

DE ROL VAN VERTROUWEN IN SAMENWERKINGSRELATIES

*Theo Camps, Martine Olde Wolbers, Atze Kamma**

■ Meer en meer vindt er samenwerking plaats tussen partijen om opgaven te kunnen realiseren. Samenwerking tussen overheden onderling, maar ook met kennisinstellingen, maatschappij en bedrijfsleven. Het Deltaprogramma is een voorbeeld van een programma waar bij uitstek samengewerkt wordt over de grenzen van organisaties heen. Om samenwerking te laten slagen, is er vertrouwen tussen partijen nodig. In dit artikel beschrijven Theo Camps, Martine Olde Wolbers en Atze Kamma de resultaten van een pilot in het IJsselmeergebied, waarbij het vertrouwen tussen de samenwerkende partners in het Deltaprogramma IJsselmeergebied is gemeten. Doel van deze pilot was om potentiële risico's in beeld te brengen die een succesvolle samenwerking in de weg kunnen gaan staan.

Samenwerking over organisatiegrenzen heen neemt toe

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van overheidsorganisaties zijn traditioneel gebaseerd op de organisatiedoelen van één enkele organisatie. Organisaties zijn zich echter in toenemende mate bewust van hun onderlinge afhankelijkheid voor hun doelbereik en het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Er vindt met andere woorden meer samenwerking plaats, waarbij men op zoek gaat naar gemeenschappelijke belangen. Dit geldt in grote mate voor het Deltaprogramma, waarbij gedegen kennisontwikkeling en besluitvorming over – en uitvoering van – een toekomstbestendig waterbeheer alleen in samenwerking tussen de verschillende overheidslagen, kennisinstellingen en maatschappelijke groeperingen kan plaatsvinden. Samenwerking vormt dan ook een belangrijk kernelement van de werkwijze van het Deltaprogramma.

Vertrouwen: sleutelbegrip in samenwerkingsrelaties

In samenwerkingsrelaties is vertrouwen een

sleutelbegrip. Vertrouwen ik erop dat mijn samenwerkingspartner zich aan onze afspraken houdt? Kan hij zijn deel van het takenpakket wel aan? En kan ik wel voldoende bijsturen op het moment dat ik dat nodig vind? Allemaal vertrouwenskwesaties die mensen meewegen in hun beslissing om al dan niet een samenwerking aan te gaan.

In 2015 heeft de OESO 12 principes voor water governance opgesteld.¹ De Principes zijn gericht op versterking van governance-systemen voor water die bijdragen aan de beheersing van 'te veel', 'te weinig' en 'te vervuild' water op een duurzame, geïntegreerde en inclusieve wijze, tegen aanvaardbare kosten en binnen een redelijk tijdsbestek. Deze 12 principes zijn geordend naar 3 thema's, waar vertrouwen en betrokkenheid er één van is, naast effectiviteit en efficiëntie.

Ook in de Building Blocks for Good Water Governance² vormt vertrouwen één van de belangrijke aspecten. In deze building blocks worden drie lagen onderscheiden:

* **Theo Camps** is bestuursvoorzitter van Berenschot en hoogleraar aan Tias School for Business and Society van de Universiteit Tilburg; **Martine Olde Wolbers** is managing consultant bij Berenschot; **Atze Kamma** is programmamanager van het Deltaprogramma IJsselmeergebied en werkzaam bij Rijkswaterstaat.

CONTENT LAYER

Policy, knowledge and experience/skills

INSTITUTIONAL LAYER

Organisation, legislation and financing

RELATIONAL LAYER

Culture, ethics, cooperation, communication and participation

De eerste laag gaat over de inhoud: de kennis en vaardigheden om waterproblemen op te lossen. De tweede laag gaat over de institutionele aspecten: de organisatie, wet- en regelgeving en financiering. De laatste laag betreft de relationele aspecten, zoals normen en waarden, samenwerking, communicatie, participatie en transparantie.

In een samenwerkingsrelatie dienen alle drie de lagen goed georganiseerd te zijn om effectief samen te kunnen werken. Dan kan er vertrouwen ontstaan tussen de samenwerkingspartners en kunnen successen geboekt worden.

