

## **Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden: werken met onzekerheid en complexiteit**

*Emmy Meijers, Bart van der Veer. Hans Oosters, Rense Bos (Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden) (onder aan dit artikel meer informatie over de auteurs)*

**De Deltacommissaris bood op Prinsjesdag 2014 het Kabinet de Deltabeslissingen aan, het resultaat van vijf jaar hard werken. Onderdeel van de Deltabeslissingen was het advies dat voor de regio Rijnmond-Drechtsteden is opgesteld door het programmateam Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden (DPRD). Daarna was het tijd voor reflectie door DPRD Hoe maak je eigenlijk zo'n advies? Wat hebben we geleerd en is waardevol om over te dragen? In dit artikel een samenvatting van de bevindingen en acht praktische lessen en handelingsperspectieven om naar eigen inzicht te gebruiken. Ter lering en inspiratie voor iedereen die elke dag heeft te dealen met onzekerheid en complexiteit.**

Het Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden (zie kader 1) adviseert over hoe de betrokken regio te beschermen valt tegen het wateroverschot en -tekort. In 'adviezen van vlees en bloed' schuilt de ambitie om de technische en complexe adviezen van een team van experts aan te laten sluiten op de dagelijkse realiteit, waarin bestuurders keuzes moeten maken en uitleggen. Besluiten die genomen moeten worden op basis van onvolledige informatie.

### **Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden**

Het Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden (DPRD ) was één van de negen deelprogramma's van het Deltaprogramma. In de periode 2010-2014 heeft het programmateam gewerkt aan het maken van het advies.

Het Deltaprogramma gaat een nieuwe fase in: van beleidsontwikkeling naar uitvoering. In de regio Rijnmond-Drechtsteden is afgesproken ook in deze nieuwe fase de samenwerking voort te zetten, zodat gezamenlijk de doelen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening gerealiseerd kunnen worden met oog voor ruimtelijke kwaliteit.

Want dat is de rode draad van de verzamelde verhalen van teamleden: werken in onzekerheid en complexiteit. Wie weet hoe het klimaat en de wereld er in 2100 uitzien? Welke oorzaken hebben waar hun effecten en wanneer? Er zijn vele factoren en indicatoren nodig om valide en betrouwbare berekeningen te maken en er kan altijd nóg meer onderzocht worden. En toch moest het team een strategie en eindadvies ontwerpen over hoe Rijnmond-Drechtsteden waterveilig kan blijven en voorzien kan worden van voldoende zoetwater.

Het team heeft gewerkt in een omgeving waarin complexiteit en onzekerheid de enige zekerheden waren. Door dit te accepteren bleek de rust en ruimte te ontstaan om na te denken over hoe om te gaan met de complexiteit en onzekerheid. In juni 2014 is het team opgeheven. Dat was aanleiding om de *lessons learned* te delen en op te schrijven.

## **Les 1: Maak adviezen van vlees en bloed**

Eén van de voornaamste inzichten schuilt in de vertaalslag van grote ideeën en complexe onderzoeksresultaten naar concrete conclusies. Namelijk: het is nodig om expliciet te werken aan 'adviezen van vlees en bloed'. De eenvoudige maar belangrijke les is dat onderzoeksresultaten op zich nog geen conclusies zijn. Wat betekenen de resultaten voor bestuurders en de dagelijkse werkelijkheid? Wat zijn de logische en uitlegbare keuzemogelijkheden?

Een voorbeeld. Uit onderzoek bleek dat de Hartelkering beter open zou kunnen staan dan dichtgaan in noodsituaties. Een droge constatering, die voor altijd in een rapport kan blijven staan. Tot er een logische en uiterst heldere conclusie uit werd getrokken: de Hartelkering kan worden afgebroken. Dit is het type besluit dat je bij bestuurders kunt leggen, dat voor de omgeving helder is en dat (mogelijk) aanzet tot handelen.

### ***Synthese-dag als vertaalinstrument naar concrete maatregelen***

Voor dit type gevolgtrekking is het nodig om bewust stil te staan bij de consequenties van de onderzoeksresultaten – met het gehele team, dus specialisten die veel over de inhoud weten én teamleden die verstand hebben van de bestuurlijke en lokale realiteit. DPRD organiseerde hiervoor synthese-dagen.

Een synthese-dag is een dag waar het gehele DPRD team samenkomt om kennis te delen en te verbinden. Op deze dagen kwamen onderzoeksresultaten, de ervaringen uit het gebiedsproces en van de bestuurlijke tafel bij elkaar. Op basis hiervan werden conclusies getrokken. Er stonden op deze dagen vragen centraal als: moeten bestuurders nu actie ondernemen op basis van dit onderzoek, of niet?

