

An aerial photograph of a river delta, likely the IJssel-Vechtdelta, showing a large bridge spanning across the water. The landscape is a mix of blue water, green fields, and some buildings. The image is partially obscured by a dark blue wavy shape that serves as a background for the text.

Samenwerken in de delta

Een onderzoek naar de invloed van sturingsstrategieën op de ontwikkeling van samenwerkingscapaciteit in het programma IJssel-Vechtdelta

Jordy van Dienst (388665)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurskunde

Governance en Management van Complexe Systemen

14 september 2015



Jordy van Dienst (388665)

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen | Bestuurskunde
Governance en Management van Complexe Systemen

Docenten en begeleiders:

Universiteit:

1^{ste} lezer: dr. M.W. (Arwin) van Buuren

2^{de} lezer: Jitske van Popering - Verkerk MSc

Provincie Overijssel:

ir. Menno ten Heggeler

14 september 2015

VOORWOORD

Veel is vooraf gegaan aan de periode dat ik begon met mijn onderzoek bij de provincie Overijssel. In 2011 studeerde ik af van de opleiding Ruimtelijke Ordening & Planologie, met als specialisatie stedenbouw. Omdat werken voor het algemeen belang mij al heel lang interesseert, ben ik twee jaar later Bestuurskunde gaan studeren. Hier heb ik nooit spijt van gehad omdat de combinatie van ruimtelijke ordening en bestuurskunde veel kansen biedt. Arwin van Buuren, mijn begeleider vanuit de universiteit, bood mij een stageplaats aan bij de provincie Overijssel. De opgave leek mij heel interessant omdat het enerzijds veel te maken had met ruimtelijke ordening en er anderzijds overheidspartijen waren betrokken bij het programma IJssel-Vechtdelta. Sinds ik me heb gestort in de wereld van ruimte, water en duurzaamheid ben ik er achter gekomen dat hier mijn passie ligt. Lange tijd heb ik gezocht naar een vakgebied waar ik met volledige toewijding en enthousiasme in kon werken. Veel sectoren vind ik interessant waardoor ik moeite had met het uitstippelen van een koers. Door de periode bij de provincie Overijssel heb ik deze wel gevonden. Daarom ben ik Arwin enorm dankbaar voor het aanbieden van deze stageplaats.

Voor u ligt de thesis 'Samenwerken in de delta: een onderzoek naar de invloed van governance strategieën op de ontwikkeling van samenwerkingscapaciteit in het programma IJssel-Vechtdelta'. Van begin februari tot augustus 2015 heb ik met veel toewijding mijn onderzoek verricht bij de provincie Overijssel. Mijn stageperiode begon met het seminar waterveilig en klimaatbestendig inrichten, waar workshops werden gegeven met betrekking tot wateropgaven. De maanden daarop heb ik gewerkt aan mijn thesis, maar daarnaast ook deelgenomen aan overleggen van het kernteam IJssel-Vechtdelta en bijgedragen aan snelkookpanssessies met betrokken stakeholders. De mensen op de eenheid Project- en Programmamanagement hebben veel interesse in mijn onderzoek getoond en waren erg behulpzaam. Altijd kon ik wel bij iemand terecht voor feedback en daarom ben ik veel werknemers van de eenheid dankbaar. In het bijzonder wil ik Menno ten Heggeler bedanken voor zijn begeleiding tijdens mijn onderzoeksproces, alsmede mijn begeleider vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam, dr. Arwin van Buuren. Ook wil ik graag Jitske Verkerk - van Popering bedanken voor de feedback op mijn scriptie en de interviews die wij gezamenlijk hebben afgenomen. Tot slot wil ik alle respondenten bedanken voor hun tijd en moeite om een gesprek aan te gaan ten behoeve van mijn onderzoek. Ik hoop met deze scriptie een bijdrage te leveren aan de huidige kennis met betrekking tot netwerksamenwerking en samenwerkingscapaciteiten en dat u bij het lezen geboeid raakt door de theorie, bevindingen en de aanbevelingen. Ik wens u veel leesplezier.

“Collaboration is important not just because it’s a better way to learn. The spirit of collaboration is penetrating every institution and all of our lives. So learning to collaborate is part of equipping yourself for effectiveness, problem solving, innovation and life-long learning in an ever-changing networked economy.” – Don Tapscott

Aanleiding en probleemstelling

Water is niet weg te denken in Nederland. Het heeft ervoor gezorgd dat dit kleine land enorm welvarend is geworden. Maar water is ook onze grootste vijand. Overstromingen hebben ertoe geleid dat we ons zijn gaan wapenen tegen de zee en rivieren, waar veel kenmerken van terug te vinden zijn in het Nederlandse landschap. Eén van die wapens tegen de stijgende zeespiegel en de toenemende afvoer via de rivieren is het Deltaprogramma. Dit programma moet zorgen dat Nederland tot zeker 2050 beschermd is tegen het water. In 2011 heeft de provincie Overijssel in het kader van het Deltaprogramma een regionaal programma opgestart dat moet bijdragen aan een waterrobuuste en klimaatbestendige IJssel-Vechtdelta. De lessen die hieruit voortvloeien, dienen als input voor het Deltaprogramma. Samen gaan regionale partners op zoek naar projecten die kunnen bijdragen aan het doel van het programma. Samenwerking is hierbij een belangrijk middel om het gezamenlijke doel, maar ook de eigen doelen te kunnen behalen. De overheid gaat van een meer opleggende naar een sturende, faciliterende rol in de samenleving. Om die rol goed te kunnen vervullen zijn er verschillende sturingsstrategieën en –factoren op basis van project en –programmamanagement binnen de context, content, coalitie en de uitkomsten van een programma of project. Deze kunnen invloed hebben op de samenwerking en de organisatorische en relationele capaciteiten die daarvoor ontwikkeld kunnen worden. Om die reden is in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag gesteld: *Wat is de invloed van sturingsfactoren op de ontwikkeling van capaciteiten die van meerwaarde zijn voor succesvolle samenwerking bij de stakeholders in het project Kampereilanden en Weezenlanden van het programma IJssel-Vechtdelta?*”

Bevindingen

In dit onderzoek zijn twee casussen belicht, namelijk het project Kampereilanden en project de Weezenlanden, twee zeer verschillende casussen qua omgeving, deelnemers, opgave en dynamiek. Ten behoeve van deze thesis zijn interviews afgenomen met respondenten en zijn observaties verricht bij snelkookpansessies en vergaderingen. De resultaten uit deze casussen worden met elkaar vergeleken waarna vervolgens de theoretische relaties worden getoetst aan de praktijksituaties. Deze relaties ten aanzien van de casussen worden regelmatig gezien vanuit het programma IJVD.

Met betrekking tot de context is in beide casussen voornamelijk het programma IJVD van grote invloed geweest. Dit programma heeft een integrale benadering als werkwijze waarbij opgaves met elkaar

worden gekoppeld in het kader van waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Bovendien zorgt dit programma voor financiële mogelijkheden om projecten in dit kader op te starten. In beide projecten is aan de hand van deze filosofie een gebiedsproces gestart, waarbij de opstelling van de dijkgraaf in het project Kampereilanden een uitzonderlijk voorbeeld is. Waterschappen staan niet bekend om hun aanpassingsvermogen, maar door deze dijkgraaf probeert het waterschap, ondanks dat zij vastgenageld zitten aan programma's, zich flexibeler op te stellen. Bestuurders hebben een prominente rol als het gaat om de opzet en de instandhouding van samenwerking. Immers sturen zij de organisatie aan en dus ook de werk- en taakstructuren. Daarnaast kunnen zij hulpbronnen alloceren ten behoeve van samenwerking. Wat in beide casussen sterk naar voren komt is dat door het verbreden van de opgaven en het sturen op kennisuitwisseling door bijvoorbeeld scenario's voor te leggen of bewoners en ondernemers uit te nodigen, zowel de organisatorische als de relationele capaciteit toeneemt. In beide casussen heeft dit geleid tot een gedragen besluitvorming waarbij de geleverde inspanningen aan het begin zienswijzen achteraf kan voorkomen. Daarnaast lijkt het koppelen van doelen een belangrijke meerwaarde te zijn omdat meerdere belangen gediend kunnen worden, de oplossing van meerwaarde is voor iedereen (win-win) en het financieel voordeliger kan zijn omdat werkzaamheden op elkaar worden afgestemd. Tijdens dit interactieve proces zijn ook de belangen duidelijk gecommuniceerd, mede vanwege het feit dat de 'trekkende' partijen zich kwetsbaar hebben opgesteld richting belanghebbenden. Dit geeft een gevoel van gelijkwaardigheid, wat een belangrijke basis is voor het creëren van vertrouwen. Tot slot blijkt niet zozeer op winsten te zijn gestuurd, maar hebben partijen ingezien dat een gezamenlijk proces een meerwaarde is voor de uiteindelijke besluitvorming. In beide casussen zijn geen gezamenlijke reflecties gehouden maar actoren geven aan zelf wel te leren en hun ervaringen mee te nemen in projecten in de nabije toekomst.

Conclusie en aanbevelingen

In dit onderzoek is geconcludeerd dat de invloed van de sturing op context en content op de ontwikkeling van capaciteit het grootst is, en die op coalitie en conclusie minder. Contextuele factoren dienen altijd in ogenschouw te worden genomen, omdat deze vooral organisatorische capaciteit kunnen ontwikkelen. Met betrekking tot de content is een open proces cruciaal voor de kennisuitwisseling, alsmede de afstemming in belangen. Institutionele arrangementen kunnen het proces helpen structureren maar dragen niet bij aan de ontwikkeling van capaciteit. Sterker nog, deze arrangementen kunnen ook het proces frustreren. Sturing op uitkomsten blijkt vooral een lange termijn effect te hebben op de ontwikkeling van capaciteit. Belangrijk is dat omgevingsmanagers of netwerkmanagers hun omgeving scherp in de gaten houden, met het oog op programma's, projecten en mogelijke gebeurtenissen, en een open en transparant proces organiseren. Start de discussie breed en werk toe naar gezamenlijke overeenstemming, een integrale oplossing. Neem daarbij de belangen van andere actoren serieus en behandel deze gelijkwaardig. Gebruik arrangementen waar het moet, maar vooral niet waar het niet nodig is. Zoek bovendien naast de gebruikelijke netwerkpartners naar andere partijen die meerwaarde kunnen hebben in het netwerk.

INHOUD

1	INLEIDING	8
1.1	Introductie	8
1.2	Aanleiding	9
1.3	Probleemstelling.....	10
1.4	Onderzoeksrelevantie	11
1.5	Leeswijzer	13
2	THEORETISCH KADER	14
2.1	Governance: een introductie.....	14
2.1.1	<i>Wat is governance?</i>	14
2.1.2	<i>Governance netwerken</i>	15
2.2	Sturingsstrategieën en -factoren.....	15
2.2.1	<i>Een spin in het web</i>	16
2.2.2	<i>Project- en procesmanagement: korte en lange termijn</i>	17
2.3	Capaciteit voor samenwerking	22
2.3.1	<i>Organisatorische capaciteiten</i>	22
2.3.2	<i>Relationele capaciteiten</i>	23
2.4	Conceptueel model	24
3	OPERATIONALISERING & METHODOLOGIE	27
3.1	Operationalisering.....	27
3.2	Methodologische verantwoording.....	27
3.2.1	<i>Strategie</i>	27
3.2.2	<i>Onderzoeksmethodiek</i>	28
3.2.3	<i>Steekproefkader</i>	30
3.3	Betrouwbaarheid en validiteit	31
3.3.1	<i>Betrouwbaarheid</i>	31
3.3.2	<i>Validiteit</i>	31
3.4	Analyse en rapportage	32
4	EMPIRISCHE ANALYSE	34
4.1	Achtergrond: het Deltaprogramma.....	34
4.1.1	<i>Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)</i>	36
4.1.2	<i>MIRT Onderzoek</i>	36
4.2	Programma IJssel-Vechtdelta	37
4.2.1	<i>Casusbeschrijving</i>	37
4.3	Casus Kampereilanden: overstroombare dijk.....	41
4.3.1	<i>Casusbeschrijving</i>	41
4.3.2	<i>Procesanalyse</i>	44
4.4	Casus Weezenlanden	54
4.4.1	<i>Casusbeschrijving</i>	54
4.4.2	<i>Procesanalyse</i>	57
5	VERGELIJKINGSSTUDIE	68

5.1	Context.....	68
5.2	Content	69
5.3	Coalitie	70
5.4	Conlusie (uitkomsten)	71
5.5	Organisatorische capaciteit	72
5.6	Relationele capaciteit.....	73
5.7	De invloed van sturing op capaciteitsontwikkeling	74
6	CONCLUSIE EN DISCUSSIE	79
6.1	Conclusie onderzoeksresultaten	79
6.2	Discussie.....	82
6.3	Reflectie	83
7	AANBEVELINGEN.....	84
8	LITERATUURLIJST	86

Figuren

<i>Figuur 1: de kwetsbare delta's.....</i>	<i>9</i>
<i>Figuur 2: Opbouw theoretisch raamwerk</i>	<i>16</i>
<i>Figuur 3: conceptueel model.....</i>	<i>25</i>
<i>Figuur 4: onderzoeksmodel.....</i>	<i>28</i>
<i>Figuur 5: Nationaal Waterplan en Deltaprogramma</i>	<i>34</i>
<i>Figuur 6: projectgebied IJVD</i>	<i>38</i>
<i>Figuur 7: tijdlijn IJVD.....</i>	<i>39</i>
<i>Figuur 8: Organisatie van het programma.....</i>	<i>40</i>
<i>Figuur 9: Kampereilanden.....</i>	<i>42</i>
<i>Figuur 10: tijdlijn Kampereilanden.....</i>	<i>43</i>
<i>Figuur 11: procesorganisatie Kampereilanden</i>	<i>43</i>
<i>Figuur 12: locatie De Weezenlanden.....</i>	<i>55</i>
<i>Figuur 13: locatie De Weezenlanden.....</i>	<i>55</i>
<i>Figuur 14: tijdlijn Weezenlanden</i>	<i>56</i>
<i>Figuur 15: procesorganisatie</i>	<i>56</i>

Tabellen

<i>Tabel 1: dilemma's van project- en procesmanagement</i>	<i>17</i>
<i>Tabel 2: soorten capaciteiten</i>	<i>22</i>
<i>Tabel 3: mogelijke invloeden van sturing op samenwerkingscapaciteiten.....</i>	<i>26</i>
<i>Tabel 4: mogelijke invloeden van sturing op samenwerkingscapaciteiten.....</i>	<i>26</i>
<i>Tabel 5: operationalisering van theoretische concepten.....</i>	<i>33</i>
<i>Tabel 6: operationalisering van theoretische concepten.....</i>	<i>33</i>
<i>Tabel 7: belangrijke betrokken actoren IJVD.....</i>	<i>39</i>
<i>Tabel 8: belangrijke betrokken actoren Kampereilanden.....</i>	<i>42</i>
<i>Tabel 9: belangrijke betrokken actoren De Weezenlanden</i>	<i>55</i>
<i>Tabel 10: vergelijking op context</i>	<i>68</i>
<i>Tabel 11: vergelijking op content.....</i>	<i>69</i>
<i>Tabel 12: vergelijking op coalitie</i>	<i>70</i>
<i>Tabel 13: vergelijking op conclusie</i>	<i>71</i>
<i>Tabel 14: vergelijking op organisatorische capaciteit</i>	<i>72</i>
<i>Tabel 15: vergelijking op relationele capaciteit</i>	<i>73</i>
<i>Tabel 16: Invloed van sturing op compatibiliteit.....</i>	<i>74</i>
<i>Tabel 17: Invloed van sturing op hulpbronnen.....</i>	<i>75</i>
<i>Tabel 18: Invloed van sturing op eigenaarschap</i>	<i>76</i>
<i>Tabel 19: Invloed van sturing op constructieve relaties</i>	<i>77</i>

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van de thesis belicht. Eerst zal een introductie worden gegeven op het onderwerp. Vervolgens zullen de vraagstelling, het doel en de afbakening van dit onderzoek worden toegelicht, gevolgd door de onderzoeksrelevantie. Tot slot wordt de opbouw van deze thesis uiteengezet.

1.1 Introductie

Nederland leeft met water; het is zowel een vriend als een vijand en het heeft ons land helpen opbouwen en doen afbreken. De strategische ligging van Nederland aan grote riviermondingen is één van de belangrijkste bronnen van onze welvaart (Deltaprogramma 2015, 2014). Thans manifesteert dit zich voornamelijk in de internationale concurrentiepositie en de nog steeds groeiende Rotterdamse haven. Zonder het bestaan van de grote rivieren was de Rotterdamse haven waarschijnlijk nooit zo groot geworden en Nederland niet uitgegroeid tot het welvarende land wat het nu is. De zoetwaterrivieren zijn daarnaast enorm belangrijk voor de vitaliteit van de land- en tuinbouw, andere bedrijven en de drinkwatervoorziening; maar liefst 16% van onze economie is afhankelijk van de zoetwatervoorziening (Ministerie van I&M & EZ, 2014). Ten tweede heeft het water een recreatieve waarde. Nederland telt ongeveer 2 miljoen waterrecreanten, zowel aan de kust als op de binnenwateren (HISWA, 2014). Tot slot zorgt het water voor grote landschappelijke kwaliteit en natuurwaarde. Niet alleen de delta's en de kuststreken, maar ook de rivieren en oevers herbergen een grote verscheidenheid aan flora en fauna (H+N+S, Bureau BUITEN, Atelier 2T & De Beuk Organisatieadvies, 2013).

Aan de andere kant voert Nederland een continue strijd tegen overstromingen als gevolg van klimaatveranderingen en bodemdaling (Ministerie van I&M, 2009). Er zijn veel historische voorbeelden waarbij Nederland de strijd tegen het water verloor. De Zuiderzeevloed van 1916 is aanleiding geweest voor de afsluiting van de Zuiderzee in 1932 door de aanleg van de Afsluitdijk, waarbij het IJsselmeer is ontstaan. In 1926 kreeg de Rijn te maken met een zeer grote afvoer van hemel- en smeltwater waarbij gebieden langs de Rijn, Maas en de Oude IJssel onderliepen, waaronder een groot deel van de gemeente Kampen. Dijken werden na deze catastrofe verhoogd en rivieren werden afgesneden voor een snellere afvoer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). De watersnoodramp van 1953 is voor velen de meest bekende overstroming in Nederland. Deltawerken zijn het resultaat van het Deltaplan dat destijds is opgesteld door de Deltacommissie. De meest recente overstromingen in Nederland waren in 1993 en 1995 waarbij grote gebieden langs de Maas en Waal onderliepen. Voor de Rijksoverheid was dit aanleiding om het PKB Ruimte voor de Rivier en het project Maaswerken in 1996 in het leven te roepen (Ibid.). Rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten werken samen aan de voorbereiding en

uitvoering van maatregelen om de rivier meer ruimte te geven. De projecten zijn sinds 2006 in uitvoering en moeten in 2015 gereed zijn (Rijkswaterstaat, 2015).

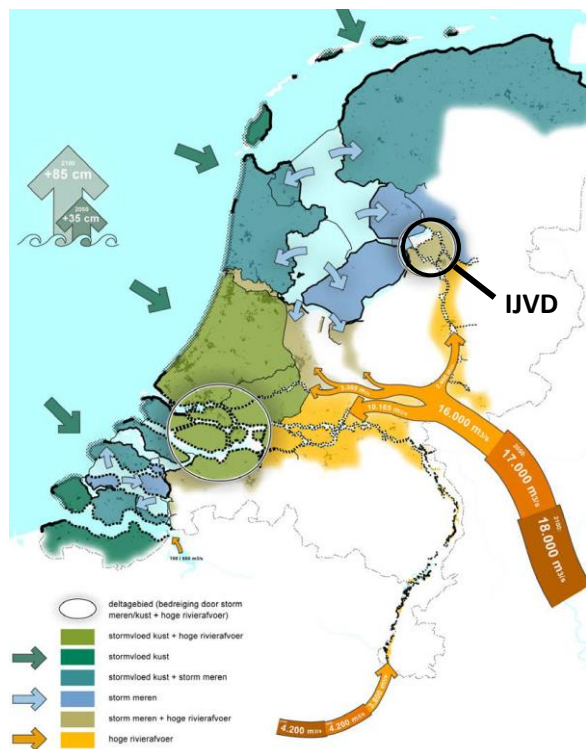
Het treffen van maatregelen komt steeds hoger op de politieke en maatschappelijke agenda te staan. Dit is evident gezien het beleid dat momenteel voorbereid wordt met betrekking tot waterveiligheid. Nederland is enorm kwetsbaar; door klimaatveranderingen nemen de risico's toe terwijl de bevolking nog steeds groeit en Nederland grote economische waarden herbergt. Leven met water zit in ons DNA en we mogen tevreden zijn met het water dat als middel heeft gediend voor de opbouw van ons land. Echter, er moet ook gewaakt worden voor de genadeloze kracht van dit water dat ons land weer kan afbreken.

1.2 Aanleiding

In 2010 is het Deltaprogramma in het leven geroepen naar aanleiding van het advies van de commissie-Veerman in 2008. Dit programma heeft als doel de huidige en de toekomstige generaties te beschermen tegen overstromingen en de zoetwatervoorziening op peil te houden. Voor elke zogenoemde Deltabeslissing worden in kwetsbare regio's voorkeursstrategieën opgesteld met betrekking tot een aantal thema's, waaronder waterveiligheid. Eén van de voorkeursstrategieën wordt voor en door het IJsselmeergebied opgesteld (Ministerie van I&M & EZ, 2014). Hieronder valt ook de IJssel-Vechtdelta (hierna: IJVD). Deze regio is opgenomen omdat het een 'hotspot' vormt in het Deltaprogramma. Er komen verschillende watersystemen bijeen, zoals het IJsselmeer, de rivieren de IJssel en de Vecht, en het regionale watersysteem de Sallandse Weteringen. Door opstuwung en een stijgend peil van het IJsselmeer en een steeds grotere afvoer van de rivieren als gevolg van klimaatveranderingen, ontstaat in de laaggelegen IJVD een grote spanning op het complexe en dynamische watersysteem. Tegelijkertijd is de regio Zwolle een belangrijk, en nog steeds groeiend, stedelijk economisch kerngebied. Daarnaast herbergt de IJVD een cultuurhistorisch landschap met agrarische functies en een kwetsbare deltanatuur. Om deze redenen is de regio enorm kwetsbaar voor overstromingen (H+N+S et al. 2013; Provincie Overijssel 2014).

Ten behoeve van de voorkeursstrategie wordt er gezocht naar een panorama van principes die gaan over de aanpak van wateropgaven in de

Figuur 1: de kwetsbare delta's



Bron: H+N+S et al. 2013

toekomst. De aanleiding voor dit onderzoek is het programma IJVD, gelijknamig aan de regio, waarin zowel inhoudelijks als bestuurlijke opgaven liggen. Eén van deze bestuurlijke opgaven is de samenwerking en de sturing daarop. Deze thesis moet aan de hand van het onderzoek naar twee cassussen binnen het programma IJVD, namelijk de Kampereilanden en Weezenlanden, inzicht geven welke sturingsfactoren een positieve invloed hebben op de samenwerkingscapaciteit van het netwerk, dat gevormd wordt door de actoren. Welke inhoudelijke maatregelen genomen moeten worden en hoe deze met andere opgaven te combineren zijn, wordt onder de vlag van het deelprogramma Waterveiligheid in MIRT onderzoeken gedaan. Deze exploreren 'slimme combinaties' in maatregelen binnen het meerlaagsveiligheid principe. De regio IJVD is, naast het Eiland van Dordrecht en Marken, geselecteerd voor het onderzoek. Ze hebben als doel inbreng te leveren in de vorm van zowel bestuurlijke als inhoudelijke lessen aan het Deltaprogramma ten behoeve van de Deltabeslissingen (Ministerie van I&M & EZ, 2014; H+N+S et al., 2013).

1.3 Probleemstelling

In de afgelopen decennia onderging de overheid een transitie in het bestuurlijk paradigma. Het idee van een centrale 'government' is niet meer van deze tijd. Dit idee heeft grotendeels plaats gemaakt voor 'governance', waar de overheid geen opleggende maar sturende rol bekleedt, of zichzelf slechts als participant opstelt in een context van publieke en private actoren die collectieve actie moeten ondernemen (van Buuren & Teisman, 2014; Bovens et al., 2012). Deze transitie is onder meer het gevolg van de structurele en sociaal-culturele versnippering van de samenleving, met als gevolg hiervan steeds meer professionele en specialistische organisaties (Bekkers, 2007; Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012; Ansell & Gash, 2007; Innes & Booher, 2003). Daarnaast hebben technologische ontwikkelingen, globalisering en pluralisering van waarden geleid tot een complexe netwerksamenleving. Organisaties in en tussen alle publieke en private sectoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk geworden en moeten onderling en met de omgeving relaties aangaan om te kunnen voortbestaan (Bekkers, 2007; Koppenjan & Klijn, 2004; Ansell & Gash, 2007; Termeer et al., 2011).

Met deze relaties komt samenwerking tot stand ten behoeve van het oplossen van 'wicked problems, ofwel complexe vraagstukken die geen eenduidige probleem- en oplossingdefinitie kennen (Torfing, 2005). Wateropgaven zijn hier een goed voorbeeld van omdat er grote onzekerheden bestaan over mogelijke klimaatveranderingen (Termeer, et al., 2011). De complexiteit van de vraagstukken neemt toe vanwege de veelheid aan actoren, belangen, relaties en interacties. Om een samenwerking goed te laten verlopen zijn sturingsstrategieën nodig om capaciteit op te bouwen. Deze capaciteit wordt gevormd door de actoren die deelnemen aan deze netwerksamenwerking. Capaciteit kan zowel vanuit het oogpunt van de organisatie en de beschikbare middelen als de capaciteit vanuit relationeel perspectief. Kortom, een netwerkmanager, een projectleider, een omgevingsmanager of een ander persoon die een samenwerking beoogt te sturen, kan dus sturingsstrategieën en – factoren gebruiken om de capaciteit voor

samenwerking te vergroten en deze zo optimaal mogelijk te maken tussen de partijen. Om die reden wordt in deze thesis een antwoord gezocht op de volgende vraag:

Wat is de invloed van sturingsfactoren op de ontwikkeling van capaciteiten die van meerwaarde zijn voor samenwerking bij de stakeholders in de projecten Kampereilanden en Weezenlanden van het programma IJssel-Vechtdelta?

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zullen gedurende het onderzoek onderstaande deelvragen worden beantwoord. De antwoorden van deze deelvragen vormen gezamenlijk het antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

- 1) Wat wordt in de literatuur verstaan onder governance en samenwerkingscapaciteit?
- 2) Welke governance strategieën kunnen worden onderscheiden?
- 3) Welke ingrediënten van samenwerkingscapaciteit kunnen worden onderscheiden in de literatuur?
- 4) Wat is de mogelijke invloed van governance strategieën op samenwerkingscapaciteit in het algemeen?
- 5) Op welke wijze is de huidige manier van netwerksamenwerking vorm gegeven in de projecten Kampereilanden en Weezenlanden?
- 6) Welke capaciteiten worden in de casussen wel of niet benut?
- 7) Hoe kunnen governance strategieën bijdragen aan een optimale ontwikkeling van samenwerkingscapaciteit in de cases?
- 8) Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven met betrekking tot het optimaal benutten van capaciteiten in zowel de cases als het programma IJssel-Vechtdelta?

Het doel van dit onderzoek is het geven van aanbevelingen voor een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van samenwerkingscapaciteiten door het proces en de samenwerking tussen de verschillende stakeholders van de afgelopen jaren in de casussen te analyseren, en de faal- en succesfactoren te achterhalen aan de hand van interviews, observatiesessies en deskstudies. Het hogere doel is om met deze thesis een bijdrage te leveren aan de 'bestuurlijke lessen' die worden getrokken uit de samenwerking binnen de twee cases ten behoeve van de Deltabeslissing.

1.4 Onderzoeksrelevantie

De relevantie van dit onderzoek is tweeledig, namelijk wetenschappelijk en maatschappelijk. In de volgende twee paragrafen wordt de relevantie op deze twee fronten toegelicht.

Wetenschappelijke relevantie

Het programma IJVD is niet alleen een cumulatie van technisch inhoudelijke opgaven in de vorm van pilotprojecten, maar vooral een bestuurlijke opgave (van Buuren & Ellen, 2013; Termeer, et al., 2011; van Buuren & Teisman, 2014). Governance is een veelbesproken onderwerp waar veel verschillende definities van bestaan en wat al op talrijke casussen is toegepast binnen de bestuurswetenschappelijke literatuur (Ansell & Gash, 2007; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011; Torfing, 2007). Echter is onderzoek naar governance en netwerksamenwerking nog maar in beperkte mate toegepast op opgaven met betrekking tot waterveiligheid. Temeer omdat wateropgaven tot voor kort werden gezien als enkel de taak van Rijkswaterstaat en waterschappen. MLV is een instrumentele benadering om wateropgaven vanuit het Deltaprogramma te koppelen met regionale ambities (H+N+S et al., 2013). Literatuur over een dergelijke koppeling is nog pril. Van Buuren & Ellen (2013) hebben een eerste verkenning uitgevoerd over de toepasbaarheid van MLV en de governance daarvan. Diezelfde auteurs hebben hier in 2014 een vervolg aan gegeven met het stellen van ‘spelregels’ voor governance van slimme combinaties, wat centraal staat in de MIRT onderzoeken (Ellen & van Buuren, 2014). Deze thesis geeft inzicht in de manier van sturen binnen twee projecten die onderdeel zijn van het programma IJVD, hoe deze leidt tot de ontwikkeling van samenwerkingscapaciteit en welke faal- en succesfactoren hier aan ten grondslag liggen. Hierbij wordt project- en procesmanagement als wijze van netwerkmanagement als basis genomen, omdat de provincie Overijssel hier gebruik van maakt. Het concept ‘samenwerkingscapaciteit’ onderschrijft de capaciteit of het vermogen van actoren om samen te werken in netwerken (Innes & Booher, 2003; Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson, & Allen, 2001). Met deze theoretische concepten kan worden bekeken welke manieren van sturing en welke succesfactoren leiden tot een zo optimaal mogelijke ontwikkeling en benutting van de capaciteiten bij de stakeholders voor samenwerking.

Maatschappelijke relevantie

Nederland loopt wat betreft watermanagement enorm voor op de rest van de wereld. Wateropgaven worden wegens klimaatveranderingen urgenter, ondanks dat er onzekerheid bestaat over de gevolgen van deze veranderingen. Vanwege maatschappelijke trends kan de overheid niet alleen zijn doelstellingen realiseren. Samenwerking is in netwerken een randvoorwaarde voor het realiseren van de eigen en collectieve doelstellingen, en het bereiken van consensus. Deze samenwerking wordt gestuurd of ged faciliteerd. Samenwerking is echter niet per definitie succesvol. De resultaten van dit onderzoek zijn bedoeld om samenwerking in beleidsnetwerken te optimaliseren door de eigen capaciteiten, maar ook die van andere actoren te activeren en op deze wijze meerwaarde te realiseren, zowel in de onderlinge relaties als in de besluitvorming. De sturingsfactoren die worden gehanteerd waarbij de capaciteiten van de verschillende stakeholders optimaal worden gebruikt, kan als voorbeeld gelden voor andere pilots of concrete wateropgaven waar veel stakeholders bij betrokken zijn.

1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is het onderwerp, de probleemstelling en de relevantie aan bod gekomen. Hoofdstuk 2 zal het theoretisch fundament gaan vormen voor het empirisch onderzoek. In hoofdstuk 3 zullen de theoretische concepten die in het vorige hoofdstuk aan bod zijn gekomen worden geoperationaliseerd. Daarnaast zal de methodologie van dit onderzoek worden verantwoord en wordt er kort ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van deze thesis. In hoofdstuk 4 wordt eerst de achtergrond van het programma en de casussen toegelicht, gevolgd door de empirische analyse en resultaten. In hoofdstuk 5 worden de resultaten uit beide casussen met elkaar vergeleken en wordt de relatie tussen de sturingsfactoren en de ontwikkeling en benutting van capaciteit belicht. Aan de hand van deze resultaten komen in hoofdstuk 6 de conclusies en een discussie aan bod. Het laatste hoofdstuk van deze thesis geeft aanbevelingen die de provincie of andere overheidsinstanties kunnen gebruiken om samenwerking binnen besluitvormingsprocessen bij gebiedsontwikkelingen zo optimaal mogelijk te maken.

2 THEORETISCH KADER

In het theoretisch kader worden de wetenschappelijke theorieën besproken die ten grondslag liggen aan de analyse van de empirische gegevens in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: eerst zal er aandacht worden besteed aan de concepten rondom governance en de kenmerken van netwerken. Daarna zullen governancestrategieën die netwerkmanagers kunnen hanteren ter sprake komen. Tot slot zal aandacht worden besteed aan collaborative capacity.

2.1 Governance: een introductie

Governance is het resultaat van een transitie vanuit ‘government’; een institutie die het gedrag van de samenleving *stuurt* door middel van beleid en wetten, en in normatief oogpunt de universele, publieke goederen levert. Desondanks is deze gedachte deels achterhaald omdat als gevolg van vele maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, de samenleving en dus ook de overheid functioneel gedifferentieerd is geraakt (Bekkers 2007; Bovens et al. 2012; Termeer et al. 2011; Torfing 2005; Rhodes 2007; Scharpf, 1993). Enerzijds door de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden en anderzijds door privatisering van publieke taken. Dit leidde tot professionalisering binnen de overheid en het bedrijfsleven en heeft een grote invloed gehad op de onderlinge relaties en afhankelijkheden. Hierdoor is de samenleving structureel complexer geworden.

In de huidige tijdsgeest hebben organisaties elkaars kennis en kunde nodig om de eigen doelstellingen te behalen (Ansell & Gash 2007; Imperial 2005; Huxham 2000). Wicked problems zijn maatschappelijke problemen waarvan (1) geen eenduidige wetenschappelijke consensus is en (2) ethische consensus ontbreekt. Waterveiligheid is een wicked problem omdat er onzekerheid bestaat over klimaatveranderingen en de gevolgen ervan. De toekomst is altijd ‘developmently open’, terwijl voorspellingen gebaseerd worden op de oude of huidige statistieken en trends. We weten niet wat we niet weten en trendbreuken zijn reëel. Daarnaast is er geen consensus met betrekking tot de aanpak van waterveiligheid vanwege deze onzekerheid over de toekomst.

