

2013

# Ontwerpprincipes voor een adaptief Waterbeheerplan 5



Hoogheemraadschap van Rijnland

**Masterscriptie**

*Governance en Management van  
Complexe Systemen*

Johan Kinnegin

## Abstract

Aangejaagd door een complexer wordende omgeving en toenemende onzekerheden zien (publieke) organisaties zich gesteld voor nieuwe uitdagingen bij het voorbereiden, formuleren en implementeren van beleid. Beleid krijgt in reactie hierop steeds vaker vorm in coproducties met andere organisaties en *stakeholders*. Maar met wie kun je dan gaan samenwerken, hoe maak je ruimte voor voortschrijdende inzichten die zich gedurende de looptijd van het beleid kunnen voordoen en hoe voorkom je de noodzaak van voortdurende herijking van beleid? Het zijn onder andere deze vragen waar het Hoogheemraadschap van Rijnland zich anno 2012 over buigt tijdens de voorbereidingen op een nieuw waterbeheerplan voor de planperiode 2016-2021.

In dit onderzoek wordt een eigen invulling gegeven aan ontwerpend onderzoek om zo het Hoogheemraadschap van Rijnland een handelingsperspectief aan te kunnen reiken. Aan de hand van een evaluatief onderzoek, een literatuurstudie en het voortbouwen op *reflective practice* is het onderzoek uitgemond in een set prescriptieve ontwerpprincipes. De ontwerpprincipes zijn zo gebaseerd op intuïtie, een koppeling van bestaande theorieën met betrekking tot coproductie, procesmanagement, adaptief management, adaptief beleid en interactieve besluitvorming en een empirische data-analyse.

De begrippen *commitment*, vertrouwen, bestuurlijke verantwoording en experimenterend leren representeren de belangrijkste ingrediënten (factoren) die van wezenlijke invloed zijn op processen, samenwerking en het begeleiden van een adaptieve beleidsvoering. Bij het formuleren van de ontwerpprincipes is bewust rekening gehouden met het vergroten van de externe bruikbaarheid. Zo worden er in paragraaf 11.1 algemene ontwerpprincipes gepresenteerd welke in paragraaf 12.1 specifiek toepasbaar worden gemaakt voor het Hoogheemraadschap van Rijnland met betrekking tot het Waterbeheerplan 5.

<b>Door:</b>	J.C. Kinnegin, BSc
<b>Studentnummer:</b>	375465
<b>Universiteit:</b>	Erasmus Universiteit Rotterdam
<b>Scriptiebegeleider:</b>	Prof. Dr. J. Edelenbos
<b>Tweede lezer:</b>	I.F. van Meerkerk, MSc
<b>Stageorganisatie:</b>	Hoogheemraadschap van Rijnland – Afdeling Beleid
<b>Stagebegeleider:</b>	Ing. E. de Groot
<b>Documentnummer:</b>	MS_JohanKinnegin5.4
<b>Datum van inlevering:</b>	27 september 2013

## Voorwoord

~Tom Poes, verzin een list!~  
- Marten Toonder –

Op 9 oktober 2007 leverde ik mijn eerste bestuurskundepaper in aan de Universiteit van Leiden. In deze paper analyseerde ik hoe interactieve besluitvorming in de gemeente Oostzaan was toegepast bij het nieuw te realiseren dorpscentrum. Ik weet nog goed dat ik me met die opdracht in het diepe gegooid voelde; iets wat ik bij alle papers en scripties daarna ook nog zou ervaren. Daarnaast staat me helder voor de geest hoe ik ervan baalde hoeveel tijd het kostte om correct te citeren. Want zouden ene I. Mayer, J. Edelenbos en R. Monnikhof er nou echt moeite mee hebben als ik een foutje zou maken in mijn verwijzing naar hun hoofdstuk in *Democratie In Verval* (Van Holsteyn & Mudde, 2002)? Zes jaar later put ik in de voorliggende thesis opnieuw uit dat hoofdstuk met als verschil dat ik nu in ieder geval van één van de drie weet hoe hij over citaties denkt, na een prettige en leerzame scriptiebegeleiding. Ik ben Dhr. Edelenbos zeer erkentelijk voor zijn begeleiding en ik kijk met trots en plezier terug op het gezamenlijk puzzelen aan deze scriptie. Ook bedank ik Dhr. Van Meerkerk voor zijn scherpe blik als 2<sup>e</sup> lezer en de helder geformuleerde maar vooral nuttige feedback.

Ook sta ik graag op deze plek stil bij de leuke tijd die ik heb gehad bij het Hoogheemraadschap van Rijnland. Mijn eerste contacten met hen met betrekking tot dit onderzoek gaan terug tot oktober 2012. In het afgelopen jaar heb ik vooral samengewerkt met Dhr. De Groot, Dhr. Van Tilburg, Dhr. Deen en Mw. Kuiten. Hen dank ik voor de professionele omgeving waarbinnen ik dit onderzoek heb kunnen vormgeven en de geboden vrijheid om te experimenteren met ontwerpend onderzoek en het vormgeven van *Drawing Principles In Action*.

Bij het houden van interviews in het kader van de eerste module, is het mij opgevallen hoe graag de respondenten bereid waren hun persoonlijke ervaringen en geleerde lessen met mij te delen. Dankzij hun openhartige medewerking ben ik in staat gesteld om de bruikbaarheid van bestaande ontwerpprincipes te doorgronden en nieuwe op te tekenen, waarvoor heel veel dank.

Ter afsluiting wil ik het woord richten tot een viertal intimi die mij hebben geholpen om mijn studietijd aan de universiteit met goed gevolg af te ronden. Met name het afgelopen jaar heb ik het geduld van mijn ouders en mijn broer meermaals op de proef gesteld als ik me weer eens afsloot en opsloot om vol concentratie te kunnen studeren. De wetenschap dat jullie altijd voor mij klaar staan en het door jullie uitgesproken begrip en vertrouwen waren voor mij een enorme steun. Jessica, het afgelopen jaar heb je me aangemoedigd en helpen inzien dat ik weldegelijk op de goede weg was. Daarbij heb jij mij met jouw buitengewoon scherpe analytisch vermogen meermaals geïnspireerd bij het maken van deze scriptie. Niet lang na mijn afstuderen zullen we naar verwachting samen een nieuw leven krijgen. In onbeschrijfelijke dankbaarheid voor dit al zie ik uit naar onze toekomst, waarin begrippen uit onze masteropleiding zoals *emergentie*, *fitness*, samenwerking en adaptiviteit ons vast nog eens van pas zullen komen.

Ik wens u plezier bij het lezen van dit onderzoek waarbij ik hoop dat wanneer de gekozen methoden of aanbevelingen vragen oproepen u niet aarzelt contact met mij te zoeken.

Leiden, 27 september 2013

Johan Kinnegin

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
1. Inleiding .....	7
1.1 Nederland Waterland .....	7
1.2 Aanleiding onderzoek .....	8
1.3 Onderzoeksstrategie .....	9
1.4 Maatschappelijke relevantie .....	10
1.5 Wetenschappelijke relevantie .....	11
1.6 Doelstelling van het onderzoek .....	11
1.7 Vraagstelling .....	12
2. Module 1 .....	13
2.1 Evaluatief kader .....	14
2.2 Coproductie .....	14
2.2.1 Overheid en burgers (interactieve beleidsvorming en besluitvorming) .....	15
2.2.2 Publiek-private samenwerking (PPS) .....	17
2.2.3 Overheden die onderling coproduceren .....	17
2.3 Procesmanagement .....	19
2.3.1 Openheid .....	20
2.3.2 Bescherming core values .....	21
2.3.3 Voortgang .....	22
2.3.4 Inhoud .....	24
2.3.5 Resumé .....	25
3. Operationalisering .....	26
3.1 Operationalisatie van module 1 .....	27
3.2 Methodologie van module 1 .....	30
3.2.1 Casusselectie .....	30
3.2.2 Interviews .....	30
3.2.3 Selectiecriteria respondenten .....	30
3.2.4 Data-analyse .....	31
4. Module 1: Cases .....	33
4.1 Bestuursakkoord Water (BAW) .....	33
4.2 Wateragenda Zuid-Holland (WZH) .....	34
5. Module 1: Resultaten & Analyse .....	35
5.1. Bestuursakkoord Water (BAW) .....	35
5.1.1 Samenstelling .....	35
5.1.2 Fase .....	35

5.1.3 Openheid.....	35
5.1.4 Core values.....	37
5.1.5 Voortgang.....	38
5.1.6 Inhoud .....	40
5.1.7 Implementatiefase.....	41
5.1.8 Progressie.....	42
5.1.9 Resumé.....	44
5.2 Wateragenda Zuid-Holland (WZH) .....	44
5.2.1 Samenstelling.....	45
5.2.2 Fase .....	45
5.2.3 Openheid.....	45
5.2.4 Core values.....	47
5.2.5 Voortgang.....	48
5.2.6 Inhoud .....	48
5.2.7 Implementatiefase.....	49
5.2.8 Progressie.....	50
5.2.9 Resumé.....	51
6. Module 1: Bouwsteen I .....	53
6.1 Beantwoording deelvragen Module 1 (BAW) .....	53
6.2 Beantwoording deelvragen Module 1 (WZH).....	54
6.3 Ontwerpprincipes Module 1.....	55
6.4 Intermezzo Module 1.....	55
7. Module 2 .....	56
7.1 Literatuurstudie .....	57
7.2 Adaptive (environmental) management.....	57
7.3 Adaptive management in de praktijk: adaptief beleid.....	60
8. Module 2: Bouwsteen II .....	64
8.1 Beantwoording deelvraag .....	64
8.2 Intermezzo (conceptueel model behandelde theorie) .....	64
8.3 Intermezzo (de grondslagen driehoek van de ontwerpprincipes).....	65
9. Module 3 .....	68
9.1 Opzet casusbespreking .....	69
9.2 Institutionele context .....	69
9.3 Waterbeheerplan 5 (WBP5) .....	70
9.4 Analyse van dynamieken, complexiteiten en onzekerheden in casu WBP5.....	72
10. Module 3: Methodologie .....	74

10.1 Ontwerpend onderzoek.....	74
10.2 Ontwerpmethodologie van beleidsvorming .....	74
10.3 Ontwerpprincipes in tegenstelling tot procesontwerp.....	75
10.4 Participerende observaties.....	76
10.5 De onderzoeker, het ontwerp en de praktijk (Schöns strategie).....	77
10.6 De onderzoeker, het ontwerp en de praktijk (Drawing Principles In Action) .....	78
10.7 Toetsing van ontwerpprincipes in de praktijk.....	85
11. Module 3: Bouwsteen III .....	87
11.1 Ontwerpprincipes .....	87
11.1.1 Met wie gaan we samenwerken?.....	87
11.1.2 Hoe maak je ruimte voor “schuivende panelen” in het WBP5?.....	88
11.1.3 Hoe voorkom je de noodzaak van voortdurende herijking van een WBP?.....	89
11.1.4 Overig.....	90
12. Beantwoording hoofdvraag.....	93
12.1 Beantwoording hoofdvraag.....	93
13. Reflectie.....	96
13.1 Vergelijkende reflectie ontwerpprincipes.....	96
13.2 Reflectie op Drawing Principles In Action.....	97
13.3 Reflectie op scriptieopbouw.....	98
13.4 Opmerkingen ten aanzien van onderzoek en aanbevelingen voor nader onderzoek	99
14. Bronnenverantwoording.....	101
14.1 Literatuurlijst .....	101
14.2 Gebruikte afbeeldingen .....	105
14.3 Casusdocumenten .....	105
14.4 Overige.....	106
14.5 Lijst van respondenten .....	107
14.6 Lijst van (participerende) observaties en/of interventies.....	108

# 1. Inleiding

## 1.1 Nederland Waterland

Les Pays-Bas; Países Bajos; The Netherlands; Die Niederlande; Nederland. Een laag gelegen land, dat voor een deel onder de zeespiegel ligt. Grote Europese rivieren zoals de Maas, de Schelde en de Rijn monden via de Nederlandse delta uit in de Noordzee. De ligging aan de Noordzee maakt dat het land een gematigd zeeklimaat kent waardoor het gehele jaar neerslag kan vallen. Met nadruk op *kán* want niets is zo grillig als het weer zegt men wel eens. Door eeuwen lang noodzakelijkerwijs waterbeheer – en later ook waterbeheersing - serieus te nemen lukt het om op het betreffende stukje grond te wonen, te werken en te recreëren zonder daarbij te worden blootgesteld aan onaanvaardbare veiligheidsrisico's. Daar waar dat in de geschiedenis ongelukkerigerwijs alsnog misging kwamen dikwijls technisch inventieve oplossingen om dergelijke risico's op watersnoden in de toekomst te beperken. Degelijk watermanagement is zo gezien een voortdurende wat-als...?-oefening waarbij onvoorspelbaarheid, onzekerheid, risico's en kostenplaatjes via beleid dienen te worden vertaald in passende antwoorden en uitvoering.

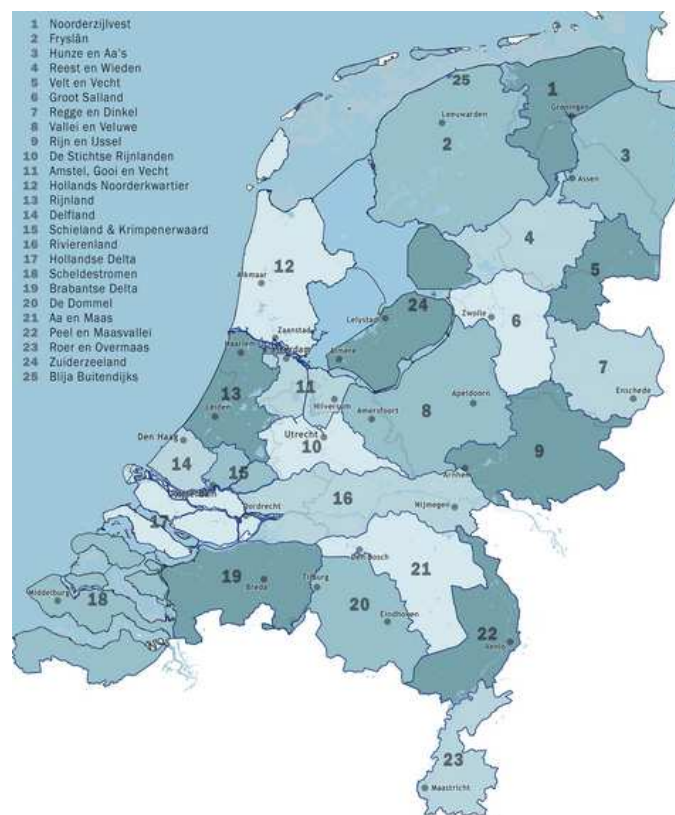
Tegen een achtergrond waar wetenschappers over elkaar heen buitelen om al dan niet een significante relatie aan te tonen tussen menselijke activiteiten, opwarming van de aarde en klimaatverandering rijzen bij watermanagers nochtans extra wat-als-vragen op. Wat als de opwarming van de aarde inderdaad leidt tot een hogere zeespiegel; wat als de opwarming van de aarde inderdaad leidt tot een veranderend klimaat en wat als het tempo van deze eventuele veranderingen toe- of afnemen? Deze bijkomende vragen verdiepen en verbreden onzekerheid (Seidl & Lexer, 2013) terwijl vanuit de samenleving de druk toeneemt om meer zekerheid te bieden of zelfs te garanderen. Teisman noemt dit in breder verband een onbevredigbaar bevredigde samenleving (2005: 62-64). Daarnaast neemt vanuit bijvoorbeeld de Europese Unie de wet- en regelgeving toe waardoor steeds meer beleid gericht op de toekomst nú van passende inhoud moeten worden voorzien.

Watermanagers weten zich zo steeds meer managers op het snijvlak van sociale en technische rationaliteiten (De Graaff et al., 2009). Het gaat er niet langer uitsluitend om technisch passende antwoorden te vinden op de toekomst maar deze ook te verbinden met sociale componenten welke bij voorkeur in gezamenlijkheid met derden vorm en inhoud krijgen. Watermanagement raakt namelijk aan tal van deelterreinen zoals milieu, ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling. Deze verknoping maakt dat samenwerking met managers uit die deelterreinen is geboden. De focus van watermanagers zal daardoor meer verschuiven naar wat *watergovernance* wordt genoemd (Edelenbos & Teisman, 2011). *Governance* betekent in dezen dat er bij het realiseren van opgaven steeds meer wordt gecoördineerd vanuit een horizontale structuur waarbij meerdere partijen worden betrokken en relaties met elkaar aan gaan (Kooiman, 1993; Pierre & Peters, 2000: 1). De interactie kan vervolgens leiden tot meer diversiteit en bruikbare creativiteit in een samenwerking dan wel coproductie (Wagenaar, 2007: 17). Interacteren met personen uit verschillende deelsystemen vraagt wel om nieuwe inzichten en handelingsperspectieven van

alle betrokken actoren. Hierbij staat het zoeken en vaststellen van gezamenlijke uitgangspunten, doelen en sociale normen centraal, met behoud van de eigen autonomie (Imperial, 2005: 297-298). Alle samenwerkende partners zullen zodoende moeten leren dat zij niet dé maar (slechts) een gesprekspartner zijn in vraagstukken waarbij (water)governance is geboden.

## 1.2 Aanleiding onderzoek

Het regionale waterbeheer van Nederland wordt momenteel verzorgd door 24 waterschappen c.q. hoogheemraadschappen. Deze administratieve eenheden hebben een afgebakend verzorgingsgebied dat door een zelfstandig democratisch gelegitimeerd bestuur wordt bestuurd. In hun taken worden zij bijgestaan door een eigen ambtelijke organisatie en verschillende uitvoeringsafdelingen. Eens per zes jaar dienen de waterschappen hun afzonderlijke plannen met betrekking tot het waterbeheer te documenteren en bestuurlijk vast te stellen.<sup>1</sup> Een dergelijk Waterbeheerplan (WBP) dient onder andere inzichtelijk te maken welke maatregelen men wil gaan treffen, hoe men de maatregelen wenst te realiseren en welke kosten daarmee zijn gemoeid. De (wettelijke) vormvereisten laten de waterschappen in grote mate vrij om het WBP naar eigen inzichten in te vullen.<sup>2</sup> De beleidsvorming van dit document biedt dus flexibiliteit om te experimenteren met het verbinden van actoren, kennis en kunde en het genereren en bundelen van nieuwe inzichten en handelingsperspectieven.



Figuur 2: Aantal waterschappen per 1 januari 2013

<sup>1</sup> Zie Waterwet artikel 4.6 en 4.8.

<sup>2</sup> De waterwet is zeer summier in dezen, de provinciale verordening gaat iets verder en de provincies kunnen waterschappen dan ook toetsen of zij zich aan het voorgenomen beleid houden.



Het Hoogheemraadschap van Rijnland (HHR) is reeds in november 2012 begonnen met de voorbereidingen van het realiseren van het Waterbeheerplan 5 (WBP5) voor de periode 2016-2021. Voor het eerst wil het bestuur en de ambtelijke organisatie van het HHR inzetten op een voorbereidingsproces waarbij nadrukkelijk aandacht is voor samenwerking met andere waterschappen en de omgeving. De organisatie is zich aan het oriënteren hoe daar in de beleidsvoorbereiding rekening mee kan worden gehouden en hoe dit in de praktijk gebracht kan worden. Tijdens mijn kennismakingsgesprek met het HHR in oktober 2012 kwamen mij de volgende vragen ter oren: Met wie gaan we samenwerken?; Hoe maak je ruimte voor “schuivende panelen” in het WBP5?;<sup>3</sup> Hoe voorkom je de noodzaak van voortdurende herijking van een WBP? De gestarte verkenningen vormen voor het HHR en mij als onderzoeker de basis om een bestuurskundig onderzoek uit te zetten die voornamelijk in zal gaan op deze oriënterende vragen.

### 1.3 Onderzoeksstrategie

Uit de aanleiding voor dit onderzoek volgt dat er in deze thesis zal worden toegewerkt naar het geven van advies. Het advies dient op een wetenschappelijke basis nuttig te zijn in het heden met een sterk oog gericht op de toekomst. Het doen van ontwerpend onderzoek kan zich hiervoor uitstekend lenen omdat deze onderzoeksfunctie er nadrukkelijk op is gericht om (innovatieve) alternatieve mogelijkheden voor in de toekomst te verkennen (Geldof & Janssens, 2007: 12-13) (zie ook paragraaf 11.1). Het is belangrijk om op te merken dat aan het doen van ontwerpend onderzoek, evaluerend onderzoek voorafgaat. Het is immers noodzakelijk om de toekomstverbeelding wel aan te laten sluiten bij het heden, welke kan worden begrepen door te kijken naar het verleden.

Naast evalueren en ontwerpen is er ook een rol weggelegd voor het definiëren van nieuwe inzichten welke ondersteund kunnen worden door reeds bestaande literatuur. Zo zal het handelingsperspectief ook worden ondersteund door relevante inzichten uit de Master Complexiteit en Governance en de bestuurskunde in het algemeen. Inherent aan de verschillende onderzoeksfuncties zal op verschillende manieren onderzoek worden gedaan welke weer leiden tot verschillende typen uitspraken. Voorzien wordt dat het evaluerend onderzoek zal uitmonden in descriptieve (beschrijvende) uitspraken en het ontwerpend onderzoek tot prescriptieve (voorschrijvende) uitspraken. Om dit overzichtelijk te kunnen presenteren wordt er in deze thesis voor gekozen om te werken met verschillende modules:

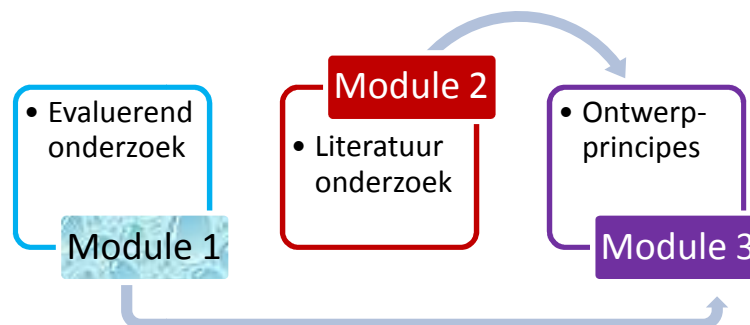
1. **In module 1** zullen de resultaten van evaluatief onderzoek naar samenwerking en coproductie van beleid waarbij het HHR betrokken was worden gepresenteerd. De nadruk in deze module ligt op het trekken van relevante lessen uit het verleden en deze transformeren tot ontwerpprincipes.

---

<sup>3</sup> “Schuivende panelen” is de verzamelterm voor de verandering van context, voortschrijdende inzichten, nieuwe technische mogelijkheden, tijdgeest, accentverlegging binnen bestaande plannen of verandering van politieke of bestuurlijke samenstelling. (Vrij vertaald naar een uitspraak van het Afdelingshoofd Beleid bij het HHR, Dhr. Van Tilburg).

2. **In module 2** zullen de resultaten van een literatuuronderzoek worden gepresenteerd welke de in module 3 te schrijven coherente set prescripties kunnen verrijken.
3. **In module 3** zullen de resultaten van een ontwerpend onderzoek (*Drawing Principles In Action*) worden gepresenteerd welke zijn geënt op de specifieke vragen en wensen van het HHR.

Eenzijds wordt voor deze opzet gekozen om voor mijzelf - en de lezer - helder voor ogen te kunnen houden hoe de verschillende onderzoeksfuncties, methoden en empirische, theoretische en analytische componenten zich tot elkaar verhouden gedurende het onderzoek. Met andere woorden, het dient overzichtelijk te blijven welke per ik als onderzoeker opzet en hoe dit kan worden verantwoord voor de verschillende onderdelen in deze thesis. Anderzijds zou de opzet kunnen bijdragen aan het verbreden en verdiepen van de waarde van dit onderzoek. Het is mijn ambitie om deze tweeledig van aard te laten zijn. Door ten eerste de verschillende elementen in dit onderzoek separaat te behandelen wordt het mogelijk om los van de casus te werken aan module 2. Deze module kan daardoor expliciet relevante inzichten bieden die meer generiek van aard zijn. In het verlengde daarvan wordt het ten tweede mogelijk dat andere onderzoekers de gestapelde methode transporteren naar hun eigen onderzoeksobject of casus. Doordat module 2 namelijk op zichzelf staat als resultaat van een literatuurstudie, zou de onderzoeker deze kunnen inbedden in een zelfgekozen nieuwe kop en start (respectievelijk module 1 en 3).



Figuur 3: Module opbouw

#### 1.4 Maatschappelijke relevantie

In het openbaar bestuur ervaart men op meerdere plaatsen druk of de intrinsieke behoefte om efficiënter te werken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de regelmatig terugkerende politieke discussie waarbij ook het Kabinet Rutte II aanhaakt wat betreft het aanzetten tot fusies van gemeenten en provincies (Regeerakkoord, 2012). In de praktijk zijn er voorbeelden bekend van gemeenten die hierop reeds een voorschot hebben genomen door hun gemeentelijke *back-office* nauw met elkaar te laten samenwerken of zelfs te fuseren.<sup>4</sup> Ook zijn er voorbeelden met uiteenlopende motieven die hebben geleid tot zelforganisatie van intergemeentelijke samenwerkingsprojecten of het gezamenlijk

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld OVER-gemeenten en de gemeentelijk gefuseerde werkorganisatie Duivenvoorde.

uitvoeren van wettelijke taken.<sup>5</sup> Ook is er steeds vaker sprake van verregaande samenwerkingsprocessen tussen bestuurslagen, private partijen, belangengroepen en burgers.<sup>6</sup>

Komen tot integrale beleidsvorming door verbindingen aan te gaan, van elkaar te leren en elkaar te inspireren is daarmee niet alleen voorbehouden tot de voorliggende casus. Samenwerking en in het verlengde daarvan het mogelijk coproduceren van beleid is ook nuttig in andere cases waarin sprake is van *watergovernance* en andersoortige praktijken van *governance*. Een wetenschappelijk onderzoek naar samenwerking en coproductie van (adaptief) beleid in de geest van *adaptive management*, procesmanagement en interactieve beleidsvorming zal mijns inziens derhalve op meerdere plaatsen in het openbaar bestuur in vruchtbare aarde kunnen landen.

### 1.5 Wetenschappelijke relevantie

In module 1 gaat de aandacht expliciet uit naar het trekken van lessen uit (geslaagde) coproducties en de daarbij gevolgde samenwerkingsprocessen. Hierbij staat het willen ontdekken van factoren die de procesmatige kant van de coproductie hebben beïnvloed centraal, met een nadruk op relationele aspecten binnen die processen. Mogelijk kan deze specifieke *scope* bijdragen aan nieuwe inzichten binnen coproductie en procesmanagement. Ook is het mogelijk dat aan de hand van de onderzoeksresultaten kan worden nagegaan of de theorieën van de besproken auteurs (nog steeds) aansluiten bij de dagelijkse praktijk.

Al in paragraaf 1.3 is toegelicht dat er in deze thesis verschillende onderzoeksfuncties zullen worden toegepast. Achterliggende gedachte hierbij is dat de output van het ontwerpend onderzoek hierbij gebaat is. De zoektocht naar hoe deze onderzoeksfuncties een plek kunnen krijgen binnen ontwerpend onderzoek in combinatie met Schöns ontwerpstrategie is op zichzelf wetenschappelijk relevant (zie module 3). De verslaglegging van deze zoektocht en de manier waarop de resultaten worden gepresenteerd kunnen hopelijk bijdragen aan nieuwe inzichten voor intuïtief ontwerpen.

### 1.6 Doelstelling van het onderzoek

Vanuit het HHR is de wens geuit om in de initiatief- en verkenningsfase van het WBP5 gebruik te kunnen maken van ondersteunende wetenschappelijke inzichten. Deze inzichten dienen bruikbaar te zijn voor het te volgen pad op weg naar een adaptief beleidsdocument. Daarbij zie ik het als een uitdaging om het onderzoek op dusdanige wijze vorm te geven dat de onderzoeksmethoden en -resultaten ook buiten deze casus van waarde kunnen zijn. De doelstelling van dit onderzoek is daarmee:

*Het aanreiken van een handelingsperspectief welke toegepast kan worden om samenwerking te benutten bij het realiseren van adaptieve beleidsvoering.*

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de intergemeentelijke samenwerking Holland-Rijnland en de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR).

<sup>6</sup> Zie gebiedsontwikkelingsproces Eiland van Schalkwijk (gemeente Houten).

## 1.7 Vraagstelling

De vraagstelling die tijdens het onderzoek centraal zal staan luidt:

*Vanuit welke ontwerpprincipes kan het Hoogheemraadschap van Rijnland een adaptieve beleidsvoering begeleiden en hoe kan het deze ontwerpprincipes toepassen op het WBP5?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zal deze worden opgesplitst in deelvragen. De deelvragen worden vervolgens aan de verschillende modules gekoppeld zodat iedere module op zichzelf staat maar in samenhang de hoofdvraag beantwoorden.<sup>7</sup>

### Deelvragen in module 1

In module 1 zullen deelvragen worden behandeld welke passen bij evaluerend en ontwerpend onderzoek. Hiertoe zullen de vragen zijn gericht op twee specifieke cases waarin het HHR al eerder samenwerkte om beleid te produceren.

- Van welke vorm van coproductie was sprake bij het realiseren van het Bestuursakkoord Water en de Wateragenda Zuid-Holland?
- Hoe beviel de coproductie en wat was de (toegevoegde) waarde van het samenwerkingsproces?
- Welke factoren hebben het samenwerkingsproces beïnvloed en welke ontwerpprincipes zijn hieruit te herleiden?

### Deelvraag in module 2

In module 2 zal een deelvraag worden behandeld welke past bij definiërend en ontwerpend onderzoek. Hiertoe is de vraag enerzijds gericht op de centrale begrippen en anderzijds op het ontwerpen van een proces.

- Welke (ontwerp)principes zijn te herleiden uit de theorieën van *adaptive management* en adaptief beleid?

### Deelvraag in module 3

In module 3 zal een deelvraag worden behandeld welke past bij evaluerend, definiërend en ontwerpend onderzoek. Hiertoe zal de vraag zijn gericht op het aanbrengen van samenhang tussen de modules.

- Welke ontwerpprincipes volgen uit een koppeling tussen de empirische data uit module 1 en de theorieën en inzichten uit module 2?

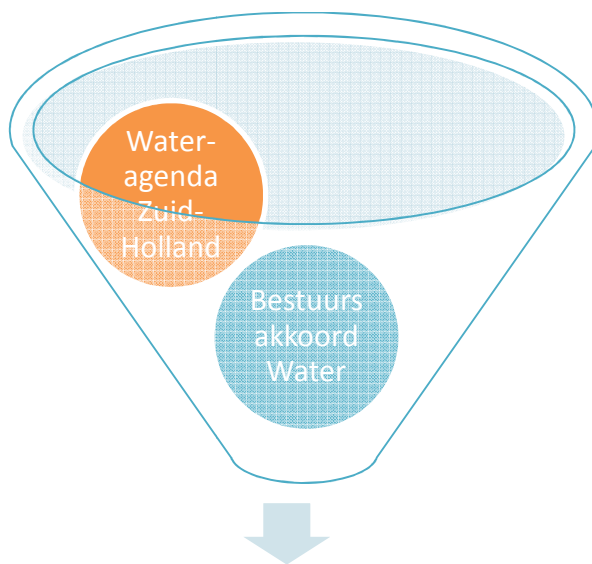
---

<sup>7</sup> Een nadere duiding van de institutionele context van het Hoogheemraadschap van Rijnland en water(beheer)plannen wordt vermeld in paragraaf 9.2.

# Module 1: Evaluatief onderzoek naar samenwerking bij het realiseren van 'Bestuursakkoord Water' en 'Wateragenda Zuid-Holland'.

## 2. Module 1

In module 1 zullen de samenwerkingsprocessen van twee cases worden onderzocht waarin het HHR ervaring heeft opgedaan met het samen werken aan- c.q. coproduceren van gezamenlijk beleid. Deze module zal zodoende de principes van een casestudy volgen. De cases betreffen de coproducties bij de beleidsdocumenten 'Bestuursakkoord Water' (BAW) en de 'Wateragenda Zuid-Holland' (WZH). De voornaamste onderzoeksfunctie in deze module is het verrichten van evaluerend onderzoek. Hierbij zal onderzocht worden waarom het HHR enthousiast is over deze coproducties en samenwerkingsprocessen. Hierbij ligt de focus op het ontdekken en vaststellen van factoren die van invloed waren op de processen. Deze input kan in module 3 dienen om de ervaringen uit het verleden te transformeren tot ontwerpprincipes welke gevolgd kunnen worden bij het realiseren van het WBP5.



### Module 1

Evaluatief onderzoek naar samenwerking bij het realiseren van het Bestuursakkoord Water en de Wateragenda Zuid-Holland

## 2.1 Evaluatief kader

De literatuur die in dit hoofdstuk wordt besproken is gebruikt om de samenwerkingsprocessen die hebben geleid tot de coproducties van het BAW en de WZH te kunnen analyseren. De rol van de literatuurbespreking in een evaluatief kader is tweeledig. Enerzijds biedt het inzicht in bestaande theorieën en concepten die mij als onderzoeker hebben geholpen en geïnspireerd om de procesmatige kant van het BAW en de WZH te evalueren. Anderzijds vormt de besproken literatuur een belangrijke basis voor mijn operationalisatie (zie hoofdstuk 3). Bij de selectie van concepten heb ik mij gefocust op literatuur aangaande coproduceren en het managen van processen. Door deze concepten nader te bestuderen en hieronder te bespreken wordt duidelijk wat hieronder mag worden verstaan in deze scriptie. De literatuur van procesmanagement geeft bovendien een interessante inkijk in reeds bestaande ontwerpprincipes met betrekking tot samenwerkingsprocessen. Deze ontwerpprincipes en de daaraan gekoppelde concepten hebben mij geholpen bij het ontwikkelen van interviewvragen (zie paragraaf 3.1) en het beantwoorden van de hoofdvraag van de scriptie (zie hoofdstuk 12).

In de hierna volgende paragrafen worden de begrippen die gebruikt worden voor het evaluerend onderzoek in Module 1 in een breder perspectief geplaatst door de bespreking van de achterliggende theorieën. Door deze met elkaar te verbinden ontstaat de theoretische basis die leidend is bij het verrichten van mijn onderzoek.

## 2.2 Coproductie

Het samengestelde karakter van een netwerksamenleving maakt dat het effect van sturing in het publieke domein door één actor verwaarloosbaar is (Teisman, 2005: 27). Daarbij zijn de publieke actoren vanuit hun geïnstitutionaliseerde achtergrond niet altijd in staat om het grotere geheel te zien (2005: 31). Dit kan ook opgaan voor het scheiden van werkzaamheden door het optuigen van aparte afdelingen in organisaties. Dit vraagt van (publieke) organisaties het vermogen om te opereren op grensvlakken (Teisman, 2005). In reactie hierop gaan deelsystemen steeds meer samenwerken waarmee ze zich als het ware spiegelen aan de complexiteit van de omgeving (2005: 58). Anders gezegd: "(...) een revisie die antwoord geeft op de toegenomen complexiteit van de samenleving en in het bijzonder op de toegenomen eisen van burgers" (Teisman et al., 2004: 8). Dit schept mogelijkheden om de variëteit binnen het geheel beter te begrijpen en te benutten. Daarnaast leidt deze manier van werken tot resultaten welke minder zijn gefixeerd op aanbodsturing en meer op vraagsturing; ambtenaren, bedrijven en burgers bepalen kwaliteitseisen in gezamenlijkheid (Teisman et al., 2004: 4). Een van de manieren om in gemeenschappelijkheid resultaten te boeken waarin meerdere doelen en belangen worden betrokken is coproductie (ibidem). Met dit sturingsmechanisme kunnen wederzijds van elkaar afhankelijke partijen komen tot een gedeeld beeld van in gezamenlijkheid te realiseren opgaven (Bekkers, 1996). De onderlinge afhankelijkheden (interdependenties), overeenkomsten en verschillen ten opzichte van elkaar erkennen maakt het mogelijk om deze te sturen. Er kan tenslotte gaan worden onderhandeld en worden gezocht naar win-winsituaties (Bekkers, 1993; Bekkers, 1996). Directe interactie tussen alle betrokkenen is zodoende een belangrijk onderdeel bij

coproductie (Tops et al., 1996: 199). Het concept coproductie heeft met deze insteek dan ook nadrukkelijk oog voor de meer persoonlijke kant van een besluitvormingsproces waarin de betekenisgeving van mensen kan worden meegenomen.

Coproduceren kan in een aantal samenstellingen plaatshebben. Er kan worden samengewerkt tussen de overheid en burgers, tussen publieke en private partijen en tussen overheden onderling (Teisman et al., 2004: 12-21). In de drie genoemde vormen staat het doorbreken van tegenstellingen, verkokering, wantrouwen en onbegrip centraal teneinde meerwaarde te creëren (zie paragraaf 2.2).

### 2.2.1 Overheid en burgers (interactieve beleidsvorming en besluitvorming)

Als het gaat om coproductie tussen overheden en burgers leggen Teisman et al. een link met interactieve beleidsvorming (2004: 19). De basis voor deze manier van werken is driedelig. In de geest van Dewey (1954) is deliberatie een manier om issues vanuit verschillende invalshoeken te belichten, daar verschillende oplossingen bij te schetsen, het opstellen van evaluatieve criteria en deze gebruiken om tot het beste alternatief te komen (Gastil, 2000: 22). Deze invalshoek sluit aan bij elementen uit procesmanagement en adaptief management (zie paragraaf 2.3 en 7.2). Coproductie wordt vanuit deze invalshoek als een proces benaderd welke kan bijdragen aan consensus en meerwaarde. Burgers en belangengroepen en maatschappelijke organisaties worden dan “medeproducenten van oplossingen voor problemen” (Tops et al., 1996: 15). Er zijn ook argumentaties welke democratische beginselen centraal stellen. Zo zou interactieve beleidsvorming kunnen bijdragen aan het fundament van democratie omdat burgers vroegtijdig kunnen inspreken in plaats van uitsluitend achteraf (Van Holsteyn & Mudde, 2002: 83-104). Dit zou in kwalitatief hoogstaande interactie responsiviteit en legitimiteit kunnen bevorderen (ibidem). Wanneer mensen namelijk vaker zouden worden uitgenodigd om mee te denken met publieke organisaties kunnen ambtenaren de plannen beter afstemmen op de wensen en behoeften van de gebruikers. De kwaliteit van beleid en de implementatie ervan kunnen dus ook geholpen zijn met coproductie tussen overheid en burgers ofwel publieksparticipatie.

