitdijk, een van de iconen van de Nederlandse waterstaatsgeschiedenis. De Afsluitdijk is een primaire kering en moet het achterliggende gebied beschermen tegen overstromingen.

Na ruim 85 jaar is de dijk aan vernieuwing toe. Er zijn inmiddels zwaardere wettelijke veiligheidsnormen, mede om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te kunnen bieden. Ook de capaciteit van de waterafvoer moet worden vergroot. Daarom komen er extra spuisluizen en gemalen bij Den Oever. Rijkswaterstaat koos ervoor om het werk als een *Design-Build-Finance-Maintain*-project aan te besteden. Consortium Levvel ontwerpt, bouwt en financiert het project en onderhoudt de dijk gedurende de komened 25 jaar.

Tegelijkertijd werken een aantal provincies, gemeenten en waterschappen aan het realiseren van hun ambities op de Afsluitdijk, op het gebied van ecologie, duurzaamheid, recreatie en toerisme. Deels in samenwerking met Rijkswaterstaat en deels zelfstandig in het programma De Nieuwe Afsluitdijk. Hoe het realiseren van deze regionale ambities samengaat met de versterking van de Afsluitdijk, daar spraken we Lukas Meursing over. Lukas Meursing is omgevingsmanager bij het project Afsluitdijk bij RWS en werkt met een omgevingsteam met een senior plaatsvervangend omgevingsmanager, enkele adviseurs omgevingsmanagement, een jurist, een ecoloog, een verkeerskundige en een communicatieadviseur. Nu het project volop in uitvoering is zocht Water Governance hem op. Koen van Bezu vroeg hem naar de voortgang van de uitvoering, de samenwerking in de regio en de grootste governance-uitdagingen voor de toekomst.

Lukas Meursing is omgevingsmanager Afsluitdijk bij Rijkswaterstaat.

Wat gaat er precies gebeuren op de Afsluitdijk?
'Het bijzondere aan de Afsluitdijk is dat alles nog functioneert zoals het bijna 90 jaar geleden is aangelegd', vertelt Meursing. 'Er zijn maar heel beperkte aanpassingen gedaan, dat is uniek. Dit is de eerste echt grote *refit* van de Afsluitdijk. Voor het vergroten van de waterafvoer zijn we in 2019 gestart met de bouw van de nieuwe gemalen, bij Den Oever. De bouw van nieuwe spuisluizen en de renovatie van de bestaande spuisluizen starten later. Voor de tweede doelstelling, de veiligheid, wordt de gehele dijk versterkt met nieuwe dijkbekleding. Daarvoor is het innovatieve Levvel-bloc ontwikkeld. Voor de schutsluizen worden keersluizen gebouwd, als nieuwe schakels in de waterkering. Daarnaast wordt de weg over de Afsluitdijk gerenoveerd en veiliger.'

* **Koen van Bezu**, redacteur van dit tijdschrift.

Governance

Is de governance vergelijkbaar met andere projecten?
Meursing: 'De versterking van de Afsluitdijk is weliswaar een project van meer dan een miljard euro, maar valt onder de normale sturingslijnen. Het bijzondere is wel dat de dijk in beheer is bij het Rijk en een Rijksdoelstelling heeft. Daarom wordt dit project direct bekostigd uit de Rijksbegroting en is het geen onderdeel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP).' Het project heeft hierdoor ook niet de status van Groot Project voor de Tweede Kamer, wat wel het geval is bij het HWBP en een programma als Ruimte voor de Rivier.

Hoe verloopt de aansturing?
Meursing: 'Er is een interne en een externe stuurgroep. De Hoofd-Ingenieur Directeur (HID) van RWS Midden-Nederland is voorzitter van beide stuurgroepen. Directeuren van RWS en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nemen deel aan de interne stuurgroep.' De externe stuurgroep kent volgens Meursing een hele geschiedenis en is in feite geen stuurgroep. Het is meer een bestuurlijk afstemmingsoverleg. Voor het vormen van deze stuurgroep zijn in 2011 alle bestuurlijke partners rond de Afsluitdijk uitgenodigd. De stuurgroep bestaat uit bestuurders van provincies, gemeenten en de waterschappen. Meursing: 'We willen met zijn allen werken aan een veilige Afsluitdijk met maatschappelijke meerwaarde. Vanuit ieders verantwoordelijkheid willen de partijen samen dat gemeenschappelijke doel bewaken en 'beren op de weg' op kunnen ruimen. De stuurgroep heeft echter geen zeggenschap over alle partijen. Een regionale bestuurder heeft geen zeggenschap over de scope van RWS. En RWS heeft niets te zeggen over de scope van projecten die door de regio zijn geïnitieerd, zoals bijvoorbeeld de vismigratierivier. Het is een samenwerking met een aantal intrinsieke spanningen. Je moet daarom soms kunnen escaleren en repareren en je ziet continue partijen de beweging maken: hier ben ik niet van en daar ben ik wel van. Maar om een vruchtbare samenwerking te hebben, heb je ook die gemeenschappelijkheid nodig. De stuurgroep is daarom opgericht. Dat werkt goed.'

Zou je het dan wel een gelijkwaardige samenwerking kunnen noemen of niet?
Dat is volgens Meursing een gewetensvraag: 'We hebben 'm altijd zoveel mogelijk aangevlogen als een gelijkwaardige samenwerking. We hebben een gemeenschappelijk doel en we zitten er gelijkwaardig in maar we zijn niet gelijk. Dat speelt op allerlei manieren een rol.' In de regio komt dat soms tot uiting in het Calimero-effect, RWS wordt soms ervaren als grote olifant die doordendert. Af en toe lijkt een wantrouwend beeld te ontstaan in de regio ten opzichte van RWS: "Leuk dat we deze afspraken hebben gemaakt maar als RWS dadelijk een groot belang heeft om door te zetten, doen ze dat". Meursing: 'Er zit soms een gevoel van ongelijkwaardigheid. We hebben er wel altijd naar gestreefd om er samen uit te komen, door elkaar wederzijds serieus te nemen. Door dat heel structureel te doen is een goede samenwerkingsrelatie tot stand gekomen. We kunnen heel goed met elkaar "ruzie maken" en daarna gezellig een biertje drinken.'

Hoe is die externe stuurgroep tot stand gekomen?
Meursing: 'Die vindt zijn oorsprong in het afkeuren, in 2006, van de Afsluitdijk op waterveiligheid.' In de door toenmalig staatssecretaris Tineke Huizinga gepresenteerde Watervisie werd daarna een brede verkenning naar meerdere doelen voor de Afsluitdijk aangekondigd. De markt werd uitgenodigd om visies te ontwikkelen, vanuit de overtuiging dat creativiteit niet bij de overheid zat. Dat leidde tot vier kansrijk geachte visies. Die visies hadden alle een financieel plaatje van tussen de één en drie miljard euro. Meursing: 'Het waren hele grote, futuristische visies, maar er was "slechts" 750 miljoen euro beschikbaar voor de waterveiligheidsoplossing. Rijkswaterstaat werd daar een beetje zenuwachtig van. Voor alles wat daarbuiten viel was nog geen geld in zicht. RWS heeft vervolgens zelf twee basisvarianten uitgewerkt, waarin in ieder geval de waterveiligheid geborgd zou zijn.'

Uiteindelijk is in 2009 het rapport 'Dijk en meer' gepresenteerd met de vier visies van de markt en de twee basisvarianten. Ondertussen was de commissie Elverding (Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten) met het advies "Sneller en Beter" gekomen. Zij adviseerden onder meer om fasen te onderscheiden met duidelijke criteria voor de overgang naar een volgende projectfase. Voor het afronden van een verkenning, zo luidde het advies, moest er een *stabiele voorkeursbeslissing* met *zicht op financiering* zijn. Daar voldeden de visies van de markt niet aan.

De oplossingen voor waterveiligheid en de overige elementen uit alle visies zijn toen op een rij gezet en geanalyseerd. Meursing: 'Dat was iets waar de marktpartijen die de visies hadden opgesteld overigens *not amused* over waren, want het werd door hen ervaren als *cherrypicking*. Zij waren gevraagd om integrale visies te maken en vervolgens zagen zij de integrale visies uit elkaar gehaald worden om te kijken wat RWS wel en niet kon gebruiken. Dit roept de vraag op of vooraf de juiste verwachtingen waren geschept of dat verwachtingen beter hadden kunnen worden bijgesteld.'

Spreiding van verantwoordelijkheden

Meursing: 'Het projectteam wist niet zo goed hoe deze verkenningsfase af te ronden. De vraag was: "Gaan we alleen een sectoraal besluit nemen over waterveiligheid?" Dan zou de integraliteit die was gezocht verloren gaan, de maatschappelijke meerwaarde op al die andere terreinen niet worden bereikt en bovenal de bestuurlijke samenwerking onder druk komen te staan.' Maar lang

niet alle overige ideeën waren concreet en uitvoerbaar en bij geen ervan was er *zicht op financiering*. RWS heeft toen duidelijk gemaakt dat alleen waterveiligheid een Rijksdoel was en er geen Rijksgeld voor de andere doelen beschikbaar was. Dat paste bij het credo van het kabinet van destijds: “Je bent ervan, of niet”. Meursing vervolgt: ‘Vervolgens is RWS met de beide provincies gaan afpellen welke visies haalbaar waren en welke niet en op welke onderdelen de provincies of andere partijen een rol zouden kunnen spelen. Dit was aanvankelijk een grote teleurstelling voor de bestuurlijke partners, zij hadden hun hoop gevestigd op aanzienlijke investeringen van het Rijk in hun wensen voor de Afsluitdijk. In de “Rijksstructuurvisie Toekomst Afsluitdijk” hebben we in 2011 de voorkeursbeslissing voor waterveiligheid vastgelegd, maar ook een brede visie die we deelden met de bestuurlijke partners.’ Daarnaast bevat de structuurvisie ruimtelijke uitspraken over de kansrijke ambities van de regio, al stond het Rijk niet aan de lat om deze te realiseren. Naast het afpellen van die visies heeft een externe adviescommissie onder leiding van dhr. Ed Nijpels advies uitgebracht aan de staatssecretaris over de te maken keuze. Dat werd een richtinggevend advies voor de structuurvisie. Meursing: ‘Het hielp enorm, om in zo’n moeilijk krachtenveld zo’n gezaghebbende commissie te hebben die richting geeft’.

Daarmee lagen de regionale ambities vooral op het bordje van de provincies?
Meursing: ‘Ja, maar wel met de afspraak om gezamenlijk te streven naar samenhang in de realisatie van die doelen. We hebben hierover afspraken gemaakt op bestuurlijk niveau; die vormen de basis van het huidige governancemodel en zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst van 2011. De provincies en gemeenten besloten vervolgens die regionale ambities zelf op te pakken, nadat duidelijk was geworden dat het Rijk de regionale wensen niet ging realiseren.’ Zij richtten een programmabureau op en brachten middelen bij elkaar. In een ambitieagenda en vervolgens een uitvoeringsprogramma is een aantal ambities uitgegroeid tot concrete projecten. Dat is nu het programma “De Nieuwe Afsluitdijk” (DNA), een samenwerkingsverband van twee provincies en drie (inmiddels twee) gemeenten. De provincie Fryslân is de trekker. Het programmabureau heeft bij alle doelstellingen in de volle breedte maatschappelijke organisaties betrokken zoals de Waddenvereniging, It Fryske Gea, de Vogelbescherming en de ANWB.

Waarom niet één overkoepelend project?
Meursing: ‘Ik heb die vraag gehad: “Waarom hebben jullie niet één integrale gebiedsontwikkeling, waarom niet één overkoepelend programma?” We hebben moeten constateren dat er vanuit het Rijk een harde doelstelling was voor waterveiligheid, met een oplossing en geprogrammeerd budget. Al het andere was nog in het stadium van regionale ambities. Er waren richtinggevende ideeën en er was heel veel enthousiasme, maar nog zonder concreet budget en zicht op uitvoerbaarheid. Wij moesten, vijf jaar nadat de dijk was afgekeurd, verder met de planvorming en realisatie van het project.’ In de spelregels van de bestuursovereenkomst van 2011 heeft het Rijk daarom ook gezegd: Wij moeten verder want die dijk moet veilig. Maar we hebben nog wel een planproces te gaan, dus zijn er mogelijkheden om samen te werken met DNA. De ambities zijn vervolgens gekoppeld aan mijlpalen in het planproces van Rijkswaterstaat: de start van de planvorming en de start van de aanbesteding. Met een concreet projectvoorstel wat financierbaar en uitvoerbaar was en samenhing met de waterveiligheidsopgave, kon een project vanuit DNA mee in de planstudie en/of aanbesteding. Projecten zonder samenhang met de Rijksopgave konden beter zelfstandig worden gerealiseerd. Verschillende regionale projecten zijn inmiddels gerealiseerd of zijn in voorbereiding. Zowel zelfstandig, zoals het Afsluitdijk Wadden Center, als geïntegreerd met de rijksopgave, zoals een doorlaat in de dijk voor de vismigratierivier.

Continu spanningsveld

Waarom ben je als Rijk geen onderdeel van het programmabureau?
Meursing: ‘Wij zijn niet verantwoordelijk voor de regionale ambities, het is echt een programma van de regionale partners. We hebben wel een gezamenlijke overlegstructuur en nemen deel aan overleggen van het programmateam van DNA, maar we zitten alleen aan tafel om de gezamenlijke doelen, de bestuurlijke afspraken en de raakvlakken af te stemmen. RWS ervaart een continu spanningsveld: bij de eigen doelen blijven en tegelijkertijd bij willen dragen aan de gezamenlijkheid van de Afsluitdijk. Het governancemodel heeft intrinsiek spanning in zich.’ Een voorbeeld van die spanning noemt Meursing de gezamenlijke nieuwsbrief van DNA en project Afsluitdijk. Deze wordt door de regio ook soms benut als lobbymiddel om zaken voor elkaar te krijgen, terwijl RWS niet altijd achter de boodschap kan staan die de regio wil uitdragen. Je moet elkaar dan wel wat kunnen gunnen. Daar zitten overigens wel grenzen aan. Als een boodschap niet strookt met het Rijksbeleid, levert dat af en toe flinke discussies op. Maar soms moet je ook even de grenzen opzoeken om ruimte te kunnen geven. De samenwerking heeft volgens Meursing een aantal mooie dingen opgeleverd. Het nieuwe fietspad aan de Waddenzeezijde bijvoorbeeld, waarvandaan men kan genieten van het Werelderfgoed. Nu ligt er een fietspad langs de snelweg, zonder zicht op de zee en met het lawaai van de snelweg. Een recreatief fietspad met zicht op de Waddenzee was een nadrukkelijke wens van de regio, waar zij ook een financiële bijdrage aan heeft geleverd.

De mooiste synergie tussen de projecten is de vismigratierivier, volgens Meursing. ‘De natuurorganisaties

beschouwen de Afsluitdijk nog steeds als een ecologische ramp. Een ramp veroorzaakt door het Rijk, die ook door het Rijk hersteld zou moeten worden. Maar je kunt van het zoete IJsselmeer niet zomaar brak water maken.' Organisaties als stichting Het Blauwe Hart, de Waddenvereniging, Sportvisserij Nederland en It Fryske Gea staken de koppen bij elkaar, om die zoet-zoutovergang toch te herstellen. Ze zagen wel in dat het doorbreken van de dijk geen optie zou zijn, want die zou juist versterkt worden. En het IJsselmeer moet zoet blijven. Het concept van de vismigratierivier is toen ontstaan. Meursing: 'Een uniek en wereldwijd nog nooit vertoond concept, met een permanent gat in de dijk en toch geen zout water in het IJsselmeer. Het is ontzettend mooi dat maatschappelijke partijen het initiatief hebben genomen. De urgentie daarvoor is, in mijn ogen, mede ontstaan dankzij het feit dat we als Rijk niet meer zijn doorgegaan met "pappen en nathouden" maar duidelijk hebben gemaakt wat we wel en wat niet gingen realiseren. DNA is het project gaan trekken en op zoek gegaan naar financiering en zij hebben uiteindelijk bij ons het gat in de dijk 'besteld'. Het riviergedeelte wordt door de regio gerealiseerd. Ook het Rijk heeft het initiatief omarmd en levert ook een financiële bijdrage. We hebben gezegd: "Geniaal idee". Maar we moeten de dijk versterken en dan maken we er liever zelf een gat in.'

De dynamiek van de uitvoering

Nu de bouwwerkzaamheden zijn gestart is de dynamiek veranderd. De aannemer ontwerpt, vraagt vergunningen aan en bouwt. Er gebeurt echt van alles tegelijk in deze fase. Meursing vertelt dat er bijvoorbeeld een grote zeemijn gevonden is bij graafwerkzaamheden. 'Op afwerpmunitie hebben we gecheckt, maar die zeemijn hadden we niet verwacht. Het was echt zo'n grote bol met puntjes, zoals in Kuifje. Op zo'n moment werpt de jarenlange bestuurlijke samenwerking zijn vruchten af. Bij het aantreffen van zo'n explosief is de burgemeester bevoegd gezag. Alles ging goed. We hadden met alle partners een oefening gedaan met zo'n scenario. De partijen wisten elkaar blindelings te vinden. Het liep op rolletjes'.

Opdrachtnemer Levvel is sinds april 2018 van start. Wat betekent dat voor jouw werk als omgevingsmanager?
Meursing: 'Er leven verschillende beelden over wat je taken als opdrachtgever zijn bij een DBFM-contract. Het is een contract waarbij je de opdrachtnemer vraagt een prestatie te leveren en veel verantwoordelijkheid geeft. Zij regelen de vergunningen, de bouwcommunicatie, enzovoort. In mijn visie houd je als opdrachtgever desondanks een belangrijke verantwoordelijkheid naar de omgeving. Je blijft als publieke opdrachtgever aanspreekbaar en blijft verantwoordelijk voor publiekscommunicatie en de langjarige relatie met stakeholders. De communicatie tussen RWS en omgevingspartijen is anders dan tussen de aannemer en diezelfde partijen.' RWS en Levvel trekken veel samen op in de communicatie. In de gesprekken met stakeholders vullen ze elkaar aan. 'Als je alles aan de aannemer overlaat, gaat het toch niet altijd goed. Noodgedwongen werken zij planning- en geldgedreven. Dat is logisch. Als de asfaltmachines klaar staan om te draaien, dan gaan ze draaien. Dan is het voor een opdrachtnemer heel moeilijk om stop te zeggen. Als opdrachtgever heb je andere middelen om dat eventueel bij te sturen.'

Hoe gaat de samenwerking met al die verschillende projecten op de dijk in de praktijk?
Meursing: 'We hebben op een gegeven moment gesteld: "Het zal de burger of de omgeving een biet wezen wie wat doet op de dijk". Men moet niet straks tien verschillende websites af moeten zoeken naar de planning van al die projecten. We werken vanuit de 'één-loketgedachte', met één gezamenlijke website en één gezamenlijke nieuwsbrief. We hebben Loket Afsluitdijk ingericht, telefonisch en per e-mail bereikbaar. Die gezamenlijke coördinatie vraagt een behoorlijke overlegstructuur en is ook vastgelegd in bestuurlijke afspraken. Dat geeft ook een grote verbondenheid. Dat is wel heel leuk, de lijntjes tussen alle projecten zijn door die overlegstructuren kort. Veel problemen kunnen soepel worden opgelost. En de toegang tot informatie voor de omgeving is makkelijk en eenduidig.'

Tevredenheid dus. Waar ben je het meest trots op?
Meursing: 'Ik ben het meest trots op het Masterplan Beeldkwaliteit Afsluitdijk, dat is echt een gezamenlijk product geweest met bijdragen van veel verschillende partijen. Het is de basis voor een goed ontworpen Afsluitdijk waar heel Nederland trots op kan zijn. Daarnaast ben ik toch ook wel trots op de governance-structuur die we nu hebben. We plukken nu de vruchten van de jarenlange interbestuurlijke samenwerking. Er worden uiteenlopende projecten gerealiseerd waar veel enthousiasme voor is. En ook in de realisatiefase, waarin het belangrijk is dat onverwachte zaken snel worden opgelost, weet iedereen elkaar snel te vinden.

Welke les zou je willen meegeven aan andere omgevingsmanagers in de realisatiefase?
Meursing: 'Een les die ik zou willen meegeven aan collega's is: "Verdiep je in de belangen van de opdrachtnemer zoals je je verdiept in de belangen van stakeholders". Diens handelen wordt deels bepaald door de processen waar hij mee te maken heeft, zoals planning en financiering, logistiek of inkoop. Als een opdrachtnemer er bijvoorbeeld belang bij heeft om in één keer alle stalen sluisdeuren te bestellen in Azië in plaats van in meerdere partijen, of in Europa, kan dat verklaren hoe hij handelt aan de overlegtafel.'

CASE STUDY

DRINKWATER INFRASTRUCTUUR: OMGAAN MET ONZEKERHEDEN

*Rian Kloosterman , Vincent de Gooyert**

■ Vitale infrastructuren hebben een belangrijke rol in het welzijn en in de welvaart van een samenleving. Langetermijn-planning van vitale infrastructuren is daarom erg belangrijk, maar dit is een complexe opgave. Dit heeft een aantal oorzaken. Allereerst is het ontwikkelen van nieuwe infrastructuur een langdurig en ingewikkeld proces, waarbij heel veel stakeholders zijn betrokken. Ook zijn vitale infrastructuren heel kostbaar. Daarbij komt de lange levensduur van infrastructuren. Aan de ene kant een groot duurzaam voordeel, aan de andere kant zorgt dit voor inflexibiliteit terwijl de maatschappelijke context, juist in de tijden van transitie, snel kan veranderen. Dit blijkt nu bijvoorbeeld bij de energievoorziening, waar de centrale opwekking van energie in een relatief korte periode veranderde in een meer decentrale opwekking. De infrastructuur is hier niet op berekend. Daardoor vallen duurzame ambities stil, bijvoorbeeld voetbalverenigingen die zonnepanelen op het clubhuis willen leggen en lokale energie-coöperaties die een windmolen willen plaatsen kunnen niet tijdig bediend worden.