2.1.1 *Wat is governance?*

Het is onvermijdelijk om gezamenlijk vraagstukken omtrent waterveiligheid aan te pakken. Bij dergelijke vraagstukken stelt de overheid zichzelf vaak op als ‘trekker’ of partner in beleidsvormingsprocessen (Keast et al. 2006). Termeer et al. (2011) hebben betreffende dit onderzoek een relevante definitie: ‘Governance is het geheel aan interacties tussen publieke en private entiteiten, om uiteindelijk collectieve doelen te realiseren’ (p. 160). Onder interacties verstaan zij sturingsactiviteiten van actoren door middel van de zogenoemde *governance arrangementen* die regels, processen en instrumenten omvatten (Termeer, et al.,

2011). Deze arrangementen kunnen organisatorische en financiële hulpbronnen zijn, programmatische structuren, (in)formele regels, sociale normen en structuren die de relatie tussen de deelnemende partijen stuurt (Imperial, 2005). Het doel van governance is dus niet alleen het sturen van besluitvormingsprocessen, maar ook het realiseren van collectieve doelen. Governance gaat in dit onderzoek ook over het coördineren van gezamenlijk handelen; een cruciale factor om überhaupt in staat te zijn collectieve doelen te realiseren (Provan & Kenis, 2008).

2.1.2 Governance netwerken

Besluitvormingsprocessen vinden plaats in netwerken van betrokken actoren. De vorming van deze netwerken worden gezien als de meest gepast reactie om complexe beleidsvraagstukken op te lossen (Torfing, 2005). In zijn algemeenheid zijn netwerken structuren van wederkerige relaties tussen actoren die op formele en informele wijze met elkaar interacteren rondom beleidsprogramma's, geïnitieerd vanuit de overheid of vanuit de samenleving. De sturing die plaatsvindt in netwerken waar de vorming van beleid aan ten grondslag ligt, de zogenoemde beleidsnetwerken, wordt network governance genoemd (Rhodes, 2007). Kenmerken van governance netwerken zijn (1) een stelsel van wederzijds afhankelijke relaties, (2) die gereguleerd worden door een relatief geïnstitutionaliseerd raamwerk, (3) waarbij sprake is van interactie op vrijwillige basis, (4) zijn deze netwerken zelf organiserend en (5) bijdragen aan publieke doelen (Rhodes 2007; Torfing 2005; Koppenjan & Klijn 2004).

Governance netwerken komen op verschillende niveaus voor en bestaan in en naast elkaar. Het gehele programma IJVD en de betrokken actoren kunnen gezien worden als een governance netwerk of systeem, maar ook een project in het programma kan het resultaat zijn van de vorming van wederzijds afhankelijke relaties tussen actoren. Daarnaast zullen de overheidslagen ook een governance netwerk vormen aangezien tussen deze lagen afstemming moeten plaatsvinden met betrekking tot beleid. De manier waarop er tussen verschillende niveaus interacties plaatsvinden, wordt in de literatuur *multi-level governance* genoemd (Hooghe & Marks 2003; in 't Veld et al. 2009). De manier waarop netwerken of systemen worden gestuurd wordt meta-governance genoemd, ofwel 'governance of governance' (Jessop, 2003, p. 107). Zonder governance strategieën kan een governance netwerk vrijwel niet functioneren (Klijn et al., 2010). Daarom worden in de volgende paragraaf sturingsmethoden benoemd en toegelicht.

2.2 Sturingsstrategieën en -factoren

Er zijn in de literatuur veel verschillende soorten governance te vinden. Een steeds meer toegepaste strategie is programmamanagement. Deze managementstijl, of beter gezegd managementstrategie, is sterk in opkomst en vormt een tegenreactie op de toenemende onzekerheden in de omgeving en werkwijzen die tekortschieten in het omgaan met deze onzekerheden. In deze paragraaf worden diverse governance strategieën benoemd die beogen de samenwerking in netwerken te bevorderen. Deze

strategieën vallen onder het project- en procesmanagement principe. Deze strategieën en factoren worden opgedeeld in vier dimensies, namelijk de context van een netwerksamenwerking, de inhoud daarvan (content), de samenstelling van het netwerk qua actoren (coalitie) en de conclusie, ofwel de uitkomsten van een samenwerking in een netwerk. De sturingsstrategieën en – factoren kunnen worden gebruikt door een netwerkmanager, omgevingsmanager, een procesmanager maar ook door de andere actoren in een samenwerkingsverband.

Figuur 2: Opbouw theoretisch raamwerk



2.2.1 Een spin in het web

Sinds de opkomst van governance en samenwerking, is er een sterke behoefte aan netwerkmanagement (Teisman, 2005). In essentie is netwerkmanagement een interorganisatorische activiteit (Edelenbos, Klijn, & Steijn, 2011) aangezien meerdere actoren worden aangestuurd in een netwerk. Partijen kunnen bij elkaar gebracht en gehouden worden zodat zij kennis kunnen uitwisselen. Netwerkmanagement maakt interacties en het opbouwen van relaties tussen actoren mogelijk maar het is en blijft het een uitdaging om samenwerking vorm te geven (Klijn et al. 2010; Edelenbos & Klijn 2009; Huxham 2000). Dit is het gevolg van enerzijds de *structurele complexiteit*, veroorzaakt door de grote variëteit aan organisaties en onderlinge relaties, dynamiek en de ambiguïteit in de rollen van actoren, en anderzijds door de *diversiteit* in netwerken zoals de hulpbronnen, verschillende percepties van actoren, de ‘taal’ en werkcultuur en machtsverhoudingen (Huxham, 2000).

Een netwerkmanager probeert tot zo gunstig mogelijke uitkomsten te komen door interacties de initiëren en faciliteren, governancearrangementen te creëren of te veranderen en nieuwe ideeën te exploreren. De overheid is vanwege de beschikking over onvervangbare hulpbronnen en competenties een goede kandidaat om de rol van netwerkmanager te vervullen (Klijn & Koppenjan, 1999). Sterker nog, de overheid is een typische initiator voor dergelijke governance netwerken (Ansell & Gash, 2007). Desondanks kunnen ook private partijen een bekwame initiator zijn van het opzetten van governance netwerken. Zolang zij een doel hebben en deze niet alleen kunnen realiseren, zoeken zij de samenwerking met andere private partijen en de overheid. Zonder een spin in het web komen interacties, en dus uitwisseling van hulpbronnen en capaciteiten, niet van de grond en ontstaan er ‘dialogues of the deaf’.

2.2.2 Project- en procesmanagement: korte en lange termijn

In de introductie van dit hoofdstuk werd onderscheid gemaakt tussen project- en procesmanagement. Deze twee managementstrategieën staan met elkaar op gespannen voet. Tabel 1 vormt een overzicht met kenmerken bij project- en procesmanagement.

Tabel 1: dilemma's van project- en procesmanagement

Projectmanagement	procesmanagement
<i>Geslotenheid:</i> minimale informatie levering over voortgang en inhoud van projecten en aantal partijen worden beperkt om effectiviteit te kunnen garanderen.	<i>Openheid:</i> iedereen met een belang of interesse heeft toegang tot informatie van het project. Focus op inclusie van partijen die worden beïnvloed door besluiten
<i>Besluitvaardigheid:</i> focus op voortgang door het besluitvormingsproces te versnellen, taken te verdelen en sterke besluiten te nemen binnen harde tijdsaders.	<i>Steun:</i> veel tijdsbesteding in zoeken van steun voor een project bij de belanghebbende partijen en het proces faciliteren om tot gedragen besluiten te komen.
<i>Eenzijdig onderzoek:</i> elke partij heeft een eigen strategie in het verkrijgen van informatie; ze zoeken informatie die hun belang kan vertegenwoordigen voor een sterkere positie.	<i>Gedeeld onderzoek:</i> partijen identificeren en ontwikkelen de benodigde, gezamenlijke kennis en zoeken overeenstemming in de wijze waarop deze kennis en andere middelen worden gedeeld.
<i>Resultaatgericht:</i> focus op het behalen van tussentijdse doelen en einddoelstellingen in het kader van efficiëntie en effectiviteit.	<i>Relatie georiënteerd:</i> focus op ontwikkeling en behoud van relaties met andere partijen en tussen partijen, zowel intersectoraal als in het netwerk
<i>Vasthoudendheid:</i> focus op vooraf gestelde doelen die onveranderd blijven, ongeacht dynamische omgeving.	<i>Flexibel:</i> focus op een snelle adaptatie aan de veranderende omstandigheden in de omgeving.
<i>Unicentrische verantwoording:</i> focus op toewijzen en scheiden van verantwoordingen	<i>Polycentrische verantwoording:</i> partijen ruimte geven tot verantwoordelijk gedrag

Overgenomen uit Edelenbos & Klijn (2009) met addities uit Teisman (2005)

Projectmanagement is een systematische, bijna rationele benadering. Concrete doelen moeten gehaald worden binnen een bepaald budget en tijds kader waarbij partijen specifieke taken krijgen toegeschreven ten behoeve van ordentelijkheid (Teisman, 2005), en waar – met het oog op verantwoording – een zekere verticale ‘lijn’ is aan te duiden. Bij procesmanagement is daarentegen veel focus op horizontale relaties en uitwisseling waarbij veel aandacht zit in het onderhoud van de interacties. Deze stijl typeert Teisman (2005) als co-evolutie omdat partijen in netwerken samenwerken richting collectieve doelen, hoewel deze doelen in programma's complex en vaag blijven. Dit komt omdat programma's bestaan uit een set van projecten die uitgevoerd worden, waarbij elk project een eigen doel hanteert. De focus ligt hierbij dus op de vorming van governance netwerken waarbij complexe activiteiten in samenhang worden uitgevoerd.

Er kunnen variaties tot stand komen door zowel kenmerken van projectmanagement te gebruiken als benaderingen uit programmamanagement. Bij de provincie wordt zowel gestreefd naar het uitvoeren van concrete projecten als naar het maken van een ontwikkelingsperspectief waar deze projecten onderdeel van zijn. In andere woorden, projecten met een korte termijn karakter worden gekoppeld aan de lange termijn perspectieven. Dit spanningsveld is interessant wat betreft de keuze voor sturing door de

zogenoemde netwerkmanager of grensspeler. Laatstgenoemde is een persoon die de capaciteit heeft opgaven en doelen te koppelen, en de samenwerking op te zoeken met andere actoren. Deze grensspeler – in de literatuur ‘boundary spanner’ genoemd – werkt op de grens van de eigen organisatie met mensen uit andere organisaties. In de volgende items worden strategieën en factoren toegelicht die kunnen worden gebruikt om de capaciteiten voor samenwerking te ontwikkelen en te benutten.

Context

Strategieën met betrekking tot de context sturen op het gebruiken van externe factoren wat de samenwerking kan beïnvloeden.

Omgevingsfactoren

Gebeurtenissen in de fysieke omgeving en de programmacontext kan de netwerkmanager gebruiken als ‘window of opportunity’ om problemen en oplossingen te framen en mogelijk ook nut en urgentie te versterken. Daarnaast kan de netwerkmanager gebruik maken van de successen van andere projecten die te maken hebben met wateropgaven. Deze successen kan de netwerkmanager als les gebruiken voor de inrichting van het netwerk waarin hij of zij de samenwerking stuurt, en wellicht kan het worden gebruikt als katalysator voor interacties. De strategieën die de netwerkmanager hanteert met betrekking tot het beïnvloeden van de omgeving en andersom, kunnen dus doorslaggevend zijn. Met deze factoren kan de netwerkmanager het proces faciliteren, maar dit vereist een brede blik wat betreft het kunnen leggen van verbindingen en een getimede besluitvaardigheid van de netwerkmanager (Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2011; Huxham, 2000).

Bestuurlijke rugdekking

Essentieel voor de slagkracht van een netwerk waarin intensieve samenwerking plaatsvindt, is de bestuurlijke rugdekking, waarin facilitair leiderschap een belangrijke rol speelt (Imperial, 2005). Als bijvoorbeeld een politiek leider – iemand met een podium – het proces steunt, enerzijds omdat het hem of haar interesseert of anderzijds omdat hij of zij de meerwaarde ervan inziet, kan diegene het proces uitdragen en zorgen voor steun om de samenwerking verder te bevorderen. Als deze meerwaarde wordt gezien bij partijen die niet deelnemen aan het samenwerkingsproces, kunnen zij toetreden of zelf initiatief gaan nemen. Niet alleen steun is hier een belangrijk effect zijn: ook de ter beschikkingstelling van hulpbronnen kan een effect zijn waardoor de realisatiekracht van de netwerksamenwerking een flinke duw in de rug krijgt. Met een overheid die steeds meer moet bezuinigen is dit een belangrijke factor voor het succes of het falen van een samenwerking.

Content

Een netwerkmanager kan sturen op de inhoud van processen. Met inhoud wordt bedoeld op de percepties van actoren (doel en belang) en hoe er wordt omgegaan met informatie en kennis. In deze thesis wordt daarom onderscheid gemaakt in het stimuleren van joint fact-finding en doelverweving.

Stimuleren van joint fact-finding

Een netwerkmanager kan in eerste instantie zorgen voor het opbouwen van een gezamenlijk beeld van het probleem en de oplossing. Dit kan door actoren te trekken naar een frame, de frames te verbinden of een overeenkomst te sluiten (Termeer, et al., 2011). Consensus over de wetenschappelijke kennis is van belang omdat dit kan zorgen voor het 'temmen' van wicked problems. Dit is echter niet vanzelfsprekend omdat wetenschappelijke kennis niet per definitie objectief van aard is. Er moet dus overeenstemming komen over de *validiteit* van de kennis. Indien deze niet gevonden kan worden, blijft binnen het netwerk ambigüiteit bestaan over de probleem- en oplossingsdefinitie en kan dit de samenwerking belemmeren. Een mogelijkheid is om de variëteit aan kennis te vergroten waardoor actoren gezamenlijk relevante kennis kunnen selecteren of door een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen. Dit voorkomt gekleurd onderzoek waardoor de kans op conflicten over kennis veel kleiner is (Koppenjan & Klijn, 2004). Essentieel blijft echter het faciliteren van constructieve dialogen tussen actoren om een gedeeld frame te creëren en het probleem en de oplossing(en) te kunnen definiëren. Het is daarbij van belang dat de netwerkmanager een balans zoekt tussen valide kennis en de probleem- en oplossingsdefinities (van Buuren, Edelenbos, & Klijn, 2004).

Verbinden van doelen

In tweede instantie zal de netwerkmanager doelen van actoren kunnen verweven. Dit houdt in dat de netwerkmanager exploreert naar agenda's van actoren die overlappen, en welke 'items' te combineren zijn tot één doel. Dit kan de samenwerking bevorderen omdat niet elke partij naar een apart doel werkt maar gezamenlijk inspanning leveren voor een breed gedragen doel. De netwerkmanager kan naast het koppelen van doelen binnen de huidige netwerksamenwerking ook de taart groter maken; het exploreren van mogelijkheden en oplossingen buiten het huidige netwerk, die de realisatie van doelen van meerdere actoren tegelijkertijd mogelijk maakt. Bij de provincie wordt de koppeling van een set problemen en mogelijkheden meekoppelkansen genoemd, waarbij er naar een win-win oplossing wordt gezocht wat meerdere of alle actoren tevreden kan stellen. Dit hoeft niet per definitie in één arena plaats te vinden; de taart kan ook groter worden gemaakt door arena's met elkaar te koppelen (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Koppenjan & Klijn, 2004).

Coalitie

Sturing op coalitie betekent dat de netwerkmanager de verhoudingen en relaties tussen de actoren stuurt

door enerzijds gebruik te maken van institutionele arrangementen en anderzijds te sturen op het creëren van een gedeeld normen en waardenpatroon.

Institutionele arrangementen

Instituties zijn kort gezegd een set van in regels gestolde waarden. Het zijn beschrijvingen over hoe actoren zich beogen te gedragen in een netwerk (Ostrom, Cox, & Schlager 2014). Omdat instituties beschouwd worden als een set van regels, zijn netwerken in die zin ook instituties (Van Buuren & Klijn, 2006). Het institutionele ontwerp van een netwerk vormen fundamentele regels die herhaalde interacties tussen actoren beogen te structureren en samenwerking tot stand kunnen brengen (Ansell & Gash 2007; Emerson et al. 2011). Deze kunnen echter aan veranderingen onderhevig zijn door zowel interne dynamiek (zoals bewuste interventies, andere interpretatie of het bewust breken van regels) als externe dynamiek (zoals politieke dynamiek).

Huntjens et al. (2012) geven een aantal institutionele ontwerpprincipes met betrekking tot klimaatadaptatie in complexe water governance systemen waarbij de nadruk ligt op het leerproces. Deze principes zijn sterk praktijkgericht maar de achtergrond van deze principes komt in grote mate overeen met het doel van de projecten in het programma IJVD.

1. Duidelijke grensafspraken over rol, verantwoordelijkheid en toegang hulpbronnen;
2. Afspraken over opbouw proces, besluitvorming, betrokkenheid en transparantie;
3. Het gezamenlijk evalueren van het proces;
4. Stimulering van eigen verantwoordelijkheid;
5. Flexibiliteit van het proces. (Huntjens et al. 2012; Termeer et al. 2011).

De institutionele principes kunnen op gespannen voet staan met de institutionele achtergrond van actoren. De perceptie die zij hebben op een probleem of oplossing kan een afspiegeling zijn van deze achtergrond. Elke organisatie heeft een andere structuur, taak, verantwoordelijkheid en hulpbronnen (Huxham, 2003; Imperial, 2005). De netwerkmanager moet ervoor zorgen dat actoren buiten hun comfortzone treden opdat samenwerking beter van de grond kan komen. Als deelnemende partijen in de eigen taak blijven hangen, kan dit de andere actoren frustreren omdat het de onderhandelingen bemoeilijkt (Scharpf, 1993). Daarom is het belangrijk dat de netwerkmanager stuurt op een duidelijke benoeming van de rollen van actoren in het netwerk. De posities van actoren kan de netwerkmanager vastleggen in overeenkomsten en convenanten waarin de rol en de verantwoordelijkheid van de actor is opgenomen. Daarnaast kan de netwerkmanager het proces zo inrichten dat er machtsverschuivingen plaatsvinden ten behoeve van gelijkwaardigheid in de onderhandeling, hoewel dit een risicovolle strategie is aangezien het 'sterke' actoren het idee kan geven dat de 'zwakkere' actoren worden voorgetrokken (Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2011). Toch kan de netwerkmanager de afhankelijkheid tussen actoren op deze wijze vergroten zodat dit een prikkel vormt voor actoren om hulpbronnen uit te wisselen (Sørensen & Torfing, 2009; Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2011).

Creëren van gedeelde normen en waarden

Samenwerking komt niet alleen tot stand doordat agenda's overeenkomen en dat er een gezamenlijk doel in het verschiet ligt. Een essentieel onderdeel voor samenwerking is een netwerk waarin een positieve sfeer heerst en normen en waarden worden gedeeld. Een belangrijke bouwsteen is de al bestaande relatie tussen actoren, dus de verhouding die actoren met elkaar hebben nog voordat een netwerk gevormd wordt. Indien actoren in het verleden veel conflicten hebben gehad, zal de netwerkmanager een uitdaging hebben in het zorgen voor vermijding van de herhaalbaarheid van deze conflicten. Te kennen geven dat zij afhankelijk van elkaar zijn en alleen gezamenlijk het eigen doel kunnen bereiken, kan een manier zijn om de samenwerking toch op gang te brengen. Een belangrijke factor die samenwerking positief kan beïnvloeden is een gedeeld normen en waarden patroon. Actoren hebben begrip voor elkaar en kunnen, door dit begrip, eenzelfde taal gaan spreken waardoor voor iedereen de inhoud duidelijk wordt. Het is aan de actor zelf om hier op te reflecteren of dit terug te koppelen naar de organisatie, wat mogelijk een verandering in de houding kan bewerkstelligen (Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2011).

Conclusie (uitkomsten)

De laatste bouwsteen gaat over het sturen op de uitkomsten, ofwel de conclusie. Uitkomsten kunnen van grote invloed zijn op het samenwerkingsproces. Wat betreft dit onderzoek worden twee belangrijke sturingsmogelijkheden uitgelicht: het sturen op winsten en het stimuleren van het leerproces.

Creëren van kleine winsten

De netwerkmanager kan tijdens het besluitvormingsproces sturen op kleine winsten. Dit kan gedaan worden door op zoek te gaan naar laaghangend fruit, ofwel winsten die eenvoudig en snel binnen te halen zijn. Hoewel dit opportunistisch gedragsvertoon is van de netwerkmanager, heeft het een positieve invloed op het gehele netwerk. Door deze winsten onder een vergrootglas te leggen en de bijdrage van de andere partijen daaraan te relateren, kan dit het commitment versterken. Dit kan de samenwerking op gang houden omdat er verwachtingen worden geschept die veelbelovend zijn. Bovendien kan het een positieve invloed hebben op het onderlinge vertrouwen, aangezien de actoren gezamenlijk iets hebben bereikt (Ansell & Gash, 2007; Koppenjan & Klijn 2004; Sørensen & Torfing, 2009). Kleine winsten kunnen naast een katalyserende werking voor de samenwerking ook bijdragen aan 'branding' van het proces. Het samenwerkingsproces kan een voorbeeldfunctie krijgen voor andere besluitvormingsprocessen waar samenwerking nodig is.

Stimuleren van leren

Zoals in de inleiding is beschreven, wordt het programma IJVD gebruikt als input voor de Deltabeslissingen. Niet alleen de technisch-inhoudelijke lessen zijn relevant, ook de bestuurlijke lessen met betrekking tot governance in MLV zijn belangrijk. Lessen zijn een belangrijke uitkomst van een proces omdat aan de hand

van deze aspecten netwerken nog beter kunnen worden ingericht om samenwerking te bevorderen. Dit wil niet zeggen dat leren pas aan het eind van een samenwerking plaatsvindt. Leren is een continu proces en de netwerkmanager kan hier tijdens de samenwerking op sturen. Dit kan zowel door het stimuleren van leren bij individuele actoren, als het leren door het gehele netwerk. Hierbij gaat het vooral om een ‘double loop’ leerproces. Dat wil zeggen dat bij de uitkomst op een bepaalde handeling niet het gedrag wordt aangepast (single loop), maar dat er gereflecteerd wordt op de onderliggende waarden en perspectieven van een probleem. Deze reflectie stimuleert adaptatie en kan leiden tot creatievere ideeën omdat er niet achter de feiten wordt aangelopen in toekomstige processen.

2.3 Capaciteit voor samenwerking

De netwerkmanager heeft een diversiteit aan strategieën die gebruikt kunnen worden om het proces te sturen. Het is echter van belang dat deze sturingsstrategieën een doel hebben en daadwerkelijk nuttig zijn voor het bevorderen van de samenwerking. In deze thesis wordt onderzocht hoe bepaalde sturingsstrategieën, en in sommige gevallen niet stuurbare factoren, leiden tot een betere samenwerking, in die zin dat capaciteiten voor samenwerking ontwikkeld en benut worden bij de achterliggende organisaties en de relaties onderling. Als gesproken wordt van capaciteit, dan wordt daarmee het vermogen van het netwerk om samen te kunnen werken, of de capaciteit die de individuele actoren inbrengen bedoeld. De samenwerkingscapaciteit wordt in de literatuur ‘collaborative capacity’ genoemd.

Foster-Fishman et al. (2001) hebben een raamwerk opgebouwd met betrekking tot capaciteit voor samenwerking in netwerken (Foster-Fishman et al., 2001). Er wordt een omvangrijk scala aan capaciteiten benoemd. In dit onderzoek worden een paar belangrijke capaciteiten uitgelicht die relevant zijn met betrekking tot dit onderzoek (zie tabel 2).

Tabel 2: soorten capaciteiten

	Capaciteiten	
	<i>Organisatorisch</i>	<i>Relationeel</i>
Bouwstenen	Compatibiliteit	Eigenaarschap
	Hulpbronnen	Constructieve relaties

2.3.1 Organisatorische capaciteiten

Verondersteld wordt dat de samenwerking in een netwerk sterk afhangt van de organisaties waar actoren in werken. Daarbij zijn de compatibiliteit van de organisatie en de beschikbaarheid van hulpbronnen de belangrijkste capaciteiten die in dit onderzoek worden meegenomen.

Met de compatibiliteit wordt verwezen naar het vermogen om de taak en werkstructuren aan te passen aan het netwerk waarin de samenwerking plaatsvindt. In andere woorden: twee systemen, namelijk het netwerk en de interne organisatie, zijn op elkaar afgestemd. Dit is niet vanzelfsprekend omdat organisaties vaak nog moeite hebben om buiten de eigen beleidskaders te treden. Ze houden zich graag bij een vaste taak- werkstructuur omdat dit comfort en zekerheid geeft. Echter is de omgeving zeer dynamisch vanwege nieuwe ontwikkelingen die niet met de huidige structuren zijn op te lossen. Organisaties kunnen een meerwaarde leveren aan de samenwerking door de interne taak en werkstructuur flexibel te houden, waarbij regels en procedures niet in de weg staan maar juist helpen bij het leveren van een bijdrage aan de samenwerking. Een organisatie die een sterk hiërarchische cultuur hanteert met een top-down benadering, zal sneller moeite hebben met samenwerking in netwerken omdat vastgepinde en standaard procedures en regels niet in staat zijn alle mogelijke situaties te omarmen die ontstaan bij netwerksamenwerking. Hoewel deze instituties en werkplannen wel duidelijkheid bieden, kunnen zij het besluitvormingsproces in deze netwerken dus frustreren, niet alleen voor de organisatie zelf, omdat zij niet weten hoe ze moeten omgaan met een bepaalde situatie, maar ook voor de andere netwerkdeelnemers omdat terugkoppeling van informatie erg lang duurt. Het is daarom cruciaal dat organisaties een effectief en transparant intern communicatiesysteem hebben, opdat informatie vrij kan vloeien tussen en onder personeel en staf. Dit bevordert het delen en bediscussiëren van informatie wat kan leiden tot gedeelde percepties binnen de organisatie (Foster-Fishman et al. 2001; Innes & Booher 2003).

Als tweede organisatorische capaciteit zijn hulpbronnen essentieel. Immers is al vaker betoogd dat actoren van elkaar afhankelijk zijn en ieder de hulpbronnen van de ander nodig heeft om zowel de eigen als collectieve doelstellingen te kunnen halen. Hulpbronnen komen in vele vormen voor: financiële middelen, mensen, producten en diensten maar ook bevoegdheid en legitimiteit. Daarbij is van belang te weten dat geen van genoemde hulpbronnen afzonderlijk gebruikt kan worden. Deze dienen gedeeld te worden om projecten te kunnen realiseren. Overheidsorganisaties hebben ondanks de crisis vaak nog financiële middelen en beschikken over bevoegdheid en legitimiteit middels het bestuurlijk-politieke apparaat. Vanwege de uitbesteding zijn zij wat betreft producten en diensten meer afhankelijk van private partijen. Indien een organisatie geen of weinig hulpbronnen heeft, is van belang dat de organisatie zelf nagaat wat zij voor het netwerk kunnen betekenen en wat het netwerk denkt dat de organisatie kan bijdragen. Kennis zou ook als hulpbron kunnen worden beschouwd maar is dermate belangrijk dat deze afzonderlijk wordt behandeld.

2.3.2 Relationale capaciteiten

Relationele capaciteiten doelen op het zachte vermogen van actoren zoals het kunnen leggen van verbindingen. Er zijn vele relationele capaciteiten te noemen maar in dit onderzoek worden eigenaarschap en constructieve relaties als de meest belangrijke capaciteiten gezien.

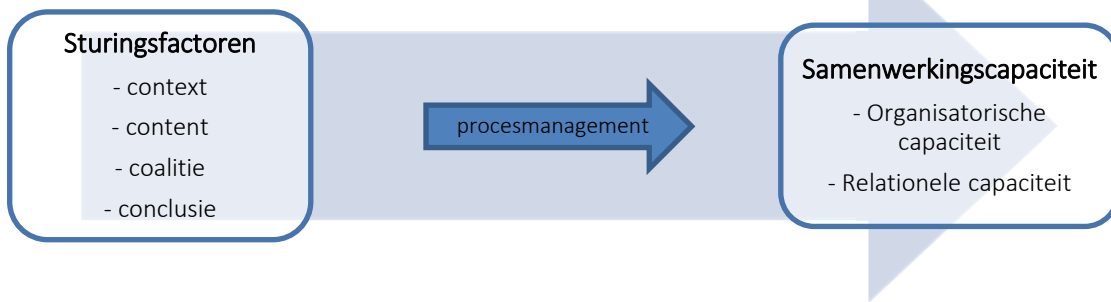
Eigenaarschap is een zwaar gewogen capaciteit voor netwerksamenwerking. Met eigenaarschap wordt bedoeld dat actoren zich eigenaar voelen van het proces en een eigen verantwoordelijkheid dragen. Eigenaarschap is het resultaat van het zien van de meerwaarde van de eigen bijdrage in de samenwerking. Tevens kan eigenaarschap ontwikkeld worden doordat een proces uniek is. Actoren willen bijdragen aan uitzonderlijke projecten om zich hiermee te onderscheiden van andere partijen, omdat het een positieve invloed kan zijn op de eigen identiteit. Teisman (2005) beschrijft dit als identiteitsgerichtheid. De bijdrage aan dergelijke projecten is een goede aanvulling van het portfolio van een organisatie en kan dienen als goede reclame voor vergelijkbare projecten in de toekomst. In dit onderzoek wordt om genoemde redenen eigenaarschap gezien als een directe afgeleide van commitment. Het erkennen van afhankelijkheden, respect voor elkaars perspectieven en de drive van actoren (op basis van intrinsieke en extrinsieke factoren) kan commitment bevorderen en dus eigenaarschap bevorderen.

Naast eigenaarschap zijn constructieve relaties een belangrijke capaciteit die actoren onderling kunnen hebben of inbrengen ten behoeve van succesvolle samenwerking. Vertrouwen is daarbij een zeer belangrijke factor. Vertrouwen komt echter te voet en gaat te paard. Dit heeft veel te maken met de kans voor opportunisten, waarbij actoren gaan voor wat hun gunstig uitkomt en daarna weer vertrekken. Vertrouwen kan opgebouwd worden door een kwetsbare opstelling en voorspelbaar gedrag door de actoren. Daarbij staan interacties in het teken van constructieve dialogen, het delen van informatie en acceptatie van verschillende normen en waarden, in plaats van debatten en strijd tussen actoren (Innes & Booher, 2003). Het uiteindelijke doel van vertrouwen is om de transactiekosten van interacties tussen actoren te verlagen. Immers, als iedere actor van elkaar weet wat ze willen en wat ze gaan doen komen zij nader tot elkaar en kan dit de onderhandelingen vergemakkelijken (Edelenbos & Klijn, 2007; Nooteboom, 1996; Sørensen & Torfing, 2009). Tot slot kunnen externe relaties helpen bij de samenwerking. Het zijn entiteiten die dezelfde problemen aanpakken als binnen het netwerk, maar er kunnen ook entiteiten worden gevonden die wellicht vanuit een heel andere sector een bijdrage kunnen leveren (Foster-Fishman et al. 2001; Innes & Booher 2003). Externen kunnen extra capaciteit inbrengen voor samenwerking en de realisatie van de gezamenlijke doelen. Boundary spanning activiteiten kunnen ervoor zorgen dat de capaciteiten in het netwerk vergroot kunnen worden.

2.4 Conceptueel model

In figuur 3 is het conceptueel model weergegeven. Hierbij wordt de relatie gelegd tussen managementstrategieën en de opbouw en benutting van samenwerkingscapaciteiten. Op basis van deze relatie worden binnen deze theoretische concepten veronderstellingen gedaan met betrekking tot 'sterke' invloeden tussen een gehanteerde strategie en de benutting van capaciteit. Deze veronderstellingen zijn in tabel 3 weergegeven en worden hieronder beknopt toegelicht.

Figuur 3: conceptueel model



1. *Compatibiliteit*

Met betrekking tot de context is de houding en de vaardigheid van de bestuurder om de complexiteit van de omgeving te onderkennen en daarop te kunnen handelen een sterke invloed, omdat die immers een vertegenwoordiger is van de gehele organisatie. Door joint fact-finding kan een organisatie meer inzichten opdoen door de gezamenlijke beeldvorming en hierdoor tot de conclusie komen dat de huidige interne structuren en procedures niet voldoen. Dit geldt ook voor doelverweving omdat door de verbreding en het delen van hetzelfde doel de werkwijzen op elkaar afgestemd dienen te worden. Door een institutioneel raamwerk op te zetten, kan dit een organisatie aansporen zich aan te passen, bijvoorbeeld door een duidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. De werkzaamheden in de organisatie kunnen hier op afgestemd worden. Tevens kan verondersteld worden dat het stimuleren van leren en de reflectie op het eigen handelen het gedachtegoed binnen een organisatie kan veranderen, wat vervolgens kan leiden tot het herzien van de interne werkpatronen en procedures.

2. *Hulpbronnen*

Hulpbronnen zijn moeilijker te beïnvloeden omdat deze een begrenzing kennen. Bestuurders kunnen, als zij de meerwaarde van de samenwerking erkennen en zich daaraan committeren, invloed hebben op de allocatie van middelen. Joint fact-finding zorgt voor breed gedragen kennis, en doelverweving heeft invloed op de beschikbaarheid van hulpbronnen als het doel duidelijk is (dan zijn partijen eerder geneigd middelen in te zetten omdat ze concreet ergens voor dienen) en nieuwe partijen aanhaken die hun opgave en middelen mee kunnen koppelen. Arrangementen zijn niet zozeer van invloed op het ontwikkelen van de beschikbaarheid van hulpbronnen maar draagt wel bij aan de borging daarvan. Tot slot kunnen kleine winsten dusdanig van invloed zijn dat er extra middelen worden gealloceerd vanwege het succes in een project of programma.

3. *Eigenaarschap*

Mogelijke invloeden op eigenaarschap is een gecommitteerd bestuur en een achterban die deelneemt aan een netwerk. Het gezamenlijk ontdekken van en het zoeken naar een gemeenschappelijke probleemdefinitie en oplossing kan actoren er toe bereiden zich eigenaar van een probleem en het proces te voelen. Hoewel een roltoekenning dit mogelijk wel kan zijn, zorgen institutionele arrangementen, net als

bij hulpbronnen, niet voor eigenaarschap, maar zijn ze een goed hulpmiddel om formeel eigenaarschap te kunnen borgen. Daarnaast is wederzijds begrip en het handelen vanuit een gedeeld normen en waardenpatroon, waarbij je samen sterk staat, een plausible invloed op eigenaarschap bij actoren. Tot slot zijn kleine winsten goed voor het imago van het proces maar ook voor de actor zelf. Ook het sturen op kleine winsten kan mogelijk een positieve invloed hebben op het gevoel van eigenaarschap.