Swanson et al. (2010: 932) benoemen een aantal voorwaarden voor effectieve publieksparticipatie. Zo zou participatie vrijwillig moeten zijn, het proces moeten worden omlijnd met transparante en redelijke regels en dienen ervaren facilitators het proces te begeleiden. Alle participanten dienen de mogelijkheid te hebben van zich te laten horen. Hierbij is het van belang dat zij zich niet hoeven af te vragen of dit (persoonlijke) risico's of nadelige consequenties met zich meedraagt. De participanten zouden uit een gevarieerd gezelschap moeten bestaan welke zich direct of indirect betrokken weten bij het issue. Een open blik en bijdragen aan een open discussie zou hierbij ieders inzet moeten zijn. Wel is het noodzakelijk dat er een duidelijke context wordt vastgesteld zodat men niet vervalt in het houden van ‘theekransjes’. Ten slotte benoemen ze het belang van een *face-to-face-setting* zodat mensen elkaar daadwerkelijk kunnen zien. De genoemde voorwaarden onderstrepen dat interactieve beleidsvorming meer nadruk legt op horizontale verhoudingen tussen overheid en haar burgers (Teisman et al., 2004: 19).

### 2.2.1.1 De zijwaartse en verticale dimensie van participatie

Barber stelt dat een democratie erbij gebaat kan zijn om participatie van burgers toe te laten in instituties: *“Strong democracy prefers to develop mediating institutions in which all citizens can participate, thereby strengthening both lateral and vertical ties”* (2003: 249). Met de zijwaartse dimensie doelt hij op het realiseren van een variatie aan actoren in de publieksparticipatie en met de verticale dimensie wordt meer ingegaan in hoeverre de deelnemers invloed kunnen uitoefenen. Hierbij betoogt hij dat wanneer burgers kunnen meedoen, meedenken en meebeslissen in overheidszaken de democratie *an sich* sterker wordt (2003: 267). Teisman et al. zijn hierop verder gegaan met wat zij noemen de *breedte en diepte van participatie* (2004: 20). Op de volgende tabel is te zien in welke verschillende dieptes deelnemers kunnen meebeslissen in interactieve beleidsvorming.

Tabel 1: Participatieladder

Mate van invloed Edelenbos en Monnikhof (1998)	Bestuursstijlen Pröpper & Steenbeek (2001)	Rol van participant	Rol van bestuur
Participant wordt niet betrokken	Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
Informeren	Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek en voorlichting	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
Raadplegen	Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
Adviseren	Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
Coproduceren	Delegerende stijl	Medebeslisser binnen randvoorwaarden	Bestuur besluit over beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden
Meebeslissen	Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

(Teisman et al., 2004: 21)

Een van de achterliggende gedachten achter het toelaten van derden in het meedoen en meedenken in planprocessen is het inzichtelijk maken van de verschillende belangen rondom gecompliceerde vraagstukken (Verdaas et al., 1997: 5-6). Het ophalen van een variëteit aan percepties en issues zou kunnen bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit van het planproces en een versnelling van de besluitvorming (ibidem). In de praktijk blijkt dat steeds dezelfde goed georganiseerde groepen op uitnodigingen ingaan en dat individuen de uitnodiging naast zich neerleggen (Teisman et al., 2004: 20-21; Van Holsteyn & Mudde, 2002: 83-104). Bovendien blijken publieke partijen toch nog in oude structuren te denken en vast te houden aan de eigen productielogica (Teisman et al., 2004: 7).

### 2.2.1.2 Valkuilen interactieve beleidsvorming

Hoewel ontwerpprincipes kunnen helpen om valkuilen het hoofd te bieden in interactieve beleidsvorming valt of staat alles met de (persoonlijke) invulling van de eigen rol in het proces. Voor publieke partijen betekent dit onherroepelijk dat zij tijdens het proces zullen aanlopen tegen een spanningsveld waarbij de nieuwe rol schuurt met de (eigen)



structuur en productielogica welke men gewend is (Teisman et al., 2004: 22). De output van interactieve beleidsvorming dient immers uiteindelijk toch gedocumenteerd te worden in beleidsdocumenten. De tijd die het vergt om als beleidsmaker in wisselwerking met bestuurders de output te documenteren kost de nodige tijd en energie. Dit kan ten koste gaan van het blijvend informeren van de voortgang aan de participanten in het proces. Zij ervaren daardoor onbevredigende *stiltes* (ibidem). Bovendien blijkt vaak in de uitwerkingsfase hoe beperkt de kwalitatieve interactie was tussen de beleidsmaker en de burger in het proces. Interactieve beleidsvorming loopt juist dan tegen haar beperkingen aan omdat de informatie en ideeën die zijn opgehaald moeilijk aansluiten bij wat juridisch mogelijk is. De ervaringskennis van uitwerking en implementatie van beleid sluit dan onvoldoende aan bij de omgevingskennis en/of expertkennis van participanten (2004: 23). Met andere woorden: het 'absorptievermogen' van interactieve processen is beperkt (2004: 22). Een manier om met deze valkuilen om te gaan is om voortdurend elkaar op de hoogte stellen van elkaars verwachtingen en interpretaties zodat men kunnen worden gemanaged.

### 2.2.2 Publiek-private samenwerking (PPS)

Van Twist & Klijn (2007) betogen dat de basis van een goede publiek-private samenwerking (PPS) ligt besloten in het managen van verwachtingen. De verlangens, behoeften en wensen van publieke partijen zijn namelijk op een andere leest geschroeid dan die van private partijen. Met andere woorden, niet alleen de (staats)rechtelijke positie tussen deze partijen verschilt maar de onderliggende waarden van hun *core business* (2007: 38). Deze onderliggende waarden beïnvloeden de manier waarop de partijen hun strategie vormgeven en kunnen inzetten (2007: 37). Publieke partijen zullen bij samenwerking altijd gefixeerd zijn op mogelijke politieke risico's, terwijl private partijen meer naar marktrisico's zullen kijken (ibidem). Deze verschillen heb tot gevolg dat beide partijen proberen elkaar te prikkelen gezamenlijk verantwoordelijk te zijn voor de risico's. Het gevolg daarvan blijkt destructief: de partijen proberen de verschillen te overbruggen met contracten die alles afdichten (2004: 25). Teisman et al. (2004: 25) stellen: "Werkelijke grensoverschrijdende coproductie vereist niet alleen de bereidheid institutionele scheidslijnen te verlaten (inclusief het relativeren van de eigen onwrikbare wereldoriëntaties) maar ook investering in procesmanagement". Met andere woorden, de partijen moeten ook bereid zijn om over de eigen schaduw heen te springen en aan procesvormen deel te nemen waarin gedeelde innovatie oplossingen kunnen worden gecoproduceerd.

### 2.2.3 Overheden die onderling coproduceren

Het openbaar bestuur laat zich omschrijven als het geheel van organisaties en activiteiten die een publieke taak vervullen (Bovens et al., 2001: 22). Door beleid te formuleren, uit te voeren en te handhaven wordt geprobeerd Nederland te besturen. In andere woorden, vanuit centraal georganiseerd gezag wordt gewerkt aan wat goed is voor het collectief. Het centraal georganiseerd gezag wordt uitgeoefend via gefragmenteerde en gelaagde eenheden die tezamen onderdeel uitmaken van het openbaar bestuur of de overheid (Edelenbos & Teisman, 2011: 7). Teisman et al. typeren de ordening van het gezag

langs drie lijnen, te weten: naar functie, naar schaal of naar type werkzaamheden (2004: 11). De functie bepaalt de vraagstukken waar een organisatie zich in haar activiteiten voornamelijk op toelegt. Hierbij kan worden gedacht aan “ruimtelijke ordening [of] mobiliteit” (ibidem). Aan de hand van de schaal wordt duidelijk wat de maximale reikwijdte is waartoe de eigen autonomie strekt. Hierbij kan worden gedacht aan “locaal, provinciaal, nationaal en Europees” (ibidem). Ten slotte maken type werkzaamheden inzichtelijk hoe organisaties hun activiteiten intern organiseren door taken van elkaar te scheiden zoals “beleid of uitvoering” (ibidem).

De ingangen schetsen een blauwdruk van een geordend publiek domein. De overwegingen achter deze ordening zijn terug te voeren op de gedachte dat decentralisering (verticale specialisatie) en het optuigen van “*single-purpose-organizations*” (horizontale specialisatie) leiden tot effectiever en efficiënter bestuur (Bezes et al., 2010: 6).<sup>8</sup> Fragmentatie is zodoende (slechts) een consequentie van het waardevolle dat specialisatie heeft voortgebracht aan ontwikkeling en welvaart (Edelenbos & Teisman, 2011: 11).

Een kanttekening bij deze manier van werken is dat vraagstukken niet altijd zijn onder te brengen bij een *single purpose* organisatie. Denk hierbij aan het vraagstuk rondom bestrijding van criminaliteit, dat niet alleen een juridische kant kent. Het heeft zo mogelijk ook raakvlakken met sociale of maatschappelijke onderwerpen - bijvoorbeeld onderwijs, integratie en armoede - die bij andere ministeries dan die van Justitie zijn ondergebracht. Daarbij lijkt criminaliteit niet (altijd) te zijn gebonden aan op landkaart getekende grenzen. Vraagstukken kunnen dus ‘onlosmakelijk’ met elkaar zijn verbonden en grensoverschrijdende aandacht behoeven. De inrichting van het openbaar bestuur c.q. de overheid zal dus altijd worden geconfronteerd met het spanningsveld tussen autonomie en fragmentatie enerzijds en integratie en coördinatie anderzijds (Bezes et al., 2010: 4).

Een van de manieren om met dit spanningsveld om te gaan is interbestuurlijke samenwerking. Tops et al., noemen dit in een breder verband “professionele co-productie” (1996: 200). Hierbij kan coproductie worden benut om fragmentatie te overbruggen en te komen tot een gezamenlijke aanpak. Huigen et al. (1993: 59-60) beschrijven een aantal voorwaarden waarbinnen een dergelijke coproductie vorm kan krijgen. Zo zouden er speciale juridische procedures gevolgd moeten worden om binnen het principe van medebewind tot passende werkafspraken te komen. De onderhandelingen over deze afspraken zijn waardevol omdat ze bijdragen aan het herkennen en erkennen van de verschillen tussen nationale en lokale belangen. Deze inzichtelijkheid kan vervolgens worden benut om de belangen met elkaar te koppelen. Het beleidsnetwerk dat door de interactie ontstaat, kan men gaan benutten om vraagstukken gezamenlijk op te pakken. De reductionistische invalshoek maakt plaats voor het principe van afstemming en heelheid. Hierbij is het van belang dat het netwerk nadrukkelijk oog blijft houden voor de (regionale) context van het vraagstuk. Ten slotte zou er binnen coproductie ook aandacht moeten zijn voor het primaat van de politiek en hoe deze de besluitvorming beïnvloeden.

---

<sup>8</sup> Deze gedachtegang kreeg onder andere bekendheid onder de naam New Public Management (NPM).

### 2.3 Procesmanagement

Wanneer men voornemens is om veranderingen door te voeren aan de hand van bijvoorbeeld interventie via beleid, kan het nuttig zijn om kennis te nemen van procesmanagement. Met dit begrip wordt betekenis gegeven aan procesaspecten van veranderingen welke van invloed kunnen zijn op de inhoud van beleid (De Bruijn et al., 2002: 13). Vanuit de assumptie dat processen van invloed zijn op (de kwaliteit van) beleid is het van belang om processen te ontwerpen en te managen (De Bruijn et al., 2002). Hierbij wordt ingezet op een procesbenadering van verandering waarbij de betrokken partijen met elkaar interacteren. Bijvoorbeeld door afspraken te maken over hoe de besluitvorming zal plaatsvinden, hoe men het beste verandering kan bewerkstelligen en hoe iedere partij tegelijkertijd zijn eigen belang kan dienen (2002: 15). Belangrijke premisse van deze interactie is de wederzijdse afhankelijkheid van actoren in het onderhandelingsproces (2002: 32). Het kan worden ingezet om partijen op een verantwoorde manier bij elkaar te brengen om contacten te leggen, te discussiëren en inhoud vorm te geven (Van Twist & Klijn, 2007: 45).

Het onderhandelingsproces kan grillig verlopen omdat problemen dynamisch van aard kunnen zijn. Dat wil zeggen dat de definitie van een probleem (en de daar aan gekoppelde oplossing) gedurende de tijd kan verschuiven door nieuwe informatie en/of door veranderende opvattingen. De Bruijn et al. betogen dat het in dit soort gevallen noodzakelijker wordt om te streven naar “een *voortdurend proces* van problemen formuleren en oplossen” (2002: 24). Procesmanagement kan daarnaast bijdragen aan draagvlak; het verminderen van inhoudelijke onzekerheid; voortdurend leren naar aanleiding van de erkenning van dynamiek; een transparantere besluitvorming en het depolitiseren van de besluitvorming (2002: 38-42). Aangezien open staan voor voortschrijdende inzichten en leren centraal staan (2002: 47) lijkt procesmanagement enigszins verwant aan adaptief management.

Er zijn vier kernelementen ten behoeve van de kwaliteit van een proces. Indien een proces “open” is, de “*core values*” van deelnemers beschermt, “*prikkels voor vaart*” kent en stuurt op “*inhoudelijke kwaliteit*” spreken ze van een goed proces (2002: 53). Een overzicht van de ontwerpprincipes die daaruit volgen staan op de volgende pagina in een tabel en worden daarna toegelicht in verschillende paragrafen.

Tabel 2: Ontwerpprincipes met betrekking tot procesmanagement

<b>Openheid</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.</li> <li>2. Inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken.</li> <li>3. Transparantie van proces en procesmanagement.</li> </ol>
<b>Bescherming core values</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. De centrale belangen van partijen worden beschermd.</li> <li>5. Commitment aan het proces, niet aan het resultaat.</li> <li>6. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld.</li> <li>7. Het proces kent exit-regels.</li> </ol>
<b>Voortgang</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, vooral bij de afronding van het proces.</li> <li>9. Het proces kent een zware personele bezetting.</li> <li>10. De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces.</li> <li>11. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.</li> <li>12. Command and control wordt als aanjager van het proces benut.</li> </ol>
<b>Inhoud</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten.</li> <li>14. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.</li> </ol>

(De Bruijn et al., 2002: 56)

### 2.3.1 Openheid

Als het gaat om het betrekken van relevante actoren in een open proces benoemen de auteurs vier overdenkingen (De Bruijn et al., 2002: 56-65). Ten eerste zouden actoren die de besluitvorming kunnen blokkeren vroegtijdig kunnen worden betrokken in het proces, in de verwachting dat dit verhindert dat zij hun blokkademacht zullen toepassen. Ten tweede zouden actoren die over de middelen beschikken om een besluit te verwezenlijken uitgenodigd kunnen worden. Deze partijen kunnen namelijk waarde toevoegen als het gaat om "(...) geld, bevoegdheden, relaties, fysieke hulpmiddelen of expertise" (2002: 57). Ten derde zouden actoren die in formele zin niet hoeven te worden uitgenodigd maar wel indirect de gevolgen van het besluit zullen ondervinden kunnen worden betrokken in het proces. Dit sluit aan bij de vierde overdenking welke benadrukt dat het nuttig kan zijn om niet alleen partijen uit te nodigen op basis van hun machtspositie. Ook zouden morele overwegingen in acht kunnen worden genomen. Het betrekken van veel actoren dient twee doelen. Enerzijds, het bevorderen van de kwaliteit en het draagvlak van de te nemen besluiten (2002: 142). Anderzijds, het creëren van een agenda met veel issues welke in de interactie aan elkaar kunnen worden gekoppeld (2002: 98). Met andere woorden, men kan eigen belangen aan elkaar verbinden tot gemeenschappelijke belangen op weg naar definitieve besluitvorming. Bovendien zou dit conflicten kunnen voorkomen omdat iedereen een potentiële coalitiegenoot kan zijn van de ander gedurende het proces (2002: 99). Om te voorkomen dat bij aanvang van het proces partijen weigeren te participeren is het noodzakelijk dat er een *sense of urgency* is (2002: 104).

Het betrekken van veel actoren dwingt de initiatiefnemer na te denken over hoe hij het proces beheersbaar kan houden. Hij kan zelf secuur selecteren wie er wordt uitgenodigd en welke onderwerpen er op de agenda komen te staan als hij zeker weet dat dit zich niet tegen hem zal keren gedurende het proces. Een andere strategie is om zelf zo min mogelijk te selecteren om zo de grote groep genodigden als geheel tegen de grenzen van beheersbaarheid aan te laten lopen tijdens het proces. Het voordeel van deze aanpak kan

zijn dat partijen begeleid kunnen worden om gedurende het proces in gezamenlijkheid tot afspraken te komen. Op die manier worden ze mede-eigenaar van de afspraken wat leidt tot meer draagvlak onder de participanten (2002: 68). In die gevallen waar de procesarchitect en de procesmanager nauwelijks kunnen overzien wie ze moeten uitnodigen, wat hun belangen zijn en over welke machtsmiddelen ze beschikken zijn er een aantal opties. Ze kunnen de afgevaardigden van partijen onder de paraplu van een account laten opereren welke breed geïnterpreteerd kan worden. Te denken valt aan 'ruimtelijke ordening', 'ingezetenen' en 'ondernemers'. Wanneer deze insteek wordt gecombineerd met het laten ontbreken van een duidelijk mandaat voor de afgevaardigden ontstaat er voor hen ruimte om de belangen naar eigen inzicht vorm te geven en in te brengen (2002: 102).

Het is noodzakelijk om voor aanvang van het proces de inhoudelijke onderwerpen alleen te inventariseren zonder er inhoudelijke keuzes aan te verbinden. Op deze manier kan worden voorkomen dat er (on)bewust a priori gewicht wordt toegekend aan onderwerpen. In procesmanagement is het juist de bedoeling dat participanten dit in gezamenlijkheid doen gedurende het proces. Zodoende zijn er opgestelde procesafspraken nodig welke specifieke keuzemomenten en het besluitvormingsproces beschrijven (2002: 104). Het transformeren van inhoud naar proces kan in de praktijk gebracht worden door procedurele afspraken voorrang te geven bij inhoudelijke keuzes. De Bruijn et al. stellen: "Partijen die een keuze moeten maken tussen A en B besluiten bijvoorbeeld dat zij eerst onderzoek zullen doen naar alternatieven, vervolgens deze alternatieven aan A en B zullen toevoegen en dan een besluit zullen nemen" (2002: 105). De procesmanager dient echter te waken voor het beeld van proceduralisme, door de partijen de voordelen van deze aanpak te blijven voorspiegelen en soms toe te geven en inhoud toe te staan (2002: 105-107). Voortdurende transparantie is hierbij essentieel. Partijen dienen namelijk een redelijke inschatting te kunnen maken in hoeverre de procesgang integer is en of deelname zin heeft (2002: 58). Resumerend heeft dit alles tot doel om uitgenodigde partijen te garanderen dat participatie daadwerkelijk de agenda en de besluitvorming kan beïnvloeden (2002: 98).

### 2.3.2 Bescherming core values

Door in een proces bescherming van *core values* toe te staan wordt recht gedaan aan de behoefte van participanten om de voor hen fundamentele waarden c.q. belangen van hun organisatie te verdedigen (De Bruijn et al., 2002: 58). De auteurs bespreken een aantal voorbeelden van dergelijke *core values*. Voor politiek verantwoordelijke bestuurders kan dat politieke verantwoordelijkheid zijn. Voor bedrijven kan dit de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens zijn en voor maatschappelijke organisaties het informeren en activeren van de publieke opinie (2002: 122-123). Het incorporeren van bescherming van deze waarden in het proces kan op verschillende wijzen. Zo zouden partijen onder vooraf opgestelde voorwaarden het proces moeten kunnen verlaten nog voordat het formele besluit genomen wordt. Ook indien er tussentijdse 'deelbeslissingen' genomen worden zou het voor actoren mogelijk moeten zijn zich hier niet aan te hoeven committeren (2002: 59 en 136-137). Wel dienen er procesafspraken overeengekomen te worden welke het beroep op de bescherming ontmoedigen zodat misbruik ervan wordt tegengegaan (2002: 125). Deze

insteek biedt partijen de ruimte om vertrouwen in elkaar op te bouwen en zich niet op voorhand aan onbekende resultaten te hoeven verbinden (2002: 138 en 146). Bovendien verlaagt het de drempel om actoren te vragen zich te verbinden aan het proces (2002: 146). Er wordt namelijk voorkomen dat zij het proces bij voorbaat zullen associëren met het zwemmen in een fuik aangezien partijen zich ervan te kunnen verzekeren dat zij zich uiteindelijk kunnen distantiëren van het resultaat (2002: 126). Dit geldt ook voor het einde van het proces waar het aankomt op de implementatie van het besluit. Als de koppeling tussen het besluit en de implementatie te sterk is kan dit ertoe leiden dat partijen zich in de fasen daaraan voorafgaand krampachtig zullen opstellen. Door nog niet alle kaarten te schudden voorafgaand aan de implementatie blijft er ook in die fase ruimte om meer ontspannen met elkaar samen te werken (2002: 127-129).

Twee posities behoeven nadere toelichting als het gaat om de bescherming van hun *core values*. Zij die over politieke verantwoordelijkheid beschikken en de initiatiefnemers. Bestuurders met politieke verantwoordelijkheid hebben bijzondere verplichtingen omdat zij (in)direct democratisch gelegitimeerd dienen te opereren. Voor hen zouden speciale procesafspraken kunnen worden gemaakt zodat ze wel kunnen participeren maar de andere partijen hen de ruimte laten om zich van de resultaten te distantiëren mits ze zich verantwoorden (2002: 130). Op deze wijze kan een bestuurder tegemoet komen aan zijn democratische positie, waarvan de definitieve beslissingsmacht ligt bij het gekozen orgaan welke hij representeert. De initiatiefnemer heeft een bijzonder positie omdat hij het proces start. Ook hij heeft ideeën over hoe de resultaten er uit zouden moeten gaan zien maar mag zich niet superieur weten ten opzichte van de anderen. Als de resultaten zo ver afstaan van wat de initiatiefnemer voor ogen had moet hij zich daarvan kunnen distantiëren mits ook hij zich verantwoord (2002: 131-134).

### 2.3.3 Voortgang

In procesmanagement waarbij zoveel nadruk ligt op openheid en variatie aangaande actoren, issues en agenda's is het van belang om als procesmanager te spelen met de voortgang van het proces (De Bruijn et al., 2002: 146). Soms is het namelijk voor de kwaliteit van het proces nodig deze te versnellen of juist te vertragen. Dit heeft alles te maken met het voor deelnemers aantrekkelijk houden om te blijven participeren. Het uitstellen van de besluitvorming is een mogelijkheid om partijen zo lang mogelijk zicht op winst te bieden (2002: 60). Zo lang de (eigen) winst nog niet is behaald blijven deelnemers participeren en bovendien gericht op een goede samenwerking (ibidem). Procesmanagers kunnen deze samenwerking verbeteren en intensiveren door deelnemers te stimuleren zich coöperatief op te stellen (2002: 148). De auteurs bespreken hiervoor vier mogelijkheden. Ten eerste kan hij aansturen op het inzetten van eigen productiemiddelen van participanten bij *de vormgeving van de agenda*. Ten tweede kan hij *de planning van activiteiten* zo inrichten dat belangen om beurten- of in naast elkaar lopende en van elkaar afhankelijke trajecten worden behartigd. Op deze manier loont het om de belangen van de ander serieus te nemen en hier medewerking aan te verlenen. Ten derde kunnen *'derden' worden gevraagd te interveniëren* zodat eventuele onderlinge conflicten van participanten van extra dimensies

worden voorzien of worden geherformuleerd (2002: 151-153). Ten vierde dient het procesontwerp zo te zijn ingericht dat partijen hun *eigen belangen op meerdere momenten kunnen realiseren*. Op deze manier wordt voorkomen dat partijen zich in destructieve zin schrap zetten bij het enige beslismoment waarin ze hun belang kunnen verwezenlijken (2002: 153-154).

Wanneer de deelnemende partijen hoge vertegenwoordigers afvaardigen brengt dat een aantal voordelen met zich mee. Het proces kan meer aanzien krijgen en het kan het proces bevorderen omdat de hoge vertegenwoordigers beschikken over "*commitment power*" (2002: 61). Dit wil zeggen dat zij over het vermogen beschikken om de eigen organisatie aan het proces en de besluitvorming te verbinden. Ook op de momenten wanneer ze beslissingen moeten nemen die mogelijk in slechte aarde zullen vallen bij de eigen achterban (2002: 155). Bovendien beschikken ze mogelijk over een netwerk welke van nut kan zijn om het proces verder te brengen (ibidem). Door als procesmanager tegenover de hoge vertegenwoordigers hun afhankelijkheden te blijven benadrukken kunnen de scherpe kantjes van de nadelen van een zware vertegenwoordiging worden afgehaald. Deze bestaan uit het risico dat de hoge vertegenwoordigers hun (machts)middelen tegen het proces gebruiken of hun informatie strategisch inzetten (2002: 156).

Ook door oog te hebben voor de omgeving rondom het proces kan de voortgang worden beïnvloed. Wanneer namelijk de partijen die het proces en de uitkomsten ervan nauwlettend vanaf de zijlijn volgen hoge verwachtingen hebben, legt dit extra verantwoordelijkheden bij de partijen die wél participeren. Vanuit dit besef zullen participanten meer noodzaak ervaren om er (snel) met de anderen uit te komen. Om het geloof op een goede afloop bij de omgeving levend te houden kan het helpen om tussentijds resultaten te boeken en te delen. Zodoende is regelmatige communicatie met de omgeving geboden zodat eventuele discrepantie tussen verwachtingen en ambities van het proces kunnen worden overbrugd (2002: 156-160).

Rondom issues en besluitvorming kunnen partijen ten opzichte van elkaar conflicterende belangen hebben. Juist door deze partijen samen te brengen in een proces kunnen deze conflicten worden gemanaged. De procesarchitect kan de overlegstructuur een gelaagd karakter meegeven zodat conflicten ver van het centrum kunnen worden opgelost (2002: 160-162). De procesmanager kan er gedurende het proces op toe zien dat conflicten buiten het centrum van het overleg worden gehouden. Ook kan hij conflicten op een dusdanige manier formuleren zodat deze helemaal buiten het proces gehouden kunnen worden (2002: 161).

Het toepassen van *command and control* heeft "in een netwerk, waarin geen van de partijen hiërarchisch bovengeschikt is aan de andere partijen (...)" weinig zin (2002: 163). Wel kan het in bepaalde gevallen de voortgang van het proces beïnvloeden et vice versa. Zo kan *command and control* gebruikt worden om partijen onder druk te zetten door bijvoorbeeld als minister te dreigen met eenzijdige regelgeving. De andere partijen zullen nu naar verwachting sneller medewerking verlenen aan het proces om de eigen belangen onder de aandacht te brengen. Het voorkomen van de eenzijdige regelgeving wordt daarmee inzet om extra winst voor de betrokken partijen (ibidem). *Command and control* kan ook

versnellingen opleveren wanneer het wordt gecombineerd met ruimte in een proces. Een besluit met een (voor sommigen) controversieel vooraf bepaald resultaat kan toch worden omarmd wanneer zij de ruimte krijgen deze mede te kunnen invullen. *Command and control* kan ook de noodzakelijke *sense of urgency* scheppen wanneer het wordt ingezet als manier om weerstand te activeren om deze daarna te kanaliseren. Vlak voor het einde van het proces wanneer veel partijen hun winst willen nemen kan *command and control* het proces versnellen. Dit geldt ook voor het einde van een proces waarbij bestuurders de eer naar zich toetrekken, of wanneer een proces is mislukt en de bestuurder de partijen een laatste kans biedt om er samen uit te komen voordat hij eenzijdig een alternatief aanwijst (2002: 165-166).

#### 2.3.4 Inhoud

In een procesbenadering is het belangrijk om te balanceren met de rol van inhoud in een proces. Enerzijds dient de inhoud vooruit geschoven te kunnen worden zodat het fundament onder het proces kan worden verstevigd. Anderzijds bedreigt een (te) langdurig inhoudsloos proces het voortbestaan van de samenwerking. Goede procesmanagers dienen daarom voldoende kennis van de besproken materie te hebben. Voldoende wil zeggen: enerzijds genoeg om er mee te kunnen praten en proceskeuzes te nemen, anderzijds te weinig zodat hij niet onverhoopt de rol van deskundige naar zich toe kan trekken (2002: 185-186). Procesmanagers dienen daarnaast te begrijpen dat het procesontwerp een middel is en niet een vaststaande set kaders (De Bruijn et al., 2002; Verdaas et al., 1997: 7; Teisman et al., 2004: 22).

Inhoud genereren is gekoppeld aan persoonlijke percepties en belangen rondom issues. Wanneer een probleem daarnaast ongestructureerd is, dat wil zeggen onduidelijk subjectief vast te stellen omdat het bijvoorbeeld in beweging is, bestaat dé juiste inhoud niet (De Bruijn et al., 2002: 170-171). Partijen kunnen zodoende over de inhoud onderhandelen en deze mede laten afhangen van (onafhankelijke) experts. De auteurs hechten er aan om te benadrukken dat experts wel onafhankelijk dienen te blijven van de procesgang maar hun activiteiten wel moeten *vervlechten* met die van belanghebbenden. Dit komt er op neer dat belanghebbenden hun resultaten tussentijds voorleggen aan experts (2002: 173). De experts kunnen zodoende hun opvattingen staven aan wetenschappelijke inzichten en het onderzoek beter laten aansluiten aan specifieke behoeften zodat het onderzoek en de besluitvorming verbeterd (2002: 173-174). Het proces kan tevens door hen worden verrijkt door het aanreiken van nieuwe inzichten en alternatieven (2002: 176-177).

Een besluitvormingsproces wint aan kwaliteit wanneer resultaten zijn gebaseerd op een selectie uit een overdaad aan variëteit (2002: 182-186). Dit betekent dat er uit een breed scala aan verschillende ideeën en werkwijzen gekozen kan worden. Hoe groter de variëteit, hoe hoger het gezag voor de uiteindelijke beslissing, hoe meer de actoren hebben kunnen leren en met elkaar hebben kunnen discussiëren. Dit laatste is gelijk een goede graadmeter om te bepalen of men al aan selectie toe is. Wanneer men is uitgeleerd en uitgepraat over de variëteit wordt het als vanzelf tijd om de volgende stap te zetten en te gaan selecteren (2002: 184-185). Bovendien zorgt het voor een overzichtelijke procesgang



omdat de samenwerkende partijen ruim de tijd krijgen om voor de selectiefase hun ideeën te ventileren (2002: 183).

### 2.3.5 Resumé

Een proces welke ruimte laat aan participanten om mede invulling te geven aan het proces, procesafspraken, het besluitvormingsproces en het beschermen van de eigen *core values* leidt tot een kwalitatief goed proces. “(...) Een proces wordt [namelijk] ontworpen om inhoudelijke probleemdefinities en oplossingen voort te brengen” (2002: 169). Hierbij geldt voor het besluitvormingsproces: hoe meer hoe beter zodat daarna selectie kan plaatsvinden. Afspraken die men zelf formuleert zijn effectiever dan wanneer deze worden opgelegd door een procesarchitect en/of procesmanager. Eventueel ‘verloren’ tijd aan het begin van het proces wordt zo aan het einde van het proces weer ingehaald. Hoewel er ook nadelen kleven aan het geven van ruimte zijn deze te ondervangen met redelijke afspraken over verantwoording aan de groep participanten en daarmee aan het proces. Een voordeel van deze aanpak, in combinatie met het toelaten van veel actoren betreft: het opbouwen van onderling vertrouwen, het bevorderen van de kwaliteit en draagvlak van besluiten en het realiseren van gekoppelde issues in één agenda op weg naar definitieve besluiten.

### 3. Operationalisering

In het vorige hoofdstuk zijn een aantal bestuurskundige theorieën, inzichten en concepten beschreven. Het evaluatief kader geeft daarmee een schets tegen welke wetenschappelijke achtergrond het onderzoek in module 1 zal worden verricht. In dit hoofdstuk van operationalisering zal worden geëxpliciteerd welke begrippen zullen worden gebruikt in het onderzoek. Daarnaast zal worden uitgelegd hoe deze begrippen zullen worden onderzocht. Voorts zullen de begrippen worden toegelicht. Deze lijst met 'werkdefinities' zijn als het ware producten van enerzijds een door de literatuur gevormd fundament in combinatie met de betekenis die ik als onderzoeker aan de begrippen verleen. In andere woorden, de werkdefinities maken inzichtelijk wat er binnen de module onder de geselecteerde begrippen wordt verstaan.

De stap die daarop volgt betreft het duiden hoe deze begrippen zullen worden onderzocht. Een van de voornaamste redenen om in modules te werken ligt in deze stap besloten. Inherent aan het bepalen van 'hoe' een begrip zal worden onderzocht, gaat namelijk een keuze naar de onderzoeksfunctie vooraf. Aangezien deze functies gedurende mijn onderzoek als geheel door elkaar lopen wordt er in drie modules gewerkt. Hoe de begrippen in de sociale werkelijkheid zullen worden onderzocht wordt verduidelijkt aan de hand van indicatoren. Deze indicatoren vormen de basis voor de vierde en laatste stap welke zal bestaan uit het formuleren van meetvragen.

### 3.1 Operationalisatie van module 1

Begrip	Werkdefinitie	Variabelen	Indicatoren	Interviewvragen (t.b.v. semi-gestructureerde interviews)
Coproductie	Meerdere partijen die samen werken aan beleid	Samenstelling	Publiek-burger; Publiek-publiek; Publiek-privaat	Waarom is ervoor gekozen om in gezamenlijkheid te werken aan het BAW/WZH?
				Welke partijen participeerden in het BAW/WZH?
				Waarom specifiek die partijen?
				Is er over nagedacht om een mix aan te brengen tussen publieke partijen, private partijen en burgers en/of belangengroepen?
				Was er een meerwaarde om het samen te doen?
		Fase	Beleidsvorming; Beleidsformulering; Beleidsimplementatie	Welke partijen participeerden in het BAW/WZH?
				Waarom specifiek die partijen?
				Is er over nagedacht om een mix aan te brengen tussen publieke partijen, private partijen en burgers en/of belangengroepen?

Aan de hand van het begrip coproductie zal onderzocht worden:

1. In welke fase(n) partijen hebben samengewerkt / samen werken;
2. Van welk type samenwerking sprake was;
3. Tot welk beleidsmatig eindresultaat de samenwerking/coproductie heeft geleid.

Begrip	Werkdefinitie	Variabelen	Indicatoren	Interviewvragen (t.b.v. semi-gestructureerde interviews)
Procesmanagement	Het richting geven aan processen.	Openheid	Agenda; Toegang tot proces; Relaties; Afspraken	In hoeverre was er van te voren uitgestippeld hoe de samenwerking er uit moest komen te zien?
				Hoe 'open' vond u het proces?
				Hoe 'open' vond u uw samenwerkende partners tijdens het proces?
				Hoe zag de overlegstructuur eruit en hoe beviel deze?
				Sloot het (eind)resultaat aan bij wat oorspronkelijk was beoogd?
				Hoe werd bepaald welke organisaties zouden gaan participeren in de samenwerking/coproductie?
				Kon u/uw organisatie meedenken over procesafspraken?
		<i>Core values</i>	Identiteit/Cultuur; Fuik-metafoor; Autonomie	Speelde 'identiteit' en/of cultuur van organisaties een rol in de samenwerking?
				Ervoer uw organisatie of een van de partners deelname aan het proces mogelijk als 'zwemmen in een fuik'?
				Speelde autonomie en de mogelijke bedreiging daarvan een rol in de samenwerking?
		Voortgang	<i>Sense of urgency</i> ; Achterban; <i>Commitment power</i> ; Procesbewaker/ procesmanager	Wat was de voornaamste reden om te gaan samenwerken aan het BAW/WZH?
				Werd er rekening gehouden met de achterban van de samenwerkende organisaties. Zo ja, hoe dan?
				Door wie lieten de organisaties die participeerden in het samenwerkingsproces zich vertegenwoordigen?
				Wie leidde de samenwerking en werd deze geaccepteerd?
		Inhoud	Doelen; Afspraken; <i>Package-deal</i> / win-win	Hoe is er samen gewerkt aan het formuleren van het beleidsdocument?
				Bent u tevreden met het (eind)resultaat?
				Wat zijn de positieve punten/voordelen van de samenwerking geweest?
				Hoe hadden de positieve punten/voordelen nóg beter gekund?
				Wat zijn de negatieve punten/nadelen van de samenwerking geweest?
				Hoe hadden de negatieve punten/nadelen voorkomen kunnen worden?

Begrip	Werkdefinitie	Variabelen	Indicatoren	Interviewvragen (t.b.v. semi-gestructureerde interviews)
		Implementatiefase	Voortschrijdende inzichten; Herijken; Procesafspraken	<p>Kunnen voortschrijdende inzichten worden geïncorporeerd in de implementatiefase?</p> <p>Zo ja, is de manier waarop dit geïncorporeerd kan worden afgesproken tijdens de beleidsvorming?</p> <p>Heeft u misschien voorbeelden van hoe jullie zijn omgegaan met het spanningsveld beleidsafspraken vs. (nieuwe) inzichten/realiteit</p>
		Progressie	Ervaringen/ <i>Lessons learned</i> ; Relaties; <i>Burden of the past</i>	<p>Wat heeft u geleerd van het samenwerkingsproces?</p> <p>Heeft u door het samenwerkingsproces andere ideeën gekregen over samenwerken en/of coproduceren van beleid</p> <p>Stel u mocht met de kennis van nu één interventie plaatsen in het proces van toen, welke zou u dan plaatsen en waarom?</p> <p>Zou u de samenwerking/coproductie van het BAW/WZH, de overlegstructuur en het proces aanbevelen voor toekomstige initiatieven?</p> <p>Hoe waren de verhoudingen/relaties van de partners voor de samenwerking/coproductie?</p> <p>Wat heeft de samenwerking/coproductie van BAW/WZH betekend voor de verhoudingen/relaties van de partners?</p>

Aan de hand van het begrip procesmanagement zal onderzocht worden:

1. Of de respondenten het samenwerkingsproces percipiëren als open of gesloten;
2. Hoe er in het samenwerkingsproces werd om gegaan met (het beschermen van) *core values*;
3. Of, en zo ja hoe de voortgang van het proces werd beïnvloed en/of werd geprobeerd te sturen;
4. Hoe er invulling werd gegeven aan het formuleren van beleid in het samenwerkingsproces;
5. Of er in de beleidsvorming is gesproken over hoe om te gaan met voortschrijdende inzichten in de implementatiefase;
6. Wat de samenwerkende partners hebben geleerd van het samenwerkingsproces en of ze elkaar anders hebben leren ten opzichte van eerdere ontmoetingen.

## 3.2 Methodologie van module 1

### 3.2.1 Casusselectie

Het HHR heeft in voorbereiding op de verkenningen voor het realiseren van het WBP5 een startdocument opgesteld. In dit 'Projectcontract WBP5 2016-2021' wordt geschetst wat de aanleiding en het doel is van het vaststellen van een WBP en welk resultaat het moet opleveren. Het 'Bestuursakkoord Water' (BAW) en de 'Wateragenda Zuid-Holland' (WZH) worden in het document "goede voorbeelden" genoemd van hoe intensief samenwerken een meerwaarde kan opleveren bij het opstellen van beleid (2013: 6). De hierbij gehanteerde "overlegstructuren" zullen naar verwachting worden meegenomen in de projectstructuur voor het WBP5 (Projectcontract WBP 5, 2013: 6). Omdat deze samenwerkingsprocessen daarmee het meest uitgesproken aansluiten bij wat het HHR voor ogen heeft met het WBP5 zullen deze twee cases centraal staan in het evaluerend onderzoek in module 1 (zie ook de paragrafen 4.1 en 4.2). Bovendien wordt zo geprobeerd de ontwerpprincipes die voortkomen uit de bevindingen tot de verbeelding te laten spreken voor de organisatie omdat ze zelf in beide processen hebben geparticipeerd.

### 3.2.2 Interviews

Om de processen te evalueren wordt er in het onderzoek gefocust op hoe de partners via interactie samen hebben gewerkt aan het realiseren van beleid. Hierbij ligt de nadruk op het achterhalen van factoren en 'ingrediënten' die een het proces van samenwerken beïnvloeden. Om dit te onderzoeken wordt ervoor gekozen de kwalitatieve onderzoeksmethode van het diepte-interview te hanteren. Deze methode heeft als belangrijk voordeel dat men tijdens het empirisch onderzoek gericht kan doorvragen naar bijvoorbeeld de motieven, percepties en ervaringen van respondenten. Het nadeel van deze onderzoeksmethode is dat het een tijdrovende aangelegenheid is. Hierdoor kunnen er minder respondenten worden bereikt dan bij bijvoorbeeld een enquête. Voorafgaand heb ik de respondenten nadrukkelijk gewezen op de focus van het onderzoek. Zo heb ik aangegeven dat ik in mijn onderzoek hoofdzakelijk op zoek ben naar procesmatige elementen, (leer)ervaringen en voorbeelden van procesmanagement. De interviews waren semi-gestructureerd. Dat wil zeggen dat de standaardvragenlijst (zie 3.1) leidend was maar waar ik dat nodig achtte hiervan ben afgeweken om bijvoorbeeld door te vragen. Bovendien scheidt deze opzet de mogelijkheid om respondenten van te voren kennis te laten nemen van een gedeelte van de vragenlijst zodat er tijdens het interview meteen tot de kern gekomen kan worden. Het was mijn voornemen om aan te sturen op een lengte van de interviews van ca. 60 minuten. In de praktijk is dit enkele keren 15 minuten uitgelopen.

### 3.2.3 Selectiecriteria respondenten

In deze scriptie heb ik mijn tijd en aandacht bewust moeten verdelen over de verschillende modules. Vanwege de beperkt beschikbare tijd voor module 1 was ik genooddaakt om scherp te zijn in de selectie van respondenten aangezien het instrument 'diepte-interview' een tijdrovende aangelegenheid is. De afweging die ik in dezen heb

gemaakt is om in de casus van het BAW per koepel één iemand te spreken. De betreffende koepels waarvan ik respondenten heb gesproken zijn het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging voor Waterbedrijven in Nederland (Vewin). Voor het HHR is er een uitzondering gemaakt in die zin dat zij als 'extra' participant zijn geïnterviewd om zo er achter te komen waarom zij het een geslaagde samenwerking noemen in het projectcontract.

Bij de WZH was er geen sprake van vertegenwoordiging via koepels. In die procesevaluatie heb ik daarom geprobeerd van iedere type actor één iemand te spreken. Dat wil zeggen iemand van de Provincie Zuid-Holland, de participerende Waterschappen, het organisatieadviesbureau Twynstra Gudde en van Rijkswaterstaat (RWS). Helaas is het niet gelukt iemand van RWS te spreken bij gebrek aan respons op herhaaldelijke interviewverzoeken. Voor Twynstra Gudde is er een speciale plaats in deze procesevaluatie omdat zij als externe partij het proces hebben vormgegeven. In het interview met dhr. Schwarz is dezelfde vragenlijst gehanteerd waarbij de nadruk werd gelegd op de rol van procesontwerper en procesbegeleider.

Ten slotte bestaan de selectiecriteria van de respondenten eruit dat ze ten minste meermaals actief hebben geparticipeerd in het samenwerkingsproces. Hierbij ligt sterk de voorkeur op respondenten die een procesmatige rol hebben gehad namens hun koepel of type actor in het samenwerkingsproces. Op voorhand maakt het hierbij niet uit of de respondent heeft geparticipeerd vanuit de rol als bestuurder, ambtenaar of procesmanager.

### 3.2.4 Data-analyse

Bij het analyseren van mijn data heb ik mij gericht op het kunnen ontdekken van factoren c.q. 'ingrediënten' die de mate van succes van een samenwerkingsproces beïnvloeden. Hierbij heb ik gebruik gemaakt van de uitgangspunten van empirisch fenomenologisch onderzoek. Dit type onderzoek is gericht op het verzamelen van ervaringen, om zo die ervaringen te kunnen analyseren en daar lering uit te trekken (Maso, 2005: 35). Hier heb ik ook rekening meegehouden in mijn operationalisatie en interviews, door bijvoorbeeld een aparte indicator op te hangen aan ervaringen (zie paragraaf 3.1). Als interviewer hield ik bovendien de volgende insteek van Brinkerhoff in het achterhoofd: *"In a way, we are journalists looking for a few dramatic and "newsworthy" stories of succes and nonsucces"* (2005: 92). Een voordeel van beide uitgangspunten is dat het bijdraagt aan het vormgeven van de empirische bouwsteen, die als input kan dienen in Module 3. De idee van empirisch fenomenologisch onderzoek is namelijk dat de onderzoeker de ruimte krijgt om aan de verzamelde ervaringen een eigen interpretatie te koppelen (Lester, 1999). Dit helpt bovendien de transformatie naar normatieve assumpties (ibidem).

Op basis van de uitgangspunten van empirisch fenomenologisch onderzoek heb ik een eigen invulling gegeven aan het analyseren van de data. Van de interviews heb ik uitgebreide verslagen gemaakt. Tijdens het actief terugluisteren - en teruglezen - van de interviews heb ik stukken tekst en citaten gemarkeerd die op basis van mijn interpretatie zijn

aan te merken als waardevolle ervaringen en/of succesfactoren met betrekking tot coproduceren en het samenwerkingsproces. Deze heb ik vervolgens ondergebracht bij één of meerdere indicator(en) die raken aan de behandelde literatuur uit het evaluatief kader. Dit geldt niet voor de 'progressie' indicator (zie paragraaf 3.1). Deze is volledig door mijzelf vormgegeven om te kunnen onderzoeken welke lessen de respondenten zélf hebben getrokken op basis van hun deelname aan het samenwerkingsproces en/of hun andere ervaringen met coproductie. Daarnaast heb ik aan de hand van de indicator willen onderzoeken hoe bijvoorbeeld de relationele verhoudingen evolueerden naar aanleiding van de participatie. In hoofdstuk 5 heb ik vervolgens alle resultaten en de analyse per indicator opgesomd en toegelicht.



## 4. Module 1: Cases

In dit hoofdstuk worden de twee cases die centraal staan in module 1 kort toegelicht. Hierbij is ervoor gekozen om dicht bij de oorspronkelijke tekst uit de documenten zelf te blijven. In hoofdstuk 5 volgt vervolgens een overzicht van de resultaten en analyses.

### 4.1 Bestuursakkoord Water (BAW)

In de voorjaarsnota van 2009 kondigde het kabinet Balkenende IV<sup>9</sup> aan om zich sterk te maken voor een doelmatigere organisatie, bestuur en uitvoering van het waterbeheer in Nederland. Onderdeel van deze plannen was ook het vinden van een besparing van 100 miljoen structureel, vanaf 2011. De waterschappen hebben naar aanleiding daarvan op 4 november 2009 een aantal maatregelen voorgesteld om deze bezuinigingen te realiseren. (...) De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu kondigde daarop aan om een Bestuursakkoord Water te willen ontwikkelen. (...) Provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven hebben daarop aangegeven mee te willen praten in dit akkoord. (...) Het Bestuursakkoord Water was overigens één van de vijf onderdelen die vallen onder het Hoofdlijnenakkoord tussen rijk en decentrale overheden over decentralisatie. Dat hoofdlijnenakkoord bevatte ook andere afspraken zoals vermindering van regeldruk en afspraken over bestuur en financiën, waaronder dat van betrokken waterpartijen. Het Bestuursakkoord Water gaat zo uit van algemene uitgangspunten: rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven beperken zich tot hun kerntaken; taken worden op een niveau zo dicht mogelijk bij de burger gelegd; per terrein zijn ten hoogste twee bestuurslagen betrokken bij hetzelfde onderwerp. (...) Het Nationaal Bestuursakkoord Water, afgesloten in 2003, geactualiseerd in 2008 en met een looptijd tot 2015, en het Bestuursakkoord Waterketen dat in 2007 is afgesloten met een looptijd tot 2011, hebben de basis gelegd voor het Bestuursakkoord Water. Doel van het Nationaal Bestuursakkoord Water was om het watersysteem weer 'op orde te krijgen'. (...) Daarvoor zijn gedurende de tijd verschillende rapportages opgesteld om deze ambities te monitoren. De rapportage van eind 2013 gaf het beeld dat de uitvoering goed op koers ligt. Een groot deel van de plannen is inmiddels in wetgeving verankerd. De evaluatie daarvan van 2011, werd ten tijde van het Bestuursakkoord Water uitgevoerd. Daarbij werd ook nagegaan of er aanvullende afspraken nodig waren, zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe klimaatscenario's.

Het Bestuursakkoord Water richt zich in de afspraken op de volgende onderwerpen:

- Heldere verantwoordelijkheden, minder bestuurlijke drukte;
- Beheersbaar programma voor de waterkeringen;
- Doelmatig beheer van de waterketen;
- Werkzaamheden slim combineren;
- Het waterschapsbestuur

(Bestuursakkoord Water, 2009: 7-11)<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> [http://www.parlement.com/id/vhnnmt7mi2vo/kabinetsformatie\\_2006\\_2007](http://www.parlement.com/id/vhnnmt7mi2vo/kabinetsformatie_2006_2007) (bezoekt op 15 september 2013)

<sup>10</sup> Bovenstaande tekst is voornamelijk afkomstig uit het Bestuursakkoord Water. Omwille van de leesbaarheid en begrijpelijkheid zijn hierin redactionele aanpassingen doorgevoerd.

## 4.2 Wateragenda Zuid-Holland (WZH)

Zoals hiervoor omschreven, zijn in het Bestuursakkoord Water afspraken gemaakt over taken en verantwoordelijkheden van alle bij het waterbeheer betrokken bestuursorganen. De Wateragenda Zuid-Holland is een uitwerking van het Bestuursakkoord voor de provincie Zuid-Holland. De wateragenda schrijft dat het "juist in Zuid-Holland van groot belang is dat deze afspraken goed worden doorvertaald naar een voortvarende en doelmatige aanpak van de wateropgaven. Dat vraagt om voortdurende afstemming en effectieve samenwerking tussen waterschappen en provincie." De provincie Zuid-Holland en de Zuid-Hollandse waterschappen hebben met de Wateragenda een samenwerking opgezet die realistische doelstellingen wil formuleren voor de waterhuishouding. Ze verwijzen in de Wateragenda ook naar nationale doelstellingen: daadkrachtig bestuur, waarin overheden zich concentreren op hun kerntaken. De kerntaken voor de provincie liggen volgens de Wateragenda op de gebieden ruimte, economie en natuur. Kerntaak van waterschappen is het beheer van het watersysteem: bescherming tegen overstromingen en wateroverlast, voldoende water, goede waterkwaliteit en zuivering van afvalwater.

In het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 hebben Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland afgesproken dat zij "...de ambities willen verwezenlijken in overleg en samenwerking met de waterschappen, elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid...". Eén van de doelstellingen van het Bestuursakkoord Water was het realiseren van een grote bezuinigingsopgave. Op 12 oktober 2011 hebben Provinciale Staten van Zuid-Holland daarom unaniem een motie aangenomen waarin GS wordt verzocht "...In het belang van de burger vanuit kostenbeheersing al het mogelijke te doen om de tariefsontwikkeling bij de zeven in Zuid-Holland gelegen waterschappen te beperken, onder meer door met de waterschappen in overleg te treden...".

De Wateragenda geeft invulling aan deze motie. Sinds december 2011 hebben 3 ambtelijke/bestuurlijke workshops plaatsgevonden ter voorbereiding op de Wateragenda. Bestuurders hebben thema's benoemd waarover zij afspraken wensen te maken, ambtenaren hebben die uitgewerkt en in de laatste sessie (17 februari 2012) zijn 'richtinggevende uitspraken' gedaan voor verdere uitwerking in de Wateragenda. Doel was, gegeven de afspraken in het Bestuursakkoord Water, te komen tot een doelmatige en efficiënte aanpak van de wateropgaven. Met respect voor ieders rol en taak moet samenwerking voor meerwaarde zorgen. Een leidend principe bij het opstellen van de Wateragenda was dat gezocht moest worden naar een goede balans tussen kosten en baten, waarmee een gematigde tariefsontwikkeling wordt bevorderd. De Wateragenda gaat in op de thema's waar provincie en waterschappen "elkaar (kunnen) ontmoeten." Zo wordt er gezegd dat "provincie en waterschappen daadkrachtig willen anticiperen op de geschetste ontwikkelingen. Open en transparant samenwerken aan realistische doelstellingen (haalbaar en betaalbaar) kenmerken de nieuwe werkwijze". De Wateragenda heeft de status van een 'voortgangs- en sturingsdocument', in de uitvoeringsfase. De hoofdlijnen van het strategisch waterbeleid blijven overigens hetzelfde: veiligheid tegen overstromingen, goede kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en ontwikkeling van duurzame zoetwatervoorziening blijven kerntaken. In de Wateragenda komt per thema aan de orde: het beeld van de huidige situatie, ontwikkelingen en mijlpalen, een beschrijving van de verantwoordelijkheden voor waterschap en provincie en tot slot een pakket samenwerkingsafspraken in de periode van 2012 tot 2015.

(Wateragenda Zuid-Holland, 2011: 1-10)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Bovenstaande tekst is voornamelijk afkomstig uit de Wateragenda Zuid-Holland. Omwille van de leesbaarheid en begrijpelijkheid zijn hierin redactionele aanpassingen doorgevoerd.

## 5. Module 1: Resultaten & Analyse

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de procesanalyses van het Bestuursakkoord Water (BAW) en de Wateragenda Zuid-Holland (WZH) worden gepresenteerd. De resultaten zullen in dit hoofdstuk ook worden geanalyseerd. In hoofdstuk 6 volgt vervolgens een overzicht van de belangrijkste gedistilleerde bevindingen uit beide cases. Deze zullen het empirische bouwsteen vormen voor de ontwerpprincipes in module 3.

### 5.1. Bestuursakkoord Water (BAW)

In deze paragraaf presenteer ik de bevindingen van mijn procesevaluatie aangaande het BAW. Om de presentatie overzichtelijk te houden heb ik ervoor gekozen de structuur van de operationalisatie aan te houden. Dit betekent dat ik per deelparagraaf bespreek en analyseer wat respondenten hebben gezegd rondom de betreffende indicator. Het kan voorkomen dat er soms overlap bestaat tussen uitkomsten in de verschillende deelparagrafen. Dit komt óf omdat respondenten (onbewust) in één adem uitspraken doen die aan meerdere indicatoren gerelateerd kunnen worden óf omdat bijvoorbeeld ‘vertrouwen’ op meerdere plaatsen in het proces een eigen rol heeft vervuld.

#### 5.1.1 Samenstelling

De samenstelling van deze coproductie is een mengvorm, want het is in principe publiek-publiek c.q. interbestuurlijke samenwerking maar het heeft een private glans. De partijen die met elkaar samenwerken zijn de koepels van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging voor Waterbedrijven in Nederland (Vewin). Deze laatste deelnemer is een private organisatie maar in publieke handen.

#### 5.1.2 Fase

In het BAW is er in alle drie de fasen (beleidsvoorbereiding, beleidsformulering en beleidsimplementatie) uitvoerig samengewerkt. Binnen de coproductie is er samengewerkt in de beleidsvorming door uitvoerig met elkaar van gedachten te wisselen in verschillende werkgroepen. De uitkomsten van deze werkgroepen werden in gezamenlijkheid opgeschreven. Hiermee bedoelen respondenten dat partijen in het proces konden meedoen, meedenken en meeschrijven. De stuurgroep is in de implementatiefase uitgebreid en met een iets andere koers doorgedaan in de uitvoering (zie paragraaf 5.1.7). Dit heeft ertoe geleid dat de partijen nu nog steeds met elkaar in contact staan bij het uitvoeren van het akkoord en de daarin afgesproken maatregelen.

#### 5.1.3 Openheid

Wat betreft de openheid van de agenda geven respondenten aan dat in principe van te voren al duidelijk was wat het doel was om te gaan samenwerken. Het Rijk wilde 100 miljoen euro korten van de begroting dat aan waterbeheer werd uitgegeven. De partijen die zijn gaan samenwerken hebben in het BAW hier een invulling aangegeven. Ook had men

helder voor ogen dat werkzaamheden niet langer ‘dubbelop’ moesten gebeuren en hiertoe de rollen en verantwoordelijkheden helder van elkaar moesten worden gescheiden. Er was wel een zekere ruimte voor de partijen die de bezuinigingskosten zouden gaan dragen om zaken *in return* te verlangen. Binnen het Ministerie was men zich er namelijk van bewust dat wanneer het de bezuinigingsopgave direct zou doorberekenen aan de waterschappen, dit de onderlinge verhoudingen niet ten goede zou komen.

Waar het gaat om toegang tot het proces geven respondenten aan dat er geen sprake geweest is van het bewust buiten houden van andere partijen maar dat het gewoon het meest voor de hand lag om dit met de verantwoordelijke (publieke) partijen op te pakken. Het ging tenslotte om het invullen van een bezuiniging en het helder vaststellen en formuleren van collectieve taken en verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer.

*“In formele zin zijn de waterschappen verantwoordelijk. Binnen de kaders van verantwoordelijkheden hebben we een optimalisatie willen maken. Dat was ook het verzoek van het Rijk aan ons als waterschappen. Dus de kaderstelling stond bij wijze van spreke niet toe om daarbuiten te treden”.*  
**(Voorzitter Unie van Waterschappen, Dhr. Glas)**

Alle respondenten hebben uitspraken gedaan en kenmerken genoemd die verband houden met open processen. Zo wordt meermaals aangegeven hoe belangrijk het is dat partijen ‘open’ het gesprek in gaan. Hiermee bedoelen ze dat partijen die aan tafel aanschuiven bereid moeten zijn zich eerlijk op te stellen over de eigen wensen en ontvankelijk dienen te zijn voor de wensen van anderen. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk “om de vraag achter de vraag” (zie citaat van Dhr. Haitjema) te achterhalen of anders gezegd de belangen die schuil gaan achter posities. Dit vindt men belangrijk omdat op die manier gewerkt kan worden aan verbeterde relaties omdat je elkaar kunt gaan vertrouwen.

*“Zeker als je in een overleg zit en je hebt het gevoel dat aan de andere kant van de tafel de agenda’s niet open liggen, er geen vertrouwen is dan wordt het lastig. Een ander element is, mensen leren kennen. Investeer ook in relaties. Je hoeft geen vrienden te worden maar leer elkaar begrijpen. Wat houdt je bezig wat is je zorg? (...) En doorvragen; wat zijn de achtergronden van iets, waarom, waarom, wat zit er achter? Wat is de vraag achter de vraag? Wat is de zorg achter de zorg? Doorvragen, nieuwsgierig verkennen bij elkaar. Dat kan als je dat oprecht doet, vertrouwen geven”.*  
**(Secretaris-Algemeen Directeur bij HHR, Dhr. Haitjema)**

Het belang van ‘vertrouwen’ heb ik meermaals gehoord van respondenten. Op basis daarvan op basis van andere uitspraken van respondenten constateer ik dat er een relatie bestaat tussen openheid, eerlijkheid, begrip en vertrouwen. Het is hier mijn redenering dat door open en eerlijk te zijn het wederzijds begrip - en daarmee vertrouwen - in elkaar toeneemt. Dit draagt vervolgens in positieve zin bij aan een werksfeer waarin partijen op constructieve

wijze gaan praten over (deel)belangen en waar mogelijk deze proberen te koppelen (zie ook paragraaf 5.1.6). Het helpt bovendien om eventuele verschillen in inzichten en werkwijzen boven tafel te krijgen zodat in redelijkheid besproken kan worden hoe daar mee om te gaan. Deze constatering sluit aan bij de achterliggende gedachte van procesmanagement waarin deelname aan het proces partijen dichterbij elkaar brengt. Een deelname aan een samenwerkingsproces maakt het bovendien mogelijk om elkaar te leren begrijpen waardoor de relationele verstandhoudingen verbeteren. Dit is dus ook terug te zien in het samenwerkingsproces van het BAW.

#### 5.1.4 Core values

De respondenten geven aan dat (informele) organisatieculturen en de identiteit van organisaties altijd van invloed zijn op samenwerkingsverbanden. Er zijn namelijk verschillende manieren van communiceren, stukken voorbereiden en informeren die samenkomen, kortom; verschillende werkwijzen. Hoewel de partijen beseffen dat het geven en nemen is in samenwerkingsprocessen hebben partijen zo hun eigen principes waar ze onder geen beding aan willen tornen. In het geval van het BAW blijkt dit niet een negatief effect op de samenwerking te hebben gehad. De partijen hebben namelijk in het samenwerkingsproces elkaar leren kennen, elkaar leren begrijpen en elkaar leren vertrouwen. Hierdoor kan een hoop 'spanning' worden vermeden of zelfs voorkomen.

*“Wel is het zo dat iedereen zo z'n no-go areas heeft. Dat wordt ook zo gezegd en geaccepteerd. Je komt namelijk niet tot een akkoord als partijen de voor hen belangrijke principes moeten verlaten. Iedere organisatie heeft zo z'n principes. Als je dan van elkaar weet wie wat echt niet wilt kun je makkelijker samenwerken”.*

**(Manager bij Vewin, Dhr. Frentz)**

Tijdens het samenwerkingsproces viel Kabinet Balkenende IV. Dit had tot gevolg dat het invullen van de bezuinigingsopgave werd vertraagd. “Alles stond een jaar stil” (Dhr. Glas). Omdat er toch een structurele bezuiniging moest worden ingevuld werd er in die periode een spoedwet voorbereid. Via deze spoedwet zou het Rijk het geld van de waterschappen zichzelf kunnen toe-eigenen. Hieromtrent heb ik twee verschillende beelden op kunnen tekenen. Zo zien de waterschappen in de spoedwet een onaangename verrassingsaanval op de eigen autonomie. Bij hen ontstaat het beeld dat het Rijk wel zegt te willen samenwerken als gelijkwaardige partners maar uiteindelijk toch puur gericht is op geld. Bovendien wordt hen nu duidelijk dat de totale bezuinigingsopgave (inmiddels) bestaat uit twee keer 100 miljoen euro.

*“Ze willen het via samenwerking doen maar uiteindelijk wordt de machtskaart getrokken en word je uiteindelijk toch over de brug gesleurd, of door een fuik geduwd, wat je maar wil. En dat zijn de moeilijkste momenten”. (...) Het is dan lastig om toch het vertrouwen in elkaar te houden. Het is ons wel gelukt maar dat vergt intern dan wel wat nadenken en masseerwerk”.*

**(Voorzitter Unie van Waterschappen, Dhr. Glas)**

Bij het ministerie zien ze de spoedwet niet als een verrassingsaanval. Volgens hen was de spoedwet al langer in voorbereiding en al eerder door de Tweede Kamer en Eerste Kamer behandeld, nog voor de start van het BAW. Voor hen is de opgave van twee keer 100 miljoen nu juist de reden om te gaan samenwerken. De eerste 100 miljoen weten ze gedekt door de spoedwet, de 2<sup>e</sup> 100 miljoen willen ze in overleg invullen via het te realiseren BAW.

Het nadenken en masseerwerk bestond er uit dat de partijen met elkaar gingen overleggen over het verschil van beleving. Daarnaast werd de mogelijke dreiging die uitgaat van de spoedwet besproken. De spoedwet zou in theorie namelijk kunnen worden opgerekt naar 200 miljoen euro waardoor het BAW overbodig zou worden. Hierin is het principe van *command and control* terug te zien zoals is besproken in paragraaf 2.3.3. De waterschappen krijgen door de gesprekken weer wat vertrouwen in een goede voortzetting en zien tegelijkertijd in dat het proces verlaten eigenlijk geen optie is. Ze blijven dus deelnemer in het proces. De partners besloten in antwoord hierop om door te gaan op de ingeslagen weg en het BAW zo snel mogelijk af te maken. Dit vanuit de overtuiging dat doelmatig waterbeheer gebaat is bij een breed gedragen BAW waar iedereen zich aan committeert (zie ook paragraaf 5.1.8).

Het is interessant om te constateren dat de partijen, inclusief het ministerie, elkaar na de spoedwet niet hebben laten vallen. Kennelijk was men al voldoende gecommitteerd geraakt aan het proces en de voorgenomen maatregelen (output) dat men dit ook heeft willen afmaken. De dreiging van een eventuele oprekking van de spoedwet heeft mogelijk bijgedragen aan het binnenboord houden van de deelnemers en geleid tot een versnelling van het proces. Het was als het ware een stok achter de deur. De deuk in het vertrouwen zoals deze door de waterschappen werden ervaren door de spoedwet kon dus het hoofd geboden worden door de kracht van het geëvolueerde proces en de dreiging die uitging van diezelfde spoedwet.

### 5.1.5 Voortgang

De reden om te gaan samenwerken aan het BAW blijkt voor iedere partij verschillend te zijn. Die van de waterschappen bestond eruit dat de discussie over het voortbestaan van de waterschappen (weer) oplaaide. De waterschappen zagen de bezuinigingsplannen, opgetekend in het toenmalige Regeerakkoord, al aankomen en kozen ervoor “de sprong vooruit [te] maken in plaats van ons verdedigen[d] op [te] stellen”.<sup>12</sup> Daarom beschrijven zij

---

<sup>12</sup> (Secretaris-algemeen directeur bij HHR, Dhr. Haitjema)

in een actiebrief ‘Storm’ hoe zij de bezuinigingsopgave denken te kunnen invullen en wat zij hiervoor terugverlangen met als doel duidelijk te maken dat waterschappen een volwaardige gesprekspartner zouden moeten zijn in dezen. Op basis van de kaders in het toenmalige Regeerakkoord leek het een duaal overleg te worden tussen het Rijk en de waterschappen. Toch groeide het uit tot een brede samenwerking omdat het IPO en VNG bijvoorbeeld niet aan de zijlijn wilde blijven staan, en Vewin ervan werd overtuigd dat het ook voor hen een meerwaarde is mee te groeien in het samenwerkingsproces.

*“Dat was mede ook iets van: let wel wij moeten hier mee doen want anders sta je helemaal aan de zijlijn. Dat was voor ons wel een trigger”.*  
**(Programmamanager Water bij IPO, Dhr. Van Der Baan)**

Bovendien bleek er vrij snel sprake te zijn van één gezamenlijk gedeelde noodzaak: komen tot doelmatig waterbeheer. De koepelorganisaties geloven er in dat er efficiënter kan worden gewerkt – en er dus een bezuiniging kan worden ingevuld – door met name gestapeld toezicht te verminderen. De vraag is dan alleen nog hoe taken en verantwoordelijkheden naar ieders tevredenheid helder kunnen worden gescheiden. De respondenten geven verder aan dat er in het proces nadrukkelijk aandacht was voor het informeren van de achterbannen. Door als koepelorganisatie deel te nemen aan een samenwerking wordt de achterban actief, wat goed gekanaliseerd moest worden (zie ook paragraaf 5.1.8).

*“We moesten iedereen aan boord weten te houden in het kernteam. Maar daarachter zat ook een hele wereld per partij om de achterban mee te krijgen. Dus er was per partij ook weer een hele organisatie”.*  
**(Secretaris van het Projectteam BAW bij I&M, Dhr. Buijs)**

Wat hierbij ook helpt is het benutten van *commitment power* door met name ook bestuurders in het samenwerkingsproces te betrekken. Zij zijn tenslotte de personen die een grote verantwoordelijkheid dragen en de (bestuurlijke) realiteit moeten kunnen uitleggen aan de achterban. Ook blijkt dat wanneer bestuurders van de verschillende partijen goed met elkaar kunnen opschieten deze positieve *vibe* doorklinkt in de samenwerking tussen de verschillende ambtenaren. Dit principe lijkt overigens ook vice versa op te gaan.

*“Het is belangrijk dat de bestuurder boegbeeld is”. Betrokkenheid en gedrevenheid van het bestuur is ook van belang”.*  
**(Programmamanager Water bij IPO, Dhr. Van Der Baan)**

Hoewel het Ministerie ‘penvoerder’ was benadrukken alle respondenten dat het BAW ‘in gezamenlijkheid’ is opgesteld. Iedereen heeft er zijn aandeel in gehad en het was in principe niet meer dan logisch dat het Ministerie vanuit de opgave uit het Regeerakkoord de facilitator was. Bovendien vinden de respondenten dat zij deze rol naar behoren hebben opgepakt. Dhr. Dekker zegt daarover:

*“Dat is een gevolg van het feit dat je met elkaar het gesprek aan gaat over elkaars belangen. Begrip en waardering voor elkaars posities. Dat is de basis om tot resultaten te komen. Samenwerken heeft pas resultaat als je in een vertrouwensrelatie terecht komt”.*

**(Projectleider Aanpak Afvalwaterketen bij VNG, Dhr. Dekker)**

Ten slotte vond ik het interessant dat meerdere respondenten er van overtuigd zijn dat het voor het samenwerkingsproces goed was dat er een strakke deadline werd gehanteerd (looptijd van maximaal drie maanden).<sup>13</sup> Hierdoor ervoeren partijen druk om tot resultaten te komen en niet te blijven hangen in discussies. Deze manier van werken blijkt ook in positieve zin bij te dragen aan het ‘scherpen van de eigen geest’. Partijen moeten kort en bondig kunnen zijn over wat ze écht belangrijk vinden als ze willen dat ze worden gehoord.

*“Ook mensen meenemen en zelfreflectie”. Ook een stukje zelfreflectie (...) het scherpt ook de eigen geest: wat is écht essentieel. En doe het ook niet te lang”.*

**(Programmamanager Water bij IPO, Dhr. Van Der Baan)**

Daarnaast werd er soms voor gekozen om discussies als het ware maar even te ‘parkeren’ zodat de rest van het proces niet werd vertraagd. Dit heeft als positief effect gehad dat partijen gecommitteerd bleven aan het proces. Bovendien hielp dit om die partijen de meerwaarde in te kunnen laten zien van het eindresultaat. Ze blijven namelijk bij het proces betrokken en ervaren hoe partijen na intensief overleg en geschipper verder werken en akkoord gaan met een totaalpakket. Partijen zijn daardoor meer bereid de eigen (princiële) punten los te laten omdat dit anders uiteindelijk mogelijk leidt tot een isolement of uittreding waar je eigen positie niet mee is gebaat.

*“Omdat je dan andere belangen of zaken die je wel met deelname aan een akkoord bereikt, belangrijker vindt dan dat punt”.*

**(Programmamanager Water bij IPO, Dhr. Van Der Baan)**

### 5.1.6 Inhoud

Om tot een inhoudelijke invulling te komen over hoe de taken en verantwoordelijkheden zouden worden gescheiden en wie welk deel van de bezuiniging zou invullen is er in werkgroepen aan het BAW geschreven. Het BAW is de optelsom van de resultaten uit deze werkgroepen. In de overleggen is nadruk aandacht besteed aan interactie tussen ambtenaren en besturen van de betrokken partners onderling. Er is veel tijd en energie gestoken in deze overleggen waarin partijen naar elkaar toegroeiden en vertrouwen kregen in het proces, elkaar en het eindresultaat (zie ook paragraaf 5.1.8). Vanaf het begin is

---

<sup>13</sup> Noot: Niet alle beleidsinhoud is geproduceerd in deze drie maanden. Er is namelijk veelal gebruik gemaakt van reeds bestaande documenten en informatie.



er bewust gestuurd op het vervolmaken van een *package-deal*, iets wat ook meerdere keren zo is benoemd in het proces. De achterliggende gedachte van deze aanpak was dat partijen via de werkgroepen in gezamenlijkheid als gelijkwaardige partners zouden werken aan de beleidsformulering. Oftewel, samen het proces van inhoud voorzien. Het fundament van de *package-deal* bestaat uit het willen verbinden van de voorgenomen bezuiniging met het komen tot doelmatig waterbeheer via helder van elkaar scheiden van taken en verantwoordelijkheden.

*“Wanneer je dat samenbrengt krijg je het idee van een package-deal waar voor iedereen positieve en pijnpunten inzitten. Dat is soms moeilijk aan de achterban uit te leggen. Ze kosten bijvoorbeeld veel geld. Maar iedere partij had uiteindelijk wel het beeld: ‘ja hier kunnen we achter staan’”.*  
(Secretaris van het Projectteam BAW bij I&M, Dhr. Buijs)

### 5.1.7 Implementatiefase

Tijdens het samenwerkingsproces zijn er geen expliciete afspraken opgeschreven over hoe er tijdens de implementatiefase kan worden omgegaan met voorschrijdende inzichten. Wel is tijdens het samenwerkingsproces geconcludeerd dat het slim is om één van de werkgroepen intact te laten voor bij de uitvoering. Deze Stuurgroep Water werkt nu in een iets andere samenstelling en met een bredere scope in de uitvoering door aan het bewaken en bijsturen van de afspraken uit het BAW. Het blijkt dat daarmee in de praktijk toch een plaats is gegeven aan reflectie en adaptiviteit in de implementatiefase.

*“We hebben het niet expliciet opgeschreven. Maar er is wel gezegd, in het proces ook van op een gegeven moment van we willen eigenlijk gewoon deze stuurgroep ook behouden. En op een gegeven moment is gezegd van we gaan deze stuurgroep eigenlijk verbreden (...) naar een bestuurlijk overleg over alle wateronderwerpen. In die zin heb je daarmee je uitlaatklep of besprekmoment om dit soort inzichten een plek kan geven en waar je dit soort punten kan bespreken van wat doen we als er iets verschuift, wat ga je dan doen”.*  
(Secretaris van het Projectteam BAW bij I&M, Dhr. Buijs)

Ik vind het opvallend dat veel respondenten zich pas bij mijn interviewvraag *“Is de manier waarop in de implementatiefase eventuele voortschrijdende inzichten kunnen worden geïncorporeerd besproken in de fase van de beleidsvorming”* zich lijken te realiseren dat dit gek genoeg niet het geval is. Er is wel aandacht voor het belang *monitoring* (zie voorgaand citaat) maar hoe je dit bewust organiseert heeft men in het midden gelaten. Kennelijk is daar dus in het samenwerkingsproces nauwelijks aandacht voor geweest en/of er op vertrouwd dat vanzelf gaat. Desondanks begrijpen de partijen heel goed dat dit niet altijd vanzelf zal gaan en zonder consequenties kan blijven.

*“Dat is wel ook een lastig punt. Die vraag komt altijd weer op ‘als deze afspraak wegvalt, geldt dat dan ook voor andere afspraken’? Als je zegt dat het een package-deal is, dan kan je enige blokken van de ‘Jenga-toren’ weghalen, maar toch niet te veel want dan valt de toren om”.*  
(Secretaris van het Projectteam BAW bij I&M, Dhr. Buijs)

Wat ten slotte van belang is in de implementatiefase is dat er ruimte is voor partijen om een eigen invulling te geven aan de afspraken. In een akkoord moet er dus gebalanceerd worden tussen (strakke) heldere afspraken en het overlaten van ruimte.

*“Ruimte geven aan eigen invulling en eigen verantwoordelijkheid is cruciaal. Ruimte voor maatwerk. Daarmee worden de mensen die het doen veel meer eigenaar van de opgave. Als je dit niet doet, is het risico groot dat het een opgave blijft van de Haagse partijen (ministeries en koepels) die weinig doorwerking heeft in de regio’s. Het van bovenaf opleggen van de opgave leidt in de huidige bestuurlijke context niet tot een snel resultaat”.*  
(Projectleider Aanpak Afvalwaterketen bij VNG, Dhr. Dekker)

#### 5.1.8 Progressie

Als het aankomt op het door het Rijk eenzijdig opleggen van bezuinigingsopgaven is er sprake van een *burden of the past* van deze samenwerking. Het Rijk had namelijk al eens een bezuinigingsronde op die manier opgelegd. De respondenten beamen dat dit de onderlinge verhoudingen destijds niet ten goede is gekomen. In dit samenwerkingsverband is er nadrukkelijk voor gekozen om het anders aan te pakken, al leek dit even mis te gaan (zie paragraaf 5.1.4). Vanuit de Ministeries VROM en V&W (nu I&M) wilden ze de verhoudingen niet nog meer onder druk zetten. De Ministeries waren zich er van bewust dat verslechterde verhoudingen namelijk ook negatief kunnen doorwerken in tal van projecten waar je elkaar als gelijkwaardige partners nodig hebt.

