

Evaluatie Totstandkoming Nationaal Waterplan

Eindrapport

ORG-ID

WWW.ORG-ID.ORG

Dr. Robert de Graaff
Dhr. Jack Jansen
Ir. Leo Joosten

15 juli 2010

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	5
Inleiding.....	5
Werkwijze	5
Bevindingen.....	5
Conclusies en aanbevelingen.....	8
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doelstelling van de evaluatie.....	11
1.3 Onderzoeksvragen.....	11
2. Werkwijze	12
3. Procesarchitectuur.....	15
3.1 Fase 1: de aanloop	15
3.2 Fase 2: het ambtelijke voorbereidingstraject	17
3.3 Fase 3: het bestuurlijke vaststellingstraject.....	21
3.4 Fase 4: het inspraaktraject	22
3.5 Fase 5: het politieke traject	23
4. Uitkomsten interviews.....	24
4.1 Verwachtingen en resultaten.....	24
4.1.1 Totstandkoming in algemene zin	24
4.1.2 Verwachtingen en resultaten.....	25
4.2 Doelbereik.....	28
4.2.1 Herkenning van doelen	28
4.2.2 Nieuwe doelen en nieuw omgaan met doelen	28
4.2.3 Voldoen aan wettelijke vereisten	28
4.2.4 Komen de diverse doelen voldoende terug in het NWP.....	29
4.3 Organisatie werkproces.....	29
4.3.1 Overall organisatie van het werkproces	29
4.3.2 Waardering elementen van het werkproces	30
4.4 Verloop werkproces	31
4.4.1 Rollen en verantwoordelijkheden	31
4.4.2 Procesafspraken.....	33
4.4.3 Verloop werkproces	33
4.4.4 Ondersteuning bestuurlijk besluitvorming vanuit werkproces	34
4.4.5 Opmerkingen over het werkproces zelf	34
4.5 Besluitvormingsproces	35
4.5.1 Ambtelijke besluitvorming	35
4.5.2 Cruciale momenten in het ambtelijke besluitvormingsproces.....	36
4.5.3 Verwerking inspraak; bestuurlijke besluitvorming	37
4.5.4 Aansturing werkproces door bestuurlijke besluitvorming	37

4.5.5	Cruciale momenten in het bestuurlijke besluitvormingsproces.....	38
4.5.6	Opmerkingen bij het bestuurlijke besluitvormingsproces	38
4.6	Samenwerking.....	39
4.7	Communicatie, participatie en inspraak	40
4.8	Beslist weer/beslist anders	41
4.8.1	Beslist weer.....	42
4.8.2	Beslist anders	42
4.8.3	Bruikbaar voor andere beleidsthema's?	42
5.	Rondetafelgesprekken.....	43
5.1	Werkproces	44
5.2	Doorwerking van het NWP	46
5.3	Het NWP als integraal rijksbeleid	50
6.	Conclusies en aanbevelingen.....	53
	Bijlage 1 Kwantitatief overzicht van antwoorden	56
	Bijlage 2 Uitkomsten interviews naar onderzoeksvraag	63
	Bijlage 3 Telefonische enquêtevragen Fase 3.....	71
	Bijlage 4 Deelnemers Evaluatie	81
	Bijlage 5 Schematisch weergave van multi-actorproces.....	84

Managementsamenvatting

Inleiding

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) wil leren van de totstandkoming van het Nationaal Waterplan (NWP). De aandacht is hierbij gericht op het proces van tot stand komen en de manier waarop V&W dit binnen V&W zelf, als in haar omgeving tot stand gebracht heeft. ORG-ID heeft in opdracht van DGW deze evaluatie uitgevoerd.

Werkwijze

De evaluatie is uitgevoerd in vier fasen. De eerste fase betrof het reconstrueren van proces van totstandkoming. Hiertoe heeft ORG-ID desk research uitgevoerd en een gesprek gevoerd met de projectleiders. In de tweede fase is het beeld aangevuld met de waarnemingen en oordelen van twaalf personen die ambtelijk of bestuurlijk nauw betrokken waren bij de totstandkoming. De derde fase was gericht op het breed bevragen van veertig personen die meer op afstand betrokken waren. In de vierde fase zijn de uitkomsten van de interviews geanalyseerd en zijn de bevindingen voorgelegd aan betrokkenen in de vorm van drie rondetafelgesprekken. De bedoeling van deze gesprekken was enerzijds het toetsen van de bevindingen en anderzijds het doorvertalen van de bevindingen naar leerpunten. Gedurende de derde fase heeft DGW tevens een "After action review" uitgevoerd. ORG-ID was hierbij aanwezig. De uitkomsten van deze review zijn betrokken in een van de rondetafelgesprekken.

Het gebruikte analysekader is dat van een multi-actorproces, waarbij idealiter een aantal stappen in de tijd worden doorlopen (zie figuur 1). Bij de totstandkoming van het huidige NWP is dat maar zeer beperkt gebeurt: vanuit de tijdsdruk heeft de nadruk gelegen op de fase van totstandkoming, terwijl de gemeenschappelijke voorfase is overgeslagen. In deze voorfase wordt onder meer de scope van het project gedefinieerd. Met name met het oog op de aanbevelingen voor de totstandkoming van een volgend NWP zullen we regelmatig naar deze processtappen verwijzen.

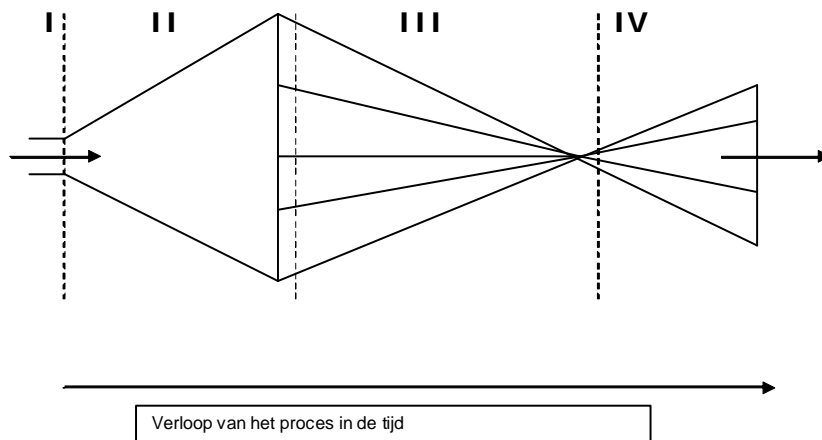
Bevindingen

De ambities voor het NWP waren bij aanvang hoog, maar de beschikbare doorlooptijd was kort. Dit is bij de evaluatie een dominant gegeven. Uiteraard levert dit de aanbeveling op om meer tijd te nemen voor een omvangrijk en integrerend plan als het Nationaal Waterplan. Deze constatering heeft echter ook gevolgen voor de waardering van de uitkomsten. Iedere respondent kende de randvoorwaarden voor de doorlooptijd die werden meegegeven aan het projectteam. Velen hebben de inspanningen gezien van het projectteam om een optimaal product te leveren binnen de gestelde randvoorwaarden. Zij hebben dit werk gerespecteerd en daarbij ook positief beoordeeld. Deze waardering nemen we mee bij het formuleren van onze bevindingen. Die hebben enerzijds betrekking op de totstandkoming van het NWP, inclusief die tijdsdruk en anderzijds op hoe het zou kunnen zijn zonder die tijdsdruk. Het laatste uiteraard in relatie tot het volgende NWP.

Doelrealisatie

Zowel het proces van het tot stand brengen van het NWP als het product in de vorm van het NWP zelf, kunnen op brede waardering rekenen. Respondenten zijn over het algemeen tevreden met de aanpak en het resultaat en onder de indruk van de korte tijd waarin het resultaat tot stand is gebracht. Niettemin zijn er risico's gelopen door het overslaan van een gezamenlijke verkennende voorfase en het overslaan van DG5-overleggen. De risico's waren met name in het najaar van 2008 voelbaar. De kwaliteit van de projectleiders, het projectteam en de DG van DGW leidde tot een adequaat managen van deze risico's.

Naar de toekomst toe wordt aanbevolen om voldoende doorlooptijd (minimaal een jaar voor het ontwerp van een dergelijk beleidsplan) te nemen om ook complexe aspecten goed te kunnen oppakken.



Figuur 1: Fase I initiatief; Fase II Voorfase: analyse, speelveld bepalen, koers zetten; Fase III Totstandkomingfase: oplossingen, onderhandelen; Fase IV implementeren

Inrichting werkproces

De inrichting van het werkproces was resultaatgericht: binnen een jaar moest er een NWP worden geproduceerd. Het projectteam heeft zich ingespannen om belanghebbenden te betrekken. De mate van openheid is ondergeschikt gemaakt aan de resultaatgerichtheid van het werkproces. De risico's op het gebied van omvang van draagvlak die met deze keuze samenhangen, zijn adequaat gemanaged. Naar de toekomst geredeneerd zouden de risico's door het uitvoeren van een voorfase kunnen worden gereduceerd.

Doorwerking

Er is bij respondenten veel waardering voor de wijze waarop gezocht is naar samenwerking met en draagvlak in de regio. Er zijn wel twijfels over de doorwerking van het beleid: "eerst zien, dan geloven". Er is nog veel onduidelijkheid over wat bij het Rijk ligt en wat bij de regio. De respondenten verwachten dat maatregelen binnen de eigen bevoegdheden van de waterbeheerders genomen worden en daarmee doorwerken. De twijfels aan doorwerking liggen bij (integrale) maatregelen buiten de eigen bevoegdheden, of maatregelen waarbij meerdere bevoegdheden samen komen.

De beleidsprocessen op de thema's waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid waren niet onderling procesmatig afgestemd. Bij het aspect waterkwaliteit is procesmatig ingezet op het doorlopen van 'trapje op, trapje af'. Hierbij werden de regionale waterbeheerplannen eerst doorvertaald naar de stroomgebiedbeheerplannen en het NWP om daarna het landelijke beleid, waar nodig weer terug te vertalen naar de regionale waterbeheerplannen. Het is belangrijk om dat ook voor de andere waterthema's te doen. Daarvoor ontbrak echter de tijd, tenzij de provincie of het waterschap die integratieslag later alsnog maakten (zoals Waternet). De late beschikbaarheid van het rapport van Commissie Veerman bemoeilijkte de totstandkoming, vooral voor minder direct betrokken partijen.

De afhankelijkheid van regionale partijen is per doel verschillend. Daarom is het ook per doel verschillend in welke mate deze partijen moeten participeren in het instrumenteren van het beleid. Hoe nadrukkelijker de gewenste integratie en doorwerking in de voorfase van een proces een plek krijgt en doorvertaald wordt naar de wijze van participeren, hoe efficiënter en effectiever het beleid geïnstrumenteerd kan worden.

Integratie

Op het gebied van integratie tussen water, ruimte en maatschappelijke functies is een belangrijke eerste stap gezet. Dat is op zichzelf genomen een prestatie. Toch geven respondenten ook aan dat het beleidsplan nog onvoldoende integraal waterbeheer borgt. De context van realisatie door regio's is complex. Integratie van waterbeheer maakt dat een aantal doelen door rijk, provincies, waterschappen en gemeenten gezamenlijk moeten worden gerealiseerd. Momenteel worden integratieopgaven op het gebied van ruimte, landbouw, visserij en recreatie doorgeschoven naar de uitvoeringsfase. Dat brengt risico's voor de daadwerkelijke realisatie van doelen met zich mee.

Tweede belangrijke punt van aandacht is dat de integrale streefbeelden in dit eerste NWP niet zijn terugvertaald naar een haalbare ambitie voor 2015. De realisatieparagrafen bevatten wel voornemens tot instrumentatie en onderzoek. De realisatie moet meeliften op het Deltaprogramma en gebruik gaan maken van een brede waaier aan onafhankelijke instrumenten en arrangementen als diverse sectorale beleidsplannen, sectorale wetgeving, sectorale beleidsprogramma's, sectorale uitvoeringsinstrumenten als Nota Uitvoeringsbudget, MIRT, ILG, ISV, etc., sectorale arrangementen als Randstad Urgent, etc. De rijksdoelen, instrumenten, arrangementen geldstromen in deze programma's zijn nog onvoldoende op elkaar afgestemd. Gevolg is dat de regio's ook voor de realisatie van rijksdoelen zelf de integratie tot stand moeten brengen.

Participatie

De ambitie voor het NWP-proces was hoog. Het moest een integraal plan worden. Dat is ook de reden dat het projectteam inzette op participatie. Zelfs het betrekken van burgers stond aanvankelijk op het programma. Vanwege de tijdsdruk en de daarom noodzakelijke prioritering is gekozen voor een korte oriënterende voorfase (zie figuur 1, fase I en II). Deze voorfase is grotendeels doorlopen binnen het projectteam.

Belanghebbenden zijn redelijk tevreden over de communicatie en mate van participatie. Toch was de organisatie van het werkproces volgend op de inhoudelijke voortgang. Minder betrokken organisaties verloren regelmatig het contact met het werkproces. Meerdere partijen vonden dat hun kans tot meedenken en meebeslissen te beperkt was omdat het besluitvormingsproces en hun rol daarbij voor hen onvoldoende doorzichtig was.

Feitelijk bepaalde de keuze om het voortraject alleen binnen het projectteam te doorlopen een optimale participatie. Het project startte daardoor zonder een gezamenlijke afbakening en mede-eigenaarschap van belanghebbenden voor ambities en doelen van het NWP. Het uitwerken van complexe ambities vraagt dit mede-eigenaarschap. Concrete aspecten waarvoor een gezamenlijke afbakening van waarde geweest zijn bij voorbeeld:

- de wijze van participatie
- integratie tussen water, ruimtelijke ordening, landbouw en de natuuropgaven
- grondwater
- stedelijke wateropgaven.

Processen als het tot stand brengen van het NWP vragen zorgvuldig relatiemanagement. Op elk moment moet het voor belanghebbenden duidelijk zijn wat de status van de voortgang is, welke mogelijkheden er zijn voor inbreng en wanneer besluitvorming verwacht wordt. Dit bleek niet het geval.

Neutrale partij als procesfacilitator

Onafhankelijkheid

Een multi-actorproces vraagt om het zorgvuldig en onpartijdig afwegen van oplossingsrichtingen. In het NWP-proces is deze onafhankelijke rol vervuld door de projectleider. Dit werd geaccepteerd omdat het projectteam gezamenlijk beslissingen nam en de direct betrokken organisaties vertegenwoordigd waren in het projectteam. De

projectleider heeft veel vertrouwen gekregen en de verwachtingen waarop het vertrouwen gebaseerd was ook waargemaakt.

De leden van het projectteam hadden echter veelal geen counterpart in hun eigen organisatie voor het organiseren van de eigen lijn. Hierdoor ontstaat ongewild een dubbelrol: inhoudelijke voorbereiding (deels interdepartementaal) en het een soort ambassadeurschap/organisator van beslissingen in de richting van de eigen lijn. Als het goed gaat is dit een heel efficiënte werkwijze, maar als het niet goed gaat, kunnen projectteamleden hun achterban verliezen of (politieke) breekpunten heel laat in het proces plotseling naar boven komen.

Vertegenwoordiging

VNG, IPO en de UvW zijn gericht op belangenbehartiging. Het werkproces moet rekening houden met de verschillende belangen. Het inschakelen van medewerkers van de ministeries, IPO en de UvW in het projectteam maakte dat het in werkproces goed rekening gehouden kon worden met deze belangen. Tegelijk moeten partijen in de fase van bestuurlijk onderhandelen voldoende bewegingsruimte houden. Het scheiden van de petten van meeschrijven en onderhandelen maakt dat IPO, de UvW en VNG expliciet een keuze moeten maken of zij naast het behartigen van de belangen via onderhandelen ook nog intensief aan het beleidsproces willen deelnemen.

Het scheiden van petten in het projectteam is wenselijk, maar kan dus het ongewilde en ongewenste bijeffect hebben dat voor deelname aan projectteams als beleidsmedewerker geen tijd beschikbaar wordt gesteld.

De betrokkenheid van IPO, de UvW en VNG is van belang voor de integraliteit en doorwerking van het NWP. Een integrale aanpak en doorwerking vraagt een beleidsgevoelige inbreng van kennis. Investeren in het 'probleem' van een andere overheid is investeren in integratie en doorwerking.

Formeel en informeel overleg

Tijdens de totstandkoming van het NWP is gezocht naar nieuwe vormen van (informeel) overleg: regiobezoeken en consultatie van belanghebbenden. Dat is gewaardeerd door betrokkenen. Maar soms kwam informeel overleg in de plaats van formeel overleg. Uiteindelijk is er niets mis gegaan, maar er was wel sprake van risico's.

Nieuwe vormen van informeel overleg blijken dus een waardevolle aanvulling op formeel overleg, maar ze zijn daar geen alternatief voor.

Gezamenlijk feitenonderzoek

Multi-actorprocessen vragen gezamenlijk feitenonderzoek. De Plan-MER is een wettelijke vorm van dergelijk onderzoek. De Plan-MER is laat opgestart. Deze studie kon relevante informatie opleveren voor besluitvorming. Mede door de lange opstartfase, resulterend in de te late aanbesteding en uitvoering was er in de inspraakperiode beperkt ruimte om eventuele aanpassingen volgend uit de Plan-MER door te voeren. Gelukkig bleek dit maar heel beperkt nodig.

Het risico bestaat dat in de uitvoering van de Plan-MER sterk gestuurd wordt vanwege de grote belangen. Om dit te voorkomen moet een Plan-MER uitgevoerd zijn voordat het plan zelf de inspraak in gaat. Alternatief is het vanaf het begin mee laten draaien van de uitvoerders van de Plan-MER in het projectteam, zodat de beleidsvarianten in het projectteam ontwikkeld worden. Vanwege de late aanbesteding is dit maar ten dele gelukt. Overigens is het uitvoeren van een Plan-MER een zoekproces. Ook in andere beleidsprocessen blijkt de Plan-MER meer sluitstuk dan medebepalend voor het beleid, zoals de Plan-MER bedoeld is.

Conclusies en aanbevelingen

De analyse van interviews en de uitkomsten van de rondetafelgesprekken leiden tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusie 1: Doelstellingen

De doelstellingen van de totstandbrenging van het Nationale Waterplan zijn, ondanks de beperkte doorlooptijd, in voldoende mate gerealiseerd. De flexibiliteit en het improvisatievermogen van het projectteam hebben in belangrijke mate bijgedragen aan dit succes.

Conclusie 2: Inrichting werkproces

De inrichting van het werkproces was resultaatgericht. De mate van openheid en transparantie was daaraan ondergeschikt. Dat leverde risico's op in termen van samenwerking en draagvlak. Deze risico's zijn adequaat gemanaged, maar hadden door het uitvoeren van een voorfase (zie figuur 1, fase II) en een transparantere inrichting van het werkproces verder gereduceerd kunnen worden.

Conclusie 3: Doorwerking

Er is waardering voor de wijze waarop gezocht is naar samenwerking met en draagvlak in de regio. Niettemin zijn er twijfels over de doorwerking van het NWP. Die twijfels liggen niet bij maatregelen die waterbeheerders binnen hun eigen bevoegdheden kunnen treffen, maar bij (integrale) maatregelen buiten die directe bevoegdheden.

Conclusie 4: Integratie

Het NWP zet een eerste belangrijke stap op het gebied van integratie tussen water, ruimte en maatschappelijke functies. Toch wordt deze integratie voor veel aspecten nog doorgeschoven naar de uitvoeringsfase. Dat brengt risico's voor de daadwerkelijke realisatie van de doelen met zich mee.

Conclusie 5: Participatie

Belanghebbenden zijn redelijk tevreden over de communicatie en mate van participatie. Toch heeft de keuze om de voorfase alleen binnen het projectteam te doorlopen een optimale participatie beperkt. Het project startte daardoor zonder een gezamenlijke afbakening en mede-eigenaarschap van belanghebbenden voor ambities en doelen van het NWP. Concrete aspecten waarvoor een gezamenlijke afbakening van waarde geweest zou zijn, zijn bijvoorbeeld:

- de wijze van participatie
- integratie met ruimtelijke ordening, landbouw en natuuropgaven
- grondwater
- stedelijke wateropgaven

Conclusie 6: Inrichting projectteam

Het betrekken van vertegenwoordigers van direct betrokken partijen als medewerkers in een projectteam waarin op basis van consensus gewerkt wordt, is een waardevolle efficiënte en effectieve wijze van werken gebleken. De belangen van de betrokken organisaties moeten dan wel onafhankelijk georganiseerd worden. Dit was niet altijd het geval. Hierdoor liep het project risico.

Conclusie 7. Formeel en informeel overleg

Er is gezocht naar nieuwe vormen van (informeel) overleg: korte lijntjes en actief de regio en belanghebbenden opzoeken. Dat is gewaardeerd door betrokkenen. Maar soms kwam informeel overleg in de plaats van formeel overleg. Dat bracht risico's met zich mee.

Conclusie 8: Gezamenlijk feitenonderzoek; Plan-MER

De Plan-MER was als toetsingskader maar beperkt mede sturend voor de invulling van het NWP.

Aanbeveling 1: Doorlooptijd (bij vergelijkbaar beleidsproces)

Neem voldoende doorlooptijd (minimaal een jaar voor het ontwerp van een dergelijk integraal beleidsplan) om ook complexe aspecten goed te kunnen oppakken.

Aanbeveling 2: Inrichting werkproces (bij vergelijkbaar beleidsproces)

Laat een interactieve voorfase (zie figuur 1, fase II) voorafgaan aan de fase van tot stand brengen van het beleidsplan. Betrek belanghebbenden zo vroeg mogelijk in het traject. Benoem in de voorfase per beleidsdoel op interactieve wijze zo concreet mogelijk welke doorwerking en mate van integratie bereikt moet worden en vertaal dit in maatwerk participatie van betrokken partijen.

Aanbeveling 3: Doorwerking (nu)

Monitor het proces van de uitvoering van het huidige NWP. Evalueer wat er in de regio's gebeurt. Breng de komende jaren scherpere in de doelen van het Rijk en de wijze waarop het rijk dat als regisseur met de regio's samen doet. Doe hetzelfde met de doelen die de regio's moeten realiseren en specificeer daarbij de rol die het rijk als partner inneemt en de faciliteiten die het rijk hiervoor aan de regio biedt. Schakel hierbij interfaces Rijk/regio in.

Aanbeveling 4: Integratie beleid (bij vergelijkbaar beleidsproces)

Integratie vraagt bestuurlijke wil. Betrek de beleidssectoren ruimte, landbouw, visserij en recreatie in de bestuurlijke verkenning tijdens een voorfase. Leg na die voorfase voorafgaand aan het ambtelijke beleidsproces, de ambities voor integratie bestuurlijk vast.

Aanbeveling 5: Integratie uitvoering (nu)

Integreer de komende jaren zoveel mogelijk de uitvoering van het NWP. Het Deltaprogramma is hiervoor een belangrijk voertuig. Alle inhoudelijke beleidssporen moeten tijdig doorlopen zijn, voordat zij doorvertaald worden naar het tweede NWP.

Aanbeveling 6: Participatie (bij vergelijkbaar beleidsproces)

Processen als het tot stand brengen van het NWP vragen zorgvuldig relatiemanagement. Op elk moment moet het voor belanghebbenden duidelijk zijn wat de status van de voortgang is, welke mogelijkheden er zijn voor inbreng en wanneer besluitvorming verwacht wordt. Stel hiervoor een omgevingsmanager aan die namens de projectleiding het relatiebeheer uitvoert, de verwachtingen van belanghebbenden stuurt en bewaakt dat deze verwachtingen in het werkproces worden vervuld.

Aanbeveling 7: Inrichting projectteam (bij vergelijkbaar beleidsproces)

Betrek vertegenwoordigers van direct betrokken partijen als medewerkers in een projectteam. Organiseer de belangen van de betrokken partijen onafhankelijk. Bespreek na het doorlopen van de voorfase hoe de medewerkers effectief en efficiënt kunnen worden ingezet welke randvoorwaarden hiervoor gelden.

Aanbeveling 8: Formeel en informeel overleg (bij vergelijkbaar beleidsproces)

Informeel overleg is flexibel en doelgericht en daarmee een waardevolle aanvulling van formeel overleg. Blijf daarnaast vooraf afgesproken momenten op ambtelijk directieniveau en bestuurlijk niveau gebruiken, ook als deze niet 100% voorbereid kunnen worden. Dit vraagt van bestuurders een open houding en meedenken.

Aanbeveling 9: Gezamenlijk feitenonderzoek; Plan MER (bij vergelijkbaar beleidsproces)

Bij het starten van dergelijke omvangrijke beleidstrajecten onder tijdsdruk moet het uitvoeren van de Plan-MER direct worden aanbesteed en moeten de deskundigen de gelegenheid krijgen om het hele proces mee te draaien met het projectteam zodat direct met het beleidsplan ook de Plan-MER kan worden opgeleverd.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Nationaal Waterplan (NWP) beschrijft de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid. Het is de opvolger van de Vierde Nota Waterhuishouding uit 1998 en vervangt alle voorgaande Nota's Waterhuishouding. Het NWP gaat over waterveiligheid, wateroverlast, droogte en waterkwaliteit. Op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) heeft het NWP voor de ruimtelijke aspecten de status van structuurvisie en vervangt op onderdelen het beleid uit de Nota Ruimte voor IJsselmeer, Noordzee en rivieren. De 4 stroomgebiedbeheerplannen die Nederland opstelt ter implementatie van de Kaderrichtlijn Water maken onderdeel uit van het NWP.

Het NWP is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, in samenwerking met de ministeries van VROM en LNV, het IPO, de UvW en de VNG, in interactie met belanghebbenden.

Het ministerie van V&W wil leren van de totstandkoming van het NWP: wat ging goed, wat ging fout en wat voor betekenis heeft dat voor toekomstige beleidstrajecten? Daarbij gaat het minder om de inhoud van het NWP, als wel om het proces van tot stand komen en de manier waarop V&W dit binnen V&W zelf, als in haar omgeving tot stand gebracht heeft.

Deze rapportage beschrijft de evaluatie zoals die in de periode januari t/m juni 2010 is uitgevoerd door ORG-ID.

1.2 Doelstelling van de evaluatie

De evaluatie richt zich op het beschrijven en analyseren van de totstandkoming van het NWP, met als doel de opgedane kennis over het totstandkomingproces te behouden en van de ervaring te leren, vooral ook gericht op andere vraagstukken waar het Ministerie van V&W voor staat. De implementatie van de Kaderrichtlijn Water (totstandkoming van de SGBP's) is in een apart traject geëvalueerd.