4. Constructieve relaties

Veel factoren kunnen in meerdere of mindere mate invloed hebben op de ontwikkeling van relaties. Beeldvorming, coproductie en doelverweving zijn manieren om elkaar te leren kennen, kennis uit te wisselen en samen doelen na te streven. Institutionele regelingen kunnen deze relaties borgen bijvoorbeeld op basis van rol, taak, (eigen) verantwoordelijkheid en risicoverdeling. Zo weten actoren wat ze van elkaar kunnen verwachten. Misschien nog wel de belangrijkste mogelijke invloed is een wederzijds begrip en eenzelfde verstandhouding zodat normatieve discussies kunnen worden voorkomen. Tot slot kunnen kleine winsten en het leren van elkaar de relatie versterken omdat je samen iets bereikt en elkaar continu laat reflecteren op het eigen handelen.

Tabel 3: mogelijke invloeden van sturing op samenwerkingscapaciteiten

	Organisatie		Relationeel	
	1	2	3	4
Context				
<i>Omgevingsfactoren</i>		X		
<i>Bestuurlijke rugdekking</i>	X	X	X	
Content				
<i>Joint fact-finding</i>	X	X	X	X
<i>Doelverweving</i>	X	X		X
Coalitie				
<i>Inst. arrangementen</i>	X	X	X	X
<i>Normen en waarden</i>	X		X	X
Conclusie				
<i>Kleine winsten</i>		X	X	X
<i>Leren</i>	X			X

3.1 Operationalisering

In deze paragraaf zullen de theoretische concepten uit het theoretisch kader meetbaar worden gemaakt. Hierbij wordt eerst het concept gedefinieerd en vervolgens wordt het meetbaar gemaakt door middel van indicatoren, of uitingsvormen. Dit wordt weergegeven in een overzichtelijke tabel op pagina 33. De definities die worden gebruikt zijn gebaseerd op de theorieën die uiteen zijn gezet in het theoretisch kader, hoewel deze met eigen inzichten zijn toegesneden op dit onderzoek. Dit geldt ook voor de indicatoren waarbij de concepten meetbaar worden gemaakt.

3.2 Methodologische verantwoording

Bij het verrichten van onderzoek is het belangrijk dat er wordt toegelicht hoe en waarom het op een bepaalde wijze wordt uitgevoerd. Daarom zullen de onderzoeksstrategie en de methode van onderzoek aan bod komen (respectievelijk sub paragraaf 3.2.1 en 3.2.2). Tevens wordt er aandacht besteed aan de wijze waarop het onderzoek wordt afgebakend (3.2.3). Dit is belangrijk omdat de complexiteit van de empirie het niet toelaat om deze in zijn volledigheid te beschrijven. Tot slot komen de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek ter sprake (3.2.4).

3.2.1 Strategie

De basis en vorm van het onderzoek wordt bepaald door de strategie van het onderzoek. Deze thesis wordt tijdens de stageperiode van begin februari tot eind juni 2015 uitgevoerd en omvat een *praktijkgericht en deductief onderzoek*. Het doel is namelijk om aanbevelingen te geven aan de stage-organisatie, door de huidige samenwerking in de praktijk te beschrijven en te analyseren. Hiervoor wordt de bestaande literatuur over governance strategieën en samenwerkingscapaciteit getoetst en toegepast op de praktijk. Echter kunnen nieuwe fenomenen in de empirie worden waargenomen die nog niet zijn beschreven in het theoretisch kader. Er zijn dus mogelijkheden voor inductief onderzoek.

Omdat het onderzoek gericht is op het programma IJVD, betreft deze thesis een *meervoudige casestudy*. Naast het onderzoek naar het gehele programma, zal ook een verdiepingsslag worden gemaakt naar twee specifieke casussen binnen dit programma om de manier van samenwerking op meerdere niveaus te kunnen waarnemen. Tevens loopt er een evaluatieonderzoek naar de drie MIRT verkenningen (waaronder IJVD) met betrekking tot governance in meerlaagsveiligheid parallel aan dit onderzoek. Deze wordt uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van het ministerie van I&M. Omdat

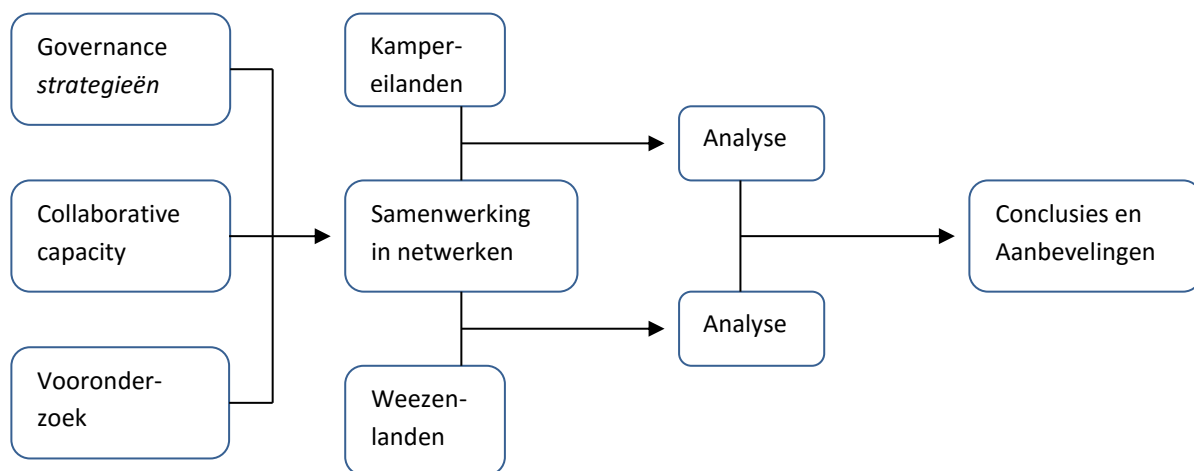
een deel van de populatie (kernteamleden IJVD) overeenkomt tussen de twee onderzoeken, zijn een zestal interviews gecombineerd. Deze interviews zijn voor dit onderzoek samen met promovendus Jitske van Popering – Verkerk afgenomen. Tevens loopt ook het proces van de ontwikkeling van de voorkeursstrategie voor het Deltaprogramma parallel aan dit onderzoek. Er kan daarom directe terugkoppeling tussen het proces naar een voorkeursstrategie en het onderzoek en andersom plaatsvinden.

In de sociale wetenschappen – in dit geval bestuurskunde – is het ongebruikelijk om theoretische concepten en uitkomsten te kwantificeren. Het onderzoek is enerzijds *exploratief*, in die zin, dat gezocht wordt naar een verklaring voor de benutting van samenwerkingscapaciteiten door bepaalde governance strategieën. Anderzijds betreft het een toetsend onderzoek omdat de huidige manier van governance en de activering van samenwerkingscapaciteiten worden getoetst aan de theoretische concepten en op basis hiervan aanbevelingen worden gegeven.

Ontwerp

Naast de alomvattende strategie van het onderzoek is het ontwerp een concrete vertaalslag naar de structuur van het onderzoek. Dit biedt zowel een houvast voor de onderzoeker als een duidelijke opbouw van het onderzoek voor de lezer. In figuur 4 is de opbouw van dit onderzoek weergegeven.

Figuur 4: onderzoeksmodel



3.2.2 Onderzoeksmethodiek

Voor het verzamelen van de empirische gegevens kunnen verschillende onderzoeksmethoden worden gebruikt. Aangezien het een kwalitatief onderzoek betreft, zal er gebruik worden gemaakt van interviews, (participatieve) observaties en deskresearch. Deze *triangulatie* kan bijdragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2010).

Kwalitatieve interviews

Ten eerste zullen de meeste gegevens voortkomen uit *semigestructureerde interviews* met betrokkenen. De vragenlijsten worden in geringe mate voorgestructureerd aan de hand van een aantal onderwerpen met

betrekking tot de gebruikte theorieën en de bijbehorende indicatoren. Er wordt veel ruimte gelaten voor het doorvragen en het stellen van open vragen op onderwerpen die in eerst instantie niet ter sprake zouden komen. Dit kan een meerwaarde zijn, omdat op deze wijze het onderzoek een extra verdiepingsslag maakt en het verrassende gegevens kan opleveren. Tevens heeft elke betrokkene een andere achtergrond en perceptie op de casus waardoor een volledig gestructureerd interview een niet-adequate manier is voor gegevensverzameling. De vragen worden dus toegespitst op de situatie waarin een betrokkene zit. Om zoveel mogelijk informatie uit de interviews te halen, wordt gesproken met ambtenaren en bestuurders, maar ook bewoners, marktpartijen en actiegroepen zijn belangrijke actoren die interessante gegevens kunnen aanleveren. Een vraagstuk wordt immers vanuit verschillende perspectieven bekeken, waarbij alle perspectieven samen een goed beeld geven van de huidige manier van samenwerken, hoe deze manier van samenwerken ervaren wordt, en hoe deze in de toekomst kan worden geoptimaliseerd.

De respondenten zijn zorgvuldig uitgezocht door middel van een stakeholderanalyse, en gesprekken met kernteamleden van de provincie en een ambtenaar bij de gemeente Zwolle die betrokken zijn bij één of beide casussen die in dit onderzoek worden belicht. Alle respondenten zijn persoonlijk benaderd en face-to-face bevraagd, zodat zij een beter beeld hebben van het onderzoek en de onderzoeker en om een goede interactie en diepgang te waarborgen. De interviews zijn opgenomen, gevolgd door een transcript dat door middel van coderingen geanalyseerd is. De respondentenlijst en de coderingen zijn als bijlagen opgenomen in deze thesis. Een beperking van deze kwalitatieve methode is de kans op sociaal wenselijke antwoorden. Deze worden zoveel mogelijk vermeden door enerzijds de vragen zo open mogelijk te houden en anderzijds de respondent vooral zijn of haar eigen verhaal te laten vertellen.

Observaties

Ten tweede worden (participatieve) observaties verricht. Deze kunnen bijdragen aan het reconstrueren van de percepties van en de relaties tussen actoren. Bovendien kan data door middel van observaties vergeleken worden met de data uit interviews waarbij inconsistenties kunnen worden weggestreept. Het bijwonen van vergaderingen van het kernteam, overleggen en brainstormsessies met betrokken partijen kunnen interessante momenten zijn om gegevens te verzamelen. Als onderzoeker heb ik de taak als notulist en de verslaglegging op me genomen. De notulen en verslagen van de overleggen en sessies kunnen worden gebruikt als schema om de observatie te doen waarbij naast de officiële verslaglegging de handelingen, uitspraken en actiepunten worden gecodeerd op basis van aantekeningen.

Deskresearch

Tot slot is deskresearch als methode gebruikt om gegevens te verzamelen. Deze methode wordt in dit onderzoek hoofdzakelijk gebruikt voor de theoretische onderbouwing, de inhoudelijke achtergrond van de casussen en als controlemiddel van de informatie uit de interviews. Wetenschappelijke artikelen en

boeken, websites, rapporten, stukken van raad- en bestuursvergaderingen en notulen zijn bronnen voor documentanalyse en kunnen bijdragen aan een goede onderbouwing van de analyse (ibid.).

3.2.3 *Steekproefkader*

Voor deze thesis is het van belang dat de scope van het onderwerp wordt verkleind om haalbare en accurate onderzoeksresultaten te kunnen genereren die een duidelijke vertaalslag hebben naar de praktijk. Het programma IJVD staat in deze thesis centraal en vormt object van onderzoek. Het programma is erg groot en daarom zullen, op basis van de ateliersessies die in de afgelopen jaren zijn georganiseerd, ook twee specifieke projecten onder de loop worden genomen (H+N+S et al., 2013). Er wordt dus onderzoek uitgevoerd op programma- en pilotprojectniveau.

De eerste casus betreft 'Kampereilanden', een verzameling van buitendijkse polders waarin wordt gezocht naar maatregelen binnen de MLV benadering. Dit gebied is door de provincie Overijssel in de Omgevingsvisie aangewezen als waterbergingsgebied om er voor te zorgen dat de mensen in de stad droge voeten houden bij grote overstromingen. Dit heeft grote gevolgen voor de boeren en burgers die in deze buitenpolders wonen en werken; een dilemma tussen het belang van individuen en het collectieve belang (Waterschap Groot Salland, 2015).

De tweede casus betreft het oude ziekenhuisterrein aan de rand van de binnenstad Zwolle, de Weezenlanden. Het oude 'Isala Klinieken' wordt gesloopt en in de plaats daarvan worden woningen gebouwd door een projectontwikkelaar. Deze locatie ligt direct aan de singel van Zwolle dat te maken krijgt met grote peilfluctuaties (tot wel 3,5 meter). De uitdaging is om de woningbouw een 'plus' te geven met betrekking tot waterveiligheid, in die zin dat klimaatadaptieve maatregelen worden meegenomen in de realisatie. Veel partijen zijn hierbij betrokken en het project wordt in principe getrokken door de ontwikkelaar.

Niet alleen de omgeving onderscheidt deze casussen van elkaar; ook de betrokken partijen, belangen, doelstellingen, rollen en verantwoordelijkheden. Vooral de rol is interessant omdat Kampereilanden wordt getrokken door de overheid terwijl in de casus Weezenlanden een marktpartij aan het roer staat; immers is de grond in eigendom van de ontwikkelaar die woningen wilt realiseren. Daarnaast is in beide gevallen het waterschap Groot-Salland en de provincie betrokken die wellicht in elke casus andere perspectieven hanteren. Het kiezen voor twee zeer verschillende casussen voorkomt ook dat in dit onderzoek twee dezelfde soorten casussen worden beschreven en dat de kans op nieuwe inzichten erg klein is. Het is juist van meerwaarde voor dit onderzoek dat de casussen verschillen in context, content, coalitie en conclusie. Dit maakt het mogelijk een vergelijkingsstudie te doen en positieve aspecten van samenwerking en capaciteitsopbouw uit deze casussen te filteren en dit te spiegelen naar het gehele IJVD programma. Per casus worden 5 tot 6 mensen geïnterviewd die direct betrokken zijn bij het proces.

3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid en de validiteit worden respectievelijk bepaald door de herhaalbaarheid en de generaliseerbaarheid van een onderzoek. In de volgende alinea's wordt verantwoording gegeven met betrekking tot de betrouwbaarheid en de interne en externe validiteit van deze thesis.

3.3.1 *Betrouwbaarheid*

De betrouwbaarheid wordt bepaald door de herhaalbaarheid en controleerbaarheid. Dit houdt in dat onderzoekers die hetzelfde onderzoek zouden doen dezelfde resultaten genereren en dat dit onderzoek dus geen systematische fouten bevat. Dit voorkomt dat onderzoeksresultaten worden verdraaid, vervalst of worden weggelaten. Door de triangulatie van onderzoeksmethoden wordt de betrouwbaarheid groter, aangezien in de gegevens – verkregen door middel van de verschillende methoden – samenhang en verschillende uitkomsten kunnen worden aangeduid, en kunnen er uiteindelijk nauwkeurige resultaten gegenereerd worden. Daarnaast loopt parallel aan deze thesis een evaluatieonderzoek naar de MIRT verkenningen, waaronder ook naar de pilot IJVD waarbij een aantal interviews worden gecombineerd. De intersubjectiviteit kan de betrouwbaarheid van dit onderzoek bevorderen omdat uitkomsten van beide onderzoeken met elkaar geconfronteerd kunnen worden. Desondanks is dit onderzoek een korte scène in een langdurige film; data wordt verkregen in een tijdsframe van een paar maanden terwijl het proces jaren duurt. Gegevens kunnen dan wel nauwkeurig worden verkregen uit de empirie, de herhaalbaarheid is betwistbaar. Respondenten kunnen bij een meting één jaar later hele andere ervaringen hebben van het samenwerkingsproces. Tijdens het proces kunnen verschillende 'events' de percepties van stakeholders doen veranderen waardoor onderzoekers wellicht niet dezelfde onderzoeksresultaten genereren. Bovendien is dit een onderzoek naar een pilot dat bedoeld is als *leerproces* voor de betrokken partijen bij het omgaan met wateropgaven in het kader van MLV.

3.3.2 *Validiteit*

De validiteit van onderzoek wordt bepaald door de interne en externe validiteit. Met interne validiteit wordt bedoeld dat de onderzoeker meet wat hij beoogde te meten en weet wat hij meet door hiervoor relevante en bruikbare indicatoren gebruikt om de theorie aan de empirie te toetsen. De interne validiteit wordt gecontroleerd door mijn stagebegeleider en mentor, die de expertise hebben de validiteit van de theoretische concepten en indicatoren te beoordelen. Bepalend voor de externe validiteit is de mate waarin de resultaten van het onderzoek generaliseerbaar zijn. Dit onderzoek betreft een meervoudige casestudie. Per definitie zijn de resultaten in geringe mate generaliseerbaar omdat het om een paar gevallen gaat. Het programma IJVD is één van de drie MIRT verkenningen die elk in een andere regio plaatsvinden. De omstandigheden zijn in elke regio anders en daarom zijn de uitkomsten niet over te nemen. Dit geldt ook voor andere ruimtelijke projecten in Nederland (ibid.).

3.4 Analyse en rapportage

De gegevens die zijn verzameld in de vorm van transcripten en aantekeningen, worden door middel van een half open coderingssysteem geanalyseerd. Dat betekent dat er aan bepaalde gegevens labels worden gehangen. Deze labels representeren de theoretische bouwstenen die in hoofdstuk 2 aan de orde zijn gekomen. De coderingen zijn in bijlage III opgenomen. Bij de analyse zal begonnen worden met een introductie van de casus, gevolgd door de sturingsfilosofieën die zijn gehanteerd en vervolgens zal aan bod komen welke capaciteiten voor samenwerking zijn ontwikkeld. Vervolgens wordt een vergelijkingsstudie gedaan om inzichtelijk te maken welke sturingsfactoren en capaciteiten in beide casussen voorkomen. In de laatste paragraaf van de analyse wordt teruggegrepen op de theoretische veronderstellingen over de relatie tussen de sturingsfactor en de ontwikkeling van capaciteit, waarbij nu de resultaten worden meegenomen. Tot slot worden de conclusies gegeven waarbij de succes- en faalfactoren in kaart worden gebracht, waarna aanbevelingen worden gegeven.

Tabel 5: operationalisering van theoretische concepten

Theorie	Object	Definitie	Indicatoren	
Governance strategie	Context	De directe omgeving van governance netwerken waarbij externe factoren gebruikt kunnen worden om samenwerking positief te beïnvloeden.	<i>Gebruik van omgevingsfactoren</i> <ul style="list-style-type: none"> • Andere projecten • Framing van gebeurtenissen • Opgave 	<i>Zoeken naar bestuurlijke rugdekking</i> <ul style="list-style-type: none"> • Lobbyen • Intrinsieke motivatie • Urgentiebesef
	Content	De inhoudelijke aspecten van een governance netwerk waar de netwerkmanager op beoogt te sturen	<i>Mate van joint fact finding</i> <ul style="list-style-type: none"> • Overeenstemming in kennis • Inbreng kennis 	<i>Mate van doelverweving</i> <ul style="list-style-type: none"> • Afstemming van doelen en agenda's • Koppeling met externe doelen
	Coalitie	Het ontwerp, de samenstelling en de zachte kant van het netwerk waaronder de onderlinge relaties tussen actoren en het werkklimaat.	<i>Mate van institutionele arrangementen</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aanwezigheid spelregels en afspraken • Monitoring en evaluaties • Duidelijke rolverdeling actoren 	<i>Mate van gedeelde normen en waarden</i> <ul style="list-style-type: none"> • Gedeelde waarden creatie • Gevoel van gelijkwaardigheid • Wederzijds begrip
	Conclusie	De uitkomsten van een besluitvormingsproces in een netwerk waar de netwerkmanager op kan sturen om de samenwerking te verbeteren	<i>Kleine winsten</i> <ul style="list-style-type: none"> • Bevorderingsfactoren • Resultaatgerichtheid • Doorbraken 	<i>Stimuleren van leren</i> <ul style="list-style-type: none"> • Reflectie op de eigen perceptie • Aanpassing gedrag en handelingen
Collaborative capacity	Organisatorische capaciteit	Capaciteiten waar organisaties over kunnen beschikken ten behoeve van samenwerking in governance netwerken.	<ul style="list-style-type: none"> • Rol en taakverdeling • Effectieve communicatie • Aanpassing aan omgeving • Beschikbaarheid hulpbronnen • Bereidheid tot inzetten hulpbronnen 	
	Relationele capaciteit	Capaciteiten betrekking hebbende op de onderlinge verhoudingen tussen actoren ten behoeve van samenwerking.	<ul style="list-style-type: none"> • Gevoel van trots • Vertrouwen • Commitment • Betrokkenheid • Externe relaties 	

4 EMPIRISCHE ANALYSE

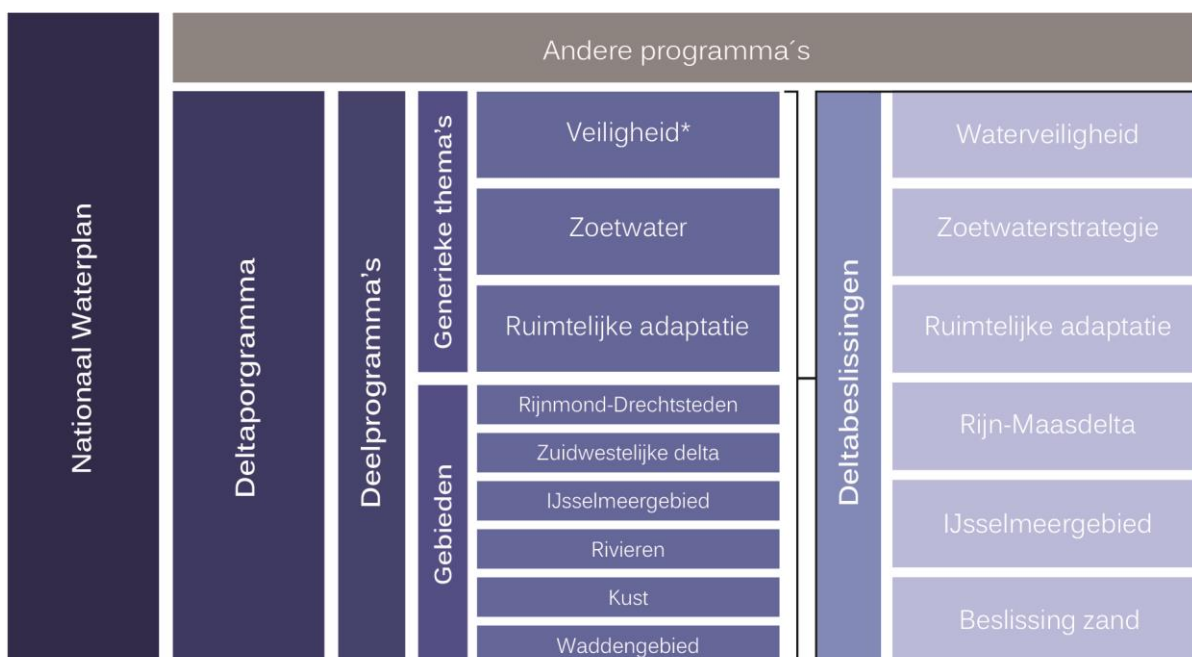
Dit hoofdstuk zal zich wijden aan de analyse van de empirische data die verkregen is door middel van de interviews, observaties en deskresearch. Voordat de analyse wordt beschreven, zal eerst aandacht worden besteed aan het Deltaprogramma en de pilot IJVD, zodat er een duidelijk beeld ontstaat over de context van het onderzoeksobject. Vervolgens zal een introductie gegeven worden op de casussen waarna deze geanalyseerd worden op basis van de beschreven theoretische concepten in hoofdstuk 2

4.1 Achtergrond: het Deltaprogramma

Door klimaatveranderingen zijn steeds heviger regenbuien en lange perioden van droogte waarschijnlijke risicoscenario's voor respectievelijk de waterveiligheid en het zoetwaterpeil. In 2010 werd daarom het Deltaprogramma geïntroduceerd ten aanzien van het advies van de commissie-Veerman (Deltacommissie) in 2008. Met de aanstelling van een Deltacommissaris in 2010 is het Deltaprogramma in februari van het jaar 2012 verankerd in de Deltawet. Het Deltaprogramma moet zorgen dat de huidige en de toekomstige generaties beschermd zijn tegen overstromingen en dat voldoende zoetwater aanwezig is, ook in droge perioden (Deltacommissaris, 2010).

Het Deltaprogramma is het uitvoeringsprogramma van het Nationaal Waterplan, het rijksplan voor waterbeleid, vastgelegd in de Waterwet en tevens erkend als structuurvisie (Ministerie van I&M, 2009). Betrokken ministeries, overheidsslagen, agentschappen en andere partijen werken samen aan het programma onder leiding van de Deltacommissaris en programmadirecteuren, zowel aan

Figuur 5: Nationaal Waterplan en Deltaprogramma



Bron: Deltacommissaris, 2010; Ministerie van I&M & EZ, 20144

generieke thema's als deelprogramma's voor een aantal gebieden in Nederland. De Deltacommissaris heeft een aanstelling van zeven jaar om te voorkomen dat het Deltaprogramma afhankelijk wordt van de politieke dynamiek (Deltacommissaris, 2015). Het programma heeft in tegenstelling tot projectmatig werken meer ruimte voor een integrale en een intersectorale aanpak bij wateropgaven. Het Deltaprogramma is een symbool voor collaboratieve multi-level governance waarbij de focus sterk ligt op het leggen van verbindingen in en tussen overheidslagen en andere partijen om samen wateropgaven op te pakken (van Buuren & Teisman, 2014). De toegenomen afhankelijkheden tussen overheden en andere partijen is een te noemen oorzaak zoals al eerder is betoogd in paragraaf 2.1.

In het Nationaal Waterplan is een nieuwe benadering geïntroduceerd met betrekking tot het nemen van maatregelen om de waterveiligheid te kunnen waarborgen en de ruimte adaptief in te richten. Om mee te kunnen met de klimaatveranderingen en de schade bij calamiteiten te beperken is deze benadering, meerlaagsveiligheid (hierna: MLV), opgebouwd uit drie fundamentele lagen:

- *Laag 1:* richt zich op de preventie van overstromingen. In deze laag worden maatregelen genomen zoals het verhogen, versterken en verleggen van dijken (Rijkswaterstaat, 2015).
- *Laag 2:* het beperken van de schadelijke gevolgen van een overstroming. Een overstroming is in de (nabije) toekomst niet uit te sluiten (Ministerie van I&M, 2009). Het is daarom belangrijk dat de ruimte zo duurzaam en robuust mogelijk wordt ingericht zodat de schade beperkt blijft. Wateropgaven kunnen in deze laag worden gekoppeld met regionale of lokale ruimtelijke ontwikkelingen (H+N+S et al., 2013; Ministerie van I&M en EZ, 2014; Ministerie van I&M, 2009).
- *Laag 3:* besteedt aandacht aan rampenbeheersing. Er wordt aandacht besteed aan de voorbereiding en responsfase van de Veiligheidsregio's, waterschappen en wegbeheerders bij overstromingen. Er wordt ook ingezet op de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven (Ministerie van I&M en EZ, 2014; Ministerie van I&M, 2009).

Tussen deze lagen beoogt men te kunnen uitwisselen, bijvoorbeeld dat maatregelen in laag 2 ervoor kunnen zorgen dat dijken volgens laag 1 niet versterkt hoeven te worden (Provincie Overijssel, 2014; H+N+S et al., 2013; Ministerie van I&M, 2009). In het Deltaprogramma wordt ver vooruit gekeken (tot het jaar 2050 of zelfs 2100) om de maatregelen op korte termijn af te stemmen op de uitvoeringsstrategie voor het lange termijn perspectief (H+N+S et al., 2013). Binnen de deelprogramma's wordt toegewerkt naar een vijftal Deltabeslissingen en Beslissing Zand. Deze beslissingen zijn niet vastgelegd in de wet maar beogen de besluitvorming van het Deltaprogramma een koers te geven. Ten grondslag aan deze deltabeslissingen liggen de zogenoemde voorkeursstrategieën die voor en door de verschillende gebieden worden gemaakt. Deze strategieën geven een gebiedsgerichte invulling aan de deltabeslissingen en vormen een programmering van maatregelen in het Deltaplan Waterveiligheid en Zoetwater. In het kader van deze Deltaplannen worden deze maatregelen vervolgens uitgevoerd in de gebieden (H+N+S et al., 2013; Ministerie van I&M en EZ, 2014; van Buuren & Teisman, 2014).

4.1.1 Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

Een belangrijk onderdeel van het Deltaprogramma is het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Dit programma richt zich op het deelprogramma Waterveiligheid waarin het ministerie van I&M (Rijkswaterstaat) en waterschappen samenwerken aan een veiliger Nederland (HWBP, 2015). Elke zes jaar worden de primaire dijken in Nederland getoetst. Het huidige HWBP is opgesteld om de primaire keringen, die in toetsronde drie zijn afgekeurd (2011), op orde te krijgen. Hierbij wordt niet de kans op overschrijding van bepaalde waterstanden als parameter gebruikt zoals wel gebruikelijk was, maar de urgentie van de ingreep, de zogenoemde risicobenadering. Deze wordt bepaald door de kans op falen van de kering en de gevolgen voor het gebied achter deze kering, ofwel de overstromingskans. Op basis van deze risicobenadering worden projecten geprioriteerd en gebudgetteerd. Uit deze benadering vloeien nieuwe normen voort waarvan de planning is dat deze in 2017 wettelijk worden verankerd.

Het HWBP heeft een aantal belangrijke spelregels die bepalen hoe projecten moeten worden aangepakt. De samenwerking tussen Rijk en waterschappen is vastgelegd in de vorm van afspraken in het Bestuursakkoord Water 2011. Zo dient er een MIRT werkwijze te worden gehanteerd, wat betekent dat elk project drie fasen doorloopt, namelijk de verkenningsfase, planuitwerkingsfase en realisatiefase. In de verkenningsfase worden kansrijke oplossingen gezocht samen met belanghebbende partijen. Hier binnen vallen de meekoppelkansen. Indien een dijkbeheerder mogelijkheden ziet om eerder met de werkzaamheden te beginnen dan het HWBP heeft uitgestippeld, zijn er mogelijkheden voor voorfinanciering. Waterschappen hebben tevens de opdracht om maatregelen voor primaire keringen zo sober en doelmatig mogelijk te ontwerpen. Alleen de kosten voor de ingreep ten behoeve van de veiligheidsnorm en de wettelijke inpassing in de omgeving kunnen daarbij worden gesubsidieerd (HWBP, 2014). Laatstgenoemde regel staat op gespannen voet met de mogelijkheid voor het zoeken naar de eerder genoemde meekoppelkansen. Aanvullingen die worden gedaan op de ruimtelijke inrichting kan dus niet meegefinancierd worden met het HWBP, aangezien deze niet bijdraagt aan de nieuwe norm.

4.1.2 MIRT Onderzoek

MIRT staat voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Dit is een Rijksinvesteringsprogramma voor projecten en programma's in het ruimtelijk beleidsdomein, waarbij infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingen, water, economie en leefbaarheid in samenhang worden opgepakt op basis van samenwerking tussen Rijk en regio (Kerngroep gebiedsontwikkeling IJssel-Vechtdelta, 2012). Voor de samenwerking tussen Rijk en regio is het van belang agenda's en financiën op elkaar af te stemmen ten behoeve van het proces en de maatregelen. Daarom vindt twee keer in het jaar een Bestuurlijk Overleg MIRT (BO MIRT) plaats. De zogenoemde Gebiedsagenda's worden aan de hand van deze BO MIRT opgesteld waarbij provincie Overijssel de gesprekspartner is namens de regio. Daarnaast heeft een MIRT een eigen spelregelkader die het proces van projecten en programma's schetst, zo ook bij het HWBP het geval is (Ministerie van I&M, 2010).

De IJVD is samen met het Eiland van Dordrecht en Marken geselecteerd voor een MIRT Onderzoek. In het MIRT onderzoek van deze drie pilots wordt gezocht naar mogelijkheden voor slimme combinaties in de uitwisseling van in de drie lagen van het MLV instrumentarium zoals in paragraaf 4.1 uiteen is gezet (Deltacommissaris, 2010; Ministerie van I&M, 2010). Indien er belangen voor het Rijk liggen wordt het een MIRT verkenning. In de IJVD ligt de nadruk op het vinden van een kosteneffectieve maar toch waterrobuuste ruimtelijke inrichting.

4.2 Programma IJssel-Vechtdelta

Het programma IJVD vormt de context van de casussen Kampereilanden en Weezenlanden. Er wordt geen 'direct' onderzoek verricht naar het programma als geheel. Het zijn twee zeer verschillende casussen waarvan de resultaten vergeleken kunnen worden en hieruit de essentie voor de analyse van het programma kan worden gehaald.

4.2.1 Casusbeschrijving

In deze paragraaf zal een introductie worden gegeven op de casus programma IJVD en worden een aantal belangrijke zaken besproken zoals wat de opgave is en hoe het programma is georganiseerd.

De opgave

Leven in een delta heeft vele voordelen meegebracht zoals economische welvaart en een vruchtbaar en gunstig gebied voor land- en tuinbouw. Echter zijn het gebieden die zeer kwetsbaar zijn met betrekking tot de waterveiligheid zoals de IJVD. Regio Zwolle is een economische groeiregio in een delta waar verschillende watersystemen bij elkaar komen. Tijdens storm of hevige regenval kunnen deze watersystemen onder druk komen te staan. Bovendien kan bij een noordwesterstorm het IJsselmeer water opstuwen waardoor het peil in de rivieren nog verder stijgt. Dit kan grote gevolgen hebben voor de regio, maar ook een impact hebben op heel Nederland. Dit is het risico voor het leven in een delta.