Na interviewvragen in de trant van *“Wat heeft u geleerd van het samenwerkingsproces”* deden respondenten uitspraken waarin zij mij hun ervaringen op het gebied van samenwerken, zoals in het BAW met mij deelden. Deze bespiegelingen van de respondenten op bijvoorbeeld de factoren die van belang zijn in samenwerken vind ik heel waardevol. Het zijn namelijk uitspraken waarin de respondenten hun persoonlijke *lessons learned* met mij deelden. Bij de VNG zijn ze zelfs nog een stap verder gegaan door mij kennis te laten nemen van hun gedocumenteerde leerervaringen naar aanleiding van het samenwerkingsproces van het BAW.

Dhr. Dekker over sleutelbegrippen bij samenwerking en het belang van het informeren van de achterban:<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Dhr. Dekker bij het beantwoorden van de interviewvragen gerefereerd naar- en geput uit het programma Kenniscoach van Stichting RIONED.

*“Bij samenwerken gaat het allereerst om urgentie en wederzijdse afhankelijkheid. Dit is een basisvoorwaarde voor dit soort samenwerkings- en veranderprocessen. Zonder deze basisvoorwaarde geen resultaat. Daarna gaat het om gedeelde ambitie en het aan tafel krijgen van de juiste mensen (regie). De volgende stap is open en eerlijke communicatie, praten over belangen in plaats van standpunten en elkaars belangen te erkennen. Ten slotte dient men te zoeken naar hoe de afspraken kunnen worden verankerd. Zodat het bestand is tegen de tijd en vrijblijvendheid te lijf kan worden gegaan. Men moet eigenaar worden van het geheel en het onderdeel kunnen maken van de eigen cultuur en werkwijzen”.*

*“Wat wijs is bij dit soort processen is dat je in zo’n project een paar mijlpalen en beslispunten hebt waarbij ze hun achterban kunnen spreken en dekking kunnen zoeken. Iedereen kan dan horen waar ze staan en de achterban kan dan meegenomen worden. Als je er aan het einde achter komt dat je leden het niet willen, dan heb je een probleem want dan is het niets waard. Factor tijd en mijlpalen introduceren in zo’n proces helpt erbij”.*

**(Projectleider Aanpak Afvalwaterketen bij VNG, Dhr. Dekker)**

Dhr. Frentz zegt over het belang van commitment en participeren in samenwerkingsprocessen:

*“Dat commitment heel erg belangrijk is. Waar het om gaat is of je wel of niet mee doet. Als je niet mee doet zit je niet in het traject/proces en doe je niet mee. Klinkt heel logisch maar maakt wel een wereld van verschil. Als je meedoet zit je aan tafel en schrijf je mee, zit je niet aan tafel dan schrijf je niet mee. Je weet dan niet wat er gebeurt”.*

**(Manager bij Vewin, Dhr. Frentz)**

Dhr. Haitjema vertelt over het belang van elkaar willen begrijpen en werken aan wederzijds vertrouwen in samenwerkingsprocessen:

*“Je kunt rationaliteiten verzinnen wat je wilt maar als men gewoon niet wilt dan houdt het op”. (...) Je moet de zorgen van mensen niet wegdeneren met rationaliteiten maar ze serieus moet nemen. Mensen hebben niet voor niets die zorg. (...) Dan moet je niet zeggen, ze zijn er niet; nee zij zien die beren [op de weg] maar hoe ga je daar mee om hoe ga je dan met die mogelijke problemen/valstrikken om? Dan gaat het er om dat mensen een vertrouwd gevoel krijgen met het pad dat er gelopen wordt”.*

**(Secretaris-Algemeen Directeur bij HHR, Dhr. Haitjema)**

Dhr. Glas over het belang van openheid, het delen van informatie en elkaar *real life* zien en spreken:

“Gewoon delen met elkaar. Maar wel in een georganiseerde setting. Je kunt ook natuurlijk ergens een sharepoint, trouwens dat is er ook, oprichten en dan zeggen ‘je kunt er alles vinden’ en het daar dan bij laten. Dat is niet genoeg. Je moet elkaar echt zien”.

**(Voorzitter Unie van Waterschappen, Dhr. Glas)**

### 5.1.9 Resumé

Meerdere respondenten geven op basis van hun ervaringen aan dat wederzijdse afhankelijkheid, commitment, het informeren van de achterbannen, elkaar in het echt zien en spreken, elkaar leren begrijpen, openheid en vertrouwen belangrijke factoren zijn in samenwerkingsprocessen. Ook is het de respondenten bevallen dat bestuurders actief werden betrokken in het samenwerkingsproces en de interactie die hieruit voortkwam met de ambtelijke organisatie.

Hieronder geef ik in een tabel aan welke factoren het proces van het BAW hebben beïnvloed:

**Tabel 3: Kernfactoren met betrekking tot BAW**

<b>Factor</b>	<b>Effect op proces</b>
Openheid	Positief: Men leerde elkaars agenda en elkaar persoonlijk beter kennen.
Vertrouwen	Positief: Er is vertrouwen in elkaar ontstaan waardoor alle andere factoren een <i>boost</i> kregen.
Commitment	Positief: Omdat partijen zich gingen committeren aan het proces en aan de ontstane relaties bleven zij constructief coproduceren en deelnemen aan het proces.
Bestuurlijke interactie	Positief: Deze factor vergrootte het wederzijds begrip en vertrouwen tussen bestuurders en ambtenaren.
Wederzijdse afhankelijkheid	Positief: De wederzijdse afhankelijkheid bracht de partijen bij elkaar en hield ze bijeen nadat het Rijk een spoedwet aannam.
Dwang / autonomie / <i>command and control</i>	Negatief: Het vertrouwen van de waterschappen in het Rijk liep schade op. Positief: Versnelde de procesgang omdat men gecommitteerd bleef en het BAW snel afmaakte.
Urgentie / tijdsdruk	Positief: Door tijdsdruk bleven de actoren gefocust op de voor hen belangrijkste punten. Het scherpte de eigen geest en zorgde voor vaart in het proces.
<i>Commitment power</i>	Positief: Dankzij de betrokkenheid en het enthousiasme van (voornamen) bestuurders konden de afspraken bestuurlijk worden geborgd. Daarbij hielp hun betrokkenheid en inzet bij het informeren van de achterbannen.

### 5.2 Wateragenda Zuid-Holland (WZH)

In deze paragraaf presenteer ik de bevindingen van mijn procesevaluatie aangaande het WZH. Om de presentatie overzichtelijk te houden heb ik er ook hier voor gekozen de structuur van de operationalisatie aan te houden. Dit betekent dat ik per deelparagraaf

bespreek en analyseer wat respondenten hebben gezegd rondom de betreffende indicator. Het kan voorkomen dat er soms overlap bestaat tussen uitkomsten in de verschillende deelparagrafen. Dit komt óf omdat respondenten (onbewust) in één adem uitspraken doen die aan meerdere indicatoren gerelateerd kunnen worden óf omdat bijvoorbeeld ‘vertrouwen’ op meerdere plaatsen in het proces een eigen rol heeft vervuld.

### 5.2.1 Samenstelling

De partijen die samen de WZH hebben vormgegeven zijn de Provincie Zuid-Holland en de zes waterschappen die geheel of gedeeltelijk in die provincie liggen. Dit zijn: Hoogheemraadschap van Delfland, Waterschap Hollandse Delta, Hoogheemraadschap van Rijnland, Waterschap Rivierenland, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Ook Rijkswaterstaat Dienst Zuid-Holland is zijdelings betrokken geweest bij het proces. De coproductie is zodoende te typeren als een publiek-publieke c.q. interbestuurlijke samenwerking. Dit karakter komt voort uit de intrinsieke wens van met name de Provincie Zuid-Holland om de banden met de inliggende Waterschappen aan te halen. Of zoals Dhr. Rozendaal zegt: “Omdat hier de spanning in zit. Die willen we eerst oplossen”. Deze ‘spanning’ zal nader worden toegelicht in paragraaf 5.2.8.

### 5.2.2 Fase

Alle genoemde partijen die participeren in de coproductie van de WZH zijn betrokken in de verschillende fasen. De andere organisaties hebben zelf in de beleidsvorming punten kunnen aandragen die ze wilden bespreken met andere partijen. Alle partijen hebben vervolgens zelf zowel ambtelijk als bestuurlijk verder invulling kunnen geven aan de negen thema’s die voortkwamen uit de beleidsvorming. Bovendien is er momenteel nog steeds regelmatig een ambtelijk management overleg tussen de Provincie en de Waterschappen waardoor ook in de beleidsimplementatie nog steeds wordt samengewerkt. Omdat alle partijen de gezamenlijke wateragenda onderschrijven werd het mogelijk om iedere partij één thema te laten ‘adopteren’. Men heeft hierbij de verantwoordelijkheid om de afspraken namens de groep te beheren en uit te voeren.

### 5.2.3 Openheid

Het samenwerkingsproces dat heeft geleid tot de WZH bestond uit drie bijeenkomsten. In de eerste sessie werden uitsluitend bestuurders uitgenodigd in een *Open Space setting*. Deze bijeenkomst was er op gericht deelnemers open het gesprek aan te laten gaan en zo issues naar voren te halen. Met het inventariseren van de issues kreeg het Bestuursakkoord Water handen en voeten voor de situatie in de Provincie Zuid-Holland. In de tweede sessie werden uitsluitend ambtenaren uitgenodigd en in de derde sessie zowel bestuurders als ambtenaren. Voor de eerste sessie was er geen agenda. Dit leidde ertoe dat bestuurders onvoorbereid afreisden naar de bijeenkomst. Met deze bewuste keuze werd het vaste patroon doorbroken waarin eerst ambtenaren stukken gaan schrijven op basis van een agenda en pas daarna bestuurders worden geïnformeerd. Bovendien werd doorbroken dat

bestuurders hun handelen mogelijk afstemmen op stukken die zij niet zelf hebben geschreven maar hebben laten voorbereiden door hun ambtenaren. De bedoeling van de extern ingeschakelde procesarchitect en procesbegeleider, Dhr. Schwarz, was dat de partijen op deze manier aan vertrouwen konden werken door samen te werken en "(...) dat in die setting wat op tafel moet komen op tafel kan komen". Hoewel sommige bestuurders moesten wennen aan die open aanpak, vinden de respondenten die ik heb gesproken de aanpak achteraf succesvol.

*"(...) laten wij bestuurders nou om tafel zetten maar niet zoals het altijd gaat met een standaardagenda met een stuk die ze meekrijgen (...). Maar gewoon, 'beste bestuurders jullie willen beter samenwerken, nou ga maar met elkaar in gesprek'. Dus we hadden op een gegeven moment een setting op een zolder, 25 man die in een grote kring zaten zonder tafels er tussenin, zonder stukken, met de hele simpele vragen, 'waar willen jullie dan mee samenwerken, wat wil je dan'? Als ze daar een bepaald beeld bij hadden mochten ze dat op een grote flap schrijven".*

**(Interim-manager bij Provincie Zuid-Holland, Dhr. Rozendaal)**

Uit de eerste sessie kwamen negen thema's die bestuurders zelf op de grote flap hadden geschreven zonder dat daarbij sprake was van inhoudelijke sturing door één van de partijen of de procesbegeleider.

De respondenten die ik heb gesproken geven aan dat gedurende het samenwerkingsproces het vertrouwen in elkaar toenam. Men werd bovendien meer open en men durfde zich ook vaker kwetsbaar op te stellen.

*"Die intense samenwerking, die workshops die gehouden zijn (...) hebben er alle in positieve zin toe bijgedragen dat je meer gezamenlijkheid ontwikkelt. In dat proces heb ik dus gewoon kunnen constateren dat je eerlijker tegen elkaar wordt, minder je kaarten tegen de borst houdt, eerder ook een hulpvraag durft te stellen, niet probeert te verdoezelen wat eigenlijk nog niet goed gaat omdat je weet dat je nu niet daar genadeloos op afgerekend wordt maar dat dat nu eigenlijk iets is waar je dan gaat kijken of je daar met elkaar uit kan komen".*

**(Afdelingshoofd Beleid bij HHR, Dhr. Van Tilburg)**

Wanneer ik aan de respondenten vroeg hoe vertrouwen, openheid en kwetsbaarheid dan ontstaan gaven ze voorbeelden of deden ze uitspraken die zo op een tegeltje kunnen:

*"Als je vertrouwen geeft, krijg je vertrouwen. Ga met elkaar praten in plaats van over elkaar. (...) "Je gaat elkaar het beste begrijpen als je met elkaar in gesprek bent".* **(Interim-manager bij Provincie Zuid-Holland, Dhr. Rozendaal)**

*“Bekend maakt bemind”.*  
**(Afdelingshoofd Beleid bij HHR, Dhr. Van Tilburg)**

*“Het was zo dat in die tweede sessie dat ik hoorde dat een ambtenaar van [partij X] een buitengewoon negatief beeld had over een collega bij [partij Y]. En toen kwamen ze samen in zo’n groepje te zitten om aan het werk te gaan en na afloop vond (...) diegene van [partij X] dat diegene van [partij Y] best een leuk iemand was waar je goed mee kon werken. En daarvoor hadden ze elkaar nooit gezien. Er waren beelden over elkaar gevormd, puur op basis van mails en documenten enzo”.*  
**(Adviseur bij Twynstra Gudde, Dhr. Schwarz)**

Kennelijk is het daarmee zo dat alleen al doordat je elkaar *real life* ontmoet, met elkaar praat en samenwerkt het vertrouwen in elkaar toeneemt en men zich meer open en kwetsbaar durft op te stellen. Deze basis blijkt vooral bij te dragen aan wederzijds begrip. Partijen gaan bijvoorbeeld van elkaar begrijpen tegen welke zaken ze aanlopen. Daarbij zien ze in dat het niet altijd een kwestie van onwil is als een partner het proces lijkt te vertragen maar dat het bijvoorbeeld komt door een andere manier van opereren.

De vraag is alleen, wie begint er als eerste met het geven van vertrouwen? Wie begint er als eerste met een ‘open’ opstelling zodat daarna dat gedrag gespiegeld wordt door anderen? Uit het interview met Dhr. Schwarz bleek dat hij hier weloverwogen mee om is gegaan in zijn procesontwerp. Hij heeft namelijk bewust de Gedeputeerde Water, Dhr. Weber, en de Voorzitter van de vereniging voor Zuid-Hollandse waterschappen, Dhr. Geluk, letterlijk de toon te laten zetten door hen als eerste aan het woord te laten op de eerste sessie. Hij wist namelijk door voorgesprekken met hen, dat zij beiden ervan overtuigd waren dat de partijen elkaar nodig hadden (wederzijdse afhankelijkheid) en dat zij intrinsiek gemotiveerd waren om de samenwerking te laten slagen. (Zie ook paragraaf 5.2.5).

*“En zowel Jan Geluk als Han Weber waren toen heel open, gaven heel duidelijk aan wij willen, wij denken dat een goede samenwerking belangrijk is, we hebben ook respect over en weer voor elkaars rol en positie en laten we hier iets van maken. En dat hebben zij heel integer gedaan en ik denk dat dat misschien nog wel veel belangrijker was dan procesontwerp”.*  
**(Adviseur bij Twynstra Gudde, Dhr. Schwarz)**

#### 5.2.4 Core values

Het Bestuursakkoord Water enerzijds en de afzonderlijke waterbeleidsplannen die de partners al voor hun eigen organisatie hadden vastgesteld anderzijds, waren leidend bij de vorming van de Wateragenda Zuid-Holland. “Daardoor is de Wateragenda op zichzelf niet bedreigend voor wat er na de planperiode gebeurt waar deze beleidsplannen over gaan” (Dhr. Van Tilburg). Omdat in de Wateragenda dus geen koerswijzigingen worden opgenomen en partijen alleen daar gaan samenwerken waar meerwaarde wordt verwacht

en men dat zélf ook inziet stel ik vast dat de *core values* van partijen niet onder druk is komen te staan. Ongetwijfeld zal het gegroeide vertrouwen hier ook een bijdrage aan hebben geleverd.

### 5.2.5 Voortgang

Doordat het Bestuursakkoord Water uiteen zet wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft en omdat de nieuwe Gedeputeerde Water meerwaarde zag in samenwerking ontstond er een opening om samen te werken. Er was een externe procesbegeleider die toezag op de voortgang en daarnaast nam met name de Provincie de leiding bij het bewaken van de voortgang van het proces.

*“Maar er zat wel altijd een ondertoon bij van: we moeten voortgang boeken en we moeten ook wel het momentum gebruiken. Dat er wat druk op de ketel zit dat het door moet gaan in z’n ontwikkeling, dat werd wel geaccepteerd”.*

**(Afdelingshoofd Beleid bij HHR, Dhr. Van Tilburg)**

Ook is er in termen van voortgang nagedacht over het breder informeren van de betrokken organisaties. Zo is er op een gegeven moment voor gekozen om ook de Algemeen Besturen bij het proces te betrekken. Dit “om te voorkomen dat het echt een feestje is van de Dagelijkse Besturen en dat zij denken ‘waar gaat dit over’”? (Dhr. Rozendaal). Voor hen is er een bijeenkomst georganiseerd waarin ze kennis konden nemen over hoe men werkte en wat men wilde realiseren in het samenwerkingsproces, wat erg beviel en nu jaarlijks plaatsheeft. Toch constateert Dhr. Rozendaal naderhand dat de organisaties/achterban nog breder betrokken hadden kunnen worden door meer personen eerder en vaker bij het proces te betrekken. Zoals de Secretaris-algemeen directeuren van waterschappen omdat “zij de verbindende schakel zijn tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie”. Maar ook het directieteam en de rest van het College van de Provincie Zuid-Holland, nadat bleek dat zij vlak voor het ondertekenen van de Wateragenda de behoefte hadden om er ook iets van te mogen vinden. Ook hier blijkt dat het samenwerkingsproces ertoe heeft bijgedragen dat dit op zijn pootjes terecht is gekomen. Door het voorgaande proces was er namelijk vertrouwen ontstaan in elkaar waardoor men ontspannen bleef in de fase waarin de Wateragenda zou worden afgerond. Mede hierdoor kan er met recht worden geconstateerd dat het element van *commitment power* was geborgd in het proces. De Dagelijkse Besturen konden zich nadrukkelijk laten gelden in de beleidsvorming en de beleidsformulering terwijl ook de Algemeen Besturen werden geïnformeerd. Deze *commitment power* is in principe ook benut doordat Dhr. Schwarz bewust de personen die als het ware qua functie wat hoger op de hiërarchische ladder staan als eerste het woord te laten voeren in de eerste sessie zodat zij letterlijk de toon zouden zetten.

### 5.2.6 Inhoud

Binnen de publiek-publieke samenwerking was er nadrukkelijk aandacht voor het samenspel van bestuurders en ambtenaren. Hierbij is er bewust voor gekozen om “aan de



voorkant bestuurders aan tafel te zetten in plaats van eerst alles ambtelijk uit te laten zoeken (...)” (Dhr. Rozendaal). De overlegstructuur werd ingericht met workshopsessies waarin bestuurders eerst zelf konden bedenken waar ze het over wilden hebben waarna gerichte uitwerk vragen werden meegegeven aan ambtenaren. Er werd bijvoorbeeld aan ambtenaren gevraagd om aan te geven welke bestuurlijke dilemma’s ze tegenkwamen in de op de flap geformuleerde ideeën. In de tweede workshop konden ambtenaren deze issues, thema’s en ideeën gaan uitwerken op basis van de wensen van de bestuurders. In de derde sessie kon dit door ambtenaren worden gepresenteerd en samen met bestuurders worden besproken.

*“En wat ik heel leuk vond is dat we een sessie hadden waarbij ambtenaren dat aan bestuurders presenteerden: bestuurders jullie hebben deze en deze vragen aan ons gesteld, wij hebben daar over nagedacht. Wij denken dat je het het beste zo kunt doen, we hebben deze dilemma’s, geeft u eens aan wat u wilt. En vervolgens was het weer aan de bestuurders. Er zit dus een stukje interactie in tussen het bestuurlijke en het ambtelijke domein en dat vond ik ook mooi omdat het ook helpt in dit soort processen om elkaar te begrijpen”.*

**(Interim-manager bij Provincie Zuid-Holland, Dhr. Rozendaal)**

De *Open Space* aanpak heeft er ook toe geleid dat “rangen en standen en pikorden” een beetje wegvallen (Dhr. Schwarz). Zo werd voorkomen dat de eventuele hiërarchische verhoudingen van invloed waren op het genereren van inhoud. Tegelijkertijd zijn die onderlinge verhoudingen wel benut als het gaat om het aanmoedigen van openheid en sturen op *commitment power* (zie paragraaf 5.2.1 en 5.2.5).

### 5.2.7 Implementatiefase

De georganiseerde interactie tussen het bestuurlijke en ambtelijke domein blijkt niet alleen te hebben geleid tot begrip maar ook tot een goede basis voor de implementatiefase. In de implementatiefase die momenteel loopt tot 2015 is er een keer per maand een overleg tussen het management van de Provincie Zuid-Holland en de zes Waterschappen. Per waterschap wordt er een Afdelingshoofd Beleid afgevaardigd en namens de Provincie twee personen. In dit Bestuurlijk Overleg Waterschappen Provincie Zuid-Holland (BOWPZ) “(...) is ook een sfeer van gezamenlijkheid en openheid ontstaan; eigenaarschap ook”, naar aanleiding van de gekozen overlegstructuur (Dhr. Rozendaal). De ambtenaren van de verschillende organisaties hebben immers actief deel genomen aan het proces. En dus hebben ze elkaar al in positieve zin leren begrijpen, ‘gezamenlijkheid en openheid’ ontwikkeld en voelen ze zich betrokken en verbonden met de gemaakte afspraken. Dit eigenaarschap is volgens Dhr. Rozendaal van waarde bij de transitie van beleidsvoorbereiding en beleidsformulering naar de implementatiefase. In de bijeenkomsten is het namelijk mogelijk om de vorderingen van de afspraken uit de WZH te bespreken (reflectie en *monitoring*). Indien de situatie er om vraagt kunnen urgente kwesties worden

voorgelegd aan bestuurders. Zij komen in principe eenmaal jaarlijks gezamenlijk bijeen maar zijn tussen die momenten door altijd op de hoogte van de ontwikkelingen via het BOWPZ.

Ten slotte geeft hij ook aan dat het belangrijk is om regelmatig in de implementatiefase reflectiemomenten in te bouwen om zo in te kunnen spelen op wat er bijvoorbeeld nog beter kan. Bestuurlijk wordt er één keer per jaar gereflecteerd, ambtelijk in het BOWPZ in principe iedere maand.

*“Ik heb er wel van geleerd dat je wel iets nodig hebt zoals een ambtelijk overleg wat zich eigenaar voelt en dit gaat organiseren. Je moet als bestuurders er voor zorgen dat je het ambtelijk goed verankerd want anders gaat het niet lopen. Dan blijft het bij mooie intenties als niemand het voor je uitvoert komt het geen stap verder”.*  
**(Interim-manager bij Provincie Zuid-Holland, Dhr. Rozendaal)**

### 5.2.8 Progressie

Op het relationele vlak was er sprake van een *burden of the past* zo blijkt uit de antwoorden van de respondenten. Ze noemen het “spanning (...) op de relatie Provincie-Waterschappen” (Dhr. Rozendaal) of “(...) de stemming was gebrouilleerd (...)” (Dhr. Van Tilburg). Beide respondenten geven aan dat deze geladenheid voortkwam uit de soms uit balans geraakte rolopvatting van de Provincie ten opzichte van de waterschappen. De Provincie heeft namelijk deels een toezichhoudende rol ten opzichte van de waterschappen maar hield die rolopvatting ook vast in gevallen waarbij samenwerken als gelijkwaardige partners beter had gepast. De wisseling van het college van Gedeputeerde Staten wordt aangewezen als kantelpunt voor deze onbalans en verstoorde verhoudingen.

*“Ja, en de belangrijkste verandering, (...), is echt geweest dat de nieuwe Gedeputeerde heeft gezegd van: ‘ik wil samen met de waterschappen optrekken, ik hoef niet te horen wat er niet goed is gegaan in het verleden of hoe ver we achter liggen op bepaalde programma’s of doelstellingen. Ik wil zorgen dat we het proces goed hebben en dat we daarna ook de inhoud erbij organiseren en dat we het samen gaan doen’. Dat is echt de trigger geweest”.*  
**(Afdelingshoofd Beleid bij HHR, Dhr. Van Tilburg)**

“De andere wind die ging waaien zag er positief uit. En op z’n minst (...) gaven we het het voordeel van de twijfel om mee te werken aan een nieuwe situatie” zegt Dhr. Van Tilburg daar verder over. Die nieuwe opvattingen en de daaruit voortkomende bereidheid om als gelijkwaardige partners samen te werken hebben er dus toe geleid dat de partijen ondanks de ‘last’ uit het verleden toch constructief deelnamen aan het proces. Een belangrijke meerwaarde van het samenwerkingsproces is dan ook “(...) dat die relaties weer hersteld zijn” (Dhr. Rozendaal).

Wanneer Dhr. Rozendaal en Dhr. Van Tilburg terugkijken naar het samenwerkingsproces spelen beiden – afzonderlijk van elkaar – met de gedachte dat het

proces misschien nog beter had gekund door bijvoorbeeld ook gemeenten aan te laten schuiven. Desalniettemin concluderen ze ook dat het goed is geweest om eerst de relaties tussen Provincie Zuid-Holland en de Waterschappen te verbeteren.

Ten slotte stellen de respondenten vast dat gekozen manier van samen beleid realiseren weliswaar een hoop tijd en energie heeft gekost maar dat dat zich terugbetaald op het moment dat je de Wateragenda definitief wilt maken.

*“Alle tijd die je in beleidsprocessen investeert aan de voorkant met het betrekken van alle stakeholders verdien je aan de achterkant dubbel terug” / “Aan de voorkant kost het je dubbel zoveel tijd, aan de achterkant verdien je hem dubbel terug”.*

**(Interim-manager bij Provincie Zuid-Holland, Dhr. Rozendaal)**

*“Ik heb al gezegd dat de kost gaat voor de baat uit dus dat betekent dat je moet investeren in dit soort processen en dat betekent dat je dat extra tijd kost of extra geld kost. Het zou kunnen betekenen dat je sommige dingen daardoor pas later realiseert maar wat je realiseert is zoveel meer dan dat in het niet valt daarbij”.*

**(Afdelingshoofd Beleid bij HHR, Dhr. Van Tilburg)**

Wanneer je stakeholders namelijk niet aan tafel uitnodigt maar achteraf confronteert met de afspraken kan dit weerstanden oproepen. Ze zien het plan dan niet als iets van zichzelf waardoor je in de uitvoering tijd en energie verliest om die partijen binnenboord te krijgen of te houden. Wat hierbij extra lastig is, is de niet-uitgenodigde partijen alsnog onderdeel uit te laten maken van de gezamenlijkheid en het vertrouwen dat is voortgekomen uit het proces. Dhr. Rozendaal zegt daarover: “Wat er die eerste avond gebeurd is, kun je wel navertellen maar je kunt het nooit aan andere mensen laten ervaren. Als zij [- de Secretaris-algemeen directeurs van de waterschappen -] daarbij waren geweest hadden ze het proces mee-ervaren en dan hadden sommigen er anders in gestaan dan nu denk ik”.

### 5.2.9 Resumé

Meerdere respondenten geven op basis van hun ervaringen aan dat wederzijdse afhankelijkheid, commitment, het informeren van de achterbannen, elkaar in het echt zien en spreken, elkaar leren begrijpen, openheid en vertrouwen belangrijke factoren zijn in samenwerkingsprocessen. Ook is het de respondenten bevallen dat bestuurders actief werden betrokken in het samenwerkingsproces en de interactie die hieruit voortkwam met de ambtelijke organisatie.

Op de volgende pagina geef ik in een tabel aan welke factoren het proces van de WZH hebben beïnvloed:

Tabel 4: Kernfactoren met betrekking tot WZH

Factor	Effect op proces
Openheid	Positief: Men leerde elkaars agenda en elkaar persoonlijk beter kennen. De procesmanager heeft bewust gestuurd op het aanjagen van openheid waardoor andere actoren ook een open houding innamen.
Vertrouwen	Positief: Er is vertrouwen in elkaar ontstaan door met elkaar aan de slag te gaan. Hierdoor hebben alle andere factoren een <i>boost</i> kregen.
Commitment	Positief: Omdat partijen zich gingen committeren aan het proces en aan de ontstane relaties bleven zij constructief coproduceren en deelnemen aan het proces. Bovendien werden zij mede-eigenaar van de gezamenlijke agenda.
Bestuurlijke interactie	Positief: Deze factor vergrootte wederzijds begrip en vertrouwen tussen bestuurders en ambtenaren.
Wederzijdse afhankelijkheid	Positief: De wederzijdse afhankelijkheid bracht het nieuwe Gedeputeerde Statenlid ertoe om een andere koers in te zetten en toenadering te zoeken tot de waterschappen in de Provincie Zuid-Holland.
<i>Commitment power</i>	Positief: Dankzij de betrokkenheid en het enthousiasme van (voornamen) bestuurders konden de afspraken bestuurlijk worden geborgd. Daarbij hielp hun betrokkenheid en inzet bij het informeren van de achterbannen.

## 6. Module 1: Bouwsteen I

### 6.1 Beantwoording deelvragen Module 1 (BAW)

In deze paragraaf beantwoord ik de eerste twee deelvragen met betrekking tot het Bestuursakkoord Water (BAW) die centraal werden gesteld in Module 1.

- *Van welke vorm van coproductie was sprake bij het realiseren van het Bestuursakkoord Water?*

In het BAW is er samengewerkt door het Rijk (ministeries), de Provincies (IPO), gemeenten (VNG), de waterschappen (Unie van Waterschappen) en drinkwaterbedrijven (Vewin). Deze samenwerking kan worden getypeerd als coproductie tussen overheden onderling met daarbij één vertegenwoordiger van BV's in publieke handen. Burgers en private partijen zijn buiten het proces gelaten omdat de publieke partijen het invullen van een bezuinigingsopgave primair een bestuurlijke taak vonden. Het samenwerkingsproces heeft plaatsgevonden in verschillende werkgroepen. Hierbij was er nadrukkelijk aandacht voor interactie tussen bestuurders en ambtenaren.

- *Hoe beviel de coproductie en wat was de (toegevoegde) waarde van het samenwerkingsproces?*

De 'winst' van coproduceren is voor zowel het beleidsproces al het eindproduct van toegevoegde waarde geweest. Het door de interactie gegroeide vertrouwen is hierbij een belangrijke aanjager geweest. Enerzijds heeft het bijgedragen aan een proces waarin de betrokken partijen hun wederzijdse afhankelijkheden hebben uitgesproken en de eigen belangen openlijk hebben gedeeld. Hierdoor werd het mogelijk om belangen te vergelijken en waar mogelijk aan elkaar te verbinden. Dit resulteerde uiteindelijk in een beleidsresultaat (het BAW) waarmee duurzaam waterbeheer - en de invulling daarvan - voor het eerst werd onderschreven door alle relevante publieke partijen. Anderzijds heeft het toegenomen vertrouwen tussen Provincies en waterschappen bijgedragen aan het verminderen van gestapeld toezicht in het waterbeheer. Met andere woorden, het toegenomen vertrouwen uit het proces en de interactie wordt meegenomen naar de dagelijkse praktijk. Bovendien kon er met het BAW een bezuinigingsopgave worden ingevuld en hebben de waterschappen hun positie als gezaghebbende en autonome watersector kunnen verstevigen.

Alle respondenten hebben aangegeven dat een samenwerkingsproces zoals bij het BAW veel tijd en energie kost. Deze tijd en energie wordt echter weer 'terugverdiend'. De partijen zullen namelijk het stuk ervaren als iets van henzelf (eigenaarschap) en niet iets als wat hen door een ander wordt opgedrongen. In plaats van dat deze partijen in reactie daarop alsnog het opgedrongen plan verwerpen of willen aanpassen kan er nu gelijk worden begonnen met het uitvoeren van het gezamenlijk opgestelde plan. Het samenwerkingsproces draagt dus bij aan draagvlak voor het eindproduct. Het gecreëerde

draagvlak komt voort uit het vertrouwen in elkaar en in de kwaliteit van het BAW. Het samenwerkingsproces blijkt dus per saldo efficiënter en effectiever dan bijvoorbeeld eenzijdige wetgeving vanuit het Rijk. Bovendien voorkomt deze werkwijze dat de eventuele conflicten die zouden zijn ontstaan bij eenzijdige wetgeving ook andere samenwerkingsverbanden tussen de partijen in de toekomst in negatieve zin beïnvloed.

## 6.2 Beantwoording deelvragen Module 1 (WZH)

In deze paragraaf beantwoord ik de eerste twee deelvragen met betrekking tot de Wateragenda Zuid-Holland (WZH) die centraal werden gesteld in Module 1.

- *Van welke vorm van coproductie was sprake bij het realiseren van de Wateragenda Zuid-Holland?*

De WZH is voortgekomen uit een samenwerkingsproces tussen voornamelijk de Provincie Zuid-Holland en de zes inliggende waterschappen. Ook het Rijk is zijdelings betrokken geweest bij dit proces. De coproductie is zodoende te typeren als een publiek-publieke samenwerking. Hierbij is gebruik gemaakt van externe begeleiding van het organisatieadviesbureau Twynstra Gudde. Uit deze begeleiding kwam het idee voort van het starten met een *Open Space* aanpak waarin bestuurders de aftrap van de samenwerking voor hun rekening namen en niet – zoals tot dan toe gebruikelijk – ambtenaren. Ook hierbij was er nadrukkelijk aandacht voor de interactie tussen bestuurders en ambtenaren.

- *Hoe beviel de coproductie en wat was de (toegevoegde) waarde van het samenwerkingsproces?*

Door de coproductie hebben de samenwerkende partners een gezamenlijke visie ontwikkeld op hoe het BAW vertaald kan worden naar de situatie in Zuid-Holland. Door samen te gaan werken werd bovendien een periode afgesloten waarbij de Provincie Zuid-Holland en de inliggende waterschappen over elkaar in plaats van met elkaar spraken. Dit heeft in positieve zin de relaties tussen de partijen verbeterd. De personen van de verschillende organisaties zijn elkaar meer gaan vertrouwen en er is een veilige omgeving ontstaan om ook open te zijn over wat er in de eigen organisatie beter kan of zelfs niet goed gaat.

Alle respondenten kijken met een gevoel van tevredenheid terug op het samenwerkingsproces. Men is vooral verheugd met de verbeterde verhoudingen en de meerwaarde van samenwerken. Factoren die hierbij een rol hebben gespeeld is bijvoorbeeld de ingeschakelde externe begeleiding. Dit had als voordeel dat er een onafhankelijke partij aanwezig was als ervaren facilitator van de bijeenkomsten. Bovendien was de adviseur van Twynstra Gudde bekend met procesmanagement en de samenhang tussen begrippen als vertrouwen, openheid en elkaar in het echt zien en spreken.

### 6.3 Ontwerpprincipes Module 1

In deze paragraaf presenteer ik het antwoord op deelvraag drie van module 1:

- *Welke factoren hebben het samenwerkingsproces beïnvloed en welke ontwerpprincipes zijn hieruit te herleiden?*

Tabel 5: Beantwoording deelvraag drie van module 1

Factoren	BAW	WZH	Ontwerpprincipes
Openheid	X	X	<i>Laat een (ervaren) procesmanager openheid stimuleren en bewaken tijdens en na het proces.</i>
Vertrouwen	X	X	<i>Zet in op (intensief) face-to-face-contact waarbij actoren elkaar kunnen leren kennen en vertrouwen.</i>
Commitment	X	X	<i>Benut samenwerking om mede-eigenaarschap aan te jagen en commitment aan het resultaat te stimuleren.</i>
Bestuurlijke interactie	X	X	<i>Zet in op bestuurlijke interactie van actoren onderling en stimuleer cross-overrelaties met ambtenaren.</i>
Wederzijdse afhankelijkheid	X	X	<i>Wederzijdse afhankelijkheid van actoren onderling is een belangrijk fundament bij samenwerkingsprocessen.</i>
Autonomie / command and control	X		<i>Command and control kan worden gebruikt om de (wederzijdse) afhankelijkheid en onderlinge relaties te bevestigen en het tempo van het samenwerkingsproces beïnvloeden.</i>
Urgentie / tijdsdruk	X		<i>Gebruik tijdsdruk om partijen bij elkaar te brengen en zich te laten focussen op de voor hen belangrijkste punten.</i>
Commitment power	X	X	<i>Benut commitment power door als (voornamen) bestuurder het goede voorbeeld te geven en daarnaast de achterbannen te informeren.</i>

Ik stel vast dat de begrippen eerlijkheid en kwetsbaarheid onderdeel uitmaken van een open houding. Deze open houding werkt door op de openheid van het proces en het vertrouwen van actoren in elkaar. De ‘openheid’ van de personen die aanschuiven is daarmee een belangrijk onderdeel in coproduceren waar via procesmanagement op gestuurd zou moeten kunnen worden. Een respondent zei daarover ook: “ik weet nu zeker dat als ik aan de andere kant van de tafel merk dat iemand niet wil, niet eerlijk is, niet open is, dat het dan geen zin heeft om verder te gaan. Dan moet je gewoon stoppen”.

### 6.4 Intermezzo Module 1

Hoewel is gestart met het zoeken naar literatuur zoals deze is opgetekend in de paragrafen 2.2 en 2.3 ving ik ook al vrij snel aan met mijn literatuurstudie naar adaptief management en adaptief beleid in module 2. Naarmate ik vorderde met die literatuurstudie werd ik steeds meer in staat gesteld om tijdens de interviews ook een ‘adaptieve bril’ op te zetten. Veel van de inzichten die daaruit voortkwamen zijn ondergebracht in de implementatiefase-paragrafen (5.1.7. en 5.2.7). De inzichten uit allebei de modules hebben dus nuttige inzichten opgeleverd die van waarde waren in het uitvoeren van het evaluatieve onderzoek en het vormgeven van de ontwerpprincipes (zie paragraaf 11.1 en 12.1).

## 7. Module 2

In module 2 zullen een aantal theorieën, begrippen en concepten worden toegepast in een op te stellen methodiek welke kan helpen bij het formuleren van een procesontwerp. Deze module zal zodoende de principes van een literatuurstudie volgen. De begrippen die centraal staan zijn: adaptive (environmental) management, procesmanagement, coproductie en adaptief beleid. De twee onderzoeksfuncties in deze module zijn het verrichten van 'definiërend onderzoek' en 'ontwerpend onderzoek'. Beoogd wordt om het resultaat te laten bestaan uit een stappenplan welke gevolgd kan worden om een proces te ontwerpen waarin de genoemde elementen zijn geborgd. Deze module kan derhalve ook buiten het gehele onderzoek van waarde zijn maar daarnaast als input dienen voor het procesontwerp voor het WBP5.