Technologische veranderingen, maar ook veranderingen in de bevolkingssamenstelling, veranderende gewoontes en economische ontwikkelingen hebben grote invloed op de eisen die aan de infrastructuur worden gesteld. Het slim ontwerpen van kostbare infrastructuren met een lange levensduur in een wereld vol onzekerheid is een forse uitdaging. In dit artikel wordt beschreven hoe Vitens hiermee omgaat met betrekking tot de drinkwater infrastructuur.

Plannen van drinkwaterinfrastructuur in een onzekere wereld

Er zijn in Nederland tien drinkwaterbedrijven die de drinkwatervoorziening verzorgen van bron tot aan de kraan. De langetermijn-planning van de infrastructuur voor het transporteren van drinkwater verschilt van de langetermijn-planning voor de winning van drinkwater. Het drinkwaterbedrijf kan relatief zelfstandig beslissen over de opzet van het transportdeel, mits de kwaliteit en kwantiteit van het drinkwater aan de wettelijke eisen van de drinkwaterwet voldoen.
Voor het winnen van water is dit anders, omdat de (grond)waterbronnen van ons drinkwater publiek goed zijn met meerdere gebruikers, waar de overheid de regie voert op basis van de (voorgangers van de) omgevingswet. Ook beïnvloeden andere gebruikers, zoals industrie en de agrarische sector, de beschikbare kwantiteit en de kwaliteit van de bronnen. Tenslotte beïnvloedt klimaatverandering ook de beschikbaarheid van grondwater (en oppervlaktewater).

* **Rian Kloosterman** is adviseur strategie bij Vitens, **Vincent de Gooyert** is universitair docent onderzoeksmethoden bij Radboud Universiteit. De auteurs maken deel uit van het samenwerkingsverband ‘Next Generation Infrastructures’ (NGinfra). In dat samenwerkingsverband werken verschillende infrabeheerders gezamenlijk aan vraagstukken zoals die van langetermijnplanning. Andere organisaties in NGinfra zijn Rijkswaterstaat, Alliander, Havenbedrijf Rotterdam, Prorail, Schiphol en Vitens.
Meer informatie via https://www.nextgenerationinfrastructures.eu

Aan de vraagkant van drinkwater zijn er grote veranderingen en verschuivingen mogelijk. Steden groeien en worden dichter en drukker, waar landelijke regio's juist vergrijzen en krimpen. Door economische groei wordt de zakelijke vraag naar drinkwater groter, maar krimp kan de vraag doen afnemen.
Als de vraag toeneemt kan de infrastructuur onvoldoende zijn, omdat er te weinig bronnen zijn of de transportinfrastructuur niet toereikend is. Het kan ook zijn dat de beschikbare capaciteit op een andere plaats ligt dan waar de vraag toeneemt. Maar ook een afnemende drinkwater vraag levert problemen op, omdat er risico's zijn dat het water niet snel genoeg stroomt of zelfs stilstaat, waardoor de kwaliteit van het water ernstig verstoord kan raken en niet aan de eisen van de Drinkwaterwet voldoet. Het is niet eenvoudig om de infrastructuur aan te passen aan deze nieuwe omstandigheden. De vraag die opgelost moet worden is hoe een drinkwaterbedrijf op elk moment vraag en aanbod slim op elkaar af kan stemmen.

Visie

Vitens, drinkwaterbedrijf in noord en oost Nederland, heeft een visie opgesteld, waarin wordt aangegeven hoe Vitens wil borgen dat er nu en later voldoende water is.

Stijgende watervraag
Vitens heeft te maken met een stijgende drinkwatervraag, waarvoor meer vergunningcapaciteit voor bronnen nodig is. Tegelijkertijd heeft Vitens echter al te maken heeft met een tekort aan reserves in de vergunningen en is samen met de provincies op zoek naar aanvullende strategische voorraden voor mogelijk nog grotere groei op de (zeer) lange termijn. Daarbij komt dat klimaatverandering maakt dat sommige winningen minder wenselijk zijn en verplaatst moeten worden naar klimaat bestendiger locaties. Dit alles geeft druk op de beschikbare ruimte en winmogelijkheden.

Kwaliteit bronnen
Ook de kwaliteit van de winningen blijft zorgwekkend aangezien bij een derde van de winningen het ruwwater niet aan de doelen van de Europese kaderrichtlijn water voldoet en dit in de toekomst naar verwachting niet snel zal verbeteren. Verder volgen technologieontwikkelingen elkaar in hoog tempo op en wil de maatschappij meer transparantie en stelt hogere eisen aan de dienstverlening.

Dit alles vraagt van Vitens om na te gaan of de huidige bronnen en drinkwaterinfrastructuur wel toekomstbestendig genoeg zijn om in deze toenemende onzekerheid de drinkwatervoorziening op termijn te verzekeren. Om hier grip op te krijgen zijn door Drift, een onderzoeksbureau van de Erasmus Universiteit, scenario's opgesteld.

Scenario's
In de scenario's is er gekeken naar variatie in vraag en aanboden naar de mate van (de)centralisatie. In de scenario's komt ook de voorkeur van de klanten naar voren onder meer ten aanzien van 'kwaliteit en gezondheid', 'circulariteit en duurzaamheid' en 'betaalbaarheid voor iedereen'. De scenario's zijn bedoeld om de veerkracht (resilience) van de infrastructuur te testen en zijn dus extreem, maar nog wel denkbaar.

Langetermijndoelen
De scenario's zijn de basis voor het beschrijven van de gewenste situatie aan de hand van de primaire organisatiedoelen ('bedrijfswaarden') die Vitens gebruikt om de kerntaak van Vitens te beschrijven. Deze doelen zijn daarmee het DNA van Vitens en hebben lange-termijn geldigheid. Dat betekent dat welke strategische of operationele keuzen ook worden gemaakt, ze altijd zullen moeten bijdragen aan het realiseren van de gewenste prestaties op elk van deze doelen.

De doelen zijn:
- Nu en later voldoende en betrouwbaar drinkwater leveren;
- Zorgen dat drinkwater betaalbaar is;
- Zorgdragen voor veilige en gezonde werkomstandigheden;
- Alle taken op een duurzame wijze uitvoeren met zorg voor natuur en milieu;
- De onberispelijke reputatie van drinkwater borgen in goede verstandhouding met stakeholders (klanten, overheden, belangenorganisaties);

Strategie

Er zijn heel veel onzekerheden waar rekening mee moet worden gehouden om de doelen te realiseren. Aangezien de drinkwater infrastructuur een lange levensduur heeft, kapitaalintensief is en een lange ontwikkelduur heeft kiest Vitens voor ‘resilience’ of veerkracht als strategie.

Resilience is een veel gebruikte term die in verschillende domeinen wordt toegepast en in de loop van de tijd allerlei verschillende betekenissen heeft gekregen (Annarelli & Nonino, 2016; de Bruijne et al., 2010). In dit artikel beschrijven we wat resilience voor Vitens is gaan betekenen, en welke uitdagingen we door deze aanpak scherper in beeld hebben gekregen. Veerkracht betekent voor Vitens het kunnen omgaan met risico’s in balans met de omgeving, zodat er nu maar ook in de (onzekere) toekomst betrouwbaar drinkwater kan worden geleverd. Om het begrip veerkracht verder in te vullen kun je de vraag stellen ‘wat heeft er wel of geen veerkracht’? Bij Vitens geven we daar twee antwoorden op: onze infrastructuur en onze organisatie.

Veerkrachtige infrastructuur
Om goed om te kunnen gaan met risico’s hebben we een robuuste infrastructuur nodig: infrastructuur die bestand is tegen veranderingen, zonder dat er aanpassingen nodig zijn. Een infrastructuur die betrouwbaar is, maar tegelijkertijd flexibel genoeg om tijdig te reageren als zich (onverwachte) veranderingen voordoen. De combinatie van robuustheid en flexibiliteit is een belangrijk onderdeel van veerkracht. Robuuste infrastructuur kent een lange levensduur en is niet of weinig onderhevig aan veranderingen. Robuust heeft betrekking op een permanente, zekere stationaire situatie die zodanig is dat veranderingen zo weinig mogelijk impact hebben. Kenmerken van robuust zijn redundantie, maatwerk en duurzame functiecombinaties. Flexibele infrastructuur zorgt ervoor dat onzekere veranderingen kunnen worden opgevangen, omdat er snel en gemakkelijk naar andere oplossingen kan worden geschakeld. Kenmerken van flexibiliteit zijn uniformeren, standaardiseren, complexiteit reduceren, adaptief vermogen en relatief korte levensduur. Door te uniformeren en standaardiseren zijn onderdelen en installaties overal te gebruiken en kunnen ze indien nodig op andere locaties worden ingezet. Maatwerk oplossingen zijn alleen toepasbaar voor het specifieke doel waarvoor ze zijn ontwikkeld.

Oplossingen die de infrastructuur flexibeler maken, kunnen tevens de robuustheid vergroten – en vice versa. De combinatie geeft veerkracht. Daarbij is de output, wat wil je bereiken, altijd leidend.

Bij alle afwegingen beoordeelt Vitens voortdurend of de drinkwaterinfrastructuur op verschillende schaalniveaus voldoende flexibel én robuust is. Een voorbeeld van een robuuste en flexibele infrastructuur is te vinden in Flevoland. In tegenstelling tot de meeste gebieden is de drinkwaterinfrastructuur in Flevoland niet organische gegroeid, maar in een keer ontworpen. In Flevoland is gebruik gemaakt van een ringstructuur-filosofie waarbij alle vraagkernen en productiebedrijven met elkaar zijn verbonden middels een transportsysteem met lage druk. Het transportsysteem brengt het water naar reservoirs bij de vraagkernen. Rondom de grotere vraagkernen zijn hogedruk distributieringstructuren die worden gevoed vanuit de reservoirs. Flevoland heeft dus een gescheiden transport (lagedruk) systeem en distributie (hogedruk) systeem, waardoor -behalve dat het energiezuinig is- er veel flexibiliteit is om veranderingen in vraag en aanbod op te vangen, omdat door de ringstructuur vraag en aanbod flexibel met elkaar zijn verbonden. Dezelfde ringstructuur zorgt er ook voor dat er een robuuste situatie is, omdat bij uitval van een leiding of een productiebedrijf via andere delen van de ringstructuur water kan worden geleverd.

Veerkrachtige organisatie
Naast de infrastructuur dient ook onze organisatie veerkrachtig te zijn. Bij Vitens zien we dat terug in de verandering van de vaardigheden van de werknemers waar we een beroep op doen. We zien een verandering van ‘ambacht naar data gedreven organisatie’. Wie zien een verschuiving in onze organisatie waarbij het aantal traditionele projectmedewerkers afneemt en het aantal medewerkers met een IT-achtergrond toeneemt. Veranderende technologische mogelijkheden bieden kansen om zowel de robuustheid als de flexibiliteit van Vitens toe te laten nemen.

Voor Vitens speelt de omgeving van de organisatie een centrale rol. Voor ons is een veerkrachtige organisatie een organisatie die nauwe banden onderhoudt met verschillende belanghebbenden. Alleen door intensieve samenwerking met onze belanghebbenden kunnen we tijdig signaleren welke verschuivingen er optreden in hun behoeften (de Gooyert et al., 2018). Vitens geeft deze samenwerking vorm middels een adaptieve strategie, waarbij wordt gewerkt met opties, die intern of extern ontwikkeld kunnen worden en dus niet met een blauwdruk van de gewenste toekomstige situatie. Het al dan niet inzetten van de optie hangt af van indicatoren zoals vraagontwikkeling, beschikbaarheid bron, maatschappelijke en klantontwikkelingen. Verder moeten ze passen bij de vijf doelstellingen van Vitens. Om te kunnen werken met opties moet veel kort-cyclischer worden gewerkt in de Vitens plannen, waarbij het goed volgen van de indicatoren cruciaal is. Naast het interne kort cyclische werken is voor de systeembenadering en het streven naar maatschappelijke meerwaarde essentieel dat de opties in externe dialogen worden afgestemd met de relevante stakeholders. Dit betekent

voor onze organisatie dat medewerkers in toenemende mate (ook) omgevingsmanager zijn.

Uitdagingen
Het idee van veerkracht heeft Vitens veel gebracht. Tegelijkertijd is het een overkoepeld concept, waaronder strategieën als flexibiliteit en robuustheid vallen. Dit maakt dat veerkracht geen eenduidige leidraad is waarmee al onze strategische vragen worden beantwoord. Daarom sluiten we af met enkele voorbeelden van uitdagingen waar we nog geen definitief antwoord op hebben gevonden, maar die we met veerkracht als leidraad wel scherper in beeld hebben gekregen.

Zoals genoemd draait veerkracht voor Vitens vooral om robuustheid en flexibiliteit. In het beste geval kunnen we strategische beslissingen nemen die zowel robuustheid als flexibiliteit verbeteren. Er zijn echter ook situaties waar ze ten koste kunnen gaan van elkaar. Dit komt bijvoorbeeld aan de orde bij het spanningsveld tussen het reduceren van complexiteit (ten behoeve van flexibiliteit) en het introduceren van maatwerkoplossingen (ten behoeve van robuustheid).

De relatie tussen circulariteit en waterbesparing is ook een uitdagend onderwerp. De circulaire economie vraagt om het minimaliseren en hergebruiken van materialen, hulpmiddelen en grondstoffen. In de drinkwatersector worden bijna alle stoffen die die bij de zuivering worden gebruikt of vrijkomen hergebruikt, zoals onder andere kalkkorrels en-slib, poederkool, ijzerpellets en -granulaat en humuszuren. Voor ons kernproduct water is het ingewikkelder. Het beperken van waterverliezen tijdens winning, zijn belangrijke stappen en transport en het reduceren van de vraag zelf een eerste belangrijke stap. Hergebruik van water dat via de riolen uit de huizen wordt afgevoerd kan gezondheidsrisico's opleveren door de aanwezigheid van microbiologische ziekteverwekkers (virussen, bacteriën etc.), maar ook geneesmiddelen, hormoon verstorende stoffen en mogelijk andere onbekende verontreinigingen vormen een risico voor de volksgezondheid. De ervaring in een project bij Leidsche Rijn leert daarnaast dat twee kwaliteiten water (drinkwater en een lager kwaliteit) tot onjuiste aansluitingen kunnen leiden, waardoor de laagste kwaliteit als drinkwater wordt gebruikt. Reden voor de minister om deze toepassing wettelijk te verbieden. Daarnaast kan de vraag worden geteld of circulariteit op deze kleine schaal wel de meest duurzame oplossing is? Grond- of oppervlaktewater dat wordt gewonnen wordt weer aangevuld door regenwater en zolang de gewonnen hoeveelheid lager is dan de aangevulde hoeveelheid is dat al een circulair systeem. En vergeleken met een kleinschalig circulair systeem scheelt dit veel materialen en energie, waarbij veel betere mogelijkheden zijn om de kwaliteit te borgen.

Vitens heeft ongeveer honderd onafhankelijke grondwaterwinningen. Dat is een heel robuuste situatie, want als er één winning wordt bedreig hoeft dat niet te betekenen dat alle winningen orden bedreigd. Het nadeel is echter dat dit een niet heel flexibele situatie is. Vitens onderzoekt dan ook hoe meer flexibiliteit in de winningen kan worden aangebracht of middels transportsystemen meer flexibiliteit aan te brengen.

Een andere uitdaging is de toenemende rol van IT. Aan de ene kant helpen technologische innovaties ons om onze veerkracht te vergroten. Aan de andere kant introduceren we door de grotere afhankelijkheid van complexe IT ook weer nieuwe risico's op het vlak van cybersecurity. Dit terwijl veerkracht ons juist diende te helpen bij het omgaan van risico's op de lange termijn. Er bestaat een spanningsveld tussen innovaties enerzijds en de soms bijbehorende kwetsbaarheid anderzijds. Een gerelateerd aspect is de toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Hierboven gaven we aan dat de typische medewerker van Vitens steeds meer een achtergrond heeft in IT en omgevingsmanagement. Om ook op de lange termijn te kunnen werven verdient het aanbeveling om samen met andere water- en/of infrapartners in te zetten op het vergroten van het aantal potentiele medewerkers. Een laatste uitdaging doet zich voor bij de dialoog die we houden met onze omgeving. Zoals genoemd is dat wat ons betreft essentieel, het is een belangrijk onderdeel van onze maatschappelijke antenne. Een extra uitdaging hierbij is dat het versterken van de dialoog met onze omgeving tegelijkertijd ook de verwachtingen van onze omgeving kan doen laten toenemen, en daarmee de kritiek als we niet alles kunnen waarmaken. Als belanghebbenden het (onterechte) idee krijgen dat de dialoog slechts symbolisch is kan het meer kwaad doen dan goed (de Gooyert et al., 2017).

Referenties:

- Annarelli, A., & Nonino, F. (2016). Strategic and operational management of organizational resilience: Current state of research and future directions. *Omega*, 62, 1-18. https://doi.org/10.1016/j.omega.2015.08.004
- de Bruijne, M.L.C., Boin, A. & van Eeten, M.J.G., 2010, Resilience: Exploring the concept and its meanings. In *Designing resilience: Preparing for extreme events*. Comfort, L. K., Boin, A. & Demchak, C. C. (eds.). Pittsburg: University of Pittsburg Press, p. 13-32.
- de Gooyert, V., Rouwette, E.A.J.A., van Kranenburg, H.L., & Freeman, R.E. (2017). Reviewing the role of stakeholders in operational research; A stakeholder theory perspective. *European Journal of Operational Research*, 262 (2), 402-410. https://doi.org/10.1016/j.ejor.2017.03.079
- de Gooyert, V. Wein, B., & Willems, R. (2018) *Responsief omgaan met Trends.* Next Generation Infrastructures
- Vitens (2016). *Veerkrachtig vooruit: Lange termijnvisie op onze infrastructuur 2016-2040*.

CASE STUDY

DE DUBBELE DIJK

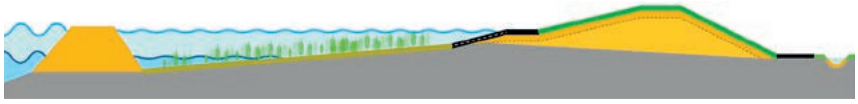
*Marco Veendorp**

Nederland is de veiligste Delta ter wereld. En dat willen we graag zo houden. Daarnaast willen we naast een veilige ook een aantrekkelijke en economisch sterke kust, nu en in de toekomst. We merken ook steeds meer de gevolgen van bodemdaling, zeespiegelstijging en toenemende verzilting. Wat gaan we er aan doen? Gaan we op de oude voet verder? Laten we de kust meegroeien met de zeespiegelstijging? Durven we vooruitlopend daarop nu al gebieds- en systeemgericht te denken en te doen? Het demonstratieproject Dubbele Dijk laat zien dat het combineren van opgaven mogelijk is, maar ook complex. De provincie Groningen en het waterschap Noorderzijlvest zijn eind 2014 een demonstratieproject gestart. Dit artikel beschrijft het concept, de organisatorische context en de lessons learned.

Afbeelding 1 en 2: Eindbeeld Dubbele Dijk, september 2019

* **Marco Veendorp** is Senior Adviseur Waterveiligheid bij Arcadis. Voor het project Dubbele Dijk en de Meerjarige Veldmetingen is hij gedetacheerd als onderzoeksleider bij het waterschap Noorderzijlvest. Het evaluatierapport, betreffende de governance is te downloaden via de link: https://pov-waddenzeedijken.nl/wp-content/uploads/2020/02/Evaluatierapport-Dubbele-Dijk-100.pdf

Afbeelding 3:
Bestaande zeedijk
met achterlandkering



Afbeelding 4:
Voorlandkering/golfbreker
voor de bestaande zeedijk

Het demonstratieproject

Er is in de periode april 2018 – september 2019 een Dubbele Dijk ter plaatse van de zeedijk bij Bierum gerealiseerd. De voorliggende kering (zeedijk) en de nieuwe achterliggende kering zorgen samen voor de waterveiligheid. De achterliggende kering is op een duurzame manier gebouwd van grond, afkomstig uit het gebied tussen de dijken. Dit gebied krijgt mogelijk een afsluitbare verbinding met de zee. Tijdelijke inrichtingsmaatregelen vinden plaats in 2020, de definitieve in 2021.

Het concept Dubbele Dijk

Het concept van de Dubbele Dijk komt voort uit het Deltaprogramma en richt zich op een toekomstbestendige inrichting van onze kustzone. Het Deltaprogramma heeft geconstateerd dat Nederland richting 2050/2100 zijn kustzone waar mogelijk anders moet inrichten om op een slimme manier mee te kunnen groeien met de zeespiegelstijging en bodemdaling.

De Dubbele Dijk draagt bij aan het klimaatbestendiger en robuuster maken van de ruimtelijke inrichting en de waterveiligheid in Nederland. Het zorgt ervoor dat ons land de grotere extremen van het klimaat veerkrachtig kan blijven opvangen. Een Dubbele Dijksysteem bestaat uit een bestaande (zee)dijk in combinatie met een:

- achterlandkering, bijvoorbeeld een bestaande oude zeedijk, een bestaande regionale kering, of een nieuw te bouwen kering.
- of een voorlandkering, bijvoorbeeld in de vorm van een golfbreker.