Het beleidsprogramma IJVD is onderdeel van de deelprogramma's IJsselmeergebied en Rivieren van het Deltaprogramma, waarbij wordt toegewerkt naar de Deltabeslissing IJsselmeergebied. Voor deze beslissing wordt een voorkeursstrategie voorbereid voor maatregelen in het betreffende gebied, met als doel de Deltabeslissing te beïnvloeden om een duurzame toekomst van de IJVD te kunnen ondersteunen (H+N+S et al., 2013). De IJVD vormt een gebied waar verschillende opgaven in het Deltaprogramma samenkomen. De opgaven voor de IJVD in hoofdlijnen ten aanzien van de Deltabeslissing zijn (1) het actualiseren van de waterveiligheidsnormen en de gebiedsgerichte uitwerking, (2) besluit over het peilbeheer van het IJsselmeergebied tot 2100 en (3) een nationaal beleidskader voor ruimtelijke adaptatie (Kerngroep gebiedsontwikkeling IJssel-Vechtdelta, 2012). Beoogd wordt dat ten aanzien van het programma IJVD projecten worden opgestart die voor het Deltaprogramma maar ook voor de regio zelf

van meerwaarde zijn. Hierbij gaat het niet alleen om de waterveiligheid, maar ook om ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Met betrekking tot de waterveiligheid heeft het waterschap Groot-Salland in de IJVD vanuit het HWBP een aantal projecten lopen. Deze projecten kunnen andere projecten aanjagen of pilots starten, in die zin dat er meekoppelkansen kunnen worden gevonden. Naast het programma IJVD en het HWBP is de IJVD ook aangewezen als pilot voor een MIRT Onderzoek naar 'slimme combinaties' in de MLV benadering.

Projectgebied

Het programma bestaat uit een projectgebied dat is bepaald door de maximale doorwerking van 1,5 meter peilverhoging van het IJsselmeer in de toekomst (HKV, STOWA, & Rijkswaterstaat, 2011). Hierin ligt de delta van de IJssel en de Vecht maar ook het Zwarte Water, het Zwarte meer, Ketelmeer, het bijbehorende polders. De regionale Sallandse Weteringen komen samen en wateren af in het Zwarte Water in de binnenstad van Zwolle. Het Zwarte Water heeft een open verbinding richting het IJsselmeer. Het gebied wordt gekenmerkt door een historie van overstromingen en landinrichtingen, te zien aan de dijken en terpen. De Mastenbroek is het resultaat van een drooglegging in de Middeleeuwen; het is één van de oudste polders van Nederland. (Provincie Overijssel, 2014; Waterschap Groot Salland, 2015; H+N+S et al.,

Figuur 6: projectgebied IJVD



Bron: basiskaart van opentopo.nl

2013). De IJVD is een Nationaal Landschap en heeft om die reden een eigen programmabureau dat zich richt op de bescherming en het beheer van het landschap. De IJVD is een nationaal landschap en delen daarvan vallen onder het Natura 2000 regelement (Rijkswaterstaat, 2015). Daarmee is de IJVD ook onderdeel van de Natuurwerken, in de wet de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) genoemd (H+N+S et al., 2013).

Betrokken actoren

Gezien het project gebied moet rekening worden gehouden met vele belangen van mensen die wonen, werken en leven in de IJVD. De provincie is 'trekker' van het programma omdat zij een cruciaal regionale speler is en de projecten op een hoger regionaal niveau kan coördineren om in te kunnen zetten op samenhang en integraliteit. In tabel 5 is weergegeven welke overheidspartijen betrokken zijn bij het programma volgens de officiële taak of rol.

Tabel 7: belangrijke betrokken actoren IJVD

Actoren	Officiële taak of rol
1. Ministerie van I&M	Aansturing programmabureaus Rivieren en IJsselmeergebied van het Deltaprogramma.
2. Provincie Overijssel	Trekker van het programma IJVD ten aanzien van taak als ontwikkelaar van regionaal ruimtelijk en economisch beleid
3. Waterschap Groot-Salland	Eindverantwoordelijk voor beheer 'waterkerende kunstwerken', dijken en regionale wateren. Uitvoerder HWBP.
4. Gemeente Zwolle, Kampen en Zwartewaterland	Ontwikkeling van lokaal ruimtelijk en economisch beleid
5. Veiligheidsregio IJsseland	Ontwikkeling en advisering rampenbeheersing en crisiscommunicatie voor en aan gemeente

Tijdslijn en procesorganisatie

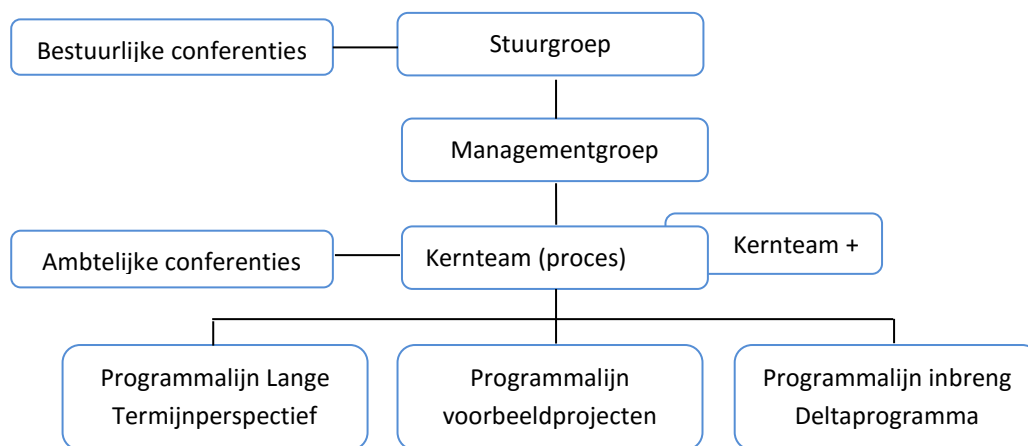
Aan de hand van een tijdslijn worden in deze thesis de belangrijkste gebeurtenissen in kaart gebracht. Tevens is het van belang dat een blik wordt geworpen op de organisatie van het proces. Immers is dit een essentieel onderdeel van de manier van samenwerken.

Figuur 7: tijdslijn IJVD



In figuur 8 is de organisatie van het programma weergegeven. Het ambtelijke apparaat verkent en bereidt beleid voor dat betrekking heeft op de drie programmalijnen. Het lange termijnperspectief wordt ontwikkeld ten behoeve van een strategie en visie met betrekking tot waterveiligheid in de IJVD tot het jaar 2050-2100. Deze programmalijn heeft een hoger abstractieniveau in tegenstelling tot de voorbeeldprojecten. Dit zijn projecten die op korte termijn uitgevoerd dienen te worden, maar omdat het lange termijnperspectief nog een vlek is op de horizon ontstaan dilemma's. Want welk project past binnen dit perspectief, en hoe pak je dit aan en wat is de relatie met de IJVD? Het kernteam leidt het proces van deze programmalijnen en organiseert conferenties met betrokken partijen om deze programma's invulling te geven. Dit team koppelt terug naar een managementgroep die het vervolgens weer doorspeelt naar de stuurgroep, die bestaat uit de bestuurders van de betrokken organisaties waaronder de wethouders, gedeputeerde en bestuursvoorzitters.

Figuur 8: Organisatie van het programma



Bron: Programmaplan IJssel-Vechtdelta 2014-2015

Stand van zaken

Het programma IJVD is nu ongeveer vier jaar onderweg. Er zijn vele projecten opgestart die de waterveiligheid moeten kunnen verbeteren, en er worden er nog steeds mogelijkheden verkend om projecten met elkaar te koppelen. Op basis van kosteneffectiviteit zijn er ook besluiten genomen om projecten te annuleren voor nu.

Momenteel is de provincie Overijssel samen met partners bezig een complete strategie te ontwikkelen voor de IJVD, ofwel de lange termijn perspectieven worden concreter gemaakt aangezien het nu slechts gaat over een vlek op de horizon. De projecten die nu in de verkenningsfase of planuitwerkingsfase zitten zijn de oogst van het programma, en kunnen helpen het langetermijnperspectief vorm te geven. Tevens kan dit perspectief weer zorgen voor nieuwe projecten vanwege de aanjagende werking van projecten die een meerwaarde opleveren voor zowel de IJVD als de partijen zelf. Aan de hand van ambtelijke conferenties, de zogenoemde snelkookpanssessies, wordt met partners en ketenpartijen

gewerkt naar een realisatiestrategie en uiteindelijk een uitvoeringsprogramma. Tot slot heeft de stuurgroep regelmatig sessies waarin zij de randvoorwaarden en doelen aangeven voor het programma.

4.3 Casus Kampereilanden: overstroombare dijk

De Kampereilanden is een spraakmakende casus. Niet alleen omdat het een bijzonder en cultuurhistorisch waardevol gebied is, maar ook vanwege de innovatieve manier van omgaan met waterveiligheid en het al aanwezige waterbewustzijn van mensen die wonen, werken en leven in dit gebied. Diverse partijen zijn betrokken en zoeken naar manieren om de waterveiligheid samen te waarborgen.

4.3.1 Casusbeschrijving

Zoals ook bij het programma IJVD is besproken, zal eerst kort worden ingegaan op de opgave op Kampereilanden.

De opgave

De Kampereilanden is onderdeel van de IJVD en is vanwege de historie en morfologie een bij uitstek geschikt gebied voor innovatie in het kader van waterveiligheid. Met behulp van de MLV benadering vindt daarom een pilot plaats in deze 'buitenpolders' waarbij verkend wordt of slimme combinaties mogelijk zijn.

De Kampereilanden wordt beschermd door regionale keringen en valt dus buiten de aanpak van primaire keringen vanuit het HWBP. Regionale keringen vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincie en het waterschap, zonder tussenkomst van het Rijk. Tegelijkertijd is in de Omgevingsvisie van de provincie Overijssel geborgd dat de Kampereilanden bij extreme weersomstandigheden als waterbergingsgebied is aangemerkt, louter om de steden en dorpen te ontzien van wateroverlast en schade. Dit feit jaagt innovatie aan en een zoektocht naar alternatieven voor waterveiligheid. De vraag is of het dan zinvol is om de dijk te verhogen. Dit roept weerstand op bij de inwoners van het gebied. Immers hebben zij net als de inwoners van de stad recht op een (water)veilige plek om te wonen, te werken en te leven. Door deze besluiten leveren zij een stukje van dit recht in. Tegelijkertijd willen boeren uitbreiden en moderniseren. Het is daarom van belang dat de erven klimaatbestendig zijn en dat bij nieuwe ontwikkelingen op erfniveau rekening gehouden wordt met het risico van overstromingen. Er moet dus veel samengewerkt worden met boeren, burgers en de eigenaar van de grond om klimaatadaptieve maatregelen te incorporeren bij nieuwe ontwikkelingen.

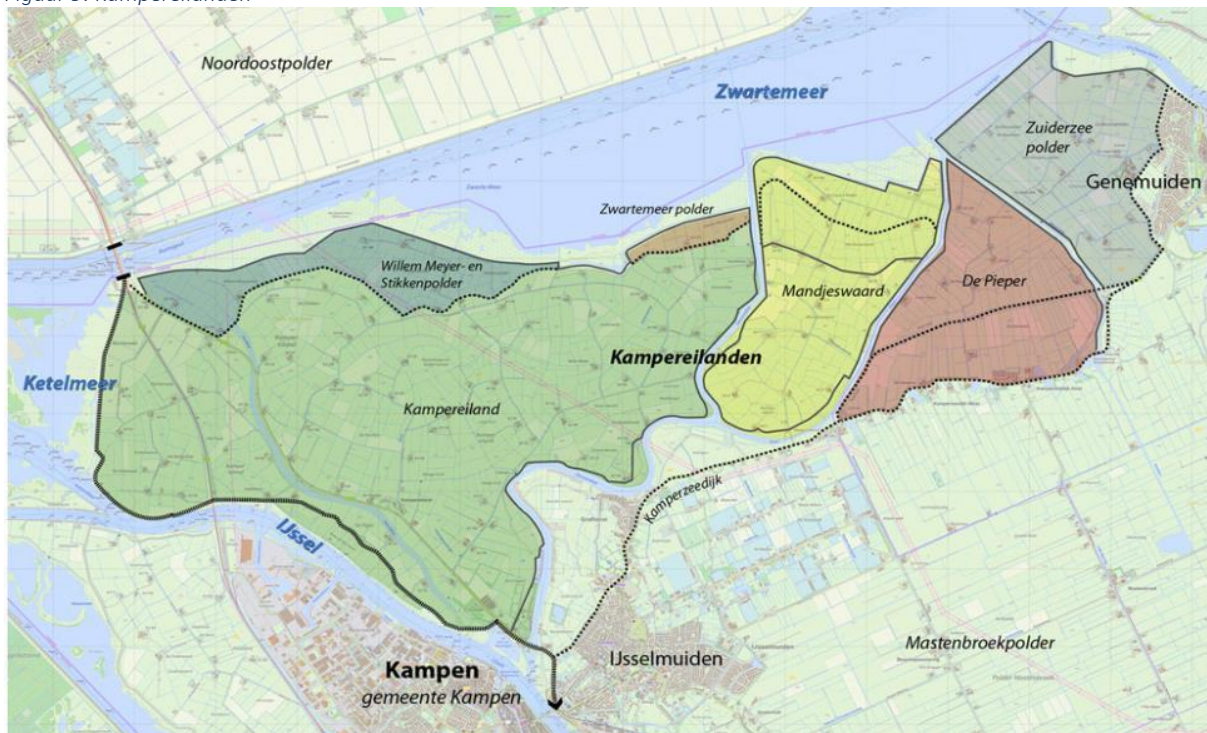
Projectgebied

De Kampereilanden is een bijzonder gebied in de IJVD. Het zijn een aantal buitendijkse polders die een rijke historie kennen. Het gebied liep voor de aanleg van de afsluitdijk vaak onder water, maar zorgde daarbij voor de vorming van nieuwe sedimentatie. Naast deze natuurlijke op- en aanwas, waar de gemeente

Kampen het eeuwige recht op heeft gekregen in 1363, hebben er meerdere inpolderingen plaatsgevonden. De polders worden beschermd door een regionale kering omdat het buiten de primaire dijkkring 10 van de Mastenbroek valt. Ten zuiden van de polders Mandjeswaard en Kampereiland liggen nog Zuiderzeekeringen. Deze hebben nu geen functie en worden daarom slaperdijken genoemd.

Zestig procent van de boerderijen in dit gebied staat op terpen en dateert van voor de aanleg van de Afsluitdijk in 1932. Boerderijen die na deze aanleg werden gebouwd in de jaren 50 en 60, liggen veelal op het maaiveld. De grond, die voornamelijk gebruikt wordt voor extensieve veeteelt, wordt nog via een pachtstelsel uitgegeven aan de boeren.

Figuur 9: Kampereilanden



Bron: basiskaart van OpenTopo.nl

Betrokken actoren

In tegenstelling tot het programma IJVD zijn in deze casus wel particuliere partijen betrokken omdat het een concreet project betreft waarbij de besluiten vanuit het programma IJVD invloed hebben op de ruimte waar mensen wonen.

Tabel 8: belangrijke betrokken actoren Kampereilanden

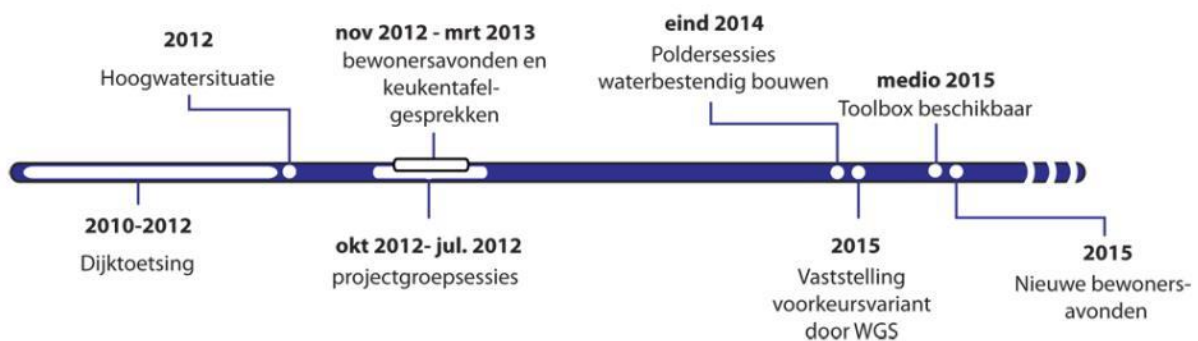
Actoren	Officiële taak of rol
1. Provincie Overijssel	Trekker van het programma IJVD en ontwikkelaar van regionaal ruimtelijk en economisch beleid
2. Waterschap Groot-Salland (regisseur)	Eindverantwoordelijk voor beheer 'waterkerende kunstwerken', dijken en regionale wateren
3. Gemeente Kampen en Zwartewaterland	Ontwikkeling van lokaal ruimtelijk en economisch beleid.
4. Veiligheidsregio IJsseland	Ontwikkeling en advisering rampenbeheersing en crisiscommunicatie

5. Stadserven	Grondeigenaar van de Kampereilanden
6. Boeren/bewoners	Pachter
7. LTO	Ondernemersorganisatie m.b.t. land- en tuinbouwbedrijven

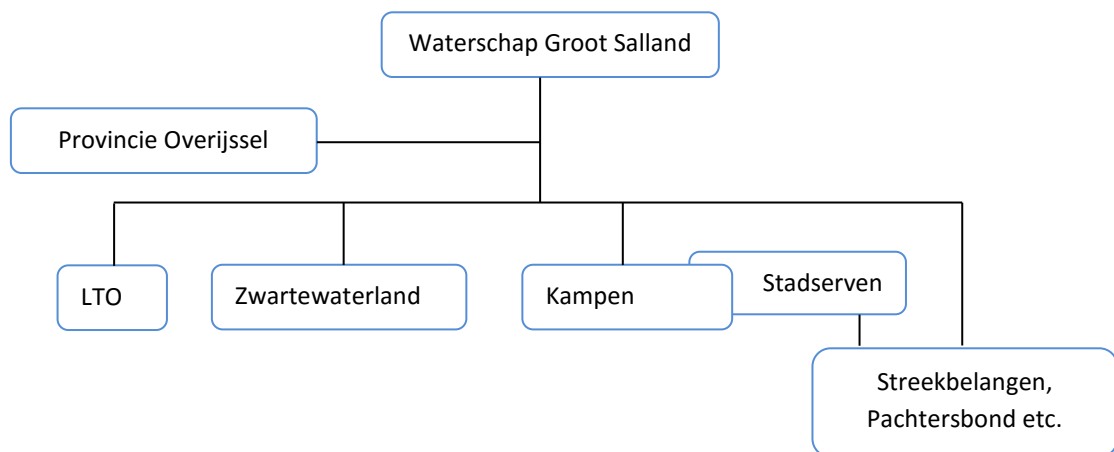
Tijdljn en procesorganisatie

In onderstaande figuren wordt het proces van de Kampereilanden in een tijdljn uiteengezet en de organisatie van het proces gevisualiseerd. In de periode 2013 tot eind 2014 lijkt het project stil te hebben gelegen maar dit is louter een verkenningsfase geweest met betrekking tot de kering en ruimtelijke ontwikkelingen. Wat betreft de procesorganisatie is het waterschap Groot Salland regisseur en de provincie geeft inbreng in het kader van het programma en de subsidie.

Figuur 10: tijdljn Kampereilanden



Figuur 11: procesorganisatie Kampereilanden



Stand van zaken

Kort geleden is de overstroombare dijk als alternatief geïntroduceerd. Deze kering is een niet verhoogde versie maar wel doorbraakbestendig. De overstroombare dijk zorgt ervoor dat het water bij hoge waterstanden heel langzaam de polder instroomt waardoor er veel tijdswinst ontstaat bij de evacuatie van de polders.

Momenteel wordt er door de gemeente, de provincie, het waterschap en Stadserven een toolbox ontwikkeld die inwoners van het gebied krijgen. Deze toolbox is bedoeld om inwoners te informeren en handvatten aan te reiken die betrekking hebben op het waterveilig en duurzaam bouwen.

4.3.2 Procesanalyse

In de procesanalyse wordt met behulp van de kapstok die is gebruikt in het theoretisch kader de empirie onderzocht. Zo worden dus eerst de context, de content, de coalitie en de conclusie besproken waarna de ontwikkeling en benutting van capaciteiten aan de orde komen.

Context

In deze casus zijn een aantal contextuele sturingsstrategieën en -factoren te benoemen die belangrijk zijn geweest voor het ontstaan en beïnvloeden van het proces Kampereilanden.

Aanpak regionale keringen

Voor aanvang en tijdens het programma IJVD, waren vanuit het waterschap Groot-Salland (hierna: WGS) al plannen de regionale keringen onder handen te nemen. Van 2010 tot 2012 werden door het waterschap alle regionale keringen getoetst, met als resultaat dat meer dan de helft van de keringen niet in orde was (Waterschap Groot-Salland, 2014). Ook een groot deel van de keringen op de Kampereilanden werden afgetoetst. WGS kreeg van de provincie tot 2015 de tijd om de keringen op orde te krijgen. Complexere opgaven moeten tussen 2016 en 2018 zijn gerealiseerd. Vanuit dit proces waren de ogen van het waterschap en de mensen in het gebied al gericht op de regionale keringen.

“de dijken moest toch al iets mee. Dus een aantal dingen goed aan elkaar geknoopt, en dan kan je grote stappen zetten”

Hoogwatersituatie

De noodzaak van het op orde brengen van de regionale keringen werd realiteit toen op 5 januari 2012 een hoogwatersituatie ontstond door een combinatie van omstandigheden, namelijk (1) de noordwestenwind die zorgde voor opstuwing vanuit het IJsselmeer, (2) de hoge waterstand in de Waddenzee waardoor spuien niet mogelijk was en (3) de continue afvoer van water vanuit de rivieren. Bij de Kampereilanden werd de situatie kritiek omdat de kans bestond dat de lage regionale kering zou bezwijken. Zandzakken voorkwamen een doorbraak, maar de schrik zat er goed in bij gemeenten, waterschap, bewoners en boeren. Door de aanleg van de Afsluitdijk in 1932 waande men zich veilig en waren de meeste mensen zich nauwelijks bewust van de risico's van het wonen op de Kampereilanden. Zelfs gemeenten gaven bouwvergunningen af voor nieuwe opstallen op maaiveldniveau, terwijl vrijwel alle gebouwen vóór de aanleg van de Afsluitdijk op terpen waren gebouwd. Hoewel deze situatie onstuurbaar is, heeft deze gebeurtenis een stempel gezet op het gebied, in die zin dat de opgave zeer urgent werd.

Programma IJVD

De provincie participeerde al in de voorbereiding van de deelprogramma's IJsselmeergebied. De 1,5 meter peilstijging die werd geopperd, heeft een enorme impact op de regio en daarom moest de provincie er iets van gaan vinden. Er werd vanuit de regio gestuurd op pompen in de Afsluitdijk zodat het peil flexibel te beheersen is. Deze oplossing is dermate overtuigend geweest dat de 1,5 meter peilstijging van de baan is. Dit zorgde voor een afzwakking van de urgentie, maar de regio is onder een vergrootglas komen te liggen waar nu de provincie en andere partijen optimaal gebruik van maken. Door het programma wordt anders gekeken naar wateropgaven omdat de provincie stuurt op het koppelen van de regionale ambities en ontwikkelingen aan deze wateropgaven. Het project Kampereilanden dat al liep kreeg een andere wending omdat normaal gesproken het waterschap zou kiezen voor een traditionele dijkversterking of -verhoging.

De provincie heeft een belangrijke sturende rol gehad, voornamelijk in het framen van de noodzaak en de meerwaarde van een integrale opgave. Ook de dijkgraaf heeft gestuurd op het verbreden van de opgave, namelijk door (1) de intrinsieke motivatie, (2) het lef om de draaiboeken in de kast te houden, en (3) het promoten van de integrale veiligheidsvraag. WGS heeft daarom een projectvoorstel ingediend bij de IJVD, waarna dit project in het uitvoeringsprogramma van de IJVD is opgenomen (Eijer & Ros, 2013). Ook bestuurders van de gemeenten toonden hun interesse door aanwezig te zijn bij bewonersavonden. Wellicht vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar ook ten behoeve van de eigen reputatie.

Pilot Slimme Combinaties

Het doel van de pilot 'Slimme combinaties' is te kijken of er mogelijkheden zijn voor een meer doelmatigere en kosteneffectievere manier om de waterveiligheid te waarborgen (Deltacommissaris, 2010). De Kampereilanden is bij uitstek een plek waar uitwisseling mogelijk zou kunnen zijn en daarom is in de sturing van het proces nadruk gelegd op deze MLV benadering ten behoeve van innovatie. Hier is onder andere de verkenning 'waterbestendig bouwen' uit voortgekomen, en er wordt nu een toolbox ontwikkeld door de betrokken gemeenten en het waterschap.

<i>Sturing op of door:</i>	<i>Toelichting</i>
<i>Lopende projecten</i>	Aanpak regionale keringen door het waterschap stond al op agenda
<i>Programma IJVD</i>	Framing van integrale benadering waterveiligheidsvraagstuk
<i>'Change event'</i>	Hoogwatersituatie in 2012 droeg bij aan ontwikkeling van urgentiebesef
<i>Bestuur</i>	Afwijken van traditionele aanpak door opstelling dijkgraaf
<i>MLV</i>	Pilot Slimme Combinaties heeft sturing op uitwisseling lagen geïntensiveerd

Content

In de volgende alinea's zal worden toegelicht welke sturingsprincipes zijn gebruikt, of welke factoren met betrekking tot de inhoud van invloed zijn geweest.

Kennisuitwisseling

Waterveiligheid wordt in zijn algemeenheid gezien als zeer sectoraal, omdat de kennis heel erg geconcentreerd zit. Op het moment dat het WGS ging sturen op een gebiedsgerichte benadering en op de principes van de MLV benadering, werd zij afhankelijk van de kennis en belangen van andere actoren. Het ivoren torentje werd meer toegankelijk omdat de wederzijdse afhankelijkheid de kennisuitwisseling in het proces heeft bevorderd. Niet in tijd maar wel in een breed gedragen oplossing.

Na de hoogwatersituatie in 2012 heeft WGS een projectgroep opgezet en een interactief proces gestart met de bewoners van het gebied. Zij heeft zelfs keukentafelgesprekken met bewoners gevoerd om er achter te komen wat er speelt in het gebied en hoe zij de opgave zien. Met deze gesprekken probeert het waterschap, met hulp van het programma, de mensen in het frame te krijgen waarbij een integrale benadering het meest in hun belang is. Deze interactieve benadering is voor WGS niet gebruikelijk, zo blijkt uit de reacties van meerdere respondenten. Het waterschap legde een negental varianten voor aan de participanten om de discussie breed te starten. Op deze manier zijn ideeën besproken, zijn de actoren op ontdekking gegaan en is nieuwe kennis opgehaald, zowel door het waterschap als door de inwoners. De sessies waren intensief en tijdrovend maar dit ‘joint fact-finding’ proces is goed geweest. Ervaringskennis van de boeren is daarbij net zo belangrijk geweest als specialistische kennis, en mede hierdoor is het proces gestuurd richting een alternatief. Drie mogelijke varianten werden voorgelegd, hoewel WGS de focus sterk legde op de variant waarbij de slaperdijk wordt ingesteld als regionale kering, de zogenoemde ‘terugvaloptie’, zoals het in provinciaal beleid wordt genoemd. Het dagelijks bestuur van WGS had al een keuze gemaakt terwijl bij de bewonersavonden en in de projectgroep de conclusie werd getrokken dat dit niet de beste optie was. Deze projectmatige benadering staat haaks op de voorgenomen procesmatige benadering en riep veel weerstand op. Het werd gezien als te makkelijk denken in inhoudelijke oplossingen. Kennis was daarna helemaal niet belangrijk meer, maar maakte plaats voor een politiek geladen discussie. Veel energie is hierin verloren gegaan, maar uiteindelijk zag het waterschap in dat ze hiermee de oorlog niet gingen winnen.

“Watersystemen waren helemaal niet boeiend. Het ging over hoe functioneert zo'n gebied (...) over hoe zit een mens in elkaar”

Het waterschap had daarnaast moeite met het uitwisselen van kennis met betrekking tot de gekende onzekerheid over de gevolgen van een doorbraak. WGS kan klaarblijkelijk slechts een half uur van te voren voorspellen: “Als je het ergens niet weet hoe het gaat dan is dat op de Kampereilanden” geeft een respondent aan. WGS wilt geen onzekerheden communiceren aangezien zij hier makkelijk op kunnen worden afgerekend indien verkeerde informatie wordt verstrekt, terwijl de boeren willen weten wat zij aan

maatregelen kunnen treffen op eigen erf. Dit dilemma speelt nog steeds, maar de discussie heeft wel wat opgeleverd. Door kennis en ervaringen uit te wisselen wordt nu een toolbox ontwikkeld voor bewoners. Wezenlijk betreft het een voorlichtingspakket met daarin informatie over hoe boeren zichzelf kunnen beschermen tegen overstromingen.

“Soms is het moeilijk kennis te ontlocken, daar liepen we af en toe tegenaan”

Koppeling van doelen

De verbreding van de opgave is een belangrijke sturingsstrategie geweest. Het doel van het waterschap om de keringen te toetsen en deze aan te pakken, werd gekoppeld aan de agenda van het programma IJVD. Door naar het gehele gebied te kijken en niet alleen naar de kering zijn mogelijkheden gevonden de werkzaamheden aan de kering te koppelen met ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder de agrarische structuurversterking. Deze ontwikkeling staat op de agenda van de gemeente Kampen (en dus ook Stadserven) en Zwartewaterland, maar beide ontwikkelingen bijten elkaar. Enerzijds krijgt de nieuwe kering een breder profiel en slokt dus landbouwgrond op. Tegelijkertijd houdt een structuurversterking in dat schaalvergroting plaatsvindt. Dankzij de aanwezigheid van een collectief belang (de waterveiligheid) wordt nu gestuurd op de koppeling van deze opgaven. Daarnaast is gestuurd op maatwerk waarbij boeren zelf mogelijkheden krijgen aangereikt voor waterbestendig bouwen (de toolbox). Tegelijkertijd vindt ook de discussie plaats of het mogelijk is gelijktijdig met de aanleg van de overslagbestendige kering een fietspad te realiseren in het kader van Nationaal Landschap IJVD. Er wordt dus wel degelijk gezocht naar meekoppelkansen en deze kansen worden zo optimaal mogelijk benut in dit proces.

<i>Sturing op of door:</i>	<i>Toelichting</i>
<i>Verbreding opgave</i>	Gebiedsgerichte benadering om ivoren toren van waterveiligheid af te breken
<i>Kennisuitwisseling</i>	Organiseren van interactief proces met bewoners en houden van gesprekken
<i>Informatieuitwisseling</i>	Onzekere informatie over risico's en schade. Ontwikkeling toolbox
<i>Koppelen doelen</i>	Agrarische structuurversterking en aanleg fietspad meekoppelen met opgave

Coalitie

In de bouwsteen coalitie worden twee belangrijke sturingsfactoren of- strategieën onderscheiden namelijk een 'harde' en een 'zachte' kant van sturen.

Harde afspraken

Uit de interviews die zijn afgenomen bij respondenten blijkt dat tijdens het proces vrijwel geen institutionele arrangementen gebruikt zijn om het proces te sturen, behalve stuurgroep notities en –besluiten en regelingen met betrekking tot de subsidieverlening bij de provincie. Het zijn vooral de inhoudelijke afspraken, zoals welke keuze gemaakt wordt met betrekking tot de kering. WGS had wel de intentie om de samenwerking vast te leggen in een overeenkomst of convenant: hoe partijen met elkaar omgaan, hoe het proces wordt vorm gegeven en hoe de financiering geregeld zou moeten worden. Het waterschap wilde via de gemeente Kampen subsidie aanvragen door middel van een brief, maar volgens een respondent kon dit prima tussen de bestuurders in de stuurgroep opgelost worden. Respondenten geven aan dat het vastleggen van het proces en de samenwerking überhaupt niet nodig is gezien de officiële taak en verantwoordelijkheid die verankerd is in

“Als er iets geregeld moet worden moet je het vooral doen, maar als het niet hoeft moet je het vooral niet doen.”

de wet. Vanuit deze optiek, de expertise en de MLV benadering handelen actoren en gaan zij samen op zoek naar een oplossing voor het gezamenlijke probleem. De andere partijen zagen niets in een overeenkomst en stelde dat er een 'gentleman's agreement' is tussen de bestuurders van de betrokken overheidspartijen en dat de provincie, de gemeenten en het waterschap niet weglopen van hun verantwoordelijkheid. Mocht dat wel gebeuren dan spreken ze elkaar daar op aan. Het blijkt dat de samenwerking tussen de overheidspartijen sterk wordt gestuurd op vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid. Men gaat begripvol met elkaar om en er zijn geen spelregels nodig om het gedrag van actoren te sturen. Ondanks deze basis voor samenwerking heeft het waterschap wel een dergelijke verantwoordelijkheid en rolverdeling proberen te structureren door middel van de participatieladder. Elke actor krijgt een aantal kenmerken of competenties toegekend, in die zin dat zij worden geïnformeerd, geraadpleegd, geadviseerd, dat zij coproduceren of meebeslissen binnen het proces (Eijer & Ros, 2013). Hoewel dit de gelijkwaardigheid van de actoren in het proces kan ondermijnen, geeft deze positionering van actoren wel structuur t.b.v. de sturing van het proces. Bovendien weet het WGS hiermee wat ze van de verschillende stakeholders kunnen verwachten. Er wordt dus getracht afspraken te maken met betrekking tot de participatiegraad in het netwerk.

Normen en waarden

Een belangrijke basis voor sturing in het proces lag bij de belangen van de verschillende actoren in het gebied. De gemene deler is het belang van een waterveilig Kampereilanden. "Het is een rot issue, dus de aandacht hadden we sowieso te pakken" stelt een respondent. Maar actoren bewegen met het proces mee om de eigen doelstellingen te kunnen halen en het eigen belang te kunnen dienen. Er heeft sterke sturing plaatsgevonden in het goed meenemen van de belangen uit het gebied. De keukentafelgesprekken en bewonersavonden zijn een goed voorbeeld van deze sturing. Door het gedeelde belang van waterveiligheid zijn de andere belangen door deze openheid van het proces naar elkaar toe gegroeid. De bijeenkomsten zijn een podium geweest de diverse belangen neer te leggen bij het waterschap. Vooral LTO, de Pachtbond en Streekbelangen vormden gezamenlijk een sterke coalitie en hebben zwart op wit de belangen gecommuniceerd. Door te sturen op het delen van belangen en ideeën kennen de actoren elkaar nu veel beter, weten elkaar ook makkelijker te vinden en zijn bewust van elkaars afhankelijkheden en belangen, zo blijkt uit een aantal reacties van respondenten. Deze openheid heeft een gevoel van gelijkwaardigheid gegeven. Boeren en bewoners voelen zich gelijkwaardig doordat zij zijn uitgenodigd door het waterschap om na te denken over de oplossing. Elke ingreep in een gebied betekent iets voor de

"Ik denk niet dat wij echt spelregels hebben geformuleerd. Het zijn zeg maar de spelregels die je van nature met elkaar hebt."

boeren en de bewoners. Zo vindt er in een aantal buitenpolders maatwerk plaats op erfniveau en worden meerdere hoogteverschillen aangebracht in de kering om het water een bepaalde kant op te laten stromen. De belangen van de actoren worden zo optimaal mogelijk gediend, wat heeft geleid tot algemene tevredenheid.

