

# Veerman en Elverding: vernieuwing in waterbeleid en uitvoering

In 2008 oarmde het kabinet twee vernieuwende adviezen. De tweede Deltacommissie en de adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurale Projecten, beter bekend als de commissies Veerman en Elverding, leggen beide omvangrijke en verstrekkende uitdagingen neer voor de gehele natte sector.

De adviezen van de commissie Veerman zijn grotendeels overgenomen in het Nationaal Waterplan. In het Deltaprogramma, het uitvoeringsprogramma van het Nationaal Waterplan, worden de beleidsadviezen verder uitgewerkt en vormgegeven. Onderwerp van onderzoek en discussie zijn onder andere de toename van de veiligheid met een factor 10, benutting van het IJsselmeer als spaarbekken voor de strategische zoetwatervoorraad en de vraag naar zoet water gedurende droge perioden.

De adviezen van de commissie Elverding, die zich richten op de droge infrastructuur, betreffen de bestuurlijke organisatie en procesinrichting. Projecten moeten sneller en beter worden uitgevoerd. Uitvoeringsprojecten die in theorie vijf jaar mogen duren, blijken in de praktijk vaak dubbel of drie keer meer tijd te kosten. Dat moet anders. De adviezen van Elverding zijn ook toepasbaar op de natte sector, de vraag is hoe?

In de praktijk van de droge infrastructuur zijn al stappen gezet om tot versnelling te komen. In dit artikel gaan we in op de betekenis van Elverding voor het Deltaprogramma, het meest ambitieuze en veelomvattende waterplan sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw. Daarbij passen we de essentie van de adviezen van commissie Elverding toe op de natte sector. Dit levert vier kritische succesfactoren op voor de organisatie en procesinrichting van het Deltaprogramma.

## De uitdaging van Elverding

Elverding vertelt ons dat het besluitvormingsproces in de praktijk onnodig veel vertraging oploopt. In plaats van eindeloze discussies over scenario's en varianten in de ontwerpfase wil Elverding de (maatschappelijke) discussie bij de start van een project plaats laten vinden. Volgens Elverding moet deze 'verkenningfase' worden afgerond met een keuze voor een voorkeursvariant.

Dit vraagt een substantieel andere aanpak dan gangbaar is in infrastructurele en waterprojecten. De belangrijkste keuzes maken we op een moment in het proces waar nog relatief veel onzeker is. Dat dwingt om een keuze op hoofdlijnen te maken. Vervolgens wordt alleen de voorkeursrichting verder uitgewerkt. Dit in tegenstelling tot de oude werkwijze waarin tot en met de planstudie een groot aantal varianten gedetailleerd wordt uitgewerkt en beoordeeld op effecten.

Deze omslag kan in onze ogen in zowel de droge als de natte sector worden gemaakt.

## Acties volgens Elverding

De gewenste omslag stelt specifieke eisen aan de inrichting van het planvormings- en besluitvormingsproces en aan de organisaties die daaraan deelnemen. Elverding heeft dit in drie actiepunten gevangen:

- beperken bestuurlijke drukte  
Lange doorlooptijden vergen projecten die langdurig onder bestuurlijke aandacht staan. Omdat doorlooptijden lang zijn, worden meerdere projecten tegelijk in de lucht gehouden. Het gevolg is dat besturen hun aandacht over veel projecten moeten verdelen. Dit leidt tot versnippering van die aandacht. Hierdoor neemt ook de overeenstemming over projecten af waardoor ze moeilijker te realiseren zijn en nog langer duren;
- verbeteren van de ambtelijke voorbereiding

De ambtelijke organisaties leveren doorgaans goed doordachte, degelijke bestuursvoorstellen. De prijs hiervoor wordt betaald in doorlooptijd, waardoor de kans op veranderde voorkeuren of nieuwe inzichten toeneemt en delen van het project over moeten worden gedaan. De doorlooptijd loopt daardoor nog verder op. Professionalisering van het project- en procesmanagement levert winst op. De planning is even belangrijk. Specialistische inhoudelijke kennis blijft nodig. Het moment waarop en de mate waarin deze kennis wordt benut, moet beter worden afgestemd op het abstractieniveau waarop gewerkt wordt in de betreffende fase van besluitvorming (meer van grof naar fijn werken);

- realistisch omgaan met budgettaire ruimte  
De budgettaire ruimte is een belangrijk sturingsinstrument. Scherper prioriteren op basis van (financiële) haalbaarheid is noodzakelijk. Daarnaast moeten projecten afgerond worden, ook als de doelstellingen niet helemaal gehaald zijn. Het onnodig lang in leven houden van projecten slurpt schaarse capaciteit en middelen op en is mede een oorzaak van de bestuurlijke versnippering en drukte.