Het basisprincipe is dat beide keringen (zeedijk met achterland- of voorlandkering) de waterveiligheid garanderen. Een achterlandkering kan het teveel aan overslag over de zeedijk tegenhouden, en een voorlandkering kan bijvoorbeeld de golfhoogte reduceren. Het demonstratieproject is gebaseerd op een achterliggende kering, in combinatie met innovatieve zilte landbouw, slibvang en natuurontwikkeling. De kruin van de zeedijk is niet verhoogd. Het teveel aan overslaand water wordt opgevangen in het gebied tussen de dijken.

Er wordt ingezet op vergroting van economische en ecologische meerwaarde.

Bestuurlijk draagvlak

Dit project is vanaf de start bestuurlijk gedragen op regionale schaal. Het concept Dubbele Dijk is geïntroduceerd in de ontwikkelvisie Eemsdelta 2030 van november 2012.Het project Dubbele Dijk is daadwerkelijk gestart met een intentieovereenkomst tussen de provincie Groningen en het waterschap Noorderzijlvest in augustus 2014. Er zijn drie doelstellingen benoemd:

- duurzame en klimaatbestendige kustverdediging, gericht op meegroeien met de zeespiegel.
- stimulatie van landbouwinnovatie door zilte teelten.
- natuurontwikkeling en slibinvang uit het Eems-Dollard-estuarium.

De bestuurlijke wil om de Dubbele Dijk tot uitvoering te brengen loopt als een rode draad door het proces. De bestuurders hebben lef getoond om dit visionaire demonstratieproject te initiëren, hebben financiële risico's durven nemen en weten elkaar snel te vinden. Er is een groot onderling vertrouwen.

Ambtelijke samenwerking

Al vanaf het eerste idee over de Dubbele Dijk is besloten om als waterschap en provincie samen te werken. Deze samenwerking is begonnen met enkele enthousiaste ambtenaren, die het idee hebben omarmd. Vervolgens zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd om een realistische businesscase te kunnen vormen. In 2015 blijkt dat een Dubbele Dijk economisch en ecologisch perspectief heeft voor de regio. Met steun van de Deltacommissaris, de regio en het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) is vervolgens besloten het concept als demonstratieproject onder te brengen bij de dijkverbetering Eemshaven-Delfzijl. Het waterschap is hierbij verantwoordelijk voor de keringen en de provincie voor de aankoop, inrichting en exploitatie van het benodigde gebied. Er is vervolgens gezamenlijk een provinciaal inpassingsplan en een Projectnota MER opgesteld dat in 2017 onherroepelijk werd.

Inrichting en exploitatie tussengebied

Provincie Groningen is vanuit het programma Eems-Dollard 2050 (ED2050) initiatiefnemer van het inrichten en gebruik van de zone tussen beide keringen en draagt hiervoor ook de financiële verantwoordelijkheid (inrichting, in-/uitlaatconstructie en risico pachtinkomsten). ED2050 is een Meerjarig adaptief programma voor ecologische verbetering in het gebied van de Eems en de Dollard. In een aantal werkateliers hebben provincie, waterschap, grondeigenaar, natuur beherende instanties, potentieel toekomstige exploitanten en andere belanghebbenden de mogelijkheden voor het gebruik van het tussengebied verkend. De ontwikkelde plannen bevatten een impuls voor economische en ecologische versterking van het gebied.

Zilte landbouw
In de beginfase heeft de provincie samengewerkt met een drietal bedrijven met ervaring en belangstelling in zilte teelt. In eerste instantie was het de bedoeling om het tussengebied gezamenlijk te realiseren, beheren en exploiteren. De gezamenlijke doelstelling was aantonen dat verzilting een kans is om binnen de gestelde randvoorwaarden van waterveiligheid, slibwinning en natuur te komen tot een opschaling van nieuwe economieën met rendabele bedrijfsvoering van zilte landbouw en aquacultuur.

Het aanbestedingsrecht vereist echter dat alle geïnteresseerde partijen een vergelijkbare kans krijgen om delen van het gebied te exploiteren. Daarvoor heeft de provincie Groningen een aanbestedingstraject uitgevoerd, gericht op pachtcontracten met twee tot vier (consortia van) ondernemers. Daarop is in februari 2019 een aanbesteding gestart. Het volgende is daarover in juni 2019 door de provincie Groningen bekendgemaakt: "*Er zijn geen offertes ingediend die voor gunning in aanmerking komen. We hebben wel veel enthousiaste reacties gehad. Hieruit blijkt onder andere dat ondernemers de risico's van het bedrijfsmatig exploiteren van zilte teelten op deze schaal nu niet willen of kunnen nemen. Er is wel erg veel interesse om op meer experimentele schaal aan de slag te gaan met zilte teelten. De komende tijd gaan we met onze partners onderzoeken hoe we hier invulling aan kunnen geven. Tegelijkertijd maken we nu ook een plan voor het tijdelijk beheer van het gebied.*"

Voor de businesscase van het demonstratieproject pilot betekent dit dat er minder opbrengsten zijn. Door de grote belangstelling en omdat het project een demonstratieproject betreft met meerdere doeleinden, hebben de bestuurders gezamenlijk besloten het project voort te zetten.

Slibvang
De Eems-Dollard is een uniek natuurgebied: een plek waar zoet en zout water samenkomen en waar industrie en natuur prima samen kunnen gaan, mits er een goed evenwicht is. Dat is nu niet het geval: het gaat niet goed met de Eems-Dollard. Het programma ED2050 versterkt natuur, economie en leefbaarheid in het gebied. Het invangen en of verwijderen van slib uit het systeem is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Het slibvanggebied van de Dubbele Dijk is een van de projecten die hier invulling aan kunnen geven. De inrichting is nog in ontwikkeling. Wel is door de provincie in 2018 een QuickScan gedaan naar een mogelijk ontwerp voor de slibvang, slibopslag en opbrengsten bij gebruik van slib als bouwmateriaal.

Dijkverbetering Eemshaven – Delfzijl

Elke twaalf jaar beoordelen we de primaire keringen in Nederland aan de wettelijke veiligheidseisen. Uit de toetsronde van 2010 is gebleken dat de primaire waterkering tussen de Eemshaven en Delfzijl niet voldoet. Daarop is een dijkversterking opgestart. In de verkenningsfase is gekeken naar de impact van de nieuwe normering op de verbeteropgave.

Adaptieve aanpak Waterveiligheid Dubbele Dijk

Het waterschap Noorderzijlvest heeft zich van het begin af aan gerealiseerd dat er drie onzekerheden zijn, waardoor niet gegarandeerd kan worden dat het concept volledig aan de veiligheidseisen voor de komende vijfentwintig jaar voldoet:

- Een ontwerpinstrumentarium of veiligheidsconcept voor een Dubbele Dijk ontbreekt.
- Kennis over de gedragingen van het restprofiel van de voorliggende keringen in relatie tot de achterliggende kering is nog onvoldoende.
- De hydraulische randvoorwaarden in het Eems-Dollard-estuarium kunnen mogelijk worden aangescherpt op basis van lopende onderzoeken en het meetprogramma Meerjarige Veldmetingen Eems-Dollard.

Veiligheidsconcept
De zeedijk voldoet aan de eis van macrostabiliteit en fungeert als overslagbestendige kering. De dijk is niet verhoogd en de buitendijkse bekleding is vooralsnog niet opgetrokken. Op basis van de nog uit te voeren verdiepende studies en de uitkomsten van de Meerjarige Veldmetingen Eems-Dollard worden tot 2050 mogelijk aanvullende maatregelen genomen om te voldoen aan de wettelijke norm. Deze gefaseerde, adaptieve aanpak biedt de kans om tot een doelmatige oplossing te komen, waarbij ingespeeld wordt op genoemde onderzoeken en kennisontwikkeling over de reststerkte.

Modellering gedrag van het restprofiel
Het onderzoek naar schade aan de kering in relatie tot een restprofiel loopt nog. Het erosiemodel is in ontwikkeling en bevat nog een aantal onzekerheden. Het is lastig te

Afbeelding 5:
Meerjarige Veldmetingen:
In het buitentalud ingegraven golfoverslagbakken

voorspellen wanneer en hoe eventuele schade invloed heeft op het uiteindelijke falen van de achterliggende kering en daarmee het systeem.

Hydraulische randvoorwaarden in Eems-Dollard-estuarium
Bij de voorbereiding van de dijkverbetering Eemshaven-Delfzijl hebben het waterschap Noorderzijlvest (NZV) én het HWBP geconstateerd dat de te gebruiken rekenmodellen voor hydraulische condities onder maatgevende omstandigheden hoge onzekerheidstoeslagen bevatten.

Het waterschap Noorderzijlvest heeft voor de dijkverbetering Eemshaven-Delfzijl besloten om de gebruikelijke planperiode van 50 jaar te reduceren tot 25 jaar, in combinatie met een 12 jaar durend meetprogramma (2018 – 2030) naar wind, golven en waterstanden. Deze metingen en analyses daarvan helpen het waterschap om overinvesteringen te voorkomen en een bijdrage te leveren aan een doelmatige dijkverbetering van het traject Eemshaven–Delfzijl. Het meetprogramma staat bekend als het project Meerjarige Veldmetingen Eems-Dollard. Het onderzoek wordt begeleid door deskundigen van Deltares, het KNMI, Rijkswaterstaat en de TU Delft. De eerste resultaten worden in 2022 verwacht.

Lessons learned

Besluitvorming
Als rode draad door het hele project loopt de spanningsboog tussen voldoende tijd nemen, goede besluitvorming en (soms plotselinge) deadlines. Een innovatief en adaptief project kenmerkt zich door onzekere factoren. Hierdoor moeten af en toe besluiten worden genomen zonder dat alle informatie bekend is. Dit maakt dat het belangrijk is dat degene die de besluiten moet nemen steeds voldoende wordt meegenomen en steeds het uiteindelijke doel voor ogen heeft. Binnen het project zijn de bestuurders periodiek geïnformeerd en heeft er maandelijks directeurenoverleg plaatsgevonden.

Risicomijdend
Er is ervaren dat zowel het waterschap als de provincie over het algemeen risicomijdend zijn. Een innovatie vraagt echter flexibiliteit en lef om risico's te nemen. In de praktijk blijkt het vooral lastig om de eigen organisaties hierin mee te nemen. Daarnaast is geconstateerd dat als de ene organisatie risico's durft te nemen, de ander juist terughoudend is en later weer andersom. Dat legt druk op het partnerschap. De les die hieruit geleerd kan worden, is dat het belangrijk is dat zowel bestuurders, het management als de mensen op de werkvloer continue onder alle omstandigheden de innovatie als een gezamenlijk traject zien. En daar ook naar handelen. Er moet één team zijn met één gezamenlijk doel, dat bereid is om op een onconventionele manier te werken. Dit is ook in door beide partijen getekende samenwerkovereenkomst vastgelegd.

Van beleid naar realisatie
De Dubbele Dijk is gestart vanuit een toekomstbeeld voor Nederland, waarin we te maken krijgen met zeespiegelstijging en verzilting. Binnen het Deltaprogramma ontwikkelen we in Nederland mogelijke toekomstbeelden. Daarin volgen we een adaptieve aanpak, met maatregelen die nodig en tegelijkertijd flexibel zijn. Zo houden we ons land leefbaar en veilig. Het concept Dubbele Dijk past hierbij. Het laat een multifunctionele aanpak zien, anticipeert op klimaatverandering en verzilting en houdt rekening met sociale veiligheid bij het toestaan van meer overslag.

De tweede kering ligt er inmiddels, echter de vertaling naar een concrete planuitwerking is voor het inrichtingsdeel nog in ontwikkeling. Er is veel tijd gestoken in diverse onderzoeken, contracten en juridische zaken. Het was ten dele een onontgonnen terrein en steeds belangrijk om alle juridische randvoorwaarden goed in beeld te krijgen.

De juiste persoon voor een rol of taak
Bij overheden werken onder andere beleids- en projectmedewerkers. Deze twee hebben in de basis andere kwaliteiten, karakters en drijfveren. Een project als de Dubbele Dijk start met een visie (beleidsmedewerker) en schakelt over naar ontwerp en realisatie (projectmedewerker). Beiden zijn geschikt voor hun eigen taak, met een duidelijk start- en eindpunt en (kennis)overdracht. In dit project is gebleken dat het belangrijk is om beiden aangesloten te houden en te blijven schakelen tussen beleid en uitvoering. Beleidsmedewerkers staan in de beginfase in de lead, met projectmedewerkers op de achtergrond. In de ontwerp- en realisatiefase is dit andersom.

CASE STUDY

HANDBOEK SAMENWERKEN OP DIJKEN

15 GEMEENTEN ÉN HET WATERSCHAP SLAAN DE HANDEN INEEN

*Jesse Stammers, Ronald van Buuren**

■ Het waterschap Amstel, Gooi en Vecht en 15 inliggende gemeenten zijn in de afgelopen twee jaar met elkaar in gesprek gegaan over het gezamenlijk oppakken van de opgaven op en rondom de dijk. Dit heeft geleid tot een gemeenschappelijk 'Handboek Samenwerken op Dijken'. In dit artikel beschrijven wij als trekkers vanuit de gemeenten (Ronald van Buuren) en het waterschap (Jesse Stammers) de totstandkoming van dit handboek en gaan we kort in op de inhoud ervan. We geven ook aandacht aan de lessen die we tijdens het proces hebben geleerd.

Opgaven combineren is het devies

Met de komst van de Omgevingswet wordt de samenwerking met de omgeving steeds belangrijker. We willen minder sectoraal denken en meer integraal en 'gebiedsgericht' te werk gaan. Opgaven moeten gecombineerd worden. Met als doelstellingen: het vinden van 'meekoppelkansen', meer efficiëntie in de doorloop van projecten, eenduidig optreden van verschillende overheden richting de burger en ook het besparen van maatschappelijke kosten. Dat betekent dat lokale overheden onderling nog beter willen gaan samenwerken. Deze doelstellingen zijn heel mooi, maar hoe organiseer je dit?

Voor de gemeenten en het waterschap ligt er een uitdaging in het beheer van dijken. Wanneer een dijk moet worden opgehoogd, heeft dit grote consequenties voor de omgeving (o.a. bereikbaarheid, landschappelijk beeld en recreatie). Het beheer van de dijk is een verantwoordelijkheid van het waterschap. Het beheer van de assets op de dijk, zoals de weg, de openbare verlichting en het openbaar groen, valt veelal onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Dit zorgt voor een wederzijdse afhankelijkheid wanneer een project wordt uitgevoerd én vraagt om goede samenwerking.

Verschillende opgaven, verschillende culturen

De samenwerking tussen de gemeente en het waterschap verliep niet altijd soepel. De partijen waren niet altijd tijdig op de hoogte van elkaars opgaven. Zo moest er weleens een dijk worden opgehoogd waar slechts enkele jaren eerder een vers plak asfalt op was gelegd. Of bleek tijdens de bewonersavond dat de gemeente en het waterschap toch niet helemaal op één lijn zaten wat betreft het behoud van de bomen op de dijk.Het maken van afspraken verliep vaak moeizaam.

Afspraken over de raakvlakken tussen het waterschap en de gemeente worden meestal gemaakt in een specifieke projectovereenkomst. Voor deze projectovereenkomsten bestonden geen uniforme uitgangspunten. Dit betekende dat er iedere keer opnieuw moest worden onderhandeld door projectleiders aan beide kanten. Dit leidde tot onderlinge frustratie, vertraging van projecten en daarmee gepaard gaande hogere kosten.

De partijen kenden elkaars wereld en cultuur niet goed. Voor een dijkbeheerder is een dijk heilig, voor de groenbeheerder de bomen. De focus ligt al snel op je eigen opgave, binnen je eigen domein, want dat is al lastig zat. Het wordt nog lastiger als je in je project ook alle andere

* **Jesse Stammers** is consultant bij Antea Group en werkt in opdracht van Waternet/AGV als strategisch omgevingsmanager, **Ronald van Buuren** is strategisch beleidsadviseur bij BEL Combinatie; de samenwerkingsorganisatie van gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. Tot april 2020 was hij senior beleidsadviseur bij Duo+; de uitvoeringsorganisatie van gemeenten Ouder-Amstel, Diemen en Uithoorn.

Bron: AGV/Waternet

Afbeelding 1: Opgaven rondom de dijk

beleidsdoelen van je organisatie moet meenemen. Laat staan dat je ook nog de programma's van een andere overheid hierin meeneemt. Dat is een complexe opgave. Het helpt als hierover al generieke afspraken zijn gemaakt.

Wat een goede samenwerking ook bemoeilijkt is dat de ambtenaren van de gemeente en het waterschap elkaar vaak pas laat in het proces tegenkomen. Namelijk op het moment dat er al een concreet plan ligt vanuit één van beide partijen. Want dan heb je immers iets om over te praten. Echter, als het plan er ligt is ook de flexibiliteit voor een groot deel weg. Partijen zijn dan eerder geneigd zich te verschuilen achter hun functioneel belang en opdracht: 'Die dijk moet nou eenmaal verbeterd worden anders komt het achterland in gevaar'. 'De weg staat nu niet op ons programma voor onderhoud en is nog goed genoeg, regel het maar!'. Het klinkt heel simpel, maar op tijd met elkaar in gesprek gaan over belangen en opgaven voorkomt dit soort situaties.

De afbeelding 'opgaven rondom de dijk' laat goed zien hoe complex situaties kunnen worden. Hieronder staat een overzicht van de opgaven en het bevoegd gezag. Daarnaast spelen er vaak ook nog initiatieven in de omgeving die door inwoners of belangenorganisaties zijn gestart. Het blootleggen van al deze opgaven en belangen vraagt om een degelijke omgevingsanalyse.

- Dijk, damwanden en hoogteschermen: waterschap
- Steigers: gemeente en waterschap
- Watersysteem (bemaling polder, sloten en watergangen): waterschap
- Weg: veelal gemeente (soms provincie of Rijk)
- Riolering: gemeente
- Kabels en leidingen: nutsbedrijven
- Gas: gemeente & nutsbedrijven
- Groenbeheer: veelal gemeente (soms provincie of Rijk)
- Bebouwing en bestemmingsplan: gemeente
- Vaarwegbeheer: waterschap/provincie
- Recreatie: gemeente/belangenorganisatie

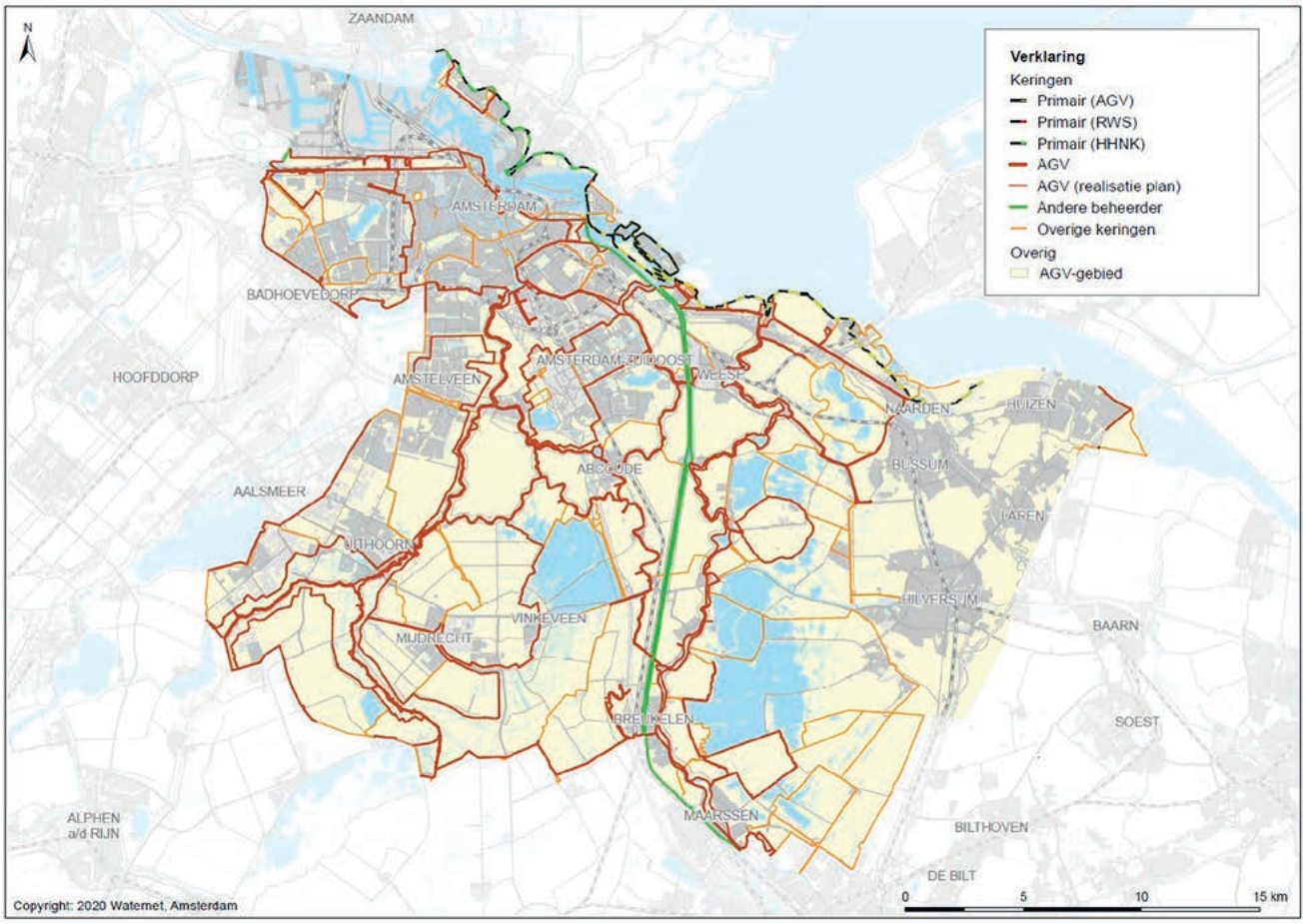
De start van het proces

Vanuit het waterschap merkten we dat er behoefte was aan uniforme afspraken die projectleiders konden hanteren in hun projecten. Samen met een jurist van het waterschap ging ik (Jesse) als omgevingsmanager, zonder vooropgezet plan, naar een gemeente om hierover te praten. Als uitgangspunt hadden we zelf al een concept samenwerkingsovereenkomst gemaakt. In dit concept stonden de onderwerpen waar we als waterschap in projecten vaak tegenaan liepen. Omdat het document een juridische toon had, werd het ook zo ontvangen door de eerste gemeenten die we spraken. Dit maakte het proces een beetje eenzijdig. Het waterschap legde het voor en de jurist van de gemeente reageerde met de rode pen. Er was geen sprake van een gezamenlijk proces. Toen we bij de gemeente Diemen op bezoek kwamen, werden we gewezen op het BOWA; het Bestuurlijk Overleg Water. Het waterschap en de 15 inliggende gemeenten werkten hierin al jaren samen op het vlak van afvalwater en oppervlaktewater. Dit samenwerkingsverband was bij ons als dijkbeheerders tot dat moment echter nog geheel onbekend. Binnen het BOWA bleek al eerder een gezamenlijke set afspraken te zijn overeengekomen, in een handboek onderhoud oppervlaktewater. Daarnaast was er binnen het BOWA door diverse gemeenteambtenaren al eens geopperd dat zoiets eigenlijk ook zou moeten gebeuren voor het beheer van dijken. Meer aanleiding hadden we niet nodig. We presenteerde in het BOWA de 'businesscase' voor het maken van handboek samenwerken op dijken.