### ***Beleven van de problematiek***

Een andere manier om aan adviezen van vlees en bloed te werken is de problematiek daadwerkelijk te beleven. Als je tijdens hoogwater door het gebied vaart, dan ruik, proef en zie je hoe kwetsbaar sommige posities zijn. Dan zie je het verschil tussen theorie en praktijk en vraag je je ineens af waarom 400 meter brede dijken zijn afgekeurd. Door verschillende werkbezoeken te organiseren werd deze kennis van het gebied opgehaald en werd het team in staat gesteld om abstracte waarnemingen om te zetten in concrete, actiegerichte conclusies.

## **Les 2: Durf prototype-conclusies te trekken**

Onzekerheid is een gegeven. Er kan altijd nog meer onderzocht worden, het aantal getallen achter de komma kan altijd uitgebreid worden en er komt altijd nieuwe informatie beschikbaar. En toch moeten er besluiten genomen worden – per definitie op basis van onvolledige kennis en informatie. DPRD koos ervoor om hierin lef te tonen en te werken met prototype-conclusies: "Met wat we nu weten, is dit de conclusie." De conclusies werden gepresenteerd, aangescherpt en in een iteratief proces verbeterd. Denk aan de Olympische records: het is de beste conclusie, totdat die verbeterd of overtroffen wordt.

### ***Advieswerkplaats als instrument om prototypes te maken***

Het instrument advieswerkplaats was het middel om de prototype-conclusies te bouwen. Om met de onzekerheid te leren omgaan, door haar te accepteren, en op te schrijven wat je wél weet. De advieswerkplaats is een flexibele en lichtvoetige manier van werken. Er worden door het team in de werkplaats ,‘dummy’ of ‘prototype’-adviezen’ gemaakt, met de kennis die op dat moment beschikbaar is.

### **Les 3: Laat de gaten in je kennis zien**

De tweede keuze die gemaakt is om adviezen van vlees en bloed te maken is expliciet te zijn in de informatie die ontbreekt of nog niet onderzocht is. Deze transparantie creëerde een eerlijkheid en openheid die partners uit de regio uitnodigde om ook eerlijk te zijn. Het verlaagde de drempel voor partners om aanvullingen te doen op de kennishiaten, maar ook om aan te geven welke kennis zij zelf nodig hadden. In procestermen staat deze werkwijze bekend als joined-fact-finding. Door gezamenlijk de feiten te verzamelen en daar overeenstemming over te bereiken, groeit de kans dat latere oplossingsrichtingen door de verschillende stakeholders geaccepteerd worden. Bovendien ging de kwaliteit van het werk van DPRD omhoog door de aanvullingen van de partners. Door expliciet te maken wat je nog niet weet geef je juist richting aan het advies.

### **Les 4: Ontwerpend onderzoek helpt**

Ontwerpend onderzoek is een manier van werken waarin complexe informatie op kaarten wordt verbeeld door ontwerpers. Tijdens het gebiedsproces is hiervan veelvuldig gebruik gemaakt. Op kaarten werd bijvoorbeeld ingetekend wat de ruimtelijke consequenties van waterkundige interventies zoals veiligheidsnormen en fysieke maatregelen zijn. Door de visuele weergave werd de link met de werkelijkheid sterker en dit vereenvoudigde het gesprek met lokale bestuurders.

Veel bestuurders denken vooral langs de lijnen van de ruimtelijke inrichting en de financiële stromen die daarbij horen. In die context leeft namelijk 'de burger'. Complexe vraagstukken als waterveiligheid blijven vaak abstract door hun technische aard en bieden bestuurders moeilijker grip. Verbinding via ontwerpend onderzoek geeft hen houvast over de betekenis van dit soort sectorale onderwerpen in de praktijk van alledag – en daarmee een handelingsperspectief. Ontwerpend onderzoek laat ook de noodzaak van bestuurlijke samenwerking zien, omdat in veel gevallen de maatregelen gemeente-, provincie-, en/of waterschapsgrenzen overschrijden.

Een voorwaarde om ontwerpend te onderzoeken is gedegen onderzoek. Door deskundig rekenwerk konden er gedetailleerde ontwerpen worden gemaakt. Het ontwerpend onderzoek heeft bijgedragen door per gebiedsproces gedetailleerde tekeningen te maken waar de effecten en consequenties van strategieën werden afgebeeld.

## **Les 5: Benut de opgelegde structuur**

DPRD was de verbindende partij tussen de regionale partners en het Nationale Deltaprogramma. Het nationale programma dicteert de tussenproducten en deadlines. DPRD heeft dit gegeven benut voor zichzelf, als stok achter de deur voor adviezen en prototype-conclusies. Naar buiten gaf het een (dwingend) ritme voor de gebiedspartners. De dwang van de structuur werd zo een hulpstuk om de vaart erin te houden, focus aan te brengen en discussies af te tikken.