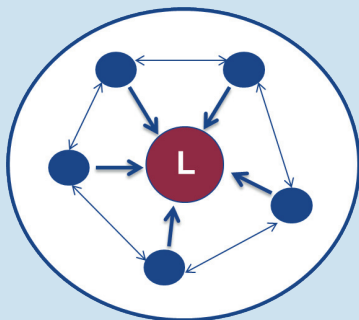
Verschillende vormen van netwerksturing en de rol van vertrouwen

Het belang van vertrouwen tussen samenwerkingspartners hangt af van het type netwerksturing waarvoor de samenwerkingspartners gekozen hebben, of in terecht gekomen zijn. In sommige samenwerkingsverbanden is er sprake van een leadpartner die verschillende andere partijen aan zich bindt. Het is dan vooral belangrijk dat de partijen vertrouwen hebben in deze leadpartner. Of zij ook vertrouwen hebben in elkaar, is minder van belang. Denk bijvoorbeeld aan een groep mensen die een parachutesprong gaan maken. Zij hoeven elkaar niet te vertrouwen maar wel de instructeur. Echter, in samenwerkingsverbanden waarbij alle partijen gelijkwaardig zijn en min of meer dezelfde rol vervullen, is het belangrijker dat partijen elkaar over en weer vertrouwen.

DRIE VORMEN VAN NETWERKSTURING EN DE ROL VAN VERTROUWEN

In de literatuur (K.G. Provan en P. Kenis, 2007)³ worden drie vormen van netwerksturing onderscheiden.

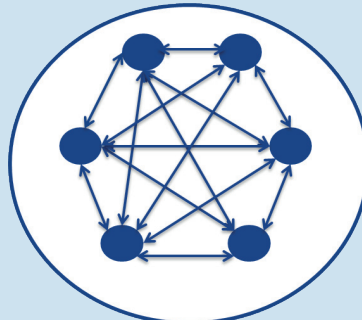
LEAD NETWORK: één partij heeft de lead. Het is belangrijk dat alle netwerkpartners deze centrale partij vertrouwen.



(1)
**Lead
netwerk**

ZELFREGULEREND

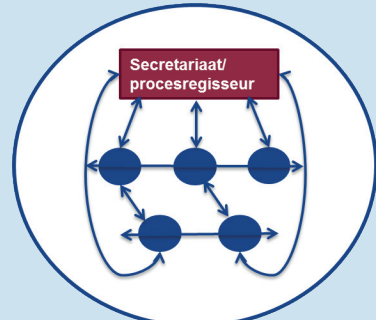
NETWERK: alle partijen zijn gelijkwaardig en vervullen min of meer dezelfde rol. Er is niet één centrale regisserende partij. Binnen dit netwerk is vertrouwen tussen partners van groot belang om effectief samen te kunnen werken.