## De omslag in de watersector

De opgave zoals Elverding deze schetst, herkennen wij ook voor de watersector en vooral voor de realisatie van het Deltaprogramma. Wij zien vooral opmerkelijke overeenkomsten. Net als bij lijninfrastructuur raken aanpassingen aan het hoofdwatersysteem een groot achterland, omdat ze doorwerken in het fijnmazige regionale watersysteem, dat ook beïnvloed wordt door besluitvorming in talloze gebiedsprocessen. Denk hierbij aan landinrichtingen, Provinciale Meerjaren Programma's, Natura 2000-beheerplannen en zelfs stedelijke ontwikkelingen. Sleutelen aan het watersysteem staat gelijk aan sleutelen

aan de belangen van de gebruikers van het achterland. Alleen al het deelprogramma IJsselmeergebied telt 271 actoren.

De huidige praktijk in het waterbeheer is om eerst de keuzes voor het hoofdwatersysteem te maken en vervolgens de regionale uitwerking in deelgebieden te doen. Vervolgens blijken vele iteratieslagen tussen hoofdkeuzes en regionale uitwerking nodig. Dit is iets wat in de droge infrastructurale werken ook (zij het in mindere mate) het geval is. Een oplossing in de droge hoek, die zal worden verbreed naar de natte, is met gebiedsagenda's werken. De relatie tussen regionaal-economische ontwikkeling, rijks- en provinciale infrastructuur is daarmee makkelijker te leggen.

Door verkokering, risicomijdend gedrag en een drang naar volledigheid, een andere belangrijke parallel met de droge sector, kosten de iteratieslagen veel tijd en geld. Daarbij komt dat provincies en waterschappen in de natte sector als organisaties in transitie zijn. Een begin is gemaakt met projectmatig en programmatisch werken, maar de lijnorganisaties zijn vaak nog sectoraal georganiseerd. Deze verkokering is niet gemakkelijk te doorbreken.

## Kritische succesfactoren

De gewenste omslag en de daarbij horende versnelling zijn helder. Rest de vraag: Hoe realiseren we dit alles? In feite hebben we te maken met de vraag: hoe ziet de nieuwe organisatie eruit en hoe zorgen we ervoor dat deze verandering doorgevoerd wordt? Om hierover uitspraken te kunnen doen, maken we een uitstapje naar de organisatiekunde, meer specifiek het systeemdenken van Senge en Meadows. Daarnaast biedt Covey waardevolle aanhaakpunten. Donella Meadows<sup>1)</sup> geeft een overzicht van de interventieniveaus in systemen en organisaties waarmee veranderingen in gang worden gezet. De meest ingrijpende zijn paradigmaverandering en de aanpassing van de spelregels. De adviezen van Veerman en Elverding hebben op dit niveau hun werk gedaan. Hun adviezen leiden tot nieuwe spelregels en een nieuw paradigma voor de organisatie. De paradigma's zijn nu 'waterveiligheid' (niet urgent, maar wel dringend) en 'sneller en beter'.

Om de gewenste veranderingen door te laten werken, zijn verdere stappen nodig. Meadows geeft richting door te stellen dat de verdeling van invloed en het ontsluiten van informatie belangrijke interventieniveaus zijn. In de praktijk wordt dit voor het Deltaprogramma op dit moment vormgegeven door de samenwerking tussen Rijk en regio