1.3 Onderzoeksvragen

De evaluatie richt zich op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat waren de verwachte opbrengsten rond het NWP in termen van kwaliteit, draagvlak, samenwerking en vernieuwing?
2. Hoe zag de organisatiestructuur voor de totstandkoming van het NWP er uit en heeft deze gefunctioneerd?
3. Hoe was de besluitvorming georganiseerd en was dit adequaat?
4. Hoe was het werkproces georganiseerd en was dit adequaat?
5. Hoe was de relatie tussen het werk- en het besluitvormingsproces en heeft dit goed gefunctioneerd?
6. Hoe verliep de samenwerking, binnen het Ministerie van V&W, tussen ministeries, tussen rijk en regio en met belangengroeperingen?
7. Hoe was de communicatie, participatie en inspraak vormgegeven en heeft dat goed gefunctioneerd?

2. Werkwijze

ORG-ID heeft bij de evaluatie de volgende fasen doorlopen:

Fase 1. Opzet evaluatiekader

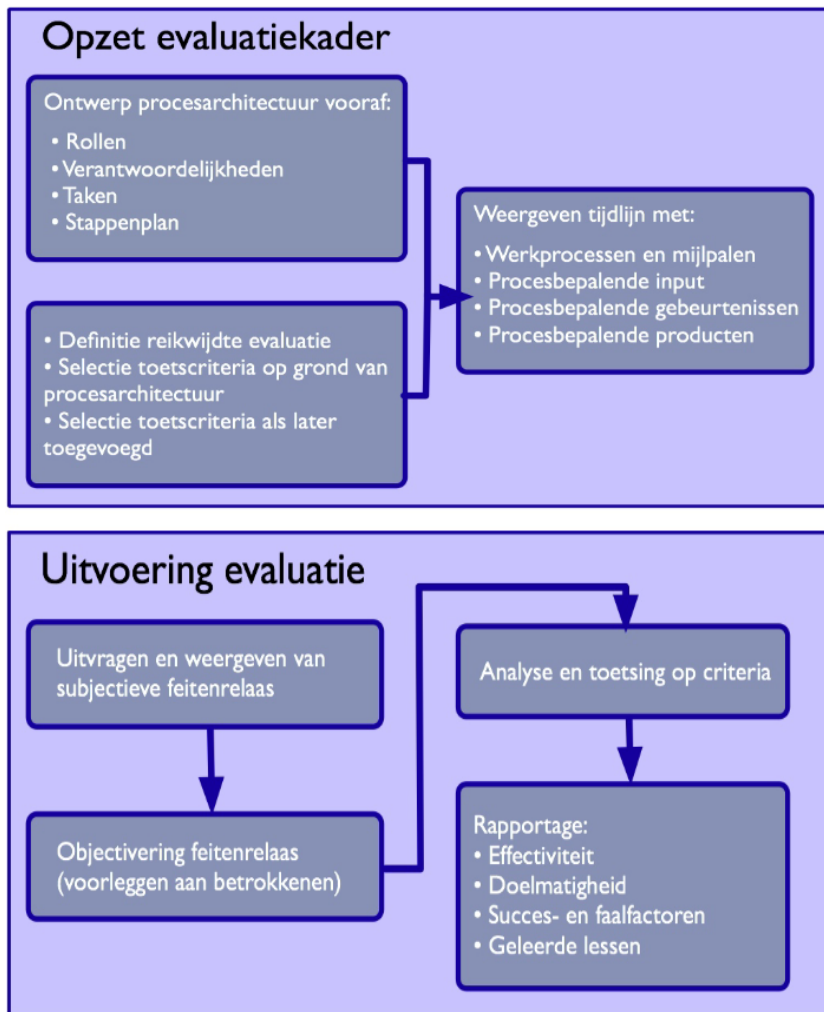
Fase 2. Uitvoering kwalitatief onderzoek (subjectieve feitenrelaas)

Fase 3. Uitvoering kwantitatief onderzoek

Fase 4. Uitvoering analyse, rondetafelgesprekken

Fase 5. Rapportage

De onderzoeksmethodiek is schematisch weergegeven in de figuur 2.1.



Figuur 2.1: Opzet evaluatiekader en uitvoering evaluatie

Bij de opzet van de evaluatie is rekening gehouden met de mate van betrokkenheid van respondenten. Deze zijn gekozen uit drie ringen:

- 1^e ring: de projectleider en het projectteam
- 2^e ring: betrokken ministeries, koepelorganisaties en andere afdelingen van V&W
- 3^e ring: individuele provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke partijen, wetenschap en adviescommissies.

Fase 1. Opzet evaluatiekader (organisatie, verloop en opbrengsten)

Allereerst is op basis van schriftelijke informatie het werkproces gereconstrueerd. Hierbij ging vooral aandacht uit naar werkprocessen, mijlpalen, belangrijke input,

gebeurtenissen en producten. Deze reconstructie is met de projectleiders (1^e ring) doorgesproken en vervolgens aangepast en aangevuld.

Zo veel mogelijk is achterhaald welke doelen er in het werkproces werden nagestreefd. Daarbij is verkennend aandacht besteed aan de vraag in hoeverre deze doelen zijn bereikt en of er andere opbrengsten waren. De opbrengsten zijn enerzijds inhoudelijk (kwaliteit plannen) en anderzijds procesmatig (bijv. draagvlak, verbetering van samenwerking en vertrouwen). De nadruk lag op het proces van totstandkoming. Het resultaat van Fase 1 is besproken met de begeleidingsgroep en terug te vinden in hoofdstuk 3.

Fase 2. Uitvoering kwalitatief onderzoek (subjectieve feitenrelaas)

In fase 2 is het kwalitatieve onderzoek uitgevoerd. De eerste stap was het houden van twaalf diepte-interviews met sleutelfiguren dicht betrokken bij het werkproces (1^e ring en 2^e ring). De interviews waren er op gericht om in beeld te brengen hoe het proces doorlopen is en hoe proces en resultaten zijn gewaardeerd.

De interviews werden afgenomen op basis van een halfgesloten vragenlijst (een combinatie van open en voorgestructureerde vragen met antwoorden op een vijfpuntsschaal met toelichting). De interviews duurden gemiddeld 45 minuten.

Op basis van de uitkomsten van deze interviews is de vragenlijst voor het kwantitatieve onderzoek opgezet (zie bijlage 3). De vragenlijst bevat 3 typen vragen:

- Vragen naar verwachtingen en wensen (wat verwachtte men van het proces en in hoeverre zijn verwachtingen uitgekomen?)
- Waarderingsvragen (hoe heeft de gekozen opzet gewerkt en wat waren de sterke en zwakke punten?)
- Verklarende-/aanbevelingsvragen (hoe kan het anders/beter en wat zijn aanbevelingen voor vervolg en andere beleidsterreinen?).

Voor de waardering gebruiken we twee interpretatiekaders:

- Standaard programmamanagement¹ met ondermeer tijd als sturingsparameter.
- 'Verbinden met vertrouwen' een aanpak voor het doorlopen van complexe Multi-actorprocessen².

De keuze van de respondenten en de vragenlijst is besproken met de begeleidingsgroep.

Fase 3. Uitvoering kwantitatief onderzoek

Bij 40 respondenten uit de derde ring is vervolgens een telefonische enquête afgenomen met behulp van de vragenlijst. De gesprekken namen gemiddeld 45 minuten in beslag. Na 24 interviews heeft ORG-ID een tussenrapportage opgesteld en op grond van deze tussenrapportage zijn de rondetafelgesprekken geprogrammeerd. De tussenrapportage en de voorbereiding van de rondetafelgesprekken (zie hoofdstuk 5) zijn besproken met de begeleidingsgroep.

Vragen over representativiteit zijn bij deze evaluatie niet aan de orde. De populatie is nauw omschreven. Uitspraken zijn van kwalitatieve en niet van statistische aard. Dat geldt voor bepalingen van minderheid- en meerderheidsopvattingen, alsook voor vergelijkingen tussen groepen respondenten.

Fase 4. Analyse, rondetafelgesprekken

De uitkomsten van de interviews zijn geanalyseerd en voorgelegd aan de begeleidingsgroep en de genodigden voor de rondetafelgesprekken. Hoofdstuk 4 bevat de analyse van de interviews. In hoofdstuk 5 zijn de uitkomsten van de rondetafelgesprekken opgenomen.

¹ zie: Wijnen G. en R. Kor, 50 checklisten voor project- en programmamanagement, Kluwer, 2001

² Nuiver H., L. Reijerkerk, L. Rookhuizen, H. Schrijver, B. Wijffels, H. van Zijst. 2008. Verbinden met vertrouwen. Hoe partijen met verschillende belangen strategisch kunnen samenwerken. Van Gorcum, Assen.

Fase 5. Rapportage

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen. De conceptrapportage is voorgelegd aan de deelnemers aan de rondetafelgesprekken en de begeleidingsgroep. Hun commentaar is in de definitieve eindrapportage verwerkt.

3. Procesarchitectuur

Hoe was het proces rond de totstandkoming van het Nationaal Water Plan (NWP) opgezet en hoe is dat in grote lijnen verlopen? In het navolgende gaan we achtereenvolgens in op het processchema voor de verschillende fasen van de totstandkoming van het NWP en geven we een kort overzicht van het verloop van deze fasen. We baseren ons daarbij in belangrijke mate op het Plan van Aanpak van 6 februari 2008, het interview met de projectleiders van 14 januari 2010 en verslagen van bijeenkomsten van LBOW/NWO. Aanvullende informatie kwam uit de diverse interviews.

In figuur 3.1 is een chronologisch overzicht gegeven van de inrichting van het proces, met de belangrijkste processtappen in de tijd, vanaf het aantreden van het Kabinet Balkenende IV in februari 2007 t/m het controversieel verklaren van het NWP-dossier door de Tweede Kamer in maart 2010. We onderscheiden daarin 5 fasen:

- Fase 1: de aanloop (februari t/m december 2007)
- Fase 2: het ambtelijke voorbereidingstraject (januari 2008 t/m augustus 2008)
- Fase 3: het bestuurlijke vaststellingstraject (september 2008 t/m december 2008)
- Fase 4: het inspraaktraject (januari 2009 t/m de vaststelling in december 2009)
- Fase 5: het politieke traject (januari 2010 t/m medio maart 2010).

In het schema zijn de bestuurlijke en ambtelijke lijn apart weergegeven. In een derde kolom zijn (tussen)producten weergegeven. In een 4^e kolom zijn bepalende momenten en gebeurtenissen weergegeven.

3.1 Fase 1: de aanloop

Tot aan het aantreden van het Kabinet Balkenende IV in februari 2007 waren de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid vastgelegd in de Vierde Nota Waterhuishouding uit 1998. Het coalitieakkoord dat aan de basis lag van het Kabinet kondigde al aan *“dat het watermanagement in ons land opnieuw wordt gezien in het licht van klimaatverandering.”* Daarnaast werd door het Kabinet de noodzaak onderkend om meer samenhang in het waterbeleid aan te brengen, zowel binnen het waterbeleid zelf als in de relaties met andere beleidsdomeinen. Tenslotte werd geconstateerd dat het waterbeleid in toenemende mate tegen de grenzen van zijn mogelijkheden aanliep.

Deze drie redenen waren voor Staatssecretaris Huizinga richtinggevend voor het opstellen van de Watervisie, een uitgewerkte Kabinetsvisie op het toekomstige waterbeleid, die in de periode maart t/m september 2007 tot stand is gekomen. De Watervisie bevatte vijf speerpunten:

- Nederland klimaatbestendig maken
- Met water een sterkere economie maken
- Duurzaam leven met water
- Met waterkennis wereldwijd helpen
- Herontdekken van ‘leven met water’

De Watervisie agendeerde de belangrijkste beleidsuitdagingen. De Watervisie moet worden gezien *“... als het begin van het proces dat vanuit een duurzaamheidperspectief toewerkt naar een integraal plan voor de klimaatbestendige waterhuishouding van Nederland”* en als *“... de opmaat naar het eerste Nationale Waterplan.”*³

³ Watervisie 'Nederland veroveren op de toekomst', als vastgesteld op 7 september 2007 door de Ministerraad

	Bestuurlijke lijn	Ambtelijke lijn	Producten	Bepalende gebeurtenissen
2007				
Februari	Aantreden kabinet Balkenende IV			
Maart t/m augustus		Totstandkoming watervisie		
September			Watervisie	
Oktober	Opdracht opstellen NWP	Kwartiermakersteam NWP		
November				
December			Concept PvA	
2008				
Januari		Projectteam aan de slag	Advies procesversnelling	
Februari			Definitief PvA	
Maart				
April			Dummy 2	Regioconsultatie
Mei				Besluit alle afzonderlijke nota's integreren
Juni		Bezoeken aan de regio	Draagvlak	
Juli				Druk wettelijke dead-line
Augustus		Projectteam neemt penvoering over van deelprojectleiders	Dummy 3	Keuze om niet uit te stellen, maar te zorgen voor transformatie van "bullet-lijst" (dummy 3) naar "verhaal" (1e concept NWP).
1e helft september		Incorporatie Advies Deltacommissie in 1e concept NWP	1e concept NWP	Advies Deltacommissie en kabinetsbeslissing over advies.
2e helft september	Bestuurlijke bespreking 1e concept NWP			Kritische ontvangst 1e concept NWP in LBOW door IPO en UvW
Oktober			2e concept NWP	Ingelaste LBOW-vergadering
November	Bestuurlijke besluitvorming		3e concept NWP	
December		ontwerp-NWP in CDL en RDL	Ontwerp NWP	Potentiele breekpunt met LNV rond 'water stuurt'
< 22 december	Vaststelling ontwerp NWP in ministerraad 27 nov			Start inspraakprocedure SGBP; Ontwerp NWP ter info
2009				
Januari		(7) Inspraakbijeenkomsten SGBP's		Formele kennisgeving landelijke dagbladen; advertentiecampagne Weinig tijd beschikbaar
Februari			1e stavaza inspraak	Totaal 158 reacties plus adviezen 5 adviescommissies
Maart		Screening PWP's op afstemming met NWP		Besproken met alle afzonderlijke provincies; voorstellen wijziging verwerkt
April	1e vergadering NWO			
Mei		Hoorzitting NWP Afstemming reacties op inspraak NWP, PWP's en WBP's	1e concept Nationale NvA	Afstemmen concept reactie op de diverse waterplannen 21 mei start inspraak NWP
Juni	Voortgangsbespreking inspraak	Verwerking inspraakreacties		(22 juni) Einde inspraakprocedure NWP en SGBP's
Juli			2e concept nationale NvA	
Augustus				
September	concept NvA's in NWO			Afstemming laatste punten
Oktober		NvA gereed		NvA vastgesteld
November	Vaststelling NvA	NWP in CDL en RDL		
December				
< 22 december	Vaststelling NWP en NvA in ministerraad	Toezending NvA en NWP aan Parlement. Begin standstill en planperiode.		
2010				

Figuur 3.1: processchema totstandkoming NWP

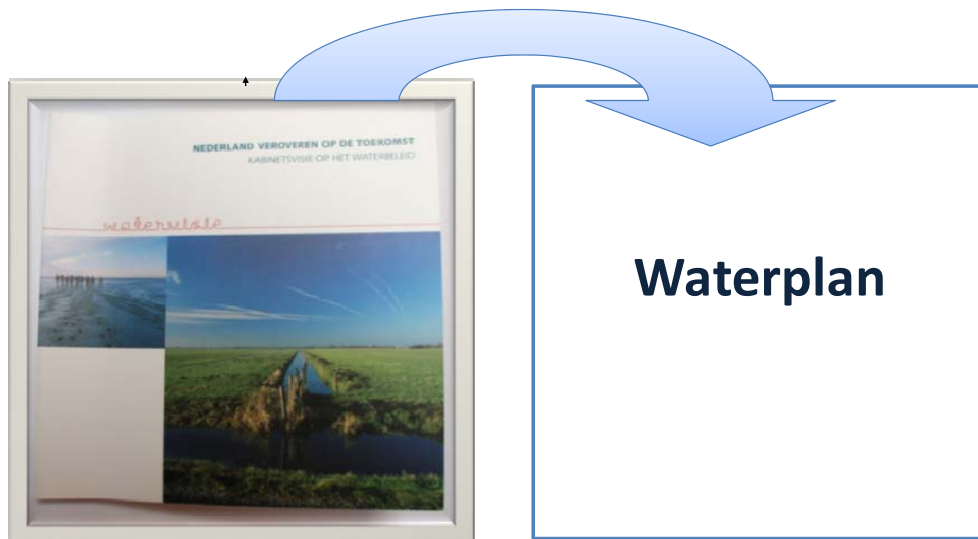
Daarbij werd onderkend dat het om een grote opgave ging waarin veel partijen zouden moeten samenwerken: *“De rijksoverheid kan dit niet alleen. Het is nodig samen te werken met waterschappen, provincies en gemeenten, maar ook met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties”*.

In september 2007 leidde dit tot een opdracht aan een kwartiermakerteam van 4 personen binnen DG-Water om de opstelling van het eerste Nationale Waterplan te gaan voorbereiden. In de resterende maanden van 2007 heeft dit team vele gesprekken gevoerd en gewerkt aan een concept Plan van Aanpak, dat in januari 2008 leidde tot de samenstelling van een ambtelijk projectteam waarin de meest relevante betrokken partijen participeerden. Vanaf dat moment kon het ambtelijke voorbereidingstraject van start.

3.2 Fase 2: het ambtelijke voorbereidingstraject

Doel

Het primaire doel van het ambtelijke voorbereidingstraject was het organiseren van het proces om te komen van Watervisie tot Nationaal Waterplan.



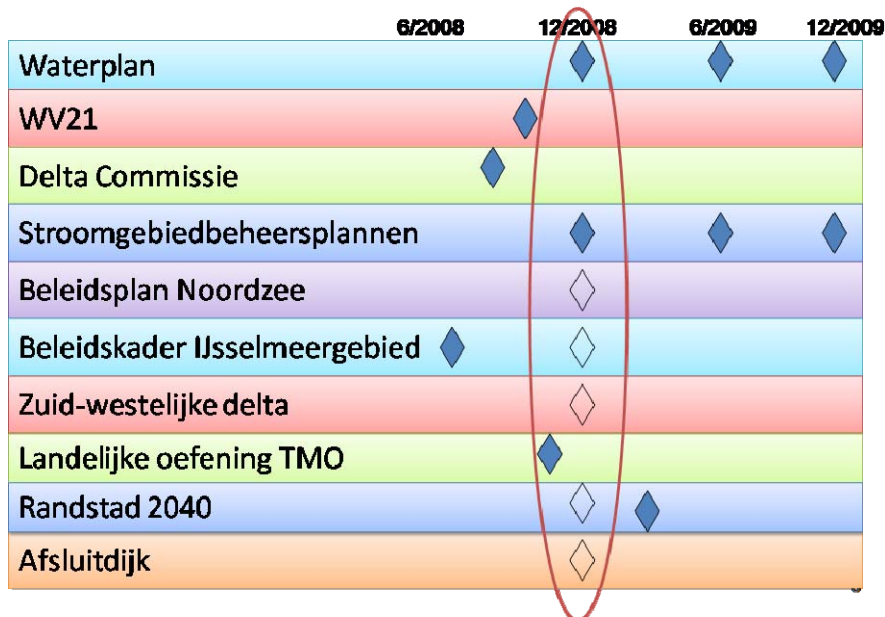
Figuur 3.2: Watervisie als opmaat (Bron: Presentatie Jos van Dalen lunchbijeenkomst DGW, feb 2008)

Organisatie

Het ambtelijke projectteam, dat bestond uit een projectleider, een plaatsvervangend projectleider en 2 andere vertegenwoordigers van DGW, evenals vertegenwoordigers van V&W-HJDZ, RWS-SDG, RWS-Waterdienst, VROM-DGR, VROM-DGM, LNV, IPO en Unie van Waterschappen ging in januari 2008 van start.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat was de politieke opdrachtgever. Binnen DGW was de directeur-generaal gedelegeerd opdrachtgever voor het projectteam. Het overleg op bewindsliedenniveau (met V&W, VROM, LNV, EZ en OS) vond plaats onder de vlag van het thema 'duurzaamheid-water'. Het 5 DG-oveleg zou fungeren als ambtelijke stuurgroep. Dit is in de praktijk niet gebeurd. Bestuurlijke afstemming met de andere overheden vond plaats in het LBOW en LBOH.

Van het begin af aan was duidelijk dat het tijdsbestek om te komen tot de opstelling van het Ontwerp-NWP kort zou zijn (minder dan een jaar) en dat in hoge mate gebruik zou moeten worden gemaakt van toeleverende beleidsproducten vanuit verschillende DGW-programma's en andere departementen.



Figuur 3.3: Afstemming met andere dossiers (Bron: Presentatie Jos van Dalen lunchbijeenkomst DGW, feb 2008)

Het projectteam werkte vanuit de visie dat het voor het creëren van externe betrokkenheid belangrijk was om "... zo min mogelijk gebruik te maken van formele structuren en zoveel mogelijk er op uit te trekken naar die plaatsen waar de opgaven liggen. Daarbij hoorde het houden van bilats, het afleggen van werkbezoeken, het betrekken van specialisten en het uitnodigen van mensen met een visie op water."⁴.

De besluitvormingsstructuur en werkstructuur zijn weergegeven in figuur 3.4. De werkstructuur is daarbij weergegeven in een ringenschema:

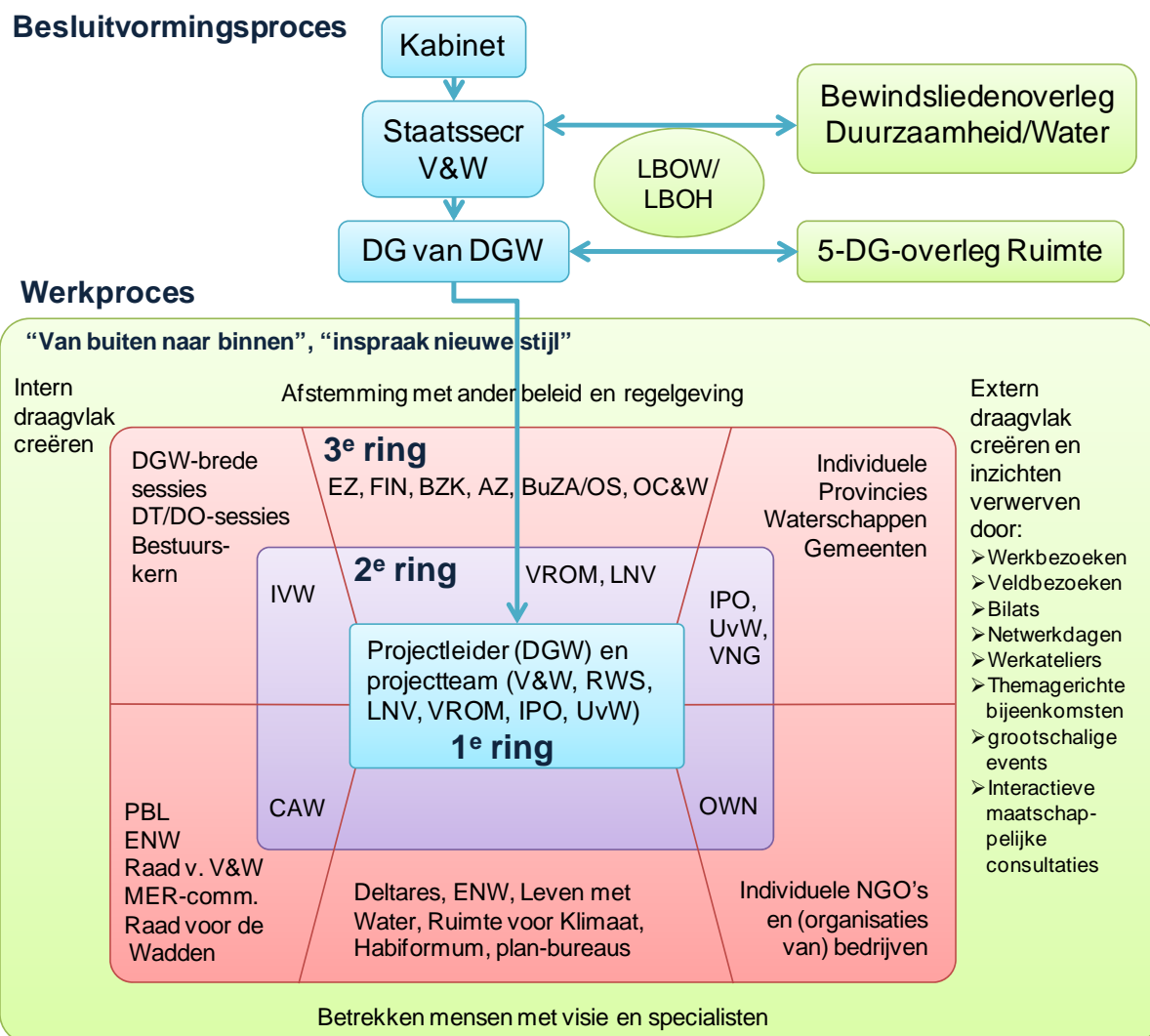
- In de binnenste 1^e ring het projectteam, waar het eigenlijke werk plaatsvond.
- In de 2^e ring de organisaties die actief betrokken waren in het proces: de afdelingen van V&W en de andere departementen die beleidsproducten aanleverden, evenals de organisaties met een meebeslissende of anderszins prominente participerende rol.
- In de 3^e ring de organisaties op wat grotere afstand die geacht werden 'mee te denken' en 'mee te weten'.

Daarnaast is het ringenschema in 6 segmenten onderverdeeld:

- Verkeer en Waterstaat
- Andere departementen
- Andere overheden
- Maatschappelijke organisaties
- Kennisinstellingen
- Adviesraden.

In de buitenste ring is telkens aangegeven wat de inzet was in het desbetreffende segment. Ook is aangegeven welke instrumenten daarvoor werden ingezet.