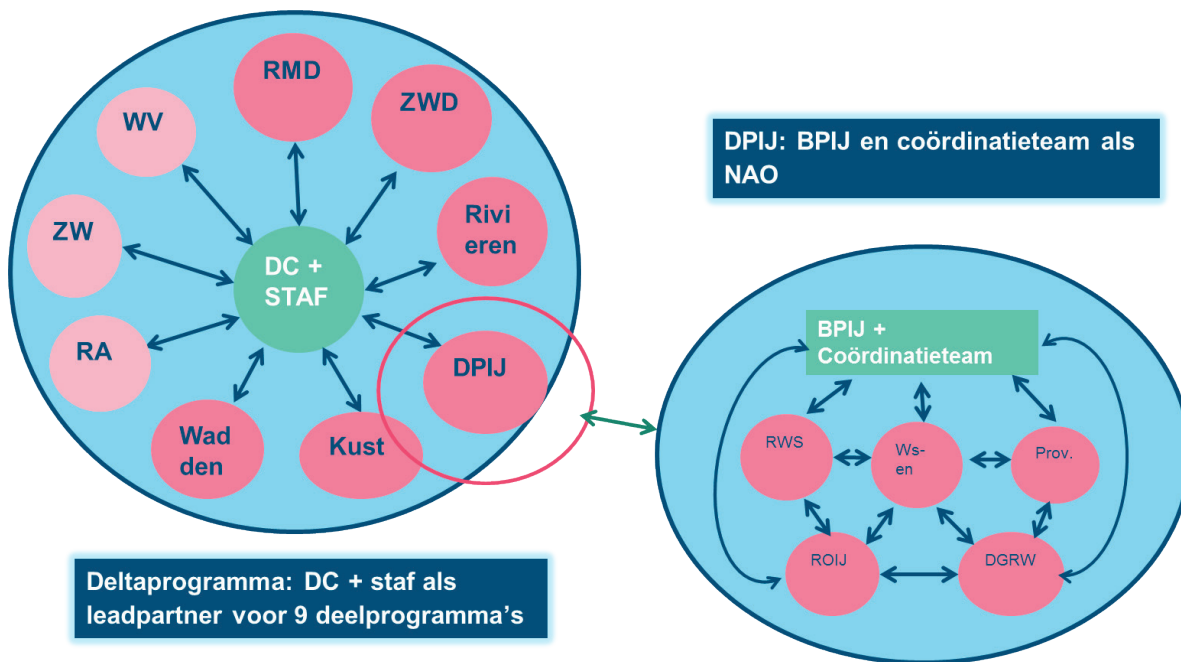
(2)
**Zelfregulerend
netwerk**

NETWERK ADMINISTRatieve

ORGANISATIE (NAO): de netwerkpartners benoemen een gezamenlijke secretaris of secretariaat. Dit kan één persoon zijn of een heel programmabureau. Binnen dit model moet er een zekere mate van vertrouwen zijn tussen de partners en vertrouwen in het programmabureau om tot een effectieve samenwerking te komen.



(3)
**Netwerk administratieve
Organisatie (NAO)**



Afbeelding 1 **Wijze van netwerksturing in het Deltaprogramma (nationale coördinatie) en het IJsselmeergebied**

Type netwerksturing in het Deltaprogramma

Binnen het Deltaprogramma zijn negen deelprogramma's benoemd. De coördinatie van en afstemming tussen deze deelprogramma's is de taak van de Deltacommissaris en zijn stafbureau. Hij fungeert als leadpartner. Binnen de afzonderlijke deelprogramma's wordt nauw samengewerkt tussen betrokken partijen als rijk (IenM en Rijkswaterstaat), waterschappen, provincies, gemeenten, kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De werkwijze per deelprogramma verschilt, maar in de meeste gevallen is er een programmabureau in het leven geroepen om de samenwerking tussen de verschillende partijen te faciliteren en waarborgen. Deze programmabureaus fungeren als 'Netwerk Administratieve Organisatie'.

In het IJsselmeergebied was er in aanloop naar de Deltabeslissingen sprake van een breed samengesteld programmabureau. Na het gereed komen van de Deltabeslissingen is het programmabureau ontmanteld en is er een coördinatieteam voor in de plaats gekomen dat verantwoordelijk is voor de informatie-uitwisseling tussen partijen, de afstemming tussen projecten en de voorbereiding van het Bestuurlijk Platform IJsselmeergebied. Bovenstaande afbeelding schetst de wijze van netwerksturing in het Deltaprogramma (nationale coördinatie) en het IJsselmeergebied. In feite is er in het Deltaprogramma sprake van een gelaagd netwerk waarin de basisstructuren verschillen.

Als we deze wijze van sturing vertalen naar het belang van vertrouwen, dan blijkt dat het voor de nationale coördinatie van het Deltaprogramma vooral belangrijk is dat partijen vertrouwen hebben in de Deltacommissaris en zijn stafbureau. De keuze voor netwerksturing in het IJsselmeergebied door middel van een coördinatieteam (voorheen programmabureau) betekent dat er een grote mate van vertrouwen nodig is tussen de partners om de samenwerking te laten slagen.

Vertrouwen tussen de partners in het IJsselmeergebied

In de periode 2010 – 2014 is in aanloop naar de Deltabeslissingen intensief samengewerkt door de partners in het IJsselmeergebied. Daarna is de samenwerking zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau lichter ingevuld. Inmiddels werkt men dus circa 1,5 jaar in de nieuwe samenwerkingsconstructie.

In de periode januari – april 2016 heeft Berenschot in samenwerking met de Universiteit van Tilburg een pilot uitgevoerd, waarbij we het vertrouwen tussen de samenwerkingspartners in het IJsselmeergebied hebben gemeten. Hiervoor hebben we onder alle partners die het Pact van het IJsselmeergebied⁴ hebben getekend een digitale vragenlijst verspreid met verschillende stellingen over de samenwerking. Vervolgens hebben we verdiepende interviews gehouden met bestuurders en ambtenaren in het gebied.