<i>Sturing op of door:</i>	<i>Toelichting</i>
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Geen formele maar normatieve afspraken en wederzijds vertrouwen
<i>Posities</i>	Door middel van participatieladder competenties toekennen aan actoren
<i>Belangen</i>	Wederzijds begrip voor verschillen en samen naar breed gedragen oplossing waar belangen in zijn meegenomen

Conclusie (Uitkomsten)

In de conclusie wordt besproken in hoeverre gestuurd is op de uitkomsten van het proces, die de samenwerking hebben kunnen bevorderen.

Winsten

In het proces is duidelijk naar voren gekomen dat sterk gestuurd is op het creëren van waterbewustzijn bij actoren. Dit bewustzijn benoemen veel respondenten als een enorme winst. Niet alleen het bewustzijn met betrekking tot de mogelijke risico's van het water dat aan de voordeur en achterdeur staat, maar ook het bewustzijn dat op een integrale manier werken een meerwaarde is, zijn als belangrijk winstpunten gezien. Als het programma IJVD er niet zou zijn geweest, dan was de kring op de traditionele manier aangepakt, stellen respondenten. Hierbij geldt ook dat de sturing vanuit de provincie met betrekking tot het verlenen van subsidie een enorme bijdrage heeft geleverd aan de uitkomsten in dit proces tot nu toe. Naast de creatie van waterbewustzijn is de sturing op het nemen van gedragen besluiten een belangrijk punt geweest. Deze worden als cruciale momenten gezien in het proces, omdat de besluiten het proces naar een volgende fase hebben geholpen. Wat ook enorm wordt gewaardeerd is de sturing van het waterschap op het betrekken van de andere actoren in het gebied. Het proces tot besluitvorming is weliswaar lang geweest, maar doordat de bewoners en boeren directe invloed op dit besluit hadden, is deze zeer legitiem. Er is veel tevredenheid en consensus over de variant voor een overslagbestendige dijk en dit wordt voor en door iedereen als een grote meerwaarde gezien.

Een ander interessant winstpunt is dat er daadwerkelijk wordt geleerd van het proces. Voornamelijk het waterschap wordt hiervoor geprezen. Het programma IJVD met de provincie als trekker spoort het waterschap aan meer naar de Kampereilanden als geheel te kijken. Hierbij heeft ook de proactieve sturing van de dijkgraaf geholpen. Het waterschap is hierdoor breder gaan kijken en zien ook andere mogelijkheden dan de gebruikelijke dijkversterking of –verhoging.

Leren

Zoals eerder aangegeven is het leren een belangrijk winstpunt geweest in het proces Kampereilanden. Respondenten hebben verschillende reacties met betrekking tot het houden van evaluaties over het proces. Er is niet gestuurd op het houden van evaluaties op expliciet het leerproces. Deze tijd was nog

“deze eerste fase is afgerond, nu komt van hoe is het nou gegaan? Ja soms doe je dat ook te weinig (...)”

niet rijp, maar nu wel beweert een respondent. Het leren is hoofdzakelijk persoonlijk, informeel en naar de eigen organisatie toe gericht. Daarnaast is het een reflectie op de inhoudelijke keuzes die worden gemaakt. Er wordt dan gezamenlijk op gereflecteerd en de keuze wordt nog eens overwogen. Het betreft een innovatief project dat georiënteerd is op de toekomst, dus de keuzes worden heel secuur bekeken in het kader van de verschillende belangen die spelen in het gebied.

<i>Sturing op of door:</i>	<i>Toelichting</i>
<i>Waterbewustzijn</i>	Begrip voor de probleemdefinitie en oplossingen en het urgentiebesef
<i>Integrale benadering</i>	Meerwaarde van integrale benadering duidelijk maken
<i>Zelfreflectie</i>	Informeel leren en reflectie op inhoudelijke keuzes en eigen gedrag

Organisatorische capaciteit

Deze capaciteit richt zich op in hoeverre een actor zich kan aanpassen aan zijn of haar omgeving, en in hoeverre hulpbronnen ter beschikking zijn of worden gesteld.

Compatibiliteit

In het proces Kampereilanden is duidelijk dat het waterschap veel moeite heeft zich te conformeren aan de werkwijze van het programma. Zij werkt zeer taak- en doelgericht waarbij zij werkt in een programma met projecten, die zo effectief en kostenefficiënt mogelijk moeten worden uitgevoerd. Dit is ook waar de

"je hele organisatie en je manier van denken (...) zijn dan ook heel erg geënt op het bereiken van dat doel (...). En de essentie van in een netwerk kunnen werken is dat je gaat naar integrale belangenafweging"

maatschappelijke legitimiteit en verantwoordelijkheid ligt van het waterschap. Bovendien is de primaire houding van mensen "zeg waterschap, hou je nou bij je taak en ga ervoor zorgen dat die dijken op orde zijn". Niet alleen is deze verwachting richting het waterschap; veel mensen binnen het waterschap hebben ook de verwachting dat zij zich alleen met de keringen en kunstwerken

bezig moeten houden. Door het programma IJVD zijn het waterschap en de gemeenten gedwongen breder te kijken dan de eigen taak en verantwoordelijkheid. Het waterschap heeft hier kennelijk nog moeite mee, waarbij de focus van het dagelijks bestuur op één variant een belangrijke aanwijzing is. Zij gaan wel meer gebiedsgericht kijken, maar alsnog hebben zij de reflex om een project op de gebruikelijke manier te realiseren. Het WGS kan niet alleen dicteren en regeren, zij hebben andere overheidspartijen nodig om het project te realiseren, waar ze zich overigens wel bewust van zijn. Daarbij zijn ze door de kennisuitwisseling en het delen van belangen meer naar kansen en mogelijkheden gaan kijken in plaats vanuit de probleemoptiek. Hoewel de rollendiscussie nog speelt is door het optreden van de dijkgraaf veel samenwerkingscapaciteit vrijgekomen in het project Kampereilanden omdat (1) het waterschap het proces een open karakter heeft gegeven en (2) ze meer naar het gebied hebben gekeken in plaats van sec de kering. Desondanks stuit men bij het waterschap nog steeds op culturele barricades waardoor de capaciteit voor samenwerking achterblijft. Gemeenten in dit project hebben iets minder moeite met de 'nieuwe

aanpak' omdat zij een breder takenpakket hebben en om die reden hun rol binnen een netwerksamenwerking beter kunnen invullen. Gemeente Kampen en Zwartewaterland zijn daarnaast kleine gemeenten en beschikken intern over korte communicatielijnen tussen bestuurders en werknemers waardoor afstemming en besluitvorming in hoog tempo kan plaatsvinden. Informatieuitwisseling gaat snel omdat mensen elkaar snel weten te vinden waardoor de terugkoppeling naar de organisatie weinig tijd in beslag neemt. Urgentie en innovatie lijken tot slot een belangrijke drijfveer te zijn voor de overheidspartijen om zich te conformeren aan de werkwijze van het programma IJVD. De regio, maar ook de individuele organisaties worden op de kaart gezet en kunnen hun imago verbeteren richting de inwoners, en bovendien een voorbeeld vormen voor andere projecten in Nederland. Ook dit 'branding' proces zorgt voor veel samenwerkingscapaciteit.

Hulpbronnen

Allereerst blijkt het programmabudget dat is vrijgekomen bij de provincie een belangrijke aanjager voor het project Kampereilanden. De provincie heeft er bijna 2,5 miljoen euro in gestopt, terwijl gemeenten niet verder komen dan een paar tien- tot twintigduizend euro per jaar. De magere financiële positie van gemeenten laat niet toe grotere investeringen te doen in het project. Het is één van de vele activiteiten en om die reden is beperkt geld beschikbaar vanuit de gemeenten. Om het voorgaande wordt door respondenten aangegeven dat de investering van de provincie cruciaal is geweest voor de voortgang van het project. Door dit budget ontstond ruimte voor een interactief proces waarbij kon worden afgeweken van de traditionele aanpak. Financiële middelen spelen dus een buitengewoon belangrijke rol in het project Kampereilanden en de ontwikkeling van samenwerkingscapaciteit.

"(...) dat de provincie ook nog geld op tafel heeft gelegd. Dat is ook niet onhandig moet ik zeggen in deze tijden. Als dat niet gebeurd was, dan hadden we denk ik minder effect gehad"

Ten tweede is door het interactieve proces met boeren en bewoners een belangrijke samenwerkingscapaciteit ingezet, namelijk legitimiteit. Bewoners en boeren hebben deelgenomen aan het besluitvormingsproces en men is tot een breed gedragen besluit gekomen. Legitimiteit is belangrijk omdat het vertragen achteraf kan voorkomen. Bewoners voelen zich serieus genomen en door dit proces is er veel tevredenheid over de oplossing die nu gekozen is. Dit interactieve proces had niet plaats kunnen vinden als de dijkgraaf geen capaciteit beschikbaar had gesteld. Het waterschap heeft 1 fte beschikbaar gesteld ten behoeve van het ontwerpen van het proces. De personen die hier aan gewerkt hebben, zijn belangrijk voor het intern verspreiden van het nieuwe gedachtegoed, namelijk de bandering vanuit het gebied. Het zijn grensspelers die veel weten van de omgeving en dit kunnen terugkoppelen binnen de organisatie. Deze tijdsbesteding heeft ook bijgedragen in de ontwikkeling van capaciteit.

Tot slot is kennis een andere belangrijke hulpbron geweest binnen het project Kampereilanden. De gemeente Kampen en het waterschap beschikken over veel kennis, terwijl de gemeente Zwartewaterland genoodzaakt is een adviseur in te huren van de gemeente Zwolle om mee te kunnen draaien in de

kennisuitwisseling. Ook qua tijd zaten zij erg krap. Toch werden ervaringskennis en specialistische kennis op elkaar afgestemd door middel van constructieve dialogen tussen de overheidspartners, bewoners en boeren. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een breed gedragen oplossing.

Capaciteitsontwikkeling	Toelichting
<i>Werk- en taakstructuren</i>	Moeizame aanpassing van WGS aan werkstructuren in programma IJVD. Taak en verantwoording belemmeren ontwikkeling capaciteit. Door dijkgraaf is transitie op gang gebracht en capaciteit voor samenwerking ontwikkeld.
<i>Legitimiteit</i>	Kennisuitwisseling e participatie van inwoners hebben bijgedragen aan een gedragen besluitvorming en heeft de capaciteit tot samenwerking bevorderd
<i>Tijd</i>	Bij WGS is 1fte gereserveerd louter voor de inrichting van het gebiedsproces
<i>Financiering</i>	De subsidie van de provincie heeft enorm bijgedragen aan ontwikkeling van samenwerkingscapaciteit. Financiële positie van gemeenten zijn niet toereikend.

Relationele capaciteit

De relationele capaciteit bestaat uit twee belangrijke bouwstenen, namelijk het eigenaarschap en de constructieve relaties in het project Kampereilanden. In tegenstelling tot de organisatorische capaciteit betreffen dit dus de ‘zachte’ capaciteiten voor samenwerking.

Eigenaarschap

De dijkgraaf heeft zich het proces toegeëigend en wilde zich zichtbaar opstellen. De start van het

“Herman Dijk heeft dat project zich toegeëigend en daar wilde die vooraan staan, zichtbaar zijn en energie in stoppen”

programma IJVD en de hoogwatersituatie in januari 2012 waren aanleiding een andere positie in te nemen. Op basis van een gebiedsgerichte benadering zijn een aantal partijen uitgenodigd om deel te nemen. Een respondent geeft aan dat de vertegenwoordigers van LTO en de Pachtbond actieve betrokkenheid tonen ten aanzien van het proces, omdat zij een groot belang vertegenwoordigen. Voor het sturen van dit proces zijn mensen ingezet bij

het waterschap die sec bezig zijn met het begrijpen van en acteren met de omgeving. Zij hebben het eigenaarschap getoond door veel energie te stoppen in het procesontwerp, en het initiatief het proces te regisseren waarbij bewonersavonden en keukentafelgesprekken zijn gehouden. Zijn toonden hun betrokkenheid bij het proces Kampereilanden maar ook bij het gebied. Overigens heeft het nut en de noodzaak van het project sterk geholpen om deze relationele capaciteit te vormen. Een respondent geeft aan dat andere partijen zoals bewoners in andere projecten soms in de verdediging schieten en totaal niet open staan voor een dialoog. Met deze verdediging wordt bedoeld op de reactie dat het waterschap zich aan de eigen taak moet houden. In het proces hebben de bewoners, doordat zij zijn uitgenodigd mee te denken en te doen, burgerschap ontwikkeld, wat zowel voordelen voor het proces als voordelen op lange termijn opleverd.

Naast het waterschap heeft ook de provincie sterk eigenaarschap getoond. Zij zagen veel potentie in het project Kampereilanden. Om die reden is het project onder de vlag van het programma IJVD geschaard.

Daarnaast hebben zij veel commitment en betrokkenheid getoond bij het project door te laten zien wat zij te bieden hebben. Niet alleen in de vorm van financiële middelen maar ook door mee te denken aan een oplossing. Enigszins ook logisch aangezien zij verantwoordelijk zijn voor het beleid in de Omgevingsvisie, waarin de Kampereilanden als waterbergingsgebied is gemarkeerd.

Andere partijen zijn wat milder met betrekking tot het tonen van eigenaarschap. Zij zien zichzelf als ‘ambassadeur’ of noodzakelijke betrokken partij met een (eigen) belang dat gediend moet worden. Hoewel zij wel meedenken met en deelnemen aan het proces, tonen zij minder initiatief en vinden zij het ‘te vroeg om te juichen’. Ze nemen kennis en informatie tot zich en profiteren van het eigenaarschap dat wordt getoond door andere partijen. Daarnaast geven een paar respondenten aan dat na dit project samenwerking niet meer noodzakelijk is. Zij zien het proces vooral als nevenactiviteit wat wel een meerwaarde heeft, maar wel veel tijd vreet en “niet te vaak moet gebeuren”.

Constructieve relaties

In het project Kampereilanden wordt veel waarde gehecht aan de relatieontwikkeling. Respondenten geven aan het fijn te vinden dat ze elkaar nu makkelijk weten te vinden en dat zeer constructief kan worden samengewerkt. Wezenlijk is ook het bewustzijn van wederzijdse afhankelijkheden gegroeid, waarmee wordt bedoeld dat men beseft dat ze elkaar nodig hebben om de eigen doelen te realiseren. Deze relatieontwikkeling volgt op de al bestaande relaties binnen het samenwerkingsverband van het Nationaal Landschap en van Zwolle Kampen Netwerkstad. Daar zijn positieve ervaringen uit voort gekomen met betrekking tot de samenwerking en het samen oppakken van problemen. Bovendien hebben overheidspartijen elkaar nodig ten aanzien van vergunningprocedures of subsidies dus de bestaande contacten waren al aanwezig.

“Ik merk in ieder geval dat er hele goede relaties zijn aan die tafel in het kernteam. De verschillende belangen van de organisaties kunnen goed besproken worden”

In het project Kampereilanden is veel begrip voor elkaars positie en belangen, en iedereen staat open voor een dialoog. Daarnaast vertrouwen de deelnemers op elkaars kennis en kunde en wordt deze constructief uitgewisseld. Er heerst dus een algehele tevredenheid over de verhoudingen tussen de verschillende actoren waardoor de relationele capaciteit sterk is gegroeid. Ook als het project Kampereilanden wordt afgerond, weten de partners elkaar makkelijk te vinden. Dit is ook de reden dat er geen overeenkomsten worden gesloten met betrekking tot de samenwerking. Die zijn simpelweg niet nodig omdat de actoren samenwerken op basis van verbinden, vertrouwen en verantwoordelijkheid.

Het waterschap heeft nieuwe partijen uitgenodigd en zich kwetsbaar opgesteld door het houden van keukentafelgesprekken. Dit heeft vertrouwen gekweekt bij de mensen in het gebied omdat ze ruimte krijgen hun belang te communiceren. Hoewel deze mensen nog moeite hebben met het feit dat het waterschap nu gebiedsgericht werkt in plaats van simpelweg de kering op orde brengt, is ook bij de bewoners veel waardering voor het proces. Er is vrijwel geen weerstand vanuit het gebied dat te danken is

aan het feit dat goed naar de belangen wordt gekeken. Elke polder heeft een ander verhaal en om die reden wordt er nu ook maatwerk verricht per deel van de kering. Desondanks is er ook wantrouwen gebleven bij de inwoners vanwege de focus die het waterschap had op één variant voor de aanpak van de kering, en het feit dat zij niet kunnen garanderen dat natuurontwikkeling zou plaatsvinden naar aanleiding van de aanleg van de overslagbestendige dijk.

Een belangrijke capaciteit die nog niet ontgonnen is, is de verbinding met andere stakeholders zo blijkt uit één van de reacties van de respondenten. Kennisinstellingen kunnen een goede bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een samenwerkingsproces, zo ook andere bedrijven en inwoners. Daarnaast zijn mensen in de vergunningverlening een handige schakel richting de borging van dergelijke opgaven.

<i>Capaciteitsontwikkeling</i>	<i>Toelichting</i>
<i>Eigenaarschap</i>	Grote partijen tonen veel eigenaarschap, dankzij beschikbaarheid hulpbronnen. Heeft bijgedragen aan capaciteit door interactief proces. Kleine partijen milder: zien het als 'extra'. Zijn 'slechts' ambassadeur of participant.
<i>Belangenafstemming</i>	Doordat er wederzijds begrip was en belangen zijn gehoord en afgestemd dankzij de bewonersavonden en keukentafelgesprekken, is er relationele capaciteit ontwikkeld ten behoeve van de samenwerking.
<i>Focus op vertrouwen</i>	Relationele capaciteit ontwikkeld zonder 'harde' regels. Focus op onderling vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid. Regelen als het moet, anders niet.
<i>Externe partijen</i>	Bewoners zijn betrokken maar relationele capaciteit kan verder ontwikkeld worden door meer verbindingen met andere partijen zoals kennisinstellingen

4.4 Casus Weezenlanden

De Weezenlanden is in tegenstelling tot de Kampereilanden een binnenstedelijke opgave. De ruimte is beperkt en daarom is de wateropgave zeer interessant. De casus is interessant omdat in dit geval het project getrokken wordt door een projectontwikkelaar en niet door de overheid.

4.4.1 Casusbeschrijving

Ook deze casus begint met een korte introductie over de opgave, het projectgebied, de betrokken actoren, de stand van zaken en de tijdlijn en procesorganisatie.

De opgave

De gemeente Zwolle heeft in het kader van waterveiligheid en klimaatbestendigheid een aantal projecten lopen in de binnenstad van Zwolle waaronder De Weezenlanden. De opgave is interessant omdat bij een combinatie van een hoge afvoer van het regionale systeem en opwaaiing van het IJsselmeer bij een noordwester storm flinke peilfluctuaties kunnen optreden in de Stadsgrachten, met in een worst-case scenario een peilstijging van 3.5 meter. Op de locatie staan nu nog de gebouwen van Isala klinieken, maar deze worden medio 2015 gesloopt. Isala Klinieken is namelijk sinds 2013 ondergebracht op één locatie,

namelijk op bedrijventerrein Oosterenk in het zuiden van Zwolle. In plaats van de gebouwen worden woningen gebouwd door een projectontwikkelaar.

De opgave is Weezenlanden klimaatbestendig en waterrobuust in te richten om in te spelen op de klimaatverandering en de toenemende waterafvoer in de toekomst. Een probleem is dat bouwontwikkelingen onderhevig zijn aan de keur die ligt op deze regionale kering. Door nu maatregelen te nemen en deze te combineren met de ontwikkeling van woningbouw, hoeft de kering in de nabije toekomst niet meer aangepakt te worden.

Projectgebied

Ten zuidoosten van de binnenstad Zwolle ligt het terrein de Weezenlanden. De locatie is bijzonder omdat het direct aan de Stadsgracht ligt, die de afvoer verzorgt van het regionale watersysteem, de Sallandse Weteringen. Groot Wezenland loopt aan de singelzijde en is onderdeel van de regionale keringen die lopen rondom de Stadsgracht. Bijzonder is dus dat de binnenstad van Zwolle buitendijks ligt.

Figuur 12: locatie De Weezenlanden



Bron: basiskaart van Google Earth

Betrokken actoren

Projectontwikkelaar Novaform, die in bezit is van de grond, en de gemeente Zwolle werken samen aan de ontwikkeling van dit terrein. Ook het waterschap is betrokken omdat de weg Groot Wezenland onderdeel is van de regionale keringen die langs de Stadsgrachten liggen. In het begin van het proces heeft de gemeente Novaform gefaciliteerd in het betrekken van omwonenden bij de planvorming en mogelijke inrichting van het gebied.

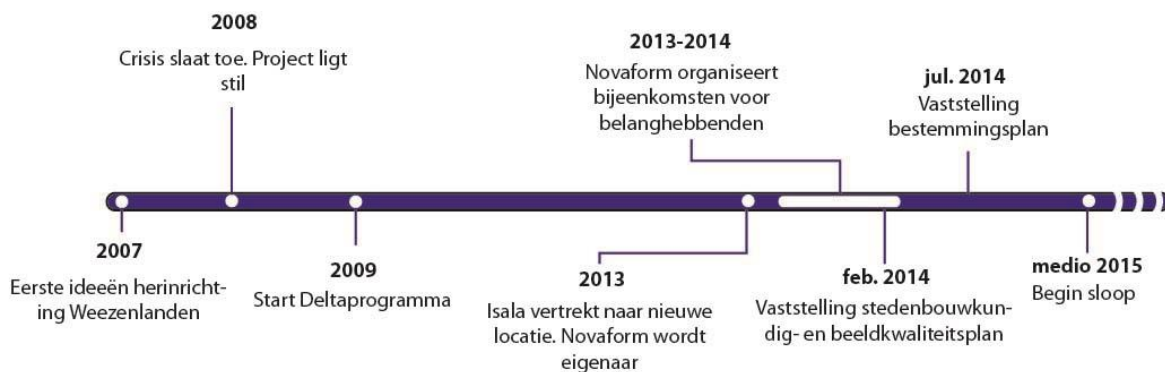
Tabel 9: belangrijke betrokken actoren De Weezenlanden

Actor	Officiële taak of rol
-------	-----------------------

1. Provincie Overijssel	Trekker van het programma IJVD en ontwikkelaar van regionaal ruimtelijk en economisch beleid
2. Waterschap Groot-Salland	Eindverantwoordelijk voor beheer 'waterkerende kunstwerken', dijken en regionale wateren
3. Gemeente Zwolle	Ontwikkeling van lokaal ruimtelijk en economisch beleid.
4. Novaform	Ontwikkelaar

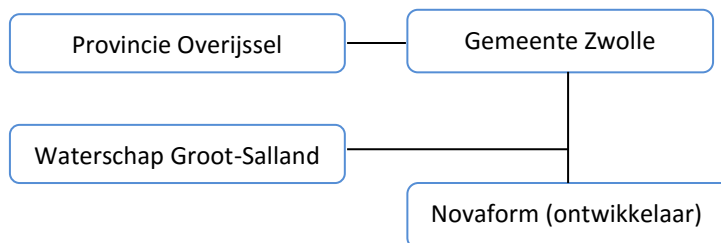
Tijlijn en procesorganisatie

Figuur 14: tijlijn Weezenlanden



Zoals op de tijlijn is te zien loopt het project al vanaf 2007 maar heeft het door de crisis een time-out gehad. Het project Weezenlanden is nog steeds gaande, maar het belangrijkste proces is afgerond. Bij het schrijven van deze tekst is er begonnen met de sloop. In deze casus heeft de ontwikkelaar een trekkende rol gehad omdat zij op het terrein van Isala wilden gaan ontwikkelen. Daarbij heeft de gemeente een faciliterende rol op zich genomen waarbij zij hebben gezorgd voor een interactief proces. Het waterschap heeft weliswaar een verantwoordelijkheid met de betrekking tot de kering, maar heeft zich in dit proces vooral adviserend opgesteld, hoewel de ontwikkelaar wel de vergunning moest krijgen van het waterschap. De provincie heeft tot slot de subsidieverlening verzorgd.

Figuur 15: procesorganisatie



Stand van zaken

Momenteel bevindt het project zich in de uitvoeringsfase. De juridische processen zijn afgerond en de financiële bijdragen in de vorm van subsidies zijn ook vastgesteld. De projectontwikkelaar Novaform draagt alle basiskosten maar betaalt een klein deel mee aan de 'plus' in dit gebied, namelijk de waterrobuuste en klimaatbestendige maatregelen. De overige gelden komen vanuit de provincie Overijssel, die in het kader

van het Deltaprogramma hier een budget voor heeft gereserveerd. Bij het schrijven van deze thesis is de sloop van het Isala ziekenhuis begonnen en wordt er eind 2015 gestart met de ontwikkeling.

4.4.2 Procesanalyse

Net als in de casus Kampereilanden wordt in de procesanalyse toegelicht welke sturingsfactoren van invloed zijn geweest op de samenwerking en op welke wijze.

Context

In de context worden factoren besproken die vanuit de omgeving van invloed zijn geweest op de samenwerking in het proces Weezenlanden. Dit kunnen ook factoren zijn die niet stuurbaar zijn.

Programma IJVD

Net als bij het project Kampereilanden heeft het programma van de IJVD invloed gehad op de sturing met betrekking tot de samenwerking in het project Weezenlanden. Het doel van de IJVD is onder andere om een klimaatbestendige regio te realiseren. De gemeente Zwolle neemt hier een sterke positie in en heeft diverse projecten lopen in de binnenstad en daarbuiten die als doel hebben een klimaatbestendige locatie te realiseren. Toen de eerste ideeën op tafel lagen voor de locatie van het oude Isala ziekenhuis, waren nog geen enkele uitgangspunten opgenomen met betrekking tot klimaatadaptatie. Het programma IJVD heeft na de crisis het project weer handen en voeten gegeven met als aanvulling uitgangspunten van de gemeente Zwolle. Omdat het project al eerder liep, is het volgens een respondent geen product van het regionale programma, maar een voorbeeldproject binnen de IJVD. Er vindt kruisbestuiving plaats tussen de ervaringen in de gehele regio en het project op zich.

Voorst A

Wat in een paar interviews terug komt is het project Voorst A, de locatie waar een nieuwe Hornbach komt in Zwolle. Omdat daar ook de kering op orde gemaakt moet worden was het waterschap in gesprek met de gemeente over een eventuele integrale oplossing. Het waterschap was echter zeer stellig in het niet willen van een andere oplossing dan de traditionele, waarbij ook eenrichtingsverkeer was in de vragen om andere oplossingen, namelijk vanuit de gemeente. Uiteindelijk is er een oplossing gekomen waar iedereen tevreden mee was, maar deze casus heeft sterk bijgedragen aan de samenwerking in het project

“Daar hebben een aantal collega’s van ons felle discussies gehad met de gemeente. Niets willen vanuit ons, en alles vragen vanuit de andere kant”

Weezenlanden. Waar in de casus Hornbach vooral werd gekeken vanuit onmogelijkheden werd in het proces van Weezenlanden meteen gestuurd op het vinden van oplossingen. Hoewel er felle discussies waren, zijn de partners vergeten wat in het voorproces is gebeurd en is men bij dit project met een schone lei begonnen, zo beweert een respondent.

Een ander frame dat is gebruikt is het dubbele ruimtegebruik. De

gemeente heeft het waterschap weten te overtuigen dat door een enorme druk op de ruimte zij genoodzaakt zijn deze dubbel te gebruiken, en dat gebouwen niet hoeven te wijken voor een regionale kering. Het waterschap heeft een vrij ‘machtige’ positie als het om keringen gaat maar de noodzaak is overtuigend geframed richting WGS, waarna zij mee zijn gegaan in een alternatieve oplossing.

Wethouder

Een ander interessant punt is dat bestuurlijke rugdekking vanuit de gemeente verschilde per wethouder. De ene wethouder had er niet zoveel mee maar vond het een prima initiatief terwijl een andere wethouder alles omarmde wat er bedacht werd. Deze wethouder commiteerde zich en kon heel goed deze ontwikkeling verdedigen in de stuurgroep. Er is dus, afhankelijk van de politieke dynamiek, bestuurlijke rugdekking geweest ten aanzien van het project Wezenlanden. Bij het waterschap blijkt de dijkgraaf nauwelijks een rol te hebben gespeeld. Een respondent beweert dat de dijkgraaf alleen werd ingezet als het ambtelijk niet opgelost kan worden. In het project Wezenlanden is het niet aan de orde gekomen dus was er geen ondersteuning van de dijkgraaf nodig, behalve dat hij in de stuurgroep deelneemt.

“[weth. 1] heeft er wel voor gestaan. Die vond dat een mooi idee en die wilde daar wel de bune mee op. [weth. 2] had er niet zoveel mee”

Sturing op of door:	Toelichting
<i>Programma IJVD</i>	Zwolle heeft zich sterk geprofileerd in het programma IJVD. Door programma kwam na de crisis aandacht voor waterveiligheid en klimaatbestendigheid.
<i>Voorst A</i>	Stevige discussies tussen waterschap en gemeente Zwolle. Dit project is een belangrijke les geweest om mee te nemen in Weezenlanden.
<i>Bestuur</i>	Wethouders verschillend in enthousiasme. De op dat moment aangestelde wethouder heeft rugdekking geboden door planverdediging in stuurgroep.

Content

Met betrekking tot de inhoud worden factoren besproken zoals de mate van kennisuitwisseling tussen de actoren en in hoeverre agenda’s van de actoren op elkaar zijn afgestemd of gekoppeld zijn.

Kennisuitwisseling

De gemeente Zwolle heeft Novaform ondersteund ten aanzien van proces door faciliterend op te treden. Zij hebben ten eerste de ontwikkelaar uitgenodigd voor een workshop Proeftuin Klimaatbestendige Stad Zwolle. Wezenlijk heeft de gemeente Novaform gestuurd richting het opnemen van kennis dat betrekking heeft op klimaatbestendige thema’s in binnenstedelijke ontwikkelingen. Wat meehielp is dat de ontwikkelaar gespecialiseerd is in ontwikkelingen in de stad en dus makkelijk kon meepraten met de andere partijen. Bij deze workshop ontstond ook de eerste kennisuitwisseling met het waterschap met betrekking tot de ligging van de kering op de locatie en de mogelijkheid van subsidiëring vanuit het programma IJVD.

“Door die scenario’s en het met elkaar praten en brainstormen over wat mogelijk is, kon het waterschap zich vinden in de oplossing die we uiteindelijk hebben”

Ten tweede zijn brainstormsessies met Novaform, de gemeente en het waterschap gehouden waarbij scenario’s zijn voorgelegd. Het blijkt uit meerdere interviews dat het sturen van dergelijke sessies door middel van scenario’s of varianten erg effectief is gebleken. Op deze manier wordt de opgave verbreed en bovendien wordt het onderwerp makkelijker bespreekbaar omdat de variëteit aan kennis groter is. Partijen kunnen zich makkelijker conformeren indien er meerdere varianten op tafel liggen dan dat er slechts één mogelijkheid op tafel ligt. Respondenten geven aan dat partijen – voornamelijk het waterschap – door mee te denken in een open proces de meerwaarde gaan inzien van dergelijke sessies en de uitkomsten daarvan. Meerdere respondenten geven namelijk aan dat het waterschap in eerste instantie vanuit het eigen specialisme een ‘nee-houding’ had ten opzichte van het bouwen op een kering. Novaform wordt ook enorm gewaardeerd in het meedenken door bijvoorbeeld schetsen te leveren (ten aanzien van het bouwen op de kering) aan WGS zodat het voor hen ook makkelijker bespreekbaar werd. Door te sturen op een open proces is de kennis op effectieve wijze gedeeld en hebben de partijen, met behulp van het eigen specialisme en discipline elkaar meegenomen in elkaars verhaal en heeft hier afstemming in plaatsgevonden. Het feit dat Novaform beschikt over algemene kennis van veel verschillende soorten materie, kunnen zij makkelijke meepraten als het over de inhoud gaat van de ruimtelijke ontwikkelingen en keringen. Hiervoor hoeven zij niet steeds een extern adviseur in te schakelen wat geld bespaart, maar ook tijd omdat de kennis direct wordt uitgeleverd.

Ten derde heeft de gemeente Zwolle Novaform aangestuurd en begeleid in het maken en uitvoeren van een communicatieplan richting omwonenden, ondernemers en andere partijen zoals belangenverenigingen. Vanuit dit plan zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd waarbij deze partijen informatie kregen maar ook inbreng konden leveren aan de ontwikkeling van de locatie. Bovendien was het doel van de ontwikkelaar en de gemeente dat het stedenbouwkundigplan en inrichtingsplan samen met omwonenden en andere belanghebbenden worden gemaakt. Door te sturen op kennisuitwisseling met de directe omgeving van de locatie, is draagvlak ontwikkeld en hebben zij een bijdrage geleverd aan de documenten die noodzakelijk zijn voor inrichting van het gebied.

“Met Novaform heb ik heel erg aangedrongen op dat ze de bewoners erbij betrokken die in de omgeving zaten.”

Koppeling van doelen

Het waterschap heeft als doel om de kering te versterken cq. te verhogen zodat deze weer aan de norm voldoet. Het doel van de ontwikkelaar is om een locatie te ontwikkelen met een rendabele afzet en de gemeente heeft, naast de ontwikkeling van een woningbouwprogramma, het doel om deze klimaatbestendig en waterrobuust in te richten, ondanks dat deze in eerste instantie niet in de eisen van de aanbestedingsprocedure zaten.

Het begin van het proces, toen het waterschap aanhaakte ten aanzien van de vergunningsprocedure, was moeizaam. Het plan dreigde onderuit te gaan als het waterschap stellig nee

“normaal zeggen we dat we geen huizen op de dijk willen hebben. (...) je mag het bebouwen, maar dan onder voorwaarde dat het op klimaatscenario niveau is”

had gezegd op het bouwen van woningen op de kering. Om die reden is er gewacht met het opstarten van de vergunningsprocedure om eerst de mogelijkheden te bekijken. Er lag namelijk al een heel plan gereed en het zou verloren energie zijn geweest als het plan niet door was gegaan. Eigenlijk

is hier gestuurd op het koppelen van de verschillende doelen aangezien eerst het gesprek wordt aangegaan waarin de doelen worden besproken. Door onder meer de kennisuitwisseling zijn ook kansen gevonden om deze doelen met elkaar te synchroniseren en in het plan te integreren. Nu ligt een integrale oplossing op tafel. Hoewel de start van het proces dus spannend was, geven respondenten aan dat het vervolg vrijwel vlekkeloos is verlopen. Het waterschap is uiteindelijk meegegaan in de alternatieve oplossing en de sturing op het eerst faciliteren van gesprekken tussen de partners in plaats van tijdens de formele procedures heeft bijgedragen aan de doelverweving. Momenteel heeft het waterschap buitenom dit project elk jaar één of meerdere gesprekken met de gemeente Zwolle om ruimtelijke ontwikkelingen af te stemmen op het HWBP programma van het waterschap, dus de partijen zien meerwaarde in de meekoppelkansen.