Beginnen met een schone lei

Er werd in het BOWA positief gereageerd op het voorstel om een handboek samenwerken op dijken te gaan maken. Omdat het lastig is om een stuk te schrijven met 15 gemeenten en een waterschap, staken vijf gemeenten de hand op om in een afgevaardigde ambtelijke werkgroep aan de slag te gaan.

Dit was het moment waar ik (Ronald) actief onderdeel werd van het proces. In een eerste bijeenkomst, georganiseerd vanuit het waterschap, was het vooral kennismaken en samen het verdere proces uittekenen. In dat overleg realiseerde ik me dat de collega's van



Bron AGV/Waternet

Afbeelding 2: Beheergebied waterschap Amstel, Gooi & Vecht

het waterschap al een goed beeld hadden over wat het waterschap nodig had aan afspraken, terwijl de betrokken gemeenteambtenaren daarin nog zoekend en afwachtend waren. Ik realiseerde me ook dat de insteek vanuit het waterschap in beginsel tamelijk juridisch van aard was en gericht op het komende dijkophogingsprogramma tot 2024. Dit terwijl de gemeenten behoeften hadden aan afspraken met een bredere scope en op meer relationele basis.

In dat eerste overleg stuurden we aan op ‘samen opnieuw beginnen’. Dit betekende voor mij: samen werken aan een handboek dat bestuurlijk door alle partijen werd vastgesteld en daarmee voldoende was verankerd. Daarnaast werd de scope verbreed. Er werd niet alleen gefocust op afspraken over de dijkverbeteringen van de komende jaren, maar er werd ingezet op algemene afspraken zonder einddatum. De lat werd daarmee hoger gelegd. Dit leidde in beginsel tot aarzelingen bij de collega’s van het waterschap. Dat was best begrijpelijk én reëel. Immers, diverse werkgroepleden kenden ‘de andere partij’ tot dusver alleen vanuit de specifieke dijkophogingstrajecten: trajecten waarin de samenwerking juist nogal eens moeizaam verliep.

Ik realiseerde me daarmee dat ik de leden van de werkgroep mee moest nemen in de positieve ervaringen vanuit het BOWA. In de afgelopen jaren was daar een gevoel van gelijkwaardigheid en gezamenlijkheid ontstaan in het beheer van afval- en oppervlaktewater. Ook bleek het mogelijk om tussen 15 gemeenten en het waterschap afspraken vast te leggen in een handboek onderhoud oppervlaktewater. Dit gaf mij de overtuiging dat dit ook zou moeten lukken voor het dijkbeheer. Tegelijkertijd bleef het spannend of het wel zou lukken. We toonden lef door hier, als trekkers én als werkgroep, pal voor te gaan staan, ook naar al onze collega’s buiten de werkgroep.

Aan de slag

De werkgroep besloot twee trekkers aan te stellen; één vanuit de gemeenten en één vanuit het waterschap. Hiermee was er een gelijke balans tussen de gemeentelijke organisaties en het waterschap. Tevens was de gemeentelijke trekker reeds zeer actief binnen het BOWA en daarmee voor alle partijen bekend.

We stuurden in eerste instantie op het creëren van openheid, vertrouwen en commitment. Niet alleen binnen de werkgroep zelf, maar ook in relatie met de collega’s in de

ERVARINGEN BESTUURDERS

Wethouder **Kiki Hagen** van de gemeente De Ronde Venen en waterschapsbestuurder **Peter Smit** van waterschap AGV hebben een nauwe betrokkenheid gehad bij de totstandkoming van het handboek. Met een verantwoordelijkheidsgevoel dat verder ging dan hun eigen taken. Zo vertelt Kiki Hagen: *"Onze inwoners rijden, fietsen of recreëren op onze dijken. De dijken zijn een belangrijk element in ons polderlandschap. Dit is niet alleen de verantwoordelijkheid van het Waterschap, uiteindelijk zijn onze inwoners de dagelijkse gebruikers. Naast essentiële waterveiligheid, gaat het bijvoorbeeld om onze bloemrijke bermen, wegen, fietspaden of bomen. Daarom is het belangrijk dat de gemeente en het waterschap elkaar makkelijk kunnen vinden, op tijd overleggen over het ophogen van de dijken en in overleg gaan met betrokken inwoners. Dat is in dit handboek nu vastgelegd."* Peter Smit licht verder toe: *"Als waterschap voelen we ons betrokken bij waterveiligheid, maar snappen dat voor gemeenten en inwoners ook andere zaken en gevoelens spelen. Het mooie van de onderliggende samenwerkingsenergie is dat het hier niet gaat om een 'moeten' van gemeente en waterschap, maar van een 'willen'. Daar heeft iedereen die bij een project betrokken is baat bij. Als waterschapsbestuurder ben ik naast het handboek trots op de onderliggende tendens van weten dat je samen werkt aan een ieders taak met oog voor de belangen en zorgen van onze 'gezamenlijke klanten' zoals de inwoners, bedrijven en gebruikers. Eén van de belangrijke onderwerpen is voor mij dan ook de eenduidige projectcommunicatie; juist ook bij wat tegenwind. Niet naar elkaar wijzen, maar er staan en elkaar helpen. Dat betekent voor ons als waterschap dus naast waterveiligheid ook het gevoel van mede-eigenaarschap praktiseren als het bijvoorbeeld gaat over zorgen over bomen en gebruiksgemak tijdens en na de werkzaamheden. Ikzelf vind het prettig om juist ook daarin vroegtijdig met de betrokken wethouder op te trekken. Ik zie alleen maar positieve kanten aan het samen werken vanuit het fundament aan afspraken in het handboek Samenwerken op dijken: betrokken, vernieuwend, efficiënt, minder overlast, meer bereiken door koppelkansen te benutten en ook nog besparend."*

schil daar omheen. We begonnen met het schetsen van een dijk en de omgeving op een whiteboard en benoemde vanuit onze eigen ervaring en professie de belangrijkste zaken.

Daarna bespraken we wat we gingen maken en in welke vorm. Dat was een zoektocht die zich gaandeweg uitkristalliseerde. Tegelijkertijd gingen we ook aan de slag met het opschrijven van een aantal generieke uitgangspunten over de onderlinge samenwerking. Bijvoorbeeld: wie doet wat en waarom is dat zo? Waarom is de gemeente verantwoordelijk voor de weg? En waarom willen we elkaar ondersteunen en versterken? Dit was een belangrijke stap die zorgde voor vertrouwen. De leden van de werkgroep bleken zich al snel te kunnen vinden in de gezamenlijke uitgangspunten voor het handboek, zoals streven naar de laagste totale maatschappelijke kosten, het verminderen van overlast van werkzaamheden en behoud van beleidsvrijheid in onderhoudsconcepten en ambitieniveaus. Deze uitgangspunten bleken ook buiten de werkgroep te worden gedragen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dat gaf vertrouwen en droeg bij aan een meer open sfeer.

We legden de focus op het beschrijven van elkaars belangen en hoe we daarbij rekening kunnen houden met elkaar. Daarna formuleerden we afspraken over de wijze waarop we benodigde beheermaatregelen voor een dijk, weg, etc. vooraf met elkaar afstemmen. Pas aan het einde formuleerden we de afspraken over het verdelen van kosten.

In de werkgroep werden soms stevige en lange discussies gevoerd. Door deze steeds te ontrafelen en te structureren probeerden we te voorkomen dat er in cirkelredeneringen en herhalingen werd vervallen. Ook stuurden we er op dat de meest lastige punten, bijvoorbeeld over het verdelen van kosten, al wel in het begin aan de orde kwamen maar de definitieve beschrijving van afspraken werd geparkeerd tot later in het proces. Gaandeweg ontstond er namelijk steeds meer wederzijds begrip, waardering en vertrouwen. Het maken van generieke afspraken over de verdeling van kosten was daarna alleen nog een kwestie van duidelijk en precies formuleren.

Gedurende het proces staken we tijd in elkaar goed leren kennen en begrijpen: wat drijft Jesse, wat drijft Ronald, wat zien we voor ons? We investeerden steeds ook in het voorbereiden van de werkgroep bijeenkomsten.

Daarnaast maakten we de groep ook groter door tussentijds input op te halen bij de ambtelijke collega's buiten de werkgroep. We legden tussentijdse concepten aan hen voor en vroegen om belangrijke aandachtspunten. Ook bij de leden van de bestuurlijke stuurgroep werd via een presentatie gepolst of we op de goede weg waren. De stuurgroep bestond uit drie gemeentelijke wethouders en een bestuurder van het waterschap. De reacties waren overwegend positief; dit gaf vertrouwen binnen de werkgroep. En doordat reacties werden verwerkt en hierover werd teruggekoppeld, ontstond draagvlak buiten de werkgroep, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Uiteindelijk hebben alle 15 gemeentelijke colleges en het dagelijks bestuur van het waterschap het handboek begin dit jaar vastgesteld.

Bron: BOWA ISARIZ

Afbeelding 3: Handboek Samenwerken op dijken

Inhoud handboek

Het handboek beschrijft onder andere de verantwoordelijkheden en afspraken bij het beheer van de dijklichamen en de daarop of -naast gelegen objecten. De verantwoordelijkheden en afspraken zijn ingedeeld naar type asset. Er worden verantwoordelijkheden besproken als waterveiligheid, maar ook verkeersveiligheid en het behoud van landschappelijke waarden.

Een van de belangrijkste afspraken ligt in de basis. We zorgen dat we onderling elkaar goed op de hoogte houden van onze inrichting- en onderhoudswerkzaamheden. Een dijkverbetering of werk aan de weg mag niet als verrassing komen. Dit klinkt heel logisch, maar blijkt in de realiteit de bron van veel problemen. Zo is afgesproken dat de gemeente en het waterschap jaarlijks hun meerjarenplanningen bespreken. De gedachte daarbij is dat als je elkaar tijdig vindt, er ook nog een hoop mogelijk is. Bijvoorbeeld kan bij het onderhoud van asfalt besloten worden om het gelijktijdig met de volgende dijkverbeteringsproject uit te voeren of kan een dijkverbetering soms juist naar voren worden geschoven. De afspraken zijn in het handboek tot in detail uitgewerkt, variërend van projectcommunicatie en uitvoeringsnormen tot kostenverdeling en compensatie.

Andere afspraken gaan ook over houding en insteek van de gesprekken met elkaar. Zo spreekt het waterschap af zich in te spannen om in het ontwerp rekening te houden met gemeentelijke assets en hierover zo goed mogelijk de afstemming te vinden. De gemeente stemt op haar beurt de te verwachten (rest)levensduur van het wegdek en fundering af op de verwachtte ophogingstermijn van de waterkering. En indien er een herplantplicht van toepassing is op te verwijderen bomen, zoeken beide partijen samen naar een geschikte plek voor herplant van de gerooide bomen.

De afspraken zorgen ervoor dat het waterschap en de gemeente elkaar sneller vinden en begrijpen. Dit verkort de doorloop van projecten en draagt bij aan een eenduidig optreden van verschillende overheden richting de burger. Ook wordt het hiermee makkelijker om gezamenlijk aansluiting te vinden bij wensen vanuit andere belanghebbenden. Daarnaast dragen ze ook bij aan het besparen van maatschappelijke kosten.

Het vervolg

Ons proces eindigt niet bij het opstellen en vaststellen van het handboek. Het gaat uiteindelijk om de doorwerking in de praktijk. Eén van de afspraken is daarom dat er jaarlijks per gemeente minimaal één ambtelijk overleg plaats vindt tussen de gemeente en het waterschap om het beheer van de dijken en de hierop liggende assets te bespreken. Het handboek vormt daarvoor bij ieder overleg het vertrekpunt. Het handboek is breed gedeeld onder projectleiders en teams die zich bezighouden met onderhoud en beheer. Met name de projectleiders vanuit het team dijkbeheer van het waterschap hebben hierin een grote verantwoordelijkheid, doordat zij continu met dijken bezig zijn en daarbij voortdurend met gemeenten moeten samenwerken. Dit neemt niet weg dat het een verantwoordelijkheid is van het waterschap én elke gemeente om de afspraken en de intenties van het handboek levendig voor ogen te hebben en te doorleven.

Leerpunten en tips

Het proces is ook heel leerzaam geweest. Niet alleen omdat we elkaar beter hebben leren kennen als gemeenten en waterschap, maar ook omdat we gedwongen werden om de toekomstige samenwerking concreet te maken. Voor het uiteindelijk slagen van het proces waren een aantal zaken essentieel. Een van de belangrijkste is dat alle partijen een gevoel van urgentie hebben. Het maken van het handboek is geen huiswerkopdracht, we doen het vanuit de overtuiging dat het ook daadwerkelijk beter kan en moet.

Het hebben van een overkoepelend gremium zoals het netwerk BOWA, maakt een dergelijk proces veel gemakkelijker. Het BOWA heeft als grondslag

Afbeelding 4: Gezamenlijke kaders voor uitvoering

samenwerking en integraliteit, dit geeft een goed vertrekpunt en een positieve framing. Daarnaast heeft het een organisatiestructuur op ambtelijk én bestuurlijk niveau. Zonder het BOWA waren we waarschijnlijk nooit gekomen tot afspraken tussen zoveel partijen.

Urgentie alleen is niet voldoende, je moet vooraf ook voldoende vertrouwen hebben in een goede afloop. Dat het ook echt ergens toe leidt. Het enthousiasme van de bestuurders en ook het succes van een reeds eerder opgesteld handboek droegen hier in belangrijke mate aan bij. Dit gaf naar onze inschatting de ambtenaren en de bestuurders van de gemeenten en het waterschap de moed en de energie om elkaar daadwerkelijk op te zoeken en met elkaar om de tafel te gaan.

Het juist en begrijpelijk formuleren van afspraken bleek gaandeweg een grotere uitdaging dan vooraf verwacht. Afspraken werden vaak heel anders geïnterpreteerd dan ze waren bedoeld. Daarbij merkten we in de werkgroep dat er ook enige aarzeling was in het oppakken van het schrijfwerk. Dit kwam door gebrek aan tijd, maar er zat ook iets anders achter. Het is vaak makkelijker om je mening te geven, dan om een breed gedragen afspraak op te schrijven. Hier ligt een vorm van ‘collective action problem’ aan ten grondslag. We voelden ons daarom als trekkers genoodzaakt om het grootste deel van het schrijfwerk voor onze rekening te nemen. Zo hielden wij grip op de voortgang en de vertaling van de gesprekken naar papier.

Het is belangrijk om te bouwen aan een positieve sfeer rondom je project. Hiervoor is het nuttig om in de communicatie buiten de werkgroep te blijven focussen op de goede intenties van alle partijen en de commitment aan de doelen. Daarnaast konden we ook al eerste successen delen, die waren behaald door het intensievere contact tussen gemeente en waterschap. Bestuurlijke betrokkenheid was daarbij essentieel. Naast dat het op een democratische manier geborgd is, geeft het ook wat extra jeu en status. Dit hielp bijvoorbeeld de ambtenaren in de werkgroep in het krijgen van tijd voor het proces van hun leidinggevende.

Ondanks dat het waterschap voordat het proces startte al veel inhoud op papier had staan, begonnen we toch met een blanco vel. Daardoor konden we als werkgroep starten met een open vizier en was er ruimte voor anderen om het proces bij te sturen. Hierdoor liepen we tegen onverwachte kansen aan en maakte dit de inhoud rijker dan voorafgaand gedacht. Daarnaast gaat het ook vooral om de ‘reis’ die je gezamenlijk aflegt. Als je niet blanco begint, zal het nooit een product van iedereen worden.

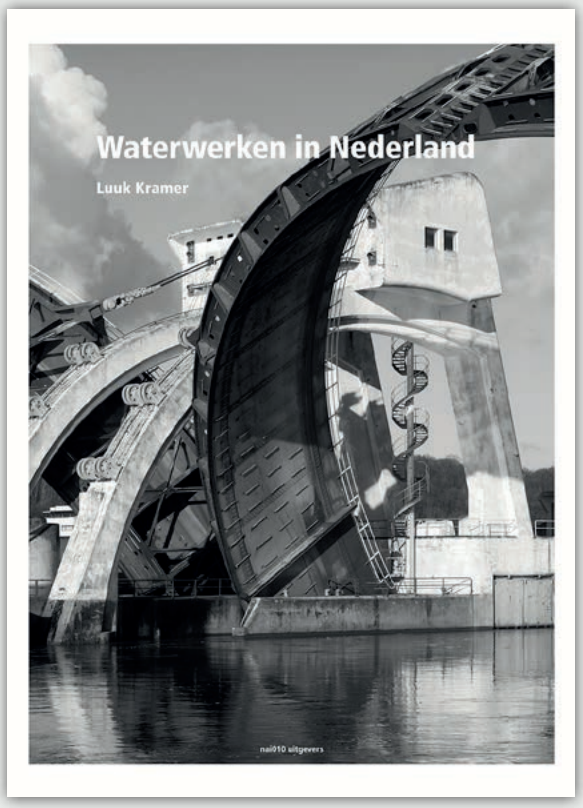
Wij adviseren anderen dan ook om ‘ons handboek’ niet als startpunt te gebruiken voor het opstellen van een gezamenlijke set afspraken. Begin opnieuw met een leeg vel en bespreek welke knelpunten en kansen je ziet. Want de reis is een bestemming op zich…

BOEKEN

WATERWERKEN IN NEDERLAND

Herman Havekes

■ Dit boek is weliswaar verschenen in 2017 maar nog steeds actueel. Het is primair een fotoboek met prachtige foto's van Luuk Kramer van een zestigtal Nederlandse waterwerken, of beter gezegd kunstwerken. Ik zal dus eerst iets over het belang van die kunstwerken voor de uitvoering zeggen. Het gaat om foto's van natte kunstwerken; apparaten waaraan een knop of hendel zit die het peil en de loop van het water kunnen beïnvloeden om onze droge voeten te verzekeren. Het gaat dus om sluizen, stuwen, stormvloedkeringen, (water)molens en gemalen. Naar foto's van "gewone" dijken en van zuiveringsinstallaties is het dus vergeefs zoeken in het boek.



Luuk Kramer/Theo van Oeffelt,
Waterwerken in Nederland. Traditie en innovatie,
nai010uitgevers, Rotterdam ⇨ 2017,
ISBN 978-94-6208-385-1, 239 p.
– Herman Havekes

De foto's zijn doelbewust uitgevoerd in zwartwit. Kramer zegt hierover in de verantwoording op p. 237: "Hierdoor krijgen de foto's een abstractieniveau waarin de tijd stil lijkt te hebben gestaan; alsof de foto's allemaal uit eenzelfde tijd komen, en de waterwerken, oud of jong, in hun voorkomen een gelijke benadering en uitstraling verkrijgen." Dit laatste is inderdaad goed gelukt als je al die foto's op je laat inwerken. Uiteraard heeft Kramer niet alle Nederlandse waterwerken kunnen en willen fotograferen. Het is een eigen keuze, gedragen door de redactie, waarin grote en kleine waterwerken verspreid door ons land in beeld zijn gebracht. Met het boek heeft hij de noodzaak, de schoonheid en de bijna vanzelfsprekendheid van de waterwerken willen laten zien. Zoals gezegd passeren zo'n 60 kunstwerken de revue. Uiteraard de grote stormvloedkeringen van het Rijk, de stuw bij Driel, de molens van Kinderdijk, de stoomgemalen Cruquis en Wouda, maar ook veel minder grote werken als de niettemin imposante Bleiswijkse Juksluis, de stuwen van het Waterloopbos te Marknesse en een gemaaltje te Waterland. Ook de bekende Amerikaanse windmotor ontbreekt niet. Het gaat dus zowel om kunstwerken van Rijkswaterstaat als van waterschappen. Die keuze van

* **Herman Havekes** is bijzonder hoogleraar Publieke organisatie van het (decentrale) waterbeheer aan de Universiteit Utrecht en tevens werkzaam bij de Unie van Waterschappen te Den Haag. Hij is voorts redactielid van dit tijdschrift.

de kunstwerken is wat mij betreft prima, zelf had ik alleen graag nog een foto van een watermolen en aandacht voor de molenviergang bij Aarlanderveen gezien, voor zover mij bekend de enige nog werkende molenviergang ter wereld. Handig voor de lezer is de kaart op p. 26, waarop de gefotografeerde kunstwerken, gerubriceerd in sluizen, stuwen en (stormvloed)keringen en gemalen en hun ligging in Nederland zijn aangegeven.