METEN VAN VERTROUWEN: DE METHODE

Op basis van de theorie over het begrip vertrouwen in de wetenschappelijke literatuur, hebben Berenschot en de Universiteit Tilburg een methode ontwikkeld om het vertrouwen tussensamenwerkingspartijen te meten. Hierbij hebben wij een indeling gemaakt in vier componenten die samen het begrip vertrouwen beschrijven. Deze vier elementen zijn:

- **KENNIS EN KUNDE**
- **VOORSPELBAARHEID**
- **VERWANTSCHAP**
- **EVENWAARDIGHEID**

Per component hebben we een aantal stellingen geformuleerd en die via een digitale vragenlijst voorgelegd aan de betrokkenen. Vervolgens zijn de resultaten van de enquête getoetst en verdiept

in een gespreksronde, waarbij de meningen van de betrokkenen in beeld zijn gebracht.

Hierbij viel ons op dat de gesprekken opvallend openhartig waren. Door te vragen naar het vertrouwen in elkaar, wordt er blijkbaar een 'diepere laag' aangeboord. De betrokkenen gingen op een andere manier naar de samenwerking kijken. Gevoelens van trots en waardering, maar ook angst en twijfel kwamen aan de oppervlakte. In onze ogen is dat de grote meerwaarde van het instrument gebleken. Daar waar in een 'normale' procesevaluatie met name gekeken wordt naar de organisatie, overlegstructuren en financiën, lag in deze pilot veel meer focus op het menselijke aspect, oftewel de relationele laag uit de drie building blocks van het Water Governance

Centre. Wij denken dat dit gevoeligheden aan het licht heeft gebracht die met een reguliere evaluatie niet naar voren zouden zijn gekomen.

Moment van meten

De pilot in het IJsselmeergebied heeft plaatsgevonden op een moment dat de samenwerking tussen de partijen al ruim 5 jaar bestond. De samenwerking zal ook nog (vele) jaren worden voortgezet. De uitkomsten van de pilot kunnen dus worden gebruikt voor de samenwerking in de toekomst. Het is denkbaar dat de methode op andere momenten wordt ingezet, bijvoorbeeld aan het begin van een samenwerkingsverband. Op die manier kan de methode worden gebruikt om te toetsen of de randvoorwaarden voor een goede vertrouwensbasis aanwezig zijn.