### ***Structuur richt het denken***

Bijzonder aan de nationale structuur is dat het in haar ontwerp al ruimte geeft aan lokale ideeën, belangen, kennis en inzichten. Het blijkt dat de gestelde kaders helpen om het gesprek met de regio te kunnen voeren. Zowel procesmatig (met deadlines) als inhoudelijk (met thema's als waterveiligheid en zoetwater). Het geeft aan regionale partners en de stuurgroep helderheid wanneer aan welk product gewerkt wordt, aan welke criteria het product moet voldoen en wanneer het af moet zijn.

### ***Structuur helpt bij tempo en transparantie***

Door het programma jaarlijks aan de Tweede Kamer op te leveren, werden ook jaarlijks besluiten genomen. En elk jaar werd gewerkt aan een nieuwe opdracht, voortbouwend op de besluiten van het jaar daarvoor. Deze structuur creëerde transparantie en helderheid in de besluitvorming. Aan het begin van het jaar wisten samenwerkingspartners welke besluiten wanneer genomen zouden worden.

### ***Structuur geeft ruimte voor discussie***

De onderzoeksproducten werden jaarlijks 'bevrozen' omdat ze aan de Tweede Kamer gepresenteerd moesten worden. Dit gaf tijd om de resultaten te bespreken in de regio. Zo werden aanvullingen opgehaald en werd geïnterviewd in welke mate het advies gedragen werd in de regio.

## **Les 6: Elimineer perverse prikkels**

Het complexe speelveld dat in de loop van de tijd is gecreëerd rondom waterveiligheid zit vol met perverse prikkels. Een voorbeeld: waarom als waterschap investeren in sterkere dijken als het rijk de stormvloedkeringen kan versterken? En vice versa? Als je niet oppast, worden belangen belangrijker dan oplossingen voor het water.

Er is daarom geïntervenieerd door financiën en inhoud van elkaar te scheiden en het maatschappelijk belang centraal te stellen. Hiertoe is er voor de stuurgroep een voorstel geschreven, *Inhoudelijke oplossingen en financiering Deltaprogramma RD*.

Enkele fragmenten uit dit voorstel:

*"Het verdelingsvraagstuk kan in tijden van schaarste leiden tot 'perverse' prikkels en tot veel vragen:*

- *Mogelijk zijn suboptimale oplossingen voor waterveiligheid beter haalbaar door de wijze van financieren – theoretisch voorbeeld: het Rijk betaalt een (mogelijk duurdere) stormvloedkering, voor een dijk is dat 50/50 financiering met de waterschappen.*

*(...)*

- *Mogelijk komen we op een punt dat de flexibiliteit in het systeem vraagt om uitstel van grote ingrijpende besluiten en dat zou mogelijk gemaakt kunnen worden door bijv. tijdelijk veel te investeren in voorlichting en evacuatieroutes, misschien compartimenteren van polders door het verbeteren van c- keringen etc. Maatregelen die niet mede gefinancierd worden door het Rijk (in de huidige afspraken), maar wel uitstel van de bouw van rijksgefinancierde grote kunstwerken betekenen.”*

Door het onderwerp zo eerlijk en scherp te benoemen, werden de perverse prikkels bespreekbaar en hanteerbaar. Het is gelukt: er ontstond ruimte om het over de lange termijn te hebben zonder dat kortetermijnbelangen in de weg stonden.

### **Les 7: Maak dubbele petten tot een voordeel**

De teamleden hadden verschillende petten op. Als teamlid waren ze verantwoordelijk voor een gedeelte van het eindadvies. Als medewerker van bijvoorbeeld de gemeente of het ministerie van I&M hadden ze daarnaast verantwoordelijkheden en loyaliteit naar hun ‘moederorganisatie’. Het risico bestaat, net zoals bij bestuurders, dat er perverse prikkels optreden wanneer de belangen van ‘moeder’organisatie anders zijn dan de belangen van Rijnmond-Drechtsteden. Het is belangrijk te blijven werken voor die ene klant, de bewoner van de regio Rijnmond-Drechtsteden, en de belangen van de organisatie transparant te houden.

Vaak wordt er gesproken over het werken ‘zonder last en ruggenspraak’, even de belangen van je eigen organisatie vergeten. Dat dit in de praktijk niet werkt werd snel (h)erkend door de programmadirecteur. En wederom ook benut. Ze stelde aan tafel één regel: niet onderhandelen. De teamleden mochten niet onderhandelen over hoe het advies eruit kwam te zien. Dat was aan de bestuurders. Maar: ‘we willen wel weten wat er voor ieders moederschap belangrijk is’. De teamleden werden zo aangesproken op hun kennis en netwerk binnen hun eigen organisatie. Hierdoor werd in een vroeg stadium ook duidelijk welke financiële of inhoudelijke onderwerpen spanning opleverden en waar.