Bij een flink aantal foto's zijn heldere toelichtende teksten (en soms ook tekeningen) opgenomen van de hand van Bernard Hulsman, waarin ook de actuele ontwikkelingen niet ontbreken. Ik doel dan met name op de lopende uitbreiding van de Noorder-Zeesluis te IJmuiden, waarmee deze de grootste sluis ter wereld wordt, en van de Prinses Beatrixsluis te Vreeswijk. Die toelichting verschaft veel waardevolle, ook voor mij lang niet altijd bekende, informatie. Zo blijkt het gemaal Abraham Kroes in de Zuid-Hollandse Zuidplaspolder (p. 186), de diepst gelegen polder van Nederland, als enige gemaal twee bemalingen uit te voeren. Het voert vanuit die polder water af naar de boezem, maar tegelijkertijd boezemwater naar de Hollandse IJssel vanwaar het verder stroomt naar zee. De afvoerleidingen van het boezemwater zijn daartoe geïntegreerd in een 80 meter lange, theatrale hellingbaan die vanaf Schielands Hoge Zeedijk West over de ringvaart van de Zuidplaspolder (de boezem) naar de ingang van het gemaal loopt. Enigszins jammer is dat de informatie over de waterkrachtcentrale in de Dommel, oorspronkelijk het initiatief van enkele omwonenden en later door het Waterschap De Dommel overgenomen, pas min of meer verstopt op p. 233 van het essay wordt vermeld en niet al bij de foto op p. 152-153, waardoor deze informatie de lezer gemakkelijk ontgaat.

Ook de architectonische achtergrond van de werken wordt zoveel mogelijk meegenomen, hetgeen het fotoboek zonder twijfel extra waarde geeft. Theo van Oeffelt, die het leeuwendeel van de geschreven teksten in het boek voor zijn rekening nam, verwijst hierbij in zijn proloog op p. 23 naar een uitspraak van de Britse architectuurhistoricus Nikolaus Pevsner: "A bicycle shed is a building; Lincoln cathedral is a piece of architecture." Waterwerken zijn primair functioneel

en daarmee bouwwerken. Toch zijn de hedendaagse Nederlandse waterwerken geen stijlloze, puur doelmatige bouwwerken, maar wel degelijk – net als moderne fietsenstallingen trouwens – architectuur en kennen zij daardoor ook een architectonische ontwikkeling. Regel was dat aanvankelijk trouwens zeker niet en sommige waterstaatsingenieurs reageerden ronduit wrevelig op de roep om aanpassing en schoonheid. Op p. 176 wordt het toenmalig hoofd van het Bruggenbureau van Rijkswaterstaat, W.J.H. Harmsen, aangehaald, die vond dat wat goed functioneert vanzelf ook mooi is. Het was S. de Clerq, voorzitter van de Bond van Nederlandse Architecten en lid van de Zuiderzeeraad, die er in de jaren twintig keer op keer en uiteindelijk met succes voor pleitte om architecten te betrekken bij de vormgeving van gemalen en andere kunstwerken. Maar ook recenter zijn wel situaties bekend waarin het lastig is om functionele en architectonische eisen goed op elkaar af te stemmen, nog los van de kosten daarvan en extra de tijd die dat vergt. Op p. 216 komen de ervaringen van het hoogheemraadschap van Rijnland op dit punt aan de orde. Hoe lastig soms ook; het algemene beeld is niettemin zeker positief. Er is genoeg te melden waar het de architectonische aspecten van de kunstwerken betreft.

Waar dat bekend is, is bij de foto's dan ook tevens aangegeven door wie het kunstwerk ontworpen is en wat daar uit architectonisch perspectief over te zeggen valt. Dat levert interessante informatie op. Zo zijn bij het Woudagemaal (p. 172) de sporen van Berlage en bij het gemaal Lely (p. 176) die van Dudok duidelijk zichtbaar. En als het om architectonische schoonheid gaat, mag uiteraard het kreeftachtig aanzien van de bedieningsgebouwen van de Balgstuw bij Ramspol (p. 142) niet ontbreken. Wat de toelichting bij deze Balgstuw – de grootste ter wereld die ook als kering dienst doet – had wat mij betreft overigens mogen worden vermeld dat deze in 2002 in opdracht van het toenmalige Waterschap Groot Salland is aangelegd en medio 2014, conform de afspraak in het Bestuursakkoord Water dat de stormvloedkeringen door het Rijk worden beheerd, is overgedragen aan Rijkswaterstaat. Nu krijg je uit die tekst namelijk al snel het onjuiste idee dat de Balgstuw door Rijkswaterstaat is aangelegd.

Dit boek wil als gezegd vooral een fotoboek zijn. Het boek bevat echter ook enkele zeer geslaagde geschreven teksten van de hand van Theo van Oeffelt, die hier kort vermelding verdienen. In het voorwoord (p.21) zet hij de oorsprong van onze kunstwerken uiteen, die zo'n 200 jaar voor Christus met de klepduiker begon. De Romeinen legden op hun beurt onder meer de bekende Fossa Drusiana aan, een gegraven verbinding van de IJssel met de Nederrijn. Vanaf ongeveer het jaar 1000 nam de waterstaatszorg, onder meer door de oprichting van waterschappen, een nieuwe vlucht, die ook door de bevolkingsgroei broodnodig was. In de Franse tijd nam de invloed van het centrale gezag toe, hetgeen na de ramp van 1953 nog eens versterkt werd.

In zijn proloog (p. 23) schetst Van Oeffelt vervolgens de ontwikkeling van al die kunstwerken en wordt het grote belang van technische innovatie (klepduiker, molen, stoom en elektriciteit, maar ook het gebruik van nieuwe materialen als staal en beton, maar zeker ook van de computer) benadrukt. Ook komen hierin de geïnterviewde watergezant Henk Ovink en (toenmalig) dijkgraaf Roelof Bleker aan het woord. Ovink onderstreept de vooraanstaande internationale positie die Nederland op het terrein van het waterbeheer inneemt: "We zijn koploper, en dat past ons, maar het verplicht ook tot blijvend investeren en innoveren, in Nederland en in het buitenland". Bleker wijst onder meer op de Regiekamer van Waterschap Rivierenland in Tiel, van waaruit met behulp van telemetrie in dit gebied tegenwoordig circa 180 gemalen en 340 stuwen, van heel kleine pompjes tot de grote vijzelgemalen bij Kinderdijk, worden bediend. Buitengewoon inzichtelijk is de technische uiteenzetting op p. 24 en 25, die mede van de hand van Inge Bobbink is. Met behulp van duidelijke tekeningen laat dit de werking van de verschillende soorten stuwen, sluizen, molens en gemalen zien, hetgeen voor de minder technisch ingevoerde lezer heel welkom is.

Van Oeffelt rondt het boek af met een kort essay (p. 230-233) en een epiloog (p. 234-235). Dat essay biedt in vogelvlucht een mooi overzicht van de ontwikkeling van de kunstwerken en voor de uitdagingen waarvoor de waterbeheerders momenteel gesteld staan. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de kennis en informatie die tijdens twee expertmeetings zijn opgedaan. Gezien de

opkomst bij deze bijeenkomsten (p. 238) hebben hier kennelijk helaas geen medewerk(st)ers van waterschappen aan deelgenomen. Waar relevant worden de deelnemers aan deze meetings kort aangehaald, terwijl ook de geïnterviewde en eerdergenoemde Henk Ovink, Roelof Bleker, alsmede Ellen Vreenegoor van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, aan het woord komen. In zijn afsluitende epiloog signaleert Van Oeffelt vijf rake elementen die in zijn ogen bepalend zijn voor de eisen en voorwaarden die worden gesteld aan de waterwerken in de 21e eeuw. Allereerst is dat de noodzaak tot adaptief vermogen. Veel van de kunstwerken hebben het technische eind van hun levensduur bereikt. De vraag is dus met welke perceptie en vanuit welk perspectief de nieuwe ontwerpopgaven worden gesteld. Klimaatverandering en zeespiegelstijging zijn nu bepalende factoren. Dit vraagt in de tweede plaats van die ontwerpers een nieuwe benadering: duurzaamheid, “cradle to cradle” en energieneutraliteit zijn inmiddels essentiële maatschappelijke eisen geworden. In de derde plaats is een adequate reactie op de natuurkrachten onontkoombaar. Daartoe is een onderzoekende ontwerpstrategie vereist, een strategie die onzekerheid weet te omarmen. Alleen met een omarmde onzekerheid kunnen grote sprongen voorwaarts gemaakt. Een vierde element is de samenwerking tussen opdrachtgever, doorgaans een overheid, en de markt. Wanneer die veel meer dan nu gebaseerd is op wederzijds vertrouwen, zijn veel meer dan nu nieuwe ontwikkelingen en innovaties mogelijk. Ten slotte is in de vijfde plaats multifunctionaliteit vereist. Nieuwe waterwerken zullen het waterbeheer moeten kunnen verweven met andere functies, met andere maatschappelijke opdrachten. Voor opdrachtgevers als Rijkswaterstaat en de waterschappen betekent dit dat zij meer zullen moeten gaan optreden als participant in een maatschappelijk proces.

Kortom, een prachtig boek, vooral wat de foto’s maar zeker ook wat de tekst betreft, dat waardevolle beelden en inzichten van onze nationale waterwerken oplevert. Voor die kunstwerken behoeven wij ons bepaald niet te schamen, regelmatig komen superlatieven als “uniek” en “grootste in de wereld” langs. Zelf heb ik het boek op een van de afgelopen saaie corona-zondagen gelezen en dat heeft mij veel plezier gedaan. Ik kan het boek dan ook bij iedereen aanbevelen.

De ‘diepe tijd’ en de plek van de mens daarin

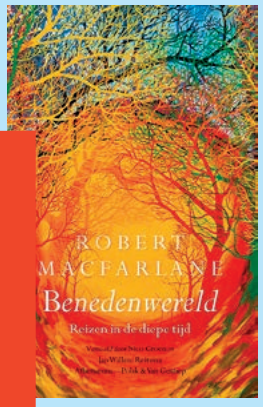
‘“Met een gletsjergang” betekende vroeger dat een beweging zo langzaam was dat er van stilstand sprake leek’, schijft Robert Macfarlene in *Benedenwereld*. ‘Hedendaagse gletsjers deinen echter, trekken zich terug, verdwijnen. De terugtrekking van de gletsjers in de Himalaya bedreigt de bestaanszekerheid en het leven van meer dan een miljard Aziaten, die afhankelijk zijn van het water dat deze ijsrivieren met het verstrijken van de seizoenen vasthoudt en weer prijsgeeft. […] IJs is vuil geworden, in de zin van Mary Douglas’ befaamde definitie van vuil als “misplaatste materie”.’
Het in het najaar van 2019 verschenen *Benedenwereld* is een fascinerend epos waarin de complexe relatie van de mens met de ondergrond wordt verkend. Macfarlene verbindt mythologie, literatuur, echte en imaginaire benedenwerelden aaneen en beschouwt in een lyrische stijl het verleden en de toekomst van onze aarde. Kijk dieper, in de diepste tijd, het lange leven van de planeet, en probeer er lessen uit te trekken, is zijn indringende boodschap.
Robert Macfarlene: *Benedenwereld,* Atheneum – Polak & Van Gennep ➪2019

De kunst van richting te veranderen

‘Wat we van het verleden kunnen leren is dat het nooit alleen de catastrofe is die de geschiedenis bepaalt maar vooral de reactie erop.’ In het prachtige en bij vlagen filosofische essay De toekomst van Nederland, betoogt Rijksbouwmeester Floris Alkemade dat in de omgang met elke crisis ook kansen verscholen liggen. Niet de wereld vormt ons, wij vormen de wereld, met onze verhalen en onze verbeeldingskracht. Dat geldt ook nu, in tijden van corona. Dat hij de tekst voor zijn essay januari dit jaar inleverde, toen corona nog slechts sluimerde en van een pandemie nog geen sprake was, doet aan het betoog van Alkemade niets af. Integendeel, de huidige pandemie vormt slechts het zoveelste bewijs dat ‘we met onze levensstijl de leefbaarheid van de planeet te zwaar belasten en ook dat we het niet aan de volgende generatie kunnen overlaten om het op te lossen.’ Klimaatverandering, afnemende biodiversiteit en bodemkwaliteit en zeespiegelstijging dwingen ons om onze op eindeloze groei gebaseerde leefwijze aan te passen. We moeten de kunst leren beoefenen om van richting te veranderen.
Niet in een rechte lijn vooruit, maar – zoals de Hadza stam in Tanzania – in een grillig survivalpatroon. Als je je op onbekend terrein begeeft, moet je immers zoeken in alle richtingen. Het gaat erom dat je tijdens het zoeken kennis opdoet, leert wat werkt, en van daaruit weer nieuwe wegen inslaat. In zekere zin niets nieuws. We kunnen volgens Alkemade putten uit onze geografische positie in een deltalandschap en onze achtergrond in de omgang met water. Daarin ligt een belangrijke basis en bron voor de verbeeldings- en bestuurskracht die nodig is om natuur en cultuur, begeerte en verstand, weer in balans te brengen. Renovatio in melius, een vernieuwing tot iets beters: dat is waar Alkemade met zijn essay toe aanzet.
Floris Alkemade, *De Toekomst van Nederland,* Uitgeverij Thoth ➪2020

Vernieuwde uitgave van inspirerend boek over transities in het landschap

Hoe kunnen we gezamenlijk werken aan een goede kwaliteit van het landschap? En hoe kan dat samengaan met economische ontwikkeling, bevolkingskrimp, onontkoombare veranderingen in de agrarische sector, en de eeuwige strijd tegen het water?
Dit boek laat hoopvol zien wat er wèl kan. Het biedt nieuwe vormen van samenwerking, ervaringen en oplossingsrichtingen. Tegelijk is het boek een ode aan het Friese landschap: het ontstaan van het land van veen, zand, klei, melk en water. Waarbij veel lezenswaardigs toepasbaar is op andere landelijke gebieden.
De Friezen hebben van oudsher een grote betrokkenheid bij hun landschap. Ooit geboren uit noodzaak bij de bouw van de eerste dijken, en ook nu een kracht bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. De optelsom van plaatselijke initiatieven leidt echter niet persé tot ruimtelijke kwaliteit. Daar is een richtinggevend kader bij nodig, en inbreng van kennis en professionele ontwerpers. Landschapsarchitect De Ruyter pleit voor een Huis van het landschap: een speelveld met spelers die niet top-down of tegenover elkaar staan, maar naast elkaar, ieder met een eigen verantwoordelijkheid. Waterschap en provincie hebben daarbij een brede, maatschappelijke rol. Want: “water verbindt en articuleert, het is de dirigent van het landschapsorkest”.
In de tweede, herziene druk, maart 2020 is een nieuw hoofdstuk toegevoegd over de aanpak van het laagveen met uitkomsten



Theo van Oeffelt
zelfstandig communicatie-adviseur

Joks Janssen
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Paul van de Vijver
Hoogheem-raadschap van Rijnland

Jeroen Louis
Hoogheem-raadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

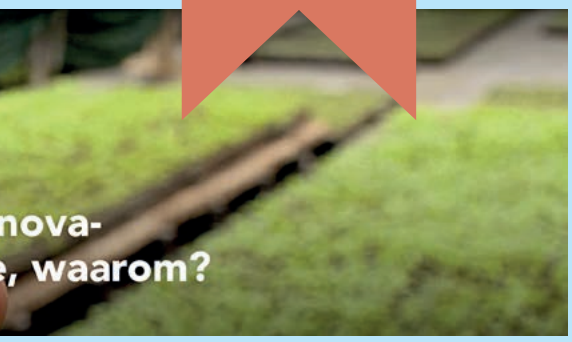
Hans Schouffoer
Agence des Eaux

#IKLEESTHUIS

ALLEEN SAMEN
KRIJGEN WE CORANA
ONDER CONTROLE

Klaar met het beeldscherm?
De beste boekentips voor
THUISWERKEN AAN
WATER GOVERNANCE

Marlous Blankesteijn
Vrije Universiteit Amsterdam



van het Veenatelier, onderdeel van Places of Hope in het kader van Leeuwarden culturele hoofdstad 2018.
Peter de Ruyter, *Vloeiend Landschap, Over de toekomst van het Friese landschap* Met mooie foto's van o.a. Hans Peter Föllmi. Uitgeverij Noordboek, ⇨ 2020.

De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen 50 jaar

Ik lees thuis *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging* van Herman Havekes. Op dit moment doet een door de minister ingestelde adviescommissie onderzoek naar de geborgde zetels van de waterschappen. De discussie hierover speelt al geruime tijd. Dijkgraaf Paul Erkelens van Wetterskip Fryslân, de langst zittende dijkgraaf van Nederland en lid van de eerdergenoemde adviescommissie, stelde bij zijn afscheid: 'Exit geborgde zetels.' In een vraaggesprek met het *Friesch Dagblad*, merkte hij op 'In 1993 zaten de ingezetenen, de burgers, nog niet eens in het bestuur.' Mede naar aanleiding daarvan wilde ik nu eens precies weten hoe de huidige samenstelling van de waterschapsbesturen is geëvolueerd. Waarom geborgde zetels? Welke keuzes zijn er gemaakt? Wat was de onderbouwing?
De antwoorden vind ik in dit boek, wat ophoudt bij de waterschapsverkiezingen van 2008, precies op het moment dat ik zelf begon bij het waterschap.
Herman Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging,* Sdu Uitgevers ⇨2009

Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw

Ik lees thuis *Koninkrijk vol sloppen* en het vervolg *Een nieuwe wereld* van Auke van der Woud. Hij beschrijft de enorme veranderingen die Nederland doormaakt in de negentiende eeuw. Miljoenen mensen in Europa trekken van het platteland naar de steden. In 50 jaar verdubbelt het aantal inwoners in Nederland, het grootste deel van de stadsbewoners woont in sloppen die veel overeenkomsten hebben met de slums die we nu kennen uit derde wereld. Landen. Van de befaamde 18e eeuwse Hollandse zindelijkheid is niets meer over, het vuil hoopt zich op, schoon water, frisse lucht zijn er niet in de groeiende achterbuurten.
Auke van der woud schijft over deze slechte omstandigheden maar ook over de drijfveren om het vuil op te ruimen en te werken aan schoon water en modern sanitair. Hij beschrijft de ontwikkeling van de drinkwatervoorziening en het rioolstelsel, de techniek van het doorspoelen en het stelselmatig schoon en gezond maken van de stad.
Ik (her)lees in dit boek waarom we in Nederland en elders in de wereld moeten blijven werken aan de zorg voor schoon water en waarom de sanitatie zo ongelofelijk belangrijk is.
In beide boeken lees je hoe de nieuwe technologie Nederland verandert in een modern land. In *Een nieuwe wereld* kan je lezen over genormaliseerde rivieren en systematisch bestuur. Ook lees je hoe het initiatief van private ondernemingen voor riolerings- gas en elektriciteitswerken evolueren tot werken van nationaal publiek belang en genationaliseerd worden. Beide boeken inspireren mij bij het denken en uitwerken van de opgaven waaraan we vandaag de dag werken en discussiëren over de aanleg van nieuwe netwerken voor duurzame energie.
Auke van der Woud, *Koninkrijk vol sloppen,* Bert Bakker ⇨2010; Auke van der Woud, *Een nieuwe wereld,* Bert Bakker ⇨2013;

Missiegedreven innovatiebeleid: Rathenau Instituut

Ik volg het dossier van denktank Rathenau Instituut, over missiegedreven innovatiebeleid. Mede vanuit interesse in de betekenis ervan voor de watersector. De term 'missiegedreven innovatiebeleid' werd een aantal jaar geleden geïntroduceerd door econome Mariana Mazzucato. Inmiddels is het een leidend principe in veel innovatiebeleid in Europa. Innovatiebeleid zou zich volgens dit principe moeten richten op het stimuleren van het ontwikkelen van kennis en innovatie ten behoeve van maatschappelijke missies. De overheid moet daarbij een sturende, en zelfs leidende rol spelen. Waterschappen hebben zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot heuse kennisorganisaties. En kunnen dus ook inspiratie halen uit deze nieuwe vorm van innovatiebeleid. Bijvoorbeeld met het oog op hun positionering in het veld, maar ook voor het bepalen van hun rol in publiek-private samenwerkingen. Lezenswaardig materiaal dus voor iedereen die zich bij waterschappen bezighoudt met innovatie.
https://www.rathenau.nl/nl/vitale-kennisecosystemen/missiegedreven-innovatiebeleid-wat-hoe-waarom

CASE STUDY

IMPLEMENTATION WATER GOVERNANCE ASSESSMENT BLUE DEAL IN ROMANIA AND KENYA

*Johan Remijn**

■ According to the World Resource Institute the world's water systems face formidable threats. More than a billion people currently live in water-scarce regions, and as many as 3.5 billion could experience water scarcity by 2025. Increasing pollution degrades freshwater and coastal aquatic ecosystems. And climate change is poised to shift precipitation patterns and speed glacial melt, altering water supplies and intensifying floods and drought.

Since the 1980s, Integrated Water Resource Management (IWRM) was implemented (Sustainable Development Goal 6.5), whereby the protection and restoration of water-based ecosystems (Sustainable Development Goal 6.6) has been given a stronger position. Also in the Netherlands concerning IWRM there are still a lot of things to work on. Still sectoral work is key at a number of places and insufficient attention is paid to the organization of the creative process whereby integrated solutions are achieved by integrating water related issues and spatial quality.