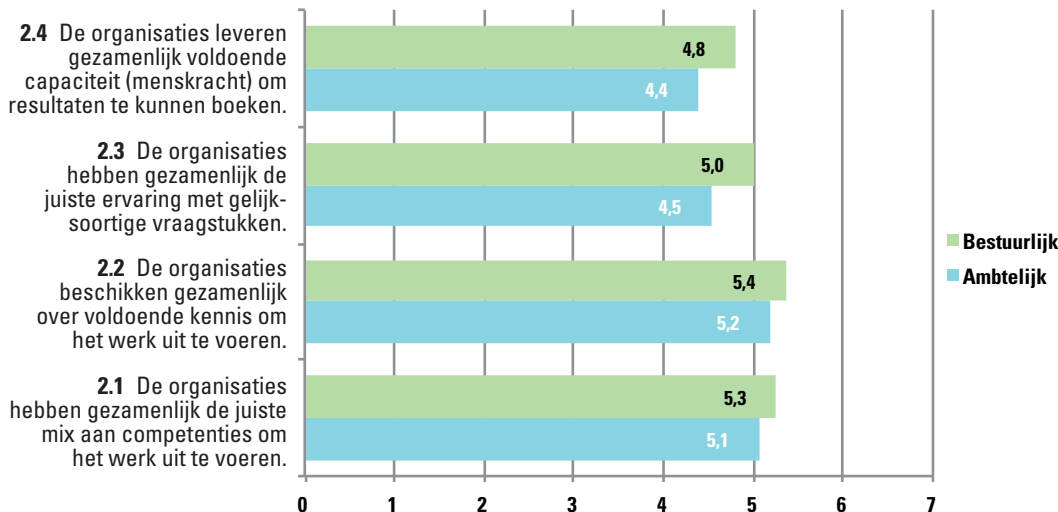
Resultaten van de pilot

HET VERTROUWEN IN HET IJSELMEEREBIED IS GROOT

Uit de pilot blijkt dat het vertrouwen tussen de partijen over het algemeen groot is. In het gebied was er geen traditie van samenwerking gerelateerd aan de ligging aan / afhankelijkheid van het IJsselmeergebied. Partijen stonden open voor elkaar en er waren geen vertrouwensbreuken uit het verleden die een goede samenwerking in de weg stonden. De brede samenstelling van de voormalige projectorganisatie van het deelprogramma IJsselmeergebied, met vertegenwoordigers vanuit rijk, waterschappen en provincies maakte dat alle belangen op tafel lagen en meegewogen werden.

Ook bestuurlijk was (en is) de samenwerking goed. Men weet elkaar makkelijk te vinden, er is respect voor elkaar, afspraken worden nagekomen en gevoelige kwesties bespreekbaar gemaakt.

Daarbij is wel aangegeven dat de belangen van de partijen op dit moment niet heel erg uiteen lopen. Dit hangt samen met de beperkte peilfluctuaties die in het IJsselmeer voorzien zijn. Als in de toekomst grotere fluctuaties nodig blijken, dan gaan de belangen ook uiteen lopen en is er stevige besluitvorming nodig. Op dat moment zal moeten blijken of de partijen er goed uitkomen met elkaar waarbij alle belangen geborgd dan wel gecompenseerd worden.



Afbeelding 2: Waardering van de stellingen met betrekking tot Kennen en kunnen

ASPECT KENNEN EN KUNNEN

Zoals gezegd zijn in de enquête stellingen opgenomen die betrekking hebben op de verschillende aspecten van vertrouwen. De schaal loopt van 1 – 7, waarbij een 1 wil zeggen dat men het helemaal niet eens is met de stelling en een 7 dat men het volledig eens is met de stelling. Een score van 4 is neutraal. Bovenstaande afbeelding geeft de waardering weer voor het aspect Kennen en kunnen. Deze stellingen gaan over de capaciteit, ervaring, kennis en competenties.

De afbeelding laat zien dat men positief is over de beschikbare kennis en competenties bij de betrokken organisaties om resultaten te kunnen boeken. Daarbij is overigens opgemerkt dat de benodigde kennis, kunde en competenties niet persé aanwezig hoeven te zijn bij de samenwerkingspartners. Dit kan ook worden ingehuurd bij bijvoorbeeld adviesbureaus en universiteiten. Het gaat vooral over de vraag of de betreffende partners toegang hebben tot kennis, kunde en competenties wanneer dat aan de orde is.

Enige zorgen zijn wel geuit over de beschikbare capaciteit. Meerdere respondenten van de enquête geven aan dat de beschikbare capaciteit krap is of dat nog moet blijken of de capaciteit voldoende is: *‘Met name de aanwezigheid van voldoende menskracht met innoverende en verbindende competenties is kritisch. Zeker bij de huidige low profile uitvoeringsorganisatie dreigt dat ieder op de eigen bekende wijze zijn deel uitvoert.’*