Sturing op of door:	Toelichting
<i>Kennisopname</i>	Uitnodiging van Zwolle aan Novaform voor bijwonen workshop in het kader van klimaatbestendigheid.
<i>Scenario's</i>	Kennisuitwisseling is op gang gebracht tussen overheidspartijen doordat scenario's werden voorgelegd.
<i>Informatieavonden</i>	Informatieuitwisseling met bewoners. Zij hebben bijgedragen in de opstelling van stedenbouwkundig plan en inrichtingsplan t.b.v. gedragen besluit.

Coalitie

Sturing onder de bouwsteen coalitie betreffen factoren die zich richten op het structureren van de samenwerking, de harde kant, en de onderlinge verhoudingen tussen de actoren, de zachte kant.

Institutionele arrangementen

In het proces Weezenlanden zijn er een aantal belangrijke afspraken gemaakt die de samenwerking sturing hebben gegeven. Bij de aanbestedingsprocedure heeft de gemeente gestuurd door een programma van eisen op te stellen in overeenstemming met Isala, de toenmalige eigenaar van de grond. In de periode van deze aanbestedingsprocedure (2006-2007) was het programma IJVD nog niet gestart, dus ook het Deltaprogramma niet, waardoor waterveiligheid niet in deze randvoorwaarden voorkwam. Slechts waterberging en waterafvoer en het feit dat er een kering loopt, werd vermeld in dit programma van eisen. Omdat deze eisen vooraf aan de aanbestedingsprocedure waren vastgesteld, kon de gemeente de ontwikkelaar geen andere eisen meer opleggen. Door toch wensen in te brengen, heeft de gemeente een

intentieovereenkomst afgesloten met de ontwikkelaar, d.w.z. een overeenkomst waarin staat dat de zij zich achter de plannen van de ontwikkelaar schaarst en dat zij hun willen begeleiden in een interactief proces en het implementeren van klimaatbestendige en waterrobuuste maatregelen.

De randvoorwaarden bleven dus staan maar de focus verschoof door het programma IJVD naar waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Hoewel de ontwikkelaar hier officieel geen rekening mee hoefde te houden, werd door de kering 25% van het plangebied opgeslokt. De ontwikkelaar heeft baat bij een goed rendement en is dus genoodzaakt een oplossing te zoeken om die 25% ook te kunnen bebouwen. Voor het bouwen op een kering is een vergunning nodig en om die reden is de ontwikkelaar in gesprek gegaan met het waterschap. Dit heeft geleid tot een informeel principeakkoord, waarbij werd afgesproken dat op de kering gebouwd mag worden op voorwaarde dat deze kering wordt opgehoogd zodat deze aan de toekomstige normen voldoet. Het lijkt een soort package deal, waarin het waterschap de vergunning verleent voor het bouwen op de kering, mits deze ook wordt opgehoogd. Voor deze verhoging zijn subsidiemogelijkheden, maar de cofinanciering was door de gemeente niet van tevoren vastgesteld, terwijl dit een voorwaarde is. Althans, de gemeente had afgesproken dat Novaform 10% betaald, terwijl de subsidie 50% vereist. Om die reden veranderden de spelregels in het proces tussen de partijen en dit is voor de gemeente een enigzins storende factor geweest.

Tot slot is de samenwerking gestuurd door middel van het opstellen van de zeer gebruikelijke anterieure overeenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar. Hierbij wordt vastgelegd hoe er wordt samengewerkt tussen de partijen, en er worden afspraken gemaakt met betrekking tot de voorzieningen in de openbare ruimte. Daarbij hoort ook de overdracht van het eigendom van de openbare ruimte. Overigens heeft Novaform een arrangement aangereikt in de vorm van een strakke planning, met de overtuiging dat er aan deze planning gehouden kan en moet worden. Dit is goed voor het verwachtingspatroon en de efficiëntie van het project, hoewel de gemeente het in eerst instantie als onmogelijk beschouwde. Uiteindelijk is de huidige stand van zaken nog binnen de planning dus de sturing door middel van een duidelijk tijdsplan heeft erg geholpen in de samenwerking.

Normen en waarden

Uit de interviews met respondenten is gebleken dat ze het proces als enorm prettig hebben ervaren. De brainstormsessies zijn belangrijk geweest omdat hierin werd verkend wat ieders belang is in het proces. De sturing op een open en interactief proces, het begripvol omgaan met belangen en het duidelijk communiceren van deze belangen blijken belangrijke factoren te zijn die de samenwerking hebben bevorderd. Bovendien stond iedereen er positief in. WGS zag het uiteindelijk niet als bedreiging voor de kering maar juist als een kans om de versterking en verhoging mee te pakken in de ontwikkeling. De sturing op het zoeken van kansen in plaats van op bedreigingen blijkt ook goed bij te dragen aan de samenwerking. Daarbij heeft het

“die gesprekken waren heel open en heel begripvol naar elkaar toe (...) Dus dat waren hele leuke brainstormsessies moet ik zeggen.”

waterschap zelfs gecommuniceerd waarom zij zo vasthoudend zijn aan de eigen uitgangspunten. Dit suggereert dat WGS wel degelijk bewust is van het feit dat zij een starre houding aanneemt, maar hier dus wel de reden van communiceert naar andere partijen.

Met betrekking tot taal zijn er tegenstrijdige reacties. Een respondent geeft aan dat de kennis voor het waterschap vanzelfsprekend is terwijl het voor de andere partijen ‘onverstaanbaar’ is. Een andere respondent geeft aan dat er in duidelijke en begrijpbare taal werd gecommuniceerd. Dit kan met het kennisniveau te maken hebben van de betreffende actoren in het netwerk over de technische inhoud van opgaven ten aanzien van keringen. Hoewel formeel het waterschap een ‘machtige’ positie heeft ten aanzien van de vergunningsprocedure – namelijk een nee haalt het hele plan onderuit – hebben zij deze positie niet misbruikt, ondanks dat in het begin van het proces deze angst wel aanwezig was bij de andere partijen. Door sessies met de verschillende partijen en met bewoners en ondernemers werd een gevoel van gelijkwaardigheid gecreeërd omdat mensen serieus werden genomen. Immers werd gestuurd op het gezamenlijk vorm geven van het stedenbouwkundig plan en het inrichtingsplan. Daarbij zijn de inbreng en de belangen meegenomen in het plan waardoor mensen hebben bijgedragen aan de ontwikkeling. Gelijkwaardigheid blijkt een belangrijke factor waarmee de samenwerking kan worden bevorderd.

<i>Sturing op of door:</i>	<i>Toelichting</i>
<i>Randvoorwaarden</i>	Bij aanbestedingsprocedure is PVE opgesteld. Waterverhaal ontbrak.
<i>Principeakkoord</i>	Concessie tussen waterschap en Novaform: er mag gebouwd worden op de kering mits deze kering conform de toekomstige norm wordt opgehoogd.
<i>Tijdplanning</i>	Novaform heeft strakke tijdplanning aangereikt met deadlines.
<i>Anterieure overeenkomst</i>	Gebruikelijke overeenkomst tussen Zwolle en Novaform. Vastlegging van samenwerking, financiën en eigendomsoverdracht openbare ruimte.

Conclusie (Uitkomsten)

Onder de conclusie worden sturingsfactoren besproken die invloed hebben op de uitkomsten van samenwerking.

Winsten

In het proces Wezenlanden is het de vraag of daadwerkelijk bewust is gestuurd op het behalen van winsten, of dat bepaalde situaties te benoemen zijn als winstpunten. In ieder geval is het zeer van belang geweest dat is gestuurd op het eerst voorleggen en bespreken van de belangen en doelen van de verschillende actoren, in plaats van het project in de vergunningsprocedure te zetten bij het waterschap. Door deze stap terug hebben de actoren later in het proces twee stappen vooruit kunnen zetten. Bovendien is hierbij het sturen op het opstellen van verschillende scenario’s een belangrijke winst aangezien hierdoor het project voor het waterschap bespreekbaar werd. Deze voorbereiding heeft niet alleen tot duidelijkheid van de belangen geleid, maar ook tot een zeer succesvol procesverloop. Respondenten geven aan dat het proces, mede dankzij de tijdplanning van Novaform, enorm snel is

verlopen en dat het in dat opzicht een unicum te noemen is. De informatieavonden voor bewoners en ondernemers rondom het plangebied was ook een belangrijke factor hierin omdat door de coproductie in het stedenbouwkundig plan en inrichtingsplan geen zienswijzen zijn ingediend bij het ter inzage leggen van het bestemmingsplan. Nog een andere belangrijke factor is het feit dat een log gebouw plaats maakt voor mooie woningen die qua architectuur refereren naar de binnenstad. Geen enkele omwonende is het hiermee oneens dus de belangen werden in dat opzicht ook gedeeld onder een groter publiek.

Leren

Vanuit de andere actoren is sterk gestuurd op het stimuleren van het waterschap om breder te kijken dan alleen de kering. Door middel van de scenario's die zijn voorgelegd is dit gelukt, en het lijkt erop dat WGS hier ook daadwerkelijk de meerwaarde van inziet. Op initiatief van WGS gaan zij samen met de gemeente

“De ervaringen die ik op doe met klankbordgroepen formeren om zo'n proces te begeleiden, geeft mij wel veel meer de overtuiging om ook in kleinere plannen te doen.”

Zwolle elk jaar in gesprek over mogelijke meekoppelkansen in de toekomst. Het HWBP staat voor jaren vast terwijl ruimtelijke ontwikkelingen zowel incidenteel als initieel kunnen zijn en een veel groter tijdsperiode hebben. WGS stelt zich proactief op wat een positief beeld geeft voor de toekomst. Ook de ontwikkelaar is gestimuleerd het gedrag of handelingen aan te passen in de toekomst. Respondenten geven aan

dat de bewonersavonden handig waren voor het genereren van draagvlak en begrip bij omwonenden doordat zij de gelegenheid kregen mee te werken aan het stedenbouwkundig plan en inrichtingsplan. Bovendien zien zij de klankbordgroep als zeer waardevol aangezien ze het nu ook bij kleinere plannen willen gaan doen. Doordat er ook grote niveaoverschillen aan kennis in het proces zitten, heeft dit Novaform aangespoord zich te verdiepen in de kennis en op deze manier te leren van de inhoud en de oplossingen. Dit nemen ze vervolgens mee naar de eigen organisatie waardoor de kennisuitwisseling in gelijksoortige opgaven effectiever kan zijn.

Tot slot is de gemeente door het proces gestimuleerd in die zin dat pilots actoren dwingen naar andere oplossingen te zoeken dan een gebruikelijke. Bovendien nemen zij de ervaring in dit project mee naar andere projecten die nog moeten komen. Op deze manier worden de ervaringen van het op deze manier samenwerken doorgegeven en hoeft niet het wiel steeds opnieuw uitgevonden te worden. Daarom wordt leren als cruciaal bevonden aangezien het innovatie stimuleert en het de transactiekosten tussen actoren aanzienlijk kan verlagen. Daarnaast weten zij dat het van te voren vastleggen van de financiën cruciaal is omdat er nu verwarring ontstond over de cofinanciering ten aanzien van de subsidieverlening.

Sturing op of door:	Toelichting
<i>Gedegen voorbereiding</i>	Winst is dat eerst gestuurd werd op uitwisseling belangen en kennis alvorens de vergunningsprocedure te starten bij het waterschap.
<i>Tijd</i>	Strakke tijdsplanning, goede communicatie, afstemming belangen en een gedragen besluitvorming hebben tijdswinst opgeleverd.

<i>Aanpassing gedrag</i>	WGS ziet meerwaarde van bredere blik naar keringen. Heeft initiatief genomen in zoeken naar meerdere kansen met gemeente Zwolle.
<i>Lessen</i>	Ontwikkelaar ziet meerwaarde in klankbordgroepen, dus ook in andere projecten van henzelf. Zwolle neemt ervaringen mee naar andere projecten.

Organisatorische capaciteit

Deze capaciteit richt zich op de compatibiliteit van een organisatie en in hoeverre hulpbronnen beschikbaar zijn en worden gesteld ten behoeve van de samenwerking.

Compatibiliteit

Wederom blijkt hier het waterschap de meeste moeite te hebben zich aan te passen aan opgaven die buiten het eigen boekje vallen. In het begin van het proces had WGS een starre houding waarbij ze vanuit onmogelijkheden keken in plaats van kansen, terwijl de locatie midden in de stad is en dubbel ruimtegebruik vrijwel onoverkomenlijk is. Het was vaak een nee. Dit heeft ook te maken met het feit dat in het programma van eisen nog niets was opgenomen over de kering en waterveiligheid en dit dus ook niet in de vergunningprocedure wordt meegenomen. Zij willen geen ophoping aan uitzonderingen omdat hiermee de geloofwaardigheid van het waterschap op het spel staat. Doordat de andere actoren scenario's of varianten op tafel hebben gelegd was WGS bereid mee te denken aan een andere oplossing, waardoor de capaciteit voor samenwerking gegroeid is. Kennelijk zit in het 'scenariodenken' een trigger van bereidheid om af te wijken van de traditionele aanpak.

Zwolle heeft een faciliterende rol op zich genomen en heeft veel voortvarendheid getoond tijdens het proces. Zwolle was de spin in het web en was een doorgeefluik ten aanzien van de contacten tussen de ontwikkelaar en de provincie Overijssel, en deels ook het waterschap. Deze communicatie verliep over het algemeen goed en heeft daarbij gezorgd voor een proces dat heel snel is verlopen, hoewel de wens is geweest dat Novaform direct contact had met de provincie. De gemeente heeft wel sterk kunnen inspelen op de dynamiek in het project dat onder meer te maken heeft met het feit dat ambtenaren bij de gemeente Zwolle veel vrijheid in hun takenpakket hebben. Door deze wekstructuur kunnen zij makkelijk inspelen op veranderingen in de omgeving. Ditzelfde geldt voor Novaform. Zij is een kleine organisatie die basiskennis heeft van heel veel materie dat met binnenstedelijke ontwikkelingen te maken heeft. Ten eerste kunnen zij makkelijk meepraten aan tafel en ten tweede gaat de afstemming binnen de organisatie heel snel omdat de lijntjes intern kort zijn. Desondanks zit de ontwikkelaar wel vast aan een stuk grond wat betaald moet worden. Daarom hebben zij een strakke planning opgesteld dat Zwolle in eerst instantie als onmogelijk beschouwde. Door aanpassing naar een kansgerichte houding bij WGS naar aanleiding van de brainstormsessies, de flexibiliteit van de gemeente Zwolle, de strakke planning

In eerste instantie was het waterschap in de nee-houding, maar door die scenarios (...) over wat mogelijk is kon het waterschap zich vinden in de oplossing (...)"

van de ontwikkelaar en de communicatie onderling en met het omwonenden is de capaciteit ten aanzien van compatibiliteit sterk ontwikkeld. Om die reden wordt de samenwerking als zeer goed beschouwd en is het proces in zeer hoog tempo verlopen.

Hulpbronnen

De ontwikkelaar heeft de grond gekocht en moet een rendabele ontwikkeling realiseren. Aan de hand van het programma van eisen hebben zij een exploitatie opgesteld, maar door nieuwe ontwikkelingen waaronder de klimaatbestendige en waterrobuuste doeleinden van de regio en gemeenten zullen zij scheef draaien indien zij deze ook volledig zouden moeten betalen. Hoewel de gemeente Zwolle zelf financieel niet bijdraagt hebben zij wel de subsidieregeling verzorgd voor de ontwikkelaar. De provincie heeft de helft bijgedragen aan de ongeveer 1,6 miljoen aan ontwikkelingen ten aanzien van de 'plus'. Bijzonder is dat WGS geen financiële bijdrage levert maar slechts voorwaarden opstelt waar de ontwikkelaar aan moet voldoen voordat op de dijk gebouwd mag worden. De reden waarom WGS niet bijdraagt is dat zij vast zit aan een programma waardoor zij geen financiële ruimte kunnen maken voor projecten die eerder starten. Kortom, alle kosten behalve de subsidie van de provincie, komen bij de ontwikkelaar te liggen. Novaform heeft hier de financiële middelen voor maar zij kunnen minder winst maken op de exploitatie. Daarentegen hebben zij een extra verkoopargument aangezien de locatie klimaatbestendig en waterrobuust wordt ingericht. Het waterschap heeft wel de kennis capaciteit ingezet om bouwen op de kering mogelijk te maken. Kortom, de financiële capaciteit is beperkt maar wel beschikbaar. Voornamelijk de bereidheid van de ontwikkelaar hier aan mee te werken weegt zwaar voor de ontwikkeling van deze capaciteit.

De gemeente Zwolle heeft gefaciliteerd in het organiseren van de informatieavonden. Deze avonden waren van zeer groot belang. De besluitvorming is breed gedragen en zeer legitiem, omdat de bewoners mee hebben gewerkt in het opstellen van het stedenbouwkundig plan en het beeldkwaliteitsplan. Hoewel elke omwonende of ondernemer het ziekenhuis het liefst zo snel mogelijk ziet verdwijnen, hebben deze avonden ervoor gezorgd dat geen zienswijzen zijn ingediend. Door de openheid van het proces is de capaciteit voor samenwerking sterk gegroeid. Deze capaciteitsinzet van de gemeente Zwolle is sterk gericht op het faciliteren van het proces en zet hier ook de tijd voor in. Een interessante waarneming is dat de werkdruk bij ambtenaren die over inhoudelijke kennis beschikken verhoogt omdat alle 'procesmensen' uitkomen bij één inhoudelijke ambtenaar.

<i>Capaciteitsontwikkeling</i>	<i>Toelichting</i>
<i>Werk- en taakstructuren</i>	Starre houding WGS, maar door kennisuitwisseling denken zij mee. WGS gaat nu op hun initiatief met Zwolle in gesprek over 'meekoppelkansen'. Zwolle geeft ambtenaren veel ruimte; kunnen makkelijk inspelen op de omgeving. Novaform is kleine organisatie en heeft veel aanpassingsvermogen, hoewel zij wel vastzitten aan tijdsplanning.
<i>Legitimiteit</i>	Kennisuitwisseling en de participatie van inwoners hebben bijgedragen aan een gedragen besluitvorming en heeft capaciteit tot samenwerking bevordert
<i>Tijdsplanning</i>	Strakke tijdsplanning heeft bijgedragen aan voortvarend proces

Relationele capaciteit

Relationele capaciteit richt zich op de mate waarin actoren eigenaarschap ontwikkelen of benutten en in hoeverre zij constructieve relaties onderhouden met andere actoren.

Eigenaarschap

In het project Weezenlanden is er voornamelijk door de ontwikkelaar en de gemeente Zwolle eigenaarschap getoond. Bij Novaform is dit vooral te merken aan het commitment dat zij hebben om, ondanks minder winst, toch de klimaatbestendige en waterrobuuste maatregelen mee te nemen in de ontwikkeling. Omdat zij bovendien die 25% van het plangebied waar de kering ligt toch willen bebouwen, hebben zij ervoor gezorgd dat het waterschap mee is gegaan in de ontwikkeling door de positieve effecten voor deze organisatie kenbaar te maken. Zij hebben zich verdiept in de materie op basis van de al bestaande kennis, en oplossingen aangereikt die WGS hebben overtuigd mee te gaan. Dit commitment en de belangstelling hebben de capaciteit ontwikkeld om effectiever samen te werken met de andere actoren in het project en een gevoel van eigenaarschap te creëren, of ten minste een gevoel van verantwoordelijkheid voor het proces. Daarnaast hebben zij zich gecommitteerd om informatieavonden te organiseren en hebben ze een klankbordgroep opgericht. Dit toont betrokkenheid en heeft zijn vruchten afgeworpen omdat geen enkele zienswijze is ingebracht bij de ter inzage legging van het bestemmingsplan. Zonder dit commitment om risico's te nemen en deze betrokkenheid in de belangen van andere actoren, zou geen eigenaarschap ontwikkeld kunnen zijn.

De gemeente heeft ondanks de betrokkenheid via de aanbestedingsprocedure ook eigenaarschap getoond door de ontwikkelaar te ondersteunen in het communicatieplan richting belangenpartijen en bewoners. Bovendien hebben zij de subsidieverlening aangekaart bij de ontwikkelaar en deze verzorgd door zich als tussenpersoon op te stellen. De gemeente is zeer voortvarend geweest, waarbij Novaform aangeeft nog nooit eerder zo snel een project op touw te hebben gezet waarbij algehele tevredenheid bestaat over de ontwikkeling. Alle respondenten geven aan veel lof te hebben voor de gezamenlijkheid en erkennen trots te zijn op de snelheid van het proces en dat het vrijwel een unicum is dat een proces zo snel

“We zijn eigenlijk ook gewoon een beetje trots op onzelf dat we het wel in zo'n korte tijd voor elkaar hebben gekregen”

vorm heeft gekregen, waar ook nog eens extra maatregelen in worden genomen. Bovendien is Weezenlanden voor het programma IJVD een typisch voorbeeldproject wat veel gevoel van eigenaarschap geeft, omdat de actoren op een podium komen te staan als partijen die aan innovatieve ontwikkelingen in de binnenstad werken. Voor de ontwikkelaar kan dit bijvoorbeeld gunstig zijn ten behoeve van acquisitie.

Constructieve relaties

De relaties worden door respondenten als goed ervaren. De bijeenkomst Proeftuin Klimaatbestendige Stad Zwolle was een belangrijke arena waarbij Novaform en het waterschap contact met elkaar hebben gezocht met betrekking tot de kering die op de locatie loopt. Dit was ook de plek waar duidelijk werd dat er subsidie mogelijkheden waren. De brainstormsessies die daarop volgden waren volgens respondenten heel open en de belangen werden met veel begrip ontvangen door de verschillende respondenten. Hoewel het waterschap nog behoorlijk star was in het begin van het proces, wat overigens Novaform niet heeft ervaren, groeide het vertrouwen in het proces van Weezenlanden. Concreet had de ontwikkelaar veel vertrouwen in de gemeente dat de subsidie verleend kon worden aangezien zij het risico hadden genomen om zich te commiteren aan de eisen van het waterschap ten aanzien van de kering. Novaform had namelijk geen directe relatie met de provincie, maar wordt door de gemeente als wel wenselijk geacht. Omdat het allemaal vrij snel is gegaan in de ogen van de ontwikkelaar (terwijl de gemeente de vaststelling van de beschikking bij de provincie traag vond) is deze lovend over het werk van de gemeente. Hoewel de relatie tussen het waterschap en de gemeente uitstekend is, zij intensief samenwerken en goede contacten hebben, heeft de gemeente niet veel lof voor het waterschap omdat ze weinig initiatief neemt met betrekking tot de regionale keringen in de stad. Dit kunnen ze waarschijnlijk ook niet vanwege het programma waar ze aan vastgeketend zitten.

Een ander interessant punt is dat de lijntjes binnen de gemeente Zwolle kort zijn. De betrokken ambtenaar heeft een bepaalde kwestie via de wethouder gespeeld om het proces te versnellen. Relationale capaciteit heeft dus zowel intern als extern een belangrijke rol gespeeld in het proces.

<i>Capaciteitsontwikkeling</i>	<i>Toelichting</i>
<i>Door risico</i>	Commitment van ontwikkelaar ten aanzien van extra investering voor klimaatbestendigheid toont eigenaarschap en belangstelling
<i>Communicatieplan</i>	Ontwikkelaar gecommiteerd aan organiseren van bewonersavonden met de gemeente als facilitator. Klankbordgroep ingesteld waar regelmatig beroep op wordt gedaan. Betrokkenheid in de belangen van andere actoren
<i>Snelheid</i>	Voortvarendheid van het proces draagt bij aan trots en actoren hebben hier veel lof voor. Project vormt voorbeeld binnen het programma IJVD. Eigenaarschap groeit doordat zij een podium krijgen.
<i>Vertrouwen</i>	Veel wederzijds vertrouwen in elkaar, onder andere door het open en interactieve proces waarbij constructieve dialogen hebben plaats gevonden. Belangen zijn met veel begrip ontvangen door de actoren.

5 VERGELIJKINGSSTUDIE

In deze paragraaf wordt beknopt een vergelijking geschetst tussen de casussen die in de vorige paragrafen zijn besproken. In bijlage 4 is een samenvatting van de analyse opgenomen in een tabel. De vergelijking is belangrijk omdat door de zeer verschillende casussen bepaalde sturingsstrategieën en –factoren kunnen worden gefilterd die in beide gevallen van toepassing zijn geweest, met de veronderstelling dat deze sturingsprincipes essentieel zijn.

5.1 Context

In beide casussen wordt beoogd een waterrobuuste en klimaatbestendige omgeving te realiseren. Het programma IJVD heeft hier de grootste rol in gespeeld. Door dit programma kregen beide projecten een andere lading, voornamelijk door het framen van nut en noodzaak en de meerwaarde voor de regio, hoewel dit framen sterker naar voren komt in het project Kampereilanden. Zowel op inhoud als op proces vormt het programma IJVD een living lab voor experimenten, waar deze projecten onderdeel van zijn geworden. Bij de Kampereilanden werd na de toetsing van de regionale keringen tussen 2010 en 2012, een alternatieve optie gezocht voor dijkversterking in een interactief proces, en in het project Weezenlanden werd na de crisis gezocht naar een gelijktijdige ontwikkeling van de kering en woningbouw. Een belangrijke gelijkenis ten aanzien van deze transitie is de rol van het bestuur. De intrinsieke motivatie van bestuurders om zich met water bezig te houden, de innovatieve aard van de opgave, maar ook de eigen identiteit, zijn belangrijke beweegredenen voor de bestuurders om capaciteit in te zetten voor de projecten.

Daarnaast zijn ook verschillen te noemen tussen de casussen. De hoogwatersituatie in 2012 heeft meer impact gehad op het vervolg van het project bij de Kampereilanden, omdat toen de situatie bij de regionalekering bij de Kampereilanden kritiek was. Hoewel de actoren bewust zijn van flinke peilfluctuaties in de stadsgrachten door hoogwatersituaties, is niet uit de data op te maken dat specifiek deze situatie een grote rol heeft gespeeld bij Weezenlanden. Desondanks heeft deze gebeurtenis wel het verhaal van nut en noodzaak onderbouwd. Het project Hornbach heeft wel een grote invloed gehad op het binnenstedelijke project. Hieruit zijn lessen getrokken door het waterschap waarbij ze meer zijn gaan kijken vanuit kansen in plaats van onmogelijkheden.

Tabel 10: vergelijking op context

<i>Sturing</i>	<i>Kampereilanden</i>	<i>Weezenlanden</i>	<i>Vergelijking</i>	<i>Conclusie</i>
<i>Omgeving</i>	Geplande werkzaamheden regionale kering. Programma IJVD stuurt op integrale benadering en innovatie. Hoogwatersituatie 2012.	Sturing verbreding opgave door programma IJVD. Hornbach locatie leermoment voor WGS om breder te kijken.	Integrale benadering door programma IJVD en leren uit andere projecten, nut en noodzaak geframed.	Omgeving heeft belangrijke invloed gehad op agendering en integraliteit van de opgave.

<i>Bestuurlijke rugdekking</i>	Project door dijkgraaf toegeëigend. Gebiedsgerichte benadering. Experiment.	Belangstelling voor project verschilt per wethouder, hoewel op cruciaal moment de juiste wethouder aan tafel zat	Bestuur heeft in beide projecten belangrijke rol. Zijn intrinsiek gemotiveerd en zien meerwaarde.	Bestuur heeft cruciale rol in steun aan projecten, t.b.v. voortgang project en voor hun eigen reputatie. Innovatie belangrijke factor.
--------------------------------	---	--	---	--

5.2 Content

In beide projecten heeft een interactief proces plaatsgevonden waarbij kennis en informatie tussen overheidspartijen, bewoners, belangenorganisaties, en in het geval van Weezenlanden de ontwikkelaar, is uitgewisseld en op deze wijze een ‘pool’ aan kennis is ontstaan. Deze integrale benadering is tot stand gekomen doordat de opgave werd verbreed, mede dankzij het doel van het programma IJVD en het Deltaprogramma. Er werd dus niet meer sec gekeken naar de kering maar naar een gebied. In beide casussen konden op deze manier doelen worden gekoppeld van meerdere partijen en daar is vanuit het programma IJVD dan ook op gestuurd: de zogenoemde meekoppelkansen. Bij de Kampereilanden is de aanpak van de kering gekoppeld met de opgave om waterbestendig te bouwen in de polder, en wordt op dit moment gekeken naar een koppeling van werkzaamheden aan de kering met een agrarische structuurversterking die de gemeenten op de agenda hebben staan. In het project Weezenlanden wordt de ontwikkeling van woningbouw op de locatie gekoppeld aan de ophoging van de regionale kering, die voor het waterschap pas over jaren op de planning staat. Op deze manier hebben de gebiedsopgaven duidelijk inhoudelijk veel meerwaarde gekregen.

Procesmatig lopen de casussen heel anders, maar de aanpak lijkt grotendeels hetzelfde te zijn. Een sterke vergelijking is dat in beide gevallen scenario’s of varianten zijn gemaakt en gepresenteerd waardoor de discussie breed werd gestart met de verschillende stakeholders, waaronder ook bewoners. Door dit joint fact-finding proces hebben bewoners en andere stakeholders bijgedragen aan het ontwikkelen van een plan voor de gebieden. In beide casussen heeft dit geleid tot een gedragen besluitvorming, waardoor nu algehele tevredenheid is ontstaan over de inhoudelijke oplossing. Dit proces vraagt extra capaciteit, voornamelijk in financiële middelen, maar de bereidheid om om de hulpbronnen te alloceren lijkt zwaarder te wegen.

Tabel 11: vergelijking op content

<i>Sturing</i>	<i>Kampereilanden</i>	<i>Weezenlanden</i>	<i>Vergelijking</i>	<i>Conclusie</i>
<i>Joint fact-finding</i>	Varianten zijn voorgelegd om discussie breed te starten. Informatie over overstromingsrisico’s moeizaam.	Kennisopname door ontwikkelaar dankzij gemeente. Scenario’s voorgelegd.	Varianten voorgelegd voor een interactief proces. Iedereen kan mee praten. Er ontstaat ‘kennispool’.	Proces als trechter. Kennis wordt afgestemd en leidt tot breed gedragen oplossing.
<i>Koppeling van doelen</i>	Koppeling waterrobuuste kering met waterbestendig bouwen. Agrarische structuur-	Koppeling van woningbouwopgave met versterking van de kering, op voorwaarde van WGS.	Doelen gekoppeld, hoewel bij Kampereilanden waterbestendig bouwen	Meekoppelkansen kunnen financieel voordeliger zijn op lange termijn.

	versterking in planning.		direct noodzakelijk.	
--	--------------------------	--	----------------------	--

5.3 Coalitie

Een sterke gelijkenis tussen de projecten is dat veel aandacht is besteed aan de kennismaking en het bespreken van de intenties en belangen van actoren door middel van een interactief proces. Net als bij de kennisuitwisseling is dit gebeurd via bewonersavonden, keukentafelgesprekken in het project Kampereilanden en informatiebijeenkomsten en een klankbordgroep in het project Weezenlanden. De belangen zijn duidelijk naar elkaar gecommuniceerd, dus de kaarten liggen open op tafel. In de interviews komt vaak naar voren dat de actoren veel waarde hechten aan de relatieontwikkeling en aan het feit dat ze elkaar nu weten te vinden als ze elkaar nodig hebben. Met betrekking tot de ‘zachte’ sturing komen de casussen dus sterk overheen, maar bij de sturing van de coalitie via ‘harde’ arrangementen lijken vooral verschillen te zitten.

Een belangrijk verschil tussen de casussen is dat de Kampereilanden louter een experiment vormt met betrekking tot de MLV benadering, waar zowel met proces als inhoud geëxperimenteerd wordt, terwijl de Weezenlanden relatief gezien een vooral inhoudelijke opgave is. In laatstgenoemde worden gebruikelijke procedures zoals het opstellen van een principeakkoord en een anterieure overeenkomst gebruikt, dus een groot deel van het proces heeft al vorm waarbij het wiel niet opnieuw hoeft worden uitgevonden. De opgave is ook heel duidelijk namelijk het realiseren van woningbouw waarbij de regionale kering wordt opgehoogd. Dit heeft het ook makkelijker gemaakt om organisatorische capaciteit vrij te maken omdat door de duidelijke proceslijn actoren beter kunnen inspelen op de samenwerking. Bij de Kampereilanden is de opgave complexer en vager, dus is het moeilijker hier met ‘harde’ arrangementen te sturen. Dit is ook niet gewenst omdat op dit moment niets valt te regelen, hoewel de variant voor de overslagbestendige dijk is vastgesteld door het waterschap en de provincie.

Tabel 12: vergelijking op coalitie

<i>Sturing</i>	<i>Kampereilanden</i>	<i>Weezenlanden</i>	<i>Vergelijking</i>	<i>Conclusie</i>
<i>Arrangemen- ten</i>	Vrijwel geen arrangementen, behalve gebruik participatieladder om proces te structureren.	Sturing in aanbestedingsprocedure door plan van eisen, principeakkoord WGS en Novaform, anterieure overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar	Naast gebruikelijke procedures is vertrouwen belangrijke drijfveer geweest. Risico's werden genomen.	In experimentele fase zijn arrangementen overbodig. Ze zijn alleen handig om afspraken en samenwerking te borgen
<i>Normen en waarden</i>	Sturing op vertrouwen en eigen verantwoording. Delen van belangen bij bewonersavonden en keukentafelgesprekken. Directe bijdrage van inwoners.	Delen van belangen bij informatieavonden. Gedragen besluitvorming door grote bijdrage belanghebbenden..	Kennisuitwisselingsproces is ook gunstig geweest voor delen van belangen en krijgen van wederzijds begrip. Door bijdrage voelt iedereen zich gelijkwaardig.	Open proces waar belangen worden gedeeld en iedereen directe bijdrage kan leveren belangrijk voor gedragen besluitvorming.