- Adaptive (environmental) management

- Adaptief beleid



## 7.1 Literatuurstudie

In deze module worden theorieën en begrippen gepresenteerd waarvan ik het vermoeden had dat ze mij inzicht konden verschaffen met betrekken tot de vragen en wensen van het HHR (zie paragraaf 1.2). Bij het inlezen op adaptief management heb ik mij vooral gefocust op een vijftal thema's, te weten: condities, processen, voortschrijdende inzichten, experimenteren en leren/lerend vermogen. Dit zijn tevens de begrippen die ik het meest aansprekend vond en in veel literatuur een centrale rol zag vervullen.

## 7.2 Adaptive (environmental) management

Bij het aanvliegen van vraagstukken in watermanagement (waterbeheer) is het relevant om de specifieke achtergrond waartegen watermanagement zich afspeelt te benoemen en theoretische te onderbouwen. Om dit te kunnen zullen *adaptive management* en adaptief beleid in de volgende paragrafen worden uitgewerkt. Om de theorie van *adaptive management* (en later ook adaptief beleid) te kunnen verduidelijken zal deze paragraaf aanvangen met een anekdote waarin ik put uit mijn bestuurservaringen.

*“Ter ere van het 25-jarig bestaan van een kleine studievereniging organiseerde ik als bestuurslid tal van speciale activiteiten en feestelijkheden in mei 2010. Het thema van de lustrumviering hing samen met de elementen water, vuur, lucht en aarde. Een half jaar voor de lustrumweek werd bedacht om eens voor de verandering een middag in te vullen met een buitenactiviteit. Besloten werd om met kano's en waterfietsen te recreëren op het water en aansluitend een barbecue te houden. Het was mijn doelstelling om een voor de vereniging relatief grote groep mee te nemen naar deze activiteit. In de begroting werd ruimte gevonden om minstens 35 personen mee te nemen en hen onbeperkt eten en drinken aan te bieden tegen een gereduceerde eigen bijdrage van 15 euro.*

*Gedurende het half jaar tot aan de activiteit bleef het lang onzeker of de doelstelling gehaald zou worden. Ondanks dat in het verleden meermaals was gebleken dat studenten zijn te lokken met veel eten en drinken voor weinig geld, twijfelden veel potentiële deelnemers tot het laatste moment of ze zouden participeren. Sommigen twijfelden of ze hun college zouden overslaan om mee te kunnen maar de meesten lieten zich leiden door de staat van het weer. Helaas was het buiten al weken koud en nat waardoor de inschrijvingen tegen vielen. In de week voorafgaand aan de activiteit werd zelfs kans op onweer in de weersverwachtingen opgenomen voor 20 mei. Met dat scenario hadden de commissieleden en ik geen rekening gehouden in de voorbereidingen. Hoewel we al een locatie hadden afgehuurd waar we ook zouden kunnen barbecueën in geval van regen, had niemand er rekening mee gehouden dat het in geval van onweer onveilig zou zijn om op het water te recreëren. In dat geval zou het belangrijkste onderdeel van de middag in het water vallen. In allerijl besloten we voor de zekerheid een optie te nemen op een middag paintballen in een hal vlakbij de vaar- en barbecue locatie.*

*Tegen de weersverwachtingen in begon 20 mei zonnig wat er op het laatste moment in resulteerde dat een aantal leden alsnog meewilden. We reisden zodoende met 38 personen met trein en bus van Leiden naar het Amsterdamse Bos waar het de hele dag zonnig en warm bleef zodat iedereen kon terugkijken op een geslaagde middag”.*

*Adaptive management* ofwel adaptief management, is een vorm van management waarbij expliciet aandacht is voor het tussentijds incorporeren van voortschrijdende inzichten (Williams, 2011b: 1371). Het open staan voor nieuwe inzichten en deze benutten zou namelijk kunnen helpen om passend met onzekerheid om te gaan (Williams, 2011b; Stankey et al., 2005). Een belangrijke premisse in de theorie van adaptief management is dat in managen minstens twee soorten onzekerheid samen komen. Het betreft onzekerheid welke voortkomt uit onwetendheid. Ten eerste is het systeem waarin de manager wil

interveniëren met geen zekerheid volledig te kennen of doorgronden, ten tweede weet de manager niet zeker wat het effect van zijn handelen zal zijn (Walters & Holling, 1990: 2067; Williams, 2011a: 1348). Meadows verduidelijkt dit in haar uitleg over systeemtheorie als volgt:

*"We do our best to further our own nearby interests in a rational way, but we take into account only what we know. We don't know what others are planning to do, until they do it. We rarely see the full range of possibilities before us. We often don't foresee (or choose to ignore) the impacts of our actions on the whole system. So instead of finding a long-term optimum, we discover within our limited purview a choice we can live with for now, and we stick to it, changing our behavior only when forced to"*(2011: 106).

Meadows maakt hiermee duidelijk dat er wel kennis aanwezig is wanneer besluiten worden genomen, maar dat deze kennis onvolledig is. Het managen van aangelegenheden waarbij milieu c.q. natuur (lees: *natural resource systems*) een rol speelt voegt in management een derde en een vierde onzekerheidsfactor toe. Dit betreft *environmental variation* en *structural or process uncertainty* (Williams, 2011a: 1348). Deze onzekerheden gaan respectievelijk over de ongecontroleerde invloed van de omgeving op *natural resource systems* en welke processen en relaties er schuil gaan achter natuurlijke hulpbronnen en hoe deze worden beïnvloed door ze te managen. De vier onzekerheden tezamen kunnen effectief management in de weg staan (Williams, 2011a: 1347; Williams et al., 2011: 3429). Ze leiden bijvoorbeeld tot veel twijfels voorafgaand aan managen waardoor kostbare tijd verloren gaat (Lee, 1999: 5). Aan de hand van adaptief management wordt in antwoord hierop geprobeerd het managen meer tussentijds aanpassingsvermogen (adaptiviteit) te geven. De manier waarop dit kan worden gerealiseerd is door verschillende auteurs verschillend uitgelegd (Halbert, 1993). Stankey et al. zien echter dat veel van de gebruikte argumenten draaien om "*learning by doing*" (2005: 9). Om dit te stimuleren zou er aandacht dienen uit te gaan naar wat er kan worden geleerd van managementervaringen (Stankey et al., 2005: 8).

Het moge duidelijk zijn dat managementuitdagingen die bestuursleden op zich af zien komen bij een kleine studievereniging betrekkelijk zijn. Het niet halen van de doelstelling om met zo veel mogelijk personen een dag plezier te hebben op het water zal bij niemand tot slapeloze nachten leiden. Toch maakt de anekdote zichtbaar hoe elementen van adaptief management zich in de praktijk kunnen manifesteren, zoals onwetendheid, onzekerheid en leren door te doen. Zo is het van te voren onduidelijk hoeveel mensen er kunnen of willen meegaan naar de activiteit. Om de doelstelling te bereiken wordt een voor de doelgroep specifieke actie opgezet: veel eten en drinken voor weinig geld. In het verleden had deze actie zijn waarde tal van keren bewezen. Doordat de animo in het begin tegenviel gingen commissieleden rondvragen waarom mensen afwachtend bleven. Veel studenten gaven aan mooi weer belangrijker te vinden dan een lage prijs. Dat was totaal niet in lijn met onze eerdere ervaringen. We concludeerden dat we over het hoofd hadden gezien dat we de preferentie van studenten waarin prijs (p) allesbepalend is voor deelname (d) uitsluitend

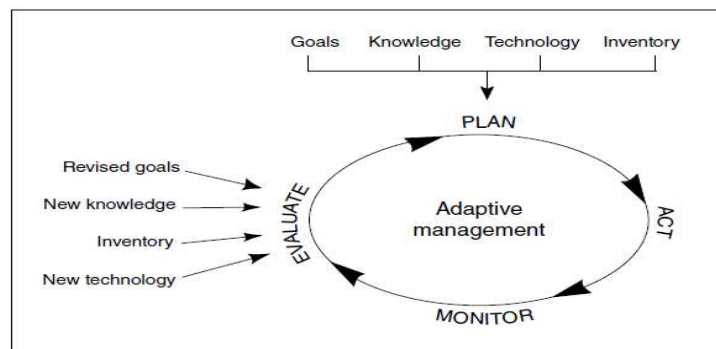
hadden gebaseerd op onze ervaringen met het organiseren van binnenactiviteiten. Wat we daarvan leerden was dat studenten kennelijk in het geval van buitenactiviteiten hun preferenties anders ordenen. Daarnaast leerden we de relatie weersvoorspelling (ws) <---> deelname (d) en daadwerkelijke staat van het weer (dw) <---> deelname (d) kennen. Mensen lieten hun inschrijving afhangen van de weersvoorspellingen en een aantal wilden pas mee toen ze op de dag zelf zagen dat de zon scheen.

Tabel 6: Factoren met betrekking tot het verhalend voorbeeld

	Binnenactiviteit	Buitenactiviteit
<b>Voordeel</b>	De staat van het weer is niet van invloed op het behalen van de doelstelling = (meer) zekerheid ongeacht tijdstip (t) = (minder) risico ongeacht tijdstip (t)	Origineel en daarmee geschikt voor een lustrumweek
<b>Nadeel</b>	Niet origineel en daarmee ongeschikt voor een lustrumweek	De staat van het weer bepaalt in zekere mate het al dan niet behalen van de doelstelling = (meer) onzekerheid afhankelijk van tijdstip (t) = (meer) risico afhankelijk van tijdstip (t)
<b>Learning by doing: preferentie van studenten</b>	De hoogte van de eigen bijdrage (p) is alles bepalend voor het aantal deelnemers (d) bij een activiteit in combinatie met onbeperkt eten en drinken	De weersvoorspelling (ws) en de daadwerkelijke staat van het weer (dw) bepalen samen met de hoogte van de eigen bijdrage (p) het aantal deelnemers (d) bij een activiteit in combinatie met onbeperkt eten en drinken

In de tabel hierboven wordt de waarde van tijd geïntroduceerd ten opzichte van kennis over het weer, wat op zijn beurt weer samenhangt met het aantal te verwachten deelnemers. Het aardige om 'het weer' als voorbeeld te blijven gebruiken ligt besloten in het feit dat iedereen vanuit eigen *ervaring* weet dat tijd bepalend is voor de kwaliteit van inzichten over de staat van het weer. Zo begrijpt eenieder dat in januari er geen exacte uitspraken mogelijk zijn over de specifieke staat van het weer op een specifieke dag in juli. Wel is het mogelijk om op basis van gemiddelden uit het verleden te veronderstellen dat de maand juli als geheel warmer en droger zal zijn dan januari. Weersvoorspellingen voor een specifieke dag zijn echter zelfs de week van te voren nog onbetrouwbaar. Eigenlijk weet je pas zeker wat voor weer het is als je op de dag zelf naar buiten kijkt en bij wijze van spreken iedere tien minuten controleert of je beeld van het weer nog steeds klopt. Eenzelfde besef van de waarde van leren, kennis en tijd wordt in adaptief management gezien als een passende manier om met onzekerheid om te gaan (Williams, 2011b; Stankey et al., 2005; Giebels et al., 2012). Williams zegt daarover: *"The fact that management, environmental variation, and resource status are expressed through time provides an opportunity to improve management by learning over the course of the management timeframe"* (2011a: 1347). In andere woorden, in aanvulling op Meadows: naast dat we pas weten wat anderen doen op het moment dát ze het doen (zoals deelnemers die zich op het laatste moment inschrijven), weten we ook pas hoe we moeten managen als we op de specifieke momenten zijn aanbeland. Dat laatste is in de anekdote terug te zien bij het over het hoofd zien van onweer als weertype. Hadden we dat als commissie van te voren kunnen bedenken? En

hadden we van te voren kunnen bedenken dat onweer verstrekkende consequenties zou hebben voor recreatie op het water? Uiteraard maar nadat we een scenario met regen hadden voorbereid dachten we (ten onrechte) alles te hebben overzien. Bovendien, waar leg je de grens? Hadden we in de voorbereiding ook een eventueel faillissement van de kano- en waterfietsverhuurder moeten opnemen; een landelijke staking van het openbaar vervoer of een monetaire switch van de euro terug naar de gulden? Het is in dit geval (per toeval) veel efficiënter gebleken om ons daar allemaal niet druk om te maken, gewoon te beginnen en eventuele onvoorziene omstandigheden op het moment zelf het hoofd te bieden. Adaptief management mag echter niet zonder meer worden gezien als een theorie welke aanbeveelt om “zomaar” ergens aan te beginnen en wel te zien waar het schip strandt: *“Adaptive management differs from trial and error by the structure used in adaptive decision making, involving the articulation of objectives, identification of management alternatives, predictions of management consequences, recognition of key uncertainties, and monitoring* (National Research Council, 2004 in Williams, 2011a: 1347). Met andere woorden is het raadzaam om bewust om te gaan met leren aan de hand van doelstellingen, managementalternatieven, verwachte consequenties van handelen, onzekerheid en monitoring.



**Figuur 5: Adaptieve cyclus**

In de figuur hierboven wordt inzichtelijk gemaakt hoe een dergelijke adaptieve cyclus er uit zou kunnen zien (USDA & USDI, 1994: E-14 in Stankey et al., 2005: 4). Bij het maken van een plan komen doelen, kennis, technologische mogelijkheden en middelen samen. Als men het plan gaat uitvoeren is het zaak deze factoren op voortgang te monitoren zodat tussentijds ingegrepen kan worden. In de figuur is zichtbaar dat evalueren niet het eindstation is van de cyclus maar als essentieel onderdeel is geïncorporeerd. Evalueren maakt namelijk nuttige leereffecten zichtbaar die vervolgens weer kunnen worden opgenomen in een aangescherpt plan.

### 7.3 Adaptive management in de praktijk: adaptief beleid

Inmiddels is duidelijk geworden dat adaptief management draait om begrippen als onzekerheid, doelstellingen, kennis, tijd, en leren. Door van managen op zichzelf een leerervaring te maken kan er worden toegewerkt naar effectief management, zo is de gedachte (Williams, 2011a). In de vorige paragraaf is daarnaast aangestipt hoe een dergelijke adaptieve cyclus er uit zou kunnen zien. In deze paragraaf zal ‘adaptief beleid’ worden

besproken als mogelijkheid om adaptief management te vertalen naar de praktijk. Hierin worden bijvoorbeeld Dewey (1954) en Lee (1993) gevolgd in wat zij beschrijven als het gebruik maken van experimenteel beleid. Lee bespreekt voorts dat het voor de mens onmogelijk is om de natuur te doorgronden en dat eventuele interventies welke samenhangen met natuur vragen om dergelijk beleid (1993: 53). In hetzelfde boek bespreekt hij een aantal interessante condities en rigiditeiten van experimenteren. Zo stelt hij onder andere dat adaptief management en beleid pas goed kan aarden in een organisatie als er een mandaat is om binnen het kader van onzekerheid te experimenteren en mensen worden aangemoedigd om te leren via experimenteren (1993: 85). Bovendien zouden de beleidsbepalers zich er bewust van moeten zijn dat beleid realiseren in een context van (hevige) onzekerheid eigenlijk altijd neerkomt op experimenteren (ibidem). Kanttekening hierbij is dat het bewust leren van experimenten, er in de praktijk vaak bij inschiet. Men ziet 'leren' als een secundaire taak die ondergeschikt is aan het behalen van de hoofddoelen van beleid (ibidem).

Volgens Bankes (2012) is beleid dat op zichzelf adaptief is bruikbaar om met "*deep uncertainty*" om te gaan in tegenstelling tot "(...) *the classical approaches of predictive modeling and optimization that has been used in decision support software (...)*". In aanvulling hierop kan de poging van Marchau et al. (2010) worden begrepen om aan de hand van een '*dynamic adaptive approach*' te komen tot beleid welke past op verschillende toekomstbeelden. Hiertoe zou beleid moeten kunnen meebewegen met de tijd en 'leren' moeten aanmoedigen.

Swanson et al., (2010) bespreken aan de hand van *complex adaptive systems* dat causaliteit moeilijk is te voorspellen en vast te stellen, wat consequenties zou moeten hebben voor beleidsvorming. Ze stellen: "*It is how a policy can be designed and implemented in order to provide people and ecosystems with the best opportunity possible to deal adequately with the unknown that makes a policy truly adaptive*". De auteurs haken aan bij een aantal inzichten uit *natural resources management* welke nauw verwant is aan adaptief management door aandacht te besteden aan "(...) *self-organization by building networks of reciprocal interaction, matching scales of ecosystems and governance, and promoting variation and redundancy in actions*" (Berkes et al., 2003 in: Swanson et al., 2010). Na jarenlange observaties en tests met het implementeren van adaptief beleid hebben Swanson et al. een zevental generieke *tools* opgetekend.<sup>15</sup> Deze tools zijn generiek om twee redenen. Enerzijds zijn de hulpmiddelen breder toepasbaar dan alleen de agrarische- en watersector. Anderzijds bevorderen ze niet alleen adaptiviteit voor beleidscondities waar men van meet af aan op anticipeert maar juist ook de "*unanticipated conditions*" (2010: 928). Met andere woorden: adaptiviteit ook juist gebruiken en benutten bij verrassingen met verstrekkende consequenties (ibidem). De zeven tools worden hieronder schematisch weergegeven waarna een korte toelichting volgt:

---

<sup>15</sup> Swanson et al. hebben deze tests voornamelijk uitgevoerd in een agrarische en *water resources management* setting.

1. Integrated and forward-looking analysis
2. Built-in policy adjustment
3. Formal policy review and continuous learning
4. Multi-stakeholder deliberation
5. Enabling self-organization and social networking
6. Decentralization of decisionmaking
7. Promoting variation.

Met een geïntegreerde en vooruitkijkende analyse wordt gedoeld op scenarioplanning. Werken met toekomstscenario's maakt het mogelijk om belangrijke factoren van elkaar te onderscheiden. De meest zekere en belangrijke factoren schuiven door naar een risico analyse, terwijl belangrijke maar onzekere factoren in de scenario's worden uitgewerkt. Hiermee wordt in feite een eerste stap gezet in adaptieve beleidsontwikkeling (Swanson et al., 2010: 929). De auteurs reiken drie vragen aan welke kunnen helpen om adaptief beleid te realiseren indien het niet lukt om "*targets for succes*" te verbinden aan de beleidssuggesties welke voortkomen uit de scenario's van beleid (ibidem):

- I. Can a policy option be developed to perform in a range of anticipated future conditions?
- II. What are the potential adverse and unintended impacts of the policy and what actions can be taken now to mitigate or hedge against the consequences?
- III. How might the policy need to be adjusted in the future in order to continue to perform successfully and how will the adjustment be triggered?

Met een *built-in policy adjustment* wordt een mechanisme bedoeld welke volledig of ten dele automatisch aanstuurt op beleidswijzigingen (Swanson et al., 2010: 929). Een dergelijk mechanisme kan worden opgehangen aan condities, monitoring en belangrijke indicatoren welke van invloed zijn op het juist functioneren van het beleid (Bhadwal et al., 2009 in Swanson et al., 2010: 929). Door deze stap te zetten worden beleidsmakers zich bewuster van mogelijke causaliteiten in de beleidsimplementatie zodat daarop kan worden geanticipeerd en het beleid effectief blijft (Swanson et al., 2010: 930). Precies hierin verschilt deze tool met een *formal review and continuous learning*. Een *formal review* is namelijk een mechanisme welke juist gebruikt kan worden voor onvoorziene omstandigheden en "*emerging issues*" (ibidem). Hierbij kan het helpen om alvast voorafgaand aan de beleidsimplementatie vaste momenten van beleidsevaluatie in te bouwen. Zo kan men bijvoorbeeld controleren of de assumpties welke ten grondslag lagen aan het beleid in de praktijk ook aansluiten om zo indien nodig het beleid te verbeteren (Swanson et al., 2010: 931).

*Multi-stakeholder deliberation* kan worden ingezet om vanuit verschillende invalshoeken naar issues te kunnen kijken. Met andere woorden: het maakt de voors- en tegens van voorgenomen beleidsvoering inzichtelijk(er). Dit dient daarnaast wederzijds leren, begrip en *consensus-building* (Swanson et al., 2010: 932).

Ook het toelaten van zelforganisatie bevordert de weerbaarheid welke nuttig kan zijn bij verwachte en onverwachte gebeurtenissen gedurende de looptijd van beleid (Swanson et al., 2010: 933). Met zelforganisatie wordt bedoeld op een interactieproces waarbij men in gezamenlijkheid en zonder centrale leiding 'spontaan' innovatie oplossingen koppelt aan issues (ibidem). Zelforganisatie kan dus niet worden opgelegd, wel kunnen de omstandigheden waarbinnen dit plaats kan vinden worden geborgd. Bijvoorbeeld door sociaal kapitaal intact te laten (Ruitenbeek et al. in: Swanson et al., 2010: 933) interactie tussen mensen bevorderen door hen verantwoordelijkheden toe te vertrouwen (Axelrod & Cohen in: Swanson et al., 2010: 933) en hier middelen voor beschikbaar te stellen (Koontz, in: Swanson et al., 2010: 933). Tenslotte kan men mensen met elkaar in contact brengen door hen te stimuleren van elkaar te leren (Axelrod & Cohen, 2000 in: Swanson et al., 2010: 933).

Het decentraliseren van besluitvorming lijkt aan te sluiten bij de zelforganisatie. Er wordt vanuit gegaan dat het subsidiariteitsbeginsel bij kan dragen aan adaptief en effectief beleid. De mensen die het dichtst bij het vuur zitten zullen sneller in staat zijn om veranderingen te constateren welke vragen om beleidsaanpassingen (Swanson et al., 2010: 933). De potentie van deze tool verschilt naargelang de schaal van de interventie, de *"local knowledge and capacity"* en de structuur van governance mechanismen (2010: 934).

De laatste tool betreft het aanjagen van variatie aan beleidsalternatieven. De beleidsmaker kan zich op drie manieren nadrukkelijk als aanjager manifesteren. Zo kan hij als architect van het beleid bijvoorbeeld verschillende beleidsinstrumenten inzetten, eigen beleid verweven met beleid van anderen, waken voor risicospreiding en kosten-batenanalyses uitvoeren (ibidem). Als facilitator kan hij de randvoorwaarden creëren waarbinnen variatie kan ontstaan. Bijvoorbeeld door gemeenschappen te stimuleren zelf alternatieven aan te dragen. Tenslotte kan de beleidsmaker de rol van poortwachter op zich nemen van hetgeen men gedurende het beleids(implementatie)proces leert (ibidem).

Ik concludeer zodoende dat adaptief beleid in de kern draait om het dynamisch maken van beleid zodat deze kan meebewegen met een toekomst welke zich laat kenmerken door complexiteiten, dynamiek en onzekerheden.

## 8. Module 2: Bouwsteen II

### 8.1 Beantwoording deelvraag

#### Deelvraag in module 2

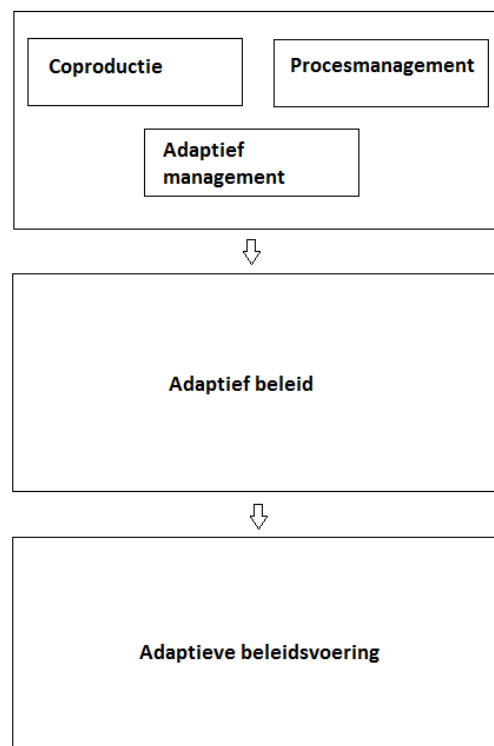
In module 2 zal een deelvraag worden behandeld welke past bij definiërend en ontwerpend onderzoek. Hiertoe is de vraag enerzijds gericht op de centrale begrippen en anderzijds op het ontwerpen van een proces.

- Welke (ontwerp)principes zijn te herleiden uit de theorieën van *adaptive management* en adaptief beleid?

Tabel 7: Beantwoording deelvraag van module 2

Factoren	Ontwerpprincipes
Tijd	<i>Geef de factor 'tijd' een nieuwe dimensie door het te benutten om onzekerheid te bedwingen in plaats van aan te jagen.</i>
Experimenteren	<i>Maak van experimenteren een factor die ruimte biedt om de afbreukrisico te verminderen wanneer iets onverhoopt niet loopt zoals beoogt.</i>
Kennis	<i>Doe zelf kennis op door te leren experimenteren en experimenterend te leren.</i>
Evalueren	<i>Integreer evalueren in de beleidscyclus als onderdeel in plaats van als eindstation.</i>
Leren	<i>Maak werk van leren door te monitoren en te evalueren.</i>

### 8.2 Intermezzo (conceptueel model behandelde theorie)



Figuur 6: Conceptueel model van de behandelde theorie in module 1 en module 2



De koppeling van coproductie, procesmanagement en adaptief management zijn het fundament voor het adaptiever maken van een beleidsdocument. Het beleidsdocument vormt vervolgens de basis voor een adaptieve beleidsvoering in de implementatiefase.

### 8.3 Intermezzo (de grondslagen driehoek van de ontwerpprincipes)

De grondslag van de ontwerpprincipes bestaat uit de resultaten van het evaluatieve onderzoek in Module 1 en de inzichten uit het literatuuronderzoek uit Module 2. In Module 1 heb ik een evaluatief onderzoek gedaan naar eerdere ervaringen van het HHR met samenwerken aan het realiseren van beleid. Hierdoor heb ik de context van de begrippen uit het evaluatieve kader in Module 1 maar ook de begrippen uit Module 2 leren herkennen binnen de sociale context van samenwerkingsprocessen. De begrippen in Module 2 zijn vooral van belang als wetenschappelijke verdiepingsslag op het gebied van adaptiviteit.

Hieronder bespreek ik hoe ik tot de keuze van deze ‘containerbegrippen’ ben gekomen en wat ik onder die begrippen ben gaan verstaan na het afsluiten van Module 1 en Module 2. Daarna bespreek ik hoe de begrippen aan elkaar gerelateerd zijn zodat het geheel een intern valide raamwerk vormt voor de ontwerpprincipes in paragraaf 11.1 en 12.1.

#### *Containerbegrippen*

De resultaten uit Module 1 en Module 2 vormen in samenhang met elkaar de basisgedachte achter de ontwerpprincipes. Hieronder worden vier ‘containerbegrippen’ gepresenteerd die tezamen het overgrote deel van de resultaten *representeren*. Het is nadrukkelijk niet mijn bedoeling om te suggereren dat de begrippen die niet zijn genoemd geen onderdeel kunnen uitmaken van de ontwerpprincipes. De grondslagdriehoek dient meer het overzichtelijk maken van de grondslag van de principes.

In de analyse in hoofdstuk 5 is besproken dat begrippen als wederzijdse afhankelijkheid en eigenaarschap samenhangen met commitment. Interactie tussen bestuurders en ambtenaren, achterbannen informeren en *commitment power* hangen vallen onder wat ik ‘bestuurlijke verantwoording’ heb genoemd. Begrippen als eerlijkheid en openheid hangen samen met vertrouwen. In de literatuurstudie in Module 2 is stilgestaan bij adaptief management en adaptief beleid. In de grondslagdriehoek wordt dit gerepresenteerd met wat ik ‘experimenterend leren’ heb genoemd.

#### *Commitment*

Commitment is het ervaren van betrokkenheid en het aangaan van verbindingen. Men kan zich betrokken weten en/of voelen bij: de actoren met wie men samenwerkt; het samenwerkingsproces; de resultaten van het samenwerkingsproces (de output). Wanneer men zich hieraan ‘verbindt’ ervaren personen een verantwoordelijkheid om de situatie in positieve zin verder te brengen. Bovendien is men bereid om deze verantwoordelijkheid op te pakken. Men ervaart eigenaarschap en voelt zich mede-eigenaar van hetgeen er in ontwikkeling is.

### *Bestuurlijke verantwoording*

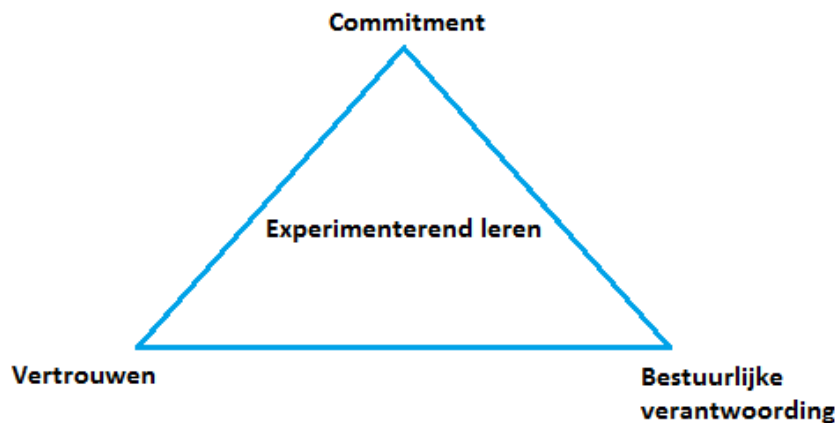
Bestuurders nemen een voorname positie in in samenwerkingsprocessen. Zij operen niet alleen in de ambtelijke organisatie maar ook in de politieke arena en zijn daarmee een wezenlijk schakelpunt tussen deze werelden. Als bestuurders en de ambtelijke organisatie deze positie erkennen kan de bestuurder in staat worden gesteld een (voornamelijk) rol te spelen in het samenwerkingsproces. Achterliggende gedachte hierbij is dat zij beschikken over *commitment power*. Deze *commitment power* is van belang om de verschillende werelden van de politieke arena, de ambtelijke organisatie en de achterban met elkaar te verbinden.

### *Vertrouwen*

Het begrip vertrouwen houdt verband met de begrippen duidelijkheid, eerlijkheid, transparantie, herkenning, erkenning en begrip. Men kan vertrouwen 'in' elkaar en/of 'op' elkaar. Wanneer men duidelijk, eerlijk en transparant is ontstaat er een vruchtbare bodem waarin vertrouwen kan ontstaan en toenemen. Men ervaart dan 'dat je van elkaar op aankunt / dat je weet wat je aan de ander hebt'. Wanneer men elkaar vertrouwt ontstaat er bovendien een 'veiligere omgeving' waarbinnen personen bereid zijn nog duidelijker, eerlijker en transparanter te zijn. Wanneer vertrouwen ontbreekt houdt men 'de kaarten juist tegen de borst gedrukt'. Vertrouwen staat ook in relatie tot eerdere ontmoetingen tussen personen. Elkaar ontmoeten, zien en spreken kan leiden tot herkenning, erkenning en wederzijds begrip. Ook deze reeks kan bijdragen aan een positieve spiraal waarin vertrouwen kan groeien en men beter samenwerkt.

### *Experimenterend leren*

Experimenterend leren is het willen en durven uitproberen van iets nieuws. Hierbij is er nadrukkelijk aandacht voor bewust leren. Voor men aanvangt met de nieuwe werkwijze formuleert men waarom en wat men wil leren. In de praktijk worden dit '*pilots*' genoemd. Voordeel van deze benaming is dat een dergelijke werkwijze niet op de gebruikelijke wijze – zeer rationeel in allerlei documenten - hoeft te worden voorbereid. Er is hierdoor ruimte voor flexibiliteit en creativiteit. Bovendien is er sprake van een afgebakend budget en minder afbreukrisico voor de bestuurder en ambtelijke organisatie. Als de werkwijze namelijk niet werkt heeft men er in ieder geval van geleerd. Experimenterend leren gaat op dit laatste punt één stap verder dan gebruikelijk bij *pilots*. De evaluatie van 'wat' men leert wordt namelijk breder getrokken door vóór de *pilot* ook te formuleren 'waarom' en 'hoe' men wil leren. Bovendien is evalueren niet alleen aan het einde van een project maar ook tijdens het project een punt van aandacht. Men kan hierbij zelfs overwegen iemand speciaal te belasten met het observeren en documenteren van leereffecten.



Figuur 7: Grondslagen driehoek

### *De onderlinge samenhang tussen de ingrediënten*

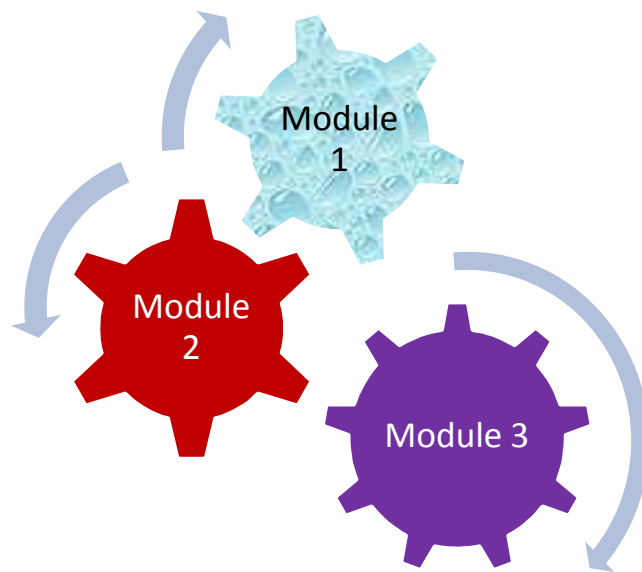
Hierboven is geconceptualiseerd hoe de begrippen aan elkaar worden gerelateerd. Rondom een *pilot* is er aandacht voor het opdoen en documenteren van leereffecten. Dit geeft de bestuurders en de ambtelijke organisatie de vrijheid om (creatieve) nieuwe werkwijzen uit te proberen binnen een vastgesteld tijdsbestek. Omdat er nadrukkelijk aandacht is voor 'leren via experimenteren' worden bestuurders en ambtenaren minder snel (politiek) afgerekend op wat er mis kan gaan en/of daadwerkelijk mis gaat. Het beperkte afbreukrisico vergroot de bereidheid van personen en externe actoren om te participeren in- en zich te committeren aan het experiment. Deze effecten versterken elkaar. Wanneer deze personen vanuit hun verschillende posities en rollen elkaar *real life* ontmoeten, ontstaat een veiligere omgeving om te experimenteren omdat er een voedingsbodem ontstaat voor vertrouwen. Ambtenaren ervaren dat ze worden vertrouwd door hun bestuurders en durven daardoor los te komen van oude structuren en werkwijzen. Omdat het om een experiment gaat en in principe van te voren nog niets vast is gesteld, kunnen de partijen samen het experiment vormgeven. Partijen zijn dan als vanzelf duidelijker, eerlijker en transparanter over wat ze willen bereiken en hoe ze dat willen bereiken waardoor men elkaar leert begrijpen en vertrouwen. Terwijl deze aaneenschakeling van effecten zich voordoen committeren personen zich aan het experiment, het samenwerkingsproces en de resultaten die het voortbrengt. Ze ervaren mede-eigenaarschap omdat ze van begin af aan zijn betrokken en gehoord in het proces.

Een belangrijke winst die wordt behaald door het hierboven genoemde is dat er draagvlak wordt gecreëerd tijdens het proces, in plaats van dat deze ná het proces moet worden georganiseerd. Bovendien kunnen de partijen binnen het experiment niet alleen elkaar leren kennen maar ook leren van elkaar. Men kan elkaar inspireren, de variëteit aan opties vergroten en daarmee het gezamenlijke proces voortstuwen. Bovendien kan men ambities, wensen en belangen koppelen en opnemen in een *package-deal* die voor iedereen een win-winsituatie oplevert.

## Module 3: Ontwerpprincipes op basis van een koppeling van module 1 met module 2.

### 9. Module 3

In module 3 zal de analyse van de empirische data uit module 1 in relatie worden gebracht tot de wetenschappelijke inzichten uit module 2. Deze koppeling maakt het mogelijk om ontwerpprincipes te formuleren welke tegemoet komt aan de specifieke wensen van het HHR. De voornaamste onderzoeksfunctie betreft het verrichten van 'ontwerpend onderzoek'. Om module 3 goed aan te laten sluiten bij deze wensen wordt daarnaast gedurende de stage goed in de gaten gehouden welke ontwikkelingen zich voordoen aangaande het WBP5. In deze module zal zodoende ook verslag worden gedaan van participatieve observaties van bijgewoonde bijeenkomsten. Module 3 zal uiteindelijk resulteren in een set prescriptieve ontwerpprincipes die een adaptieve beleidsvoering van het WBP5 kunnen helpen te begeleiden.



#### Module 3

Ontwerpprincipes op basis van een koppeling van module 1 met module 2



overheidslagen belast met waterbeheer. Zo zijn het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen allemaal voor een gedeelte van het waterbeheer verantwoordelijk. Naar aanleiding van de waterwet, legt het Rijk in Nationale Waterplannen vast wat het nationale waterbeleid is in Nederland.<sup>18</sup> Hierin worden uitgangspunten opgenomen die onder andere betrekking hebben op klimaatbestendig waterbeheer, waterveiligheid, demografie en economie. De waterwet vraagt ook aan provincies om beleid te voeren. Zij dienen in Regionale Waterplannen aan te geven hoe zij de nationale uitgangspunten gaan vertalen naar provinciaal beleid met betrekking tot regionale oppervlaktewateren en het grondwater.<sup>19</sup> Gemeenten beschrijven in gemeentelijke waterplannen hoe zij Europese regelgeving vertalen naar gemeentelijk niveau en hoe ze het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) handen en voeten willen geven (Hollandse Delta, 2006: 6). Ook de waterschappen hebben een afgebakend verzorgingsgebied dat door een zelfstandig democratisch gelegitimeerd bestuur wordt bestuurd. In hun taken worden zij bijgestaan door een eigen ambtelijke organisatie en verschillende uitvoeringsafdelingen. Eens per zes jaar dienen de waterschappen hun afzonderlijke plannen met betrekking tot het waterbeheer te documenteren en bestuurlijk vast te stellen.<sup>20</sup> Een dergelijk Waterbeheerplan (WBP) dient onder andere inzichtelijk te maken welke maatregelen men wil gaan treffen, hoe men de maatregelen wenst te realiseren en welke kosten daarmee zijn gemoeid.