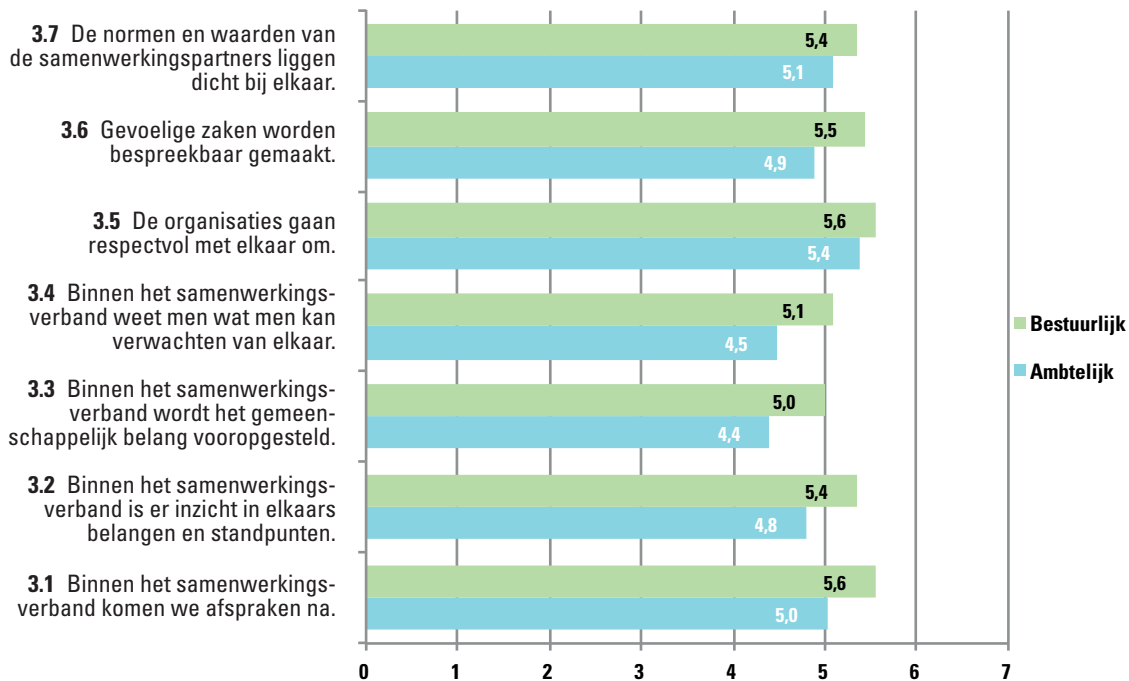
ASPECTEN VOORSPELBAARHEID EN VERWANTSCHAP

De stellingen over voorspelbaarheid en verwantschap gaan om zaken als normen en waarden, het bespreekbaar maken van gevoelige zaken, respectvol met elkaar omgaan, het gemeenschappelijk belang voorop stellen. Afbeelding 3 geeft de waardering weer voor de aspecten Voorspelbaarheid en Verwantschap.

De meeste stellingen hebben hoge scores gekregen: de normen en waarden liggen dicht bij elkaar, gevoelige zaken worden bespreekbaar gemaakt, organisaties gaan respectvol met elkaar om, afspraken worden nagekomen. Het minst positief is men over de mate waarin het gemeenschappelijk belang voorop wordt gesteld.

In de interviews is hierop doorgevraagd. Een van de bestuurders geeft aan dat het heel gezond is dat iedere partij eerst aan zijn eigen belang denkt. Het is vooral belangrijk dat alle belangen op tafel komen en er een open afweging plaatsvindt. Een andere bestuurder wijst erop dat de belangen van partijen met de huidige beperkte peilfluctuatie in het IJsselmeer niet zoveel uit elkaar lopen. De vraag is welke discussie los gaat barsten als het gaat over het verder verhogen van het IJsselmeerpeil. Daarbij speelt ook de discussie tussen eventueel ontkoppelen van het Markermeerpeil en het IJsselmeerpeil. Als deze zaken aan de orde zijn, gaat het om stevige besluitvorming. Op dat moment zal moeten blijken of men solidair is met elkaar. Een van de bestuurders verwoordt het zo: *‘We moeten wel blijven inspelen op de discussies in de toekomst, tijdig nieuwe situaties onder ogen zien’.*

In de discussies over belangenafweging komt duidelijk naar voren dat er algemene waardering is voor het feit dat het Regionaal Overleg IJsselmeer (ROIJ) geformeerd is en voor de manier waarop het ROIJ gefunctioneerd heeft. Het ROIJ bestaat uit een groot aantal maatschappelijke organisaties, zoals ANWB, RECRO, Vogelbescherming, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Schuttevaer, Stichting 't Blauwe Hart van Nederland en (vertegenwoordigers van) bedrijven, zoals LTO, PWN, Nederlandse Windenergie Associatie, Boskalis, NUON. Via het ROIJ stemden deze organisaties hun adviezen op elkaar af en spraken met één mond. Het ROIJ was (daardoor) een serieuze gesprekspartner in de bestuurlijke overleggen.