⁴ Plan van Aanpak, 6 feb 2008



Figuur 3.4: Betrokken partijen bij werkproces en besluitvormingsproces NWP

Verloop van het proces

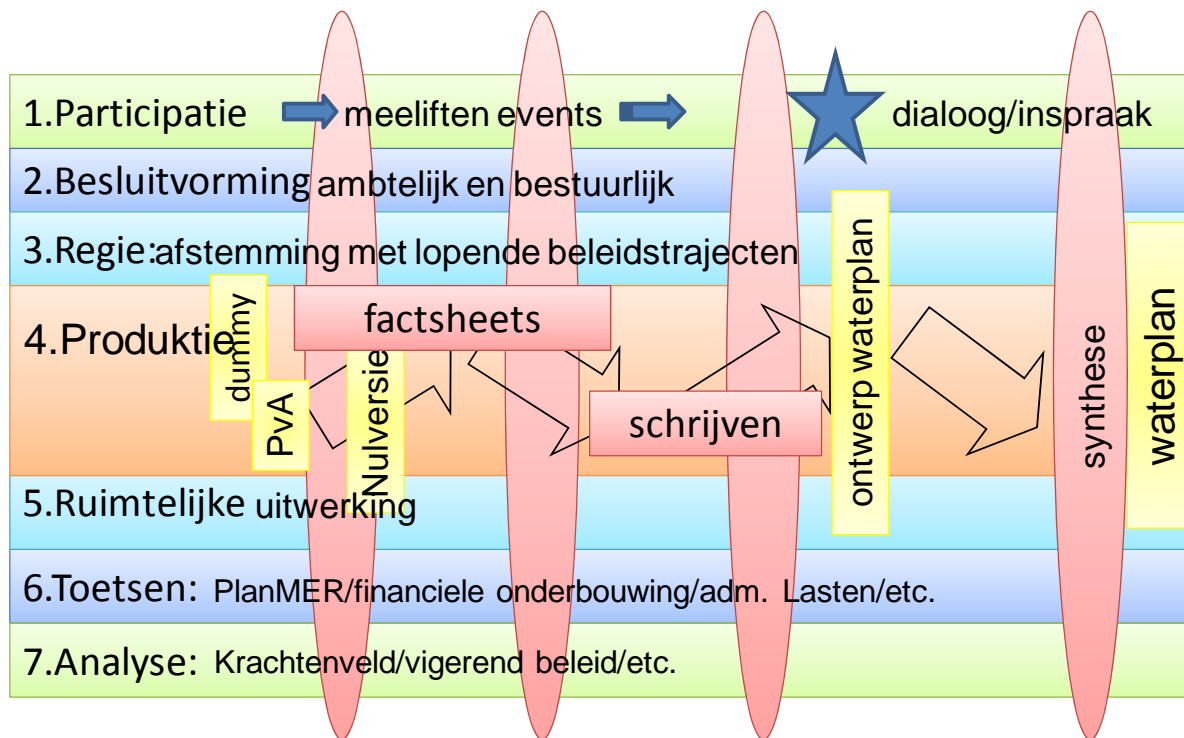
In februari 2008 produceerde het projectteam het definitieve Plan van Aanpak, met daarin een beschrijving van:

- Aanleiding, afbakening en gewenste resultaat van het NWP
- Vereisten en inhoud van het NWP
- Een visie op het proces
- Een uitwerking van de organisatie van dat proces
- Een planning en een overzicht van de benodigde financiën.

Bij het schrijven van dit plan van aanpak is gebruik gemaakt van adviezen uit het rapport ‘Snel en Zorgvuldig’⁵.

In de maanden daarna is het proces op poten gezet. Daarbij is een aanpak via 7 sporen gehanteerd. (zie figuur 3.5). Daarbij was nog niet op voorhand duidelijk dat de diverse nota's geïntegreerd zouden worden in het NWP. Dat besluit is pas in mei 2008 genomen.

⁵ Snel en zorgvuldig. Advies voor procesversnelling bij het maken van het Nationaal Waterplan, Arcadis 2008



Figuur 3.5: Procesaanpak: parallelle sporen (Bron: Presentatie lunchbijeenkomst DGW, feb 2008, Jos van Dalen)

Vanaf mei 2008 waren aanpak en inhoud dusdanig uitgekristalliseerd dat het projectteam de wens om de regio in te gaan kon invullen: in mei, juni en juli zijn er vele regiobezoeken afgelegd en andere bilaterale overleggen gehouden, waarbij leden van het projectteam actief de dialoog aangingen.

In de loop van het proces zijn diverse dummy's van het NWP geproduceerd. In juli/augustus 2008 is de 3^e dummy geproduceerd, waarin 'alles' stond opgeschreven. Een dik rapport, dat nog samenhang ontbeerde en waarin noodzakelijke keuzes nog niet waren gemaakt.

In augustus 2008 is toen het besluit genomen dat het projectteam de schrijven van de deelprojectleiders zou overnemen. Dummy 3 is toen qua omvang gehalveerd en omgeschreven naar een verhaal. Omdat tegelijkertijd het Advies van de Deltacommissie uitkwam, dat binnen korte tijd door het Kabinet werd overgenomen, kon dit meteen worden geïncorporeerd. Halverwege september 2008 was het 1^e concept van het NWP een feit.

Bestuurlijke betrokkenheid

De bestuurlijke betrokkenheid is in de fase van ambtelijke voorbereiding vooral procesmatig van karakter geweest. Het bestuurlijke kader gaf veel vertrouwen aan de DG van DGW en het projectteam. Het bestuurlijke proces startte feitelijk met de behandeling van het 1^e concept NWP.

3.3 Fase 3: het bestuurlijke vaststellingstraject

Doel

Het primaire doel van dit traject was de bestuurlijke vaststelling van het Ontwerp-NWP.

Organisatie

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat was de politieke opdrachtgever. Binnen DGW was de directeur-generaal gedelegeerd opdrachtgever voor het projectteam. Het overleg op bewindslidenniveau (met V&W, VROM, LNV, EZ en OS) vond plaats onder de vlag van het thema 'duurzaamheid-water'. Het 5 DG-overleg zou fungeren als ambtelijke stuurgroep. Dit is in de praktijk niet gebeurd. Uiteindelijk heeft deze afstemming, laat in het proces (november 2008), plaatsgevonden in de Commissie Duurzame Leefomgeving (CDL). Bestuurlijke afstemming met de andere overheden vond plaats in het LBOW en LBOH.

Verloop van het bestuurlijke proces

De bestuurlijke betrokkenheid in het ambtelijke voorbereidingstraject was betrekkelijk 'op afstand'. Dat veranderde half september met de presentatie van het 1^e concept van het NWP, de opmaat voor een intensief bestuurlijk proces. De belangrijkste bestuurlijke arena was het LBOW/LBOH.

In het LBOW/LBOH van 1 oktober 2008 werd het 1^e concept kritisch ontvangen, met name door IPO en de Unie van Waterschappen. Beide organisaties gaven aan grote zorgen te hebben bij de snelheid waarmee en de tijdsdruk waaronder het NWP werd opgesteld en afgerond. Men gaf aan dat er onvoldoende tijd beschikbaar was om het waterplan met de leden inhoudelijk te bespreken en draagvlak te verkrijgen. Daarnaast gaven beide organisaties aan inhoudelijke problemen te hebben met dit 1^e concept, met name op het vlak van het Deltaprogramma, de waterveiligheid, de ruimtelijke doorwerking, de manier van werken en uitwerking in de regio, de zoetwatervoorziening en de waterkwaliteit.

Om het geheel in goede banen te leiden is vervolgens een intensief bilateraal traject opgestart, waarin veel onduidelijkheden zijn weggenomen. Dit culmineerde uiteindelijk in een ingelast bestuurlijk overleg op 22 oktober, waar een 2^e concept van het NWP werd besproken en waar alle resterende pijnpunten intensief zijn doorgesproken. Dat leidde vervolgens tot de productie van een 3^e concept waarover op 12 november overeenstemming werd bereikt.

Begin december leidde dit tot het Ontwerp-NWP. Op 22 december 2008 is het Ontwerp-NWP vastgesteld door de Ministerraad en startte de inspraakfase.

Betrokkenheid andere gremia

Het 1^e concept van het NWP is begin oktober ook besproken in het Overlegorgaan Water en Noordzee (OWN), het gespreksforum van DGW met de maatschappelijke organisaties. Het 2^e concept is begin november besproken in het Commissie Duurzame Leefomgeving (CDL). Het commentaar van de CDL is meegenomen in het 3^e concept. Het 3^e concept is besproken in de Raad voor Duurzame Leefomgeving (RDL), nogmaals in de CDL en in de Ministerraad (MR).

3.4 Fase 4: het inspraaktraject

Doel

Inzet van het inspraaktraject was om te komen tot gelijktijdige vaststelling van het Nationaal Waterplan, de stroomgebiedbeheerplannen in het kader van de Kaderrichtlijn Water, het Beheer en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren, de provinciale Waterplannen en de Waterbeheerplannen van de waterschappen. Cruciaal daarbij was de samenhang tussen deze plannen: wijzigingen in het ene plan hadden consequenties voor de andere plannen.

Organisatie

De stroomgebiedbeheerplannen zijn op 22 december 2008 de inspraak ingegaan. Het Ontwerp-NWP is toen meteen ter inzage gelegd. Op 21 mei 2009 is het Ontwerp-NWP formeel de inspraak ingegaan. De inspraakperiode eindigde op 22 juni 2009. Voor alle andere plannen liep de inspraakperiode van 5 januari tot 16 februari 2009.

Naast de formele kennisgevingen in landelijke dagbladen, is er een aparte ondersteunende advertentiecampagne geweest om aandacht te vragen voor de inspraak en te verwijzen naar de postcodetool op internet, waarmee eenieder direct bij de voor zijn regio relevante plannen terecht kon komen.

In januari 2009 is er sprake geweest van 7 inspraakbijeenkomsten over de stroomgebiedbeheerplannen. De opkomst op deze bijeenkomsten bedroeg telkens enkele tientallen personen. Op deze bijeenkomsten was het ook mogelijk om vragen te stellen over en (officieel) commentaar te leveren op het NWP. Daar is door 3 personen van gebruik gemaakt. Op de officiële hoorzitting over het NWP op 26 mei 2010 in Utrecht hebben nog eens 7 personen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in te spreken.

Het overgrote deel van de inspraakreacties op het NWP is schriftelijk ingediend: in totaal zijn 158 reacties binnengekomen, van burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en andere overheden. Daarnaast hebben 5 Adviescommissies een advies gegeven. Alle inspraakreacties zijn gebundeld door het Inspraakpunt in de nota "Inspraakreacties op het Nationaal Waterplan. Referentienummer 387).

In februari 2009 (na afronding van de inspraakperiode van de overige plannen) is een eerste overzicht van de inspraakreacties op alle waterplannen opgesteld. Dit eerste beeld is besproken in het NWO van 4 maart 2009. Een tweede beeld is besproken in het NWO van 13 mei 2009 en het definitieve beeld op de NWO-vergadering van 2 juli 2009.

Daarnaast heeft DGW in de eerste maanden van 2009 alle provinciale waterplannen gescreend v.w.b. de afstemming met het Nationale Waterplan. De resultaten zijn besproken met alle afzonderlijke provincies en de (beperkte) voorstellen voor wijzigingen zijn verwerkt in de vervolgprocedure van NWP en PWP's. Daarbij is gebruik gemaakt van de beperkte vrijheid die het bestuur heeft om zaken aan te passen tussen ontwerp en definitief.

In mei 2009 zijn de conceptreacties op de diverse waterplannen op elkaar afgestemd, voor wat betreft het NWP culminerend in het 1^e concept Nota van Antwoord (NvA). Eind juni zijn de laatste inspraakreacties verwerkt, culminerend in het 2^e concept NvA. Dit concept is in september 2009 in het NWO besproken. In september en oktober zijn de laatste punten afgestemd en is de NvA vastgesteld.

Tegelijkertijd is vanaf de zomer gewerkt aan het verwerken van de wijzigingsvoorstellen in het NWP. Het gewijzigde NWP is in november 2009 besproken in CDL en RDL en op 27 november vastgesteld in de Ministerraad. Op 22 december is het plan toegezonden aan het Parlement en begon de 'stand-still' periode en de fase van politieke behandeling.

3.5 Fase 5: het politieke traject

Doel

Akkoord van de Tweede Kamer op het Nationaal Waterplan als ruimtelijke structuurvisie.

Organisatie

De Vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat heeft tijdens de totstandkoming van het NWP diverse malen in een AO met de Staatssecretaris van V&W van gedachten gewisseld over de voortgang van het NWP. Het sluitstuk van het politieke traject, de behandeling van het dossier Nationaal Waterplan door de Tweede Kamer, was voorzien voor maart 2010. De val van het Kabinet Balkenende IV eind februari, gooide echter roet in het eten, temeer daar de Tweede Kamer het dossier Nationaal Waterplan in maart controversieel verklaarde. Dat betekent dat alleen de niet-controversiële onderdelen van het Nationaal Waterplan als structuurvisie in uitvoering konden gaan.

Eerder vastgesteld beleid en beleidsonderzoek gaan onverminderd door. Niettemin stelt de minister dat het controversieel verklaren *"... op alle niveaus voor onrust en bezorgdheid gezorgd heeft. De indruk is gewekt dat alles weer onzeker is, en daardoor dreigen regionale partners, bedrijven en maatschappelijke partijen in veel gevallen pas op de plaats te maken"*⁶.

⁶ Brief nr. 15 van de minister van V&W aan de Kamer, d.d. 23 maart 2010. Dossier 31710 Deltaprogramma

4. Uitkomsten interviews

In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen de reacties op basis van betrokkenheid. Hierbij verwijzen we naar figuur 3.4, waarin deze betrokkenheid is ingedeeld in een aantal ringen.

- 1 = Verwijst naar het binnensegment van figuur 3.4: projectleider en projectteam
- 2 = Verwijst naar de eerste ring daaromheen: de organisaties die actief betrokken waren in het proces: de afdelingen van V&W en de andere departementen die beleidsproducten aanleverden, alsmede de organisaties met een meebeslissende of anderszins prominente participerende rol.
- 3 = Verwijst naar de tweede ring daaromheen: organisaties op wat grotere afstand, die geacht werden "mee te denken" of "mee te weten".

4.1 Verwachtingen en resultaten

4.1.1 Totstandkoming in algemene zin

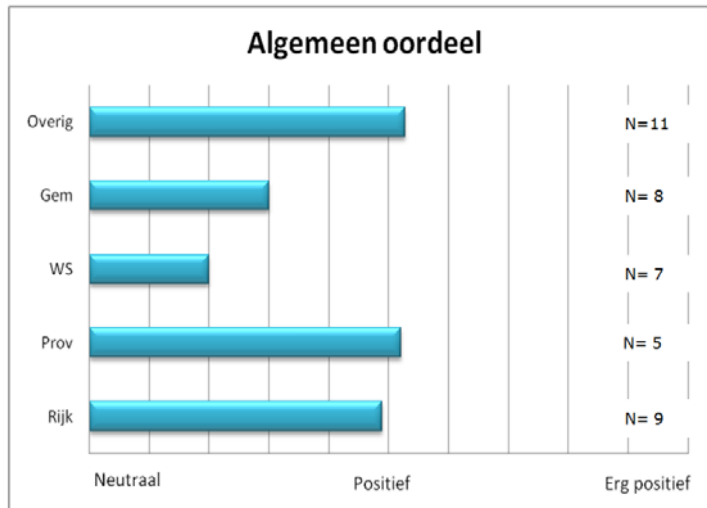
- 1 Beleid is mensenwerk. Dat blijkt uit de antwoorden op de eenvoudige vraag hoe de totstandkoming van het NWP in algemene zin is ervaren. Het antwoord vanuit het projectteam is overwegend positief: *"Een proces waarbij we vanuit het niets begonnen met een klein team dat uitstekend heeft gefunctioneerd. We hebben met elkaar de kar getrokken en er in geloofd. We hebben in de loop van het proces mensen aan ons weten te binden en dat is in de waterwereld positief gewaardeerd."* Dat beeld wordt breed door het projectteam gedragen.
- 2 Maar het geldt ook voor de tweede ring: 8 geïnterviewden hebben het over een positief of zelfs erg positief proces. De vertegenwoordigers van LTO en Natuurmonumenten spreken vol lof over een *"... heel open planproces waarin er naar maatschappelijke partijen werd geluisterd."*

Dat wil niet zeggen dat alles vanzelf ging. Er was ook sprake van een zoekproces onder tijdsdruk en het projectteam heeft moeite gehad om dat proces te structureren. Een groot aantal aparte beleidstrajecten moesten stap voor stap worden geïntegreerd en horizontaal (met andere departementen) en verticaal (met ander overheden) afgestemd. Dat is niet iedereen in de koude kleren gaan zitten; *"... het was onduidelijk waar de regie zat"* en *"... het was soms theorie versus praktijk"*, zijn enkele opmerkingen die dat illustreren. Het leidde ook tot weerstanden. DGW: *"Maar die weerstand is stap voor stap opgelost. Uiteindelijk heeft iedereen zich achter het plan geschaard."*
- 3 Ook de betrokkenen die meer op afstand zaten van het werkproces hebben een positief oordeel. De open houding en benaderbaarheid van DGW is breed gewaardeerd. Belangen konden goed worden ingebracht. De agenda was breed. DGW had duidelijk de intentie om de problematiek integraal te benaderen. Maar de doorlooptijd was eigenlijk te kort. De vraag is gesteld waarom eigenlijk niet eerder met het proces is gestart.

Mede vanwege de tijdsdruk is de stevige regie op het proces positief gewaardeerd. Daardoor is de integratie van diverse thema's wel onder druk komen te staan. LNV: *"Voor dit moment voldoet de integraliteit van het NWP. Politiek gezien had een integraler plan het ook niet gehaald. Toch is het nog te veel een sectoraal plan. Naar de toekomst toe moet de samenhang met ruimtelijke ordening, landbouw en natuur sterker worden."* Ook was niet altijd duidelijk wat er met inbreng gebeurde. Voor de gemeenten was het

verder weg en 'Haags'. "Pas toen gemeenteambassadeurs voor implementatie van de KRW werden ingezet kwam het dichterbij. De ruime inspraaktermijn, de brede aankondiging en bekendmaking van de inspraak en de serieuze verwerking hebben nog veel rechtgezet." Kanttekening is wel dat veel ambities direct 'zonder nationale kop' zijn overgenomen uit Europa. Sommige maatschappelijke organisaties zijn van mening dat hun rol en inbreng daardoor sterk is verkleind. Voor partijen die wat meer op afstand stonden was het niet altijd duidelijk hoe het besluitvormingsproces verliep en wat ze met de verschillende momenten aankonden.

Alle geledingen (rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke organisaties) waren gemiddeld neutraal/positief tot positief in hun oordeel.



Figuur 4.1 Algemeen oordeel over het NWP-proces van de respondenten in de 3^e ring (minder direct betrokken), uitgesplitst naar rijk, provincies (Prov), waterschappen (WS), gemeenten (Gem) en maatschappelijke groeperingen (Overig).

4.1.2 Verwachtingen en resultaten

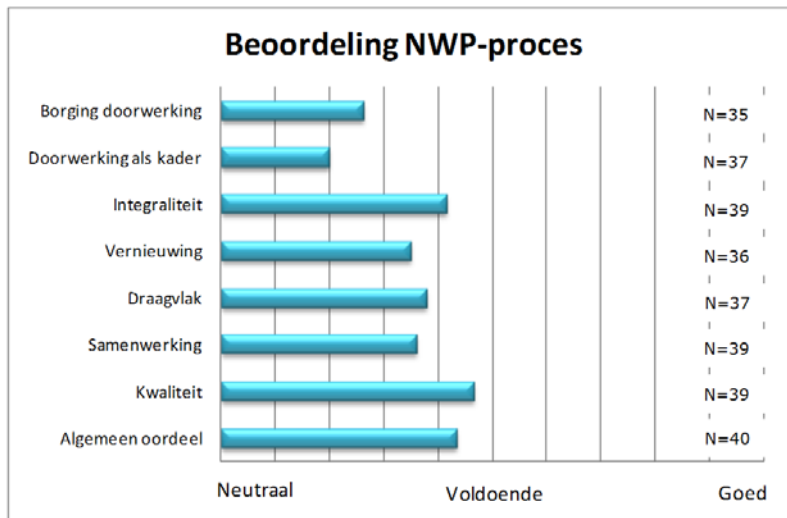
De verwachtingen rond de totstandkoming van het NWP liepen nogal uiteen, op alle aspecten:

- Samenwerking en draagvlak
- Vernieuwing
- Kwaliteit van het plan.

Samenwerking en draagvlak

1 De verwachtingen m.b.t. samenwerking en draagvlak liepen uiteen van 'moeizaam' tot 'hoog'. Uiteindelijk wordt het resultaat vanuit de 1^e en 2^e ring overwegend positief gewaardeerd: 12 van de 14 geïnterviewden zijn tevreden (goed of voldoende) met het resultaat, ongeacht de aanvankelijke verwachtingen. IPO en VNG zijn het meest kritisch: in hun ogen is er te weinig gekoerst op de planvorming van de lagere overheden. De DG van DG Water verwoordt het als volgt: "Als ik door mijn oogbellen naar de inspraakreacties kijk is het geen omstrepen nota geworden. Kennelijk is er voldoende draagvlak. Maar het had hier en daar beter gekund, bijvoorbeeld op het gebied van stedelijk waterbeheer. Ook is niet iedereen tevreden over de financiële middelen."

2



Figuur 4.2 Beoordeling van het resultaat van het NWP-proces door respondenten uit de 3^e ring (minder direct betrokken).

Figuur 4.2 toont de gemiddelde score van de respondenten in de 3^e ring (minder direct betrokken) op de onderdelen van de doelstelling voor het NWP.

3

De inzet op samenwerking is door de partijen in de derde ring duidelijk herkend (voor het merendeel 'voldoende'). Wel bleek dat de vertegenwoordiging in de overleggen te wensen overliet vanwege interne prioriteitstellingen. Er zijn dus grenzen aan de mogelijkheden van partijen tot adequate participatie. Wel is geconstateerd dat de regionale bijeenkomsten qua thematiek wel erg breed waren. Daardoor bleef de wens voor bilaterale bijeenkomsten bestaan. Overigens hoefde het niet voor alle partijen zo intensief. Het ministerie van AZ is één keer bezocht en heeft kunnen reageren op het eerste concept. Dat was ook meteen voldoende.

De tempowisselingen zijn wel benoemd als problematisch. *"Een tijdje hoorde je niets en dan kwam er plotseling weer een tempoversnelling, waardoor je het niet kon bijhouden."*

De beoordeling van het draagvlak is vergelijkbaar met de beoordeling van de samenwerking. Veel van de concretisering moet nog plaatsvinden. Veel respondenten houden daarom hun kruit droog. Zinsneden uit het NWP moeten in de ruimtelijke praktijk telkens weer bevochten worden. *"De grondeigenaren zijn niet in het proces betrokken, terwijl ze wel ¾ van de grond in handen hebben."* En: *"Het draagvlak voor de maatregelen van waterkwaliteit is wel goed, maar voor de rest veel matiger."* Provincies en gemeenten beoordelen de samenwerking en het draagvlak wat voorzichtiger dan de overige geledingen.

Vernieuwing

1

De verwachtingen rond vernieuwing waren merendeels niet hoog gespannen: *"Het tijdsbestek was daar bij voorbaat te kort voor"* en *"... het is de vraag hoe vernieuwend*

2

een dergelijke Nota kan zijn. In de eerste plaats moeten de bestaande lijnen bij elkaar gebracht en doorgetrokken worden." Niettemin hadden een aantal respondenten stiekem toch op meer gehoopt, getuige het feit dat 4 van de 13 aangeven dat ze het resultaat onvoldoende vernieuwend vinden.

Wel worden er vernieuwende aspecten benoemd:

- *"Het NWP codificeert een aantal vernieuwingen die al eerder zijn ontstaan (zoals de nieuwe definitie van integraal waterbeheer: het gaat niet meer over de integraliteit van water, maar om de integraliteit van water met maatschappelijke functies)"*
- *"Het vernieuwende zat in het Advies van de Deltacommissie, dat is overgenomen door NWP, maar er is weinig aan toegevoegd"*

- *"Het vernieuwende zat in de werkwijze: een korte doorlooptijd gecombineerd met korte lijntjes naar de regio en de maatschappelijke partijen."*

3 Ook bij de partijen die wat verder van het werkproces afstaan lopen de meningen over het aspect vernieuwing uiteen. De streefbeelden worden als vernieuwend ervaren. De intentie om de samenhang met ruimtelijke ordening te versterken is gewaardeerd. Maar ook hier houdt men zijn kruit droog. Er is weinig concreet vastgelegd. De bestuurlijke inzet is nog vrijblijvend. De ruimtelijke doorvertaling, beleidsmatig en financieel, is nog beperkt. Voor waterkwaliteit is het ambitieniveau gelijk aan de Europese ambitie. Haalbaar en betaalbaar. Dit geldt ook voor drinkwater en grondwater. Vernieuwend is het daar dus niet. Het Deltaprogramma wordt genoemd als positieve uitzondering, waar een duidelijke ambitie is neergelegd, die verdergaat dan vastleggen. De beoordeling was uniform over alle geledingen.

Kwaliteit van het plan

1 De verwachtingen rond de kwaliteit van het plan waren overwegend gematigd positief. Dat is ook waargemaakt: 13 van de 14 respondenten zijn tevreden (voldoende tot goed) over de kwaliteit van het plan. Kanttekeningen die worden gemaakt betreffen vooral de economische kant, de relatie met ruimtelijke ordening, evenals de financiering van de voorstellen:

- *"We hadden gehoopt op een sterker economisch verhaal. De land- en tuinbouw wordt toch nog overwegend gezien als een plek om water te bergen in plaats van als een sector die ondersteuning verdient via een goede watervoorziening."*
- *"De ruimtelijke structurerende elementen zijn maar beperkt van de grond gekomen."*
- *"Onvoldoende SMART en onvoldoende aandacht voor de financiële kant van de zaak."*

3 De respondenten die meer op afstand zaten waarden het NWP nog wat positiever. Het plan *"... bevat nadrukkelijk acties voor de waterpartners."* Het is een helder plan, ziet er mooi uit, bevat overzichtelijke actielijsten per paragraaf en geeft een duidelijk kader voor regionale vertaling. Of dat kader ook echt stuurt en leidt tot concrete uitwerking, dat stellen veel respondenten ter discussie. Partijen zien er ook kansen in, voor recreatie en toerisme bijvoorbeeld. Maar dat staat of valt wel met de concrete doorvertaling. De beoordeling was uniform over de geledingen rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties. De provincies en de waterschappen waren wat positiever.