De (wettelijke) vormvereisten laten de waterschappen in grote mate vrij om het WBP naar eigen inzichten in te vullen.<sup>21</sup> De beleidsvorming van dit document biedt dus flexibiliteit om te experimenteren met het verbinden van actoren, kennis en kunde en het genereren en bundelen van nieuwe inzichten en handelingsperspectieven. Zo bezien is een WBP op voorhand dus een onbeschreven blad waardoor er veel ruimte is om naar eigen inzicht verschillende ontwerpprincipes aan te reiken / te benutten binnen de eigen context (zie ook paragraaf 1.2, 9.3 en 9.4). wordt toegelicht. Het HHR geeft waterbeheerplannen de vorm van een visiedocument mee. Hierin beschrijven ze een aantal ambities en de kaders waarbinnen het hoogheemraadschap deze ambities gaat verwezenlijken.<sup>22</sup> De thema's, ofwel programma's die hierin bijvoorbeeld centraal staan zijn: Schoon water, voldoende water en droge voeten. Deze thema's worden toegelicht en voorzien van (strategische) uitgangspunten en te nemen maatregelen voor de planperiode van zes jaar.

### 9.3 Waterbeheerplan 5 (WBP5)

Het Hoogheemraadschap van Rijnland (HHR) is in november 2012 begonnen met de voorbereidingen van het Waterbeheerplan 5 (WBP5) voor de periode 2016-2021. Voor het

---

<sup>18</sup> <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/nationaal/kust-zee-wet/beleid/virtuele-map-beleid/nationaal-waterplan> (bezoekt op 16 september 2013).

<sup>19</sup> <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterwet/plannen/regionaal-waterplan> (bezoekt op 16 september 2013).

<sup>20</sup> Zie Waterwet artikel 4.6 en 4.8.

<sup>21</sup> De waterwet is zeer summier in dezen. Wel is de provincie op enkele onderdelen toezichthouder.

<sup>22</sup> <http://www.rijnland.net/plannen/waterbeheerplan> (bezoekt op 16 september 2013).

eerst wil het bestuur en de ambtelijke organisatie van het HHR inzetten op een voorbereidingsproces waarbij nadrukkelijk aandacht is voor samenwerking met de omgeving. De organisatie ziet hierin namelijk een essentiële meerwaarde om tot goed waterbeheer te komen (Projectcontract, 2013). Bovendien zou samenwerking kunnen leiden tot een verbeterde doelmatigheid, efficiency en kwaliteit van het beleid (Intern memo, 2013). Naast dat de organisatie zich buigt over samenwerking wordt er over een nieuwe vorm en opzet van het document nagedacht. Uit ervaring met eerdere waterbeheerplannen is namelijk gebleken dat deze zich vaak niet leenden om in te spelen op veranderingen of nieuwe ontwikkelingen gedurende de looptijd van het WBP. Ook vindt men vorige WBP-en onvoldoende toegankelijk voor het publiek omdat het veelal om grote stukken technische documentatie gaat.

Belangenorganisaties en burgers zullen mogelijk in een vroeg stadium geconsulteerd kunnen worden om kennis uit te wisselen. Deze aanpak moet vanuit “het oogpunt van kwaliteit, doelmatigheid en efficiency grote voordelen [bieden]” voor WBP 5 (Concept intern memo, 2013: 4). Als het gaat om invulling geven aan beleid beschikt het HHR inmiddels over enige mate van ervaring. Zo worden het ‘Bestuursakkoord Water’ en de ‘Wateragenda Zuid-Holland’ genoemd als “goede voorbeelden” van geslaagde samenwerking (Projectcontract WBP 5, 2013: 6). De hierbij gehanteerde “overlegstructuren” zullen naar verwachting worden meegenomen in de projectstructuur voor het WBP 5 (Projectcontract WBP 5, 2013: 7).

Het vorige WBP (nr. 3) en het huidige (nr. 4), zijn door de eigen organisatie geëvalueerd (Projectcontract WBP5, 2013: 8). Een van de leerervaringen uit het verleden betreft de snelheid waarmee vastgestelde afspraken of doelstellingen in WBP-en werden ingehaald onder invloed van “schuivende panelen”.<sup>23</sup> Hiermee worden onvoorziene veranderingen in bijvoorbeeld de omgeving bedoeld waardoor het WBP in de oude vorm niet meer paste bij de nieuwe situatie. Als gevolg hiervan moesten WBP-en regelmatig (bestuurlijk) worden herijkt. Als mogelijke oplossing hiervoor wil het HHR bij WBP 5 vooral strategische (beleids)doelen in termen van effecten voor de planperiode centraal stellen. Concrete maatregelen en planning zullen dan voortaan onder worden gebracht in uitvoeringsprogramma’s (Projectcontract WBP 5, 2013: 5). Deze programma’s lijken zich beter te lenen voor tussentijdse aanpassingen.

In de aanloop naar het WBP5 probeert het HHR extra kennis en kunde op te doen voor de nieuwe werkvorm (coproductie) en de vereiste om het eindproduct een ‘levend’ document te laten zijn. Zo wordt verkend welke actoren in aanmerking kunnen komen voor een inhoudelijke bijdrage en op welke manieren je (gezamenlijke) doelen kunt formuleren. Deze verkenningen vormen de aanleiding van mijn onderzoek (zie ook paragraaf 1.2).

De beleidsvoorbereiding en de beleidsvorming van het WBP5 kent verschillende fases. Het HHR is in november 2012 begonnen met de voorbereidingen met wat zij noemen de ‘Initiatieffase’. De fases die daar op volgen zijn: 2. Verkenningsfase; 3. Planprocesfase; 4. Planuitwerkingsfase; 5. Afrondingsfase (Projectcontract WBP 5, 2013: 10). Het HHR is nu nog

---

<sup>23</sup> Uit stage-sollicitatiegesprek met Dhr. Van Tilburg, 3 december 2012.

zoekende naar de invulling van de coproductie. Gedurende mijn aanwezigheid als stagiair bij de organisatie zal de voorbereiding van het WBP 5 niet verder zijn dan het begin van fase 2, de verkenningsfase.

#### 9.4 Analyse van dynamieken, complexiteiten en onzekerheden in casu WBP5

Gedurende mijn stageperiode heb ik het voorbereidingsproces van het WBP5 van dichtbij kunnen zien vorderen. De casus WBP5 is in die maanden geëvolueerd doordat de betrokkenen bijvoorbeeld tot nieuwe inzichten kwamen. Als onderzoeker heb ik scherp geobserveerd hoe de ontwikkelingen de beantwoording van mijn hoofd- en deelvragen zouden kunnen beïnvloeden (zie ook paragraaf 10.3 en 10.4). Ook heb ik de organisatie van binnen leren kennen en sleutelfiguren in het voorbereidingsproces gesproken en/of geobserveerd.<sup>24</sup>

Binnen het WBP5-project analyseer ik een dynamiek met betrekking tot interne zaken en drie met betrekking tot externe zaken. Deze licht ik graag toe waarna ik zal overgaan tot het aanreiken van aanbevelingen. De interne dynamiek hangt samen met de opbouw van de organisatie en de bij verschillende organen ondergebrachte organen binnen het HHR (lees: fragmentatie van verantwoordelijkheden). Zo is er een ambtelijke organisatie met verschillende afdelingen, een Dagelijks Bestuur (DB), een Algemeen Bestuur (AB) ook wel de Verenigde Vergadering (VV) van gekozen volksvertegenwoordigers.<sup>25</sup> Deze verschillende entiteiten hebben elk hun eigen rol (zie paragraaf 9.2) maar van verschillende personen heb ik begrepen dat deze in de praktijk soms wel en soms niet strikt worden gescheiden. Dit leidt juist in het WBP5-project, wat voor alle actoren consequenties meebrengt, tot onduidelijkheid. Zo ervaren werknemers onoverzichtelijkheid over wie op welk moment de lijnen kan uitzetten, kan beslissen en toezicht kan houden op een ordelijke beleidsvoorbereiding en uitvoering.

De eerste externe dynamiek die ik wil toelichten betreft de dynamiek of beter gezegd complexiteiten en onzekerheden rondom het klimaat en het weer. De organisatie ziet zich gesteld voor de opgave om waterbeheer via beleid vorm te geven terwijl het in hoge mate onzeker is hoe het klimaat zich zal ontwikkelen, welke consequenties dit met zich mee zal brengen en hoe daar in de planperiode op kan worden ingespeeld.<sup>26</sup> De tweede externe dynamiek betreft het samenwerken aan waterbeheer en beleidsontwikkeling met andere waterschappen. Het HHR voert gesprekken met de omliggende waterschappen welk doel samenwerking kan dienen en hoe dit in de praktijk kan worden vormgegeven.<sup>27</sup> De derde externe dynamiek betreft het willen bereiken en betrekken van burgers,

---

<sup>24</sup> Denk hierbij aan Dijkgraaf, Dhr. Doornbos, Secretaris-algemeen directeur, Dhr. Haitjema, Hoofd Afdeling Beleid, Dhr. Van Tilburg, Projectleider WBP5, Dhr. De Groot en Procesleiders Plannen en Projecten Dhr. Deen en Mw. Kuiten.

<sup>25</sup> Drie-gesprek met betrekking tot reflectie van mijn stageperiode met Dhr. Deen en Mw. Kuiten, woensdag 3 juli 2013.

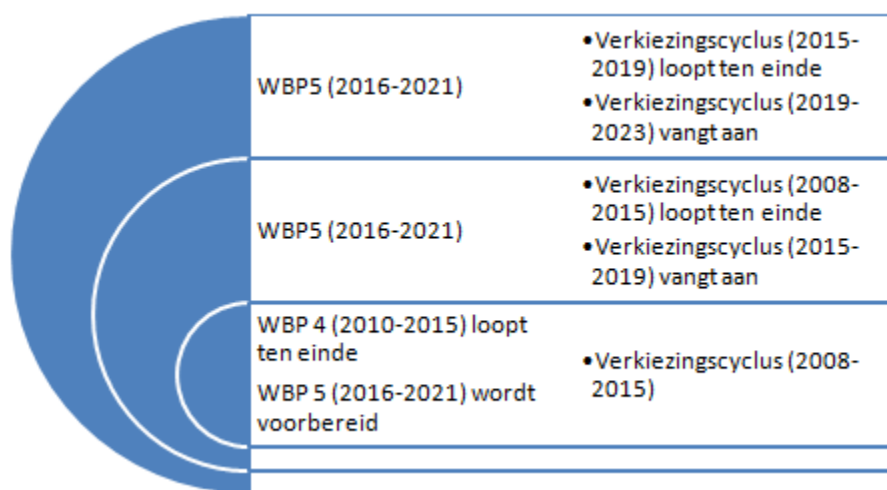
<sup>26</sup> Participerende observaties tijdens Teamdag integrale verkenningen, maandag 4 maart 2013.

<sup>27</sup> Wekelijkse gesprekken met stagebegeleider Dhr. De Groot en uit wekelijkse 'koffie-praatjes' van Dhr. Van Tilburg.



belangenorganisaties en private partners rondom waterbeheer.<sup>28</sup> Het HHR heeft hier in het verleden al eens mee geëxperimenteerd maar niet rondom een WBP.

In mijn stageperiode is het mij opgevallen dat het voor opdrachtgevers én opdrachtnemers binnen het HHR lastig is om de scala aan keuzes en de consequenties van keuzes te overzien. Hier liggen drie complexiteiten aan ten grondslag. Ten eerste kan men niet (nauwkeurig) voorspellen hoe het klimaat zich zal ontwikkelen. Hoe men hier het beste op kan anticiperen is omgeven door onzekerheid. Ten tweede is het voor de organisatie nieuw om in te zetten op ‘buiten naar binnen halen’. Hiermee beogen de opdrachtgevers dat het WBP5 een document zou moeten zijn waarin de voorkeuren en wensen van de ingezetenen kan doorklinken. De opdrachtgevers willen weten wat er speelt in de omgeving en gebiedskennis ‘ophalen’. Volgens hen (Dhr. Doornbos en Dhr. Haitjema) weten burgers die al jaren op een vaste plek wonen veel van hun omgeving en die kennis zou benut moeten kunnen worden in het WBP5. De organisatie wil dit op gaan pakken door publieksparticipatie te benutten. Uitspraken die in dit kader zijn gedaan zijn bijvoorbeeld: “Ga met een blanco blocnote het gebied in” en “we gaan breed het net op halen en pas daarna convergeren in bestuursprogramma’s”.<sup>29</sup> Ten derde buigen de betrokkenen in het voorbereidingsproces zich over de complexiteit rondom de discrepantie tussen de beleidscyclus van het WBP5 en de verkiezingscycli van het waterschap.<sup>30</sup> Een vraag die hierbij opspeelt is hoe je het WBP5 met een looptijd van 2016-2021 zo kunt insteken dat ook toekomstige Algemeen en Dagelijks’ Besturen zich kunnen herkennen in een document dat door voorgangers is gemaakt. De voorbereiding van het WBP5 zijn namelijk gestart in 2012 terwijl ik 2015 (en naar verwachting 2019) nieuwe verkiezingen worden gehouden. Het WBP5 beslaat dus minstens drie verkiezingscycli.,



Figuur 9: Verkiezingscycli en WBP-cycli

<sup>28</sup> Participerende observaties tijdens Portefeuillehouders Overleggen (PoHo's) dinsdag 11, donderdag 13 en dinsdag 25 juni 2013.

<sup>29</sup> Participerende observaties tijdens Portefeuillehouders Overleg (PoHo), dinsdag 11 juni 2013.

<sup>30</sup> Participerende observaties tijdens kernteam-overleg, maandag 10 juni 2013.

## 10. Module 3: Methodologie

### 10.1 Ontwerpend onderzoek

Praktische problemen in de sociale werkelijkheid kunnen via ontwerpend onderzoek worden voorzien van oplossingen en aanbevelingen (Van Thiel, 2010). De resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd in de vorm van een op maat gesneden ontwerp. Het kan hierbij gaan om een coherente set richtlijnen, modellen of aandachtspunten die als advies worden aangeboden (ibidem). Het ontwerp kan daarmee als input gebruikt worden door beleidsmakers om de huidige problematiek op te lossen of een situatie in de gewenste richting te laten bewegen (Plooi, 2011: 67). Ontwerpend onderzoek reikt daarmee resultaten aan met een prescriptief karakter. Het zijn antwoorden op vragen als: “‘Wat is het beste?’, ‘Hoe kan...?’ en ‘Welk middel...?’” (ibidem). In deze thesis worden antwoorden hierop gefundeerd op basis van descriptieve elementen. Om adviezen wetenschappelijk te onderbouwen worden namelijk soortgelijke toekomststuringen uit het verleden onderzocht; *best practices* (ibidem). Met andere woorden: welke interventies zijn in het verleden ondernomen in een soortgelijke situatie, in welke mate waren deze pogingen succesvol en wat beïnvloedde het succes van de pogingen? De antwoorden op deze evaluatieve vragen worden vervolgens als empirische bouwstenen gebruikt voor het ontwerpen.

### 10.2 Ontwerpmethodologie van beleidsvorming

Beleidsvorming wordt ook wel omschreven als een proces waarbij beleid wordt ontworpen en de inhoud van beleid wordt bepaald (Van Heffen & Van Twist, 1993: 52). Ontwerpen van- en invulling geven aan beleid gaan in de praktijk vaak hand in hand maar worden in de literatuur over beleidsvorming analytisch van elkaar gescheiden (Hoogerwerf 1992; Van Heffen & Van Twist, 1993; Van Heffen et al., 1999). Het lostrekken van beleid ‘ontwerpen’ en beleid ‘van inhoud voorzien’ maakt inzichtelijk dat er in beleidsvorming accentverschillen mogelijk zijn en hierin keuzes gemaakt kunnen worden. Beleid ontwerpen draait om het zorgvuldig bedenken, onderbouwen en formuleren van beleid (Hoogerwerf, 1992: 13). Beleid bepalen is het nemen van beslissingen over de inhoud van beleid (Van Heffen & Van Twist, 1993: 52). Het verschil tussen beide elementen wordt ook wel aangeduid als het verschil tussen ontwerpen van een beleidsproces en van beleidsinhoud (Edelenbos, 2000: 17). Van Heffen et al. (1999: 12-13) bespreken dit door een onderscheid te maken tussen ontwerpen die als handleiding worden gebruikt om consensus te bevorderen tussen betrokkenen die te maken hebben met het probleem en ontwerpen die zijn gericht op het oplossen van een probleem.

Een beleidsprocesontwerper staat verder van de inhoud af en legt zich meer toe op het vorm geven van een proces waarbij aan de oplossing kan worden gewerkt (Edelenbos, 2000: 17). Een beleidsontwerper is gericht op het vergroten van zijn kennis van een afgebakend beleidsprobleem (ibidem). Verondersteld wordt namelijk dat hij met meer informatie tot een betere beoordeling van het probleem komt zodat hij er de juiste middelen en de beste oplossing aan kan koppelen (Edelenbos, 2000: 17; Heffen et al., 1999:

86). In de praktijk zijn deze verschillen zoals gezegd niet strikt gescheiden. Ontworpen beleid is namelijk niet alleen gebaseerd op basis van kennis en informatie over een afgebakend beleidsprobleem. In een breder verband gaat het om het voortdurend kunnen afwegen en meenemen van randvoorwaarden die worden opgeworpen door degenen met invloed op het ontwerpproces. De ontwerper, opdrachtgever, uitvoerder en doelgroep van het beleid kunnen in dit proces de vorm en inhoud van het beleidsontwerp mede bepalen (1999: 86-90). Interactie tussen actoren vormt zo een onmiskenbare schakel als het gaat om het werken aan oplossingen voor beleidsproblemen.

### 10.3 Ontwerpprincipes in tegenstelling tot procesontwerp

De opbouw van deze thesis met drie modules moet uiteindelijk uitmonden in een set prescripties in de vorm van ontwerpprincipes voor een proces die zich kenmerkt door een koppeling van coproductie, procesmanagement, adaptief management en adaptief beleid. Om aan te duiden wat ik versta onder ontwerpprincipes in tegenstelling tot een procesontwerp schets ik graag het volgende verhalende voorbeeld: stel u wilt indruk maken op de *blind-date* die u volgende week dinsdag bij u thuis heeft uitgenodigd om te komen dineren. Liefde gaat immers door de maag. Het enige wat de ander wil loslaten is dat hij of zij graag 'verrast wil worden door je kookkunsten'. Wat gaat u dan koken? U heeft tenslotte totaal geen aanknopingspunten over wat de ander smaakvol vindt. Om een of andere reden besluit u mij per e-mail om advies te vragen, maar ik heb het nog lastiger: ik ken uw *blind-date* niet en weet daarnaast niet wat uw lievelingseten is en hoe goed u kunt koken. Bovendien vergeet u in uw enthousiasme aan mij door te geven of u een ontbijt, lunch, brunch of diner wilt klaarmaken. Ik kan dan twee soorten advies aan u meegeven.

#### Kookprocesontwerp:

Op goed geluk stuur ik u ter suggestie vier verschillende recepten met daarin ingrediënten die de meeste mensen gemiddeld genomen lekker zullen vinden. Ik help u aan één recept voor een ontbijt, lunch, brunch of diner. Daarbij geef ik per recept een (nauwkeurige) beschrijving van de te nemen stappen.

#### Kookontwerpprincipes:

Ik deel u mede dat ik van u beiden niet weet wat u lekker vindt en dat smaak zo per persoon kan verschillen dat ik geen uitspraken durf te doen over welk gerecht u het beste kunt klaarmaken. Wel attendeer ik u er op dat de smaak van sommige ingrediënten sterk seizoensgebonden zijn. En dat een goed gerecht sterk afhangt van de degelijkheid van uw kookgerei; dat u vlees het beste in boter bakt; dat u een theelepeltje zout aan het water moet toevoegen voor u uw groenten kookt enz.

Bij een procesontwerp zou ik dus een richtlijn aanreiken van een te volgen pad op weg naar een gericht antwoord. In deze thesis richt ik mij echter op het formuleren van ontwerpprincipes. Hier heb ik een aantal redenen voor:

1. In mijn stageperiode waren de voorbereidingen op het WBP5 dusdanig in ontwikkeling dat de casus voortdurend evolueerde. In oktober 2012 leefde er andere vragen en stond er minder vast over de richting van de voorbereidingen dan in juli 2013. De organisatie is in die periode tenslotte zelf ook op zoek gegaan naar antwoorden en oplossingen op de vier centrale vragen die mij ter oren kwamen in mijn sollicitatiegesprek in oktober 2012. In mijn stageperiode heb ik hier ook een bijdrage aan kunnen leveren (zie paragraaf 10.6). Het betrof de volgende vragen: Met wie gaan we samenwerken?; Hoe maak je ruimte voor “schuivende panelen” in het WBP5?; Hoe voorkom je de noodzaak van voortdurende herijking van een WBP? Terwijl ik mij bleef focussen op deze vragen bij het ontwerpen, veranderde de relatie tussen de vragen en de evoluerende context (zie ook paragraaf 9.4). In de verwachting dat de context almaar door evolueert lijkt het mij daarom passender om ontwerpprincipes aan te reiken en geen procesontwerp. Ontwerpprincipes bevatten namelijk niet dé route voor hét probleem maar kernachtige principes die men naar eigen inzicht kan toepassen (zie ook de benadering van Schön in paragraaf 10.5).

2. Mijn rol als onderzoeker en ontwerper houdt op bij het aanreiken van mijn ontwerp. Ik kan een procesontwerp dus niet toelichten en aanpassen als de evoluerende context daarom vraagt. Dit vergroot mijns inziens het risico dat een procesontwerp zijn geldigheid verliest. Ook kan ik de implementatie ervan niet begeleiden waardoor het mijn zinvoller lijkt principes aan te reiken die hun geldigheid niet (per definitie) verliezen als de koppeling met de context verandert.

3. Door het aanreiken van ontwerpprincipes hoop ik de bruikbaarheid van mijn onderzoek te vergroten omdat deze ook kunnen worden toegepast door andere organisaties die nadenken over een procesgang waarin coproductie, procesmanagement, adaptief management en adaptief beleid.

#### **10.4 Participerende observaties**

Als onderzoeker heb ik tijdens mijn stageperiode vergaderingen en bijeenkomsten bijgewoond. Behalve de besloten bestuurlijke overleggen waren er geen beperkingen aan mij opgelegd. Tijdens de vergaderingen kreeg ik de vrijheid om te participeren en mee te denken als ik dat wilde. Van deze vrijheid heb ik dankbaar gebruik gemaakt door aanwezig te zijn bij overleggen waarvan ik vermoedde dat er relevante zaken zouden worden besproken met betrekking tot mijn onderzoeksvragen. Deze methode wordt door Swanborn ook wel participerende observatie genoemd (2005: 319). De onderzoeker kan zo op een wetenschappelijke wijze waarnemingen doen terwijl hij deelneemt aan “het leven van de bestudeerde groep” (ibidem). Bovendien heeft deze methode ook bijgedragen aan het testen van mijn ontwerpprincipes (zie paragraaf 10.6).

Tijdens mijn aanwezigheid koos ik er een enkele keer voor om niet te participeren maar alleen te observeren. Ik meldde mijn aanwezigheid aan de aanwezigen en vertelde ook dat ik in het kader van mijn afstudeeronderzoek kwam luisteren naar wat ze gingen bespreken. Het doel van mijn onderzoek lichtte ik alleen toe als daarom werd gevraagd. Bij zowel deze observaties als bij mijn participerende observaties maakte ik gedurende het

overleg aantekeningen in een boekje. Direct na het overleg trok ik me vervolgens terug om een verslag uit te typen. Aan het einde van een verslag schreef ik ten slotte een beknopte analyse.

### 10.5 De onderzoeker, het ontwerp en de praktijk (Schöns strategie)

Ontwerpen kan worden gezien als een serie activiteiten waarbij men *reflective practice* toepast (Schön in Visser, 2010: 22). *Reflective practice* is de bewustwording en het gebruik maken van de assumptie dat de onderzoeker c.q. *practitioner* bewust of onbewust het onderzoeksobject beïnvloedt gedurende het ontwerpen (Visser, 2010). Schöns visie op ontwerpen kan als volgt worden samengevat: “Ontwerpen is (...) het vanuit de professionele voorstructurering intelligent en creatief omgaan met onzekerheid in een voortdurend veranderende werkelijkheid” (Van Heffen et al. in Van Heffen et. al, 1999: 14). Hierbij is ontwerpen niet per definitie toegespitst op het oplossen van een specifiek probleem maar eerder een zoektocht binnenin een *problem space* (Schön, 1992: 11). De onderzoeker beweegt zich namelijk door de praktijk, construeert een eigen (subjectieve) werkelijkheid en bepaalt op basis daarvan wat en hoe hij gaat ontwerpen en wat hij deelt met de omgeving (ibidem). Door zijn aanwezigheid en eventuele interventies krijgt hijzelf als het ware ook een rol in het onderzoeksobject, hij staat er tenslotte niet meer helemaal buiten. Schön omarmt deze inmenging omdat het volgens hem kan leiden tot nuttige inzichten over unieke en onzekere situaties (Visser, 2010: 23). Bovendien scherpt het de geest van de onderzoeker als hij ziet wat voor gevolgen zijn interventies hebben:

*“Furthermore, the practitioners’ moves also produce unintended changes which give the situation new meanings. The situation talks back, the practitioner listens, and as he appreciates what he hears, he reframes the situation once again (Schön, 1983: 131-132).*

Hierbij is het wel een aandachtspunt dat de onderzoeker door een gebrek aan rationaliteit en een beperkte beschikking over informatie niet alle effecten zal kunnen overzien (Schön & Wiggins, 1992: 143). Toch blijft er een meerwaarde bestaan in het combineren van doen en denken. Het een stimuleert het ander als het ware (Schön, 1983: 280). Hierin onderscheidt hij *knowing-in-action* en *reflection-in-action*. Bij *knowing-in-action* ontstaat het inzicht door te aanschouwen hoe we doen wat we doen (Schön, 1992: 11). Bij *reflection-in-action* ontstaat het inzicht door het momentum te aanschouwen waarin men improviseert in reactie op een onverwachte unieke situatie (“*surprise*”) (ibidem).

Het potentieel van een ontwerp bereikt dus pas zijn actualiteit wanneer je het in de praktijk brengt en probeert te zien wat het teweeg brengt: “*It consists of action sequences such as observing a drawing, transforming it, and, observing the result, discover “certain unintended consequences”<sup>31</sup> of the transformation move*” (Visser, 2010: 23). Door te reflecteren op wat het ontwerp / de interventie teweegbrengt in de praktijk, kun je als onderzoeker leren aanschouwen en begrijpen wat werkt en wat niet. Indien nodig kan het

---

<sup>31</sup> “Certain unintended consequences” komt uit Schön & Wiggins, 1992: 139.

ontwerp dan worden bijgeschaafd. De onderzoeker past bij het interpreteren en interveniëren zijn eigen intuïtie toe waardoor er ontegenzeggelijk sprake is van subjectiviteit in deze methode:

*“He may reflect on the feeling for a situation that has led him to adopt a particular course of action, on the way in which he has framed the problem he is trying to solve, or on the role he has constructed for himself within a larger institutional context” (Schön, 1983: 62).*

### 10.6 De onderzoeker, het ontwerp en de praktijk (Drawing Principles In Action)

Tijdens de verkennende gesprekken met o.a. Dhr. Van Tilburg en Dhr. Groot die vooraf gingen aan mijn stage ben ik geïnformeerd over een aantal zaken rondom het WBP5. In oktober en december 2012 kreeg ik in mijn sollicitatiegesprekken mee dat er in de ambtelijke organisatie een drietal vragen speelde: Met wie gaan we samenwerken?; Hoe maak je ruimte voor “schuivende panelen” in het WBP5?; Hoe voorkom je de noodzaak van voortdurende herijking van een WBP? Op basis van deze vragen ben ik me gaan inlezen in voorbereidingsdocumenten voor het WBP5, zoals memo’s, om meer *feeling* te krijgen met wat er met deze vragen werd bedoeld. Met dezelfde intentie startte ik op dat moment ook mijn zoektocht naar relevante bestuurskundige literatuur. Tijdens mijn stage was ik er op gericht me met deze vragen bezig te houden. Zodoende was ik gefocust op het aanwezig zijn bij overleggen en bijeenkomsten waar deze vragen – en de invulling daarvan - mogelijk ter tafel zouden komen.

Telkens aan het einde van een vergadering of bijeenkomst werd ik gevraagd om als ‘buitenstaander’ een beschouwing te geven. Tijdens de mij geboden maximale vijf minuten nam ik de vrijheid om hetgeen er was besproken te duiden op basis van mijn interpretatie. Hierbij maakte ik gebruik van mijn eigen (subjectieve) waarnemingen en probeerde ik de besproken thema’s en discussies te verbinden met bestuurskundige theorieën en concepten. Tot mijn genoegen merkte ik dat mijn beschouwingen op prijs werd gesteld. Ik heb geen enkele keer zelf aangeboden om te beschouwen; ik werd er telkens nadrukkelijk om verzocht. Na de derde bijeenkomst te hebben bijgewoond heb ik Dhr. Groot en Dhr. Deen laten weten graag een meer adviserende rol op me te nemen. Zodoende kreeg ik in principe de volledige vrijheid om te beschouwen en te adviseren. Met deze ruimte om te mogen interveniëren op elk door mij gewenst moment, ben ik terughoudend omgegaan.<sup>32</sup> Ik wilde namelijk rustig groeien in de rol van ‘onderzoeker’ en proberen te oefenen met het herkennen van *reflection-in-action* en *knowing-in-action*.

---

<sup>32</sup> Hiermee wil ik niet suggereren dat ik mijn mond zelden heb open gedaan in alle vergaderingen en bijeenkomsten waarbij ik aanwezig was. Ik wil hiermee aangeven dat ik bewust ben omgegaan met adviserende en beschouwende interventies (uitspraken) omdat deze (schetsen van) mijn ontwerpprincipes bevatten waarop ik secuur wilde kunnen reflecteren.

*“Ik weet niet, in de loop van de tijd veranderde je rol bijna, vond ik. Want in eerste instantie werd je gevraagd om gewoon een reflectie te geven maar op een gegeven moment gingen we je ook wel echt om advies vragen had ik het idee. Over ‘wat vind jij, Johan’? En, ja jij hebt het lef en de durf om dan ook echt te zeggen wat je vindt en wat je opvalt”.*

**(Procesleider Afdeling Plannen en Projecten bij HHR, Mw. Kuiten)**

Ik had ook andere motieven bij de genoemde werkwijze die ik zelf typeer als ‘bewust geplaatste interventies op basis van adviezen en beschouwingen’. Ik wilde namelijk bijvoorbeeld voorzichtig toetsen of men ontvankelijk was voor wat ik stevast “de bespiegelingen van die snotneus uit de hoek” noemde. De werkwijze was overigens ook inherent aan het bewust willen afwachten van het juiste moment om eventuele ontwerpprincipes in de sociale werkelijkheid te injecteren.<sup>33</sup> Het ‘uitsluitend bewust en dus gematigd interveniëren’ gaf daarbij de ruimte om te oefenen in het secuur observeren en documenteren van mijn interventies en de effecten daarvan.<sup>34</sup> Hierbij ben ik mij overigens bewust dat mijn aanwezigheid *an sich* een ander verloop van een vergadering of bijeenkomst teweeg kan hebben gebracht, zelfs als ik helemaal niets zou hebben gezegd. Daarnaast begrijp ik dat de effecten die ik denk te hebben gezien (óók) constructies zijn van subjectieve interpretaties van mijn waarnemingen van een door mij geconstrueerde sociale werkelijkheid. Kort na mijn stageperiode heb ik daarom de drie personen waar ik het meest mee heb samengewerkt gevraagd naar welke interventies ze van mij konden herinneren, hoe zij mijn interventies hadden beleefd en welk effect dit heeft gehad. Zo heb ik mijn eigen interpretatie naast die van hen kunnen leggen. Dhr. Groot, Dhr. Deen en Mw. Kuiten kwamen in deze gesprekken tot uitspraken die vaak aansloten bij mijn interpretaties.<sup>35</sup> Graag presenteer ik hieronder de in mijn ogen noemenswaardige interventies die ik zo mogelijk zal illustreren met een citaat uit de reflectiegesprekken.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Al zijn er ook ontwerpprincipes ontstaan op basis van spontane inzichten (*reflection-in-action*) waar ik zo dadelijk op in zal gaan.

<sup>34</sup> Ingegeven vanuit de hiervoor besproken methode van Schön (zie paragraaf 10.5).

<sup>35</sup> Met Dhr. Groot had ik een een-op-een-gesprek. Met Dhr. Deen en Mw. Kuiten een driegesprek.

<sup>36</sup> Hierin zijn ook interventies opgenomen waar Dhr. Groot, Dhr. Deen en Mw. Kuiten geen uitspraken over hebben gedaan maar die ik wel het vermelden waard vind.

Op 26 maart 2013 werd de Project-Start-Up (PSU) gehouden. Het startschot als het ware van de verkenningen voor het WBP5. In deze bijeenkomst kwam de Secretaris-algemeen directeur van het HHR (Dhr. Haitjema) aan het woord om toe te lichten wat hij voor ogen had met het WBP5. Hij gaf twee verschillende personen de opdracht om een tennisbal in een vuilnisbak te gooien. De prullenbak, met een kleine ronde opening, stond ca. 5 meter bij de deelnemers vandaan. Persoon X gooide en miste de prullenbak. Persoon Y stapte 4 meter naar voren, gooide, raakte de prullenbak maar tot ieders hilariteit rolde de bal over de opening heen. Dhr. Haitjema concludeerde dat hoewel Persoon Y meer zekerheid had ingebouwd door dichterbij te gaan staan ook hij had gemist. Dit principe wilde hij als metafoor gebruiken voor wat hij voor ogen had met het WBP5: *“Ik weet alleen de richting voor over 6 jaar. Dus we hoeven niet per se te richten op alles precies goed krijgen. Laten we gewoon starten, laten we gewoon doen. Al werkende weg kom je steeds dichterbij, kom je er steeds meer achter wat wel of niet werkt”*.

Wat volgde was een discussie over ‘hoe ver je er dan naast mag zitten’; ‘of men mogelijkheden of doelen centraal zou stellen’; ‘hoe je tussentijds gaat evalueren of je op de goede weg zit’. Op deze laatste vraag antwoordde Dhr. Haitjema door te stellen dat er voortaan op ‘effecten’ zou moeten worden gestuurd. Want dat zou de werkwijze lossere, creatiever en flexibeler maken. Graag ziet hij dat dit wordt ingevuld door als HHR kennis op te gaan halen door het gebied in te trekken met een open houding: *“Regisseur zijn daarin en dat vertalen naar aanpak en ambitie. Zo doe je een aantal dingen: kennis gebruiken en je betreft ze erbij”*.

In mijn beschouwing heb ik de ca. 20 aanwezigen aangegeven dat veel van wat ze hadden besproken gerelateerd is aan adaptiviteit en adaptief management.<sup>37</sup> Ook gaf ik aan dat dé beste werkwijze niet bestaat en dat adaptief management zou kunnen helpen bij het vinden van een lossere, creatievere en flexibelere werkwijze. Deze interventie zou ik willen typeren als het ‘duiden van hetgeen er is besproken’. Na mijn uitspraken begreep ik onder anderen van Dhr. Groot dat het fijn kan zijn “om het beestje een naam te kunnen geven”. In dit kader werd ook de tabel over de breedte en diepte van participatie omarmd (zie paragraaf 2.1.1.1) en binnen de afdeling getoond tijdens presentaties en overlegmomenten.

*“Ja, jij werd vaak al gevraagd om je reflectie te geven op bepaalde momenten. Ik kan me de eerste keer herinneren en dat was volgens mij m’n eerste kennismaking met jou. Tijdens die PSU. En ik was daar wel van onder de indruk ik kan even niet reproduceren wat je allemaal zei maar ik denk van ‘hm het is heel prettig om iemand van buitenaf eigenlijk mee te laten kijken’. (...) dat vond ik heel waardevol”*

**(Procesleider Afdeling Plannen en Projecten bij HHR, Mw. Kuiten)**

<sup>37</sup> Ik herkende in dit voorbeeld namelijk een aantal van de in paragraaf 7.3 besproken condities en rigiditeiten van Lee, 1993.



Op 8 april 2013 had ik een gesprek met Dhr. Deen waarin hem onder andere vroeg naar wat in zijn ogen een procesplan is, wie er aan gaan werken en voor wie het geschreven wordt. Ook gaf ik hem aan dat ik een meer adviserende rol wilde innemen. In dat kader zou ik volgens hem kunnen meedenken met de actoren-analyse die men later die maand wilde opzetten. Zelf nam ik van de gelegenheid gebruik om twee interventies te plegen. Zo gaf ik ter kennisneming de tabel met de principes van procesmanagement uit De Bruijn et al., 2002: 56 (zie paragraaf 2.3.) en het volgende advies: *De inhoud die je in het proces wilt ophalen mag open blijven maar ga eens nadenken over waar je naar toe wilt in dit proces. Welke tussenstappen ga je nemen? Hoe ga je dit communiceren? En met wie ga je communiceren?*

Dhr. Deen was content met de tabel en gaf aan het goed te kunnen gebruiken en het te gaan bestuderen. Daarnaast vond hij mijn advies “een terechte opmerking” en beaamde dat er tijd moest worden ingepland voor deze tussenstap.

Ik had zelf de verwachting dat de interventie een significante maar voor mij onzichtbaar effect zou hebben gehad. Ik kan immers niet zien en herleiden hoe hij mijn adviezen in zijn dagelijkse werkzaamheden tot uiting brengt maar ging er wel vanuit dat hij dit deed na mijn interventie. In het reflectiegesprek gaf Dhr. Deen aan dat hij en zijn afdeling als vanzelf met deze principes werkten. Ook voordat ik hem de tabel had laten zien. Eigenlijk had mijn interventie in tegenstelling tot mijn verwachting dus geen significant effect gehad. Ik maakte van de mogelijkheid gebruik om opnieuw onder de aandacht te brengen wat de waarde kan zijn van de kennisneming van de principes: *Vergewis je van de stappen die je kunt maken in procesmanagement. Kijk of je deze (on)bewust al maakt en reflecteer dan of je met deze kennis nog (extra) winst kunt behalen.* Zowel Dhr. Deen als Mw. Kuiten beaamden dat de theorie inderdaad van waarde kan zijn en verzochten me de paragraaf over procesmanagement uit deze thesis met daarin de principes (opnieuw) toe te zenden.