### **Les 8: Benut het programma als persoonlijke ontwikkelruimte**

Hoe beter teamleden samenwerken, hoe meer verschillende expertises er worden benut en hoe meer toegevoegde waarde er gecreëerd wordt voor het eindadvies. Er is daarom bewust gestuurd op de ontwikkelruimte voor teamleden. Telkens was de inzet om mensen persoonlijk te laten groeien door ze verantwoordelijkheden te geven; ze te laten inspireren door het gebied en zo de opgave tot in de haarvaten te laten doordringen; en ze te stimuleren om samen te werken met andere perspectieven en nieuwe disciplines.

Enkele ingrediënten die hebben bijgedragen aan de ontwikkelruimte:

- **Geven van verantwoordelijkheid.** Er was ruimte om nieuwe ideeën te ontwikkelen en ongebaande paden te ontdekken, met steun in de rug. De programmadirecteur legde veel verantwoordelijkheden bij teamleden neer en door dit vertrouwen groeiden teamleden in hun rol en expertise. In het bijzonder werden jonge teamleden uitgedaagd om leidinggevende posities in te nemen. Dit durfden ze te doen omdat ze zich gesteund voelden door de programmadirecteur en er een sfeer heerste waarbinnen er geleerd mocht worden en fouten mochten worden gemaakt. Hun versnelde groei betaalde zich uit toen de verschillende programmaonderdelen onder hoge tijdsdruk toch werden opgeleverd. En wat ook hielp: de programmadirecteur ontving op haar beurt steun van bestuurders die onconventionele aanpakken en gedurfde conclusies steunden.
- **Werkbezoeken om de vraagstukken te laten leven.** Er zijn verschillende werkbezoeken georganiseerd naar belangrijke locaties in het gebied. Tijdens de werkbezoeken lieten teamleden hun kennis gelden en kwamen verschillende expertises aan het licht. Een Dordtenaar legde dan bijvoorbeeld uit hoe kwetsbaar de Voorstraat in Dordrecht is, en een waterschapper hoe de dijken daaromheen opgebouwd zijn. Naast de inhoudelijke werkbezoeken zijn er ook excursies naar 'nieuwe competenties' georganiseerd, bijvoorbeeld naar de redactie van het Algemeen Dagblad. Hier werd geleerd hoe je in korte tijd tot een inhoudsopgave en eindresultaat komt met de kennis die op dat moment beschikbaar is. Door met het team naar buiten te gaan werden we hechter, leerden we wat er speelt en legden we contact met stakeholders.
- **Master circles om verantwoordelijkheid te leren nemen.** Tijdens de *master circles* werden masters, zoals een gedeputeerde of dijkgraaf, gekoppeld aan actuele leervragen van het team. De koppeling tussen masters en teamleden creëert onverwachte effecten zoals een plotselinge en verbeterde verstandhouding en samenwerking met de provincie Zuid-Holland. De masters hadden ook een coachende rol; ze hielpen teamleden te leren omgaan met (grotere) verantwoordelijkheden.
- **Teamdagen om elkaar te leren kennen.** Er werd speciale aandacht gegeven aan de teamdagen. Door van tevoren goed na te denken over het doel van de dag werd ingespeeld op de actuele behoeften. Vaak was het doel om de informatie die 'in de hoofden' van teamleden zat, te delen. Plezier en inhoud werden gecombineerd om elkaar te leren kennen. Presentaties werden gegeven om elkaar op de hoogte te houden. Onder begeleiding van professionele rappers werd een rap over het gebied gemaakt. Tijdens de teamdagen werden verschillende locaties, gebieden en organisaties bezocht om elkaars achtergrond te leren kennen.

## **Conclusie**

Er is lef nodig om de gaten in je kennis te laten zien en vroegtijdig prototype-conclusies te presenteren. Er is ook lef nodig om nieuwe werkvormen als ontwerpend onderzoek, de advieswerkplaats en master-circles te gebruiken. En er is liefde nodig om aandacht te geven aan samenwerkingsprocessen, ontwikkeling van teamleden en werkbezoeken. Maar de inspanningen hebben zich uitbetaald: er is draagvlak voor het advies in de regio, de aanbevelingen zijn één op één zijn opgenomen in de Deltabeslissingen, en de waardering en het respect tussen organisaties en personen is enorm en blijvend gegroeid. Dat maakt de uitvoering van de adviezen een beetje minder complex en onzeker.

### **Over de auteurs:**

*Emmy Meijers – Algemeen directeur omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, daarvoor programmadirecteur Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden*

*Bart van der Veer - Netwerkmanager gemeente Alkmaar, daarvoor werkzaam bij het programmateam Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden*

*Hans Oosters – Dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, lid van de stuurgroep Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden*

*Rense Bos – Publieke Versneller, daarvoor procesmanager*