Implementatie/doorwerking

1 De verwachtingen rond implementatie/doorwerking variëren van laag tot hoog. Centrale elementen die telkens terugkomen zijn de sturing vanuit DGW, de financiën en het Deltaprogramma:

- *"Partijen zijn afwachtend en komen liever 'halen' dan 'brengen'. Is DGW in staat om voldoende sturing te geven?"*
- *"70-80% gaat goed komen, mits de financiering voor elkaar komt."*
- *"De uitvoering zal in belangrijke mate gaan lopen via het Deltaprogramma."*

3 De verwachting over de doorwerking is in de derde interviewronde gedetailleerder uitgevraagd. Over het NWP als kader is men tevreden. Het vertrouwen in een goede realisatie is beperkt. Veel partijen zeggen dat het abstractieniveau voor het stellen van kaders goed is, maar te hoog voor concrete doorvertaling. De financiële verankering is beperkt. *"De toekomst moet dit gaan uitmaken."* Deze voorzichtige inschatting was uniform over alle geledingen Waterschappen gaven aan dat door de tijdsdruk het voorgenomen laatste 'trapje af' niet heeft plaatsgevonden en dat dit de doorwerking verminderde. Eén van de geïnterviewde waterschappen heeft gewacht met het formeel vaststellen van het waterbeheerplan om dit 'trapje af' alsnog te kunnen aflopen. Hierdoor heeft het waterbeheerplan aan integraliteit en doorwerking gewonnen.

De **conclusie** is dat de respondenten aangeven dat zij het resultaat conform verwachting vinden. Vooral de open houding van DGW en de doortastende aanpak is gewaardeerd. Er is een eerste stap gezet in de richting van integratie. Men twijfelt over de doorwerking.

4.2 Doelbereik

4.2.1 Herkenning van doelen

- 1 Het doel van het NWP was om invulling te geven aan het kabinetsbeleid op het gebied van duurzaamheid, klimaatbestendigheid en economische ontwikkeling voor water en te
- 2 zorgen voor integratie en samenhang in het waterbeleid, voor de thema's waterveiligheid, wateroverlast & droogte en waterkwaliteit. Worden deze doelen ook herkend en komen ze ook voldoende terug in het NWP?

Het antwoord op de eerste vraag is volmondig ja: iedereen herkent de doelen geheel of in voldoende mate. Een van de bestuurders steekt de loftrumpet: *"We begonnen met een insteek op waterberging en ruimteclaims, het is uitgelopen op gebiedsontwikkeling. Van een negatieve naar een positieve toonzetting. Toen werd het een positief avontuur."*

Het antwoord op de tweede vraag is minder eenduidig: weliswaar is een ruime meerderheid van mening dat de doelen in voldoende mate terug komen in het NWP, maar er zijn er ook een paar die ze 'onvoldoende' of 'nauwelijks' terug zien komen. Enkele uitspraken waren:

- *"Economische ontwikkeling zit er onvoldoende in. Het gaat veel over export en vernieuwing, maar het economische belang van water voor bestaande functies krijgt weinig invulling."*
- *"Integratie wordt met de mond beleden, maar in de praktijk is het nog moeilijk vorm te geven."*
- *"Kennis en innovatie zijn blijven hangen in een opsomming. Het is geen samenhangend verhaal geworden."*

4.2.2 Nieuwe doelen en nieuw omgaan met doelen

- 1 Daarnaast geven enkele respondenten aan dat er in de loop van het proces een duidelijk
- 2 doel bij is gekomen: *"Het internationale hoofdstuk met een integrale benadering van business, ontwikkelingssamenwerking en leren."*

Daarnaast wordt aangegeven dat er in de loop van het proces ook op een nieuwe manier met doelen is omgegaan:

- *"Voor wat betreft de ruimtelijke aspecten dreigde aanvankelijk een verbodsbenadering. Dat is omgezet in "houd er rekening mee en speel er op in"."*
- *"Water als vestigingsfactor zat er aanvankelijk niet in, maar uiteindelijk wel."*
- *"Het daadwerkelijk betrekken van medeoverheden en belanghebbenden is in de loop van de tijd steeds belangrijker geworden."*

4.2.3 Voldoen aan wettelijke vereisten

- 1 Tenslotte moest het NWP voldoen aan een aantal wettelijke vereisten:
- 2
 - Beschrijven van de hoofdlijnen van het waterbeleid en daarbij behorende aspecten van ruimtelijk beleid
 - Integreren van de stroomgebiedbeheerplannen op grond van de KRW
 - Fungeren als structuurvisie op basis van de WRO voor de ruimtelijke relevante onderdelen.

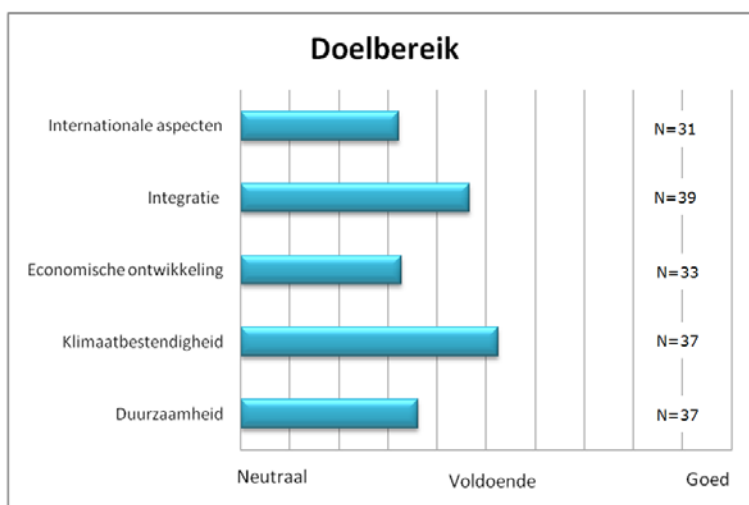
Het overgrote deel van de respondenten is van mening dat het NWP voldoet aan deze wettelijke eisen. VROM en Natuurmonumenten zijn die mening niet toegedaan: beiden vinden dat met het NWP als structuurvisie pas een eerste stap gezet wordt. Natuur-

monumenten is bovendien van mening dat het NWP onvoldoende 'KRW-proof' is, vooral in relatie tot Natura 2000.

4.2.4 Komen de diverse doelen voldoende terug in het NWP

In de derde interviewronde is per doel gevraagd of de doelen voldoende terug kwamen.

- 3 Een aantal respondenten is van mening dat het begrip duurzaamheid onvoldoende is uitgewerkt. Internationale ontwikkeling scoort wat lager vanwege kritiek op de beperkte internationale doorvertaling van afwenteling belasting waterkwaliteit, droogte en klimaatverandering. De infrastructurele kant van het waterbeheer is wel goed internationaal doorvertaald. Economische ontwikkeling scoort lager vanwege de beperkte uitwerking voor recreatie en drinkwater. De gemeenten en waterschappen zijn gemiddeld positiever dan de overige geledingen. Provincies en maatschappelijke organisaties vinden de economische ontwikkeling van water en de internationale ontwikkeling mager opgenomen.



Figuur 4.3 Beoordeling van de mate waarin de inhoudelijke doelen van het NWP worden zijn bereikt door respondenten uit de 3^e ring (minder direct betrokken). N=40.

Conclusie is dat de respondenten de voorafgestelde doelen herkenden en over het algemeen van mening zijn dat deze doelen voldoende zijn gehaald.

4.3 Organisatie werkproces

4.3.1 Overall organisatie van het werkproces

- 1 De over-all organisatie van het werkproces wordt overwegend positief gewaardeerd: zowel qua effectiviteit en efficiëntie. De meeste waardering is er voor hoe het werkproces heeft geleid tot betrokkenheid en draagvlak:

- 2
- *"Volgende keer weer zo doen!"*
 - *"Door de integrale benadering op hoofdlijnen ontstond er in de regio ruimte. Aanvankelijk waren we bang voor grote ruimtelijke claims en hoge financiële lasten. Maar in de praktijk bleek dat reuze mee te vallen. Dat leidde op zijn beurt weer tot draagvlak."*

Niettemin waren er ook enkele kritische kanttekeningen van VEMW, LNV en IPO:

- *"De regie was onder de maat door teveel bestuurlijke drukte"*
- *"Een tijdslijn met mijlpalen ontbrak lange tijd. Door verschillen in terminologie bleven we lang langs elkaar heen praten."*

Zoals verwacht mag worden is de beoordeling in de derde ring vergelijkbaar, maar minder in extremen, waarschijnlijk omdat de partijen verder van het werkproces afstonden. De rijksoverheden beoordelen de organisatie van het werkproces wat lager dan de overige partijen.

4.3.2 Waardering elementen van het werkproces

1 De organisatie van het werkproces had een aantal specifieke kenmerken. Hoe zijn deze gewaardeerd?

- 2 Vier kenmerken van het werkproces krijgen veel waardering:
- De kleinschalige werkstructuur met projectteam en projectleider
 - Het opnemen van de meest betrokkenen in het projectteam
 - De keuze voor directe aansturing door de DG
 - De keuze om sterk gebruik te maken van toeleverende beleidsproducten uit andere programma's.

Twee andere kenmerken krijgen overwegend positieve waardering. Maar er is hierbij ook sprake van enkele kritische kanttekeningen:

- Meerdere partijen zetten een kanttekening bij het succes van regionale sessies en bilaterale overleggen: *“Ze maken structureel overleg niet overbodig. Er zijn momenten waarop iets formeel moet worden besloten, in plaats van (ondoorzichtig) informeel.”*
- Een enkele respondent was kritisch over de bestuurlijke aansturing vanuit LBOW/LBOH: *“Het NWP is hierdoor verder uitgekleeft.”*

Er is minder enthousiasme over de aanpak van het interne werkproces in het projectteam via 7 sporen. De meeste organisaties beoordelen dit neutraal, een enkeling is ronduit negatief. De tijdsdruk is door de meesten als lastig ervaren, maar tegelijkertijd ook weer als een zegen omdat ie druk op de ketel hield.

Ook is gevraagd naar andere kenmerken van het werkproces die hebben bijgedragen aan het welslagen van het proces. Een bloemlezing:

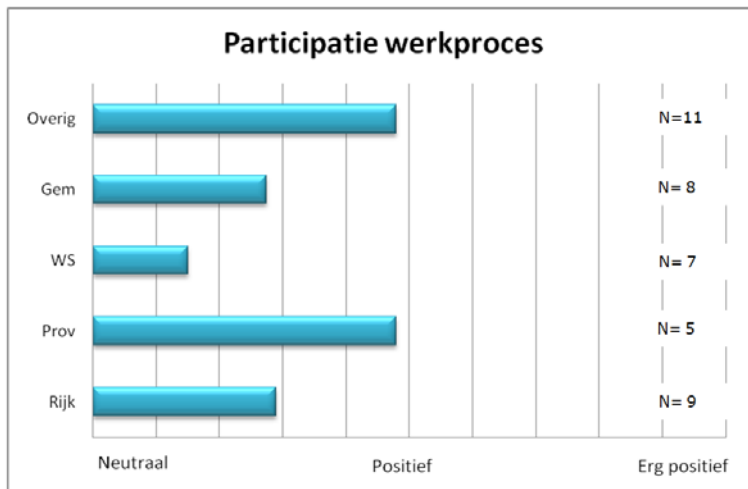
- *“De projectleider en de DG”*
- *“Het projectteam dat op zoek ging naar andere werelden om te betrekken (voorbeeld: sessies met NIROV)”*
- *“De integrale benadering waarbij ruimte gelaten werd voor en uitgenodigd werd tot creatieve invullingen.”*

3 In de derde interviewronde is doorgevraagd op de wijze en mate van participatie. Onder 'participatie' werd verstaan het 'meeweten' (geinformeerd zijn), meedenken, meedoen, en/of meebeslissen van partijen bij het NWP-proces. Er is in de interviews gevraagd naar de mate van participatie waartoe de organisatie van de respondent is uitgenodigd, daadwerkelijk heeft geparticipeerd en in hoeverre dit ook de wijze van betrekken was die de respondent wilde. Daarnaast is gevraagd of de partijen tijdig waren betrokken. De meeste partijen zijn van mening dat zij tijdig zijn betrokken. Een aantal, waaronder Vitens, IVW, provincies en gemeenten gaven aan te laat betrokken te zijn geraakt. De partijen noemden als meerwaarde voor eerder betrekken het verminderen van tijdsdruk, een betere inhoudelijke basis (drinkwater) en een groter draagvlak.

De partijen geven verschillende antwoorden als het gaat om het oordeel over de mogelijkheden om te participeren. Provincies, Vitens, IVW en RWS Noord en een gemeente vonden die mogelijkheden tijdens de totstandkoming te beperkt. De mogelijkheden bij de inspraak zijn duidelijk positiever gewaardeerd.

De uiteindelijke beoordeling van de mate van participatie bij de totstandkoming is overwegend positief. Alleen IVW, RWS Noord en een gemeente geven een onvoldoende. De partijen zijn nog positiever als het gaat om de participatie bij de inspraak.

Tenslotte is het merendeel van de respondenten tevreden over de wijze waarop zij zijn betrokken. Een derde wil intensiever betrokken zijn.



Figuur 4.4 Algemeen oordeel over de participatie in het NWP-proces van de respondenten in de 3^e ring (minder direct betrokken), uitgesplitst naar rijk, provincies (Prov), waterschappen (WS), gemeenten (Gem) en maatschappelijke groeperingen (Overig).

Conclusie is dat de respondenten gemiddeld tevreden zijn met de organisatie van het werkproces. Een aantal is te laat betrokken en een derde had intensiever betrokken willen zijn.

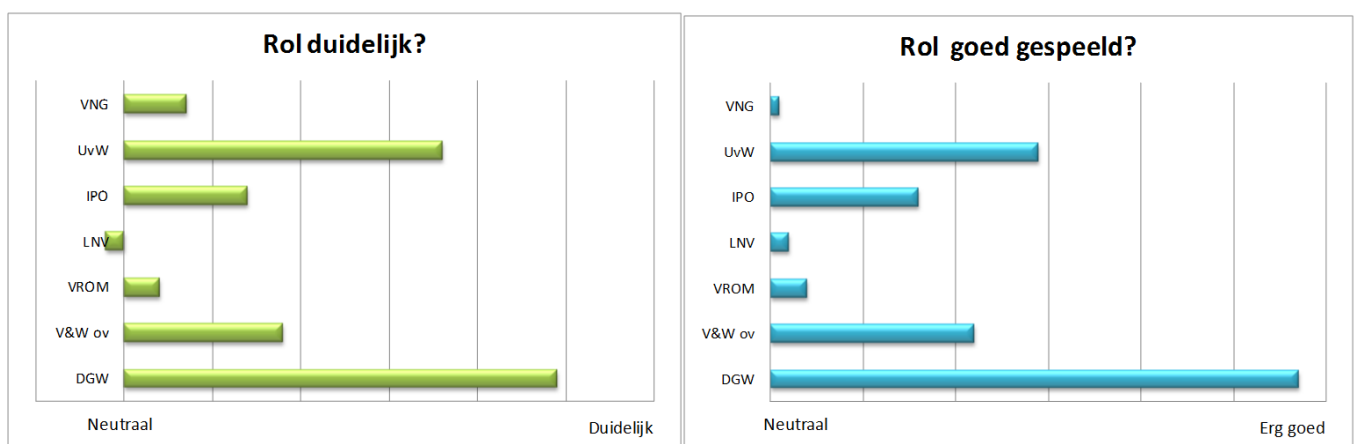
4.4 Verloop werkproces

4.4.1 Rollen en verantwoordelijkheden

Bij de implementatie van het NWP waren een groot aantal partijen betrokken. Ieder had daarin zijn eigen verantwoordelijkheden en rol. Het is de vraag hoe duidelijk deze verantwoordelijkheden en rollen waren en of elke organisatie zijn rol naar behoren heeft gespeeld.

1
2
3

In figuur 4.5a en figuur 4.5b is aangegeven hoe er vanuit deelnemers tegen de rolvulling van de andere partijen is aangekeken.



Figuur 4.5 Weergave van de antwoorden op de vraag of de rol door de betreffende partij duidelijk was (a) en of de rol ook daadwerkelijk goed gespeeld is (b).

Uit figuur 4.5a blijkt dat met name de rollen en verantwoordelijkheden van DGW en UvW voor de verschillende partijen duidelijk waren. Voor de andere organisaties is dat duidelijk minder het geval.

In de ogen van VEMW waren de rollen van VROM, LNV, IPO, UvW en en VNG onduidelijk. Dat hangt ongetwijfeld samen met de kritische visie van VEMW op de 'drukte' rond het waterbeheer.

Daarnaast was de rol van:

- DGW onvoldoende duidelijk voor IPO, VROM en twee gemeenten. Dat hangt bij IPO en VROM sterk samen met de onduidelijkheid over de vraag wie nou binnen V&W voor wat verantwoordelijk was.
- Overig V&W onvoldoende duidelijk voor IVW, LNV, VNG en gemeenten
- LNV onvoldoende duidelijk voor IPO, provincies, gemeenten en NM
- VNG onvoldoende duidelijk voor IPO, LNV en een gemeente.

Natuurmonumenten is van mening dat de eigen rol onduidelijk was. Dat hangt voor NM sterk samen met de onduidelijkheid over hoe DGW de maatschappelijke organisaties wilde betrekken: *"Moesten we nou tevreden zijn met geïnformeerd worden, was men op zoek naar draagvlak of ging het om co-creatie? Dat is overigens in de loop van het proces wel duidelijker geworden."*

Uit figuur 4.5b blijkt dat er vervolgens ook uiteenlopend wordt gedacht over de manier waarop de verschillende partijen hun rol hebben gespeeld. De meeste lof is er voor DGW en Unie van Waterschappen: zij scoren overwegend erg duidelijk of voldoende duidelijk en helemaal niet onvoldoende. Ook IPO en overig V&W hebben in de ogen van velen hun rol (voldoende) goed gespeeld. Er worden onvoldoendes uitgedeeld door provincies en gemeenten aan VROM en LNV, door NM aan IPO en door IPO aan overig V&W. Wellicht heeft dit laatste te maken met de pluim die V&W juist aan IPO uitdeelt: *"Ze hebben soms ongevraagd verantwoordelijkheid genomen, bijvoorbeeld rond het onderwerp risicozonering. Daar waren wij erg blij mee."*

De rol van VNG wordt overwegend neutraal beoordeeld. LNV, IPO en LTO waren hier negatief over: *"VNG voelde zich af en toe te kort gedaan, maar men blonk ook niet uit in participatie."*

Veel kritiek is er ook op hoe VROM en LNV hun rol gespeeld hebben. Een meerderheid belooft de rolvervulling van deze organisaties met een voldoende, maar de kritiek komt uit de hoek van NM, LTO, provincies en gemeenten. NM en LTO zijn van mening dat:

- VROM haar rol onvoldoende gespeeld heeft: *"VROM heeft zich veel te afwachtend opgesteld. De ambities uit het NWP zijn onvoldoende vertaald in ruimtelijke claims" en "voor ons waren ze onzichtbaar. Mogelijk hebben ze hun rol wel gespeeld achter de schermen, maar waarom niet gewoon open voor de bühne?"*
- LNV haar rol slecht gespeeld heeft. *"LNV was onzichtbaar, terwijl water van levensbelang is voor natuur, landbouw en recreatie" en "onze verwachting was dat LNV heel prominent in het proces aanwezig zou zijn vanuit hun belangen rond landbouw, natuur en recreatie. Het tegendeel was het geval. Onbegrijpelijk. LNV is pas heel laat wakker geworden."*

Ook IPO is ontevreden over de rol van LNV, maar maakt onderscheid tussen de LNV-vertegenwoordiger in het projectteam (*"positieve inzet"*) en de rest van LNV (*"zeer reactief"*). De vertegenwoordiger van LNV in het projectteam geeft aan dat het lastig was om het proces binnen LNV te organiseren: *"De overheersende opinie binnen LNV is toch: water daar gaan wij niet over, dat doet V&W."*

4.4.2 Procesafspraken

In hoeverre hangen deze uitkomsten samen met hoe er gedacht wordt over de procesafspraken: waren die van tevoren duidelijk?

1 Voor de meerderheid was dat het geval. Interessant is natuurlijk voor wie dat niet het geval was. Dat zijn LNV, VNG, RWS, NM en VROM: *"Op hoofdlijnen voldoende, maar op de details onvoldoende"* en *"... we proefden de bereidheid om ons te laten meedenken, maar op sommige momenten was er ineens ook weer angst daarvoor. Wat ons betreft zou DGW daar helderder en strakker mee kunnen omgaan: regie nemen, ruimte van onderop bieden binnen bepaalde spelregels, verwerken, terugkoppelen en verder gaan."*

4.4.3 Verloop werkproces

1 *Verloop werkproces langs 7 sporen*

De meningen over het verloop van het werkproces langs de 7 parallelle sporen zijn niet onverdeeld positief:

- 2
- De effectiviteit en efficiëntie zijn in twijfel getrokken door VEMW, LNV IPO en RWS. Concreet worden genoemd *"overheidsdrukke"* en ... *"de 7 sporen hebben alleen in het begin een rol gespeeld. Daarna heb ik er in de praktijk heel weinig van gemerkt."*
 - De vraag of het werkproces leidde tot betrokkenheid en draagvlak wordt door een duidelijke meerderheid positief beantwoord: *"Redelijk."*

1 *Verloop werkproces via versnellingsdagen en -weken*

Het verloop van het werkproces via versnellingsdagen en –weken wordt duidelijk positiever gewaardeerd:

- 2
- De effectiviteit ervan wordt niet of nauwelijks in twijfel getrokken
 - Dat geldt ook voor de efficiëntie, al zetten IPO en LNV daar vraagtekens bij, die zich concentreren op de kwaliteit van de procesbegeleiding: *"Ik ben zeer positief over die dagen, er is intensief gewerkt en er is veel bereikt. Maar ik miste een goede procesbegeleiding"*, en: *"... de te vage sturing en de chaotische werkwijze."*
 - De meeste partijen zijn van mening dat de versnellingsdagen leidden tot betrokkenheid en draagvlak. Toch was er naast lof ook kritiek op de versnellingsweken: *"De versnellingsweken zijn vooral ingezet om opgelopen vertragingen weer goed te maken"* en: *"Ongetwijfeld leidt dit soort dagen tot betrokkenheid en draagvlak bij de aanwezigen, maar het kan er juist ook toe leiden dat degenen die er niet bij zijn, zich buitengesloten voelen. Dat vergt goede communicatie."*

1 *Inzet van het instrument regionale sessies en bilaterale overleggen*

De inzet van regionale sessies en bilaterale overleggen wordt overwegend positief gewaardeerd:

- 2
- De effectiviteit en de efficiëntie ervan scoren positief. Toch is er ook kritiek vanuit de regio: *"Het was een circus met vrij magere input. Zo ging de discussie rond het IJsselmeer eigenlijk alleen over het peil. Vanuit gemeenten hebben de waterambassadeurs geparticipeerd, maar afzonderlijke gemeenten zijn niet bereikt. De opkomst op avonden voor belanghebbenden was mager."* Ook 'overig V&W' (niet-DGW) is kritisch over de diepgang tijdens de sessies: *"Op het thema waterveiligheid ging men onvoldoende de diepte in, waardoor je het in je eigen proces opnieuw moest doen."*
 - Ook zijn de meesten positief over de kennis die het opleverde. Een kritische opmerking was: *"Terugkijkend heeft het geen meerwaarde gehad voor het eindresultaat."*
 - De meeste respondenten zijn van mening dat de sessies bijdroegen aan draagvlak en betrokkenheid.
 - Vitens beoordeelt het instrument van de regionale sessies uitermate negatief. *"Het was te breed opgezet, hierdoor kwam een thema als grondwater onvoldoende tot zijn recht."*

- LNV vindt de regionale sessies en bilaterale overleggen op een specifiek punt in het proces als *“tussenstation”* zinvol.

Meerdere partijen vinden dat regionale sessies en bilaterale overleggen geen alternatief zijn voor formele besluitvorming: *“Hoewel wij positief zijn over het instrument, blijven wij van mening dat er ook formele momenten moeten blijven.”*

4.4.4 Ondersteuning bestuurlijk besluitvorming vanuit werkproces

1 Vervolgens is de vraag gesteld of het werkproces het bestuurlijke besluitvormingsproces voldoende en op de juiste momenten heeft ondersteund. De overheersende opinie is dat dit het geval was. LNV, VROM en IPO zijn het meest kritisch:

- 2
- LNV: *“Bestuurlijk kwamen er knelpunten opborrelen. Mijn conclusie is dat het ambtelijke voorwerk dus niet goed was: we keken misschien niet goed genoeg met de bril van de bestuurders. Van de andere kant is het ook gewoon onderdeel van het politieke proces om op dat niveau alsnog dingen binnen te halen”*
 - VROM: *“De vraag was telkens wel: welk besluit is er nu genomen?”*
 - IPO: *“Het heeft tot september 2008 geduurd voor er een hoofdrichting was.”*

Dit laatste punt van IPO wordt ondersteund door de DG van DGW: *“De bestuurders konden in het najaar van 2008 het tempo niet bijhouden. Dat is uiteindelijk goed gekomen, maar het had ook fout kunnen gaan. De drukte in de laatste 4 maanden kwam grotendeels voort uit het feit dat er in de eerste driekwart jaar te weinig is geproduceerd voor de bestuurders. Dat is verantwoord vanuit het feit dat er ook nog niet zoveel was. Als we het over konden doen, zou ik veel eerder (oriënterend) bestuurlijk overleg aangaan, zelfs al heb je zelf nog niet zoveel.”* LNV geeft aan dat *“inspiratielezingen”* of *“benen op tafel-sessies”* met bestuurders aan het begin van het proces bestuurlijke input hadden kunnen opleveren voor het werkproces, en daarmee een betere focus in het eerste halve jaar voor het projectteam.

4.4.5 Opmerkingen over het werkproces zelf

Vanuit de perceptie van het projectteam

1 Het projectteam heeft, zoals binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat een goede gewoonte is, het werkproces geevalueerd door middel van een After Action Review (AAR). Deze AAR heeft een reeks aan waardevolle inzichten opgeleverd, waarvan onderstaand de belangrijkste:

- De korte lijnen binnen V&W (zowel ambtelijk als bestuurlijk) waren waardevol.
- De aanloop van het proces nam veel tijd, vooral omdat veel geïnvesteerd moest worden in het bereiken van het noodzakelijke vertrouwen.
- Tijdsdruk maakt alles vloeibaar, maar daardoor is soms wel (een vorm van) crisismanagement nodig om het proces beheersbaar te houden.
- Voor het schrijven van het Ontwerp bleek anderhalf jaar nodig. Vooraf zou er meer geïnvesteerd moeten worden in bouwstenen.
- De late beschikbaarheid van de rapportage van commissie Veerman was in planning lastig, maar had ook voordelen. Er moest wel een kabinetsbesluit over genomen worden.
- De lijn naar VROM en LNV moet in een vroeg stadium op DG-niveau gelegd worden en daarbij moet de vraag beantwoord worden wat de betrokken ministeries willen bereiken.
- Het is voor VROM belangrijk om een goede voorziening te hebben voor het 5DG-overleg. VROM vindt dat zwaarwegender dan het volgen van een praktisch werkwijze. Hoeft niet te institutioneel.
- Het, door de projectleiding, kunnen intervenieren bij ministeries als zaken procesmatig niet goed verlopen is erg belangrijk.

- De projectteam leden moesten twee rollen met elkaar verenigen. Die van ambassadeur van het project en medewerker van de betreffende partij zonder deze tijdens het project te vertegenwoordigen. Annotaties konden in het projectteam worden gedeeld waardoor anticiperen mogelijk werd.
- Het bleek waardevol om RWS zich apart te laten vertegenwoordigen. Het BPRW liep parallel, de deelname van RWS was daarom waardevol.

Vanuit de perceptie van de relevante projectomgeving

- 2 Respondenten uit de tweede ring geven op basis van eigen directe waarnemingen aan dat zij gemiddeld zeer positief zijn over het werkproces. De respondenten in de derde ring beschikken vanzelfsprekend over veel minder directe eigen waarnemingen.

Op de balans 'snelheid en zorgvuldigheid' heeft het projectteam onder grote tijdsdruk voldoende tempo gemaakt, zonder dat dit ten koste ging van inhoudelijke kwaliteit. Indien meer (doorloop)tijd beschikbaar was geweest, was er meer procesruimte ontstaan. Dit had mogelijk bijgedragen aan een groter draagvlak (en meer integraliteit) van het plan.

Het projectteam bleek gedurende het proces in voldoende mate 'in charge en in control'. Wel zijn er opmerkingen gemaakt over de mate waarin -en de wijze waarop- de (proces)planning met de buitenwereld werd gedeeld. Een spoorboekje met een integrale planning was welkom geweest! Dus niet alleen op het niveau van intercity stations, maar inclusief alle tussenliggende stops.

Enkele citaten:

- *"Ik ben zeer positief over de werkwijze van projectleider en projectteam dat zich erg heeft ingezet om verbinding te maken met de externe wereld."*
- *"Projectteam heeft een hoge mate van vrijheid genomen. Maar dat is juist goed uitpakket. Dat moet je bestuurlijk ook durven toelaten."*
- *"Het werkproces was efficiënt- en resultaatgericht, maar was er wel voldoende aandacht voor maatschappelijke thema's?"*
- *"De samenwerking tussen de mensen binnen het team heeft er voor gezorgd dat het toch nog goed gekomen is, niet de goede organisatie van het proces."*

Conclusie is dat de aanpak en de inzet van projectteam en projectleider is gewaardeerd. De waardering van de rol van de participanten loopt uiteen. De manier waarop DG Water de rol heeft opgepakt is zeer gewaardeerd. De rol van VNG, LNV en VROM is neutraal beoordeeld. Het blijkt dat veel partijen na de zomer van 2008 het tempo niet konden bijhouden en ook te weinig wisten wat er gebeurde.

4.5 Besluitvormingsproces

4.5.1 Ambtelijke besluitvorming

De ambtelijke besluitvorming heeft voor een belangrijk deel in het projectteam plaatsgevonden, samen met de DG. Hoe wordt daar tegenaan gekeken? En hoe voelde men zich betrokken bij de ambtelijke besluitvorming?

- 1 De meerderheid kijkt positief aan tegen de wijze waarop de ambtelijke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Maar er is ook ambivalentie: de uitkomsten waren goed, maar de transparantie schoot tekort. En men is een stuk negatiever over de eigen betrokkenheid bij de ambtelijke besluitvorming. De belangrijkste kanttekeningen:
- Vier partijen in de tweede schil benoemen de ambtelijke besluitvorming als een black-box:
 - *"Je levert input en vervolgens zie je een product terug."*
 - *"Door het ontbreken van formele momenten is de besluitvorming (te) weinig transparant geweest."*

- *"We hadden geen zicht op de besluitvorming."*
- Men is positief over de openheid van de projectleider, maar geeft aan eigenlijk op een structurelere manier zicht te willen hebben op de besluitvorming.
- VROM geeft aan dat er niet op transparante wijze besluiten werden genomen. Op bestuurlijk niveau heeft men dat overigens niet als problematisch ervaren, vanuit het vertrouwen dat aanwezig was.

Met andere woorden: de kern van de kritiek heeft betrekking op het onvoldoende duidelijk markeren van besluitvormingsmomenten, besluiten en de communicatie hierover.

3

Ongeveer een derde van de respondenten in de derde ring had zicht op het ambtelijke besluitvormingsproces. Degenen "met zicht" vonden de besluitvorming voldoende tot goed. Wel werden grote verschillen tussen zich snelopvolgende dummyversies 2, 3 en 4 geconstateerd: *"In de afbouwfase is veel heen en weer geschoven. Toch is de behandeling in de CDL en het RDL tamelijk gladjes verlopen."*

Na doorvragen op de aspecten planning/fasering en regie versus ruimte waren de respondenten neutraal tot positief. Vitens vond dat de rijksregie geleid heeft tot het al vroeg inhoudelijk te strikt afbakenen. *"Grondwater is daardoor onvoldoende geadreseerd in het NWP."* Bovendien vindt Vitens dat de Nationale ambitie te snel gelijk is gesteld aan de ambitie in het kader van de Europese verplichtingen.

Over de eigen betrokkenheid bij het ambtelijke besluitvormingsproces werd verschillend gedacht. Van de 20 respondenten gaven er 5 aan dat de eigen betrokkenheid onvoldoende was. Als redenen werden genoemd:

- Te laat
- De versies duikelden te veel over elkaar heen
- Te ad hoc
- Te weinig gelegenheid tot voorbereiding van de inbreng
- Wat zwakke structuur (had steviger gekund via RBO).

De antwoorden op de verdiepingsvragen geven aan dat vooral de informatie over de besluitvormingsmomenten en de besluiten door 7 partijen als onvoldoende werden beoordeeld. Het betrof hier IVW, RWS regio, provincies en gemeenten.

4.5.2 Cruciale momenten in het ambtelijke besluitvormingsproces

Als cruciale momenten in het ambtelijke besluitvormingsproces noemen respondenten de volgende momenten:

1

- *De interventie in mei 2008 om alle afzonderlijke nota's te integreren. Dat heeft er toe geleid dat er één verhaal met body is gekomen.*
- 2 • *De bezoeken aan de regio's in voorjaar/zomer van 2008. Dat leverde begrip en draagvlak op.*
- *De keuze om de streefbeelden er in te houden.*
- *Discussies over ruimtelijke doorwerking en de ruimtelijke reserveringen langs de kust.*
- *Overleg over brochure 'Water als vestigingsfactor' en de icoon Dow Terneuzen in de zomer van 2008.*
- *Het rapport van de Deltacommissie. Toen dat goed was geland, konden we in sneltreinvaart verder.*
- *Het eerste concept NWP dat na de zomer van 2008 is geproduceerd. Daar stond alles al in. Naderhand is dat verder verfijnd.*
- *De behandeling in de Vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat, waar commentaar kwam op regionale issues zoals IJsselmeer en Volkerak-Zoommeer. Dat heeft mede geleid tot terugschroeven van ambities.*
- *Het potentiële breekpunt met LNV rond 'Water stuurt' in december 2008.*

Respondenten in de 3^e ring:

3

- Rondes OWN
- Regioconsultatie april 2008.

4.5.3 Verwerking inspraak; bestuurlijke besluitvorming

De bestuurlijke besluitvorming liep via het NWO (LBOW/LBOH). Het is de vraag hoe deze besluitvorming heeft gewerkt? En hoe partijen zich daarbij betrokken voelden en of ze zich voldoende geïnformeerd voelden?

1

De respondenten zijn behoorlijk tevreden over de betrokkenheid van het NWO in de bestuurlijke besluitvorming. Alleen VEMW vindt de regie van het NWO onvoldoende.

2

Kijken we vervolgens naar de mate waarin partijen zich betrokken voelden bij de besluitvorming, dan ontstaat een ander beeld: een deel van de partijen is positief, een deel is negatief. De scheidslijn heeft alles te maken met het al dan niet deel uitmaken van de bestuurlijke tafel: UvW, IPO, LNV en V&W zijn positief, VEMW, LTO en NM negatief.

DGW ziet het positief: *“Vooral het vertrouwen tussen de ministeries was goed. We zijn in alle openheid en respect met elkaar omgegaan. Mede daardoor lukte het om alle producten geruisloos door de onderraden te loodsen.”* VROM was vertegenwoordigd aan de bestuurlijke tafel, maar gaf toch aan zich onvoldoende betrokken te voelen: *“Er was sprake van een competentiestrijd over het principe ‘water meer sturend’. Het proces werd daardoor gegijzeld. Dat belemmerde de integratie met ruimte.”* Daarnaast was er onvoldoende overleg over de vraag *“Wat leggen we neer op welk moment?”*.

Ook NM en LTO motiveren hun bezwaar als volgt:

- *“Voor ons was het een black box.”*
- *“Wij zijn al jaren van mening dat bepaalde maatschappelijke organisaties een (advies)zetel zouden moeten hebben bij een gremium als het NWO.”*

Tenslotte geeft de beoordeling van de mate waarin men geïnformeerd was, een iets minder extreem, maar vergelijkbaar beeld te zien: ook hier zijn het VROM, VEMW, LTO en NM die het minst te spreken zijn over de mate waarin ze geïnformeerd waren.

3

Een kwart van de respondenten in de buitenste schil geven aan zicht te hebben op het bestuurlijk besluitvormingsproces. IVW maakt geen deel uit van het directieoverleg water en vindt dat wel nodig. Sommige gemeenten gaven vanwege specifieke aandachtspunten aan dat het wenselijk was om beter bestuurlijk vertegenwoordigd te zijn bij de besluitvorming. Een aantal decentrale overheden geven aan slecht geïnformeerd te zijn over het bestuurlijke besluitvormingsproces en de genomen besluiten.

1

2

Vervolgens is het de vraag hoe het onderling vertrouwen in het bestuurlijke besluitvormingsproces is ervaren? Het onderlinge vertrouwen bleek groot. De maatschappelijke organisaties stellen zich op dit punt neutraal op omdat de bestuurlijke besluitvorming zich aan hun waarneming onttrokken heeft: *“Wij hebben daar geen zicht op.”*

3

4.5.4 Aansturing werkproces door bestuurlijke besluitvorming

Heeft bestuurlijke besluitvorming het werkproces voldoende aangestuurd? Uit de antwoordentabel blijkt dat de meningen op dit punt 50%-50% verdeeld zijn.

1

2

De bestuurders zelf, LTO en de UvW zijn het meest positief: *“Belangrijkste positieve punt was dat er voldoende mandaat lag bij het werkproces.”* en: *“Positief was dat de DG en de*

projectleider veel vertrouwen hadden en ruimte kregen. Een bestuurder bevestigt dat: *"We hebben ze veel vrijheid gegeven, maar op belangrijke momenten wel degelijk heldere signalen afgegeven."*

IPO, VNG, LNV, VROM, en VEMW zijn negatiever: ze geven aan (zeker in het begin) weinig te hebben gemerkt van bestuurlijke aansturing: *"Veel liep via de korte lijntjes van de DG met de bestuurders."* Enerzijds lijkt men deze rol te waarderen (*"het werkte"*), anderzijds lijkt men zich er ook ongemakkelijk bij te voelen (*"onvoldoende grip"*).

- 3 De respondenten in de buitenste schil stonden verder van de wisselwerking tussen het ambtelijke proces en het bestuurlijk proces af. De overige respondenten voor wie dit niet gold vonden de wisselwerking 'voldoende' tot 'goed'.

4.5.5 Cruciale momenten in het bestuurlijke besluitvormingsproces

De cruciale momenten in het bestuurlijke besluitvormingsproces lagen in de laatste 4 maanden:

- 1
2
- *Het rapport van de Deltacommissie. Er was een hoge mate van consensus over de hoofdlijnen. Het feit dat Veerman het rapport presenteerde als een verhaal dat 'niet af is', gaf ruimte. Dat is precies wat we nodig hadden: regie van bovenaf, die uitnodigt tot creativiteit van onderop.*
 - *De heisessie (Eerbeek) rond het kabinetsbeleid rond het Deltaprogramma was erg belangrijk voor de relaties.*
 - *De ingelaste NWO-vergadering in oktober. Op alle pijnpunten is toen tot op het bot doorgediscussieerd.*
 - *De consultatie door de Tweede Kamer.*
 - *De CDL/RDL-behandeling.*

Een van de geïnterviewden kijkt m.b.t. cruciale momenten ook vooruit:

- *"Het controversieel verklaren van de Deltawet. Dat haalt alle vaart die we hadden opgebouwd er weer uit. Het gevaar is groot dat we nu weer Haagse discussies krijgen die nergens over gaan."*

4.5.6 Opmerkingen bij het bestuurlijke besluitvormingsproces

Enkele van de meest relevante toevoegingen van respondenten m.b.t. het bestuurlijke besluitvormingsproces:

- 1
2
- De bestuurder: *"Ik kan me niet herinneren dat ik een moment heb gehad dat we dachten: "Dit gaan we niet redden". Ik heb het ervaren als een buitengewoon positief proces."*
 - De financiële kant is te laat en te weinig in beeld gebracht.
 - DGW heeft zelf te weinig formele regie (VEMW).
 - Positieve betrokkenheid van de Tweede Kamer.
 - Het is te sectoraal gebleven.

De After Action Review leverde de volgende leerpunten voor de besluitvorming op:

- Partijen die bestuurlijk relevant zijn moeten aan tafel zitten
- Regiosessies (soms met gedeputeerden) werken goed (ambtelijk en bestuurlijk)
- Flexibel betrekken heeft de voorkeur, geen vaste structuur
- Betrek minister VROM en LNV eerder, evenals de NWO-partners
- Besluitvorming NWP moet beter afgestemd met regionale plannen zodat het naar beide kanten kan doorwerken (vgl. KRW, bij provinciale planmakers)
- Wel een stuurgroep formeren met DG's van LNV, VROM en V&W. Het idee gaat uit naar informele trilaterale overleggen. Als je het formeel regelt dan gaat iedere DG er defensief in.
- Als je financiering moet regelen, dan is een formele structuur noodzakelijk
- Volgende keer zal het vanwege het Deltaplan financieel en politieker worden. Wie gaat wat betalen (na 2013).

Conclusie is dat het besluitvormingsproces heeft geleid tot een vastgesteld NWP. Respondenten geven wel aan dat de besluitvorming niet altijd transparant was, via te korte lijntjes liep en dat de financiële onderbouwing pas laat kwam.

4.6 Samenwerking

Hoe is de samenwerking van DG Water met andere partijen bij de totstandkoming van het NWP ervaren?

Het meest positief zijn alle betrokkenen over de samenwerking binnen het projectteam.

1 De horizontale samenwerking met de rest van V&W en met de andere ministeries scoort wat lager. Het merendeel van de betrokkenen spreekt zich positief uit. Kritische opmerkingen waren:

- *"De integraliteit van het beleid is te weinig van de grond gekomen, met name in de horizontale samenwerking met de andere ministeries."*
- *"De review was te sectoraal en duurzame leefomgeving kwam niet of nauwelijks aan bod."*
- *"De respons van de andere ministeries was lang niet altijd adequaat."*

3 In de buitenste ring vonden drie respondenten de samenwerking met andere ministeries onvoldoende. Redenen waren de wijze van communiceren, die meer op gelijkwaardigheid en delen van kennis en informatie gericht had mogen zijn en de relatieve onzichtbaarheid van LNV. Een waterschap gaf specifiek aan het Ministerie van EZ te missen vanwege de financiële omvang van de maatregelen. EZ vond de participatie zelf voldoende. Er was in de prioriteitstelling bewust afgewogen in welke mate EZ zou participeren.

1 De verticale samenwerking van DG Water met Unie, VNG en IPO wordt erg positief gewaardeerd. Ook voor de samenwerking met individuele provincies, waterschappen en gemeenten krijgt DG Water veel lof. Drie respondenten zijn minder positief, waarvan twee omdat er specifieke belangen in het geding waren.

Ook de samenwerking met de stakeholders in het OWN wordt positief gewaardeerd. Dat geldt minder voor de samenwerking met stakeholders buiten het OWN, vooral LNV, VROM en NM zijn hier minder over te spreken: *"stakeholders buiten het OWN waren tijdens de totstandkoming nauwelijks in beeld. Rond de inspraak is dat beter gegaan."* De samenwerking met wetenschaps- en kennisinstellingen scoort goed. Alleen UvW, LNV, VROM en VEMW komen niet hoger dan het oordeel 'neutraal'. LNV zegt daarover: *"De samenwerking met de kennisinstellingen was toch wel vrij eenzijdig gericht op Deltares."*

Vervolgens is het de vraag hoe het evenwicht in de samenwerking tussen Rijk en regio is ervaren. Dan blijkt dat de scores voor 'evenwichtig' en 'te veel rijk, te weinig regio' elkaar in evenwicht houden. LNV, VNG, Overig V&W, RWS en LTO zijn de partijen die van mening zijn dat er sprake was van te weinig regio en te veel Rijk. Dit geldt overigens dan weer niet voor het KRW-deel. Ook werd geconstateerd dat *"... het al veel beter was dan vroeger."* Niet iedereen kon zijn mening kwijt in kwalificaties als 'te veel' of 'te weinig'. Een respondent stelt: *"De keuze voor een Nationaal waterplan impliceert dat het over Rijk en regio gaat. Maar het is nu te dik, met een grote mate van overlap. Eigenlijk zou je een koepelplan vanuit het Rijk moeten schrijven dat ruimte en verantwoordelijkheid geeft aan de regio om dat verder in te vullen."*

EZ en VEMW vinden de provincies en waterschappen wel wat veel invloed hebben. De ANWB geeft aan dat het rijk door strakke regelgeving uit Europa krappe kaders aan de regio heeft meegegeven.

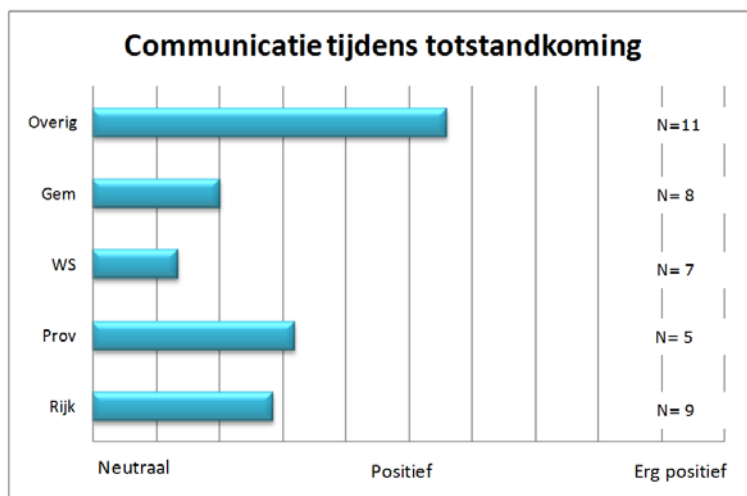
Conclusie is dat de samenwerking hoog is gewaardeerd. Een aantal respondenten zet wat kritische kanttekeningen bij de integraliteit en de betrokkenheid van LNV en EZ.

4.7 Communicatie, participatie en inspraak

- 1 De communicatie door DGW is door de verschillende organisaties overwegend positief ervaren. Dat gold zowel tijdens de totstandkoming van het NWP als tijdens de inspraak.
- 2 Er klonk wel wat kritiek waar het ging om de beschikbaarheid van de formele informatie bij betrokken partijen.
- 3

Partijen die vinden dat ze te laat zijn betrokken, zijn ook negatiever over de communicatie tijdens de totstandkoming. De uitvoerbaarheid van het beleid zal worden beschouwd als een belangrijke toetssteen. Verder gaf een respondent aan dat de afstemming bij de beantwoording te wensen over liet.

Tenslotte geven meerdere partijen aan dat de Nota van Antwoord onleesbaar was en dat het veel werk kostte om na te lezen hoe de inspraak in het NWP verwerkt was. Dezelfde klacht werd meermalen geuit als het ging om de terugkoppeling van wat er met inbreng van partijen was gebeurd.



Figuur 4.6 Algemeen oordeel over de kwaliteit van de communicatie tijdens de totstandkoming van het NWP. Het betreft het oordeel van de respondenten in de 3^e ring (minder direct betrokken) in het NWP zijn terecht gekomen. De reacties zijn uitgesplitst naar rijk, provincies (Prov), waterschappen (WS), gemeenten (Gem) en maatschappelijke groeperingen (Overig).

- 1 Op de vraag hoe de ingezette communicatiemiddelen zijn gewaardeerd, scoren met name de bilaterale overleggen hoog. Ook presentaties/aanwezigheid op bijeenkomsten scoort positief. Website en nieuwsbrieven scoren daarentegen overwegend neutraal met uitschieters naar boven en naar beneden:
- 2
 - *"Folders/nieuwsbrieven getuigt vaak van een gebrek aan communicatie, te veel eenrichtingsverkeer."*
 - *"De website was een speerpunt, maar rond de zomer werkte hij nog steeds niet."*
 - *"In het projectteam is veel over de website gesproken, maar het bleek in de praktijk lastig in te vullen (up-to-date houden van informatie, gevoeligheid van openbaarheid, etc)."*
- 3 De website was voor gemeenten minder toegankelijk en voor direct betrokkenen te weinig actueel. De ANWB spreekt waardierend over een 'overload' aan toegankelijke informatie.
- 1 Hoe tevreden is men nu over hoe men heeft kunnen participeren in het proces?
- 2 De overgrote meerderheid is daar positief over. Daarbij zijn verschillende geïnterviewden overigens wel van mening dat het niet vanzelf ging: *"Je moest zelf actief zijn."*
- 3

Wel klonk het bezwaar: *“Het geheel was te ingewikkeld, als je het goed wilde doen moest je door 20.000 pagina's inspraak heen.”*

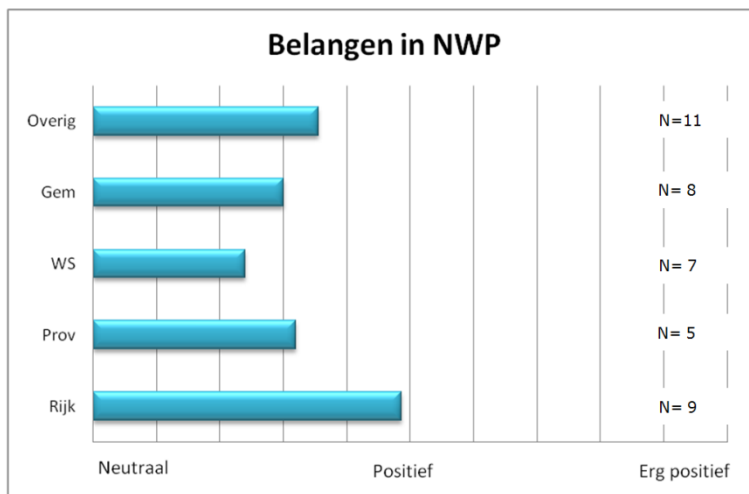
En last-but-not-least de hamvraag: In welke mate worden de belangen van uw organisatie geadresseerd in het definitieve NWP?

Ook hier is de meerderheid positief. VROM en VNG oordelen 'neutraal'.

Genoemde bezwaren waren:

- Dat V&W geen verantwoordelijkheid wenste te nemen voor waterkwaliteit in relatie tot Natura 2000
- Dat een bepaald belang (als bijvoorbeeld grondwater) of de eigen inbreng onvoldoende herkenbaar in het NWP terug te vinden is.

Figuur 4.7 toont in hoeverre de belangen van de partijen in het uiteindelijke NWP zijn terecht gekomen, naar mening van de respondenten in de 3^e schil.



Figuur 4.7 Algemeen oordeel over de mate waarin de belangen van de organisaties van de respondenten in de 3^e ring (minder direct betrokken) in het NWP zijn terecht gekomen. De reacties zijn uitgesplitst naar rijk, provincies (Prov), waterschappen (WS), gemeenten (Gem) en maatschappelijke groeperingen (Overig).

De After Action Review van het projectteam leverde op dit vlak de volgende leerpunten op:

- Wees realistisch in je verwachtingen van participatie en inspraak.
- Als je vernieuwende communicatie wil, concretiseer dat dan vooraf.
- Ga de regio in en bezoek de provincies.
- Communicatie was belegd, maar ambitie bleek onhaalbaar. De ambitie was een internetsite a la Randstad 2040, maar het projectteam had te weinig tijd om de internetsite te realiseren.
- Burgerparticipatie traject bij waterkwaliteit was een beetje een hype. Was wel de wens, maar is vanwege tijdsdruk niet gedaan.
- Ook regiobezoeken en open avonden bij inspraak houden.

Conclusie is dat de communicatie vanuit DG Water positief is ervaren. Een kwart van de respondenten vindt dat ze te laat zijn betrokken. Deze respondenten zijn ook negatiever over de communicatie. Zij hebben te weinig gezien hoe hun inbreng een plek heeft gehad en de Nota van Toelichting was voor hen onvoldoende leesbaar. De respondenten vinden dat hun belangen voldoende in het NWP terecht zijn gekomen.

4.8 Beslist weer/beslist anders

Tenslotte is de vraag gesteld wat men beslist weer zou doen en wat men beslist anders zou doen en of de gevolgde aanpak ook bruikbaar is voor andere beleidsthema's. Dat levert de volgende bloemlezing op.

4.8.1 Beslist weer

De respondenten noemden:



- 1 • Het proces wordt gezien als een schoolvoorbeeld hoe je effectief kunt werken: *"(Verticale) regie van boven, creativiteit van onderen."* (bestuurder).
- 2 • Een goede samenwerking tussen opdrachtgever en projectleider is essentieel, waarbij een belangrijke competentie van de projectleider is dat hij/zij gericht is op verbinding (bestuurder).
- 3 • Van belang is een breed samengesteld projectteam, vrijgemaakt uit de betrokken organisaties (IPO, overig V&W, VNG, VROM, LNV). De essentie daarbij is inhoudelijk samen optrekken met de partners.
- De regionale werkbezoeken en de versnellingsweken zijn geslaagd en voor herhaling vatbaar.
- Aansturing vanuit LBOW/LBOH borgt (bestuurlijk) draagvlak.
- Openheid in houding en relaties is een belangrijke kritieke succesfactor (V&W) evenals vertrouwen op persoonlijk vlak (Eerbeek-achtige sessies).

4.8.2 Beslist anders

De respondenten noemden:



- 1 • Het proces zou eerder in de tijd moeten beginnen (IPO, LTO)
- 2 • Eerder naar buiten en nog opener werken en de centrale en cruciale opgave duidelijk maken (bestuurder).
- 3 • De horizontale regie (integraliteit van beleid vanuit samenwerking met andere ministeries) verbeteren.
- Zorgen voor mede-eigenaarschap andere partijen. Scherpere nadruk op wie voor welk onderwerp actiehouder is (bestuurder).
- De communicatie zou scherper gefocust kunnen worden op de te halen doelen. Ook de communicatie welke resultaten uit de afzonderlijke processen en bijeenkomsten geogst worden is voor verbetering vatbaar.
- Het netwerk gebruiken om beter in kaart te brengen wie daar buiten allemaal zitten en actief op zoek gaan naar verbinding (bestuurder).
- Geef aan de voorkant van het proces meer helderheid over de verdeling van financiën.
- Maak er een doorlopend proces van. Jaarlijks bekijken hoe het met de uitvoering staat en van daaruit bijstellen en bekijken wat consequenties zijn voor volgende NWP. Dan heb je bovendien automatisch aandacht voor de wisselwerking Rijk/regio.

4.8.3 Bruikbaar voor andere beleidsthema's?

Een ruime meerderheid geeft aan dat deze aanpak geschikt is voor vergelijkbare complexe thema's. Genoemd worden het nitraatdossier, mobiliteit, nota ruimte.



- 1 • Het gevolgde proces is 'per definitie' geschikt voor andere beleidsthema's, het is echter niet altijd en overal noodzakelijk. De omvang en zwaarte van het specifieke proces is daarbij uiteindelijk maatgevend. Werkproces is meer specifiek geschikt voor 'integraal samenhangende plannen met richtlijnen' (Nota Ruimte, mobiliteit) en voor vele concrete projecten/beleidsnota's in het fysieke ruimtelijke domein.
- 2 • Een deel van het gevolgde proces is bruikbaar voor het Deltaprogramma.

Conclusie is dat de respondenten de aanpak voor herhaling vatbaar vinden, maar dat er meer tijd nodig is en meer geïnvesteerd moet worden in integraliteit, mede-eigenaarschap, gebruik van netwerken en duidelijkheid over financiën.

5. Rondetafelgesprekken

Op basis van de resultaten van de interviews zijn drie thema's gekozen om met een selectie van betrokkenen door te spreken. Deze drie thema's waren voor de respondenten bepalend voor de beoordeling van de totstandkoming van het NWP:

- Het werkproces: een multi-partijenproces in korte tijd te doorlopen
- De doorwerking: rijksregie en gebiedsprocessen
- De integraliteit: ruimte, landbouw, natuur, recreatie in relatie tot water.

Deze thema's zijn aan de geselecteerde betrokkenen voorgelegd. Doel van de bespreking was toetsing van de uitkomsten en gezamenlijk leren van het proces van totstandkoming van het NWP. Bijlage 4 bevat een lijst van de deelnemers aan de rondetafelgesprekken.

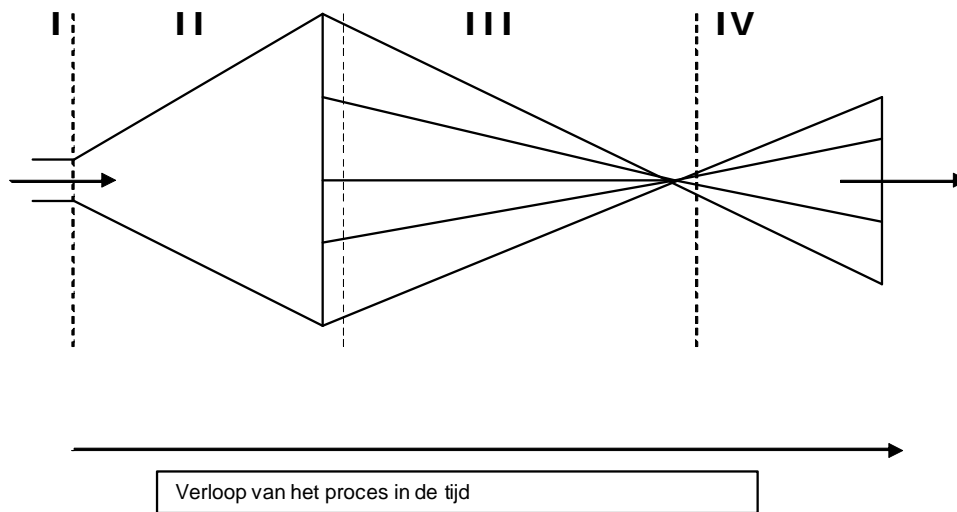
Deze drie thema's hangen onderling samen. Het werkproces moet leiden tot een NWP dat integrale doelen (integraliteit) daadwerkelijk realiseert (doorwerking). Dit is alleen mogelijk als het bevoegde gezag voor andere thema's (ruimtelijke ontwikkeling, landbouw, visserij, recreatie, etc.) mede-eigenaar wordt van de waterambitie. Dit vraagt om een multi-actorproces waarin de relevante belanghebbenden actief participeren. Daarom hanteren we als analysekader voor de rondetafelgesprekken het multi-actorproces als beschreven in 'Verbinden met Vertrouwen'². Figuur 5.1 geeft de verschillende processtappen aan.

De methode van 'Verbinden met vertrouwen' is toepasbaar voor situaties waarin meerdere partijen met tegengestelde posities en belangen nodig zijn om een ambitie te realiseren. Een goed opgezet multi-actorproces is dan nodig om de partijen mede-eigenaars te maken van een gezamenlijke ambitie, zodat iedere partij kan en wil bijdragen aan de realisatie van deze ambities.



Figuur 5.1 Processtappen van Verbinden met Vertrouwen

Geprojecteerd op een tijdlijn ontstaat het volgende beeld van het gehele proces in figuur 5.2.



Figuur 5.2: Verbinden in Vertrouwen in de tijd. Fase I initiatief; Fase II analyse, speelveld bepalen, koers zetten; Fase III oplossingen, onderhandelen; Fase IV implementeren.

Fase I is de voorfase waarin het initiatief wordt genomen. Fase II is een open fase, waarin het proces breed gaat, met veel inbreng van belanghebbenden, creativiteit, flexibiliteit. In Fase II wordt gebouwd aan het vertrouwen dat nodig is om Fase III goed te doorlopen. Fase III is een proces onder strak projectmanagement, waarin de beleidsruimte in de loop van de fase steeds verder afneemt. Fase IV is de implementatiefase (doorwerking), waarin het aankomt op een goede uitvoering. Bijlage 5 bevat een uitgebreide toelichting op de verschillende fasen.

5.1 Werkproces

Resultaten interviews

Uit de evaluatie komt veel lof voor hoe projectteam en DG Water het werkproces hebben vormgegeven. Ook is er waardering voor het tijdig tot stand komen van een goed eindproduct. Een aantal respondenten geeft aan dat het wel een risicovol traject was. Vooral de periode september-november 2008 wordt hierbij genoemd. Het was spannend of het NWP bestuurlijk door het LBOW/LBOH, de CDL en de RDL zou komen.

Andere kritiek op het werkproces betreft de mate van transparantie voor minder direct betrokkenen. Respondenten geven aan dat zij af en toe geen zicht hadden op het verloop van het werkproces en de momenten waarop zij hun inbreng moesten geven op tussenproducten. Ook is er twijfel over de doorwerking van het NWP en het draagvlak voor uitvoering. Deze twijfel kan worden terugvertaald naar het doorlopen werkproces. Is dat zo ontworpen dat er mede-eigenaarschap is ontstaan over de doelen van het NWP bij de partijen die direct betrokken (moeten) zijn bij de realisatie van die doelen? Verder constateren veel betrokkenen dat het NWP een (gewaardeerde) eerste stap zet als het gaat om integratie met andere beleidsdomeinen. Maar tevens stellen zij dat er meer stappen nodig zijn. Ook deze constatering kan worden terugvertaald naar het doorlopen werkproces.

Analyse

Er kan door twee brillen naar het werkproces worden gekeken. De invalshoek van projectmanagement ziet het succes van het tijdig tot stand brengen van het kwalitatief hoogwaardige eindproduct. De invalshoek van multi-actorproces ziet de mate van

integraliteit en de condities voor doorwerking en de risico's die onderweg het hoofd zijn geboden.

Projectmanagement

Bekeken door een projectmanagementbril blijkt het proces in grote lijnen op een planmatige manier doorlopen: er is succesvol gestuurd op resultaat: tijdige oplevering van (tussen)producten en planmatig doorlopen van de verschillende fasen. De wettelijke NWP -deadlines waren daarbij in sterke mate sturend. Dat alles heeft in hoge mate bijgedragen aan een tijdige oplevering van een inhoudelijk goed eindproduct. De samenstelling van en de onderlinge cohesie binnen het projectteam hebben dat sterk bevorderd, zowel door deze lijn te bewaken, als door kundig improviseren waar werkelijkheid afweek van theorie. Tegelijkertijd moest onder de druk van het schrijfproces het speelveld nog afgebakend worden. Welke thema's worden verder uitgewerkt. Welke thema's vallen af? Welke inbreng wordt doorvertaald, welke inbreng niet. Dit proces van doorvertalen is voor partijen die meer op afstand staan moeilijk te volgen.

Multi-actorproces-bril

Bekeken door een 'multi-actor proces-bril' ontstaat een wat ander beeld. Fase II (zie figuur 5.2) is in een half jaar 'intern' doorlopen met het projectteam. Het projectteam heeft het project georganiseerd, nog voordat de ambities voor doorwerking en integraliteit op de verschillende sporen waren bepaald en bestuurlijk vastgelegd. Om die ambities met draagvlak te bepalen is interactie met de belanghebbenden nodig. Die interactie heeft wel plaatsgevonden, maar pas in fase III. De mate van openheid en participatie is door die keuze in belangrijke mate ingekaderd door de beschikbare doorlooptijd en andere eisen vanuit projectmanagement. Met andere woorden: het multi-actorproces was maar ten dele georganiseerd en ondergeschikt aan de eisen die het projectmanagement aan het proces stelde. De sturing op het multi-actorproces zelf was weinig transparant en planmatig maar vooral intuïtief. Daardoor blijft het risico tot het laatste moment dat er vanuit direct belanghebbenden knelpunten naar boven komen, die het proces doorkruisen. Kortom, het draagvlak is kwetsbaar en de mate van mede-eigenaarschap van de doelen is beperkt. Regionale partijen twijfelen dan ook of de beoogde doelen worden gerealiseerd.

Reflectie deelnemers rondetafel

De deelnemers aan het rondetafelgesprek (leden projectteam), onderkennen dat men door de eisen die projectmanagement stelde risico's heeft gelopen dat het NWP het RDL niet zou halen. Wel was er vertrouwen dat deze risico's het hoofd geboden zouden worden.

Men herkent ook de bevindingen van de evaluatie over een aantal andere zwaktes van het proces:

- Veel belanghebbenden wisten vooraf niet hoe ze betrokken zouden worden
- Het proces was lang niet altijd transparant en helderheid ontbrak in het ambtelijke besluitvormingsproces: welke inbreng wordt hoe verwerkt en waarom wordt sommige inbreng wel en andere niet nader uitgewerkt?
- Regionale en bilaterale sessies waren ad-hoc en een aantal thema's is met weinig structuur en diepgang behandeld of is blijven liggen (zoals stedelijk waterbeheer, grondwater, financiering van maatregelen)
- Een aantal niet-waterthema's (recreatie, landbouw, natuur) is te beperkt aan de orde gekomen.

Men begrijpt de kanttekeningen bij de integraliteit van het NWP en de scepsis over de doorwerking bij geïnterviewden.

Het aangaan van deze risico's en tekortkomingen kan worden verdedigd vanuit de korte doorlooptijd. Ook is duidelijk dat er feitelijk niet veel mis is gegaan en dat het

projectteam de risico's heeft opgevangen via van een groot improvisatievermogen. Maar er valt op dit punt ook te leren.

Kijkend vanuit de principes van multi-actorprocessen, constateren we dat bij de totstandkoming van het NWP een gezamenlijke zoekfase met partners en belanghebbenden alleen binnen het projectteam is doorlopen. Een bredere interactieve zoekfase kan ruimte geven aan een breder gedragen beleidsformulering, afbakening, formulering van het ambitieniveau en doel- en probleemstelling. Daarmee wordt ook het onderling vertrouwen versterkt. Er is ruimte om de opdracht van alle kanten te bekijken. In multi-actorprocessen wordt daarvoor vaak een aparte "omgevingsmanager" of zware projectsecretaris ingeschakeld.

Leerpunten

De deelnemers aan het rondetafelgesprek formuleerden vanuit bovenstaande analyse de volgende twee aanbevelingen voor de toekomst:

- Start dergelijke processen altijd met een voorfase waarin met betrokken actoren de reikwijdte van het beleidsplan wordt besproken en specifiek wordt benoemd wie wanneer op welke wijze bij de totstandkoming wordt betrokken en hoe dit aansluit op ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming. Denk daarbij vanuit de gewenste doorwerking van het beleidsplan.
- Benoem in het beleidsplan hoe de regie op de doorwerking wordt gevoerd.
- Werk ook voor het huidige NWP achteraf alsnog de regie op de doorwerking uit.

5.2 Doorwerking van het NWP

Resultaten interviews

In de telefonische enquête is gevraagd naar verwachtingen over de doorwerking van het NWP. Daaronder verstaan we veranderingen die door het beleid optreden. De aard van de doorwerking kan verschillen. De doorwerking van beleid kan verlopen via vrijwillige of verplichtende instrumenten. Beleid kan ook doorwerken door het aanbieden van concepten (bijvoorbeeld streefbeelden) waarlangs in de praktijk gewerkt wordt.

Tijdens de interviews (zie hoofdstuk 4) hielden de gesprekspartners hun kruit droog als het ging om hun inschatting van de doorwerking van het NWP: "Eerst zien, dan geloven". Daarbij werden de streefbeelden gewaardeerd en wordt aangegeven dat deze in de praktijk een goede basis vormen voor conceptuele en agenderende doorwerking.

Er is voldoende vertrouwen dat de waterbeheerders de maatregelen treffen die in de plannen zijn benoemd die hun eigen bevoegdheden betreffen. Voor het treffen van maatregelen die buiten die directe bevoegdheden liggen, of waar sprake is van integrale maatregelen die met meerdere bevoegdheden te maken hebben, zijn goede afspraken over regie, inzet en financiering nodig. De helft van de respondenten geeft aan dat het NWP dit nog onvoldoende invult. Dit verkleint de kans op een goede doorwerking.

Daarnaast constateert men dat problemen van integratie tussen water en ruimte en daarachter de integratie van water met andere functies als landbouw, vooruitgeschoven is van de beleidsontwikkeling naar de uitvoering. Ook dat verkleint de kans op een goede doorwerking.

Analyse

In het werkproces is beperkt aandacht besteed aan de uiteindelijke doorwerking van het NWP. Voor maximale doorwerking is het belangrijk dat regisseurs van gebiedsprocessen zich mede-eigenaars voelen van de ambities van het NWP. Voorwaarde is dat doelen en criteria gezamenlijk worden vastgesteld en uiteindelijk ook geheel landen in de regionale plannen. Het werkproces heeft hier niet in voorzien.

Alleen voor het KRW-proces is dat grotendeels wel het geval geweest. Het KRW-proces was gebaseerd op gebiedsprocessen en verliep via een 'trapje op, trapje af' proces,

waarin de regionale waterplannen moesten leiden tot stroomgebiedbeheerplannen en de meer integrale stroomgebiedbeheerplannen weer moesten leiden tot aanpassingen in de regionale plannen. Deze werkwijze vergroot de kans op doorwerking. Vanwege de tijdsdruk is dit voor andere thema's niet of in veel mindere mate gebeurd.

Decentraal wat kan

Hoe kan het uitvoerend vermogen van betrokken actoren worden vergroot, opdat de mooie plannen ook werkelijkheid worden? De gewenste bestuurlijke verandering van centrale sturing naar meer decentrale sturing⁷ vraagt allereerst om eenvoudige en eenduidige arrangementen en sturingsinstrumenten. Duidelijkheid in gedragen doelen van de rijksoverheid en instrumenten waarmee de rijksoverheid regie voert over de uitvoering. Duidelijke doelen voor gebieden en duidelijkheid over de rol die de rijksoverheid daarbij speelt als partner en 'facilitator' van de regionale overheden. Dit is gezien de complexiteit van de diverse samenhangende opgaven en de bevoegdheidsverdeling voorwaarde voor partijen om gebiedsgericht te kunnen handelen.

Ook de samenhang in het netwerk van samenwerkende partijen is belangrijk. De belangrijkste bestuurlijke verandering in het waterbeheer in de laatste jaren is die in de richting van gebiedsgerichte samenwerking binnen stroomgebieden en tussen overheden en lokale partijen (regionale alliantievorming). De invulling van de rollen (regie en partnerschappen) en de wijze waarop de actoren zich gebonden achten aan het realiseren van de maatregelen bepalen vervolgens de uiteindelijke doorwerking. Elk beleidsdoel moet bij voorkeur een aanwijsbare verantwoordelijke bestuurlijke laag hebben.

Een groot deel van de doelen heeft op grond van wetgeving een eigenaar. Vele instrumenten zijn beschikbaar voor de facilitering (amvb Ruimte, MIRT, Randstad Urgent, etc.) en financiering van de diverse opgaven (ILG, ISV, Nota Ruimtebudget, FES, etc.). Elk instrument ondersteunt zijn eigen doel, maar de samenhang ontbreekt. Het Deltaprogramma lijkt meer samenhang in sturing en instrumentatie op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening te brengen. Dit zijn duidelijke rijksbelangen. Andere thema's zoals verdroging, ecologische gebiedskwaliteit en wateroverlast vragen een gebiedsgerichte aanpak. Hierbij is zowel keuzevrijheid in instrumenten en arrangementen nodig als samenhang in de werking van de instrumenten. Het NWP scherpt deze samenhang nog niet aan.

Reflectie van de deelnemers

In dit rondetafelgesprek werd geconstateerd dat het aspect 'doorwerking' niet expliciet en doelstellend aan de orde is geweest bij de inrichting van het werkproces.

De deelnemers zagen kansen om de doorwerking gericht te verbeteren door voorafgaande aan het proces (fase II) expliciete ambities mee te geven op het gebied van doorwerking. Het helpt hierbij als per thema de rol en het belang van de centrale overheid in relatie tot de lagere bestuurslagen van meet af aan helder is. Dit heeft betrekking op een aantal zaken:

- Beleidsprimaat van de rijksoverheid
- Heldere selectieve nationale sturing
- Relatie koepelorganisaties en individuele lagere overheden
- Mede-eigenaarschap
- Nationale versus gebiedsgerichte normen
- Relatie NWP met Deltaprogramma.

Beleidsprimaat van de rijksoverheid

De deelnemers geven aan begrip te hebben voor het beleidsprimaat van de rijksoverheid t.a.v. de thema's. Thema's die dan wel op rijksniveau geïntegreerd moeten worden door

⁷ Decentraal wat kan, centraal wat moet, Nota Ruimte, VROM, 2004

de betrokken ministeries. Deelnemers tonen ook begrip voor een directieve regie, mits goed (integraal) afgestemd. Overigens vragen deelnemers zich af of een meer 'bottom up' benadering niet uiteindelijk meer lokale en regionale borging en duurzame kwaliteit bereikt. Per thema moet worden afgewogen of nationale directieve regie vanwege het maatschappelijke belang noodzakelijk is, of dat een 'bottom up' benadering. In veel gevallen zal het zelfs gaan om een combinatie van beide: regie van boven en ruimte van onderop.

Heldere selectieve nationale sturing

Het NWP bevat het 'algemene gedachtegoed', de Rijksvisie op water. Voor doorwerking is het van belang om de lagere overheden daarover in dezelfde lijn mee te laten denken. En vervolgens te laten handelen in lijn met die beleidsdoelen. Maatregelen die het rijk zelf ter hand moet nemen, zoals regelgeving, dienen zo concreet mogelijk te zijn. Daarnaast is ruimte voor regionale invulling gegeven. Voor deze sturende rijksrol bestaat bij de lagere overheden voldoende begrip. Nationale belangen maken nationale sturing noodzakelijk. Deze sturing wordt verwacht. De sturing moet selectief (hoog nationaal belang), helder (waar mogelijk met outputnormen) en krachtig (bindende regelgeving) zijn.

De regionale invulling kan volgens een participatieve lijn vorm krijgen, bijvoorbeeld in de regionale of stedelijke waterplannen. In de regio komen de landelijke kaders en de lokale/ regionale invulling samen. Belangrijk is daarbij aandacht te besteden aan het overdrachtproces; introduceer de rijksambities duidelijk en zorgvuldig, licht ze toe en geef aan waar lokale c.q. regionale beleidsruimte bestaat.

Relatie koepelorganisaties en individuele lagere overheden

In het rondetafelgesprek over integratie gaven zowel de maatschappelijke organisaties als de lagere overheden aan dat ook als koepelorganisaties betrokken zijn, het rijk verantwoordelijkheid blijft om waar nodig te borgen dat individuele provincies, waterschappen en gemeenten zelf voldoende zijn aangehaakt. Wel kan deze verantwoordelijkheid 'gedelegeerd' worden door het maken van goede afspraken over communicatie naar 'achterbannen'. Hierbij werd de gemeenteambassadeur als waardevolle schakel genoemd.

Mede-eigenaarschap

Voor het bevorderen van doorwerking is erkenning bij de rijkspartners nodig van de 'bestuurlijke autonomie' van lagere overheden en marktpartijen. Een autonomie die overigens een beperkte sanctiemacht kan mobiliseren. Van belang is het daarom om zoveel mogelijk synergie na te streven. Dat kan door vormen van 'mede-eigenaarschap' te creëren, en de regie van het proces duidelijk(er) beleggen. Ook hiervoor is het voorwaarde dat doelen en instrumenten helder zijn; abstracte zaken worden immers niet makkelijk in de vorm van mede-eigenaarschap belegd. Tegelijk moet er scherp onderscheid zijn tussen waarover het rijk gaat en waarover de regio gaat.

Nationale versus gebiedsgerichte normen

De suggestie werd gedaan om binnen de rijkskaders per thema te werken met streefbeelden en/of gebiedsgerichte normen. Dit betreft dan opgaven waarbij nationale normstelling niet noodzakelijk is. Regionaal kan een gebiedsspecifiek maatprogramma worden ontwikkeld. Invulling van de rijksdoelen wordt dan binnen de regio belegd en volgens een iteratief proces tussen regio en rijk, volgens het principe: decentrale ruimte geven waar het kan en centrale interventie plegen waar het stagneert ten koste van de nationale doelen. In dat model zou dan sprake kunnen zijn van een soort van 'rijksveto' in het geval 'iets echt niet kan'. De regio krijgt beleidsruimte met voldoende bandbreedte voor gebiedseigen zaken. De rijksoverheid stuurt primair op doelen, kwaliteit en randvoorwaarden en minder op de wijze van uitvoeren. Rijk en regio maken daarnaast onderling heldere afspraken over in te zetten arrangementen en instrumenten. Kritieke

succesfactor daarbij is vertrouwen tussen rijk en regio om voldoende integrale kwaliteit te kunnen realiseren. Vertrouwen ontstaat overigens door het samen 'goed te doen'.

Relatie NWP met Deltaprogramma

Het NWP wordt primair gezien als een beleidsprogramma dat kaderstellend is. Het Deltaprogramma daarentegen heeft veel meer een uitvoerend karakter, waardoor zowel de inhoud als het proces als concreter worden ervaren, met name t.a.v. een gebiedsbrede uitvoering. Het NWP spreekt als beleidsprogramma (kaderstellend) erg aan. Het Deltaprogramma wordt als een goede vorm gezien om bij de doorwerking de waterschappen effectief te betrekken. Het Deltaprogramma kan in die zin benut worden om de doorwerking van het NWP te bevorderen.

Van belang daarbij is ook een goede interface Rijk/regio. Volgens het NWP heeft het Rijk "systeemverantwoordelijkheid" met betrekking tot de regio. Taakverdeling alleen is niet voldoende om die systeemverantwoordelijkheid in te vullen. De RMNO⁸ adviseert dan ook om krachtige interfaces tussen rijk en regio in te richten om de regio te ondersteunen bij de uitvoering van het beleid:

- Persoonlijke relaties (zoals bestuurlijke duo's)
- Procedures (zoals de watertoets) of andere instituties (zoals financieringsconstructies)
- Organisaties (zoals projectbureaus en programmabureaus) die op het grensvlak van institutionele organisaties functioneren

Deze ondersteuning kan enorm bijdragen aan versterking van het uitvoeringsproces.

Leerpunten

In het rondetafelgesprek werden enkele verbeterpunten genoemd:

- Stel voorafgaande aan het schrijfproces heldere eisen aan de doorwerking en beantwoord vroegtijdig de vraag hoe de doorwerking in hoofdlijnen moet worden bevorderd. Dan kan het werkproces hier vervolgens op worden ingericht. Versterken van de doorwerking vraagt een scherpere focus in de voorfase van het project (fase II) op de mate van doorwerking die gewenst is en de wijze waarop die doorwerking kan worden bevorderd (zoals: koppelen van regionale doelen met lopende gebiedsprogramma's buiten de watersector).
- Maak een beknopt document, als afgeleide van het huidige NWP, waarin de belangrijkste opgaven staan en per opgave de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor het treffen van de maatregelen. De omvang van het NWP vormt op dit moment mogelijk een drempel om breed te worden gelezen.
- Zorg er voor dat het volgende NWP voldoende SMART is op het niveau waarop het rijk doorwerking noodzakelijk vindt. Het huidige NWP wordt als niet voldoende 'SMART' ervaren. De deelnemers noemden hierbij specifiek het thema waterkwaliteit (doelrealisatie). Waterkwaliteit is sterk gerelateerd aan andere sectoren (ruimte, landbouw), veelal regio overstijgend en heeft als kritieke succesfactor de financiering.

⁸ Loslaten, maar niet overlaten. Succesvol regionaal water governance en de rol van rijkspartijen. RMNO-advies 2009.

5.3 Het NWP als integraal rijksbeleid

Resultaten interviews

Het algemene beeld uit de interviews is dat de respondenten de ambitie van DGW tot integratie hebben herkend en dat positief waarderen. Zij geven tegelijkertijd aan dat er tegelijkertijd slechts sprake is van een eerste stap. Hierbij noemen zij vooral de integratie met ruimte, natuur, landbouw en recreatie en de doorvertaling van integrale ambities naar samenhang in financiering.

Analyse

Het NWP omvat diverse thema's. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor samenhang in beleid. DGW streeft daarom met het NWP naar integraal waterbeheer, in de definitie van systeemintegratie tussen water, ruimte en functies als landbouw, natuur, visserij, recreatie en energie.

Het NWP bevat maatregelen om deze watergerelateerde belangen duurzaam te borgen. Deze maatregelen zijn divers van aard. Het kan gaan om het aanleggen/versterken van dijken, sluisen, noodoverloopgebieden, natuurvriendelijke oevers, etc. Naast een ordening op thema's bevat het NWP de uitwerking van het waterbeleid voor gebieden. Gebiedsgericht werken vereist integratie van de verschillende thema's. De voorbeelden van integratie zijn dan ook juist te vinden in de gebiedsgerichte streefbeelden. Een integrale benadering van waterbeheer is zowel gericht op het verzilveren van synergie (meekoppeling) tussen de bovengenoemde waterthema's als op het gebiedsgericht verzilveren van synergie met andere ruimtelijke claims. In de streefbeelden worden dergelijke meekoppelingen benoemd.

Integrale benadering en gebiedsgericht werken

Gebiedsgerichte invulling van waterbeheer vraagt om een integrale benadering. In het NWP is er sprake van een relatief hoog abstractieniveau. Pas in concrete discussies over regionale effecten van peilbeheer van het IJsselmeer of de uitwerking van het Deltaprogramma voor Dordrecht blijkt dat de integrale benadering tot veel discussie aanleiding kan geven. Over deze twee voorbeelden is doorgediscussieerd bij de voorbereiding van het NWP, maar voor bijna alle andere situaties is dit niet gebeurd. Dit geeft aan dat het NWP pas een eerste stap zet in de richting van de integrale benadering van waterbeheer.

Complexe sturing

Op dit moment zijn vier departementen (V&W, LNV, VROM en EZ) vanuit verschillende belangen bepalend voor de kwaliteit van de leefomgeving. In het projectteam waren drie van deze vier ministeries actief. De rijkspartners V&W, LNV, VROM, hebben deelgenomen aan het projectteam en zijn hebben het NWP gezamenlijk tot stand gebracht. Dit is door de respondenten gewaardeerd.

Voor een integrale benadering van het waterbeheer moeten de diverse relevante beleidsterreinen blijvend met elkaar in verband worden gebracht. Bij de voorbereiding van het NWP is daar niet meer dan een begin mee gemaakt. De invulling moet op regionaal/lokaal niveau gestalte krijgen. Dat kost tijd. Bij de opstelling van het volgende NWP kan de integrale benadering verder vorm krijgen. Hiervoor is het wel belangrijk dat ook in de besluitvormingsstructuur de relevante niet-waterthema's goed vertegenwoordigd worden.

Reflectie van de deelnemers van het rondetafelgesprek over integratie

Deelnemers aan dit rondetafelgesprek onderschrijven de conclusie dat op het vlak van integratie niet meer dan een eerste stap is gezet. Een stap in de vorm van een (structuur)visie met beelden hoe die ambities eruit zouden kunnen zien. Deze ambities, de NWP streefbeelden, zijn daarbij sterk beïnvloed door watergerelateerde zaken. Realisatie van de ambities lijkt daarmee beperkt tot deelaspecten voortkomend uit de

wateropgaven. Integrale kansen t.a.v. van cultuurhistorie, landschap of recreatie komen niet of nauwelijks aan de orde.

Als voorbeeld van een nog onevenwichtige integratie werd de wijze genoemd waarop de planologische vraag rond windmolens 'tussen neus en lippen door' lijkt te worden geregeld.

De deelnemers benoemen de volgende aandachtspunten bij integratie:

- Doorvertaling van streefbeelden
- Meer samenhang in rijksnota's, programma's en financieringstromen die doorwerken in gebieden
- Hardheid waarmee het NWP doorwerkt
- Prioriteren van nationale thema's.

Doorvertaling van streefbeelden

De deelnemers zijn van mening dat de streefbeelden niet voldoende SMART zijn doorvertaald. Ze komen niet verder dan intenties, eerste aanzetten, beelden. De mogelijkheid werd geopperd om naar analogie van een Provinciaal omgevingsplan (bijvoorbeeld Limburg) te werken.

Meer samenhang in rijksnota's, programma's en financieringstromen die doorwerken in gebieden

De uitvoerders melden last te hebben van het 'stapelen van beleidsnota's'. Daarbij wordt gedoeld op de verschillende ministeries die elk hun doelen formuleren, accenten leggen en rijksinvesteringen programmeren. Er is sprake van grote 'plandrukke' en onoverzichtelijkheid van instrumenten en financiële stromen. De integratie op rijksniveau wordt hier node gemist. Waarom aparte nota's op het vlak van ruimte, milieu en water?

Een voorbeeld is de integratie van waterbeheer met natuurbeheer: die is onvoldoende (Natura2000). Het belang van de beschikbaarheid van goed en voldoende water geldt zowel voor de landbouw als voor de natuur, maar het natuur-, landbouw- en recreatiebeleid zijn onvoldoende geïntegreerd.

Hoe moet je als uitvoerder inhoudelijke aspecten als visserij, natuur, milieu e.d. koppelen? De rijksoverheid integreert in het NWP nog onvoldoende. Dus moet de regio dit zelf doen, want in de regio komen doelen en ambities immers samen. Bij gebrek aan nationale sturing op integraliteit gaat de regio vaak een deel van het beleidsproces overdoen en daarbij nog ook weer eigen plannen maken en accenten.

Hardheid waarmee het NWP doorwerkt

Het NWP wordt gezien als een nationaal (integraal) regie-instrument. Lagere overheden moeten er rekening mee houden, maar hoeveel? Het structuurvisie deel wordt als betrekkelijk 'hard' geduid. Meer harde en integrale doelen kun je beter regisseren, toetsen en uitvoeren. Een nationale regielijn voor maatregelen die vallen onder decentrale bevoegdheden bouw je idealiter van onder af op, met een regionale en lokale sturing op de uitvoering, gericht op te behalen eindresultaten. Deelnemers merken op dat -naar hun inschatting- zaken als robuuste oplossingen, veerkracht, zoetwater zelfvoorzienendheid e.d. momenteel in het NWP niet als 'harde' opdracht in de regio worden belegd.

Voorbeeld van zachte sturing

Zelfvoorzienendheid is de eerste stap in de waterketen. Je kunt kiezen uit technisch oplossingen of gebruik maken van natuurlijke veerkracht. Die keuze is aan de regio gelaten. Voor 'noden' zou je dwingende oplossingen moeten bieden. Beschikbaarheid van middelen is overigens ook een beperkende factor.

Prioriteren van nationale thema's

Naast de vraag hoe thema's te integreren, speelt de vraag hoe deze te realiseren. Wie is en voelt zich verantwoordelijk voor de integrale realisatie van het uitvoeringsprogramma? Binnen de ruimtelijke hoofdstructuur en zaken van 'landsbelang' zou je als rijksoverheid dwingend moeten aanwijzen. De belangrijkste nationale belangen hebben in het NWP wel een geïntegreerde plaats ingenomen. In geval van regionale belangen zijn nu provincies en gemeenten aan zet om doelen (al dan niet integraal of sectoraal) te realiseren en integreren.

Voorbeeld beperkte integratie

Het dilemma blijft dat wanneer je als rijksoverheid concreet wordt (bijvoorbeeld Rijnmond) de lokale weerstanden (thematisch) heel manifest worden. Als veiligheid voorrang heeft, dan moet integraliteit wijken. Een dominant issue/thema is prioritair; ook dat is een vorm van integrale sturing.

Deelnemers aan het rondetafelgesprek noemen de volgende voorwaarden om integratie te versterken:

- Een integrale rijksnota (leefomgeving?) met een begroting die alle realiserende sporen omvat. Dit maakt het voor uitvoerders mogelijk om operationeel te integreren (projecten en budgetten koppelen).
- Duidelijkheid over ambities op het gebied van integratie in een voortraject vastleggen, omdat ambitieniveau en doelen de inrichting van het werkproces beïnvloeden. Vooral daar integreren waar water sturend is. De opgaven vanuit het NWP op regioniveau zichtbaar maken, zodat deze getoetst kunnen worden aan andere opgaven. Voordeel is dat daarmee direct eventuele tegenstrijdige belangen duidelijk worden, breder dan vanuit het ruimtelijke domein sec.
- Waterproces afstemmen met Natura 2000 en andere processen.
- Gebiedsagenda's van MIRT verbreden zodat deze ook sturend kunnen zijn voor gebiedsgerichte instrumenten en arrangementen waar minder sprake is van rijkssturing. Dan kunnen beleidsinstrumenten die niet met elkaar in lijn zijn met elkaar in overeenstemming worden gebracht (bijvoorbeeld GGOR-EHS: verdroging versus natuur, etc.).
- Centraal wat centraal moet (bijvoorbeeld dijkeringen), decentraal wat decentraal kan. Soms gaat het om een ambitie op bovenregionaal schaalniveau (bijvoorbeeld IJsselmeer). Per onderwerp moet duidelijk zijn welke bestuurlijke echelon uiteindelijk beslist; gemeente, waterschap, provincie, een regio overstijgende stuurgroep of het rijk. Op dat niveau moet ook de financiële mogelijkheden beschikbaar zijn.

Leerpunten

De deelnemers aan het rondetafelgesprek gaven de volgende aanbevelingen voor integratie mee:

- Breng gemeenschappelijke belangen en ambities uit andere beleidsvelden zoals ruimte, milieu, natuur, water in kaart en zoek gericht naar synergie (analogie SGBP's)
- Realiseer expliciete betrokkenheid van belanghebbenden (andere departementen én andere partijen) door:
 - Een verkennende voorfase samen met de verschillende bestuurslagen en maatschappelijk partners. Inzet van deze verkenning zijn gedragen doelen, gezamenlijk vertrekpunt, gedeelde en heldere probleem- en doelstellingen (ambitieniveau, afbakening, gewenste integratie).
 - Het gezamenlijk ontwikkelen en afspreken van sturingswijzen (vormen van regie en partnerschap).

6. Conclusies en aanbevelingen

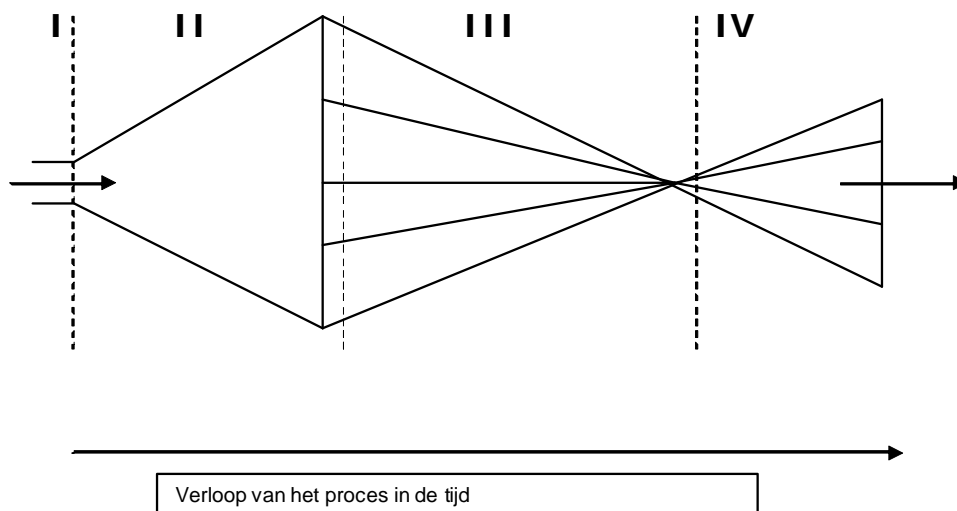
In dit hoofdstuk verbindt ORG-ID conclusies en aanbevelingen aan de uitkomsten van de evaluatie.

Uit de evaluatie is gebleken dat de ambities voor het NWP bij aanvang hoog waren, maar dat de beschikbare tijd gering was. Dit is bij de evaluatie een dominant gegeven. Uiteraard levert dit de aanbeveling op om meer tijd te nemen voor een omvangrijk integrerend plan als het Nationaal Waterplan.

Deze constatering heeft echter ook gevolgen voor de waardering van de uitkomsten. Iedere respondent kende de randvoorwaarden voor de doorlooptijd die werden meegegeven aan het projectteam. Velen hebben de inspanningen gezien van het projectteam om een optimaal product te leveren binnen de gestelde randvoorwaarden. Zij hebben dit werk gerespecteerd en positief beoordeeld. Deze positieve waardering nemen we mee bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen:

- conclusies betreffen de beoordeling van de totstandkoming van het NWP, inclusief de tijdsdruk.
- aanbevelingen zijn gericht op komende beleidstrajecten als bijvoorbeeld de totstandkoming van het tweede NWP, los van de tijdsdruk.

Het onderliggende analysekader van "Verbinden met vertrouwen" (aanpak multi-actor proces) is beschreven in hoofdstuk 5. Voor een goede interpretatie van conclusies en aanbevelingen geven we hier het beeld van een multi-actorproces in de tijd. Daarbij zal soms worden verwezen naar de verschillende fasen van dit proces.



Figuur 6.1: Fase I initiatief; Fase II Voorfase: analyse, speelveld bepalen, koers zetten; Fase III Totstandkomingfase: oplossingen, onderhandelen; Fase IV implementeren

Conclusies

De analyse van interviews en de uitkomsten van de rondetafelgesprekken leiden tot de volgende conclusies.

Conclusie 1: Doelstellingen

De doelstellingen van de totstandbrenging van het Nationale Waterplan zijn, ondanks de beperkte doorlooptijd, in voldoende mate gerealiseerd. De flexibiliteit en het

improvisatievermogen van het projectteam hebben in belangrijke mate bijgedragen aan dit succes.

Conclusie 2: Inrichting werkproces

De inrichting van het werkproces was resultaatgericht. De mate van openheid en transparantie was daaraan ondergeschikt. Dat leverde risico's op in termen van samenwerking en draagvlak. Deze risico's zijn adequaat gemanaged, maar hadden door het uitvoeren van een voorfase (zie figuur 6.1 fase II) en een transparantere inrichting van het werkproces verder gereduceerd kunnen worden.

Conclusie 3: Doorwerking

Er is waardering voor de wijze waarop gezocht is naar samenwerking met en draagvlak in de regio. Niettemin zijn er twijfels over de doorwerking van het NWP. Die twijfels liggen niet bij maatregelen die waterbeheerders binnen hun eigen bevoegdheden kunnen treffen, maar bij (integrale) maatregelen buiten die directe bevoegdheden.

Conclusie 4: Integratie

Het NWP zet een eerste belangrijke stap op het gebied van integratie tussen water, ruimte en maatschappelijke functies. Toch wordt deze integratie voor veel aspecten nog doorgeschoven naar de uitvoeringsfase. Dat brengt risico's voor de daadwerkelijke realisatie van de doelen met zich mee.

Conclusie 5: Participatie

Belanghebbenden zijn redelijk tevreden over de communicatie en mate van participatie. Toch heeft de keuze om de voorfase alleen binnen het projectteam te doorlopen een optimale participatie beperkt. Het project startte daardoor zonder een gezamenlijke afbakening en mede-eigenaarschap van belanghebbenden voor ambities en doelen van het NWP. Concrete aspecten waarvoor een gezamenlijke afbakening van waarde geweest zou zijn, zijn bijvoorbeeld:

- de wijze van participatie
- integratie met ruimtelijke ordening, landbouw en natuuropgaven
- grondwater
- stedelijke wateropgaven

Conclusie 6: Inrichting projectteam

Het betrekken van vertegenwoordigers van direct betrokken partijen als medewerkers in een projectteam waarin op basis van consensus gewerkt wordt, is een waardevolle efficiënte en effectieve wijze van werken gebleken. De belangen van de betrokken organisaties moeten dan wel onafhankelijk georganiseerd worden. Dit was niet altijd het geval. Hierdoor liep het project risico.

Conclusie 7. Formeel en informeel overleg

Er is gezocht naar nieuwe vormen van (informeel) overleg: korte lijntjes en actief de regio en belanghebbenden opzoeken. Dat is gewaardeerd door betrokkenen. Maar soms kwam informeel overleg in de plaats van formeel overleg. Dat bracht risico's met zich mee.

Conclusie 8: Gezamenlijk feitenonderzoek; Plan-MER

De Plan-MER was als toetsingskader maar beperkt mede sturend voor de invulling van het NWP.

Aanbevelingen

Op grond van de conclusies doet ORG-ID de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Doorlooptijd (volgend vergelijkbaar beleidsproces)

Neem voldoende doorlooptijd (minimaal een jaar voor het ontwerp van een dergelijk integraal beleidsplan) om ook complexe aspecten goed te kunnen oppakken.

Aanbeveling 2: Inrichting werkproces (volgend vergelijkbaar beleidsproces)

Laat een interactieve voorfase (zie figuur 6.1, fase II) voorafgaan aan de fase van tot stand brengen van het beleidsplan. Betrek belanghebbenden zo vroeg mogelijk in het traject. Benoem in de voorfase per beleidsdoel op interactieve wijze zo concreet mogelijk welke doorwerking en mate van integratie bereikt moet worden en vertaal dit in maatwerk participatie van betrokken partijen.

Aanbeveling 3: Doorwerking (nu)

Monitor het proces van de uitvoering van het huidige NWP. Evalueer wat er in de regio's gebeurt. Breng de komende jaren scherpere in de doelen van het Rijk en de wijze waarop het rijk dat als regisseur met de regio's samen doet. Doe hetzelfde met de doelen die de regio's moeten realiseren en specificeer daarbij de rol die het rijk als partner inneemt en de faciliteiten die het rijk hiervoor aan de regio biedt. Schakel hierbij interfaces Rijk/regio in.

Aanbeveling 4: Integratie beleid (volgend vergelijkbaar beleidsproces)

Integratie vraagt bestuurlijke wil. Betrek de beleidssectoren ruimte, landbouw, visserij en recreatie in de bestuurlijke verkenning tijdens een voorfase (fase II). Leg na die voorfase voorafgaand aan het ambtelijke beleidsproces, de ambities voor integratie bestuurlijk vast.

Aanbeveling 5: Integratie uitvoering (nu)

Integreer de komende jaren zoveel mogelijk de uitvoering van het NWP. Het Deltaprogramma is hiervoor een belangrijk voertuig. Alle inhoudelijke beleidssporen moeten tijdig doorlopen zijn, voordat zij doorvertaald worden naar het tweede NWP.

Aanbeveling 6: Participatie (volgend vergelijkbaar beleidsproces)

Processen als het tot stand brengen van het NWP vragen zorgvuldig relatiemanagement. Op elk moment moet het voor belanghebbenden duidelijk zijn wat de status van de voortgang is, welke mogelijkheden er zijn voor inbreng en wanneer besluitvorming verwacht wordt. Stel hiervoor een omgevingsmanager aan die namens de projectleiding het relatiebeheer uitvoert, de verwachtingen van belanghebbenden stuurt en bewaakt dat deze verwachtingen in het werkproces worden vervuld.

Aanbeveling 7: Inrichting projectteam (volgend vergelijkbaar beleidsproces)

Betrek vertegenwoordigers van direct betrokken partijen als medewerkers in een projectteam. Organiseer de belangen van de betrokken partijen onafhankelijk. Bespreek na het doorlopen van de voorfase hoe de medewerkers effectief en efficiënt kunnen worden ingezet welke randvoorwaarden hiervoor gelden.

Aanbeveling 8: Formeel en informeel overleg (volgend vergelijkbaar beleidsproces)

Informeel overleg is flexibel en doelgericht en daarmee een waardevolle aanvulling van formeel overleg. Blijf daarnaast vooraf afgesproken momenten op ambtelijk directieniveau en bestuurlijk niveau gebruiken, ook als deze niet 100% voorbereid kunnen worden. Dit vraagt van bestuurders een open houding en meedenken.

Aanbeveling 9: Gezamenlijk feitenonderzoek; Plan MER (volgend vergelijkbaar beleidsproces)

Bij het starten van dergelijke omvangrijke beleidstrajecten onder tijdsdruk moet het uitvoeren van de Plan-MER direct worden aanbesteed en moeten de deskundigen de gelegenheid krijgen om het hele proces mee te draaien met het projectteam zodat direct met het beleidsplan ook de Plan-MER kan worden opgeleverd.

Bijlage 1 Kwantitatief overzicht van antwoorden

Algemeen:

<i>Vraag: Hoe heeft u in algemene zin het proces rond de totstandkoming van het NWP ervaren?</i>					
	Erg positief	Positief	Neutraal	Negatief	Erg negatief
<i>1^e en 2^e ring</i>	5	6	1	0	0
<i>3^e ring</i>	0	27	10	3	0

Verwachtingen en resultaat:

<i>Vraag: Wat waren uw verwachtingen m.b.t. samenwerking en wat is daarvan terecht gekomen?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	5,5	4	1,5	1	0
<i>3^e ring</i>	12	10	10	6	0

<i>Vraag: Wat waren uw verwachtingen m.b.t. vernieuwing en wat is daarvan terecht gekomen?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	3	4	1	4	0
<i>3^e ring</i>	11	13	8	4	0

<i>Vraag: Wat waren uw verwachtingen m.b.t. de kwaliteit van het plan en wat is daarvan terecht gekomen?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	5	5,5	1	0,5	0
<i>3^e ring</i>	24	8	5	2	

<i>Vraag 3^e ring: Heeft het proces geleid tot een plan dat voldoende kader en mogelijkheden biedt voor de regionale en lokale plannen?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>NWP als Kader</i>	15	8	10	1	1
<i>Vraag 3^e ring: Heeft het proces geleid tot maatregelen met voldoende draagvlak en borging om gerealiseerd te worden?</i>					
<i>Borging</i>	6	11	13	4	1

Doelen

<i>Vraag: Herkent u deze (door de interviewer genoemde) doelen?</i>					
	Geheel	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Nauwelijks
<i>1^e en 2^e ring</i>	8,5	3,5	0	0	0

<i>Vraag: Komen deze doelen terug in het NWP? (bij de derde ring is per doel gevraagd of de doelen voldoende terugkomen in het NWP; in deze tabel staat de optelling)</i>					
	Geheel	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Nauwelijks
<i>1^e en 2^e ring</i>	0,5	7	1	2,4	0
<i>3^e ring</i>	6	21	6	2	1

<i>Vraag: Voldoet het NWP aan de wettelijke eisen?</i>					
	Ja	Nee			
<i>1^e en 2^e ring</i>	9,7	1,3			

<i>Vraag: Geeft het NWP conform doelstelling voldoende inhoud aan:</i>					
	Geheel	Voldoende	Neutraal/ onbekend	Onvoldoende	Nauwelijks
Duurzaamheid	1	30	4	2	
Klimaatbestendigheid	8	28	1		
Economische ontwikkeling water	6	11	11	3	2
Integratie samenhang waterbeleid	8	22	8	1	
Internationale ontwikkeling	6	11	8	4	2

Werkproces:

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u de overall organisatie van het werkproces?</i>					
Effectiviteit	Geheel	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Nauwelijks
<i>1^e en 2^e ring</i>	6	3	2	0	1
<i>3^e ring</i>	11	19	3	3	1
Efficiëntie	Geheel	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Nauwelijks
<i>1^e en 2^e ring</i>	6	2	1	2	1
<i>3^e ring</i>	7	19	3	2	1
Leidde het tot betrokkenheid en draagvlak?	Geheel	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Nauwelijks
<i>1^e en 2^e ring</i>	5	6	1	0	0
<i>3^e ring</i>	7	17	5	3	1

<i>Vraag 1^e en 2^e ring: In welke mate hebben de volgende kenmerken van de organisatie van het werkproces bijgedragen aan het welslagen van het proces?</i>					
	Sterk	Redelijk	Neutraal	Weinig	Nauwelijks
Gebruik maken van toeleverende beleidsproducten	6	3	1	0	0
Kleinschalige werkstructuur	8	1	1	0	0
Meest betrokken overheden in projectteam?	7	1	2	0	0
Directe aansturing door DG?	6	1	3	0	0
Proces langs 7 sporen?	1	3	5	0	1
Bilats ipv structureel overleg	4	3,5	2,5	0	0
Bestuurlijke aansturing via LBOW/LBOH	4	4	1	1	0
In de tijd parallel met KRW/ tijdsdruk	6	1	1	1	1

<i>Vraag 3^e ring: Bent u tijdig betrokken?</i>		
	Tijdig	Te laat
Antwoord	30	10

<i>Vragen 3^e: Had u voldoende mogelijkheden om te participeren in het werkproces</i>					
	Sterk	Redelijk	Neutraal	Weinig	Nauwelijks
<i>Als organisatie zelf bij de totstandkoming</i>	0	8	2	7	2
<i>Via koepelorganisatie bij de totstandkoming</i>	9	3	13	1	3
<i>Bij de inspraak zelf</i>	17	5	6	3	1
<i>Bij de inspraak via koepelorganisatie</i>	8	4	10	2	4

<i>Vragen 3^e: Hoe beoordeelt u vanuit uw organisatie de mate waarin u daadwerkelijk heeft geparticipeerd in het proces?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>Tijdens de totstandkoming</i>	14	13	7	3	1
<i>Rondom de inspraak</i>	14	11	9	0	0