Afbeelding 3: **Waardering van de stellingen met betrekking tot Voorspelbaarheid en verwantschap**

EVENWAARDIGHEID

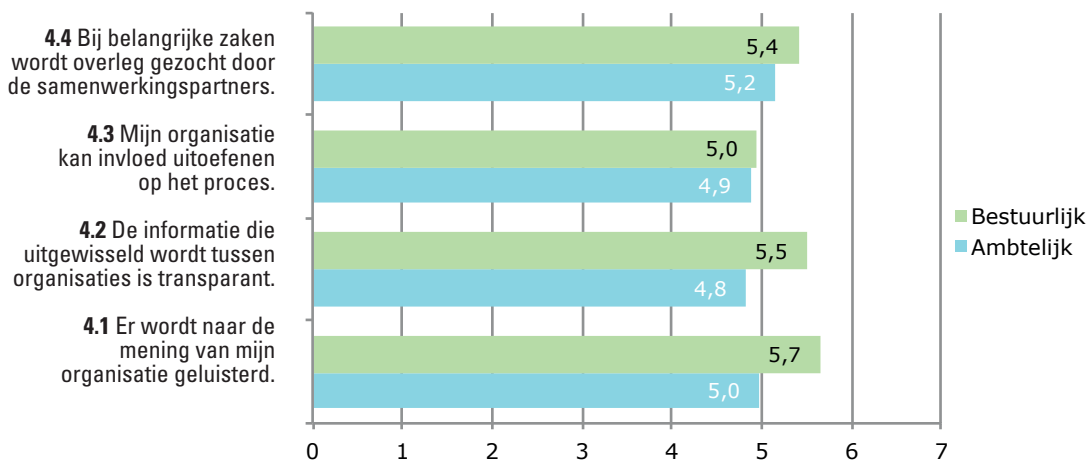
Bij evenwaardigheid gaat het om zaken als het zoeken van overleg bij belangrijke zaken, de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het proces, transparante informatie-uitwisseling en dergelijke. Afbeelding 4 geeft de waardering op de stellingen met betrekking tot Evenwaardigheid weer.

Deze stellingen zijn het meest positief beoordeeld met een gemiddelde score van 5,1, waarbij bestuurders een 5,4 geven en ambtenaren een 5,0. Zo heeft een van de respondenten van de enquête aangegeven: *‘De samenwerking tussen de partijen loopt goed en een ieder krijgt voldoende ruimte om zijn visie en mening kenbaar te maken.’* Vanuit gemeentelijk perspectief

is aangegeven dat de informatievoorziening soms ‘overdadig’ is, terwijl andere gemeenten juist aangeven niet goed op de hoogte te zijn van alle ontwikkelingen. Uit de gesprekken is gebleken dat het moeilijk is om de individuele gemeenten aangehaakt te krijgen (afgezien van de actieve rol die de gemeente Waterland speelt). Gemeenten lijken te vertrouwen op de inbreng van hun belangen via waterschappen en provincies.

SPECIFIEKE VERTROUWENSKWESTIES

Uit het onderzoek zijn twee specifieke vertrouwenskwesities naar voren gekomen. De eerste kwestie betrof het winterpeil van het Markermeer. Hierbij werden partijen verrast door het handelen van een van de andere partijen. De voorspelbaarheid was in



Afbeelding 4: **Waardering van de stellingen met betrekking tot Evenwaardigheid**

het geding. Het betrof uitspraken in de tussentijdse herziening van het Nationaal Waterplan 2009 – 2015 inzake het vast te leggen winterstreefpeil van het Markermeer in het nieuwe peilbesluit. De waterschappen hadden hier – 40 cm NAP als winterstreefpeil verwacht en niet de opgenomen – 25 cm NAP. Betrokkenen geven aan dat zij de teksten van het herziene NWP nooit in detail gecontroleerd hebben, maar er vanuit gingen dat het winterstreefpeil van -40 cm NAP uitgangspunt zou zijn en blijven. Hoewel het ministerie van IenM (dat wil zeggen Rijkswaterstaat) meteen in gesprek is gegaan met betrokkenen om tekst en uitleg te geven, is dit toch een rimpeling in de samenwerking gebleken. Niet voor niets luidt het spreekwoord: vertrouwen komt te voet en gaat te paard.

De tweede kwestie betrof de waterveiligheid van het eiland Marken. In dit gebied was er wel een ‘verleden’ tussen de bewoners en Rijkswaterstaat. Door achterstallig onderhoud van de dijken op het eiland Marken was het vertrouwen van de bewoners in Rijkswaterstaat niet zo groot. Om de bewoners te overtuigen van nut en noodzaak van de pilot meerlaagsveiligheid is overtuigingskracht nodig geweest. Daarbij hebben de burgemeester van Waterland en de Deltacommissaris een belangrijke rol gehad. Zij hebben als liaison gefungeerd tussen de bewoners en Rijkswaterstaat. De Deltacommissaris kon als onafhankelijke partij proberen beide partijen op een lijn te krijgen. Dit heeft effect gehad. De evenwaardigheid tussen de partijen is hiermee hersteld.