en het gezamenlijk formuleren van de probleemstelling en zoeken naar feiten. Covey<sup>2)</sup> voegt hieraan inzichten toe met betrekking tot de intermenselijke relatie. Hij stelt dat empathische communicatie, ofwel begrijpen en begrepen worden, en creatieve samenwerking belangrijke succesfactoren zijn. Dit wijst volgens ons op de noodzakelijke samenwerking tussen Rijk, regio en maatschappelijke groeperingen binnen het Deltaprogramma en het belang van een goede klik tussen de personen die deze gestalte geven. Onderling vertrouwen is daarvan een belangrijk onderdeel, iets waar Covey<sup>3)</sup> en vele anderen op wijzen. Combineren we nu de inzichten van Covey en Meadows, dan concluderen we dat een succesvol Deltaprogramma begint met organisatie en dat de uitvoering alleen goed gedijt bij samenwerking op basis van vertrouwen. In onze ogen slaagt dit alleen als de processen van het Deltaprogramma intelligent worden begeleid en beheerd. Om het proces te beginnen, in elke fase van een deelprogramma van het Deltaprogramma, dienen de basisregels van goed procesbeheer gevolgd te worden. De opvattingen binnen dit vakgebied zijn hierover behoorlijk eenduidig. Op basis van de Bruijn *et al.*<sup>4)</sup> onderscheiden we de opbouw van vertrouwen tussen belanghebbenden door een balans tussen openheid en geslotenheid, een voldoende en breed erkend urgentiebesef én overeenstemming over de regels van het spel.

Goed vormgegeven besluitvormingsprocessen kenmerken zich dan ook veelal door een fase van divergeren waarin de breedte van belangen aan tafel wordt gezocht, zodat het gezamenlijke belang gemaximaliseerd kan worden. Op basis hiervan kan een voorkeursoplossing worden geformuleerd waar over tegengestelde belangen onderhandeld kan worden of door deze te ruilen tegen vergroting van specifieke deelbelangen. De uitkomst van de vorige fase omvat de inbreng voor de volgende. Er moet betrok-

kenheid zijn met de gekozen richting, zodat deze in de volgende fase niet ter discussie gesteld zal worden en men zich kan concentreren op de verdere uitwerking. Een dergelijke procesgang vereist een organisatievorm die de benodigde samenwerking tussen belanghebbenden maximaal stimuleert en tegelijkertijd de rolverdeling zodanig helder maakt dat alle spelers weten waar zij aan toe zijn.

Dit is echter niet voldoende. Covey<sup>3)</sup> betoogt dat gedeelde visie, missie en waarden onmisbaar zijn om samenwerking in te richten. Als de betrokken partijen de visie, missie en waarden herkennen en erkennen, dan brengt dit duidelijkheid, zorgt dit voor gecommitteerdheid, komt synergie binnen bereik en wordt verantwoording mogelijk gemaakt. Duidelijkheid en verantwoording zijn te faciliteren door een heldere procesarchitectuur en afspraken over de spelregels. Het laten ontstaan van gecommitteerdheid en synergie is te faciliteren door gebruik te maken van een beslisstructuur waarin alle betrokkenen kunnen begrijpen en begrepen kunnen worden.

Dit brengt ons tot de succesfactoren voor het Deltaprogramma. Wij duiden deze vooral in termen van de vormgeving van het procesbeheer en de organisatiestructuur. Deze zien er volgens ons idealiter als volgt uit:

- Een helder besluitvormingsproces, met bijbehorende bestuurlijke overlegstructuur, die de samenwerking tussen Rijk en regio vormgeeft en rekening houdt met de rol van het Rijk als formele beslisser en belangrijkste bekostiger en tegelijkertijd de regio als direct belanghebbende die sterk kan bijdragen aan effectieve en regionaal gewenste inpassing van de plannen;
- Gezamenlijke ontwikkeling van oplossingen door de programmaorganisatie van het Deltaprogramma te bemensen vanuit alle betrokken overheidsorganisaties en maximale ruimte te geven voor dit zoekproces;

- Sturing op bestuurlijke en maatschappelijke gecommitteerdheid vanaf het begin. NGO's en bedrijven worden vanaf het begin betrokken bij de ontwikkeling van de plannen. Daarmee wordt het bereiken van betrokkenheid bij de maatregelen van het Deltaprogramma nagestreefd;
- Bewaking van het proces door een procesgroep onder leiding van de Deltaregisseur. Deze stimuleert dat er voldoende snelheid en vaart in het proces blijft.

Deze maand worden de organisatiestructuur en de procesgang van het Deltaprogramma verder ingevuld door het Rijk en de regio. De auteurs gaan er vanuit dat bovenstaande succesfactoren hieraan zullen bijdragen.

**Ytsen Deelstra, Jessica Keetelaar en Johan Kabout (adviseur DHV)  
Huub van Zwam (Deltaprogramma)**

#### NOTEN

- 1) Meadows D. (1997). Leverage points, places to intervene in a system.
- 2) Covey S. (1989). De 7 eigenschappen van effectief leiderschap.
- 3) Covey S. (2006). The speed of trust.
- 4) De Bruin J., E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld (1998). Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming.