

## ARTIKEL

# INNOVATIE IN REGIONAAL WATERBEHEER LESSEN UIT HET KENNISPROGRAMMA WATERKADER HAAGLANDEN

ARWIN VAN BUUREN\*, NANNY BRESSERS\* & JASPER ESHUIS\*

## Summary

This article discusses the results of the program and pilot projects of the Knowledge Program Waterkader Haaglanden. After years of serious water nuisance the various public authorities decided to work together in a couple of innovative pilot projects to develop new strategies to combine water retention and spatial development.

From this evaluation we can conclude that the most important impact of the knowledge program has to do with the increased connectivity in the region Haaglanden. Due to increased collaboration, actors also developed different (more reciprocal and inclusive) ways of thinking and acting, which contributed to their willingness to think about (multifunctional) innovative strategies. At the same time, there were serious problems with implementing innovative solutions for water management. There was a strong emphasis on providing concrete solutions for areas in pilot projects, and little focus on new ways of working and learning. And finally, the knowledge diffusion of the program thus far remains limited and it might stop after the pilot projects end.

Important factors contributing to the success of the knowledge program have to do with the connection made between the ambition to innovate and the ambition to solve urgent problems. By organizing pilot projects 'mental space' for experimentation and out of the box thinking was organized. At the same time the financial crisis and the more generic turn towards adaptive water management contributed to a fertile soil for innovative solutions.

However, poor administrative commitment, much internal organization hassle and limited program steering, limited the innovative impact of the program. From our evaluation we learned that innovation requires both time as well as time pressure, that innovation fails when no learning has occurred, that innovation needs administrative commitment and the willingness to take the extra step. Ultimately, stimulating continuous improvement seems to be more effective than enforcing innovation.

\* Erasmus Universiteit Rotterdam, Vakgroep Bestuurskunde, Onderzoeksgroep Governance of Complex Systems, <http://www.eur.nl/fsw/bsk/>

## 1. Inleiding

In 2001 werd het Westland getroffen door een extreme regenbui. Water loopt de kassen van 's Gravenzande binnen. Kades en dijken verzakken of verschuiven. In Delft loopt het water over de kade. De bui is weliswaar zeldzaam (een willekeurige plek in Nederland loopt eens in de 125 jaar de kans een dergelijke bui te krijgen: 100 mm in 48 uur), maar het is niet de eerste keer dat het Westland veel water kreeg te verwerken. Ook in 1998 en 1999 stond het water in de kassen en mislukte (een deel van) de oogst.

Het Hoogheemraadschap Delfland kampte op dat moment met een grote achterstand in het realiseren van voldoende kubieke meters waterberging. Maar tegelijk was de ruimtedruk in Haaglanden enorm en elke meter beschikbare grond duur, want felbegeerd voor uitbreiding van het kassenareaal of voor woningbouw. Traditionele oplossingen zoals het verbreden van sloten of het aanleggen van nieuwe waterbassins waren daardoor niet altijd mogelijk of heel duur.

In het Regionaal Bestuursakkoord Water (2005) beklemtoonden de betrokken overheden dan ook dat de wateropgave voortvarend moest worden aangepakt. Daarnaast benadrukten zij echter het belang van het bedenken van innovatieve oplossingen. In 2006 nodigde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de regio uit om een kennisprogramma in te dienen voor een subsidie uit het Fonds Economische Structuurversterking. Dit bood een uitgelezen kans om deze ambitie te concretiseren en er werd een ambitieus innovatieprogramma ontwikkeld: Waterkader Haaglanden, dat in 2006 van start ging. In dit programma werkten het toenmalig ministerie van Verkeer en Waterstaat, de

provincie Zuid-Holland, het Stadsgewest Haaglanden, het Hoogheemraadschap Delfland en de Haaglanden-gemeenten samen.

Het Programma Waterkader Haaglanden heeft gedurende de periode 2006 tot en met 2011 werk gemaakt van een zevental proeftuinen waarin concreet is gewerkt aan innovatieve oplossingen onder de noemer 'ruimte voor water én economische ontwikkeling'. In dit artikel beschrijven we de belangrijkste resultaten van het programma Waterkader

Haaglanden. Daarna zoomen we in op de factoren die hebben bijgedragen aan de realisatie van deze resultaten, maar analyseren we ook welke factoren bijdroegen aan een aantal niet behaalde resultaten. Tot slot vertalen we deze inzichten door naar lessen met betrekking tot het innovatief vermogen van het Nederlandse waterdomein.

Voor dit onderzoek is een uitvoerige evaluatiestudie verricht naar Waterkader Haaglanden. Dit bestond uit twee onderdelen: een evaluatie van de zeven

## Tabel I.

Geschiedenis van Waterkader Haaglanden op hoofdlijnen

	Karakterisering	Periode	Innovatieve opbrengsten
Ronde 0	Aanloop	Begin 2005 tot en met half 2006	Voortvarende aanpak om te komen tot programma.
Ronde 1	Opstart	Half 2006 tot en met half 2008	Moeizame start, weinig animo bij proeftuinen, onervarenheid bij programmteam, veel intern 'gedoe' bijvoorbeeld over staatssteunregels.
Ronde 2	Interventie	Tweede helft 2008	Kritische evaluatie, personele wisseling programmteam, ambitieuze agenda voor 'doorstart'
Ronde 3	Doorstart	2009 en 2010	Veel nieuwe projecten, inzet op vereenvoudiging en meer PR. Echter ook bestuurlijk gekibbel over financiën.
Ronde 4	Finale	2011	Inzet op kennisdoorwerking, afronding projecten en evaluatie van programma.

**Tabel 2.**  
Opbrengsten van de proeftuinen

Proeftuin	Innovatieve opbrengsten
Waalblok	Een waterbergingskelder wordt onder een tuinbouwkas gerealiseerd (in eerste instantie alleen voor piekberging, maar op termijn ook voor gietwaterbereiding) met bijbehorend juridisch instrumentarium en afspraken over de kostenverdeling.
Plaspoelpolder	Concept Aquapiëc ontwikkeld (niet toegepast): publiek-private beheerorganisatie voor waterberging op (privaat) bedrijventerrein. Mix van technische en organisatorische / juridische innovaties, waarbij het realiseren van waterberging gekoppeld werd aan de private wens tot herstructurering. Vernieuwende vormen van probleemanalyse (inundatiestudie) werden toegepast, vergelijkbaar met Noordpolder
Rijswijk-Zuid	Doordenken synchronisatie van procedures uit water- en ruimtelijk domein. Nadenken over toepassing van denken in meerlaags veiligheid en vormen van adaptief bouwen. Investeren in systeemkennis parallel aan ontwerpproces, zodat inrichtingskeuzen werden gemaakt op basis van kennis van het (water)systeem.
Noordpolder	Toepassing van dynamische modellering om effecten van wateroverlast te berekenen (verbetering van probleemverkenning voor oppakken wateropgave), waaruit bleek dat er nauwelijks sprake was van overlast. Verkenning van innovatieve – kleinschalige – mogelijkheden voor waterberging. Bijdrage aan omslag van norm- naar effectgericht denken in regionaal waterbeheer, waarbij de daadwerkelijke impact van overlast voorop staat.
Het Nieuwe Water	Plannen voor ontpoldering ten behoeve van drijvende woonwijk: combinatie gebiedsontwikkeling en waterberging. Vertraagd vanwege crisis op woningmarkt.
Midden-Delfland	Gebiedsofferte waarin agrariërs inzichtelijk maken welke groenblauwe diensten zij tegen welke prijs willen aanbieden. Zicht op randvoorwaarden voor groenblauwe diensten m.b.v. catalogus van groenblauwe diensten. Veel zicht op juridische do's en don'ts.
Oranjepolder	Op basis van simulatie van effecten van neerslag op het watersysteem is nut en noodzaak van verschillende interventies in het watersysteem onderzocht. Voor de uiteindelijke maatregelen werden diverse innovatieve oplossingen ontwikkeld die maatschappelijk kostenefficiënt zijn.

proeftuinen en een evaluatie van het programma als zodanig. Voor het eerste onderdeel zijn ruim dertig respondenten geïnterviewd, voor het tweede deel vijftien. Daarnaast zijn voor beide delen alle beschikbare documenten geanalyseerd, zoals rapporten, rapportages en memo's. Tot slot zijn de bevindingen voorgelegd aan direct betrokkenen om de validiteit van het onderzoek te verhogen. Voor de proeftuinen gebeurde dat via casusbeschrijvingen, voor het programma gebeurde dat via het conceptrapport.

**2. De oogst van Waterkader Haaglanden**

De geschiedenis van Waterkader Haaglanden laat zich samenvatten in een vijftal rondes, die in tabel 1 worden samengevat.

Het programma Waterkader Haaglanden was geconcentreerd op een zevental proeftuinen. In deze proeftuinen werkten partijen in interactie aan het vinden van innovatieve oplossingen voor een aantal hardnekkige problemen. Zo werd in de proeftuin Plaspoelpolder gezocht naar mogelijkheden om waterberging te realiseren in een gebied dat vrijwel volledig privaat eigendom is. In de proeftuin Waalblok werd gezocht naar mogelijkheden voor het combineren van waterberging en glastuinbouw. Het programmbureau stimuleerde de kennisontwikkeling in de proeftuinen. Dit gebeurde vooral via het toekennen van subsidies, maar ook door het faciliteren van netwerkvorming en kennisdoorwerking.

Hoewel het programma Waterkader Haaglanden in de eerste rondes te maken had met de nodige opstartproblemen en in de latere rondes met afnemend bestuurlijk commitment heeft het zich steeds sterker bewezen als

facilitator voor een aantal kennis- en innovatietrajecten die door betrokkenen als leerzaam of zelfs inspirerend zijn ervaren, en ook hebben geresulteerd in concrete resultaten. De opbrengsten van Waterkader Haaglanden kunnen worden ingedeeld in twee categorieën:

- concrete resultaten in de proeftuinen;
- indirecte resultaten in de regio Haaglanden.

## 2.1 Concrete resultaten in de proeftuinen

De ruimte ontbreekt om de concrete resultaten van de proeftuinen in dit artikel volledig te presenteren<sup>1</sup>, maar tabel 2 geeft een samenvatting op hoofdlijnen.

## 2.2 Indirecte resultaten van de proeftuinen

Wat betreft de effecten van het programma Waterkader Haaglanden kunnen we vaststellen dat het programma – naast de directe opbrengsten in termen van concrete nieuwe kennis en concepten uit de proeftuinen – meer generiek heeft bijgedragen aan daadwerkelijke vernieuwing in het waterbeheer in de regio Haaglanden. Deze opbrengsten kunnen worden onderscheiden in een drietal categorieën:

- indirecte opbrengsten in termen van meer verbindend vermogen;
- indirecte opbrengsten in termen van andere manieren van denken en doen;
- indirecte opbrengsten in termen van meer innovatief vermogen.

### 2.2.1 Meer verbindend vermogen

Respondenten – zowel rondom het

<sup>1</sup> Binnenkort verschijnt de eindpublicatie 'Waterproeven in polderland: een terugblik op Waterkader Haaglanden'. In dit rapport wordt uitvoerig verslag gedaan van alle proeftuinen en hun resultaten.

programma als binnen de proeftuinen – geven aan dat zij de belangrijkste meerwaarde van het programma in de eerste plaats zien in het feit dat het heeft geleid tot een betere samenwerking tussen partijen in Haaglanden. Dit heeft betrekking op de samenwerking in de proeftuinen, rondom concrete projecten en opgaven. Daarnaast slaat het op de samenwerking binnen de verschillende organen van het kennisprogramma: op het niveau van coördinatoren, directeuren en bestuurders.

De verbeterde samenwerking is geen geringe opbrengst. De verhoudingen tussen gemeenten en hoogheemraadschap waren lange tijd zacht gezegd niet optimaal. De relatie werd gekenmerkt door formalisme en wantrouwen. En ook in de processen van de verschillende proeftuinen zien we dat dit een aantal keren weer opspeelt. Regelmatig reppen respondenten over het feit dat het Hoogheemraadschap een majeure ontwikkeling heeft doorgemaakt, waarbij ze wat minder "gelijkhebbertig" is geworden en wat meer oog heeft voor andere belangen dan waterbelangen. Er wordt wat eerder informeel even gebeld, en niet direct een formele brief gestuurd.

De meeste partijen zijn het erover eens dat het kennisprogramma partijen bij elkaar heeft gebracht en geleerd dat samenwerken niet alleen nodig, maar ook nuttig is. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan heeft betrekking op de samenwerking tussen het Hoogheemraadschap Delfland en de gemeente Westland. Er zijn echter wel verschillen zichtbaar tussen partijen. Waar Westland en Delfland een flinke ontwikkeling hebben doorgemaakt, zien we dat bij de gemeente Midden-Delfland het programma niet heeft bijgedragen aan

intensivering van de samenwerking met andere partijen. Midden-Delfland beëindigt dan ook halverwege haar deelname aan het programma. Gemeente Rijswijk is wisselend betrokken geweest (prominent bij de proeftuin Rijswijk-Zuid dan bij de proeftuin Plaspoelpolder) en ook de gemeente Den Haag houdt het midden tussen Westland en Midden-Delfland. De gemeente Delft is beperkter betrokken geweest, omdat zij alleen op programmaniveau actief waren, en niet in één van de proeftuinen. Hier zien we ook hoe belangrijk participatie in inspirerende proeftuinen was (waarbinnen daadwerkelijk voor alle partijen iets te winnen viel) voor het verankeren van de relatie tussen de organisaties en het kennisprogramma. Feit is dat de proeftuinaanpak zich in een aantal gevallen moeilijk liet combineren met bestaande routines bij lokale overheden.

De belangrijkste opbrengst van de proeftuinen is een *andere, maar vooral ook meer productieve manier van samenwerken*. Deze is zichtbaar verbeterd gedurende de programmalooptijd. Naar de mening van de respondenten heeft het kennisprogramma hier een belangrijke rol in gespeeld.

### 2.2.2 Andere manieren van denken en doen

Een meerderheid van de respondenten is het erover eens dat het kennisprogramma ook een belangrijke rol heeft gespeeld in een verandering van de wijze waarop de betrokken partijen zich opstellen. Daarbij wordt met name gewezen op de manier waarop Delfland omgaat met haar wateropgave. Een meer principiële benadering heeft plaats gemaakt voor een meer praktische insteek. De principiële be-

nadering kreeg gestalte in de strikte vertaling van de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water in het ABC Delfland, waar per gebied een waterbergingsnorm was opgenomen die diende te worden gerealiseerd. Inundatiestudies zoals uitgevoerd in enkele proeftuinen droegen bij aan het inzicht dat de daadwerkelijke overlast van een piekbui in veel gebieden veelvuldig. Het gezamenlijk maken van grondige systeemanalyses met behulp van driedimensionale methoden betekende in een aantal gevallen ook een beter en een gedeeld *inzicht in de realiteit van de wateropgave*. Een goed voorbeeld hiervan is zichtbaar in de proeftuin Noordpolder, waar men er achter kwam dat de feitelijke bergingsopgave veel minder groot was dan voorheen werd aangenomen. Dit droeg bij aan de bereidheid van Delfland om minder vanuit een normgerichte benadering en meer vanuit een effectgerichte benadering te gaan opereren. Een vergelijkbare situatie speelde in de proeftuin Oranjepolder. Uiteraard speelde hier ook de verslechterende financiële positie van Delfland een rol bij (waardoor Delfland zich meer wilde gaan concentreren op extra waterberging in gebieden waar dat het hardst nodig was), maar onmiskenbaar is dat het kennisprogramma bijdroeg aan het inzicht dat het weinig efficiënt is om strikt vast te houden aan bergingsnormen zeker als blijkt dat sommige gebieden nauwelijks te maken krijgen met wateroverlast. Meer in het algemeen kan gesteld worden dat Delfland zich nadrukkelijk profileert als innovatief waterschap: er wordt veel gedaan om het beheersgebied van Delfland te promoten als ‘experimenteeruimte’. Dat is weliswaar mak-

kelijker gezegd dan gedaan, maar de bestuurlijke bereidheid om hieraan te werken, is een belangrijke eerste stap.

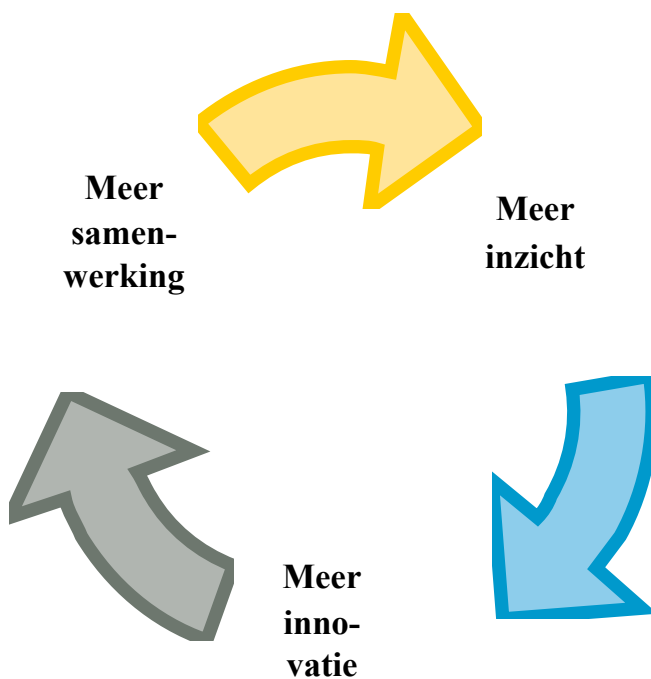
Andere manieren van denken en doen zien we echter ook breder bij de betrokken overheden in Haaglanden. De samenwerking in de proeftuinen heeft geleid tot meer inzicht tussen publieke partijen over elkaars agenda, rollen en ambities. Zo is er bij gemeenten meer begrip gekomen over de wensen van Delfland om haar verantwoordelijkheid als waterbeheerder te kunnen realiseren en omgekeerd bij het waterschap meer begrip over de randvoorwaarden van gemeenten. Dat leidt tot een houding die sterker gericht is op cocreatie dan op competitie. Dit zien we bijvoorbeeld

sterk bij de gemeente Westland, waar lange tijd waterberging en ruimtelijke ontwikkeling werd gezien als een zero-sum game, maar nu veel constructiever wordt gekeken naar mogelijkheden om beide te combineren.

### 2.2.3 Meer innovatief vermogen

In diverse proeftuinen leidde wederzijds begrip tot de bereidheid om creatief na te denken over het managen van de wateropgave. Het meest pregnant zien we dat in de gemeente Westland waar voorheen de wateropgave altijd was gedefinieerd in termen van het aantal kubieke meters wateropvang dat moest worden gerealiseerd. De

Afbeelding 1. Driehoek belangrijkste winstpunten



gemeente en het hoogheemraadschap kijken nu meer naar mogelijkheden voor maatwerk en functiecombinatie waarbij beide partijen elkaars opgave serieus nemen. In de proeftuinen Waalblok en Oranjepolder zien we hoe dat concreet vorm krijgt. Omdat gemeente en waterschap onderkennen dat zowel waterberging als woningbouw of bedrijvigheid noodzakelijk zijn voor een duurzame ontwikkeling van het gebied, is er een prikkel ontstaan om te zoeken naar wegen om dit te combineren. Zonder dit wederzijds inzicht ligt het voor de hand om als organisatie dergelijke opgaven als concurrerend te zien en het planproces dienovereenkomstig in te richten om zo de eigen opgave te optimaliseren ten koste van de andere opgaven. Het patroon dat in verscheidene proeftuinen zichtbaar is, is het volgende: mensen van verschillende organisaties leren elkaar kennen gedurende concrete samenwerkingsprocessen in proeftuinen. Gaandeweg ontwikkelen ze meer begrip voor elkaar, ontstaat openheid voor de ideeën van de ander en ontstaat een stimulans om na te denken over oplossingen die niet alleen het eigen probleem oplossen maar ook dat van de ander. Op een aantal punten lijkt er dus een verband te bestaan tussen het aangaan van samenwerking in concrete projecten, het ontwikkelen van meer begrip voor de agenda van andere partijen en het vinden van innovatieve oplossingen voor wateropgaven. De driehoek van samenwerking, inzicht verkrijgen en tot innovatie komen wordt weergegeven in figuur 1.

De proeftuinen hebben bijgedragen aan het besef dat innovatieve oplossingen mogelijk zijn en dat ze daadwerke-

lijk kunnen leiden tot het verbinden van belangen en het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. Daarnaast hebben ze bijgedragen aan de ontwikkeling van de benodigde juridische en procedurele kaders. Innovatieve concepten zoals Aquapië, de blauwe diensten, meervoudig ruimtegebruik of medegebruik, ontstaan als partijen rekening willen houden met elkaar en begrijpen hoe andere partijen hun ambities willen en kunnen realiseren.

Er zijn uiteraard ook voorbeelden dat de interne organisatie vooralsnog te stug of risicomijdend is om mee te gaan in innovatietrajecten met andere partijen. We zien bijvoorbeeld grote aarzelingen om stevig in te zetten op blauwe diensten. Daarnaast zien we op een aantal plekken nog terughoudendheid om mee te gaan in het denken over alternatieve oplossingen voor waterberging. Velen in waterschapsland geven (overigens met recht en reden) de voorkeur aan (klassieke) open waterberging en zijn sceptisch over de efficiëntie en bredere toepasbaarheid van innovatieve oplossingen.

### 2.3 Belangrijkste kanttekeningen

Tegenover deze opbrengsten van het programma staan echter ook een aantal zaken waarin het programma en de proeftuinen minder succesvol zijn geweest. Er zijn drie kanttekeningen te plaatsen:

- Opvallend genoeg, en in tegenstelling met het doel om innovatieste te realiseren, zijn er in de praktijk slechts een beperkt aantal daadwerkelijke innovatieve oplossingen voor het waterbeheer geïmplementeerd.
- Een tweede kanttekening heeft te maken met de bereidheid van betrokkenen om binnen de proeftuinen en het programma te leren en te reflecteren. Bij

velen overheerste een sterke focus op het oplossen van concrete problemen in het gebied. Voor hen was het programma hooguit een extra hulpmiddel daarbij. De nieuwe manier van werken bleef tot op heden beperkt tot de direct betrokkenen bij de proeftuinen en het programma.

- De kennisdoorwerking vanuit het programma lijkt vooralsnog beperkt. Het risico is niet denkbeeldig dat een aantal opbrengsten niet consolideren als het programma ermee ophoudt. Veel van wat is geleerd, is geleerd in de context van een tijdelijk hulpverband, de proeftuin. Als deze ophoudt te bestaan, is het risico groot dat partijen weer overgaan tot de orde van de dag.

### 3. Waarom het Programma wel en niet leidde tot innovatie

Het (relatieve) succes van het programma heeft alles te maken met de specifieke organisatie en aanpak van het programma, alsmede de context waarin het programma werd geïmplementeerd. We maken een onderscheid tussen programmafactoren en contextfactoren om in kaart te brengen welke factoren hebben gezorgd voor succesvolle innovatie binnen het programma en welke factoren dit juist in de weg hebben gestaan.

#### 3.1 Programmafactoren die bijdroegen aan innovatie

##### *De verbinding tussen urgente problemen en de ambitie tot innoveren*

Belangrijkste kracht van Waterkader Haaglanden was de directe verbinding van de innovatieambitie met concrete opgaven in de proeftuinen. Er was in elke proeftuin een opgave en partijen verbonden zich aan het vinden van inno-

Afbeelding 2: water en glas: traditioneel strikt gescheiden



vatieve oplossingen daartoe. Deze opgave vormde de aanleiding om serieus mee te doen, maar droeg er ook aan bij dat er daadwerkelijk toegepaste kennis moest worden geproduceerd, die werd verbonden aan de belangen van betrokkenen. We zien hier dat er effectieve vraagsturing ontstond, waarbij problemen op zoek waren naar een oplossing, en niet andersom.

***De experimenteerruimte die met het proeftuinconcept werd gecreëerd***

De status van de proeftuinen werd zeer verschillend geïnterpreteerd door betrokkenen. Voor sommige trekkers was het niet anders dan het zoveelste project dat zij binnen de gegeven randvoorwaarden tot een goed einde moesten brengen. Bij andere trekkers was er echter het besef dat er in een proeftuin ruimte, tijd en

geld is om zaken uit te zoeken en buiten gebaande paden te treden. Soms werd die ruimte benut om helderheid te krijgen over de opgave (bijvoorbeeld door het uitvoeren van een inundatiestudie). In andere gevallen ging het om het uitzoeken van de juridische en beleidsmatige kaders voor innovaties (bijvoorbeeld in Midden-Delfland waar gezocht werd naar ruimte voor blauwe diensten), of het

ontwikkelen en toepassen van technische innovaties.

***De mogelijkheid om probleemanalyses te verdiepen en oplossingsrichtingen te verbreden***

Het feit dat de proeftuinen de beschikking hadden over additionele onderzoeksgelden maakte het mogelijk om grondiger dan gewoonlijk te kijken naar de vraag wat het probleem precies behelste en met welke (onbekende) oplossingen die problemen zo effectief en efficiënt mogelijk opgelost konden worden. Juist door het vraagstuk niet zonder meer als gegeven te beschouwen en ook gebruikelijke oplossingen niet

van normgericht denken naar effectgericht denken, waarbij niet langer meer rücksichtslos voldaan moet worden aan een vooraf vastgestelde norm, maar eerst gekeken wordt wat er mis kan gaan, waarna maatregelen worden bedacht om dat effect te verhelpen. Overigens betekende het veranderende financieel getij soms ook dat steun voor innovatietrajecten verminderde, zoals in het geval van de gemeente Midden-Delfland die mede onder druk van serieuze bezuinigingen geen geld meer wenste te investeren in innovatieprocessen rond waterbeheer.

bouwen en meervoudig ruimtegebruik.

***Delfland als innovatievoorloper***

Een derde contextfactor heeft te maken met de bestuurlijke keuze van Delfland om zich te bewijzen als één van de meest innovatieve waterschappen van Nederland. Deze keuze werkt door in de houding van medewerkers. Zij voelen zich gesteund als zij buiten gebaande paden treden. Tegelijkertijd bestaat er soms wel een kloof tussen datgene wat bestuurlijk wordt beleden en datgene wat op de werkvloer wordt gedaan.

## MEDEWERKERS VOELEN ZICH GESTEUND ALS ZIJ BUITEN DE GEBAADE PADEN TREDEN

direct van stal te halen, nam de ruimte voor innovatieve ideeën toe.

**3.2 Contextfactoren die bijdragen aan innovatie**

De omslag in het waterbeheer die we in Haaglanden aantreffen, staat niet op zichzelf. We zien die ook elders plaatsvinden, waar de contextfactoren hieronder uitdrukking aan geven.

***Veranderend financieel getij***

De afnemende financiële middelen bij Delfland vormden een sterke prikkel om na te denken over andere, efficiëntere manieren om het waterbeheer te organiseren. Dit uitte zich enerzijds in een meer pragmatische houding als het gaat om wateroverlast. Delfland maakte een omslag

***Tendens naar meer adaptief waterbeheer***

In Nederland zien we al een aantal jaren een geleidelijke omslag in het denken over het waterbeheer. Daarbij maakt de monosectorale en functionele benadering van het waterbeheer langzaam plaats voor een benadering die gericht is op het afwegen van functionaliteiten en het leveren van maatwerk. Dat betekent dat het zoeken naar oplossingen die uitgaan van het combineren van functies en het inpassen van water in de gebouwde omgeving, past in een bredere trend. We zien ook dat in Haaglanden gebruik gemaakt kan worden van een aantal issues die elders zijn opgepakt, zoals het denken over meerlaagse veiligheid, drijvend

**3.3 Programmafactoren die innovatie in de weg stonden**

***Weinig systematische toepassing proeftuinconcept***

Opvallend is dat een aantal proeftuinen nauwelijks het karakter van een proeftuin hadden. Het waren in feite gewone projecten met wat extra middelen voor kennisontwikkeling. In één geval bestond de proeftuin feitelijk uit niet veel meer dan een projectleider. In andere gevallen deed een traditionele projectgroep de kennisontwikkeling 'erbij'. In weinig gevallen fungeerde de proeftuin als platform om samen te werken in een creatieve alliantie met expliciet de ambitie om vernieuwingen te ontdekken en uit te werken.



***Gebrekkelijk bestuurlijk commitment aan het programma***

Veel bestuurders in de regio Haaglanden hebben zich slechts in beperkte mate gecommitteerd aan het kennisprogramma. Zij zaten op de lijn: we hebben hier geld in gestopt, we moeten er tenminste zoveel geld weer uithalen. En: het programma moet daadwerkelijk leiden tot het (zichtbaar) oplossen van problemen. Dat betekent dat er weinig aandacht was voor kennisontwikkeling. Het was moeilijk om daar voldoende steun voor te genereren.

***Veel organisatorisch “gedoe”***

Mede vanwege de opstelling van een

gekenmerkt als een verzameling van zeven, tamelijk losstaande, proeftuinen die gebruik maakten van een subsidieprogramma om kennisvragen te kunnen beleggen. Dit programma kreeg gaandeweg een meer adviseerende en coachende invulling. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat de proeftuinen in hoge mate autonoom waren en dat er voor het programma weinig instrumenten waren om de ontwikkeling in de proeftuinen bij te sturen. Binnen elke proeftuin werd op een aantal punten het wiel opnieuw uitgevonden en de onderlinge kruisbestuiving leidde slechts zelden tot bevruchting.

dan ook terug in de beperkte mate van participatie door niet-overheidspartijen in Waterkader Haaglanden.

***Water: stevig institutioneel verankerd***

Vervolgens is het waterbeheer stevig dichtgeregeld. Het is in hoge mate institutioneel verankerd en vastgelegd in wet- en regelgeving, in voorschriften en procedures. Dat betekent dat het waterbeheer langs bekende patronen en praktijken vorm krijgt. Daarnaast geldt dat het waterbeheer een stevig verankerde verdeling van verantwoordelijkheden kent. Voor wateroverlast geldt dat perceeleigenaren een eigen verantwoordelijkheid hebben als het gaat om

## HET WATERDOMEIN IS VOORALSNOG EEN ‘NO GO AREA’ VOOR VEEL NIET-PUBLIEKE PARTIJEN

aantal deelnemers, had het programmbureau veel energie nodig om intern de zaken op orde te houden. Deze energie kon niet worden besteed aan het inrichten van (bijvoorbeeld) een leeromgeving gericht op kennisdeling en kennisverspreiding. Het commitment van een aantal participanten om te pogen via een kennisprogramma een deel van de benodigde financiële middelen voor het waterbeheer binnen te halen was groot. Maar hun commitment om zelf te investeren in kennisontwikkeling en leerprocessen was geringer. De focus was vooral op het realiseren van de wateropgave, niet op innovatie.

***Weinig programmasturing***

Waterkader Haaglanden kan worden

**3.4 Contextfactoren die innovatie in de weg stonden*****Water als publiek belang***

Innovaties in het waterbeheer gaan niet vanzelf. We kunnen daar drie redenen voor geven. Allereerst is het waterbeheer een publiek belang. Dat betekent dat er een sterke nadruk ligt op de verantwoordelijkheden van publieke partijen (de waterbeheerder) om het waterbeheer te organiseren. Het waterdomein is vooralsnog een ‘no go area’ voor veel niet-publieke partijen. Het gaat immers om onze veiligheid en onze droge voeten, en die is per definitie een overheidstaak. Het overlaten van delen van deze taak aan anderen – met name private partijen – is per definitie gevoelig en controversieel. Dat zien we

de opvang van regenwater. De gemeente is verantwoordelijk voor de opvang van het regenwater in relatie tot de rioolcapaciteit. Het waterschap is verantwoordelijk voor het watersysteem. Innovatieve concepten hebben meestal als kenmerk dat ze zich op het snijvlak van domeinen bevinden, waardoor er hybride arrangementen nodig zijn om ze juridisch goed te verankeren. Het is dus niet voor niets dat de waterbeheerder zich zorgen maakt over de consequenties van innovatieve arrangementen, de daarmee gepaard gaande ambigüiteit over verantwoordelijkheden en het risico dat er zelfs schadeclaims uit voortvloeien. Dit leidt bijvoorbeeld in de proeftuin Plaspoelpolder tot ingewikkelde discussies. Hetzelfde geldt voor de casus Waalblok.

Afbeelding 3. water en glas: woekeren met de ruimte



***De dominantie van expertkennis***

Tot slot is het waterbeheer sterk expertgedreven. Het waterbeheer is bij uitstek een domein waarin kennis en deskundigheid hoog aangeschreven staan ter legitimering van keuzen. Deze kennis is enerzijds sterk formeel en afkomstig van de bekende kennisinstellingen binnen de waterwereld. Anderzijds is ze sterk praktijkgestuurd en gebaseerd op jarenlange ervaring. Deze kennis is niet altijd makkelijk te expliciteren, maar is wel sterk richtinggevend voor de keuzen die gemaakt wordt. Nieuwe ideeën

***Les 1. Het koppelen van problemen***

***stimuleert innovatie*** - Juist als partijen zich genoodzaakt zien uiteenlopende problemen in onderlinge samenhang op te lossen (denk aan waterberging en herstructurering), ontstaat er een prikkel om na te denken over vernieuwende oplossingen. Anders gezegd, het verknopen van problemen kan effectief zijn omdat het nieuwe oplossingen dichterbij kan brengen. Voor monosectorale opgaven volstaan traditionele, monosectorale oplossingen. Zodra opgaven echter meervoudig worden (en dus geformuleerd worden door een

enigheid over de meerwaarde ervan. De verbinding met urgente problemen in een aantal proeftuinen, maakt het soms lastig om ruimte te geven aan mogelijke fiasco's. Daarentegen zien we in andere proeftuinen dat de urgentie dermate laag is dat de ontwikkelde ideeën geen rol van betekenis spelen omdat partijen eigenlijk niet verlegen zijn om oplossingen. In proeftuinen waar de opgave dermate urgent is (bijvoorbeeld omdat de rentetikker loopt of omdat een private partij woningbouw wil realiseren), neemt de ruimte om echt vrij te ex-

## HET VERKNOPEN VAN PROBLEMEN KAN EFFECTIEF ZIJN OMDAT HET NIEUWE OPLOSSINGEN DICHTERBIJ KAN BRENGEN

en concepten (deels afkomstig uit andere domeinen), die niet zonder meer sporen met bestaande kennis en kunde hebben moeite om geaccepteerd en toegepast te worden. We zien dit bijvoorbeeld sterk terug in de proeftuin Waalblok.

### **4. Wat draagt bij aan het innovatief vermogen in het waterbeheer?**

Onze evaluatie van Waterkader Haaglanden heeft ook een aantal lessen opgeleverd over de organisatie van kennisprogramma's en de wijze waarop innovaties kunnen worden gestimuleerd en aangewakkerd. In deze paragraaf presenteren we een zevental lessen die we ontleen aan de praktijk van Waterkader Haaglanden.

consortium van belanghebbenden), neemt de behoefte aan innovatieve oplossingen toe, oplossingen die recht doen aan meerdere belangen en ambities. Met andere woorden: het compliceren van opgaven door ze te verbreden is een prikkel voor creativiteit.

***Les 2. Innovatie heeft tegelijk tijd en***

***tijdsdruk nodig*** - Het realiseren van innovatie is – paradoxaal genoeg – afhankelijk van enerzijds de beschikbaarheid van voldoende tijd om ideeën uit te werken en na te denken over wat het probleem nu feitelijk is. Anderzijds is er ook tijdsdruk nodig om op een gegeven moment beslissingen af te dwingen. Anders is het gevaar groot dat de realisatie van innovatieve ideeën op de lange baan wordt geschoven vanwege onzekerheid of on-

ploreren sterk af.

***Les 3. Innovatie is mislukt als er niet is geleerd***

- Innoveren is experimenteren. Dit betekent dat er ruimte voor experimenten moet worden gecreëerd en een omgeving waarin ook fouten mogen voorkomen. Een 'mislukte' proeftuin (zie bijvoorbeeld Plaspoelpolder) kan nog steeds een zinvolle bijdrage aan innovatie leveren, zolang er maar de mogelijkheid bestaat om te leren van wat wel en niet goed ging. De echte mislukking in proeftuinprojecten blijkt dus niet uit het wel of niet komen tot uitvoering, maar uit het wel of niet komen tot leerprocessen en kennisontwikkeling. Innovatie kan dan ook niet gevat worden in vooraf bepaalde uitkomsten en resultaten, zoals vaak vanuit financiers wel wordt verwacht. Wellicht zouden kennisprogramma's

veel sterker moeten sturen op het laten rapporteren van leerervaringen en wat daarmee gedaan is, dan op meetbare output in termen van publicaties en producten.

**Les 4. Innovatie kan niet zonder spannende samenwerking** - Wanneer personen vanuit verschillende disciplines en oriëntaties samenkomen, ontstaat er een potentiële voedingsbodem voor inspirerende uitwisseling. Het binnenboord halen van partijen waar men nog niet eerder mee heeft samengewerkt, leidt weliswaar (aan-

langrijk omdat innovatie ook betekent dat buiten bestaande paden getreden wordt en dat bestaande processen verbonden worden met het innovatietraject. Een belangrijke les is echter dat bestuurders het moeilijk vinden zich zonder mitsen en maren te committeren aan innovatietrajecten en proeftuinen, omdat de uitkomsten hiervan in zekere mate onvoorspelbaar zijn. Hier kan een olievlekwerking van uitgaan. Als bestuurlijke steun onduidelijk is, wordt ook het commitment van andere partijen aan de proeftuin op de proef gesteld. Het is daarom

focus op innovatie. Dat sluit aan bij de agenda van het Topteam Water. De proeftuinen van Waterkader Haaglanden laten zien dat er veel mogelijkheden zijn om het waterbeheer te verbeteren door meer maatwerk te leveren, efficiënter te investeren en functies te verbinden. Daartoe zijn niet altijd innovatieve oplossingen nodig, maar wel de bereidheid om zich aan te passen aan nieuwe inzichten en nieuwe eisen. Een lerende organisatiecultuur is van meer waarde dan een politiek-bestuurlijk mantra dat innovatie moet.

## HET IS BELANGRIJK DAT BESTUURDERS VOORAF HUN STEUN UITSPREKEN AAN HET PROEFTUINCONCEPT

vankelijk) tot meer transactiekosten, maar de kans dat er vernieuwende ideeën “opduiken” is ook groter. Vernieuwingen komen toch vaak tot stand als verschillende stromen van kennis min of meer toevallig op elkaar aan blijken te haken. Daarnaast neemt de relevantie van ontwikkelde kennis en innovaties toe op het moment dat deze kennis een coproductie is van partijen met verschillende perspectieven, taken en belangen.

**Les 5. Bestuurlijk commitment nodig voor proeftuin en programma** - Omdat innovatie zowel betekent dat de kans bestaat dat er dingen mis gaan of dat er geïnvesteerd wordt in zaken die uiteindelijk minder effectief blijken dan gedacht, is het van groot belang dat er een duidelijk bestuurlijk commitment bestaat. Dat is temeer be-

belangrijk dat bestuurders vooraf (gezamenlijk) hun steun uitspreken aan het proeftuinconcept en bereidheid tonen de consequenties van deze manier van werken serieus te nemen.

**Les 6. Bereidheid om een stap extra te nemen** - In potentie bieden proeftuinen een veilige omgeving waarin partijen zaken grondig kunnen verkennen en meer oplossingen dan gebruikelijk kunnen uitzoeken. Juist deze stap extra is voor publieke partijen niet altijd even vanzelfsprekend. Een waakhond in de vorm van een onafhankelijk kennisprogramma kan het duwtje in de rug geven wat daar toe nodig is.

**Les 7. Continue verbetering stimuleren in plaats van innovatie afdwingen** - In het waterbeheer is een sterke