Regional Water Authority (RWA) Rijnland participated in the implementation of a number of Blue Deal Government Assessments, for instance in Romania and Kenya. In this case study the lessons learnt concerning the implementation of Water Governance Assessments in Romania and Kenya are exposed.

Governance assessment Jiu Region Romania

Part of the Blue Deal starting up process for an international partnership is a Governance Assessment. There are four regional partnerships formed in Romania. The partnership in the Jiu Region is one of them.

Romania is one of the EU countries with the lowest water availability per capita. Water demand is expected to increase in the future, mostly from irrigation due to the increasing frequency and magnitude of droughts. At this moment 62% (1,863,392 ha) of the irrigation schemes are not viable.

The partnership between the Dutch RWA (Rijnland, Noorderzijlvest, Limburg, Hunze and AA's) and Jiu Water Basin Administration in Craiova focuses on the problem of desertification in the Craiova region as a result of climate change and an obsolete, economical unviable and malfunctioning irrigation system.

The rehabilitation of drought affected areas, the increase of number of temporary rivers, the expansion of the arid areas in South West of Romania, are issues/topics known not only for Oltenia region but also in other areas of the country. All these situations require some decisions regarding integrated water management in the affected areas.

Overall, the combination of adaptation measures will have to strike a right balance between agricultural productivity and sustainable water management.

In each river basin there are the water management plans but the proposed measures involve agreement and the effective participation of local communities, land owners, state institutions and the administrators of protected areas. In this context the implementation of these plans through the implementation of rehabilitation

* **Johan Remijn**, procesmanager bij hoogheemraadschap van Rijnland.

Desertification in the Craiova Region in Romania, visit DWA September 2018.

measures in certain areas, the projects of rehabilitation/ restoration of wetlands are in deadlock due to the refusal of landowners to cooperate in such projects/activities. This is the reason why a methodology of wetlands recovery, with the involvement of all stakeholders, could be beneficial for the river basin administrations.

Based on this, choices have been made for the interventions to be implemented. The Theory of Change (ToC) is leading.[1] Basis for this are the "Building blocks for good water governance" of the Water Governance Center and the twelve principles of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Four work packages have been developed from the ToC and can be found throughout the program:

1. Technical knowledge and capacities: strengthening and developing technical knowledge and capacities in water management
2. Institutional: institutional and organizational improvements to achieve good water management
3. Relational: cooperating, organizing participation and generating support among the local stakeholders
4. Program coordination: activities to implement the partnership adequately (within budget, on time and with the right quality)

Water Governance Assessment in Romania, September 2018.

BLUE DEAL

The Blue Deal agreement (2018) between the water boards and central government (Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Infrastructure and Water Management) aimed at strengthening the international capacity of the Dutch Regional water Authorities to international projects.

The Blue Deal projects have the ambition to reach 20 million people in 40 water catchment areas. The focus is on a better protection against floods, more access to water and better water quality. At the moment the RWA's boards have set up international partnerships in 11 countries worldwide and a number of partnerships are under construction. These projects are carried out with various other Dutch and foreign organizations. All partnerships are based on the equality of the partners. The collaboration focusing on a long relationship between the partners, till 2030.

Partnerships are the backbone of the Blue Deal program. A partnership is based on cooperation between partners based on a joint agreement. Such a work form is very ambitious because it reaches much further than the work forms that were used historically such as consultation, participation and representation. Working together in partnerships requires commitment and responsibility on both sides.

Lessons learnt in Romania

To identify in which layer (Knowledge and expertise, Institutional or Relational) the biggest challenges occur, on the basis of which interventions can be constructed, each project starts with a Governance Assessment.

The first experiences with performing a governance assessment in Romania (Jiu Water Basin Administration in Craiova) learned that the context in which an assessment is carried out is essential for its success. The existing cultural values play an important role in this. It is therefore not the case that a model that works quite well in the Netherlands can simply be rolled out into a different culture.

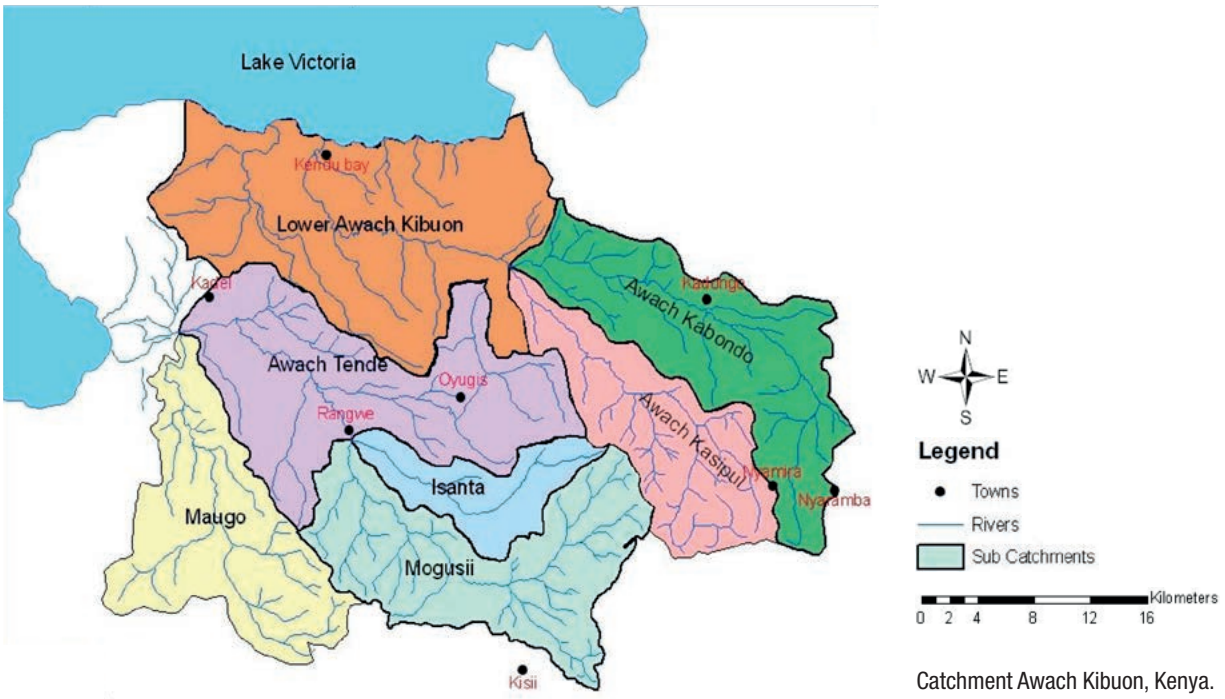
Large power distances exist in Romania. This means that for the purpose of a creative workshop, the break up into small groups, which is common in the Dutch approach, is not always appreciated by the management. Working in groups can pose risks for employees who are lower positioned in the organization. As a result, communication cannot go smoothly. A solution can be to focus attention on senior management instead of a group approach. It is important to investigate what is going on in the rest of the organization.

Another lesson learnt in Romania was that it is important to emphasize that not everything is perfectly arranged in the Netherlands. There was a tendency by the Romania partner in the first stage to rate almost all aspects of the work packages too high. By indicating our own situation on these aspect, the scores were adjusted downwards in many cases.
It was also emphasized that this Government Assessment is a self assessment that can be used to determine which interventions could have the most effect on the organization. Intervening on the relational layer may be an effective approach.
The relevant stakeholders to be consulted are The National Administration Romanian Waters, the Romanian National Agency of Land Reclamation, large agricultural commercial farms and commercial companies (holdings), Romanian Irrigation and Drainage Water Users Associations, County Council Dolj, Environmental Protection Agency Dolj, University of Craiova Horticulture Faculty, Mayors of localities from the area affected by drought, Research and development Station for plant culture on sand from Dabuleni and NGO's.

Water Governance assessment in Kenya

RWA Rijnland was also involved in a Government Assessment in Kenya. The lessons learnt from

Water Governance assessment carried out by DWA for the partnership with Water Resources Authority Lake Victoria South Catchment Area and Homawasco, Homa Bay Count in Kisumu Kenya in 2019.



Catchment Awach Kibuon, Kenya.

Romania were used to organize and plan the water governance assessment in Kenya. In this partnership DWA (RWA Rijnland, De Stichtse Rijnlanden, Aa en Maas en Brabantse Delta) together with Drinking Water Company Dunea and the Dutch Laboratory AQUON worked on a water governance assessment with Water Resource Authorithy Kenya, District Lake Victoria South and Water chain company Homawasco in Homa Bay.

The Awach Kibuon catchment was selected as a pilot.
Awach Kibuon river water is used for domestic and agricultural purposes. Homa Wasco is abstracting water from the river in Kendu Bay to produce drinking water. The drinking water plant in Kendu Bay was rehabilitated in 2018 which was part of the Waterworx program executed by drinking watercompany Dunea in cooperation with Amref Flying Doctors. The major problems concerning the waterquality of the Awach Kubuon river are high turbidity, nutrients, pesticides and domestic effluents.

High sediment loads are undesirable for activities down stream. Because of the high turbidity the influent water in Kendu Bay has to be treated with chemicals. High sediment loads have also direct deteriorating effects on the fish spawning areas. A trend of prolonged low flows would affect the performance of irrigation schemes and pose risks for the downstream habitats.

Deterioration of the water quality in Lake Victoria would have consequence on the flourishing commercial fishery providing income and food to a large number of local people. Yet nutrient build-up is increasing in Lake Victoria. A direct effect of eutrophication in Lake Victoria is the spread of the water hyacinth in the Lake and other water bodies in its catchment. Many activities such as fishing, transport and recreation are being hampered and efforts to control its spread have proved largely unsuccessful up to now.

Traditionally, many projects of the Dutch water authorities have focused on the transfer of Dutch technical knowledge and expertise (the content layer). By performing a Water Governance Assessment, more attention is paid to the other work packages, namely the institutional layer and the relational layer. This will in many cases increase the effectiveness of the partnership.

In addition, the Blue Deal is having a 12-year horizon. In the first phase the partnership is build or strengthened. In the second phase plans are made. In the third phase plans are implemented. This Blue Deal approach differs from the traditional approach. It turned out that in Kenya the partners had to get used to this Blue Deal approach. Kenya was focusing on building physical infrastructure. The first phase of the Blue Deal is not focusing on building physical infrastructure.

In the water governance assessment in Kenya the Dutch Team found out solutions could be found in the adoption of a proper Integrated Water Resource

Waterhyacint floating on lake Victoria at the inlet for drinking water in Homa Bay Kenya.

Management (IWRM) approach focusing on empowerment of communities with proven technology, information on opportunities and financial resources to make the best investment decisions in land and water management. Income generating and value adding activities are necessary to provide incentives for adoption. The focus for the Blue Deal Project should therefore in the first stage be more on the institutional layer and not on the content layer. It turned out that this Blue Deal Project approach was not in line with the Kenyan wishes for investments in physical infrastructure. Therefore the Dutch team had to decide not to start the project with Water Resource Authority Lake Victoria South Catchment Area and the other partners.

The Blue Deal water governance assessment turned out to be a useful instrument. In Romania we found out it is important to take into account the local cultural values. Another lesson learnt in Romania was that it is important to relate to the Dutch situation in which we also face challenges.

In Kenya the Blue Deal water governance assessment was helping to expose the Kenyan need for IWRM. The assessment helped the Dutch partners to focus on the right issues to work on in Kenya. A governance assessment can help to discuss the right issues and the right stakeholders. Therefor a water governance assessment can help to prevent that the wrong decisions are made.

1 zie ook publicatie The Blue Deal Water: clean, sufficient and safe water for 20 million people van Emilie Sturm e.a. in Water Governance 02/2018.

SCRIPTIE

INVENTARISATIE VAN STIKSTOFAANPAK

EN VERKENNING VAN REDUCTIEMAATREGELEN BINNEN HOOGHEEMRAADSCHAP VAN RIJNLAND – REALISATIE & ONDERHOUD

*Student: Timo de Waard**

Wat is de kernvraag van je onderzoek en waarom heb je dit onderwerp gekozen? Waar was je nieuwsgierig naar en waarom?

De kernvraag van het onderzoek is eigenlijk tweeledig: waar staat het waterschap binnen de stikstofproblematiek en met welke maatregelen kan op de problematiek worden ingespeeld. Op het moment dat de Raad van State bepaalde dat de PAS niet meer aan de basis mocht liggen van de vergunningverlening voor stikstofuitstoot, was mijn interesse nog niet erg groot; dit was eind mei 2019.

Op het moment toen de boeren in Den Haag in oktober 2019 protesteerden en bouwprojecten stil kwamen te liggen werd mijn interesse gewekt, want waarom vormde stikstof 'ineens' een zo groot probleem voor agrariërs en waarom kwamen nadrukkelijk bouwprojecten stil te liggen (stikstof wordt immers door veel meer sectoren uitgestoten). Vanuit mijn opleiding Ruimtelijke Ontwikkeling aan de Haagse Hogeschool is ook aan het onderwerp aandacht besteed. Ik kwam hier met een docent in contact die aangaf dat een aantal contacten uit zijn netwerk opdrachten hadden met betrekking tot stikstof. De opdracht van het hoogheemraadschap van Rijnland sprak mij het meeste aan, door zowel de connectie met water als de vraag naar inventarisatie. Ik was benieuwd wat het stilvallen van projecten voor een waterschap betekende, een organisatie met een groot maatschappelijk belang.

Wat is de bijdrage van de scriptie aan de theorie en praktijk op het gebied van water governance? Wie kan hier verder mee en op welke manier?

In mijn scriptie is duidelijk geworden wat project-managers wel of niet weten op het gebied van stikstof. Er wordt verschillend gedacht over het onderwerp, voornamelijk op twee punten:

- Ten eerste: kan een project over meerdere jaren worden uitgevoerd om op deze wijze onder de maximale grens van stikstofdepositie van 0,00 mol/ha/jaar te blijven.
- Ten tweede: wanneer is een project van een dusdanige omvang dat een AERIUS-berekening nodig is om te bepalen of mogelijk een vergunning aangevraagd dient te worden.

Het voornamelijk doel van de scriptie is het benoemen van knelpunten en mogelijk te nemen maatregelen. Ik vind het belangrijk dat het waterschap stikstof meeneemt in een bestuurlijke visie, als onderdeel van een integrale aanpak waarin CO2-reductie en andere duurzaamheids-ambities worden benoemd. Ik denk dat de scriptie voor iedereen interessant kan zijn die benieuwd is naar mogelijke oplossingen voor het probleem.

* **Timo de Waard** studeert Ruimtelijke Ontwikkeling aan de Haagse Hogeschool en liep voor zijn onderzoek 10 weken stage bij hoogheemraadschap van Rijnland.

Welke uitkomsten van het onderzoek en/of ervaringen tijdens het onderzoek hebben je specifiek verrast?

Ik was voornamelijk verrast dat op basis van ervaring en verwachting bepaald wordt of een project getoetst wordt aan AERIUS. Ik ging ervanuit dat dit soort trajecten standaard zijn binnen de aanvraag van een natuurvergunning, wat blijkbaar niet zo is. Ik had ook niet verwacht dat het voor veel mensen – zowel binnen als buiten de organisatie – onduidelijk zou zijn hoe de problematiek in elkaar zit; dit leidde bij mijzelf soms ook tot verwarring. Zo gebeurde het nog weleens dat gesprekspartners verschillende waarden benoemden voor maximale stikstofdepositie, die op dit moment echt 0,05 mol/ha/jaar is. Om deze reden heb ik ervoor gekozen uitgebreid de achtergrond van het ontstaan van het probleem en het toetsingskader dat de overheid heeft opgesteld in de scriptie te benoemen.

SAMENVATTING

Aanleiding en probleem

De uitspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 heeft ervoor gezorgd dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet meer aan de basis van vergunningverlening mag liggen. De grens voor maximale stikstofdepositie ligt anno 2020 op 0,00 mol/ha/jaar. Om de werkzaamheden voort te kunnen zetten moeten voor bijna elk project maatregelen getroffen moeten worden om de uitstoot van voornamelijk stikstofoxiden (NOx) te reduceren. In eerste instantie door de uitvoering van een AERIUS-berekening, waarmee kan worden bepaald of al dan niet een natuurvergunning aangevraagd dient te worden.

Timo deed zijn stage bij het hoogheemraadschap van Rijnland geheel vanaf zijn eigen thuiswerkplek.

Doel

Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van welke projecten binnen hoogheemraadschap van Rijnland binnen het cluster Realisatie en Onderhoud hinder ondervinden van stikstof en welke maatregelen er worden en kunnen worden toegepast om de uitstoot van stikstof te reduceren. De volgende onderzoeksvraag is hiervoor opgesteld: *Welke maatregelen vormen het meest geschikte alternatief voor de huidige aanpak van stikstof, verkregen uit kennis en maatregelen van clusters in het cluster Realisatie en Onderhoud om de uitstoot van stikstof te reduceren?* Met kennis worden handelingen en ervaringen bedoeld die door maatwerk flink van elkaar kan verschillen.

Methode

Om een antwoord te verkrijgen op de onderzoeksvraag zijn projectmanagers, externe waterschappen, adviseurs, aannemers, een omgevingsjurist, een technisch manager en een omgevingsmanager ondervraagd. Voor het eerste gedeelte van het onderzoek was de respons van de projectmanagers belangrijk. Om de SWOT te kunnen samenstellen waren de gegevens uit de interviews van alle partijen belangrijk om uiteindelijk maatregelen in de Multi Criteria Analyse te kunnen formuleren:

- Alle projecten toetsen aan AERIUS;
- Opleiden van AERIUS-specialisten;
- Voorwaarden binnen de aanbesteding stellen;
- Aannemers laten meedenken;
- Opstellen van een bestuurlijke visie;
- Minimaal 12 weken uittrekken voor een AERIUS-berekening;
- Project opdelen in stukken om uitstoot van stikstof te spreiden;
- Nieuw materieel;
- Materiaal aangedreven op waterstof;
- Blauwe diesel;
- Stikstoffilters.

De criteria waaraan de maatregelen zijn getoetst

- Relevantie: De mate waarin de maatregel betrekking heeft op het realiseren van stikstofreductie.
- Effectiviteit: De doeltreffend van de genomen maatregel: dragen de inspanningen direct bij aan de realisatie van stikstofreductie.
- Impact: De mate waarin de genomen maatregel bijdraagt aan het reduceren van stikstof. De impact is de omvang van het effect. Afwegend hoe deze in verhouding staan tot alternatieve maatregelen. Duurzaamheid: De mate van hoe blijvend de genomen maatregelen zijn voor zowel natuur, mens als het kapitaal (PPP). Eventuele nieuwe problemen die zich door de voorgenomen maatregel voor kunnen doen worden meegenomen in dit criteria.
- Toepasbaarheid: De mate van inzetbaarheid van de genomen maatregel onder verschillende omstandigheden om de uitstoot van stikstof te reduceren, denkend aan flexibiliteit.
- Draagvlak: De mate waarin betrokken partijen zich kunnen vinden in de genomen maatregel.
- Continuïteit: De mate waarin de uitvoering van een project wordt vertraagd/versneld door het nemen van de maatregel.

Conclusie

In de huidige situatie worden ‘grote’ projecten getoetst aan AERIUS. De aanpak van stikstof binnen en buiten het hoogheemraadschap van Rijnland verschilt, wat met zowel ruimtelijke als organisatorische verschillen te maken heeft. Het onderwerp is actueel, waardoor alle betrokken zoeken naar de meest efficiënte manier van projectmatig werken met stikstof.

Advies

Het wordt aanbevolen om maatregelen op drie niveaus in te delen, te weten: organisatorisch, operationeel en technisch niveau. In een bestuurlijke visie moeten duurzaamheidsambities zowel in algemene zin als met betrekking tot stikstof worden gesteld. Daarnaast moeten specialisten worden opgeleid om overweg te kunnen met AERIUS. Aannemers moeten de gelegenheid krijgen mee te denken bij de aanbesteding om een project zo optimaal mogelijk in te kunnen richten. Aannemers kunnen ook veel kennis over de nieuwste technieken en materieel delen. Daarnaast zijn zij op de hoogte van innovaties, zoals de inzet van blauwe diesel en stikstoffilters om stikstofuitstoot en depositie te beperken.

ABSTRACT:

After PFAS, nitrogen is a problem for regional water authorities. Projects often came to a halt due to the decision of the *Raad van State* in 2019. The government has drawn up a new assessment framework, with AERIUS as the first and most important step.

The aim of this study is to provide advice to the staff of the Realization and Maintenance cluster within the Rijnland water authorities on what measures are needed to reduce nitrogen emissions.

Measures are divided on three levels: organizational, operational, and technical. It is striking that spatial differences affect the size of a project and indirectly also the emission of the quantities of nitrogen oxides. Measures are drawing up administrative visions, training AERIUS-specialists, use of blue hydrogen and nitrogen filters.

Link naar volledige scriptie:

https://tinyurl.com/yb78h7oj

SPRAAKWATER

COVID19
HET WERK GAAT GEWOON DOOR…

*Ineke Schippers**

■ Inmiddels zijn we al een beetje gewend aan de effecten van de volksgezondheidscrisis waarin we verkeren. Al weken werken we continu op afstand en worden medewerkers en bestuurders steeds handiger in het digitaal vergaderen. Gestructureerd en efficiënt vergaderen is zomaar van de één op de andere dag voor iedereen de dagelijkse praktijk. Het vraagt discipline, goede voorbereiding van vergaderingen, stevig voorzitterschap maar vooral leiderschap.

Niet alleen leiderschap als manager – directeur of als voorzitter van een college maar ook persoonlijke leiderschap. Op afstand werken, digitaal vergaderen en in verbinding blijven met elkaar kost extra energie. Vanuit mijn eigen context heb ik ruim vijftig toppers aan te sturen en te ondersteunen. Dit vraagt andere manieren van verbinding. Terugkoppeling van management overleggen, bestuursvergaderingen of andere overleggen worden niet meer gemaild maar bijvoorbeeld via een vlog gedeeld. Ik maak filmpjes voor de groep, maar ook persoonlijke filmboodschappen voor mijn MT-collega's. Dat leverde al snel de naam van 'vlogmanager' op.

Op allerlei creatieve manieren vinden we noodgedwongen nieuwe werkvormen. Het leuke en interessante is dat deze ook nog eens effectiever blijken te zijn dan hoe we voor de crisis met elkaar samenwerkten. Het digitaal vergaderen met mijn MT-collega's geeft letterlijk ook een kijkje in elkaars privé omgeving. Zo zie je verschillende achtergronden zoals de rommelige zolderkamer, een gezellige woonkamer of juist het luxe kantoor met mooie prenten aan de muur. En niet te vergeten de geluiden. Zo nu en dan loopt de poes over een bureau of hoor je op de achtergrond een papagaai schreeuwen. Naast het strak vergaderen, is er toch ruimte voor het maken van een grapje over elkaar. Op een of andere manier werkt het verbindend, je benadert elkaar op een andere manier. Er is meer fysieke afstand maar toch zijn we dicht bij elkaar.

De andere manier van verbinding met elkaar zetten we als organisatie ook in om goed in contact, en verbinding te blijven met onze ingezetenen en samenwerkingspartners. Eigenlijk gaat dit bijna vanzelf. Als waterschappers vinden we ons werk en de realisatie belangrijk. We zijn loyaal en dat merkt ook de omgeving, dat kan niet anders!

Als overheidsorganisatie geven we het goede voorbeeld bij de uitvoering en volgen we strikt de maatregelen op. Vergaderingen en contactmomenten zijn niet fysiek, alleen als het strikt noodzakelijk is. Toch worden zo nu en dan uitzonderingen gemaakt en wordt op kantoor gewerkt. Echter dat mag alleen met toestemming van het management en met inachtneming van de maatregelen. Er wordt veel gebeld en steeds meer digitaal vergaderd. Dit vraagt veel van de uitvoeringsorganisatie en het bestuur, ook als bestuursorgaan werken we immers op afstand.

* **Ineke Schippers**, Afdelingshoofd Bestuurlijke & Juridische zaken (wnd) en Klachtencoördinator & Mediator, Waterschap Hollandse Delta daarnaast Eigenaar van De Buitenpraktijk, coaching in de natuur en gespecialiseerd in Verlies & Rouwbegeleiding.

De uitvoering van het werk gaat dus ‘gewoon’ door…

Naast de collega’s die fysiek op de zuiveringsinstallaties werken zijn we ook als ‘interne’ uitvoeringsorganisatie volop aan het werk. Er worden analyses gemaakt, scenario’s bedacht en doorgerekend. Wat als het ziekteverzuim nu explosief stijgt? Wat betekenen de voorgestelde maatregelen voor de bedrijfsvoering? Wat is het risico voor onze eigen mensen op de zuiveringen die direct blootgesteld worden aan het Coronavirus? Maar ook de scenario’s voor het afschalen van de maatregelen krijgen aandacht. Want naast de bestrijding van het Coronavirus dient zich een nieuw risico aan; de droogte! Hoe gaan we in de uitvoering van ons werk om met het afschalen van de ene crisis en voorbereiding van een mogelijke droogtecrisis? Kan onze uitvoeringsorganisatie dit wel aan? Wat als…

Voorzichtig durf ik wel te stellen dat een grote groep medewerkers nu zelfs meer werkt dan voor de crisis. Deze crisis zorgt namelijk voor een ‘permanent’ opgeschaalde situatie. Door het Coronavirus dienen soms ongekende maatregelen te worden genomen en de effecten ervan op de primaire processen worden continu gemonitord. Ineens is ook het tekort aan mondkapjes voor de medewerkers van de waterschappen een serieus probleem. Ondanks dat de watermanager gewend is aan crisisbeheersing is deze crisis toch heel anders. We zijn goed getraind en ervaren als het gaat om de bestrijding van wateroverlast of droogte. Maar nooit eerder was er sprake van een gezondheidscrisis en zeker niet van deze omvang. Dit heeft consequenties voor de manier waarop de calamiteit bestreden wordt. Ervaring en leerpunt in deze situatie is dat druk komt te staan op de governance van de crisisorganisatie in relatie tot de corporate governance en andersom. Dit leidt soms tot onduidelijkheid in de organisatie; wie pakt nou wat op, wie moet betrokken zijn en wie neemt het besluit. De crisis heeft niet alleen een impact op de primaire processen en taken maar ook op de bedrijfsvoering, de gezondheid en welzijn van de medewerkers.

Dit vraagt wellicht een andere governance van de crisisbestrijding, vraagt durf en creativiteit van de organisatie. Het op zoek gaan naar crisisbeheersing passend in de ‘nieuwe normaal’. We kunnen immers niet in deze opschaling en situatie blijven. De bedrijfsvoering zal ingezet moeten worden om deze crisis ook voor langere termijn adequaat te kunnen blijven bestrijden.

Dubbel werk aan de winkel!

De samenwerking is intensief maar zeker ook leerzaam en interessant. Veel collega’s met een rol in de calamiteitenorganisatie hebben ook een cruciale rol in de uitvoering van de reguliere taken. En het reguliere werk van de bedrijfsvoering gaat door! Doel is zoveel als mogelijk de aannemers en dienstverleners hun werk te kunnen laten doen Er wordt continu nagedacht hoe de risico’s op vertraging beperkt kunnen worden. Maar ook hoe we ervoor kunnen zorgen dat de opdrachtnemers veilig het werk kunnen uitvoeren. Ons Juridisch team stelde brieven op aan onze contractpartners met informatie over de maatregelen en hun handelingsperspectief in deze situatie.

Maar ook andere werkzaamheden lopen door. Een hele bijzondere voor mij en ons team Bestuurlijke zaken is toch wel de komst van Jan Bonjer, onze nieuwe dijkgraaf. Het is zeker bijzonder om de ‘vlaggenoverdracht’ te organiseren in deze crisistijd. Ook voor deze taken en mooie gebeurtenissen wordt een beroep gedaan op ieders flexibiliteit en creativiteit. Een introductieprogramma gaat zeker anders dan was voorgesteld en toch gaat het best goed. Er bekruipt mij zelfs een gevoel van trots en respect voor nieuwe bestuurders, die instappen in dergelijke situaties en natuurlijk ook voor de stafleden die dit mogelijk maken.

Maar ook voor bestuurlijk Nederland. In de eerste weken van de Coronacrisis is hard gewerkt aan ideeën en mogelijkheden om het bestuur van het waterschap Hollandse Delta digitaal te kunnen laten vergaderen. Het was in onze ambtelijke optiek strikt noodzakelijk dat de bestuurlijke besluitvorming voor

Foto: waterschap Hollandse Delta / Linda Vermeulen

Minister Cora van Nieuwenhuizen en heemraad Leo Stehouwer bezoeken een AWZI.

een aantal onderwerpen door moesten gaan, dit was immers nodig om ons werk door te laten gaan. Maar hoe dan? De wet voorzag er niet in en toch hebben samen alles op alles gezet om onze creatieve ideeën aan het algemeen bestuur voor te leggen. De crisis zorgt voor ruimte om te experimenteren en creatief te zijn. Maar ook om lef te tonen door de voorstellen en uitgewerkte varianten te delen met andere bestuurders in Nederland. Respect voor alle experts die in ieder geval de Spoedwet digitale besluitvorming hebben opgesteld en ervoor hebben gezorgd dat de bestuurlijke processen ook doorlopen tijdens de crisistijd.

Ons kantoor is nog steeds leeg, we wachten op het afschalen van de maatregelen. Heel misschien kan de helft van de medewerkers binnenkort weer aan het werk op kantoor. Zo nu en dan ben ik op kantoor voor een noodzakelijk gesprek. Liever ben ik er niet, het confronteert mijn mis-gevoel van mijn mensen. Het grote voordeel van deze crisis is dat je het ‘gewoon naar je werk gaan’ enorm waardeert. Maar nu staren de lege werkplekken en beeldschermen op kantoor ons nog steeds aan en doet mij denken aan Beursplein 5 maar dan zonder het rumoer.

MENNO SPAAN BLOGT

STRUIKELEN OVER DE UITVOERING

■ Staatssecretaris Menno Snel treedt af. De Socialistische Partij is verheugd, maar de 'slachtoffers' van zijn beleid niet. Die hadden liever gezien dat hij was aangebleven om de problemen met de toeslagen bij de Belastingdienst op te lossen. Want als er iemand was die het kon, dan was hij het. Groter kan het contrast niet zijn tussen de wereld van de politici en de complexiteit in de uitvoering die door politiek verantwoordelijken gedragen wordt.

Van de laatste tien afgetreden bewindspersonen vielen er acht over uitvoeringsproblemen: van een bonnetje dat zoek raakt tot fraude met belastingtoeslagen tot gebrekkig materiaal bij Defensie tot problemen met de HSL, allemaal ging het over de uitvoering. Tel daar de huidige problemen bij op die het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Belastingdienst en andere uitvoeringsorganisaties hebben en je ziet waar het in Den Haag over gaat, namelijk over problemen in de uitvoering. Zo vergaand zelfs dat de Tweede Kamer een tijdelijke onderzoekscommissie heeft ingesteld die onderzoek gaat doen naar problemen bij uitvoeringsorganisaties van de overheid. En wat gaat de conclusie worden? Dat kan ik u nu al vertellen: de uitvoering staat te veel op afstand van het beleid, de politiek bemoeit zich teveel met de uitvoering en de uitvoering wordt onderschat en te instrumenteel ingericht als er nieuwe plannen komen waardoor fouten, budgetoverschrijdingen of langere doorlooptijden het gevolg zijn en de doelgroep van het beleid het slachtoffer wordt.

Maar is er dan niet een meer fundamentele laag waarin we tot verbeteringen kunnen komen? Laten we voorop stellen dat het met de Nederlandse overheid vergeleken met andere landen niet slecht gaat. Hier en daar zijn er iets te veel administratieve ingewikkeldheden, maar verder presteren overheidsorganisaties in Nederland goed, mede dankzij een breed maatschappelijk middenveld dat een ondersteunende rol vervult.

En ten tweede: uitvoerende maatregelen kunnen in een politieke context verschillend worden uitgelegd, wat voor complexiteit zorgt. Er gaat voor het eerst een klein beetje budget naar bepaald beleid. Dat is voor de voorstanders iets positiefs om op te wijzen. De tegenstanders geven aan dat het goed is dat zij voor elkaar hebben gekregen dat het niet meer is geworden. De oplossing is suboptimaal en ja, je kan dit helaas alleen maar accepteren in een land waarin coalitievorming vaak complex is en compromissen onderdeel zijn van het bestaan.

Dit gezegd hebbende, door naar de fundamentele laag, Hoe brengen we de uitvoering nu echt in positie? Wat moet u in de uitvoering, u als beleidsmaker en u als stafmedewerker doen? Ik kom tot vijf punten.

---

* **Menno Spaan** is organisatieadviseur. Hij werkt met zijn bureau Haagse Beek organisatieadvies (www.haagsebeek.nl) aan innovatie van publieke organisaties en is een van de vaste columnisten van watergovernance tijdschrift.

1 Herwaardeer het vakmanschap door opleidingen die vakgerelateerd zijn, door vakmensen die de praktijk kennen een stem te geven in de top van de organisatie en door deze mensen in het functiegebouw niet te dwingen om manager te worden als zij willen doorstomen. Met andere woorden: zorg voor een loopbaanpad langs de inhoud van het vak en eventueel mogelijkheden om over te stappen naar een ander vak als verticaal doorstromen niet mogelijk is.

2 Laat de eindbestuurder een tijdje zitten. Door eindbestuurders meer dan vijf jaar te laten zitten kunnen zij ook aan de slag met de consequenties in de uitvoering van hun eigen beleid. Bovendien geeft dit ook een langere adem voor uitvoeringskwesties en wordt daarop dan consequent doorgezet. Dit geeft helderheid over de koers in de organisatie waar de vakmensen aan bijdragen.

3 Verplicht medewerkers om mee te lopen in de uitvoering voordat ze een beleidsfunctie gaan bekleden. Het klinkt zo logisch, maar het gebeurt nergens: als jonge academicus ga je eerst minimaal een half jaar, maar liever een jaar of twee jaar de uitvoering in. Dat wil zeggen: de plek waar het beleid in praktijk wordt gebracht en je ervaart wat de consequenties van beleidsmaatregelen zijn. Alleen daarna mag je pas doorstromen naar een beleidsfunctie.

4 En dan, iets ingewikkelder, maar zeker haalbaar: laat politiek en bestuur beslissen over kaders waarbinnen nieuw beleid tot stand komt en laat de direct belanghebbenden deze vervolgens invullen. Als publieke organisatie organiseer je het proces door het goed te faciliteren en daar waar nodig inhoudelijke kennis toe te voegen.

5 En tot slot: laat ambtenaren technische (on)mogelijkheden uitleggen aan de volksvertegenwoordigers zoals dat nu in gemeenteraden regelmatig gebeurt, maar ook op nationaal niveau mogelijk moet zijn. Op deze manier worden onderwerpen ontdaan van hun politieke lading en blijven ze uit de arena van het politieke krachtenveld.

Als de kans groot is dat je kunt struikelen over de uitvoering, dan ga je je er al snel mee bemoeien als politiek verantwoordelijke, terwijl je daarmee de risico's op fouten alleen maar vergroot. Neem dus even afstand en kijk naar de fundamentele laag. En laten u en ik hen daarbij helpen door hieraan allemaal op ons eigen niveau bij te dragen.

SPRAAKWATER

EIGENTIJDS RIVIERBEHEER

AANDACHT VOOR SEDIMENT GEVRAAGD

*Henk Nieboer**

■ Bodemdaling als knelpunt – In het AD van 24 januari j.l. stond een interessant interview met Alphons van Winden, directeur van Bureau Stroming (https://www.ad.nl/nijmegen/wegzakkende-waal-en-ijssel-dreigen-onbevaarbaar-te-worden~a6335f0d/). Hij vestigt in dat interview de aandacht op het feit dat de maatgevende hoogwaterstanden op de rivieren misschien wel aan het afnemen zijn. Dat lijkt in tegenspraak met wat algemeen aangenomen wordt. Die daling wordt onder andere veroorzaakt door de doorgaande uitschuring van het zomerbed van de rivieren. Die leidt ertoe dat in 150 jaar de rivieren 2,5 meter dieper zijn komen te liggen. Inmiddels treden er allerlei knelpunten op rond leidingen en bodembeschermingen.

Hij pleit voor een heroverweging van onze nationale fascinatie: die op steeds maar toenemende hoogwaterstanden. Co Verdaas, dijkgraaf van het waterschap Rivierenland wijst er in hetzelfde artikel op dat het gevaarlijk zou zijn alleen naar historische reeksen te kijken. Modellen lijken aan te geven dat extremen in de neerslag toe zullen nemen. Minister Cora van Nieuwenhuizen reageert in het artikel ook door te wijzen op de initiatieven die al genomen zijn om de belangen van de scheepvaart op lange termijn te waarborgen.

Wat mist in de reacties is een eigentijdse visie op rivier- en deltasystemen die steeds urgenter wordt,Een visie die uitgaat van het natuurlijk systeem en de centrale rol van sediment erkent. Wereldwijd hebben we te maken met grote veranderingen ten gevolge van bevolkingsgroei, urbanisatie en gevolgen van klimaatverandering. Die eigentijdse visie hebben we dus niet alleen hier nodig, maar wereldwijd.

Een beeldje uit een film

Nederland is gevormd door geologische processen na de laatste ijstijd, toen de temperatuur op onze breedtegraad begon te stijgen, de gletsjers zich terugtrokken en de zeespiegel snel steeg. Door de stijgende zee werden strandwallen opgeworpen, waarop zich duinen vormden. Het gebied achter de strandwallen werd door de rivieren gevuld met sediment in verschillende gradaties en in zoetwatermoerassen vormden zich grote veenpakketten. Dit waren geen processen die zich continu in dezelfde richting bewogen.

Zo is onze kustlijn over de gehele periode sindsdien achteruitgelopen, onder invloed van de stijgende zeespiegel, maar is er ook een periode geweest van enkele duizenden jaren dat de kust zich uitbouwde, waarschijnlijk door de aanvoer van een overmaat aan sediment. Af en toe brak de zee door de strandwallen en vormde zeegaten, die soms later weer verlandden.

Bepalende factoren waren de snelheid van zeespiegelstijging, de aanvoer van sediment langs de kust en door de rivieren en de mate van beschutting in de veenmoerassen. De grootte van ieder van deze factoren werd weer bepaald werd door vele andere factoren zoals neerslag, zon, sediment beschikbaarheid

* **Henk Nieboer** is directeur-eigenaar bij Adaelta.

Bron: Waterschap Drents-Overijsselse Delta

in het stroomgebied etc. Hierdoor was er sprake van een zich continu ontwikkelend systeem op zoek naar een evenwicht, dat eigenlijk nooit echt werd bereikt.

Een riviersysteem is dus eigenlijk een zich ontwikkelend verhaal dat je zou kunnen filmen. Menselijke ingrepen fixeren delen van dit verhaal: we knippen als het ware een beeldje uit de film en ontwerpen daar onze ingrepen in. Het verhaal gaat echter verder en neemt door onze ingrepen een andere, vaak niet voorziene wending.

Wat betekent dit voor hoogwaterstanden?

In de in het artikel geciteerde uitspraken van Van Winden en Verdaas zijn (wellicht onbedoeld) twee manieren van omgaan met het bepalen van extreme waarden te herkennen.

Toen ik in de jaren ’80 Civiele Techniek studeerde werd ons geleerd om de extreme waarde van hoogwaterstanden te bepalen door een regressieanalyse van historische waterstanden. Door de bereikte extreme waterstanden in enig jaar te plotten op logaritmisch papier tegen hun herhalingsfrequentie ontstond een schijnbaar rechte lijn, die naar extreme waarden geëxtrapoleerd kon worden. Eigenlijk is deze methode alleen verantwoord als je ervan uitgaat dat de omstandigheden in het stroomgebied van de rivier niet veranderen. Een ander zwak punt van deze methode was dat we op dat moment slechts ca. 100 jaar betrouwbare waarnemingen hadden.

In de late jaren ’80 kwam het besef dat ons klimaat aan het veranderen is. In het begin van de jaren ’90 kregen we kort na elkaar twee extreme hoogwaters (’93 en ’95). Hiermee verschoof de hellingshoek van de regressielijn en werden maatgevende waterstanden ineens fors hoger. Dit leidde tot het programma Ruimte voor de Rivier. Bovendien kwam men tot het inzicht dat bij het bepalen van maatgevende hoogwaterstanden bekend geachte trends meegenomen moesten worden bijvoorbeeld toegenomen regenval door klimaatverandering. Op deze wijze kunnen we proberen te voorkomen dat we op dezelfde manier verrast worden als na 1995, toen de toevoeging van tweeextreme hoogwaters in de reeks die we sinds de late 19e eeuw hebben opgebouwd tot hogere ontwerpwaterstanden leidde.

We zullen ons dus een beeld moeten vormen van ontwikkelingen op langere termijn die invloed op de hoogwaterstatistiek hebben en deze meewegen in het bepalen van ontwerpwaterstanden. Dat geldt voor de door Van Winden gesignaleerde invloed van de bodemdaling en voor de door Verdaas genoemde

mogelijke toename van extreme afvoeren. Gelukkig gebeurt dat laatste al via de klimaatscenario's in het Deltaprogramma

De enige manier om daaraan te ontsnappen is om onze maatschappij te gaan ontwerpen op veerkracht in plaats van veiligheid. Dat is echter een heel ander debat.

De cruciale rol van sediment

Van Winden wijst op de voortgaande erosie van ons riviersysteem. Het winterbed slijt zichzelf steeds verder in waardoor bijvoorbeeld de overstromingsfrequentie van de uiterwaarden afneemt. Dit is een aspect van een systeem dat op zoek is naar een nieuw evenwicht. De transportcapaciteit van het water is groter dan het gehalte aan sediment. De rivier neemt dus sediment op en verplaatst dit stroomafwaarts. Sediment speelt in natuurlijke systemen een belangrijke rol.

We zien dat op veel plekken terug. Langs de rivieren waar de uiterwaarden ten opzichte van het zomerbed steeds hoger komen te liggen. In de komgebieden langs de grote rivieren of de polders langs de noordelijke kusten waar de bodem daalt. We zien het in de afgedamde estuaria, waar zich sediment verzamelt. En we zien het in delta's wereldwijd waar erosie optreedt doordat rivieren steeds minder sediment aanvoeren, denk aan de Mississippi en de Mekong rivier.

Van Veelen e.a. hebben in 2018 de sedimentbalans van de Zuidwestelijke delta bekeken en geconcludeerd dat er een grote ruimtelijke onbalans van sediment aanbod en -vraag is (https://www.flowsplatform.nl/#/duurzaam-sedimentbeheer-als-motor-voor-stedelijke-ontwikkeling-en-ruimtelijke-kwaliteit-in-de-rijn-maas-monding-1530280439729_____). Dit leidt tot een herverdeling van sediment waarbij grote erosiekuilen in het Spui, de Noord, de Dordtse Kil en de Oude Maas ontstaan en de Biesbosch, het Haringvliet en Hollands Diep grote hoeveelheden sediment invangen.

De natuurlijke sedimentstromen blijken overigens relatief klein te zijn ten opzichte van de menselijke sedimenttransporten door bijvoorbeeld bouw- en baggerwerkzaamheden. De mogelijkheden om bij te sturen met behulp van natuurlijke processen zijn dus relatief klein geworden. Wat overblijft is door middel van menselijke ingrepen de natuurlijke processen zo goed mogelijk te helpen (een aspect van Building with Nature).

Wat te doen?

Ons land is ontstaan als een dynamisch systeem dat zich continu aanpaste aan veranderende omstandigheden. Door het in gebruik te nemen hebben we delen ervan gefixeerd door middel van dijken, dammen, bestortingen etc. Het systeem blijft echter zoeken naar het verlangde evenwicht. Dit uit zich in inschurende rivierbeddingen, een achteruitlopende kust, voormalige estuaria waarin sediment zich ophoopt en dalende bodems tussen de dijken. Natuurlijke processen zijn niet meer in staat dit bij te sturen op een voor de maatschappij aanvaardbare wijze. Van Veelen e.a. pleiten dan ook voor wat zij noemen integraal sediment management of 'designing with sediment'.

Langs de rivieren zal dit onderzocht worden in de TKI proeftuin Integraal Riviermanagement van de Topsector Water en Maritiem. In het programma Eems Dollard 2050 worden experimenten gedaan om slib uit de Eems Dollard geschikt te maken als bouwmateriaal voor dijken en als ophoogmateriaal voor dalende polders. Dit zijn goede maar nog geïsoleerde initiatieven.

Duidelijk is dat sediment en sedimentbalansen in een delta een veel prominentere plek verdienen in het beleid en beheer dan ze tot nu toe hebben gekregen. Met goed sedimentbeheer kunnen we een aantal issues oplossen die we nu op ons af zien komen. Het is dan ook mooi dat PAO inmiddels een cursus Integraal Riviermanagement organiseert waar professionals op dit gebied zich kunnen laten bijspijkeren.

En daarbij moeten we niet de internationale component vergeten. Wij hebben de IJssel immers waarschijnlijk te danken aan de snelle opkomst van de landbouw in Duitsland in de Middeleeuwen, waardoor het rivierengebied voorbij Arnhem fors opslibde door alle

Bron: Waterschap Drents-Overijsselse Delta

sediment. Hierdoor brak de Rijn zijwaarts uit via wat tot dan toe een onbeduidende Romeins gracht was geweest tussen Berkel en Schipbeek (bron: dr. Kim Cohen 25 oktober 2019 tijdens een lezing in Brummen).

Instituties

Welke institutie bekommert zich eigenlijk om het sediment? De reacties op het genoemde interview van Van Winden door Co Verdaas en Minister van Nieuwenhuizen laten zien dat zij het op dit moment in ieder geval niet zijn. Ze benadrukken beiden 1 aspect van de uitdagingen in het rivierengebied (respectievelijk hoogwater en scheepvaart).

Misschien dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, geïnspireerd door de TKI proeftuin, de PAO cursus, de onderzoeken van Veelen e.a., de opgedane ervaringen in Eems Dollard 2050 etc. zich toch meer dan ze al doet kan inspannen voor werkelijk integraal rivierbeheer. Dat is een benadering gebaseerd op een werkelijk systeembegrip, met inachtneming van alle relevante aspecten en passende aandacht voor de sedimentbalans van onze mooie delta. Deze opgave ontstijgt echter haar formele verantwoordelijkheid waardoor dit altijd in coalitie met andere betrokken overheden en liefst samen met kennisinstellingen en de private sector zal moeten gebeuren.

Bron: Waterschap Drents-Overijsselse Delta

SPRAAKWATER

VISUELE VERONTREINIGING BIJ BEMALINGEN, WAT IS HET EN WAT MOET JE ERMEE?

*Guido van Tongeren**

■ Bij diverse werkzaamheden zoals de aanleg van een parkeergarage, vervanging van kabels en leidingen en verdiepte aanlegging van wegen bij (water)kruisingen en tunnels, moeten werkzaamheden onder maaiveld, in de bodem, worden uitgevoerd. Dit kan dieper zijn dan het natuurlijk aanwezige grondwaterniveau. Om de werkzaamheden droog en veilig te kunnen uitvoeren is het nodig om de grondwaterstand tijdelijk te verlagen, ook wel bemalen genoemd. Filters worden in de bodem geplaatst, een pomp wordt aangesloten, en het opgepompte water wordt geloosd op open water of riolering. In ons waterrijke Nederland vinden dagelijks vele bemalingen plaats. In de toekomst zullen de bemalingen toenemen als gevolg van toename van (ondergrondse) bouwwerkzaamheden voor o.a. energietransitie en klimaatadaptatie.

Visuele verontreiniging

In Nederland komt op veel plaatsen ijzerhoudend grondwater voor. Dit is een natuurlijk verschijnsel en kan worden waargenomen op plaatsen met kwel, bijvoorbeeld in sloten, waarbij het water bruin of oranje kleurt, dan wel een bruine of oranje neerslag te zien is. Een natuurlijk fenomeen dat onderdeel is van het ecosysteem.

Er zijn ook plaatsen in Nederland, waar sprake is van ijzerhoudend grondwater, dat niet van nature opwelt maar waarbij dit grondwater in het oppervlaktewater wordt geloosd nadat het is opgepompt ten behoeve van het uitvoeren van bouwwerkzaamheden. Dit grondwater dat wordt opgepompt en waarvoor bij het bevoegde gezag – afhankelijk van de hoeveelheid op te pompen grondwater – een melding moet worden gedaan of een vergunning moet worden aangevraagd, komt in contact met zuurstof uit de lucht. Als gevolg hiervan treedt verkleuring op. Dit is waarneembaar in de vorm van bruine of oranje verkleuring van het oppervlaktewater als daarin wordt geloosd.

Het lozen van ijzerhoudend grondwater heeft voor de (ontvangende) ecologie geen nadelige consequenties, behalve een tijdelijke verkleuring. IJzer is een essentieel element voor bijna alle organismen en speelt in natuurlijke processen een grote rol.

Ter voorkoming hiervan worden maatregelen genomen. Niettemin kan het voorkomen, dat toch in enigerlei mate verkleuring van het oppervlaktewater plaatsvindt. Dat is doorgaans incidenteel en vanwege de doorspoeling vaak ook van korte duur. Aan de waterschappen is opgedragen om de regelgeving te handhaven, wat doorgaans gebeurt onder toepassing van de Waterwet, de daarop gebaseerde besluiten en de landelijke handhavingsstrategie. In dit verband is met name het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) relevant dat bepaalt dat het lozen van grondwater in een oppervlaktewaterlichaam is toegestaan indien a) het gehalte onopgeloste stoffen in enig steekmonster ten hoogste 50 milligram per liter bedraagt en b) er als gevolg van het lozen geen visuele verontreiniging optreedt). De waterbeheerder (meestal een waterschap) kan hier, op verzoek van de lozer, bij maatwerkvoorschrift een hoger gehalte vaststellen of bepalen dat visuele verontreiniging mag optreden, indien deze niet door toepassing van beste beschikbare technieken kan worden voorkomen en het belang van de bescherming van het milieu niet in het geding is (art. 3.2, lid 3 en 4 Blbi).

Wat visuele verontreiniging is, is als zodanig niet (nader) uitgewerkt. Dat levert onduidelijkheid en onzekerheid op, omdat in het kader van de handhaving door waterschappen wordt geëist dat geen visuele verontreiniging optreedt. Als wel in enigerlei mate

* **Guido van Tongeren** is werkzaam bij Henk van Tongeren Water&Techniek.

visuele verontreiniging wordt geconstateerd bestaat de mogelijkheid dat het waterschap vervolgens handhavend optreedt. Hierbij kan de discussie ontstaan over de vraag of er wel of geen sprake is van visuele verontreiniging. Immers; als water wordt geloosd treedt daardoor ontegenzeggelijk enige werveling op, waarbij enige verkleuring optreedt. De vraag of er sprake is van visuele verontreiniging of niet (en daarmee of voorschriften worden overtreden) kan dan dus in de praktijk tot discussie aanleiding geven.

Vervolgens is het aan het bevoegde gezag om de ernst van de eventuele overtreding in te schatten omdat de ernst van belang is voor het bepalen van de wijze waarop handhavend kan en zal worden opgetreden. Daarbij is geen helder kader voorhanden, zodat de inschatting van de ernst van de overtreding niet op voorhand valt te voorspellen.

Deze onzekerheid maakt het voor ketenpartners in de bouw problematisch om in relatie tot opdrachtgevers aan te geven welke maatregelen vereist zijn teneinde eventuele visuele verontreiniging te voorkomen. Het is technisch uitvoerbaar dat opgepompt grondwater volledig wordt gezuiverd; de economische haalbaarheid daarvan kan worden betwijfeld. Het gaat hierbij overigens in beginsel om schoon grondwater, dat van nature opgelost ijzer bevat.

Voorkomen beter dan handhaven

In de branche is gevoeglijk bekend, dat de mogelijkheid van verkleuring (visuele verontreiniging) als gevolg van ijzeroxidatie van ijzerhoudend grondwater, voorkomen kan worden door het plaatsen van containers gevuld met stro. Het opgepompte grondwater wordt dan in eerste instantie geloosd in de strocontainer. Het contact met zuurstof vindt dan al plaats, en het uitvlokkende ijzer wordt afgevangen door het in de container aanwezige stro. Het uittredende water bevat nagenoeg geen ijzer (meer) en op deze wijze wordt het verkleuren van het oppervlaktewater waarop wordt geloosd voorkomen. Deze methode is, hoewel enigszins kostbaar, een doorgaans betrouwbare methode, onder de voorwaarde dat het stro met enige regelmaat wordt gewisseld, teneinde te voorkomen dat verzadiging optreedt, zodat er onvoldoende ijzeroxide kan worden afgevangen. Opdrachtgevers, hebben (soms) moeite met het maken van deze kosten. Er dient namelijk frequent gecontroleerd te worden of het stro niet verzadigd is, en vervangen dient te worden. Daarbij bestaat het risico dat tijdens het vervangen van het stro alsnog ijzerhoudend water in het oppervlaktewater terechtkomt. Het heeft daarom vanuit technisch oogpunt wellicht de voorkeur om de strocontainers in zijn geheel te vervangen, hetgeen deze gang van zaken des te kostbaarder maakt.

Een andere mogelijkheid is het plaatsen van een ontijzeringsinstallatie. Er zijn verschillende varianten voorhanden, variërend van installaties gevuld met filtermateriaal, tot installaties waarbij supplementen worden toegevoegd, die in reactie met ijzer voor uitvlokken zorgen. Het plaatsen van een ontijzeringsinstallatie is relatief kostbaar (kostbaarder dan strocontainers), en zonder aanwijsbare wettelijke eis, is dit aan opdrachtgevers doorgaans niet eenvoudig uit te leggen omdat de noodzaak niet wettelijk is vastgelegd. Wanneer dit onderdeel uitmaakt van een inschrijving en een aanneemsom, resulteert dit er wellicht in, dat de ene inschrijver met ontijzeringsinstallatie duurder uit zal zijn dan een andere inschrijver.

Een soms al wel toegepaste variant zou kunnen zijndat wordt gekozen voor een verder gelegen lozingspunt, in een groter c.q. breder oppervlaktewater, of een oppervlaktewater dat van nature al een oranje/bruine kleur heeft of een oppervlaktewater dat sneller doorstroomt, waarbij eventuele verkleuring als gevolg van de hoeveelheid water niet (langer) zichtbaar is. Dit is dan vermoedelijk ook niet bezwaarlijk te noemen vanuit ecologisch oogpunt.

Oplossingen

Er zijn verschillende oplossingen denkbaar om visuele verontreiniging te voorkomen:

- een concrete normstelling. Voor wat betreft het veelvoorkomende probleem van ijzer in opgeloste vorm in grondwater, kan gedacht worden aan een concrete norm (bv in mg/l) waaraan voldaan moet worden.

- het voorschrijven van concrete maatregelen. Indien van overheidswege per definitie een ontijzeringsinstallatie wordt voorgeschreven, biedt dat in ieder geval de gewenste duidelijkheid.

- concrete maatwerkvoorschriften. Deze maatwerkvoorschriften kunnen worden opgelegd, op verzoek bij het doen van een melding. Stem het te lozen water af op het ontvangende oppervlaktewater. Heeft het te lozen water een te hoog gehalte, zoek een ander lozingspunt of ga over op maatregelen als strocontainer of ontijzeringsinstallatie. Hierbij is vooral overleg met waterschap nodig.

De oproep van Bouwend Nederland is om in gezamenlijkheid tussen opdrachtnemers, waterschappen, Rijk en opdrachtgevers, helderheid en eenduidigheid in de regelgeving aan te brengen die praktisch toepasbaar en controleerbaar is voor zowel lozer als handhaver. Normering die stuurt op behoud van natuurwaarden en rekening houdt met de ecologie van het ontvangende water. Vermijden van kosten en maatregelen die verder gaan dan voor het behoud van natuurwaarden nodig is. En een regelgevend kader dat voldoende duidelijk en transparant is, om te zorgen voor een eerlijk speelveld.

SPRAAKWATER

HERONTDEKKING VAN DE MENSELIJKE MAAT

*Menno Spaan**

■ Met de regels, procedures en protocollen in publieke organisaties zijn we de menselijke maat soms kwijtgeraakt. En dat terwijl vakmanschap en maatwerk bij publieke dienstverlening juist zo nodig zijn en we de afgelopen tijd de herwaardering van de publieke sector hebben mogen beleven. Ik onderzocht met publieke professionals uit de praktijk en met een reeks auteurs hoe het ook kan. De menselijke maat als leidend principe.

Tijdens de coronacrisis zijn het de frontwerkers die ons moeten redden. Hoera! Het vak van verpleegkundige heeft een bijna mythische status gekregen. Er klinkt lof voor docenten die hun programma's omgooiden, maar ook voor de schoonmakers, de straatvegers, de medewerkers achter de kassa, de thuiszorg en de pakketbezorgers. Minister Cora van Nieuwenhuijsen bezocht een waterzuiveringsinstallatie om de waterschappen een hart onder de riem te steken

'We komen erachter dat het stuur niet aan de bovenkant van de organisatie zit, maar aan de voorkant', aldus organisatieadviseur Jaap Peters. 'Eindelijk voorbij de hark', zo vindt Harold Janssen. Zij maken onderdeel uit van een groep auteurs die meededen aan een reeks webinars die Haagse Beek in maart organiseerde over de menselijke maat.

Want leidt deze crisis ook tot een herwaardering van de menselijke maat? Gaan we nu van controle en aanwezigheid naar vertrouwen en autonomie? Leidt corona tot een herwaardering van vakmanschap en maatwerk in de publieke sector? Bijvoorbeeld voor de mensen die de dijken onderhouden en dat in nauwe samenspraak doen met omwonenden en andere betrokkenen?

Met een debat tijdens webinars over de menselijke maat wilden wij achterhalen wat de onderliggende mechanismen zijn die zorgen voor een 'menselijke' benadering in publieke dienstverlening. Wij zochten naar publieke professionals die voorop lopen. Ongeacht de sector waar zij werken zijn hun ervaringen overal toepasbaar.

Hoe zit die menselijke maat eruit?

'Mensen deugen.' Zo simpel, maar zo veelzeggend. Erwin van der Maesen de Sombreff beschrijft hoe dit uitgangspunt leidt tot een heel andere aanpak van de sociale zekerheid in de gemeente Westerkwartier. Hij geeft aan hoe mensen met een krappe beurs zelf meedenken over de ondersteuning die zij nodig hebben. Geen moeilijk jargon, maar alle 'potjes' op één plek inzichtelijk zodat iedereen daar direct bij kan.

'Wij zijn een *sociale* dienst.' Martijn Bok vertelt hoe het gevoel zoals bij een barista bar het uitgangspunt is voor de Sociale Dienst Drechtsteden. Geen medewerkers die achter een groot beeldscherm verdwijnen of een rij balies, nee, een goede kop koffie is het uitgangspunt van het concept. 'We vinden het fijn dat je langskomt, we zijn er om je te helpen en willen gelijkwaardig het gesprek aangaan', is de boodschap. Niet alleen inwoners en medewerkers zijn hier erg blij mee, maar het aantal incidenten nam hiermee ook met 90% af.

Geen medewerkers die achter een groot beeldscherm verdwijnen of een rij balies, nee, een goede kop koffie is de setting van het gesprek tussen inwoner en gemeente

'Sinds 2009 werken wij al thuis, maximaal tot drie dagen per week. Er zijn vroege vogels en er zijn mensen die graag tot laat doorwerken. Bij ons mag het allemaal. Het effect? Meer mensen zijn voltijds gaan werken omdat ze de zorg thuis goed met hun werk

* **Menno Spaan** is organisatieadviseur. Hij werkt met zijn bureau Haagse Beek organisatieadvies (www.haagsebeek.nl) aan innovatie van publieke organisaties en is een van de vaste columnisten van watergovernance tijdschrift.

kunnen combineren. Het verloop in onze organisatie is extreem laag. Als je meer autonomie geeft, dan voelen medewerkers zich betrokken bij de organisatie.' Dit is het succesverhaal van de Federale Overheidsdienst Sociale Zaken van België, zo vertelt Gerrit van de Mosselaer.

'Een jongen van 17.5 jaar oud die de WMO niet in kan, omdat hij geen 18 is. Maar ja, dat is nu eenmaal niet anders, zo zijn de regels'. Een voorbeeld dat door Jolien Snoeren en Ilse de Bruijn werd aangehaald. Aan de maatwerktafel jeugdzorg van de regio Lekstroom gaat hun omdenk- en expertteam aan de slag met complexe casussen zoals deze waarvoor vaak maatwerk nodig is. In plaats van alleen te kijken naar de regels en protocollen die maken dat iets niet kan, kijken deze professionals naar wat er wel mogelijk is.

Gelijkwaardigheid is ook het uitgangspunt bij de bouw van het nieuwe HUIS van Roosendaal, vertelt Gabriel Jas. Nadat de gemeente de tijdelijke locatie had betrokken, gingen ambtenaren bij alle buren op bezoek om hen uit te nodigen voor een open bijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst besprak de gemeente met de omwonenden hoe zij een goede buur kan zijn. Het tijdelijke gemeentehuis zorgt voor teveel drukte in smalle weggetjes, zo lieten de bewoners weten. De gemeente luisterde naar deze bezwaren en betrok een andere werklocatie om deze overlast te voorkomen.

Wat leren we van deze succescasussen?

Wanneer we deze succesverhalen van overheidsorganisaties met elkaar vergelijken zien we een aantal overeenkomsten. Allereerst worden inwoners door de overheid gelijkwaardig behandeld. Er wordt echt naar hen en hun behoeftes geluisterd. Ook het reflecterend vermogen van deze organisaties is kenmerkend. Bij dienstverlening die de overheid levert, is er sprake van gedwongen winkelnering. Inwoners kunnen niet ergens anders naartoe. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee en vraagt om een grote mate van reflectie op het eigen handelen. Voortdurend nadenken dus over de vraag hoe het anders of beter kan. Maar ook feedback organiseren van de doelgroep en daarbij over organisatiegrenzen heen denken. Of zoals Harold Janssen het zo mooi zegt: 'De oplossing voor de menselijke maat ligt voorbij de organisatie.'

Als overheidsorganisatie heb je een grote verantwoordelijkheid. Dat vraagt om een grote mate van reflectie op het eigen handelen: hoe kan het beter?

'Het vertegenwoordigen van een organisatie leidt bij voorbaat tot vooringenomenheid,' aldus Jaap Peters. 'Daarnaast voelen mensen zich onveilig als ze iets buiten de regels moeten doen. Die onveiligheid creëert nieuwe regels. Als organisatie moet je daar een stokje voor steken.'

De menselijke maat kan alleen geleverd worden door mensen die met elkaar samenwerken, los van de organisaties waarvoor zij werken. De basis is het vertrouwen in professionals die het goede zullen doen en werken op basis van gedeelde waarden.

Deze bijdrage is tot stand gekomen op basis van een reeks webinars over de menselijke maat met publieke professionals en auteurs die u kunt terugkijken via www.haagsebeek.nl/webinar*.*

AANKONDIGINGEN
WEBINARS, ONLINE BIJEENKOMSTEN

---

20 mei en verder

Adapt! Van crises kun je leren - Lezingreeks van Security in Open Societies hub

https://www.uu.nl/adapt

---

4 juni, 25 juni, 3 september, 24 september, 15 oktober, 5 november en 17 december

Webinarreeks Water in de circulaire economie

https://platformwow.nl/nieuws/webinarreeks-water-in-de-circulaire-economie-6001

---

11 juni

Webinar: BIM, verder dan ontwerpen

https://www.h2owaternetwerk.nl/knw-events/bim-verder-dan-ontwerpen

---

12 juni

Webinar / debat over het realiseren van een klimaatrobuust beekdallandschap, Loobeekdal

https://www.stowa.nl/agenda/debat-over-het-realiseren-van-een-klimaatrobuust-beekdallandschap-denk-en-doe-mee

---

7-9 september

Conference on sociohydrology, Delft

https://delft2020.org/

---

8 september

Waterinfodag, 's-Hertogenbosch

https://waterinfodag.nl/

---

9 september

17e Kennisdag Inspectie Waterkeringen, Arnhem

https://www.stowa.nl/agenda/kennisdag-inspectie-waterkeringen-17

Uitvoering.

Foto: Waterschap Hollandse Delta / REEM

11 september

iBestuur Congres 2020, Papendal

https://ibestuurcongres.nl/

6 oktober

Emissie Symposium Water 2020, Amersfoort

https://www.stowa.nl/agenda/emissie-symposium-water-2020

Disclaimer: of en hoe bovenstaande bijeenkomsten doorgang kunnen vinden in het licht van corona, is aan de organisatoren zelf. Water Governance is niet verantwoordelijk voor wijzigingen in programmering. Houdt u dus bij interesse in onderstaande bijeenkomsten s.v.p. de websites van de organisatoren zelf goed in de gaten.