VERTROUWEN MOET ONDERHOUDEN WORDEN

Na het gereed komen van de Deltabeslissing heeft er afschaling plaatsgevonden in de organisatie. Zowel ambtelijk als bestuurlijk vindt er minder overleg plaats. De samenstelling van de stuurgroep is afgeslankt ten opzichte van de samenstelling ten tijde van de voorbereiding van de Deltabeslissing. Zoals eerder al beschreven is ook de projectorganisatie (flink) afgeslankt. Over de afschaling op bestuurlijk niveau bestaat tevredenheid: de belangrijkste besluiten zijn genomen, er vindt nu vooral informatie-uitwisseling plaats. Over de afschaling op ambtelijk niveau bestaan wel zorgen: betrokkenen ontmoeten elkaar minder vaak en zijn dus ook minder goed op de hoogte van de ontwikkelingen, terwijl dit wel heel belangrijk is voor het onderlinge vertrouwen. In de uitvoeringsfase gaat ieder zijns wegs. Daar waar een intensieve en unieke samenwerking was opgebouwd, vervalt men nu weer in oude routines. Hiermee doelt men op het feit dat projectgroepen (weer) eenzijdig worden ingevuld en men terugrijpt op inspraakprocedures aan het eind in plaats van gezamenlijke planvorming aan het begin. Ook vindt men dat er te weinig geleerd wordt van elkaar. Partijen vinden teveel hun eigen wiel uit. Dit zou je kunnen voorkomen door kennisuitwisseling meer te stimuleren en faciliteren.

DISCUSSIES OP ANDERE THEMA'S

VORMEN EEN RISICO VOOR DE SAMENWERKING

Een van de potentiële risico's voor de samenwerking is dat er naast de wateropgaven ook andere opgaven in het gebied spelen, die voor bestuurlijke discussies kunnen zorgen. Daarbij is het thema windenergie genoemd. Als discussies op andere beleidsterreinen oplopen, kan dat ook gevolgen hebben voor de samenwerking in het Deltaprogramma. Daar moet men alert op blijven.

TOT SLOT: WERKEN AAN EEN NATIONALE OPGAVE ZORGT VOOR URGENTIE

Wat tot slot duidelijk uit de pilot blijkt, is dat men de rol van de Deltacommissaris als verbindende leadpartner op nationaal niveau belangrijk vindt. Het besef dat je aan een nationale opgave werkt, zorgt voor urgentie en een bredere blik. Wellicht is dit ook een van de redenen dat de samenwerking intact is gebleven na de verkiezingen bij provincies en waterschappen, waarbij veel nieuwe bestuurders zijn benoemd. De Deltacommissaris kan ook bemiddelend optreden. Dit heeft hij bijvoorbeeld met succes gedaan tussen de bewoners van het eiland Marken en Rijkswaterstaat rondom de pilot meerlaagsveiligheid Marken.

Vervolg

De ervaringen met de pilot zijn positief. De methode blijkt een goede manier om de mate van vertrouwen tussen partijen en eventuele risico's voor de samenwerking in beeld te brengen. De eventuele toepassing van de methode bij andere deelprogramma's van het Deltaprogramma is geagendeerd voor de Stuurgroep Deltaprogramma in december. ■

- 1 OECD, OECD Principles on Water Governance, 2015.
- 2 Water Governance Centre, Building blocks for good water governance, 2016.
- 3 Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access. *Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness*. Keith G. Provan, University of Arizona, Patrick Kenis, Tilburg University, 2 augustus 2007.
- 4 Op 6 maart 2015 is het Pact van het IJsselmeer 'Handvest voor regionale samenwerking t.b.v. een veilig, veerkrachtig en vitaal IJsselmeergebied' gesloten. Met dit Pact bekrachtigen de partners in het IJsselmeergebied hun onderlinge samenwerking voor de fase na het gereed komen van de Deltabeslissing IJsselmeergebied.