5.4 Conclusie (uitkomsten)

In de uitkomsten van beide processen zijn inhoudelijk veel verschillen, hoewel de manier waarop deze uitkomsten zijn gegenereerd sterk overeenkomen. Winsten zijn vooraf moeilijk te bepalen maar door de focus op het resultaat wel in het proces te creëren. In beide projecten is door de joint fact-finding en het afstemmen van belangen een gedragen besluitvorming tot stand gekomen. Bewoners en andere stakeholders hebben een sterke legitieme rol gehad in beide projecten. Deze gezamenlijke verkenning heeft tijd gekost, maar uiteindelijk heeft dit ook veel opgeleverd. Naast de tevredenheid en breed gedragen besluiten is ook een oplossing tot stand gekomen die een meerwaarde is voor iedereen, hoewel in het project Kampereilanden de tevredenheid iets minder is omdat bewoners nu met het idee van waterbestendig bouwen zelf moeten gaan investeren op hun erf. Dit terwijl zij hiervoor altijd beschermd zijn door de maatregelen die de overheid nam om het land droog te houden. Toch creëert dit wel waterbewustzijn wat door veel respondenten als belangrijk winstpunt wordt gezien. Op programma niveau dragen de projecten bij aan het succes van het programma en vormen symbolen die het waterbewustzijn moeten vergroten. In het project Weezenlanden is het proces veel voortvarender geweest en waren mensen snel tevreden. Dit heeft te maken met het feit dat daar de opgave veel concreter is en minder complex, in die zin dat minder actoren betrokken zijn en de opgave meteen duidelijk was.

Het programma IJVD is niet alleen opgezet om de regio waterrobuust en klimaatbestendig te maken. Het is ook de taak aan de provincie, maar eigenlijk alle actoren, te leren van de gebiedsgerichte aanpak waarbij kansen worden gekoppeld en opgaven worden gecombineerd. Onder het inhoudelijke proces ligt dus een leerproces. In beide projecten is hier niet formeel en direct op gestuurd, maar de actoren zelf hebben gereflecteerd op het eigen gedrag of nemen ervaringen mee vanuit deze casussen naar toekomstige projecten.

Tabel 13: vergelijking op conclusie

<i>Sturing</i>	<i>Kampereilanden</i>	<i>Weezenlanden</i>	<i>Vergelijking</i>	<i>Conclusie</i>
<i>Winsten</i>	Gedragen besluitvorming door gezamenlijke verkenning en afstemming belangen, belangrijk wintpunt. Ook waterbewustzijn door waterbestendig bouwen winst.	Door open proces en directe bijdrage van belanghebbenden is gedragen besluitvorming tot stand gekomen. Flexibiliteit WGS een winst voor bouwen op de kering.	Gezamenlijke zoektocht naar kennis, de afstemming van belangen en directe bijdrage geleid tot veel tevredenheid en gedragen besluitvorming.	Winsten zijn belangrijk voor de voortvarendheid van processen.
<i>Leren</i>	Zelfreflectie binnen WGS op gedrag. Waterbewustzijn is belangrijke stelling in een leerproces.	Ontwikkelaar ziet nut van klankbordgroepen en interactief proces. Neemt dit mee naar andere projecten. Goede afspraken aan het begin belangrijk leermoment voor gemeente.	Geen directe sturing op leerproces, wel zelfreflectie en terugkoppeling binnen organisaties. Ervaringen worden meegenomen in nieuwe projecten.	Wat geleerd wordt in het leerproces kan niet altijd meteen in het inhoudelijke proces worden ingebracht. Lange termijn effect.

5.5 Organisatorische capaciteit

In beide casussen is de organisatorische capaciteit zowel ten aanzien van compatibiliteit en hulpbronnen ontwikkeld. Het programma begon met de al aanwezige capaciteit bij de provincie Overijssel, waarbij zij een integrale werkwijze wilde hanteren met betrekking tot waterveiligheid en gebiedsontwikkelingen. Hiervoor stelden zij subsidie beschikbaar. Dit was de basiscapaciteit voor de ontwikkeling van het programma en de projecten en dus samenwerking tussen de actoren. In beide projecten is hier dankbaar gebruik van gemaakt. Hoewel het waterschap veel financiële middelen heeft, zitten zij gebonden aan het HWBP programma. Het waterschap werkt ook zeer projectmatig waardoor zij moeilijk de organisatorische capaciteit kunnen ontwikkelen voor samenwerking in een procesmatige benadering. De gemeente Zwolle geeft juist ambtenaren veel ruimte voor taakinvulling waardoor capaciteit ontstaat om samen te werken in ‘incidentele’ projecten. Een belangrijke gelijkenis tussen de casussen is dat de capaciteit geactiveerd is door de bestuurders. Zij vormen een schakel tussen de beschikbaarheid van de middelen en het daadwerkelijk inzetten van deze middelen. Zonder de bereidheid wordt de ontwikkeling van capaciteit belemmerd.

Een andere belangrijke gelijkenis is de hulpbron legitimiteit die ingezet is ten behoeve van draagvlak. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de opgaven verbreed werden. In beide casussen is gestuurd op bewonersavonden of bijeenkomsten waarin kennis en informatie is uitgewisseld en waar actoren hun belangen kwijt konden. Dit heeft een goede bodem gevormd voor een gedragen besluitvorming. Om dit mogelijk te maken is de factor tijd in beide projecten van belang geweest, hoewel het op verschillende manieren is gebruikt. In het project Kampereilanden door fte’s vrij te maken louter om het gebiedsproces in te richten en in de casus Weezenlanden met een strakke tijdsplanning.

Tabel 14: vergelijking op organisatorische capaciteit

Capaciteit	Kampereilanden	Weezenlanden	Vergelijking	Conclusie
Compatibiliteit	WGS organiseert gebiedsproces, en stelt zich flexibeler op. Reflex in projectmatige benadering	WGS accepteert bouwen op kering op voorwaarden. Kunnen door HWBP programma niet financieel bijdragen aan ophoging	WGS doet pogingen zich flexibel op te stellen door gebiedsprocessen te starten en meer toestaan.	Ingesloten werkpatronen en HWBP programma vormen obstakel voor flexibiliteit.
Hulpbronnen	Financiële middelen van programma IJVD, Gemeenten dragen relatief klein bedrag per jaar bij. Kennis wordt door gebiedsprocessen gedeeld. Bijdrage aan besluitvorming ontwikkelt legitimiteit.	Subsidie van programma IJVD belangrijk. Bereidheid ontwikkelaar voor extra investering. Kennis gedeeld bij bewonersavonden en de directe bijdrage heeft geleid tot legitimiteit.	Subsidie van programma IJVD is essentieel geweest. Heeft ook mogelijk gemaakt interactieve processen op te zetten waar kennis gedeeld wordt.	Geld is fundamenteel voor integrale en interactieve procesbenadering projecten.

5.6 Relationale capaciteit

Door het programma IJVD zijn projecten gezocht waarbij partijen noodzakelijkerwijs moeten samenwerken om te voldoen aan de integrale werkwijze ten aanzien van waterveiligheid en klimaabbestendigheid. Bovendien zijn partijen afhankelijk van elkaar in hulpbronnen, rollen en verantwoordelijkheden. Door het integrale proces zijn de relaties geïntensiveerd aangezien partijen elkaar vaker nodig hebben, niet alleen omdat het noodzakelijk is. De interactie tussen de overheidspartners en de inwoners hebben in beide opgaven een belangrijke rol gespeeld ten aanzien van de ontwikkeling van relationele capaciteit. Belangen werden gehoord en samen is gezocht naar een oplossing die alle belangen en doelen kan dienen. Inwoners voelen zich serieus genomen en er is onderling begrip voor de belangen die op tafel liggen. Dit is een belangrijke voedingsbodem voor constructieve dialogen en het creëren van vertrouwen. Zonder deze capaciteit had het proces dichtgeregeld moeten worden door middel van arrangementen, procesregels en procedures om de partijen verantwoordelijkheid en taken op te leggen. In het project Weezenlanden zijn wel arrangementen gebruikt maar deze zijn gebruikelijk bij ontwikkelingen, zoals de anterieure overeenkomst. In het project Kampereilanden was de onderlinge verstandhouding dermate goed dat er geen arrangementen zijn gebruikt. Het proces verliep op basis van eigen verantwoordelijkheid, op basis van de MLV benadering en onderling vertrouwen. Dit heeft veel te maken met het feit dat het project zowel inhoudelijk als procesmatig een experiment is. De Weezenlanden is daarin een stuk inhoudelijker.

De integrale processen hadden niet tot stand kunnen komen in beide opgaven door het eigenaarschap. De dijkgraaf en wethouder hebben zich de verschillende projecten toegeëigend en betrokkenheid getoond. De grotere partijen in beide projecten geven aan trots te zijn op het proces wat tot stand is gebracht, terwijl de kleinere partijen met minder middelen meer profiteren in successen (in het project Kampereilanden) en zich meer als participant of ambassadeur bestempelen. Zij zijn wel bereid capaciteit in te zetten naast de andere prioriteiten die zij hebben. Door het open proces hebben in beide casussen de bewoners burgerschap getoond door mee te denken in oplossingen in plaats van in de verdediging te schieten met de reflex “de overheid regelt het wel”.

Tabel 15: vergelijking op relationele capaciteit

Capaciteit	Kampereilanden	Weezenlanden	Vergelijking	Conclusie
Eigenaarschap	Dijkgraaf heeft project toegeëigend en hierdoor is gebiedsproces gestart. Kleinere organisaties tonen minder eigenaarschap. Zien zich als participant.	Ontwikkelaar toont eigenaarschap door i.s.m. gemeente Zwolle interactief proces te starten. Bereid meer te investeren. WGS toont dit minder, maar staat bouwen op kering toe en geeft voorwaarden.	Eigenaarschap door opstarten gebiedsproces door belangrijkste actoren. Tonen van betrokkenheid en commitment in het proces.	Eigenaarschap wordt getoond door grote partijen die grote lasten kunnen dragen. Kleine partijen zien zich als ambassadeur of participant.
Constructieve relaties	Door gebiedsproces zijn relaties geïntensiveerd. Ruimte voor constructieve dialogen en	Bereidheid ontwikkelaar goed. Interactief proces geeft ruimte voor constructieve dialogen. Veel	Door gebiedsprocessen ruimte voor sterke dialogen en kweken van vertrouwen. Andere	Gezamenlijke processen intensiveren constructieve relaties en

	meerdere partijen betrokken.	vertrouwen in elkaar. WGS geeft iets minder aandacht.	belanghebbenden betrokken.	geeft tijd voor vertrouwen winnen.
--	------------------------------	---	----------------------------	------------------------------------

5.7 De invloed van sturing op capaciteitsontwikkeling

In paragraaf 2.4 is besproken wat de mogelijke invloeden zijn van bepaalde sturingsstrategieën en – factoren op de organisatorische capaciteiten compatibiliteit en hulpbronnen, en de relationele capaciteiten eigenaarschap en constructieve relaties. In deze paragraaf worden deze hypothetische relaties nogmaals onder de loop genomen op basis van de resultaten die in het onderzoek voren zijn gekomen. In de onderstaande tabellen wordt per sturingsfactor nagegaan in welke mate deze van invloed is geweest op de betreffende capaciteit en waarom.

Compatibiliteit

Het is belangrijk inzichtelijk te maken of de werkwijze van een organisatie strookt met de werkwijze in een netwerksamenwerking en in hoeverre deze compatibel zijn met elkaar, dat wil zeggen, in hoeverre deze twee systemen met elkaar kunnen samenwerken.

Tabel 16: Invloed van sturing op compatibiliteit

Sturing op of door:	Invloed	Toelichting
Context		
<i>Omgevingsfactoren</i>	Groot	Het programma IJVD heeft gestuurd op een integrale werkwijze t.a.v. opgaves omtrent waterveiligheid en klimaatopgaven. De koppeling van ruimtelijke ontwikkelingen aan deze opgaven blijkt van grote invloed op de samenwerking omdat deze verschillende tijdspaden hebben. Organisaties die vastzitten aan een programma waarvan de financiering ver vooruit is vastgesteld, hebben moeite zich aan te passen aan deze integrale werkwijze. Bovendien zijn ingesleten werkpatronen ook een belangrijke oorzaak. Gemeenten zijn flexibeler vanwege een breder takenpakket. Overigens blijken door gebeurtenissen die direct impact hebben op het belang van overheden of andere partijen, ineens veel mogelijk te zijn.
<i>Bestuurlijke rugdekking</i>	Substantieel	Sturing door bestuurders of sturing op het verkopen van issues aan bestuurders heeft een grote impact. Dit kan veroorzaakt worden door (1) de intrinsieke motivatie, (2) meerwaarde van de opgave t.a.v. verantwoording en (3) de persoonlijke meerwaarde. De opstelling van de dijkgraaf – waarbij hij de draaiboeken in de kast liet – vergt lef en commitment, maar heeft wel gezorgd voor een gebiedsproces. Bestuurders hebben een grote invloed omdat zij immers een gehele organisatie aansturen.
Content		
<i>Joint fact-finding</i>	Substantieel	Het gezamenlijk zoeken naar kennis ten aanzien van problemen, kansen en oplossingen draagt veel bij aan deze capaciteit. Met name met voorleggen van scenario's of varianten blijkt een sterke invloed te hebben op het aanpassingsvermogen. Partijen zijn sneller geneigd mee te denken omdat meerdere mogelijkheden bespreekbaar zijn en partijen zich wel in één van de mogelijkheden kunnen vinden. Bij uitwisseling kan vervolgens door afstemming een scenario of model worden gekozen of kunnen package deals worden gemaakt: het beste van beide varianten of scenario's.
<i>Doelverweving</i>	Redelijk	De koppeling van doelen heeft wel invloed maar niet zoveel als joint fact-finding. Meekoppelkansen zijn tijdsgebonden, in die zin dat deze afhankelijk zijn van de prioriteiten van organisaties en de financiële mogelijkheden. Alleen als de meerwaarde duidelijk is bij partijen kan het de capaciteit voor samenwerking bevorderen (win-winsituaties).
Coalitie		

<i>Inst. arrangementen</i>	Beperkt	De MLV benadering hielp de rollen en verantwoordelijkheden te structureren, maar deze liggen ook in de wet verankerd. Een principeakkoord en een anterieure overeenkomst leggen afspraken vast wat uiteraard samenwerking vergemakkelijkt maar draagt niet bij aan extra capaciteit. Extra arrangementen timmeren het proces dicht waardoor het een projectmatig ingericht wordt. Dit kan de samenwerking belemmeren omdat de flexibiliteit juist minder waardoor aanpassen bemoeilijkt wordt.
<i>Normen en waarden</i>	Redelijk	Een proces waarin belangen open op tafel liggen, blijkt invloed te hebben op het de capaciteit voor samenwerking. Een open proces betekent dat rekening moet worden gehouden met andere belangen en dit vereist aanpassingsvermogen, in die zin dat partijen zich kwetsbaar moeten opstellen. Hierdoor wordt de communicatie duidelijk omdat men weet wat ze van elkaar kunnen verwachten, en kan met op zoek naar een gemene deler om daarop voort te borduren in een proces.

Conclusie

<i>Kleine winsten</i>	Redelijk	Bepaalde momenten kunnen als winst gezien worden. Gedragen besluitvorming en het open proces hebben bijgedragen aan het waterbewustzijn wat de samenwerking tussen partijen kan stimuleren omdat door dit bewustzijn partijen hun gedrag aanpassen. Andere winst is het onderliggende leerproces, maar dit heeft alleen effect op een langere termijn.
<i>Leren</i>	Beperkt k. termijn. Groot op l.termijn	Formele evaluaties of gezamenlijke reflecties zijn niet aan de orde geweest, hoewel het gedrag van partijen langzaam verandert. Op de korte termijn heeft het sturen op een leerproces weinig invloed. Op de lange termijn heeft leren veel meer effect. Ervaringen worden uit projecten meegenomen naar nieuwe projecten en actoren passen het gedrag aan op de netwerksamenwerking.

Hulpbronnen

Deze capaciteit is gemeten door enerzijds de beschikbaarheid van deze middelen en anderzijds de bereidheid deze in te zetten naar aanleiding van bepaalde sturingsfactoren. Deze worden in onderstaande tabel besproken.

Tabel 17: Invloed van sturing op hulpbronnen

<i>Sturing op of door:</i>	<i>Invloed</i>	<i>Toelichting</i>
Context		
<i>Omgevingsfactoren</i>	Substantieel	Wederom heeft het programma IJVD, wat als contextfactor van de projecten wordt gezien, een belangrijke invloed te hebben gehad. De provincie heeft met de verkoop van Essentgelden een flinke pot geld ontvangen waarvan 14 miljoen voor het programma IJVD. Dit budget is bedoeld projecten in het kader van waterveiligheid en klimaatbestendigheid (t.b.v. de Deltabeslissingen) te subsidiëren zodat deze makkelijker van de grond komen. Zonder deze hulpbron konden kansen niet gekoppeld worden en een integrale gebiedsbenadering worden gehanteerd.
<i>Bestuurlijke rugdekking</i>	Substantieel	Het bestuur dat bereid is hulpbronnen voor deze projecten in te zetten is cruciaal. Beide cases zijn gestart nog voordat subsidie is aangevraagd. Dit betekent dat risico's genomen zijn, omdat in het begin niet altijd duidelijkheid was of de projecten in aanmerking kwamen voor subsidie. Als het bestuur niet achter een investering staat, kan dit de samenwerking ernstig belemmeren.
Content		
<i>Joint fact-finding</i>	Substantieel	Alle actoren hebben de gelegenheid gehad hun kennis te delen. De verschillende varianten en scenario's die op tafel zijn gelegd, heeft de kennis ontlokt uit de verschillende actoren die deelnamen. Echter, als de informatie zodanig is dat een actor er op kan worden afgerekend indien deze informatie onjuist blijkt te zijn, kan dit op de lange termijn een negatief effect hebben omdat de actor bijvoorbeeld dit risico niet weer wilt lopen. Is de informatie wel valide, dan kan dit van groot belang zijn voor de samenwerking. Ook belangrijk is de tijd die organisaties hebben gestoken in deze processen, ondanks dat het 'extra' is, naast de

		corebusiness. Voor de kleine organisaties is het erg passen en meten om toch genoeg tijd en geld beschikbaar te stellen voor deze processen.
<i>Doelverweving</i>	Redelijk	Doelen en agenda's koppelen kan ervoor zorgen dat middelen ingebracht worden door meerdere partijen die belang hebben bij de realisatie van een project. Hoewel dat bijvoorbeeld bij de Weezenlanden niet is gebeurd (omdat WGS vastzit aan een investeringsprogramma van het HWBP), is de veronderstelling dat doelverweving sterk kan bijdragen aan het genereren van genoeg hulpbronnen. De bepalende factor is om die reden vooral de bereidheid om deze in te willen zetten.
Coalitie		
<i>Inst. arrangementen</i>	Beperkt	Arrangementen zijn vooral als middel ingezet om het proces te structureren en zaken vast te leggen. Hoewel de afspraken wel gemaakt worden en een garantie kunnen vormen voor de beschikbaarheid en bereidheid om hulpbronnen in te zetten, dragen zij niet bij aan de verdere ontwikkeling van capaciteit maar wel aan de benutting ervan.
<i>Normen en waarden</i>	Redelijk	Legitimiteit is ook een belangrijke hulpbron en in beide cases is deze sterk benut door het organiseren van interactieve processen met bewoners. Het delen van belangen en het creëren van gelijkwaardigheid heeft bijgedragen aan een gedragen besluitvorming.
Conclusie		
<i>Kleine winsten</i>	Gering	Sturing op winsten met als resultaat meer hulpbronnen is niet direct aangetoond. Op programmaniveau vormen de projecten in de regio winsten en vormen een voorbeeld die als katalysator moeten werken voor het beschikbaar stellen van hulpbronnen voor gelijksoortige projecten in de toekomst, ook geïnitieerd vanuit de private sector of het maatschappelijke middenveld. Het lange termijn effect doet er toe.
<i>Leren</i>	Gering k.termijn. Groot op l.termijn	Ook het onderliggende leerproces draagt bij aan het overnemen van ervaringen uit eerdere projecten naar toekomstige projecten en kan bijdragen aan de reservering van hulpbronnen. Tijd, legitimiteit en kennis kunnen vrij eenvoudig geregeld worden maar deze middelen hangen volledig af van het geld dat beschikbaar is.

Eigenaarschap

Het eigenaarschap is een relationele capaciteit die wordt bepaald door de mate van commitment, betrokkenheid en het gevoel van trots, waar de sturingsfactoren aan ten grondslag liggen om deze factoren te genereren.

Tabel 18: Invloed van sturing op eigenaarschap

<i>Sturing op of door:</i>	<i>Invloed</i>	<i>Toelichting</i>
Context		
<i>Omgevingsfactoren</i>	Redelijk	Met name de aard van de opgaves in het programma IJVD zijn een belangrijke invloed op het eigenaarschap. Met name de factor innovatie speelt hier een beduidende rol. Actoren dragen graag bij aan nieuwe dingen, enerzijds omdat dit de regio kan vitaliseren en in de spotlight kan zetten en anderzijds omdat ze zelf in de spotlight komen te staan. Het idee dat men bijdraagt aan iets wat nog nergens anders gebeurt blijkt dus een belangrijk aspect.
<i>Bestuurlijke rugdekking</i>	Groot	Bestuurders zijn wederom een belangrijk factor voor eigenaarschap. Indien zij het eigenaarschap tonen door projecten toe te eigenen en betrokken te zijn bij deze processen, zal dit een groot effect hebben op de samenwerking tussen organisatie. Dit eigenaarschap kan voortkomen uit intrinsieke motivatie of interesse op de inhoud. Ook kan het ontwikkeld worden doordat bestuurders mogelijkheden zien de organisatie in de spotlight te zetten of zichzelf een podium te geven t.b.v. politieke motieven.
Content		
<i>Joint fact-finding</i>	Substantieel	Aan iets nieuws werken waarbij kennis niet klaar ligt biedt voor actoren een uitdaging samen op zoek te gaan naar nieuwe kennis, zowel op inhoudelijk als procesmatig niveau. De interactieve processen waarin gezamenlijk gezocht wordt naar de problemen en oplossingen, dragen bij aan het gevoel van betrokkenheid, en de gedragen besluitvorming

		die hieruit voortvloeit kweekt een gevoel van trots. Ook het idee dat je serieus wordt genomen in je kennisniveau en het kunnen bijdragen aan een juridisch document kan het eigenaarschap of burgerschap versterken.
<i>Doelverweving</i>	Gering	In dit onderzoek is de relatie tussen het koppelen van doelen en het gevoel van eigenaarschap vrijwel niet aangetoond, hoewel door de koppeling van bepaalde doelen de meerwaarde van een project een belangrijke trigger kan zijn om eigenaarschap te tonen.
Coalitie		
<i>Inst. arrangementen</i>	Geen	In dit onderzoek is geen verband gevonden tussen het sturen op arrangementen en het eigenaarschap, behalve de MLV benadering waar in elke laag een actor eigenaar is. Echter wordt in dit onderzoek niet gerefereerd naar noodzakelijk eigenaarschap vanuit de verantwoordelijkheid, maar naar intrinsiek of persoonlijk eigenaarschap.
<i>Normen en waarden</i>	Redelijk	Eigenaarschap is sterk afhankelijk van de persoon en de achtergrond. In dit onderzoek is een verband gevonden tussen eigenaarschap en de mate waarin een persoon binnen een organisatie de vrijheid heeft om capaciteit in de vorm van hulpbronnen te reserveren. Indien een organisatie krap zit in capaciteit zal de persoon zichzelf meer opstellen als ambassadeur of slechts als participant in plaats van eigenaar.
Conclusie		
<i>Kleine winsten</i>	Groot	Het waterbewustzijn dat door dit programma en de projecten daarin is gerealiseerd wordt als belangrijk winstpunt gezien. Winsten die het resultaat zijn van een gezamenlijk proces dragen bij aan het eigenaarschap. Immers kunnen 'winstgevende' processen waarvan de meerwaarde wordt ingezien een katalyserende werking hebben op andere projecten en als voorbeeldproject in de etalage komen te staan. Hierbij geldt dat ook de actoren of in ieder geval het gebied waar aan is gewerkt in de spotlight komt te staan. Actoren zijn hier maar al te graag bij betrokken.
<i>Leren</i>	Gering	Het stimuleren van een leerproces heeft vrijwel geen invloed op het eigenaarschap, hoewel het ontstaan van waterbewustzijn en het innovatieve karakter van de opgave waarbij organisaties steeds meer van elkaar leren, kan het eigenaarschap groeien. Echter is deze relatie verder niet voldoende te onderbouwen a.h.v. de resultaten in dit onderzoek.

Constructieve relaties

Tot slot wordt deze relationele capaciteit gevormd door vertrouwen, externe relaties en de mate waarin constructieve dialogen plaats vinden, waar bepaalde sturingsfactoren invloed op kunnen uitoefenen.

Tabel 19: Invloed van sturing op constructieve relaties

Sturing op of door:	Invloed	Toelichting
Context		
<i>Omgevingsfactoren</i>	Redelijk	Voordat het programma IJVD is gestart waren al relaties aanwezig tussen de overheidspartijen. Het samenstellen van een stuurgroep en een kernteam heeft vertegenwoordigers van de overheidspartijen bij elkaar gezet om samen projecten te gaan realiseren. In dit onderzoek is weinig kennis over de relaties voordat het programma begon, maar het bij elkaar brengen van bestuurders en ambtenaren heeft dialogen op gang gebracht over hoe het aangepakt moest worden waarbij iedere actor opereerde vanuit de eigen verantwoordelijkheid en taak.
<i>Bestuurlijke rugdekking</i>	Redelijk	Als een bestuurder zich commiteert aan de samenwerking met een andere partij dan zal ook het ambtelijke apparaat de relatie aangaan. Bestuurders vormen dus een voorbeeldfunctie en ondanks dat relaties niet altijd makkelijk op gang komen zoals met het waterschap, kunnen deze uiteindelijk wel leiden tot constructieve dialogen waarbij vertrouwen is tussen beide partijen. Wederom heeft hierin een bestuurder een belangrijke rol omdat deze de basis legt voor een relatie tussen twee partijen.
Content		
<i>Joint fact-finding</i>	Groot	Gezamenlijk zoeken naar problemen en oplossingen kan de relatie intensiveren, hoewel het de relatie ook teniet kan doen door verschillen in prioriteiten, een niet flexibele houding

		daarin en verschillende kennisniveaus. Taal is hierbij enorm belangrijk om elkaar te kunnen begrijpen. Een waterschap bijvoorbeeld kan met zeer specialistische kennis aankomen. Door af te stemmen op de kennisniveaus kan een constructief dialoog ontstaan. Bewoners krijgen dan meer de gelegenheid mee te praten omdat zij dan minder het idee hebben dat de kennis van het waterschap superieur is.
<i>Doelverweving</i>	Redelijk	Een gezamenlijk proces waarin agenda's op elkaar worden afgestemd kunnen bijdragen aan een constructieve relaties. Door opgave verbreding kunnen nieuwe relaties worden toegevoegd aan het netwerk, hoewel dit beperkt moet blijven tot de actoren die daadwerkelijk een belang hebben of een meerwaarde kunnen toevoegen aan de samenwerking. Door de koppeling komen partijen elkaar tegen en dienen samen te werken om samen de eigen doelen te kunnen realiseren.
Coalitie		
<i>Inst. arrangementen</i>	Minimaal	In dit onderzoek is geen verband gevonden tussen het gebruik van arrangementen en het ontstaan van constructieve relaties, afgezien van de MLV benadering die constructieve dialogen tot stand kan brengen in de uitwisseling van de lagen.
<i>Normen en waarden</i>	Substantieel	Zodra actoren open kaart spelen en de belangen communiceren en op tafel leggen, kunnen gedeelde belangen worden gevormd, in die zin dat iedere actor de eigen doelstellingen, maar ook het collectieve belang van het project te kunnen dienen. Je als actor kwetsbaar opstellen heeft het voordeel dat vertrouwen kan ontstaan. Mensen voelen zich gelijkwaardig en zodra gestuurd wordt op een open proces kan dit constructieve dialogen en uiteindelijk goede relaties tot stand brengen. Dit is echter ook persoonsafhankelijk.
Conclusie		
<i>Kleine winsten</i>	Groot	Het gezamenlijk bereiken van een resultaat kan een enorme winst zijn zowel voor de inhoud als de relatie. Besluitvorming die met een vooraf goed interactief proces tot stand is gekomen waarbij win-win situaties zijn ontstaan (waar dus meerdere doelen en belangen gediend worden) kan de relaties op de lange termijn bevorderen. Het wekt vertrouwen tussen actoren en kan bijdragen aan de interesse van andere partijen om aan te haken.
<i>Leren</i>	Minimaal	Het sturen op een leerproces kan constructieve relaties alleen bevorderen indien het gaat over de aanpassing van het gedrag, in die zin dat organisaties zich gaan vormen naar de netwerksamenwerking. Op deze manier kunnen constructieve relaties beter tot stand komen en het vertrouwen groeien tussen partijen.

In deze thesis is onderzoek gedaan naar de invloed van sturingsstrategieën en –factoren op ontwikkeling en benutting van de organisatorische en relationele capaciteit ten behoeve van samenwerking in het programma IJVD. Hiervoor zijn twee casussen onderzocht die onderling sterk van elkaar verschillen in opgave en context, maar wel allebei te maken hebben met waterveiligheid en klimaatbestendigheid. In deze casussen is gekeken welke sturingsstrategieën zijn gebruikt of welke factoren van invloed zijn geweest op de samenwerking in het betreffende netwerk. Om die reden was de centrale onderzoeksvraag als volgt: *“Wat is de invloed van sturingsstrategieën op de ontwikkeling en benutting van capaciteiten die van meerwaarde zijn voor succesvolle samenwerking bij de stakeholders in het programma IJssel-Vechtdelta?”* De deelvragen hebben erin bijgedragen om deze onderzoeksvraag te beantwoorden.

6.1 Conclusie onderzoeksresultaten

Het antwoord op de hoofdvraag is vierledig. Immers is gebruik gemaakt van vier bouwstenen, de context, content, coalitie en de conclusie ten aanzien van sturingsstrategieën en factoren die van invloed kunnen zijn op de samenwerkingscapaciteit. *Daarbij is gebleken dat de invloed voornamelijk vanuit de context en content erg groot is, terwijl de invloed van sturing in coalitie en conclusie op de capaciteit minder effect hebben op de ontwikkeling van capaciteit, met uitzondering van de gedeelde normen en waardencreatie. Institutionele arrangementen blijken alleen capaciteiten te kunnen benutten door middel van borging, maar kunnen ook averechts werken.* Deze algemene conclusie zal in de onderstaande alinea's uiteen worden gerafeld.

- I. *Factoren in de context kunnen van belangrijke invloeden zijn op voornamelijk de organisatorische capaciteit voor samenwerking in een netwerk.* Change events kunnen nut en noodzaak onderschrijven, wat vervolgens door de probleemeigenaar gebruikt kan worden als frame richting andere partners of belanghebbenden om nieuwe ontwikkelingen te initiëren. Belangrijke gebeurtenissen kunnen dus een katalyserende werking hebben, op regionaal maar zelfs op nationaal niveau. Al lopende ontwikkelingen of verkenningen kunnen als voorbeeldproject dienen of bieden de mogelijkheid om deze met elkaar te koppelen, hoewel grensspelers nodig zijn om deze verbindingen te kunnen leggen en meekoppelkansen te vinden. Vanuit organisaties vergt dit aanpassingsvermogen, maar deze koppeling kan sterk bijdragen aan het vergroten van de ‘pool’ met hulpbronnen zoals kennis en geld. Deze hulpbronnen zijn belangrijke succesfactoren voor samenwerking. Landelijke of regionale programma's kunnen ook de samenwerking stimuleren in het verlenen van financiële middelen. Echter kunnen zij ook de samenwerking frustreren aangezien dergelijke programma's vaak ontworpen zijn met een planning waar niet alle incidentele en

initiële ontwikkelingen mee gesynchroniseerd kunnen worden. In elk programma kan een andere structuur aan arrangementen gebruikt worden die elkaar onderling in de weg kunnen zitten en de samenwerking af kan remmen. Werkstructuren, maar ook normen en waarden kunnen bij organisaties ingesleten zijn waardoor aanpassing aan een nieuwe werkwijze veel energie en moeite kost. Koppelingen zijn dus moeilijk te maken, tenzij financiële middelen beschikbaar zijn om een transitie te bewerkstelligen binnen de organisatie om zich aan te passen aan de dynamiek in de omgeving. Een integrale benadering bij waterveiligheid en ruimtelijke ontwikkelingen kan ervoor zorgen dat het membraam dat om 'waterveiligheid' zit meer doorlaatbaar wordt.

Een bestuurder kan een belangrijke positie innemen in een integraal proces. Deze persoon vervult een voorbeeldfunctie en kan met zijn of haar handelen en manier van denken (bijvoorbeeld een complexiteitserkende blik) van grote invloed zijn op de totstandkoming en voortzetting van samenwerking. Enerzijds omdat deze persoon de competenties heeft om hulpbronnen te alloceren en anderzijds omdat hij of zij de organisatie een andere koers kan geven met betrekking tot werkstructuren en normen en waarden. Van belang is dat de projecten dan zowel een meerwaarde voor de regio, als een meerwaarde voor de bestuurder is. Indien het laatste het geval is kan dit een belangrijke stimulans zijn voor de bestuurder, maar ook eventueel voor andere actoren om eigenaarschap te tonen. Ook de sociale werkelijkheid heeft een grote invloed op de manier van samenwerken. De transitie van een government naar governance is één van de vele bestuurlijke paradigma's die zich voordoen en elk paradigma heeft een ander werk- en denkwijze ten aanzien van samenwerking.

- II. *Gebleken is dat de sturing op een open proces van grote meerwaarde is voor de ontwikkeling van zowel organisatorische als relationele samenwerkingscapaciteit ten aanzien van de content. Omdat (1) kennis ontlokt wordt uit de actoren als hulpbron waardoor specialistische en ervaringskennis met elkaar verweven raken en innovatie gestimuleerd wordt. (2) Door de uitwisseling van kennis ontstaan constructieve dialogen wat door een trechter uitvloeit tot gedeelde kennis. Het voorleggen van meerdere varianten heeft hierbij geholpen om de discussie breed te starten en vervolgens door middel van dialogen deze discussie te specificeren tot enkele varianten waar actoren het over eens worden. Daarnaast vormt dit gezamenlijke joint fact-finding proces een belangrijke basis voor een gedragen besluitvorming omdat belanghebbenden zich serieus genomen voelen en hun zienswijzen vooraf kunnen indienen in plaats van volgens de gebruikelijke procedure; bij de vaststelling van een variant of een bestemmingsplan. Dit voorkomt ellende later in het proces. In beide casussen in dit onderzoek heeft deze kennisuitwisseling misschien nog wel de grootste invloed gehad op de ontwikkeling van organisatorische en relationele capaciteit omdat het heeft bijgedragen aan algehele tevredenheid over de gezamenlijke oplossing die daaruit is voortgekomen. Hierbij geldt ook dat door deze kennisuitwisseling door grensspelers doelen kunnen worden gekoppeld waardoor oplossingen een extra dimensie krijgen. Men slaat twee of drie vliegen in één klap met beperkte*

meerkosten. Dit is van meerwaarde voor alle partijen en het inzien van deze meerwaarde levert enorm veel capaciteit om samen te werken.