Voor de eerste bijeenkomst (16 april 2013) met betrekking tot de actoren analyse werd ik verzocht een ‘voorzet te geven’ met betrekking tot mogelijke actoren in het veld. Zodoende had ik een document opgesteld met daarop alle bestuurlijke actoren (gemeenten, provincies en bestuurlijke samenwerkingsverbanden) in het verzorgingsgebied van het HHR. Besloten werd om de actoren proberen onder te brengen in groepen. Op 22 april werd in de tweede bijeenkomst besproken hoe deze groepen – samen met de door anderen genoteerde actoren - in een kwadrant konden worden geplaatst. Tijdens deze bijeenkomst opperde een deelnemer om omwille van de tijd en het overzicht een paar niet-relevant bevonden actoren compleet uit de kwadrant te halen. Hierna brak ik in de bijeenkomst in, om aan te kunnen geven dat dit vanuit de literatuur van procesmanagement wordt aangeduid als een mogelijke valkuil: *Beter laat je ze in het kwadrant en benoem je ze als niet-relevant maar dan heb je ze wel in het vizier wanneer de posities in de loop van de tijd verschuiven.* Mijn inbreng werd aangehoord maar terzijde geschoven.

Een aantal actoren die ik had aangedragen, met name de bestuurlijke samenwerkingsverbanden, vond men heel waardevol omdat ze daar zelf nog niet op waren gekomen. Mijn advies werd terzijde geschoven omwille van de tijd en het overzicht maar dat betekent niet dat men het advies niet heeft gehoord en het geen effect heeft gehad. Na afloop kwam de facilitator van de bijeenkomst namelijk naar me toe om aan te geven dat mijn inbreng weliswaar bruikbaar kan zijn maar dat er soms andere keuzes gemaakt worden ingegeven vanuit een andere invalshoek. Hiermee wil ik aangeven dat hoewel mijn advies niet is toegepast het mensen toch aan het denken zet en nieuwsgierig maakt naar wat wetenschappelijke theorieën kunnen toevoegen in het voorbereidingsproces van het WBP5. Van Dhr. Groot kreeg ik na deze interventie een opdracht om uit te gaan zoeken “wat de literatuur zegt over effectieve burgerparticipatie”. Naar mijn mening heb ik als onderzoeker en stagiair zodoende een wetenschappelijke bijdrage kunnen leveren aan de voorbereidingsfase.

Op dinsdag 11 juni was ik aanwezig bij een Portefeuillehouders Overleg (PoHo) tussen de ambtelijke organisatie, de Secretaris-algemeen directeur (Dhr. Haitjema) en de Dijkgraaf (D&H) (Dhr. Doornbos). In dit overleg probeerden de opdrachtnemers te achterhalen of ze hun opdracht goed hadden begrepen en of de opdrachtgevers zelf wel op één lijn zitten. Ook wordt er stilgestaan bij ‘hoe je het gebied dan met een open houding in kunt gaan’. Dhr. Doornbos spreekt over *“kom in het begin met een blanco blocnote het gebied in”*. Dhr. Haitjema voegt daar aan toe *“zet creatieve vragen uit”, “doe open uitnodigingen”* en *“ga het gebied in met ‘wat heb je nodig voor wonen, werken, recreëren’?”*.

Naar mijn idee gaf dit de opdrachtnemers meer idee van de richting waarin ze het moesten gaan zoeken. Echter, in de periode voor deze PoHo proefde ik bij hen dat ze behoefte hadden aan meer zekerheid op het gebied van de beschikbare financiële middelen om dit uit te werken. Daarom plaatste ik in reactie op hun toelichtingen de volgende interventie: *“Als ik daar even op mag inhaken. Jullie zetten een stip aan de horizon en spreken over vernieuwing. De organisatie is in de positie om te volgen maar ik merk daar de reflex van oude structuren en denken in termen van kosten en niet zoals jullie willen in ‘effecten’. Hoe kijkt u hier tegen aan? Wat mag het kosten? Of gaat het daar niet om”?*

In antwoord hierop gaf Dhr. Doornbos aan dit een terecht punt te vinden. Daarnaast moedigde hij de opdrachtnemers aan deze oude reflexen los te laten. *“Verras maar, durf maar”!* Deze uitspraak werd dankbaar in ontvangst genomen. Het leidde er toe dat Dhr. Doornbos in zijn enthousiasme voorstelde om persoonlijk mee te willen denken over een nieuwe en verrassende aanpak. De opdrachtnemers lieten er geen gras over groeien en vatte de koe bij de hoorns door meteen te counteren met *“wanneer zou u kunnen”?* Ik zag aan hen dat ze blij verrast waren dat het Dhr. Doornbos menens was toen hij gelijk zijn agenda controleerde en aangaf diezelfde week twee uur de tijd vrij te willen maken.

Aan alles merkte ik dat dit niet de gebruikelijke gang van zaken was. Na het overleg bleven de deelnemers van de ambtelijke organisatie langer dan gewoonlijk napraten. Ook haalde men elkaar enthousiast over om toch echt bij deze brainstormsessie met de Dijkgraaf

aanwezig te zijn. Ook ik werd nadrukkelijk verzocht deel te nemen vanuit de overtuiging dat ik opnieuw van waarde zou kunnen zijn met mijn adviezen en beschouwingen. Eén deelnemer verklaarde naderhand - treffend in mijn ogen - dat het overleg “nieuwe energie” had losgemaakt die hij nog niet eerder zo had ervaren binnen de organisatie. De interventie die ik hier had geplaatst had ik van te voren niet bedacht. Ik zie het als een voorbeeld van *reflection-in-action* waarbij ik instinctief aanvoelde dat ik als ‘onafhankelijke partij’ op dat moment met die uitspraak beide partijen inzicht kon verschaffen over elkaars positie en leefwereld. De reflectie vormt op zichzelf ook een basis voor een van de ontwerpprincipes (zie paragraaf 11.1.1).

Dhr. Deen: *“Het concreet voorbeeld is dat je denk ik bij D&H zat (...) je maakte toen een opmerking. Je zei eigenlijk van nou ‘beste Dijkgraaf betekent dan dat er ook geld is voor dit project je gaf hem weerwoord en je wilde eigenlijk duidelijk krijgen wat nou de ruimte voor ons was. Daar haalde hij bijna iets anders uit maar dat betekent wel dus dat je in die zin een functie / sturende rol heeft gehad want hij is daardoor wel zich weer bewust geworden van ‘dingen die ik zeg hebben een consequentie op de organisatie of op de loop van dit project dus daar moet ik wel rekening mee houden’. In die keren daarna is hij dat steeds ook – hij vroeg op een gegeven moment ook aan ons in die laatste sessie van ‘is dit wel een goed idee’”?*

Mw. Kuiten: *“Ja! Hij ging bij ons even toetsen van moeten we het wel doen, wat vinden jullie...”*

Dhr. Deen: *“En dat is wel echt iets wat komt door die opmerking die jij maakte. En dat vind ik dan wel weer grappig want de opmerking die jij maakte was van ‘als dat het is is er dan ook geld voor’. Maar je kleepte dat ook in met dat zij soms sneller gaan dan de rest van organisatie. En dat hebben zij er uitgehaald (...). Dat vond ik wel iets wat je directe invloed is geweest”.*

Mw. Kuiten: *“En het feit jij pleegt gewoon die interventie ook. Niet iedereen durft dat in zo’n setting, toch? Dus dat moet je vooral blijven doen”.*

(...)

Dhr. Deen: *“Aan de ene kant ben je nu student dan heb je ook een andere positie, dat is wel zo maar als je dat op een goede manier doet zie je dus dat je wel veranderingen kunt bereiken”.*

**(Procesleiders Afdeling Plannen en Projecten bij HHR, Dhr. Deen en Mw. Kuiten)**

Wat voortkwam uit de brainstormsessie op donderdag 13 juni 2013 is mijns inziens een belangrijke aanjager geweest van het verschuiven van het zwaartepunt in de

voorbereidingsfase. ‘Burgerparticipatie’ zou op een creatieve manier moeten worden ingezet, bij voorkeur in combinatie met benutten van *social media*. Door dit te koppelen aan de aanstaande verkiezingen leek daarmee hét antwoord te zijn op de vier centrale vragen (zie eerder in deze paragraaf).

*“We hebben vastgesteld dat we het meer dan ooit van binnen naar buiten omzetten naar van buiten naar binnen gaan”.*  
(Dijkgraaf van HHR, Dhr. Doornbos)

Op 25 juni 2013 is er wederom een PoHo, de laatste waar ik bij aanwezig kan zijn gedurende mijn stageperiode. Opnieuw wordt het overleg door de opdrachtnemers gebruikt om te controleren of ze de opdrachtgever - en de manier waarop invulling gegeven moet gaan worden aan die opdracht - goed hebben begrepen. Zodoende wordt in dit overleg veel van wat al op 11 en 13 juni was besproken herhaald: men wil inzetten op publieksparticipatie door onder andere gebruik te maken van *social media* en dit koppelen aan de waterschapsverkiezingen.

Na het overleg bespreken Dhr. Van Tilburg, Dhr. Groot en Dhr. Deen wat de volgende te nemen stap is in het proces. Hierbij benoemen ze dat men de kosten van publieksparticipatie niet mag onderschatten. In reactie daarop geef ik het volgende advies: *Denk ook aan de nazorg van publieksparticipatie. Je kunt er niet mee stoppen op de dag na de verkiezingen. Eigenlijk heb je langdurige nazorg nodig en een clubje die operationeel blijft om te communiceren over de opbrengsten, het vervolg en eventueel vragen van deelnemers kan beantwoorden.*

Dhr. Deen antwoordde hierop met: *“Zeer terechte opmerking”.*

Dhr. Van Tilburg vulde aan: *“Klopt helemaal, dat hebben we ook mis zien gaan bij [...]”.*

Deze uitspraak houdt rechtstreeks verband met het ontwerpprincipe die ik die week aan het schetsen was en uiteindelijk ook in deze thesis is opgenomen (zie paragraaf 11.1.4 en 12.1). Door deze interventie ben ik er achter gekomen dat mijn ontwerpprincipe hout snijdt en bovendien is herkend bij een ander project. Ik zou dit voorbeeld willen aanhalen als exponent van wat ik ‘Drawing Principles In Action’ zou willen noemen, waarbij ik heb opgetreden als Designer of Principles In Action (zie ook paragraaf 13.2).

Ten slotte, ik vond het bijzonder leuk om in het reflectie-driegesprek te vernemen van Dhr. Deen en Mw. Kuiten dat ik er in ben geslaagd om mijn rol van adviseur en onderzoeker in te vullen op een manier zoals ik die voor ogen had. Ik wilde met mijn adviezen en beschouwingen niet rigoureus sturen maar zaken duiden en verhelderen. Hiermee hoopte ik onduidelijkheid te verminderen voor de organisatie maar zo ook mijn interpretatie van de sociale werkelijkheid te optimaliseren. Ook droeg deze werkwijze bij aan het ontwikkelen en bijschaven van mijn ontwerpprincipes en een voorbeeld van wat ik noem ‘Drawing Principles In Action’.

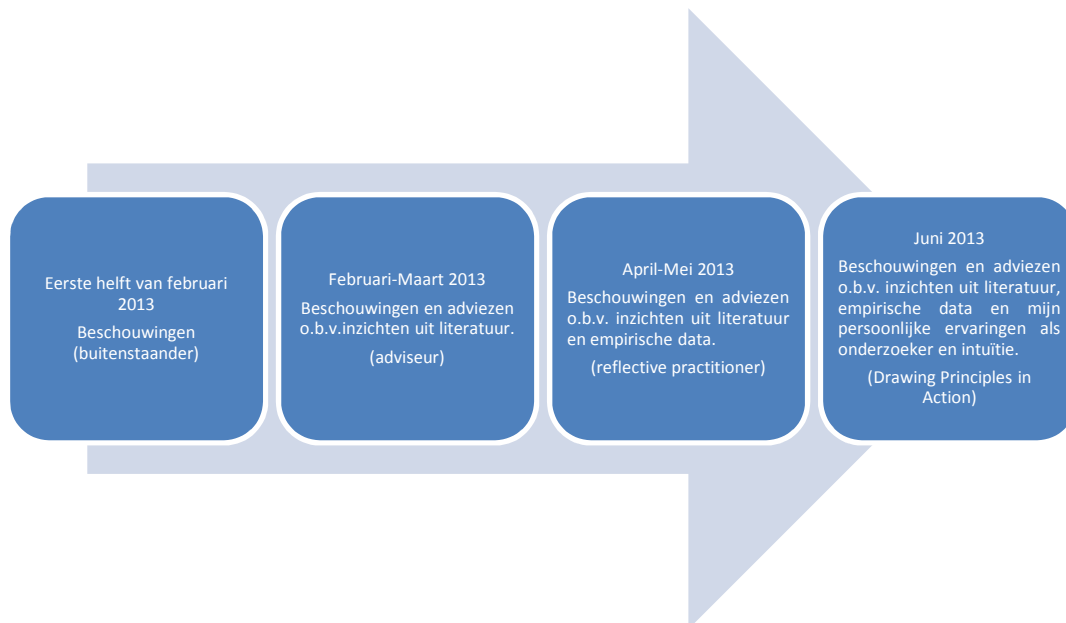
*“Je gaf een advies, of het advies was vaak misschien zelfs niet meer dan gewoon de spiegel die ik noemde. Volgens mij heb jij niet eens zo inhoudelijk gestuurd maar gewoon dingen scherper willen stellen van ‘bedoel je nu dit als je dit zegt’? Of ‘als je dit zegt heeft dat die en die consequentie’ dat is denk ik jouw rol geweest. Misschien maak ik het iets te klein maar goed dat is wat je volgens mij gedaan hebt daarmee hou je soms ook dan die spiegel voor”. (...) “Wees je bewust van het feit dat ‘niet-inhoudelijk zijn’ maar gewoon simpel een spiegel voorhouden dat dat écht een effectief instrument is”.*

**(Procesleider Afdeling Plannen en Projecten bij HHR, Dhr. Deen)**

### 10.7 Toetsing van ontwerpprincipes in de praktijk

Tijdens mijn stageperiode bij het HHR was ik enerzijds stagiair en onderzoeker terwijl ik anderzijds groeide in de rol van adviseur en *reflective practioner*. Ik heb de omgang met deze dubbele rol op een eigen wijze proefondervindelijk ingevuld. In mijn stageperiode van vijf maanden (februari 2013 t/m juni 2013) heb ik aan de hand van de literatuur over procesmanagement kennis kunnen nemen van ontwerpprincipes met betrekking tot processen. Deze heb ik goed kunnen gebruiken in mijn evaluerend onderzoek (zie paragraaf 2.1). Veel van deze principes bleken te herkennen in de processen van het BAW en de WZH zodat de principes een basis hebben gevormd voor de door mij opgetekende ontwerpprincipes (zie ook paragraaf 13.1). Zodoende heb ik in de praktijk kunnen ontdekken welke begrippen aan elkaar te relateren zijn en welke consequenties ontwerpprincipes met zich meebrengen.

Gedurende mijn stage werd ik steeds vaker gevraagd om niet alleen een vergadering of bijeenkomst te beschouwen maar op basis van mijn analyse ook te adviseren. Naar mate de tijd verstreek kon ik de adviezen onderbouwen met steeds meer knowhow. Eerst baseerde ik de adviezen op basis van mijn inzichten op basis van bestaande literatuur, zoals ik deze heb behandeld in module 1 en 2. Maar naar mate ik vorderde met het uitvoeren van het evaluerend onderzoek kreeg ik als onderzoeker en adviseur ook *feeling* met hoe de inzichten zich kunnen manifesteren in de praktijk. In mijn adviezen ging ik dus ook steeds meer putten uit mijn empirische data. Met deze adviezen heb ik geprobeerd de betrokkenen uit te dagen kennis te nemen van relevante inzichten uit de literatuur en de uitkomsten van mijn evaluerend onderzoek (zie ook ‘spiegel voorhouden’ in paragraaf 10.6). In de laatste maand van mijn stage achtte ik de tijd rijp om mijn adviezen een meer normatief karakter mee te geven. Ik ben hierbij ook mijn persoonlijke ervaringen als onderzoeker en mijn intuïtie in adviezen gaan verwerken. In mijn adviezen ging ik ook waardeoordelen opnemen en meer sturend adviseren. Hierdoor ontstonden er en omdat ik al (schetsen van sommige) ontwerpprincipes had, kon ik deze toetsen in de praktijk (Drawing Principles In Action).



**Figuur 10: Van beschouwer naar Designer of Principles In Action**

In de vorige paragraaf heb ik reeds twee voorbeelden gegeven van hoe ik in de maand juni een ontwerpprincipe in actie heb ontworpen (lees: Drawing Principles In Action) (d.d. 11 juni 2013) en hoe ik een schets van mij als Designer of Principles In Action heb gedeeld met een aantal betrokkenen in het voorbereidingsproces van WBP5 (d.d. 25 juni 2013). Het weekend na mijn stage heb ik gebruikt om al mijn indrukken en inzichten te vertalen naar ontwerpprincipes die ik in het volgende hoofdstuk zal presenteren. Het overgrote deel van deze ontwerpprincipes zijn dus na mijn stage geformuleerd, maar de achterliggende inzichten heb ik dus wel gedurende mijn stage opgedaan binnen mijn onderzoek en gedeeld binnen het HHR. Op 1 juli 2013, dus na mijn officiële stageperiode, heb ik een presentatie van de ontwerpprincipes uit hoofdstuk 11 verzorgd binnen het teamoverleg van de afdeling Beleid. Hier waren ook werknemers bij aanwezig waar ik niet uitvoerig mee heb samengewerkt. Na deze presentatie heb ik van enkele aanwezigen vernomen dat ze de ontwerpprincipes zien als een professionele strategische visie en dat ze tot nadenken stemmen.

Zoals ook in paragraaf 1.6 is aangegeven is deze scriptie als geheel gericht op het aanreiken van een handelingsperspectief, ofwel een advies aan het HHR inzake het WBP5. In de laatste maand mijn stageperiode en op 1 juli 2013 heb ik enkele ontwerpprincipes vormgegeven en gedeeld. Het heeft mij als onderzoeker en *designer* een bruikbare inkijk gegeven in hoeverre de betrokkenen bereid waren om naar normatieve adviezen te luisteren. Zo kon ik vaststellen dat de inzichten uit bijvoorbeeld procesmanagement en adaptief management over het algemeen omarmd werden. Het daadwerkelijk kunnen toetsen van hoe de ontwerpprincipes daadwerkelijk in de praktijk worden toegepast ligt echter buiten het bereik van deze scriptie. Enerzijds omdat de scriptie pas wordt aangeboden aan het HHR als deze af is (medio september 2013). Anderzijds omdat het HHR naar verwachting pas per september 2013 de voorbereidingsfase van het WBP5-proces verlaat en zal overgaan naar het daadwerkelijk uitvoeren van een procesplan.

## 11. Module 3: Bouwsteen III

In dit hoofdstuk zal de deelvraag van module 3 worden beantwoord:

- *Welke ontwerpprincipes volgen uit een koppeling tussen de empirische data uit module 1 en de theorieën en inzichten uit module 2?*

Als antwoord presenteer ik algemene ontwerpprincipes voor een procesgang waarin coproductie, procesmanagement, adaptief management en adaptief beleid worden gekoppeld.<sup>38</sup> Het antwoord op de vraag vormt de input voor de toegepaste ontwerpprincipes in paragraaf 12.1.

### 11.1 Ontwerpprincipes

In de periode oktober 2012 tot juli 2013 is door het HHR - en met mijn medewerking - al gewerkt aan (voorzichtige schetsen van) antwoorden op de drie vragen van het HHR (zie paragraaf 10.6). De context achter deze vragen is doorgeëvolueerd maar mijn onderzoek is zich blijven toespitsen op deze vragen en op de door mij geformuleerde hoofdvraag. In deze paragraaf ontvouw ik zodoende geen procesontwerp, maar ontwerpprincipes die de procesleiders van het HHR kunnen inspireren en waar zij hopelijk hun voordeel mee kunnen doen (zie paragraaf 10.3). De ontwerpprincipes zijn het resultaat van mijn bevindingen in Module 1 en Module 2 en het door mij uitgevoerde *Drawing Principles In Action*.

De ontwerpprincipes zijn dusdanig geformuleerd dat deze ook toepasbaar zijn buiten de casus van het WBP5. Omdat de principes een prescriptief karakter hebben worden ze gepresenteerd in de gebiedende wijs. Daarmee wil ik niet pretenderen dat deze ontwerpprincipes garant staan voor succesvolle coproducties die uitmonden in adaptieve beleidsvoering. De principes zijn bedoeld om procesarchitecten en procesbegeleiders te inspireren gebruik te maken van wetenschappelijke kennis en kunde.

#### 11.1.1 Met wie gaan we samenwerken?

- ❖ *Werk samen met zoveel mogelijk externe partijen waarbij sprake is van wederzijdse afhankelijkheid in relatie tot elkaar en hetgeen men gaat proberen te realiseren in de coproductie.*

Door partijen te betrekken in het samenwerkingsproces wordt voorkomen dat zij zich buitengesloten voelen en/of de resultaten zullen ervaren als een eenzijdig opgelegd product. Samenwerking kan vanuit deze aanname draagvlak opleveren die meer waard is dan de tijd die het kost om samen te werken. Door meerdere partijen uit te nodigen wordt het mogelijk om meerdere belangen aan elkaar te koppelen wat kan resulteren in een waardevolle *package-deal*. Bovendien stijgt de achting voor het uiteindelijke

---

<sup>38</sup> Een toelichting op welke ingrediënten ten grondslag liggen aan de ontwerpprincipes staat vermeld in paragraaf 8.3.

resultaat omdat de partijen zich mede-eigenaar weten van het product en weten dat het is voortgekomen uit meerdere schiftingen van een grote variëteit aan ideeën.

- ❖ *Bespreek en manage de verwachtingen binnen de eigen organisatie en die van de partijen waar mee wordt samengewerkt.*

Door bewust om te gaan met de eigen verwachtingen en die van anderen kan er meer onderling begrip ontstaan voor elkaars rollen, posities en belangen. Daarnaast kan worden voorkomen dat er verschillende interpretaties van het einddoel en/of eindresultaat naast elkaar bestaan zonder dat men dat van elkaar weet.

- ❖ *Stuur zowel intern als extern aan op (intensieve) interactie tussen ambtenarij en bestuurders.*

Door bijvoorbeeld bijeenkomsten te organiseren waarin bestuurders en ambtenaren elkaar kunnen ontmoeten komen beide belevingswerelden het dichtst bij elkaar. Bestuurders kunnen zien of en hoe hun opdracht overkomt. Ambtenaren kunnen direct vragen of ze de opdracht goed begrepen hebben.

### 11.1.2 Hoe maak je ruimte voor “schuivende panelen” in het WBP5?

- ❖ *Maak toekomstverkenningen en analyseer en integreer deze verkenningen in de voorbereidingsfase.*

Door meerdere toekomstverkenningen naast elkaar te kunnen leggen beschikt de organisatie over meerdere blauwdrukken voor mogelijke toekomst. Dit is niet alleen een basis van de voorbereiding van meerdere routes, het is ook een manier om de organisatie bewust te maken van de onzekerheden waarbinnen men opereert.

- ❖ *Monitor of deze verkenningen aansluiten bij de realiteit in de implementatiefase.*

In de voorbereidingsfase van beleid kan rekening worden gehouden met onzekerheid door meerdere toekomstverkenningen te doen. Wanneer men uiteindelijk heeft gekozen om één van de verkenningen leidend te laten zijn is het noodzakelijk regelmatig te controleren of de verkenning nog aansluit bij de realiteit.

- ❖ *Stel formele en regelmatige momenten van beleidsevaluatie vast.*

Door beleidsevaluatie een vast onderdeel te maken van de beleidsvoering in een context van onzekerheid, kunnen twee vliegen in één klap geslagen worden. Beleid evalueren wordt zo een vast onderdeel van de beleidscyclus in plaats van dat het het sluitstuk is. Enerzijds kan men daardoor tijdig reflecteren of het beleid voldoet en eventueel hierop bijsturen. Anderzijds zijn deze momenten geschikt om stil te staan bij wat men heeft geleerd en of dat benut kan worden in de verdere implementatie (continu evalueren en leren).

- ❖ *Formuleer tijdens het samenwerkingsproces afspraken over hoe men evaluatiemomenten organiseert gedurende de looptijd van implementatie.*

Door dit principe begrijpen de partijen dat de samenwerking niet ophoudt bij het ondertekenen van een gezamenlijk beleid. Ook in de implementatie is het noodzakelijk elkaar te blijven zien en spreken en waar nodig bij te sturen. Door hierover tijdens het samenwerkingsproces afspraken te maken kan worden voorkomen dat partijen in de



implementatiefase een afwachtende rol aannemen ten opzichte van elkaar. Men heeft immers afgesproken wie wanneer waarvoor verantwoordelijk is en hoe de evaluatiemomenten worden gefaciliteerd.

❖ *Bouw automatische bijstuurmechanismen in in het beleid.*

Dit principe is te vergelijken met van te voren afgesproken indicatoren in Regeerakkoorden die bepalen wanneer er (voldoende) aanleiding is om een akkoord open te breken. Een fictief voorbeeld: “Het Kabinet zal de komende vier jaar niet bezuinigen tenzij het begrotingstekort boven 3% van het BBP uitkomt. Indien dit toch gebeurt worden alle ministeries evenredig gekort om het begrotingstekort tot 3% te laten dalen”. Het is van te voren onzeker hoe een lopende begroting zich ontwikkelt maar toch zijn er afspraken gemaakt waarbinnen partners van elkaar weten in welke omstandigheden beleid automatisch wijzigt. Dit geeft de partijen ondanks de onzekerheid rondom onvoorziene ontwikkelingen zekerheid over de eventuele consequenties daarvan.

❖ *Behoudt ruimte voor maatwerk en vrijheid voor een eigen invulling in de implementatiefase.*

Door in een akkoord afspraken op hoofdlijnen te maken en dus niet alle afspraken volledig te detailleren bereikt men het beste van twee werelden. Enerzijds heeft men een gedeelde visie op hoofdlijnen, anderzijds de vrijheid om deze naar eigen inzichten en/of specifieke wensen in te vullen. Door deze wijze van beleidsformulering ontstaat er dus een marge waarbinnen partijen een eigen vrijheid hebben.

### 11.1.3 Hoe voorkom je de noodzaak van voortdurende herijking van een WBP?

❖ *Investeer voortdurend in wederzijds vertrouwen.*

Vertrouwen staat in relatie tot allerlei factoren (zie paragraaf 8.3). Een van de belangrijkste in dezen is dat men elkaar *real life* ziet en spreekt. Het is een valkuil om na een intensieve samenwerking die heeft geleid tot een akkoord de contacten te verbreken of alleen te onderhouden via bijvoorbeeld e-mail. Dit geldt zowel voor externe contacten als voor in de eigen organisatie. Wederzijds vertrouwen is namelijk van belang omdat het ruimte biedt aan partijen om indien nodig tijdelijk van de afspraken af te wijken zonder dat hiervoor een bestuurlijke herijking voor nodig is.

❖ *Investeer in cross-overrelaties tussen ambtenarij, bestuurders en volksvertegenwoordigers.*

Bij akkoorden met een langere looptijd dan een verkiezingscyclus van vier jaar ontstaat er een spanningsveld waarbij het ‘oude’ college beleid vaststelt voor het ‘nieuwe’ college. Ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn er samen voor verantwoordelijk om binnen dit spanningsveld gedurende de looptijd iedereen de kans te geven (indirect) mede-eigenaarschap te ontwikkelen. Ook hierbij kan het helpen om elkaar vroegtijdig (nog voor men met anderen gaat samenwerken met externen) te zien en te spreken. Hierbij geniet het de voorkeur om met zijn allen bij elkaar te komen en niet uitsluitend bilaterale overleggen te voeren.

- ❖ *Stimuleer een adaptieve mindset van de organisatie en externe partners.*  
Om adaptiviteit en experimenterend leren te kunnen uitvoeren - en te benutten - is het noodzakelijk dat de principes achter deze mindset binnen de organisatie en de externe partners wordt gekend en begrepen. Het draait hierbij om het schetsen van de samenhang tussen onzekerheid, samenwerken, tijd, kennis en leren. Dit kan bijvoorbeeld door de opdrachtgever worden toegelicht.
- ❖ *Stimuleer waar het kan zelforganisatie.*  
Om zelforganisatie te kunnen stimuleren dient de organisatie eerst mogelijke verschijningen ervan te ontdekken binnen het eigen verzorgingsgebied. Door actief te speuren naar signalen van onafhankelijke/spontane initiatieven van bewoners en/of belangengroepen die gerelateerd kunnen worden aan de eigen beleidsopgave kan men op zelforganisatie stuiten. Door deze initiatieven te ondersteunen kan er een waardevolle verbinding worden aangegaan waardoor gebiedskennis gemakkelijk(er) kan doordringen in de eigen organisatie. Bovendien maakt dit het koppelen van innovatieve oplossingen aan issues mogelijk.
- ❖ *Hanteer het subsidiariteitsbeginsel bij besluitvorming.*  
Door besluitvorming hiërarchisch gezien zo laag mogelijk te organiseren c.q. vormen van zelfbeschikking toe te vertrouwen aan derden ontstaat er een situatie waarbij de 'zelfbeschikkingnemer' verantwoordelijkheid krijgt en zal moeten nemen. Dit heeft als voordeel dat er (nog) meer partijen/groepen langdurig(er) bij het beleid betrokken kunnen worden. Dit kan een positieve invloed hebben voor draagvlak van het beleid en het kan bijdragen aan een verbeterde doorstroming van kennis en (creatieve) ideeën naar de top van de piramide. De gedachte hierbij is dat hoe dichter men zich organiseert en wortelt bij of in het verzorgingsgebied des te sneller men kan inspelen op veranderingen. Verondersteld wordt namelijk dat de effecten van het beleid het snelst zichtbaar en ervaren worden door de mensen die er mee te maken krijgen of de resultaten ervan in hun eigen omgeving kunnen waarnemen.
- ❖ *Koppel waar mogelijk andere beleidscycli met een korte looptijd aan die van het WBP.*  
Door andere beleidsstukken op te hangen aan de hoofdlijnen van het WBP wordt het mogelijk om het WBP overeind te houden en de uitwerking en accentuaties aan te brengen in niet-wettelijk verplichte beleidsdocumenten.

#### 11.1.4 Overig

- ❖ *Richt de overlegstructuur in met meerdere werkgroepen (schillen).*  
Door te overleggen in en met meerdere ingerichte werkgroepen wordt het mogelijk om meerdere personen bij het samenwerkingsproces te betrekken en met elkaar kennis te laten maken. Bijvoorbeeld per gremium. Bestuurlijke beslissingen vanuit de binnenste schil resoneren door in de buitenste schil en de buitenste schil bereid zaken voor waar in de binnenste schil om wordt verzocht. Om elkaar goed te begrijpen is contact/interactie tussen de werkgroepen geboden.

- ❖ *Wanneer men voor het middel publieksparticipatie kiest moet men van te voren vaststellen wat hiermee wordt beoogd zodat hierover helder gecommuniceerd kan worden met (potentiële) deelnemers.*

Een organisatie kan weliswaar een 'open' uitnodiging sturen naar potentiële deelnemers maar het zal te allen tijde helder voor ogen moeten hebben wat het wil bereiken met publieksparticipatie. Alleen op die manier kan er worden bepaald welke rol er kan worden gegeven aan deelnemers. Het is belangrijk om deelnemers van te voren goed te kunnen informeren over hun rol zodat daarover geen misverstanden kunnen ontstaan. Bovendien is het belangrijk om van te voren vast te stellen wanneer er 'genoeg' is 'opgehaald' en de actieve publieksparticipatie zal eindigen zodat ook daarover helder gecommuniceerd kan worden met deelnemers.

- ❖ *Van te voren mag het 'open' blijven hoe de inhoud van het beleid er uit komt te zien maar bepaal wel tijdig waar je naar toe wilt in het samenwerkingsproces. Welke tussenstappen kan men nemen en is men van plan om ook daadwerkelijk te nemen? Hoe gaat dit worden gecommuniceerd? En met wie?*

Om ruimte binnen een samenwerkingsproces en de beleidsfasen toe te laten is het wel belangrijk om van te voren kaders af te spreken waar die ruimte en vrijheid ophoudt. Ook kan er worden afgesproken hoe deze kaders kunnen worden bijgesteld en wie de kaders bewaken.

- ❖ *Wees scherp op het herkennen van het spanningsveld tussen vaste/oude structuren vs. de (ver)nieuw(d)e aanpak die experimenterend leren voortbrengt.*

Tijdens het uitvoeren van experimenterend leren c.q. het aanmoedigen van het koppelen issues aan creatieve en flexibelere werkwijzen is het belangrijk om scherp te zijn op waar dit botst met 'oude structuren'. In mijn onderzoek heb ik dit teruggezien in de tijd die het nodig heeft gehad om als opdrachtgever de boodschap van een nieuwe aanpak en wat daaronder moet worden verstaan echt te laten landen bij de opdrachtnemers. Door hier scherp op te zijn kan er een brug worden gevormd tussen deze zienswijzen.

- ❖ *Formuleer tijdens het samenwerkingsproces en een eventuele publieksparticipatie afspraken over welke 'schil' in 'stand-by-modus' blijft draaien tijdens de implementatielooptijd.*

Als men ervoor kiest om publieksparticipatie te incorporeren in het samenwerkingsproces, de beleidsvoorbereiding en/of beleidsformulering is het van belang om het contact met burgers ook in de implementatiefase te onderhouden. Op deze manier kunnen opbrengsten, het vervolg en eventueel vragen van deelnemers goed worden gecommuniceerd. Dit voorkomt dat deelnemers zich achteraf gaan afvragen wat hun tijd en energie heeft opgeleverd en dat zou teleurstellend zijn voor zowel de gastheer als de genodigden. Door tijdens het samenwerkingsproces al afspraken te maken over welke 'schil' c.q. werkgroep hiervoor verantwoordelijk is kan van publiekscommunicatie een onderdeel van de samenwerking gemaakt worden.

- ❖ *Benut procesmanagement en leg de nadruk op 'ruimte' zowel in- als na het proces.*

Tijdens mijn evaluatief onderzoek heb ik meermalen gemerkt hoe nuttig het kan zijn om bewust om te gaan met procesmanagement. Met name viel mij op hoe relatief eenvoudig inzichten uit procesmanagement zijn in te passen omdat het in de kern gaat om de bewustwording van (mogelijk) te nemen stappen in processen. Met name het concept van 'ruimte' overlaten in- en na het proces sluit goed aan bij adaptief management en adaptief beleid.

- ❖ *Wees in de eigen organisaties en ten opzichte van externe contacten zo open en eerlijk mogelijk over de eigen agenda c.q. belangen, behoeften en wensen.*

Door een open houding aan te nemen en transparant te zijn over de eigen agenda c.q. belangen, behoeften en wensen kunnen anderen hiervan kennis nemen, de standpunten leren begrijpen en werken aan vertrouwen. Eventueel kan ervoor gekozen worden om een (ervaren) procesmanager deze openheid te stimuleren.

- ❖ *Zet in op (intensief) face-to-face-contact met de actoren waarmee men wil samenwerken zodat men elkaar kan leren kennen en vertrouwen.*

Elkaar 'in het echt' ontmoeten, met elkaar praten en samenwerken doet het vertrouwen in elkaar toenemen. Bovendien kan het bijdragen aan een meer open en kwetsbare opstelling van actoren zodat belangen worden benoemd. Deze basis blijkt vooral wederzijds begrip te stimuleren (zie ook paragraaf 11.1.1).

## 12. Beantwoording hoofdvraag

De module opbouw van deze scriptie heeft ertoe geleid dat het beantwoorden van de hoofdvraag in dit hoofdstuk apart wordt weergegeven. Het antwoord op de hoofdvraag is namelijk een optelsom van de drie modules. De deelvragen die in deze scriptie zijn gehanteerd zijn wel apart beantwoord in de verschillende modules. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste uitkomsten van de onderzoeksresultaten van de verschillende modules worden gebruikt om de hoofdvraag van deze thesis te beantwoorden.

### 12.1 Beantwoording hoofdvraag

De vraagstelling die tijdens het onderzoek centraal stond luidde:

*Vanuit welke ontwerpprincipes kan het Hoogheemraadschap van Rijnland een adaptieve beleidsvoering begeleiden en hoe kan het deze ontwerpprincipes toepassen op het WBP5?*

Het handelingsperspectief dat hieronder wordt gepresenteerd bouwt voort op de besproken resultaten uit de voorgaande modules, de inhoud van de module-verbindende intermezzo's en de geformuleerde ontwerpprincipes in paragraaf 11.1. Zo gezien is deze paragraaf gefocust op het beantwoorden van het tweede gedeelte van de hoofdvraag waarin ik het HHR specifiek adviseer hoe de ontwerpprincipes kunnen worden toegepast op het WBP5 als document en proces. De ontwerpprincipes worden gecombineerd met mijn analyse uit paragraaf 9.4 en daarnaast bevatten ze ook aanbevelingen. De ontwerpprincipes zijn toepasbaar gemaakt door ze zo te formuleren dat ze als strategische houvast c.q. geheugensteun kunnen worden gebruikt bij de beleidsvoorbereiding, beleidsformulering en/of beleidsimplementatie van het WBP5.

❖ *Een nieuwe werkwijze vraagt om een reflectie van de eigen overlegstructuren.*

De fragmentatie binnen de organisatie leidt ertoe dat er een taak is weggelegd voor de organisatie als geheel om intern samen te werken en elkaar te leren vertrouwen en te begrijpen in het WBP5-project. Ik vind het opmerkelijk dat de organisatie in wil zetten op een nieuwe werkwijze - 'buiten naar binnen halen' - maar de bestaande interne overlegstructuren hier niet op aanpast. Hiermee bedoel ik dat DB/D&H, AB/VV en de ambtelijke organisatie elk in hun eigen structuren overleggen en er voornamelijk bilaterale overleggen zijn. Ik zou er een meerwaarde in zien om ook intern een vernieuwde aanpak te overwegen. Door bijvoorbeeld één grote themabijeenkomst te organiseren voor alle bij het WBP5 betrokken interne actoren kunnen ze elkaar leren kennen en rol- en taakverdeling bespreken.