III. *1. Het sturen op de afstemming van belangen en het delen van normen en waarden is van belang om voornamelijk relationele capaciteit te ontwikkelen.* Gelijktijdig met de kennisuitwisseling bij de bewonersavonden zijn belangen kenbaar gemaakt. De keukentafelgesprekken en klankbordgroepen zijn belangrijke instrumenten om als partij je kwetsbaar op te stellen en hiermee belangen open op tafel te leggen. Met deze houding zijn andere partijen ook eerder geneigd deze belangen kenbaar te maken omdat het een blijk van gelijkwaardigheid geeft. Dit moet niet verward worden met gelijkheid want die is er feitelijk niet. Gelijkwaardigheid is een gevoelsmatig principe waarbij, zoals ook is aangegeven bij de kennisuitwisseling, actoren serieus worden genomen in hun belangen. Dit wekt begrip voor de verschillende belangen en met het joint fact-finding proces als basis kunnen hier gedeelde belangen uit voortvloeien. Deze sturing op een open en eerlijk proces waarin belangen duidelijk worden gecommuniceerd en worden gehoord, is een belangrijke manier om relaties constructief te kunnen opbouwen waarin vertrouwen een belangrijk fundament is.

2. Institutionele arrangementen hebben vrijwel geen invloed op de vorming van extra capaciteit, hoewel borging wel de samenwerking naar een volgende fase kan brengen. Institutionele arrangementen hebben geen invloed omdat deze alleen als middel worden ingezet om afspraken vast te leggen en actoren te binden aan deze afspraken. Weliswaar kan dit opportunistisch of afwijkend gedrag voorkomen, het zorgt niet voor de ontwikkeling van capaciteit. Het draagt slechts bij aan de benutting van capaciteit, door de relaties die er zijn te borgen in een overeenkomst. Gebruikelijke institutionele arrangementen bij een gebiedsontwikkeling zoals een anterieure overeenkomst zijn handig om de rollen, taken en verantwoordelijkheden formeel vast te leggen, maar extra arrangementen kunnen het proces alleen frustreren. Borging kan heel handig zijn om zekerheden in te bouwen, maar het kan ook averechts werken. Immers, worden afspraken vastgelegd waardoor dit een negatief effect heeft op de flexibiliteit van het proces en daarmee voornamelijk de organisatorische capaciteit. Deze arrangementen zijn niet nodig als eerst een basis van vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid wordt opgebouwd. Dit betekent een open proces waarin belangen uitgesproken kunnen worden en waar iedere actor gelijkwaardig en met begrip wordt benaderd. Overigens is het inzetten van institutionele arrangementen ook erg afhankelijk van de fase waarin een proces zich bevindt. Het is bijvoorbeeld in de uitwerkingsfase of uitvoeringsfase handig dat bindende afspraken worden gemaakt, zoals de eerder genoemde anterieure overeenkomst.

IV. *Het stimuleren van winsten in projecten heeft vooral meerwaarde voor programma's of projecten op hoger niveau en het leerproces heeft een sterke positieve invloed op de ontwikkeling van capaciteiten op de langere termijn.* In dit onderzoek zijn geen sturingsmethodes gevonden die direct gerelateerd zijn aan het

creëren van winsten. Op programma niveau vormen de projecten winsten en dienen als motor om het waterbewustzijn te verbeteren en vormen symbolen om samenwerking op programma niveau te bevorderen. De winsten zijn in projecten moeilijk vooraf vast te stellen, hoewel in beide casussen duidelijk is gezien dat de netwerkmanagers meerwaarde zagen in het open gebiedsproces. Dit heeft tot een gedragen besluitvorming geleid wat tijdswinst kan opleveren. Formele evaluaties of gezamenlijke reflecties zijn nog niet voorgekomen, maar daar was de tijd ook nog niet rijp voor. Het stimuleren van een leerproces heeft vanwege de transities die hieruit voortvloeien vooral effect op langere termijn. Het leerproces zal vooral zijn vruchten gaan afwerpen bij projecten in de nabije toekomst, waarbij de ervaringen van voorgaande projecten gebruikt worden om de samenwerking in het nieuwe project vorm te geven. Dit is ook een belangrijke meerwaarde van het programma IJVD aangezien het overheidspartijen stimuleert projecten steeds beter in te richten met het oog op samenwerking. Dit leerproces is onderdeel van een transitie waarbij overheidspartijen nauw samenwerken met elkaar, maar ook met ketenpartijen.

6.2 Discussie

In deze thesis is onderzoek gedaan naar de invloed van sturingsfactoren op de ontwikkeling en benutting van samenwerkingscapaciteit. Netwerkmanagement als onderdeel van governance is daarbij het theoretische vertrekpunt. We hebben gezien dat onderscheid kan worden gemaakt tussen project- en procesmanagement, waarbij de focus van dit onderzoek sterk op procesmanagement ligt. Hiervoor zijn sturingsfactoren gegeven binnen de context, content, coalitie en de conclusie van een governancenetwerk, en zijn een viertal capaciteiten benoemd, te weten compatibiliteit, hulpbronnen, eigenaarschap en constructieve relaties. Deze zijn belangrijk voor de vitaliteit van de samenwerking. Dit onderzoek beoogt de relatie tussen het gebruik van sturingsfactoren en de invloed op de capaciteiten inzichtelijk te maken. Uit de resultaten blijkt dat bepaalde sturingsfactoren een substantiële invloed hebben, en andere weer een minimale invloed. Vooral de sturing vanuit de context en de content blijken van grote invloed te zijn, waar de invloed vanuit de coalitie en conclusie minder is. Institutionele arrangementen blijken alleen te zorgen voor de benutting van capaciteiten, en niet de ontwikkeling ervan, en sturingsfactoren in de conclusie (uitkomsten) blijken voornamelijk een invloed op de lange termijn te hebben.

De overheid heeft niet meer de luxe om alles te regelen voor de samenleving omdat deze versnipperd is geraakt. Mensen komen op voor de eigen belangen die soms ver uit elkaar kunnen liggen. Kennis en geld zijn niet meer te vinden in één organisatie. In de huidige sociale werkelijkheid is samenwerking dus cruciaal om de eigen, maar ook de collectieve doelstellingen te halen en alle belangen te kunnen dienen. Elk besluitvormingsproces is echter anders in context, content, de coalitie en in de uitkomsten. Dit onderzoek is daarom van belang omdat het duidelijk maakt welke manier van netwerkmanagement en welke factoren kunnen bijdragen aan een succesvolle samenwerking, maar ook welke factoren een samenwerking kunnen belemmeren. Uit dit onderzoek kunnen we bijvoorbeeld

opmaken dat kennisuitwisseling en het delen van belangen cruciaal zijn voor het verloop van een proces. Het is belangrijk dat netwerkmanagers inzicht kunnen verschaffen hoe zij een netwerk zouden kunnen opzetten en wat daarin succes- en faalfactoren zijn. Als de netwerkmanager de faalfactoren in ogenschouw neemt, kan hier proactief naar gehandeld worden. Bovendien kan hij of zij ervoor zorgen dat de succesfactoren daadwerkelijk benut en ontwikkeld worden om de samenwerking in het besluitvormingsproces zo optimaal mogelijk te maken. Op deze manier kan worden getracht meerwaarde te realiseren, op inhoudelijk, procesmatig en relationeel gebied, en waar dus iedereen beter van wordt. De resultaten in dit onderzoek kunnen veralgemeniseerd worden, hoewel de conclusies en aanbevelingen vooral gericht zullen zijn op besluitvormingsprocessen bij gebiedsontwikkelingen. Dit is waar de overheid, het maatschappelijk middenveld, bedrijven en burgers het meest met elkaar te maken hebben en waar samenwerking onvermijdelijk is.

6.3 Reflectie

Een belangrijke beperking van dit onderzoek zijn de gevalstudies. Hoewel de intentie is om door middel van de onderling sterk verschillende casussen een breed resultaat neer te zetten, blijven het momentopnames in processen van specifieke projecten die gaan over waterveiligheid en klimaatbestendigheid. De resultaten zijn niet te generaliseren naar andere projecten, omdat de context altijd anders is en de sociale werkelijkheid door verschillende ontwikkelingen kan veranderen, hoewel de onderliggende basis van de resultaten wel gebruikt kunnen worden als lessen voor in andere projecten.

In het theoretisch kader zijn een talrijk aantal sturingsstrategieën en –factoren besproken die een invloed kunnen hebben op de benoemde capaciteiten. Door deze hoeveelheid sturingsprincipes is het noodzakelijk dat deze in hoofdpunten worden besproken. Om die reden kan het zijn dat deze diepgang missen. Daarom is vervolgonderzoek belangrijk, omdat samenwerking tussen overheidspartijen en ketenpartijen steeds vanzelfsprekender wordt, terwijl de sturing op samenwerking nog altijd een weerbarstige opgave is. Naast diepgang kan het conceptueel model ook omgedraaid worden, in die zin dat ook bepaalde samenwerkingscapaciteiten invloed hebben op de manier van sturen. De reden dat deze invalshoek niet is genomen heeft te maken met de uitvraag vanuit de stageorganisatie. De invloed van sturing op capaciteit is onderzocht omdat de provincie Overijssel behoefte heeft aan manieren van sturing, en willen graag weten met welke succes- en faalfactoren zij rekening moeten houden.

In de methodologie werd ook gesproken over participatieve observaties. Hoewel de onderzoeker daadwerkelijk heeft deelgenomen aan overleggen en bijeenkomsten, kwamen veel aspecten die werden besproken bij deze overleggen en sessies terug in de interviews met de verschillende respondenten. De meeste respondenten die zijn geïnterviewd namen namelijk ook deel aan deze sessies waardoor informatie die zij hebben opgenomen uit de sessies ook terugkwam in de interviews. De variëteit in de resultaten was beperkt, maar deze methoden hebben door triangulatie wel bijgedragen aan de betrouwbaarheid ervan.

In dit laatste hoofdstuk worden op basis van de conclusies ten aanzien van succes en –faalfactoren in de ontwikkeling van capaciteit voor samenwerking aanbevelingen gegeven die voornamelijk voor de provincie, maar ook voor andere overheidsprognisaties van belang kunnen zijn. Zelfs private organisaties, zoals ontwikkelaars, kunnen gebruik maken van de aanbevelingen. Hoewel de aanbevelingen ook gebruikt kunnen worden voor andere besluitvormingsprocessen, zullen deze vooral meegenomen kunnen worden door netwerkmanagers of omgevingsmanagers die zich bezighouden met gebiedsontwikkelingen. Ruimte is schaars in Nederland dus spelen diverse belangen door de vele verschillende assets die bij elkaar komen zoals wegen, gebouwen en natuur. Dit maakt de opgaven weerbarstig en complex waardoor het een hobbelig proces kan zijn. De onderstaande aanbevelingen zijn gericht om deze complexiteit van ruimtelijke opgaven te erkennen en juist te gebruiken om dit hobbelige proces te effenen.

- Omgevingsmanagers bij overheden of ontwikkelaars dienen projecten en programma's te inventariseren en te analyseren die in de planning staan of al lopen in de regio of landelijk. Samen bereik je meer dan alleen is een belangrijk motto wil je organisatorische en relationele capaciteit ontwikkelen. Ga met bruggenbouwers met andere organisaties in gesprek om samen op zoek te gaan naar gedeelde belangen en waar agenda's in overeenkomen zodat hierin meekoppelkansen kunnen worden gevonden. Dit kan financieel voordeliger zijn. Enerzijds omdat je samen de kosten kan delen en anderzijds omdat werkzaamheden in één keer worden uitgevoerd waardoor latere aanpassingen niet meer hoeven plaats te vinden. Geef hierbij ook inzicht in elkaars werkwijze en zoek samen mogelijkheden deze op elkaar af te stemmen. Samenwerking is per definitie nodig omdat gedeelde belangen spelen van organisaties die verschillende achterliggende werkstructuren en normen en waarden hebben.
- Richt als overheden van een regio een fonds op voor innovatieve, en in deze context, klimaatbestendige projecten. Subsidie is er niet voor eeuwig en sterk afhankelijk van de financiële posities van overheden. Om er voor te zorgen dat op de lange termijn geld beschikbaar blijft voor dergelijke projecten, is het belangrijk dat de overheden, maar eventueel ook private partijen elk jaar geld opzij zetten om deze projecten te kunnen realiseren. Op deze manier ontstaat een 'pool' aan financiële middelen waardoor naast de gebruikelijke kas van overheden ook middelen geput kunnen worden uit dit fonds.
- Zorg als trekker van een initiatief of ruimtelijk project voor een interactief en open proces. Joint fact-finding is enorm belangrijk en kan sterk bijdragen aan een goede samenwerking. Het verrijkt de variëteit aan kennis en daarmee kan innovatie worden gestimuleerd. Innovatie is ook een belangrijke katalysator voor nieuwe ontwikkelingen en kan mensen enthousiasmeren. Een gezamenlijk proces met een focus op het creëren van gelijkwaardigheid kan bovendien het draagvlak bevorderen en afrekening

later in het proces voorkomen. Wat veel tijd kost in het begin wordt meer dan goed gemaakt in een later stadium van het proces.

- Gerelateerd aan het joint fact-finding proces is het belangrijk om de discussie breed te starten door verschillende varianten of scenario's voor te leggen. Elke actor kan zich wel in één van de varianten vinden waardoor het dialoog kan worden opgestart en afstemming kan plaatsvinden tussen de varianten. Hiermee kan men komen tot de keuze van een breed gedragen oplossing.
- Spelregels waar het moet, eigen verantwoordelijkheid waar het kan. Behoud institutionele arrangementen die al aanwezig zijn in het proces, maar ga geen nieuwe creëren. Noodzakelijke arrangementen zijn belangrijk om het proces te structureren ten aanzien van de rollen, taken en verantwoordelijkheden, maar nieuwe arrangementen zijn overbodig, zorgen voor meer regels, en kunnen het proces frustreren. Stuur juist op vertrouwen, maar wel met een duidelijke focus op het dragen van een eigen verantwoordelijkheid.
- Zoek als 'omgevingsmanager' niet alleen de verbinding met andere overheidspartijen maar ook met ketenpartijen. Zij kunnen over waardevolle hulpbronnen beschikken die projecten verder kunnen helpen, en zij kunnen een voorbeeld zijn voor vele andere ondernemers of bewoners. Zodra ook ketenpartijen de meerwaarde inzien van een dergelijke samenwerking, kan dit een zeer gewenste ontwikkeling tot stand brengen.

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4), 543-571.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in Beweging*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2012). *Openbaar Bestuur: Beleid, Politiek & Organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Deltacommissaris. (2010, februari 1). *Deltaprogramma*. Opgeroepen op februari 12, 2015, van Deltacommissaris.nl: <http://deltacommissaris.nl/deltaprogramma/>
- Deltacommissaris. (2015, mei 11). *Interview met Deltacommissaris Wim Kuijken*. Opgeroepen op mei 11, 2015, van Deltacommissaris: <http://www.deltacommissaris.nl/deltacommissaris/wim-kuijken/interview/>
- Edelenbos, J., & Klijn, E. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks: a theoretical and empirical exploration. *Administration and Society* 39(1), 25-50.
- Edelenbos, J., Klijn, E., & Steijn, B. (2011). Managers in Governance Networks: how to reach good outcomes? *International Public Management Journal*, 420-444.
- Eijer, M., & Ros, B. (2013). *Verslag Gebiedsproces: waterveiligheid Kampereilanden*. Zwolle: Waterschap Groot-Salland.
- Ellen, G., & van Buuren, M. (2014). *De Governance van Slimme Combinaties; Spelregels voor samenwerking rond meerlaagse vormen van waterveiligheid*. Rotterdam / Utrecht: Erasmus Universiteit Rotterdam & Deltares.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1), 1-29.
- Foster-Fishman, P., Berkowitz, S., Lounsbury, D., Jacobson, S., & Allen, N. (2001). Building Collaborative Capacity in Community Coalitions: A Review and Integrative Framework. *American Journal of Community Psychology*, 241-261.
- Gemeente Zwolle. (2015, april 13). *Oplossing en investeringsraming Weezenlanden vanuit Deltaperspectief*. Zwolle.
- H+N+S, Bureau BUITEN, Atelier 2T & De Beuk Organisatieadvies. (2013). *Verkenning Lange Termijn Perspectieven IJssel-Vechtdelta*. Amersfoort: H+N+S Landschapsarchitecten.
- HISWA. (2014, juli 1). *Factsheet Watersportindustrie*. Opgeroepen op februari 16, 2015, van HISWA: <http://www.hiswa.nl/brancheorganisatie/feiten-en-cijfers/publicaties>
- HKV, STOWA, & Rijkswaterstaat. (2011, februari 28). *MLV viewer*. Opgeroepen op Mei 12, 2015, van meerlaagsveiligheid: <http://www.meerlaagsveiligheid.nu/Resources/Projecten/IJssel-Vechtdelta/IJssel-Vechtdelta.pdf>
- Huxham, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management* 2(3), 337-357.
- HWBP. (2014). *Projectenboek 2015*. Den Haag: Hoogwaterbeschermingsprogramma.

- HWBP. (2015, Mei 12). *Programma*. Opgeroepen op Mei 12, 2015, van Hoogwaterbeschermingsprogramma: <http://www.hoogwaterbeschermingsprogramma.nl/>
- Imperial, M. (2005). Using collaboration as a governance strategy. *Administration and Society* 35(3), 281-320.
- in 't Veld, R., Teisman, G., Ligthart, M., van Buuren, M., Gerrits, L., Nooteboom, S., et al. (2009). *Loslaten, maar niet overlaten: succesvol regionaal water governance en de rol*. Rotterdam: Raad voor RMNO & Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Innes, J., & Booher, D. (2003). The impact of collaborative planning on governance capacity. *Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning* (pp. 1-32). Berkeley: Institute of Urban and Regional Development; UC Berkeley.
- Jessop, B. (2003). Governance and Meta-Governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. In H. Bang, *Governance as Social and Political Communication* (pp. 101-116). Manchester: Manchester University Press.
- Keast, R., Mandell, M., & Brown, K. (2006). Mixing State, Market and Network Governance Modes: the role of government in "crowded" policy domains. *International Journal of Organization Theory and Behavior* 9(1), 27-50.
- Kerngroep gebiedsontwikkeling IJssel-Vechtdelta. (2012). *Gebiedsontwikkeling IJssel-Vechtdelta: programmaplan 2012-2015*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (1999). *Network Management and Decision Making in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance*. Delft/Rotterdam: Netherlands Institute of Government.
- Klijn, E., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks. *Public Administration* 88(4), 1063-1082.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks; a network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Ministerie van I&M . (2010). *Handreiking MIRT-verkenning*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Ministerie van I&M & EZ. (2014). *Deltaprogramma 2015*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van I&M. (2009). *Nationaal Waterplan*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2007). *Waterveiligheid: Begrippen Begrijpen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Nooteboom, B. (1996). Trust, Opportunism and Governance: a process and control model. *Organization Studies* 17(6), 985-1010.
- Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 229-252.
- Provincie Overijssel. (2014, januari). *Over IJssel-Vechtdelta*. Opgeroepen op januari 27, 2014, van Overijssel: <http://www.overijssel.nl/thema%27s/water/waterprojecten/ijsselvechtdelta/ijssel-vechtdelta/>
- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: ten years on. *Organization Studies* 28(08), 1243-1264.
- Rijkswaterstaat. (2015, februari 17). *Het programma*. Opgeroepen op februari 15, 2015, van Ruimte voor de Rivier: <http://www.ruimtevoorderivier.nl/het-programma/>

- Rijkswaterstaat. (2015, februari 24). *Maatregelen*. Opgeroepen op februari 24, 2015, van Ruimte voor de Rivier: <http://www.ruimtevoorderivier.nl/het-programma/maatregelen/>
- Scharpf, F. (1993). Coordination in Hierarchies and Networks. In F. Scharpf, *Games in Hierarchies and Networks* (pp. 125-166). Frankfurt: Campus Verlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009 87(2)). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 234-258.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.
- Termeer, C., Dewulf, A., van Rijswick, H., van Buuren, M., Huitema, D., Meijerink, S., et al. (2011). The regional governance of climate adaptation; A framework for developing legitimate, effective and resilient governance arrangements. *Climate Law* 2, 159-179.
- Torfing, J. (2005). Governance Network Theory: towards a second generation. *European Political Science*, 305-315.
- van Buuren, M., & Ellen, G. (2013). *Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid: met maatwerk meters maken*. Rotterdam / Utrecht: Erasmus Universiteit Rotterdam & Deltares.
- Van Buuren, M., & Klijn, E. (2006). Trajectories of Institutional Design in Policy Networks: European interventions in the Dutch fishery networks as an example. *International Review of Administrative Sciences* 72(3), 395-415.
- van Buuren, M., & Teisman, G. (2014). *Samen verder werken aan de Delta: de governance van het Nationaal Deltaprogramma na 2014*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- van Buuren, M., Edelenbos, J., & Klijn, E. (2004). International Conference on Democratic Network Governance. *Managing Knowledge in Policy Networks: organising joint fact-finding in the Scheldt Estuary* (pp. 1-27). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Verschuren, P., & Doorewaard, J. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Waterschap Groot Salland. (2015, februari 16). *Waterveiligheid Kampereilanden*. Opgeroepen op februari 16, 2015, van Waterschap Groot Salland: <http://www.wgs.nl/veiligedijken/waterveiligheid/waterveiligheid/>
- Waterschap Groot-Salland. (2014). *Plan van aanpak verbeterprogramma regionale waterkeringen*. Zwolle: Waterschap Groot-Salland.

BIJLAGEN

BIJLAGE I

Respondentenlijst

Respondent	Organisatie	Rol
PROGRAMMA IJSSEL-VECHTDELTA		
<i>Menno ten Heggeler*</i>	Provincie Overijssel	Programmamanager IJVD
<i>Andreas van Rooijen & Renate Postma*</i>	Gemeente Zwolle	Civiel adviseur & senior beleidsadviseur
<i>Heike K2 & Antonio de Boer*</i>	Gemeente Zwartewaterland	Planoloog & civiel adviseur
<i>Cees Brugman*</i>	Gemeente Kampen	Strategisch beleidsadviseur
<i>Pieter Lems*</i>	Waterschap Groot-Salland	Adviseur planvorming
<i>Robert Verhoeven*</i>	Veiligheidsregio IJsseland	Beleidsadviseur crisisbeheersing
<i>Rob Bouman</i>	Ministerie van I & M	Senior beleidscoördinator
CASUS DE WEEZENLANDEN		
<i>Andreas van Rooijen (diepte interview)</i>	Gemeente Zwolle	Civiel adviseur
<i>Ciska Waalewijn</i>	Gemeente Zwolle	Projectmanager
<i>Paul van den Heuvel</i>	Novaform	Ontwikkelaar
<i>Gerrit Vrielink</i>	Waterschap Groot-Salland	Beleidsadviseur ruimtelijke ordening
CASUS DE KAMPEREILANDEN		
<i>Cees Brugman (diepte interview)</i>	Gemeente Kampen	Strategisch beleidsadviseur
<i>Heike van Blom (diepte interview)</i>	Gemeente Zwartewaterland	Planoloog
<i>Pieter Lems (diepte interview)</i>	Waterschap Groot-Salland	Beleidsadviseur
<i>Antoon Kanis</i>	Boer en LTO	Bewoner en voorzitter LTO Noordwest Overijssel
<i>Mariëlle Blokhuis</i>	De Stadserven	Rentmeester

*: in samenwerking met Erasmus Universiteit Rotterdam in het kader van het evaluatieonderzoek 'Pilot overstijgende, lerende evaluatie'.

BIJLAGE II

Interview protocol

DOELEN	VRAAG
Verloop programma omschrijven	1 t/m 3
Wijze van sturing en manier van samenwerking omschrijven	5 t/m 11
Ervaring (positief of negatief) van samenwerking omschrijven	9
Vermogen voor samenwerking omschrijven	12 t/m 14

1. Hoe bent u betrokken geraakt bij het programma IJVD (of project)?
 - a) Bent u uitgenodigd of heeft u gevraagd om deel te nemen?
 - b) Wanneer was u voor het eerst betrokken?
 - c) Welk doel heeft u en uw organisatie voor ogen bij het deelnemen aan dit programma/project?

2. Kunt u kort omschrijven voor welke organisatie u werkt?
 - a) Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van deze organisatie?
 - b) Wat voor rol speelt of taak heeft u in deze organisatie?
 - c) In welke hoedanigheid zit u in het proces van IJVD (of project)?
 - d) Kunt u een aantal kenmerken geven van uw organisatie?

3. Hoe is het proces van het programma IJVD (of project) tot nu toe verlopen?
 - a) Hoe zou u de organisatie daarvan willen omschrijven? Wat zijn kenmerken?
 - b) Is deze manier van werken voor u bekend of ziet u het als een compleet nieuwe ervaring?
 - c) Is het deelnemen tot nu toe van meerwaarde geweest voor u?

4. Hoe beoordeelt u de rol van de provincie Overijssel in dit programma?
 - a) Wat heeft duidelijk geholpen in het bevorderen van het proces en wat niet?
 - b) Welk belang dienen zij volgens u en waaruit blijkt dat?
 - c) Kunt u zich vinden in de ambities en doelen in het programma/project?

5. Welke factoren buiten het project zijn van invloed geweest op het proces?
 - a) Zo ja, welke? Kunt u een concreet voorbeeld geven?

6. Is er tijdens het proces veel commitment getoond door het bestuur?
 - a) Waaruit blijkt dat?
 - b) Heeft het geholpen bij het proces?

7. Hoe wordt er omgegaan met de inhoudelijke kennis dat wordt ingebracht in het netwerk?
 - a) Wordt deze kennis gedeeld en is hier overeenstemming in?
 - b) Welke partij brengt de meeste kennis in?

8. Wat zou u willen bereiken binnen het programma IJVD (of project)?
 - a) Heeft u het idee dat uw doelstellingen worden meegenomen met de andere doelen in het proces?
 - b) Worden in het proces verbindingen gezocht tussen doelstellingen?

9. Zijn er harde afspraken gemaakt met betrekking tot het proces en de samenwerking daarin?

- a) Zijn er botsingen geweest tussen actoren en hoe zijn deze opgelost?
 - b) Wordt het proces regelmatig geëvalueerd?
 - c) Is er een duidelijke rol en verantwoordelijkheidsverdeling in het proces?
 - d) Zijn er harde afspraken gemaakt tijdens het proces?
10. Hoe ervaart u de samenwerking en kunt u dit omschrijven?
- a) Wat wordt er gedaan om overleggen en bijeenkomsten zo prettig mogelijk te maken?
 - b) Hoe is de verhouding tussen u en andere partijen?
11. Zijn er momenten tijdens het proces aan te wijzen die het proces hebben bevorderd?
- a) Kunt u een concreet voorbeeld noemen?
 - b) Wat is de invloed geweest van deze doorbraken op de samenwerking?
12. Heeft u het gevoel dat u aangespoord wordt om te reflecteren op uw eigen manier van werken?
- a) Kunt u een voorbeeld noemen waar dat gebeurt?
 - b) Koppel u uw ervaringen terug naar de organisatie en wat doen zij daarmee?
13. Hoe staat de organisatie waar u werkt in dit programma?
- a) Kan deze omgaan met de samenwerking en hoe gaat zij er mee om?
 - b) Zien zij de meerwaarde van deze samenwerking en welke middelen brengt de organisatie in?
 - c) Waar beschikt de organisatie over qua middelen en hoe worden deze toegewezen?
14. Waar bent u trots op?
- a) Wat is het belangrijkste volgens u wat er is bereikt?
 - b) Voelt u zich als een soort eigenaar?
 - c) Hoe denkt u over de andere deelnemers in het netwerk?
 - d) Brengt u zelf ook nieuwe relaties in het netwerk?
15. Als u nu terug kijkt op het proces van het programma, wat ziet u dan als belemmeringen en kansen? En als u in de toekomst invloed zou hebben op het programma/project, wat zou u dan aanraden?

BIJLAGE III

Coderingen

100 Context

- 110 *Omgevingsfactoren*
- 111 Invloed andere projecten
- 112 Framing
- 113 Opgave
- 120 *Bestuurlijke rugdekking*
- 121 Lobbyen
- 112 Intrinsieke motivatie
- 113 Urgentiebesef

200 Content

- 210 *Joint fact-finding*
- 211 Overeenstemming kennis
- 212 Inbreng kennis
- 220 *Doelverweving*
- 221 Afstemming agenda's
- 222 doelen externe partijen

300 Coalitie

- 310 *Institutionele arrangementen*
- 311 Rol en verantwoording
- 312 Evaluaties
- 313 Procesafspraken
- 320 *Gedeelde normen en waarden*
- 321 Gedeelde belangen
- 322 Gelijkwaardigheid
- 323 Wederzijds begrip

400 Conclusie

- 410 *Kleine tussenwinsten*
- 411 Resultaatgerichtheid
- 412 Doorbraken
- 420 *Stimuleren van leren*
- 421 Reflectie op perceptie
- 422 Aanpassing gedrag

500 Organisatorische capaciteit

- 510 *Compatibiliteit*
- 511 interne tol en taak
- 512 communicatie
- 513 Aanpassing aan omgeving
- 520 *Hulpbronnen*
- 521 Beschikbaarheid
- 522 Bereidheid

600 Relationale capaciteit

- 610 *Eigenaarschap*
- 611 Commitment
- 612 Trots
- 613 Betrokkenheid
- 620 *Relaties*
- 621 Externe partijen
- 622 Vertrouwen
- 623 Constructieve dialogen

BIJLAGE IV
Samenvatting analyse

Sturing	Casussen	
	<i>Kampereilanden</i>	<i>Weezenlanden</i>
<i>Omgeving</i>	De al geplande werkzaamheden aan de regionale keringen n.a.v. aftoetsingen gaf aandacht aan het gebied. Hoogwatersituatie 2012 diende als frame ten aanzien van urgentie. Het programma IJVD stuurde op integrale benadering en innovatie.	Sturing door Programma IJVD op implementatie waterrobuustheid en klimaatbestendigheid in de opgave. Project Hornbach was voor waterschap aanleiding meteen te kijken naar oplossingen in plaats van onmogelijkheden.
<i>Bestuurlijke rugdekking</i>	Toeëiging van het project door dijkgraaf Herman Dijk. Sturing op gebiedsgerichte benadering en niet de traditionele dijkversterkings-opgave.	Door politieke dynamiek verschildte belangstelling per wethouder. De juichde het toe maar had er verder niet veel mee. De ander pakte het podium en was enthousiast over ideeën.
<i>Join fact-finding</i>	Sturing op basis van het voorleggen van verschillende varianten waardoor iedere actor mee heeft kunnen denken en kunnen bijdragen aan besluitvorming. Informatievoorziening matig. Poging tot sturing geven van informatie overstromingsscenario's. WGS bang voor afrekening op aanleveren van verkeerde informatie.	Gemeente stuurt op kennis opname door andere partijen door uitnodiging bij workshop. Scenario's hebbentijdens brainstormsessies gestuurd op een open proces waarin partijen konden meedenken aan verschillende oplossingen, zowel voor het waterschap als bewoners en ondernemers rondom het gebied.
<i>Doelverweving</i>	Er zijn nog niet zozeer doelen gekoppeld, hoewel in combinatie met het verbeteren van de kering waterbestendig bouwen wordt gestart. Dit is echter een noodzakelijke aanvulling en was vooraf niet een centraal doel. De koppeling van agrarische structuurversterking en de kering ligt nog in het verschiet.	De gemeente heeft gestuurd op het koppelen van het doel van de ontwikkelaar, namelijk het bouwen op de locatie, en het doel van het waterschap, dat de kering graag wilt aanpakken. Deze twee doelen zijn gecombineerd waardoor nu gebouwd mag worden op de kering, onder enkele voorwaarden van WGS.
<i>Inst. arrangementen</i>	Vrijwel geen sturing ten aanzien van de opstelling van institutionele arrangementen. Alleen besluitvorming (vaststelling voorkeursvariant) en het gebruik van een participatieladder kunnen als arrangementen gezien worden.	Sturing in aanbestedingsprocedure door vaststellen Plan van Eisen (PVE). Intentie-overeenkomst van gemeente dat zij zich commiteren aan proces. Principeakkoord dat ontwikkelaar op voorwaarden van waterschap maatregelen uitvoert.
<i>Normen en waarden</i>	Sturing op het delen van belangen en wat er speelt in het gebied. Sturing door vertrouwen, eigen verantwoordelijkheid en verbinden. Wederzijds begrip onder de actoren, hoewel er nog wantrouwen is voor handelen waterschap t.a.v. focus op variant.	Sturing op kennismaking tussen partijen door uitnodiging workshop. Door brainstormsessies hebben actoren elkaar leren kennen en werden belangen duidelijk van elkaar. Veel begrip en gelijkwaardige aanpak. Open proces door Informatieavonden is sturing op legitimiteit en vertrouwen.
<i>Kleine winsten</i>	Sturing op gedragen besluitvorming en helpen ontwikkelen van waterbewustzijn zijn belangrijke winstpunten. Ook de financiering	Sturing op communicatie met omwonenden en ondernemers belangrijk winstpunt. Geen zienswijzen ingediend bij bestemmingsplan.

	vanuit het programma IJVD is winst voor het proces. Integrale benadering van dijkgraaf ook sterke bijdrage geleverd.	Sturing op integrale benadering belangrijke winst. Project is voorbeeld voor toekomstige projecten.
<i>Leren</i>	Gedurende het proces hebben de actoren geleerd. Meer gerichtreflectie op eigen persoon en handelen van organisatie. Geen formele reflecties tijdens het proces, hoewel het in die fase nog niet nodig was. Evaluaties zouden nu tweede fase begint wel moeten komen.	Sturing op het verbreden van de opgave en breder kijken door het waterschap. Meer oplossingsgericht kijken. Sturing op communicatieplan belangrijk leermoment voor Novaform. Waterveiligheid in randvoorwaarde en het vaststellen van financiering voorag belangrijk leermoment voor gemeente.