❖ *Stel vast wie waarvoor verantwoordelijk is en licht toe waarom er voor deze rol- en taakverdeling is gekozen.*

Uit mijn gesprekken met verschillende betrokkenen bij het WBP5 is gebleken dat niet voor iedereen duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is rondom het WBP5. In de

praktijk is de (politieke) rolverdeling zoals deze is geschetst in paragraaf 9.2 niet zo scherp. De rolverdeling beweegt bijvoorbeeld mee met de interpretatie van de personen op sleutelposities. Ik zou willen adviseren om duidelijk uiteen te zetten hoe het is gesteld met de primaat van de politiek (VV) t.o.v. DB & AB en welke positie de ambtelijke organisatie in dezen inneemt.

❖ *Bezint eer gij met publieksparticipatie begint.*

Het is mij opgevallen dat de organisatie nog niet heeft uitgekristalliseerd welke consequenties publieksparticipatie met zich meebrengt en of publieksparticipatie wel het juiste middel is bij de doelen die ze zichzelf stellen. Daarnaast worstelt de organisatie met hoe 'open' de 'open vragen' zouden kunnen zijn en of burgers over genoeg inhoudelijke en technische kennis beschikken om überhaupt te kunnen antwoorden. Ik zou het HHR willen adviseren zich goed te realiseren dat publieksparticipatie niet zelden een kwestie is van de lange adem in met name het onderhouden van de contacten in het gebied. Als het HHR kiest voor publieksparticipatie zou het er mijns inziens verstandig aan doen van te voren te bedenken welke groep werknemers/afdeling de 'nazorg' van publieksparticipatie op zich zal nemen. Hiermee kan worden voorkomen dat er niemand verantwoordelijk is voor het onderhouden van de contacten wanneer de consultatiefase is geëindigd. Ten slotte denk ik dat het HHR er verstandig aan zou doen om te leren van ervaringen van andere waterschappen met publieksparticipatie.

❖ *Verbreed de scope van het willen activeren van publieksparticipatie door ook te kijken naar reeds bestaande zelforganisatie. Probeer dit te herkennen en eventueel te stimuleren.*

Het HHR wil actief publieksparticipatie op gaan zetten maar heeft nog niet besproken, laat staan overwogen, onderzoek te doen naar welke (vormen van) zelforganisatie er reeds sprake is in het gebied. Mogelijk zou het herkennen en stimuleren van zelforganisatie een aanknopingspunt kunnen opleveren die aansluit bij de wensen en behoeften om 'buiten naar binnen te halen'. Het HHR zou kunnen overwegen om met deze vormen van zelforganisatie (verregaand) samen te werken. Ook kan men er voor kiezen hen autonomie toe te vertrouwen maar beide opties beogen het tot stand brengen van een langdurigere relatie waarin gebiedskennis zijn weg naar het HHR kan vinden.

❖ *Benut de expertise van ervaren begeleiders van publieksparticipatie en samenwerkingsprocessen.*

Het inschakelen van externe begeleiding en facilitering van de publieksparticipatie wordt momenteel door het HHR onderzocht. Ik zou willen aanbevelen ook te onderzoeken of externe begeleiding kan worden ingeschakeld voor het procesmanagement.

❖ *Koppel beleidsevaluatiemomenten aan de factor 'tijd'.*

Het HHR kan van te voren vaste beleidsevaluatiemomenten inbouwen door van te voren vast te stellen welke onzekerheden zijn gerelateerd aan tijdgebrek of bij welke

onzekerheden 'de tijd zal leren' wat het beste is. Hiermee kan een begin worden gemaakt met het loslaten van overrationele voorbereiding en het toestaan van *learning by doing*.

- ❖ *Koppel automatische bijstuurmechanismen aan de relatie tussen onzekerheden en uitvoeringsspecifieke factoren.*

Het HHR kan automatische bijstuurmechanismen in het beleid inbouwen door bijvoorbeeld onzekerheden in relatie te brengen met temperatuur of neerslag. Door te werken met bandbreedtes

- ❖ *Benut commitment power door personen op sleutelposities duidelijk uiteen te laten zetten welke koers wordt ingezet.*

Ik zou het HHR willen adviseren om eerst binnen de eigen organisatie duidelijk te zijn over waarom er vanuit D&H wordt gestuurd op het 'buiten naar binnen halen'. Op deze manier kunnen alle betrokkenen rondom het WBP5 kennisnemen van deze koers en eventueel hun mindset hier op aanpassen.

- ❖ *Manage de introductie van de nieuwe werkwijze door te zorgen voor harmonie tussen de werknemers die zich prettig voelen binnen de oude structuur en de werknemers die zich vol enthousiasme storten op de nieuwe mogelijkheden.*

Het HHR heeft ervoor gekozen om, aangejaagd door D&H en de Secretaris-algemeen directeur, te komen tot nieuwe werkwijzen waarin er meer- en onbevangen geluisterd moet gaan worden naar de omgeving. Het is nog de vraag in welk tempo de nieuwe werkwijzen zullen worden geïntroduceerd en hoeveel impact dit op de organisatie zal hebben. Het is mij hierbij opgevallen dat er werknemers zijn die de nieuwe werkwijze zien als een kans maar dat er ook werknemers zijn die dusdanige zware bedenkingen hebben dat zij het liever – bij voorbaat – bij het 'oude' willen laten. Hierin is er een taak weggelegd voor de organisatie om beide stromingen 'binnenboord' te houden. Ook kan het helpen om te blijven uitleggen wat de gedachte achter de nieuwe werkwijze is. Al neemt men nog zo veel maatregelen om het beleid op zichzelf adaptiever te maken, een adaptieve beleidsvoering valt of staat met hoe het in de praktijk wordt ingevuld.

- ❖ *Koppel (beleids)cycli met een langere looptijd aan cycli met een korte(re) looptijd en integreer deze koppeling zorgvuldig.*

Het HHR is van plan het WBP5-cyclus bijvoorbeeld te koppelen aan een jaarlijks Meerjarenperspectief (MJP) en de verkiezingen. Het voordeel van deze koppeling is dat het WBP5 een mastervisie kan blijven en de specifieke uitvoeringsonderdelen kunnen worden ondergebracht in de documenten van andere cycli. Op deze manier wordt voorkomen dat het WBP5 elementen gaat bevatten die de noodzaak van herijking vergroten.

- ❖ *Maak van evalueren een onderdeel van de beleidscyclus in plaats van het eindpunt.*

Het HHR heeft een lange traditie met het evalueren van WBP-en aan het eind van de cyclus. Ik zou willen voorstellen dit aan te passen en van evalueren een onderdeel van de beleidscyclus te maken. Daarbij zou ik het aanbevelen om iemand (intern) te benoemen die zich kan richten op het observeren en documenteren van leereffecten.

## 13. Reflectie

### 13.1 Vergelijkende reflectie ontwerpprincipes

Inherent aan de gekozen onderzoeksstrategie en opzet met meerdere modules is er sprake van een relatie tussen de ontwerpprincipes die ik heb vernomen uit de literatuur en welke ik zelf op basis van mijn onderzoek heb opgetekend in paragraaf 11.1 en 12.1. De hechtheid van deze relatie verschilt per ontwerpprincipe. Graag wil ik op deze plek stil staan bij hoe nuttig de inzichten uit het boek *Procesmanagement* van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) zijn geweest. Mijn indicatoren en interviewvragen met betrekking tot procesmanagement heb ik grotendeels op basis van hun theorie bepaald. Tijdens dat evaluatieve onderzoek is gebleken hoe actueel de theorie (nog steeds) is. Mijn onderzoeksresultaten in module 1 kunnen mijns inziens dan ook gelezen worden als een bevestiging van veel van hun omschreven ontwerpprincipes.

Omdat er in module 2 aandacht is besteed aan adaptief management en adaptief beleid hebben de ontwerpprincipes die ik heb geformuleerd wel andere accenten. Mijn onderzoek is daarmee van toegevoegde waarde geweest omdat het de ontwerpprincipes uit coproductie, procesmanagement, adaptief management en adaptief beleid met elkaar heeft verbonden. Het doel van mijn ontwerpprincipes en de achterliggende studie is wat dat betreft rijker. Daarnaast heb ik twee typen ontwerpprincipes genoteerd. In paragraaf 11.1 zijn het algemene ontwerpprincipes maar in 12.1 zijn ze toepasbaar gemaakt voor een specifieke beleidspraktijk waar men op zoek is naar het invulling geven aan adaptiviteit (zie voor een nadere toelichting ook paragraaf 13.4).

Ter illustratie geef ik hieronder drie voorbeelden bij drie typen relaties van ontwerpprincipes uit de literatuur en de door mij geformuleerde en toegelichte ontwerpprincipes.

Type relatie 1: Overgenomen uit de literatuur maar begeleid met een eigen interpretatie in de toelichting. Bijvoorbeeld om de ontwerpprincipes toepasbaar te maken voor de specifieke casus.

Ontwerpprincipe: *Stel formele en regelmatige momenten van beleidsevaluatie vast (paragraaf 11.1.2).*

De ontwerpprincipes die betrekking hebben op adaptief beleid komen uit de behandelde literatuur uit paragraaf 7.3. Wel heb ik deze ontwerpprincipes begeleid van een eigen interpretatie en toelichting. De reden dat ik deze ontwerpprincipes opneem in mijn stuk is omdat ze passen bij het onderwerp en bijdragen aan een completer handelingsperspectief. De reden dat ik ze niet heb bewerkt en/of heb verrijkt met nieuwe inzichten is omdat ik de ontwerpprincipes in het kader van een literatuurstudie in mijn scriptie heb besproken. Daarnaast hebben de ontwerpprincipes die gelieerd zijn aan adaptief beleid geen onderdeel



uitgemaakt van het evaluatieve onderzoek zodat er ook geen resultaten uit een empirische data-analyse voor handen zijn.

Type relatie 2: Voortbouwen op bestaande literatuur en verrijken met nieuwe inzichten.

Ontwerpprincipe: *Richt de overlegstructuur in met meerdere werkgroepen (schillen) (paragraaf 11.1.4).*

Dit ontwerpprincipe is min of meer letterlijk in deze bewoordingen terug te lezen in het boek van De Bruijn et al. Het is echter ook een belangrijk onderzoeksresultaat van mijn onderzoek omdat ik het werken in 'schillen' in beide cases heb herkend. Daarnaast is het woord 'schillen' zelfs door één van de respondenten in een vergelijkbare context is gebruikt. De toelichting van de Bruijn et al. heeft uitsluitend betrekking op procesmanagement in relatie tot het managen van voortgang en het wegleggen van conflicten (De Bruijn et al., 2002: 160-162). Op basis van mijn onderzoek en toelichting volgt vervolgens dat deze werkwijze ook bijdraagt aan meer mogelijkheden tot interactie tussen bestuurders en ambtenaren. Bovendien kan het bijdragen aan een adaptieve beleidsvoering als ten minste één van de schillen door blijft functioneren in de implementatiefase (zie paragraaf 5.1.7). Dit inzicht is weggelegd in een nieuwe, scherper geformuleerd ontwerpprincipe: *Formuleer tijdens het samenwerkingsproces en een eventuele publieksparticipatie afspraken over welke 'schil' in 'stand-by-modus' blijft draaien tijdens de implementatielooptijd (paragraaf 11.1.4).*

Type relatie 3: Inzichten uit verschillende theorieën uit bestaande literatuur, die in samenhang en op basis van empirische data-analyse samenvallen in nieuwe ontwerpprincipes

Ontwerpprincipe: *Wees scherp op het herkennen van het spanningsveld tussen vaste/oude structuren vs. de (ver)nieuw(d)e aanpak die experimenterend leren voortbrengt.*

Dit type ontwerpprincipes komen voort uit een totale optelsom van alle drie de modules. Hierin komen de inzichten die ik als onderzoeker heb opgedaan uit de literatuur van beide modules, maar niet rechtstreeks te herleiden zijn tot een specifiek bestaand ontwerpprincipe, samen met de resultaten van mijn empirische data-analyse en de uitkomsten van *Drawing / Designing Principles In Action*.

### 13.2 Reflectie op Drawing Principles In Action

In antwoord op mijn onderzoeksdoelstelling, namelijk het aanreiken van een handelingsperspectief welke adaptieve beleidsvoering kan begeleiden, ben ik op zoek gegaan naar een passende wetenschappelijke methode. Hierbij kwam ik vrij snel uit bij het bij mij tot dan toe nog onbekende ontwerp onderzoek. Terwijl ik mij in deze methode verdiepte kwam ik tot het inzicht dat in mijn onderzoeksdoelstelling en mijn hoofdvraag een

discrepantie aanwezig was die ik op een eigen manier zou moeten overbruggen. Het aanreiken van een handelingsperspectief voor adaptieve beleidsvoering is namelijk iets anders dan dat deze ook begrijpelijk en toepasbaar moet zijn in een specifieke casus.

Vanuit deze assumptie is het idee ontstaan om meerdere typen onderzoek met meerdere onderzoeksfuncties naast elkaar te laten bestaan. In eerste instantie richtte mijn onderzoek zich op het formuleren van noodzakelijke condities om adaptieve beleidsvoering te kunnen begeleiden. Enerzijds algemene condities om daarmee mijn onderzoeksdoelstelling te behalen, anderzijds casusspecifieke condities om daarmee de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Echter, naarmate ik vorderde kwam ik tot andere ideeën omdat de casus van het WBP5 zich maar bleef ontwikkelen (zie ook paragraaf 10.3). Ik kwam uit bij het formuleren van ontwerpprincipes die in mijn ogen het meest geschikt zijn om de toepasbaarheid te waarborgen omdat ze concreet opgeschreven kunnen worden maar tevens een zekere afstand kunnen bewaren tot cases. Door ze bovendien in gebiedende wijs aan te bieden komt het dicht in de buurt van een advies. Toch blijft er wel nadrukkelijk ruimte voor een eigen interpretatie en om naar eigen inzicht keuzes te maken welke ontwerpprincipes wel of niet in de praktijk gebracht gaan worden.

De hierboven genoemde uitgangspunten vielen samen met de wens van het HHR – en mijn ambities - om ook tijdens mijn stage een adviserende rol op me te nemen. Hierdoor werd ik onderdeel van de beleidsvoorbereiding en maakte ik kennis met *reflection-in-action* en *knowing-in-action*. Mijn onderzoek kreeg daardoor ook het karakter van *action-research* mee waardoor ik kon oefenen in de rol van *reflective practitioner* en daar mijn eigen invulling aan heb toegevoegd.

Dit onderzoek is daarmee ook een toevoeging geweest aan Schöns strategie (zie paragraaf 10.5 en 10.6). Het heeft mij als onderzoeker zeer verheugd hier door een toevallige samenloop van omstandigheden aan te hebben mogen bijdragen. Het heeft me namelijk geïnspireerd en gemotiveerd om van de gebaande onderzoekspaden af te durven wijken en ‘intuïtie’ een prominente plaats te geven in het verrichten van onderzoek. De ‘prijs’ die ik hiervoor heb moeten betalen, namelijk het nauwkeurig bijhouden van welke bijeenkomsten ik heb bijgewoond, welke interventies ik zou gaan plegen en heb gepleegd en de reflectie hierop, heb ik er graag voor over gehad.

### 13.3 Reflectie op scriptieopbouw

De scriptieopbouw met de verschillende modules heeft mij – en hopelijk ook de lezer – geholpen om de verschillende typen onderzoeken en onderzoeksfuncties helder van elkaar te kunnen scheiden. Een nadeel van deze weergave is dat het mogelijk zo overkomt dat de onderzoeken een zekere anciënniteit of chronologische volgorde representeren en/of dat de onderzoeken elkaar niet hebben beïnvloed. Dit is echter niet het geval. Hoewel wel is gestart met het zoeken naar literatuur zoals deze is opgetekend in module 1 ving ik ook al vrij snel aan met mijn literatuurstudie naar adaptief management en adaptief beleid. De inzichten uit de theorie uit module 1 en 2 hebben mij beiden nuttige inzichten opgeleverd die van waarde waren in het uitvoeren van het evaluatieve onderzoek en het vormgeven van het

ontwerpend onderzoek. Terugkijkend op het afgelopen jaar moet ik dan ook concluderen dat de scriptieopbouw geen recht doet aan de soms chaotische speurtocht en het eindeloze gepuzzel om de onderzoeksresultaten zo weer te geven dat ze ook naar eer en geweten kunnen worden toegelicht en verantwoord.

#### 13.4 Opmerkingen ten aanzien van onderzoek en aanbevelingen voor nader onderzoek

Gezien de beperkt beschikbare tijd voor dit onderzoek zijn er een aantal zaken niet onderzocht terwijl deze wel van waarde hadden kunnen zijn in deze thesis. Voor ik dit per module zal bespreken wil ik graag benadrukken dat het voorliggende verslag van dit onderzoek – en mijn analyses daarin - zijn gebaseerd op mijn persoonlijke interpretatie. Ook de manier waarop ik *reflective practice* heb toegepast en daar een eigen invulling aan heb gegeven zijn inherent verbonden aan eigen keuzes en een persoonlijke stijl. Het herhalen van dit onderzoek door een andere onderzoeker zal zodoende ongetwijfeld tot andere interpretaties leiden. Evenwel vermoed ik dat een eventuele herhaling van het evaluatieve onderzoek wel tot vergelijkbare resultaten zal kunnen leiden. Ik zie me in deze opvatting gesterkt in de wetenschap dat mijn resultaten in verschillende opzichten aansluiten bij de inzichten van De Bruijn et al. zoals is besproken in paragraaf 13.1.

In module 1 is er evaluatief onderzoek verricht waarbij een specifieke *scope* werd gehanteerd door te focussen op coproductie en procesmanagement (zie ook paragraaf 1.5). Het onderzoek en de gehouden interviews waren uitsluitend gericht op het ontdekken van factoren die van invloed zijn geweest op het proces. Observaties met betrekking tot adaptiviteit waren daarnaast bruikbare ‘bijvangst’. Alle andere informatie heb ik omwille van de argumenten ‘beschikbare tijd’ en ‘een evenredige verdeling van aandacht over de verschillende modules’ niet onderzocht. Ik heb dus niet het nut en het effect van documenten in het veld onderzocht maar de procesmatige aspecten en factoren van coproduceren en samenwerken. Vanaf het begin van dit onderzoek ben ik mij bewust geweest van deze scherpe keuze maar ik vind deze gerechtvaardigd omdat het niet binnen mijn onderzoeksdoelstelling viel en er dus ook geen hoofdvraag en deelvragen aan zijn gewijd. Alle respondenten zijn voorafgaand aan de interviews geattendeerd op deze *scope* en focus, zodat we direct over de procesmatige kant van de samenwerking konden spreken en veel inhoudelijke achtergrond informatie mij niet zou bereiken. Hierdoor ben ik in het onderzoek en de interviews dus weggebleven van de inhoud van het BAW en de WZH. De afspraken die zijn gemaakt en of deze daadwerkelijk worden uitgevoerd en of dit naar tevredenheid van alle partijen vorm krijgt is dus niet onderzocht. Dit neemt niet weg dat ik denk dat deze scriptie ‘rijker’ zou zijn geweest als hier wel tijd en aandacht in het onderzoek voor opgenomen had kunnen worden. Een nader onderzoek naar de daadwerkelijke implementatie en het samen uitvoeren zou in dat licht de moeite waard zijn voor nader onderzoek.

In module 2 is er een literatuurstudie opgezet rondom de begrippen adaptief management en adaptief beleid. Het is mij in deze literatuurstudie opgevallen dat veel literatuur (nog altijd) dicht staat bij wat *ecosystem/environmental based adaptation* wordt genoemd. Hierin worden meer de grote lijnen van adaptief management beschreven rondom *environmental management*, waarbij veel van de genoemde mogelijke voordelen worden gepresenteerd als een toekomstige (nog in te lossen) belofte. De implementatiesuggesties van adaptief management en adaptief beleid zijn slechts ten dele concreet (hier kom ik zo dadelijk bij de bespreking van module 3 in deze paragraaf op terug). Mijn inziens is dit enerzijds te verklaren doordat het relatief nieuwe concepten zijn die pas geëvalueerd kunnen worden als organisaties deze methoden daadwerkelijk gaan gebruiken. Hierbij is het wel noodzakelijk dat de organisatie intrinsiek de urgentie ervaart om in een steeds complexer wordende omgeving waarin steeds meer onzekerheden opspelen te experimenteren met nieuwe handelingsperspectieven. Anderzijds zullen implementatiesuggesties altijd worden omringd door een zekere 'vaagheid' omdat in de theorie ligt besloten dat flexibiliteit en ruimte voor eigen interpretatie en implementatie noodzakelijk zijn om adaptiviteit in de praktijk te brengen. Desalniettemin denk ik dat onderzoekers en theoretici die zich richten op adaptief management en adaptief beleid zouden moeten blijven streven naar het zoeken van nieuwe manieren om de suggesties en beloften zo goed mogelijk – en dus concreet – over te dragen.

In module 3 heb ik geprobeerd om mijn steentje bij te dragen aan het zoeken naar nieuwe manieren om adaptief management en adaptief beleid 'aan de man te brengen'. In de onderzoeksopdracht- en doelstelling ligt echter besloten dat deze scriptie wordt aangereikt als een advies. Ook deze scriptie komt dus - scherp aangezet - niet verder dan het aanreiken van nog in te lossen adaptiviteitsbeloften. Wel heb ik nadrukkelijk aandacht besteed aan het toepasbaar maken van de theorie met betrekking tot een specifieke casus, het WBP5. Met het spanningsveld vaagheid vs. concreetheid heb ik geprobeerd om te gaan, door terwijl de formulering van onderzoeksprincipes vorderde, een aantal personen binnen het HHR mee te laten lezen. Ik hoop hiermee te hebben gecontroleerd dat de ontwerpprincipes begrijpelijk en toepasbaar zijn in de casuïstiek. Of dit ook daadwerkelijk het geval is zal in de toekomst moeten blijken en verdient daarom nader onderzoek.

## 14. Bronnenverantwoording

### 14.1 Literatuurlijst

#### A

- Axelrod, R. & M.D. Cohen (2000). *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*, New York: Basic Books.

#### B

- Bankes, S.C. (2002). *Tools and techniques for developing policies for complex and uncertain systems*, PNAS, Vol 99, suppl 3, pp 7263-7266.
- Barber, B.R. [1984] (2003). *Strong democracy, participatory politics for a new age*, London: University of California Press.
- Bekkers, V.J.J.M. (1993). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft.
- Bekkers, V.J.J.M. (1996). *Co-productie in het milieubeleid: op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie*, Bestuurswetenschappen, Vol 50, no 3, pp 177-194.
- Berkes, F., Colding, J. & C. Folke (2003). *Navigating Social-Ecological System: Building Resilience for Complexity and Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bezes, P., Fimreite, A.L., Lægreid & Per. Patrick Le Lidec (2010). *Reorganizing the Modern State in Comparative Perspective: Specialization and Integration in Norway and France*, Working Paper 14, Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Bhadwal, S., Barg, S. & D. Swanson (2009). Automatic policy adjustment, in: D. Swanson, S. Bhadwal (Eds.), *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policymaking in an*
- *Uncertain World*, Ottawa: Sage Publications, New Delhi/IDRC.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001), *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Brinkerhoff, R.O. (2005). *The Success Case Method: A Strategic Evaluation Approach to Increasing the Value and Effect of Training*, Advances in Developing Human Resources, Vol 7, no 1, p 86-101.

#### D

- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E. & R. In 't Veld [1998] (2002). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service.
- De Graaff, T., Gerrits, L. & J. Edelenbos (2009). *Waterschappen tussen technische en sociale rationaliteit*, Bestuurswetenschappen, Vol 63, no 3, pp 44-61.
- Dewey, J. [1927] (1954). *The Public & its problems*, Ohio University Press: Swallow Press Books.

## E

- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemma bv.
- Edelenbos, J., & G. Teisman (2011). *Symposium on water governance. Prologue: water governance as a government's actions between the reality of fragmentation and the need for integration*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol 77, no 1, pp 5-30.
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (1998). *Spanning in interactie*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

## G

- Gastil, J. (2000). *By popular demand: revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*, London: University of California Press.
- Geldof, C. & N. Janssens (2007). *Van ontwerpmatig denken naar onderzoek*, *Achtergrond: Architect / Ontwerper / Onderzoeker*, no 3, pp 11-19.
- Giebels, D., Van Buuren, A. & J. Edelenbos (2012). *Ecosystem-based management in the Wadden Sea: Principles for the governance of knowledge*, *Journal of Sea Research*, [vol/no onbekend], pp 1-11.

## H

- Halbert, C.L. (1993). *How adaptive is adaptive management? Implementing adaptive management in Washington State and British Columbia*, *Reviews in Fisheries Science*, Vol 1, pp 261-283.
- Hoogerwerf, A. (red.) (1992). *Het ontwerpen van beleid: Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Alphen aan den Rijn: Samsom-Sijthoff grafische bedrijven bv.
- Huigen, J., Frissen, P.H.A. & P.W. Tops (1993). *Het project Betuweroute: Spoorlijn of bestuurlijke co-productie?: Leerervaringen voor besluitvorming inzake grootschalige infrastructuur*, Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

## I

- Imperial, M. T. (2005). *Using collaboration as a governance strategy—lessons from six watershed management programs*, *Administration and Society*, Vol 37, no 3, pp 281–320.

## K

- Kooiman, J. (1993). *modern governance: New Government – Society Interactions*, London: SAGE Publications Ltd.
- Koontz, T.M. (2006). *Collaboration for Sustainability? A framework for analyzing government impacts in collaborative-environmental management*, *Sustainability*:

- Science, Practice & Policy, Vol 2, no 1, pp 15-24.

## L

- Lee, K.N. (1999). *Appraising adaptive management*, Conservation Ecology 3(2): 3.
- Lester, S. (1999) *An introduction to phenomenological research*, Taunton UK, Stan Lester Developments.

## M

- Maso, I. (2005). *Empirisch fenomenologisch onderzoek*, KWALON, no 2, Boom Lemma Uitgevers.
- Marchau, V.A.W.J., Walker, W.E. & G.P. Van Wee (2010). *Dynamic adaptive transport policies for handling deep uncertainty*, Technological Forecasting & Social Change, Vol 77, pp 940-950.
- Mayer, I., J. Edelenbos, R. Monnikhof (2002). ‘Stormram of stut? Democratische dilemma’s van interactieve beleidsontwikkeling’, in: van Holsteyn, J., C. Mudde (red.), *Democratie in verval?*, Amsterdam: Boom, pp 93-104.
- Meadows, D.H. (2011). *Thinking in systems*, Earthscan, London/Washington DC.

## N

- Nation Research Council (2004). *Adaptive Management for Water Resources Planning*, The National Academies Press, Washington, DC.

## P

- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin’s.
- Plooij, F. (2011). *Onderzoek doen: een praktische inleiding in onderzoeksvaardigheden*, Hilversum/Amersfoort/Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum.

## S

- Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner*, Washington, DC: American Educational Research Association.
- Schön, D.A. (1992). *Designing as reflective conversation with the materials of a design situation*, Knowledge-Based Systems, Vol 5, no 1, pp 3-14.
- Schön, D.A. & G. Wiggins (1992). *Kinds of seeing and their functions in designing*, Design Studies, Vol 13, no 2, pp 135-156.
- Seidl, R. & M.J. Lexer (2013). *Forest management under climatic and social uncertainty: Trade-offs between reducing climate change impacts and fostering adaptive capacity*, Journal of Environmental Management, Vol 114, pp 461-469.

- Stankey, G.H., Clark, R.N. & B. T. Bormann (2005). *Adaptive Management of Natural Resources: Theory, Concepts, and Management Institutions*, U.S. Department of Agriculture.
- Swanborn, P.G. (2005). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Amsterdam: Boom.
- Swanson, D., Barg, S., Tyler, S., Venema, H., Tomar, S., Bhadwal, S., Nair, S., Roy, D. & J. Drexhage (2010). *Seven tools for creating adaptive policies*, Technological Forecasting & Social Change, no 77, pp 924-939.

## T

- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: SDU Uitgevers bv.
- Teisman, G.R., Edelenbos, J., Klijn, E-H. & M. Reudink (2004), *State of the Art Coproductie, STIP-studie*, in opdracht van NWO en het Kenniscentrum Grote Steden, Rotterdam.
- Tops, P.W., Depla, P.F.G. & P.J.C. Manders (1996). *Verhalen over co-productie: De praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noordbrabantse gemeenten*, Tilburg: VBG / KPMG Management Consulting.

## U

- U.S. Department of Agriculture, Forest Service & U.S. Department of the Interior, Bureau of Land Management [USDA & USDI] (1994). *Record of decision for amendments to Forest Service and Bureau of Land Management of planning documents within the range of the northern spotted owl*, [plaats van druk onbekend].

## V

- Van Heffen, O., Maassen, P. & A. Rip (red.) (1999). *Sociale wetenschappen van ontwerppraktijk naar ontwerpmethodologie*, Enschede: Twente University Press.
- Van Heffen, O. & M.J.W. van Twist (red.) (1993). *Beleid en wetenschap: Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Alphen aan den Rijn: Samsom-Sijthoff grafische bedrijven bv.
- Van Heffen, O., Maassen, P. & A. Rip (1999). 'Op zoek naar een sociaal-wetenschappelijke ontwerpmethodologie' in: Van Heffen, O., Maassen, P. & A. Rip (red.), *Sociale wetenschappen van ontwerppraktijk naar ontwerpmethodologie*, Enschede: Twente University Press, pp 9-20.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek – Een methodologische inleiding*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Van Twist, M.J.W. & E-H. Klijn (2007). *Alliantievorming en het management van verwachtingen*, Management & Organisatie, Vol 61, no 5, pp 34-48.



- Van Twist, M.J.W. (1993). 'Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met gebruiksaanwijzing' in: van Heffen, O. & M.J.W. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap: Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Alphen aan den Rijn: Samsom-Sijthoff grafische bedrijven bv, pp 50-66.
- Verdaas, J.C., Driessen, P.P.J. & P. Glasbergen (1997). *Management van open planprocessen: Een reisgids voor de procesmanager*, Rijkswaterstaat Directie Noord-Holland.
- Visser, W. (2010). *Schön: Design as a Reflective Practice*, Art + Design & Psychology, pp 21-25.

## W

- Wagenaar, H. (2007). *Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline*, The American Review of Public Administration, Vol 37, no 1, pp 17-50.
- Walters, C.J. & C.S. Holling (1990). *Large-scale management experiments and learning by doing*, Ecology, Vol 71, no 6, pp 2060-2068.
- Williams, B.K. (2011a) *Passive and active adaptive management: Approaches and an example*, Journal of Environmental Management, Vol 92, pp 1346-1353.
- Williams, B.K. (2011b). *Passive and active adaptive management: Approaches and an example*, Journal of Environmental Management, Vol 92, pp 1371-1378.
- Williams, B.K., Eaton, J.M. & D.R. Breininger (2011). *Adaptive resource management and the value of information*, Ecological Modelling, Vol 222, pp 3429-3436.

## 14.2 Gebruikte afbeeldingen

Afbeelding op voorblad: *Het Wapen van het Hoogheemraadschap van Rijnland*, via <http://www.ngw.nl/heraldrywiki/images/a/a4/Rynland.wat.jpg>.

Afbeelding 2: *Waterbeheer 25 Waterschappen 2013 [bewerkte versie]*, via <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/37/2013-NL-Waterschappen-1250.png>.

Afbeelding 8: *Overzichtskaart [bewerkte versie]*, via [http://www.rijnland.net/rijnland\\_0/organisatie](http://www.rijnland.net/rijnland_0/organisatie).

## 14.3 Casusdocumenten

*Bestuursakkoord Water* (2011). Coproductie van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging voor Waterbedrijven in Nederland (Vewin).

*Handboek gemeentelijke waterplannen: Leefbaar land, leefbaar water* (2006). Geschreven door het waterschap Hollandse Delta, gedrukt in Rotterdam.

*Intern memo [concept]* (2013). Geschreven door de gezamenlijke opdrachtgevers WBP 2016-2021 gericht aan Dagelijkse besturen van de Delfland, Rijnland, Schieland & Krimpenerwaard.

*Projectcontract WBP5 2016-2021* (2013). Geschreven door Projectleider WBP5, E. de Groot en ondertekend door Opdrachtgever, A. Haitjema, Gedelegeerd opdrachtgever T. van Tilburg en E. de Groot van het Hoogheemraadschap van Rijnland.

*Wateragenda Zuid-Holland 2012-2015* (2012). Coproductie van Hoogheemraadschap van Delfland, Waterschap Hollandse Delta, Hoogheemraadschap van Rijnland, Waterschap Rivierenland, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Rijkswaterstaat Dienst Zuid-Holland.

*Waterbeheerplan 4 2010-2015* (2010). Geschreven door J. Tamboer, T. van Tilburg & J. Schaap en samen met circa 50 medewerkers van het Hoogheemraadschap van Rijnland.

#### 14.4 Overige

Helpdeskwater.nl (Rijksoverheid), *Waterwet*, via:

<http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/nationaal/kust-zee-wet/beleid/virtuele-map-beleid/nationaal-waterplan>.

Kenniscentrum InfoMil.nl (Rijkswaterstaat/Rijksoverheid), *Handboek water: Regionaal Waterplan*, via: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterwet/plannen/regionaal-waterplan>.

Overheid.nl, *Waterwet*, via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/>.

Parlement.com, *Kabinetsformatie 2006-2007*, via:

[http://www.parlement.com/id/vhnnmt7mi2vo/kabinetsformatie\\_2006\\_2007](http://www.parlement.com/id/vhnnmt7mi2vo/kabinetsformatie_2006_2007).

Rijksoverheid.nl, *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD-PVDA 29 oktober 2012*, via:

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>.

Rijnland.net, *Kentallen*, via: [http://www.rijnland.net/rijnland\\_0/organisatie/kentallen](http://www.rijnland.net/rijnland_0/organisatie/kentallen).

Rijnland.net, *Organisatiestructuur*, via:  
[http://www.rijnland.net/rijnland\\_0/organisatie/organisatiestructuur](http://www.rijnland.net/rijnland_0/organisatie/organisatiestructuur).

Rijnland.net, *Waterbeheerplan: Zo pakken we het aan*, via:  
<http://www.rijnland.net/plannen/waterbeheerplan>.

#### 14.5 Lijst van respondenten

Naam	Functie en organisatie	Datum en tijdstip	BAW/ WZH
Dhr. Haitjema	Secretaris-algemeen directeur bij Het Hoogheemraadschap van Rijnland (HHR)	Maandag 22 april 2013 09.00-09.45 uur	BAW & WZH
Dhr. Van Tilburg	Afdelingshoofd Beleid bij Het Hoogheemraadschap van Rijnland (HHR)	Dinsdag 23 april 2013 15.15-16.05 uur	WZH
Dhr. Glas	Voorzitter van Unie van Waterschappen	Dinsdag 16 mei 2013 12.15-13.05 uur	BAW
Dhr. Frentz	Manager bij de Vereniging voor Waterbedrijven in Nederland (Vewin)	Dinsdag 7 juni 2013 14.00-14.35 uur	BAW
Dhr. Rozendaal	Interim-manager bij Provincie Zuid-Holland	Woensdag 12 juni 2013 15.15-16.15 uur	WZH
Dhr. Van Der Baan	Programmamanager Water bij het Interprovinciaal Overleg (IPO)	Maandag 17 juni 2013 16.00-17.00 uur	BAW
Dhr. Buijs	Secretaris van het Projectteam BAW bij het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M)	Woensdag 19 juni 2013 10.00-11.00 uur	BAW
Dhr. Dekker	Projectleider Aanpak Afvalwaterketen bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Vrijdag 5 juli 2013 15.00-16.00 uur	BAW
Dhr. Schwarz	Adviseur bij Twynstra Gudde	Dinsdag 30 juli 2013 09.30-11.00 uur	WZH

## 14.6 Lijst van (participerende) observaties en/of interventies

Datum	Bijeenkomst
11 februari 2013, 09.30-11.00 uur	Teamoverleg
4 maart 2013, 09.00-17.00 uur	Teamdag Integrale Verkenningen WBP5
26 maart 2013, 13.00-15.00 uur	Project-Start-Up (PSU) WBP5
8 april 2013, 13.30-14.30 uur	Duo-gesprek met Dhr. Deen met betrekking tot procesplan
16 april 2013, 11.00-11.30 uur	Actoren analyse #1
18 april 2013, 14.00-14.45 uur	Afstemmingsoverleg tussen opdrachtnemers en opdrachtgevers van het WBP5
22 april 2013, 09.30-11.00 uur	Teamoverleg beleidsadviseurs
22 april 2013, 11.30-12.30 uur	Actoren analyse #2
4 juni 2013, 12.30-13.30 uur	Kernteamoverleg 'Burgerparticipatie m.b.t. WBP5'
10 juni 2013, 11.00-12.00 uur	Kernteamoverleg 'Bijpraten WBP5'
11 juni 2013, 10.30-11.00 uur	Portefeuillehouders Overleg (PoHo) #1
12 juni 2013, 13.30-14.15 uur	Vorbereidende gesprekken in aanloop naar brainstormsessie
13 juni 2013, 09.00-11.00 uur	WBP-overleg tussen opdrachtnemers Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Schieland & Krimpenerwaard en Hoogheemraadschap van Rijnland
13 juni 2013, 16.00-18.00 uur	Portefeuillehouders Overleg (PoHo) #2 'Brainstormsessie'
25 juni 2013, 10.20-10.50 uur	Portefeuillehouders Overleg (PoHo) #3 'Van brainstorm naar papier'
25 juni 2013, 13.00-15.30 uur	Brainstorm 'opstellen vragenlijst t.b.v. burgerparticipatie'
1 juli 2013, 09.30-11.00 uur	Teamoverleg waarin ik de voorlopige bevindingen uit het onderzoek heb gepresenteerd
3 juli 2013, 10.15-11.30 uur	Reflectie-driegesprek met Dhr. Deen en Mw. Kuiten
Wekelijks, 30 – 40 minuten	Bijpraat-sessie op de afdeling Beleid 'koffiepraatje'
Driewekelijks, 30 – 40 minuten	Bijpraat-sessie met scriptiebegeleider