<i>Vragen 3^e: Hoe zou u uw betrokkenheid willen karakteriseren?</i>				
	Meeweten	Meedenken	Meedoen	Meebeslissen
<i>Uitgenodigd door DGW (procesafspraken)</i>	7	20	4	4
<i>Feitelijk</i>	12	16	6	4
<i>Wenselijk</i>	5	18	12	4

<i>Vraag: waren de procesafspraken van te voren duidelijk?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	1	4,5	0	3,5	1

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u het verloop van het werkproces met 7 parallelle sporen? (1^e en 2^e ring)</i>					
	Zeer	Redelijk	Neutraal	Weinig	Niet
Effectiviteit	2	2,5	2	1	1,5
Efficiëntie	2	2,5	2	1	1,5
Leidde het tot betrokkenheid en draagvlak?	1	4,5	2	0,5	1

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u de werkwijze via versnellingsdagen en -weken? (1^e en 2^e ring)</i>					
	Zeer	Redelijk	Neutraal	Weinig	Niet
Effectiviteit	4	4	2	0	0
Efficiëntie	5	0	3	2	0
Leidde het tot betrokkenheid en draagvlak?	5	1	4	0	1

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u de inzet van het instrument bilats (met regionale overheden, maatschappelijke organisaties, wetenschap?)</i>					
	Zeer	Redelijk	Neutraal	Weinig	Niet
Effectiviteit					
<i>1^e en 2^e ring</i>	3	4	2	1	0
<i>3^e ring</i>	12	6	1	1	0
Efficiëntie					
<i>1^e en 2^e ring</i>	4	1	4	1	0
<i>3^e ring</i>	9	7	1	2	0
Leverde het de juiste kennis op?					
<i>1^e en 2^e ring</i>	2	6	1	1	0
<i>3^e ring</i>	7	9	1	2	0
Leidde het tot betrokkenheid en draagvlak?					
<i>1^e en 2^e ring</i>	5	3	1	1	0
Voelde u zich serieus genomen?					
<i>3^e ring</i>	9	8	0	1	0
Alternatief voor structureel overleg?					
<i>3^e ring</i>	3	3	10	0	3
Voor herhaling vatbaar?					
<i>3^e ring</i>	11	6	2	0	1

<i>Vraag: Heeft het werkproces het bestuurlijke besluitvormingsproces voldoende en op de juiste momenten ondersteund?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	3	4	2	2	0

Ambtelijke besluitvorming:

<i>Vraag: De ambtelijke besluitvorming vond grotendeels plaats in het projectteam, samen met de DG. Hoe heeft deze besluitvorming gewerkt?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	3	3,5	5	0,5	0
<i>3^e ring</i>	6	3	2	0	0

<i>Vraag: (1^e en 2^e ring:) Hoe voelde u zich als partij betrokken bij de ambtelijke besluitvorming? (3^e ring:) Voldeed de mate van betrokkenheid?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	2	1	3,5	3	0,5
<i>3^e ring</i>	5	14	5	8	0

<i>Verdiepingsvragen (3^e ring) over de ambtelijke besluitvorming</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Was het ambtelijke directieniveau goed betrokken bij de besluitvorming?	3	4	3	1	0
Voldoende op de hoogte van de ambtelijke besluitvormingsmomenten en besluiten?	7	12	3	9	0

Bestuurlijke besluitvorming:

<i>Vraag: De bestuurlijke besluitvorming liep via het NWO (LBOW/LBOH). Hoe heeft deze besluitvorming gewerkt?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	7	2	1	1	0
<i>3^e ring</i>	6	0	4	1	0

<i>Vraag: Voelde u zich als partij voldoende betrokken bij de bestuurlijke besluitvorming?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	4	1	0	4	1
<i>3^e ring</i>	2	8	9	2	1

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u de mate waarin uw organisatie geïnformeerd was met betrekking tot het bestuurlijke besluitvormingsproces?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	3	3	1	2	1
<i>3^e ring</i>	6	14	10	4	0

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u het onderlinge vertrouwen in het bestuurlijke besluitvormingsproces?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	4	4	4	0	0
<i>3^e ring</i>	7	6	15	1	0

<i>Vraag: Heeft het bestuurlijke besluitvormingsproces het werkproces voldoende aangestuurd?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	3	1	3	4	1
<i>3^e ring</i>	2	6	14	1	0

Samenwerking:

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u de samenwerking van DG Water met andere partijen?</i>					
Binnen het projectteam	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	9	1	2	0	0
<i>3^e ring</i>	9	3	10	0	0
Met de rest van V&W	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	4	2	4	2	0
<i>3^e ring</i>	9	1	10	1	0
Met de andere ministeries	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	3	5	2,5	1,5	0
<i>3^e ring</i>	5	4	8	4	0
Met Unie, VNG en IPO	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	2	7	3	0	0
<i>3^e ring</i>	8	4	11	0	0
Met Individuele provincies, waterschappen en gemeenten	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	4	4	2	1	0
<i>3^e ring</i>	7	2	12	3	1
Met belanghebbenden in het OWN	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	7	4	1	0	0
<i>3^e ring</i>	1	6	13	0	0
Met belanghebbenden buiten het OWN	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	3	2	4	3	0
<i>3^e ring</i>	0	5	13	0	0
Met wetenschap- en kennis-instellingen	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	4	3	4	0	0
<i>3^e ring</i>	3	4	13	1	0

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u het evenwicht tussen Rijk en Regio in de samenwerking (noot: trapje op, trapje af)?</i>					
	Evenwichtig	Te veel Rijk, te weinig regio	Te veel Regio, te weinig Rijk(sregie)	Anders	
<i>1^e en 2^e ring</i>	5,3	5,3	1,3	1	
<i>3^e ring</i>	21	9	2	9	

Communicatie en participatie:

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u de communicatie van DG Water richting uw organisatie?</i>					
Tijdens totstandkoming NWP	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	2	6	1	1	0
<i>3^e ring</i>	11	14	6	4	0
Tijdens inspraak	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	3	5	1	1	0
<i>3^e ring</i>	16	10	8	2	0

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u de ingezette communicatiemiddelen?</i>					
Bilaterale overleggen	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	5	4	1	0	0
<i>3^e ring</i>	13	9	9	1	0
Presentaties/ aanwezigheid bijeenkomsten	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	1	3	2	0	0
Website	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	2	1	3	1	2
<i>3^e ring</i>	9	10	13	1	1
Nieuwsbrieven	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	1	2	4	1	1
<i>3^e ring</i>	8	9	14	2	0

<i>Vraag: Hoe beoordeelt u vanuit uw organisatie de mate waarin u hebt kunnen participeren in het proces?</i>					
Tijdens totstandkoming NWP	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	7	2	0	1	0
<i>3^e ring</i>	14	13	7	3	1
Rondom de inspraak	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	7	0,5	1	0,5	1
<i>3^e ring</i>	14	11	9	0	0

<i>Vraag: In welke mate worden de belangen van uw organisatie geadresseerd in het definitieve NWP?</i>					
	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>1^e en 2^e ring</i>	3	4	2	1	0
<i>3^e ring</i>	14	9	6	6	0

Bijlage 2 Uitkomsten interviews naar onderzoeksvraag

Deze bijlage bevat de uitkomsten van de interviews gerangschikt per onderzoeksvraag. Door deze rangschikking ontstaan enkele dubbelingen.

1. Wat waren de verwachtingen opbrengsten rond het NWP in termen van kwaliteit van het plan, draagvlak, samenwerking en vernieuwing?

- De **kwaliteit** van het plan (ambitie, leidende thema's, voldoen aan wettelijke vereisten, integratie en samenhang) voldeed in hoofdlijnen aan de verwachtingen
 - Leidende thema's zijn in het proces en het resultaat herkend
 - Doelbereik was goed
 - Aan wettelijke eisen is voldaan
 - De ambitie tot integratie en samenhang is herkend en gewaardeerd. Met integratie naar ruimte, landbouw, natuur en recreatie is een begin gemaakt. De integratie moet de komende jaren verder gestalte krijgen. Ook moet financiële onderbouwing van de uitvoering nader aangescherpt worden.
 - Vormgeving: een helder en mooi plan.
 - Wel is het plan dik en heeft het veel overlap met regionale plannen. Voor de (nabije) toekomst is er behoefte aan een beknopte versie, waarin vooral de ook de rijksrol en rijksinstrumenten nader zijn beschreven.
- Het **draagvlak** is volgens de respondenten voor een rijksplan als het NWP voldoende.
 - De doorwerking naar lokaal niveau moet nog plaats vinden. Het hoge tempo en de beperkte terugkoppeling van wat er met inbreng gebeurde beperkte het draagvlak in enige mate.
- De inzet van DGW op **samenwerking** is breed herkend en gewaardeerd.
 - Een deel van de partijen had meer willen participeren dan feitelijk is gebeurd.
- De streefbeelden en het samen oplopen van planprocessen zijn als **vernieuwend** ervaren.
 - De integratie van de thema's was minder dan verwacht.
 - De ambitie voor waterkwaliteit is op het niveau van de Europese eisen gelegd. Dat had hoger gekund.

2. Langs welke organisatiestructuur is het NWP opgesteld?

Belangrijke elementen van de organisatiestructuur waren:

- Projectleider van DGW rapporteerde aan de DG van DGW (V&W)
- DG van DGW rapporteerde aan de Staatssecretaris van V&W
- Staatssecretaris van V&W rapporteerde aan het kabinet
- Interdepartementale afstemming van DG van DGW in 5 DG overleg Ruimte. Dit overleg is vanwege tijdgebrek overgeslagen in aanloop naar de Commissie Duurzame Leefomgeving
- Interdepartementale afstemming van Staatssecretaris van V&W in Bewindsliedenoverleg Duurzaamheid/Water
- Afstemming overheden in LBOW/LBOH
- Advisering van Overlegorgaan Water en Noordzee aan de Staatssecretaris van V&W
- Projectleider stelt projectteam samen
- Projectleider besluit op basis van consensus, meningsverschillen worden bestuurlijk voorgelegd
- Projectleider organiseert ambtelijke afstemming met overheden en andere actoren (zie verder werkproces en communicatie)
- Projectleider schakelt andere sporen in (WB21, KRW, beleidsplan Noordzee, beleidskader IJsselmeergebied, Zuid-westelijke delta, landelijke oefening TMO, Randstad 2040, Afsluitdijk)
- Handelingsvrijheid projectleider met korte lijnen naar DG.

- De **voordelen van de organisatie- en overlegstructuur** waarmee is gewerkt, zijn:
 - Korte lijnen tussen projectleider, DG V&W en de deelnemers aan het 5DG-overleg geven snelheid en flexibiliteit
 - Door breed projectteam: kennisinbreng en inschatting van knelpunten en haalbaarheid van ingezette koers
 - Aansluiten op bestaande sporen: inbreng actuele kennis en netwerken
 - Besluitvorming benut NWO en OWN: dit zijn bestaande structuren en dus goed inzetbaar
 - Overslaan van 5 DG-overleg leverde tijdwinst op.
- De **nadelen van de organisatie- en overlegstructuur** waarmee is gewerkt, zijn:
 - De handelingsvrijheid van de projectleider en de korte lijnen met de directie maakte het proces voor minder direct betrokkenen soms ondoorzichtig.
 - De leden van het projectteam hadden veelal geen counterpart in hun eigen organisatie voor het organiseren van de eigen lijn. Hierdoor ontstaat toch een dubbelrol: Inhoudelijke voorbereiding (deels interdepartementaal) en het een soort ambassadeurschap/organisator van beslissingen in de richting van de eigen lijn. Als het goed gaat is dit een heel efficiënte werkwijze, maar als het niet goed gaat, kunnen projectteamleden hun achterban verliezen of (politieke) breekpunten heel laat in het proces plotseling naar boven komen.
 - Het aansluiten op bestaande sporen lijkt aantrekkelijk, maar die sporen hebben hun eigen netwerken, besluitvormingsstructuren en dynamiek. Om benodigde keuzes te kunnen maken was het nodig dat het projectteam de penvoering in deze sporen op een later moment alsnog naar zich toe trok. Het projectteam had sporen met een beperkte dominantie en dynamiek van meet af aan vanuit het projectteam kunnen aansturen.
 - In de besluitvorming in het NWO waren niet-waterthema's (ruimte, landbouw, recreatie) beperkt vertegenwoordigd. Dit past bij de beperkte integratie van niet-waterthema's, maar is een aandachtspunt in de voortschrijdende ambitie rond integraal waterbeheer.
- De organisatie en werkwijze heeft het **draagvlak** voor het eindresultaat **positief** beïnvloed door:
 - Afstemming in het LBOW/LBOH en advisering door het OWN
 - Deelname van de diverse overheden aan en betrokkenheid bij het projectteam
 - Goed luisteren door DGW (i.c. de projectleider) en tonen van de intentie om de informatie goed te verwerken. Juist dat aspect heeft een basis van vertrouwen en daarmee van draagvlak opgeleverd.
 - Intensief bilateraal overleg en een ingelast bestuurlijk overleg in oktober 2008, dit heeft tijdig de opgekomen belangentegenstellingen overbrugd
 - Regionale sessies, de nieuwsbrieven en de website (in mindere mate).
- De organisatie en werkwijze heeft het **draagvlak** voor het eindresultaat **negatief** beïnvloed door:
 - Op onderdelen te weinig diepgang op de regionale sessies om voldoende op complexe materie in te kunnen gaan
 - Afwisselingen van perioden van stilte door tempoversnellingen, moeilijk te volgen door met name in de 3e ring (indirect betrokkenen)
 - Beperkte betrokkenheid van lokale partijen en onvoldoende financiële onderbouwing
 - Het niet doorlopen van 'trapje af'; het parallel vaststellen van het NWP en de regionale plannen zorgde er voor dat de integrale aspecten van het NWP beperkt hebben doorgewerkt naar de regionale waterplannen. Eén waterschap heeft gewacht met het formeel vaststellen van het

waterbeheerplan om dit 'trapje af' alsnog te kunnen doen. De respondent geeft aan dat hierdoor hun waterbeheerplan aan integraliteit en doorwerking heeft gewonnen.

- De **efficiency en de effectiviteit** worden over het algemeen positief beoordeeld.
 - Er worden kanttekeningen geplaatst bij de intensieve manier waarop andere ministeries zijn betrokken. De vraag is gesteld of een tafeltjesaanpak efficiënter zou zijn geweest (tafeltjesaanpak = disciplines betrekken bij specifieke inhoudelijke besprekingen en de belangenbehartiging verder bij het DGW-team plaatsen).
 - De efficiency werd door een aantal direct betrokkenen in twijfel getrokken. Redenen voor hen waren de bestuurlijke drukte rond het NWP en het ontbreken van een heldere tijdlijn met mijlpalen waarop ze hun inbreng konden organiseren en capaciteit konden plannen.
 - Het projectteam constateert dat voor een plan van de omvang van het NWP een inzet nodig is van twee full time projectleiders. Daarnaast is behoefte aan een full time projectsecretaris.

3. Hoe verliep de besluitvorming en hoe was deze georganiseerd?

De besluitvorming verliep conform de organisatiestructuur (zie vraag 2). Specifieke aspecten zijn:

- Handelingsvrijheid projectleider met korte lijnen naar DG
 - Besluitvorming in een breed samengesteld projectteam op basis van consensus
 - Sterke projectleiding, poging om projectsecretariaat in te richten
 - Besluitvorming langs NWO (voormalig LBOW en LBOH) en serieus nemen OWN
 - Overslaan 5 DG overleg en direct naar CDL
- De **bestuurders/partners** werden efficiënt en effectief, maar laat en ad hoc bij de besluitvorming **betrokken**
 - De heidesessie rond het kabinetsbeleid rond het Deltaprogramma (Eerbeeksessie) heeft ook het bestuurlijke vertrouwen voor het NWP op een hoger plan gebracht.
 - De besluitvorming (CDL en MR) steunde op de consensus in het NWO en het advies van het OWN: deze bestaande structuren zijn goed inzetbaar gebleken. Het overslaan van het 5 DG-overleg: leverde tijdwinst op, maar ook risico op vermindering van het draagvlak bij andere ministeries. Gelukkig heeft dit niet geleid tot ongelukken.
 - De bestuurders konden in het najaar van 2008 het tempo niet bijhouden. Ze gaven aan dat het te snel ging. Dat is uiteindelijk goed gekomen, maar het had ook fout kunnen gaan. De drukte in de laatste 4 maanden van 2008 kwam deels voort uit het feit dat de bestuurders zich daarvoor niet hebben kunnen voorbereiden. Reden was dat de kwaliteit van de informatie nog niet op het niveau was dat dit op reguliere wijze voorgelegd kon worden aan de bestuurders. Alternatief voor een besluitend overleg is het beleggen van één of meer oriënterende bestuurlijke overleggen (inspiratielezingen, benen-op-tafelsessies). Dit had mogelijk de bestuurlijke drukte in het najaar van 2008 enigszins kunnen verminderen en de risico's kunnen verkleinen. Er is toen een extra bestuurlijk overleg ingelast, waar alle pijnpunten tot op het bot zijn doorgesproken. Dit herstelde het vertrouwen in een goed resultaat.
 - Bestuurders van overheden hadden vertrouwen in het proces omdat hun organisatie goed vertegenwoordigd was in het projectteam. De leden van het projectteam hadden geen counterpart in hun eigen organisatie voor het organiseren van de eigen lijn. Dit punt is al eerder behandeld.

- **Inhoudelijke informatie** en **vertrouwen** speelden in het proces zowel bestuurlijk als ambtelijk een belangrijke rol. Belangrijk hierbij waren de verbindende kwaliteiten van de projectleider, de samenstelling van het projectteam, aansluiting op lopende sporen en de regionale sessies.

4. Hoe verliep het werkproces en hoe was dit georganiseerd?

Belangrijke elementen in het werkproces waren:

- De wijze waarop de projectleider gebruik heeft gemaakt van zijn handelingsvrijheid met korte lijnen naar DG
 - Twee full time (sterke) projectleiders.
 - Ontbreken van een van full time projectsecretaris
 - Projectteam, samengesteld met leden van de belangrijkste overheden; communicatieve en financiële kennis waren niet in het projectteam aanwezig
 - Zorgvuldige voorbereiding plan van aanpak, geschreven door het projectteam met 7 sporen
 - Houden van regionale sessies, bilaterale overleggen en hoorzittingen (inspraak)
 - Inschakelen van bestaande sporen (WV21, Deltacommissie, KRW, beleidsplan Noordzee, beleidskader IJsselmeergebied, Zuid-westelijke delta, landelijke oefening TMO, Randstad 2040, Afsluitdijk)
 - 'Contracten' met projectteamleden voor verrichten van gespecificeerde taken
 - Versnellingsweken om tot een volgende versie van het NWP te komen
 - Late start uitvoering plan-MER
 - Besluitvorming langs NWO (voormalig LBOW en LBOH), OWN
 - Overslaan 5 DG overleg en direct naar CDL
 - Bijeenkomst projectleiders regionale waterplannen
 - Madurodamsessie verwerking inspraak en Nota van Antwoord.
- Tijdens het werkproces is actief gestuurd op het naar boven halen van **relevante informatie en besluitvorming** op grond van deze informatie
 - Korte lijnen tussen projectleider en directies maakte sturing op relevante informatie mogelijk
 - Het breed samengestelde projectteam kon met hun inbreng van kennis en netwerken effectief knelpunten benoemen en haalbaarheid toetsen van de ingezette koers. Er werd veel in het team geïnvesteerd. Dat resulteerde in een hecht team. Financiële en communicatieve kennis ontbraken in het projectteam. Vooraf meer aandacht voor de vertegenwoordigde competenties is wenselijk.
 - Regionale sessies en bilaterale sessies zorgden voor inbreng van relevante informatie door landelijke en regionale partners. Deze sessies zijn over het algemeen positief beoordeeld. Nadeel van het ad hoc karakter is wel dat specifieke thema's met weinig diepgang behandeld kunnen worden en het deelnemers onduidelijk was wat er met ingebrachte punten verder gebeurde. Een goede projectsecretaris kan dit voorkomen.
 - Late start Plan-MER: deze studie kon relevante informatie opleveren voor besluitvorming. Mede door de lange opstartfase, resulterend in de te late aanbesteding en uitvoering was er in de inspraakperiode beperkt ruimte om eventuele aanpassingen volgend uit de Plan-MER door te voeren. Gelukkig bleek dit maar heel beperkt nodig.
 - De inbreng van het OWN is benut.
 - Regionale sessies, inspraak en nationale hoorzitting hebben vooral gefunctioneerd ter informatie van de aanwezigen. De inbreng van de aanwezigen richting het NWP tijdens de sessies was beperkt.
 - De doorvertaling van de regionale plannen en de inspraak naar het NWP is zonder onoverkomelijke problemen gelukt. De 158 zienswijzen waren in lijn met verwachtingen en zijn bevredigend beantwoord. Dit bevestigde dat het

merendeel van de relevante informatie tijdens de totstandkoming naar boven is gekomen.

- **Tijdsdruk** en **sterke sturing** op resultaat in een gecontroleerd proces heeft geleid tot een **gewaardeerd plan** met voldoende draagvlak. Wel is ingeleverd op de integraliteit en doorwerking van het plan.
 - De late betrokkenheid (vaak pas tijdens de inspraak) van lokale partijen (zoals grondeigenaren) en onduidelijkheid rond de financiering van maatregelen heeft geleid tot een plan waarvan de doorwerking naar lokale maatregelen onzeker is. Dit geldt vooral voor maatregelen die buiten de directe zeggenschap van de waterbeheerders vallen.
 - Voor de totstandkoming van het Ontwerp-NWP moet in het vervolg minstens anderhalf jaar beschikbaar zijn. Gegeven de grote tijdsdruk had enige extra tijd 'gekocht' kunnen worden door parallel aan het formeren van het projectteam en het opstellen van het plan van aanpak al vast te starten met breed inventariseren van uitdagingen en knelpunten en het voorbereiden van de plan-MER.
 - Bij complexe multistakeholderprojecten onder tijdsdruk is de rol van een projectsecretaris/omgevingsmanager heel belangrijk. Omgaan met de tijdsdruk vraagt vrijheid van handelen. Die vrijheid van handelen vraagt om vertrouwen. Transparantie is nodig om dit vertrouwen te borgen. Een projectsecretaris/omgevingsmanager kan deze transparantie bewaken.
 - Het breed samengestelde projectteam kon effectief risico's managen.
 - Regionale en bilaterale sessies zijn positief ontvangen. De regionale partners vragen om apart georganiseerde verdieping van aangedragen thema's en goede terugkoppeling over de uitwerking van die thema's (voorbeeld: kwaliteit van grondwater).
 - De beslissing tot het integreren van de diverse nota's en het leggen van de penvoering bij het projectteam werd relatief laat in het proces genomen. Het eerder maken van heldere keuzen had onzekerheid en irritaties in de diverse lopende beleidstrajecten voorkomen.
 - Goed getimede versnellingsweken hebben geleid tot aanzienlijke stappen in de productkwaliteit.
 - Bij projecten met een dergelijke tijdsdruk is het verstandig om bestuurders vroegtijdig oriënterend te betrekken. De kwaliteit van de ambtelijke informatie komt laat ter beschikking. Te laat om bestuurders voldoende ruimte te geven om mede koers te bepalen.
 - Het overslaan van het 5 DG-overleg voor de route naar de CDL is riskant en moet indien mogelijk voorkomen worden. Koudwatervrees kan ook belangrijke dossiers in het CDL doen stranden. Gelukkig heeft dit niet geleid tot ongelukken.
 - Participerende partijen willen graag weten wat er met hun inbreng is gebeurd. Deze wens is sterker naarmate de inbreng groter is. Het projectteam heeft terugkoppelsessies gehouden. Er is een Nota van Antwoord opgesteld. Dit is in principe voldoende.
 - Waterschappen gaven aan dat door de tijdsdruk het voorgenomen 'trapje af' niet heeft plaatsgehad en dat dit ten koste is gegaan aan de doorwerking. Eén waterschap heeft gewacht met het formeel vaststellen van het waterbeheerplan om dit 'trapje af' alsnog te kunnen doen. Hierdoor heeft het waterbeheerplan aan integraliteit en doorwerking gewonnen.
- De gevolgde werkwijze is over het algemeen beoordeeld als efficiënt en effectief
 - De werkwijze is door verreweg de meeste respondenten als effectief, efficiënt beoordeeld en als leidend tot betrokkenheid en draagvlak.
 - De indeling in 7 sporen is kritischer beoordeeld. De herkenbaarheid van de sporen verdween vrij spoedig. Het werd van buiten af wat als

'overheidsdrukte' gezien. De indeling was intern bedoeld. Zo heeft het ook gefunctioneerd.

- De versnellingsdagen zijn algemeen als (zeer) effectief beoordeeld. Hoewel de efficiëntie af en toe beter kon.
- De regionale en bilaterale overleggen zijn overwegend als effectief en efficiënt beoordeeld. Van belang voor de effectiviteit is hoe de ingebrachte thema's verder uitgewerkt worden. Het is maar ten dele een vervanging voor structureel overleg. De algemene mening is meer dat op grond van de regionale en bilaterale overleggen een betere invulling gegeven kan worden aan de meer structurele overleggen.

5. Hoe was de relatie tussen het werk- en het besluitvormingsproces?

- Door ruimte voor handelen en de informele sturing op het werkproces was een kracht bij de **ondersteuning van de besluitvorming**. Wel moet er dan tijdens het werkproces adequater verantwoording over worden afgelegd.
 - De meningen zijn wat verdeeld over de kwaliteit van het ondersteunen van het besluitvormingsproces door het werkproces. Dit heeft vooral te maken met de tempowisselingen en beperkte informatie-uitwisseling tussen de tempoversnellingen in. De bestuurders konden dit in het najaar van 2008 niet bijhouden. Dit is vooral opgevangen in het bestuurlijke proces zelf.
 - Het overslaan van het 5 DG overleg is illustratief. De één vindt dat een vorm van flexibele bestuurlijk besluitvorming. Een blijk van bestaand draagvlak. De ander vindt dat 'een uitglijer'.
 - Ook de vrijheid die het projectteam kreeg/nam werd verschillend beoordeeld. De één vindt dat je dat bestuurlijk moet toelaten, de ander vindt het juist rommelig en getuigen van een gebrek aan regie en grip op het proces.
 - De late beschikbaarheid van het rapport van de commissie Veerman was lastig. Het bleek echter ook voordelen te hebben omdat er een kabinetsstandpunt over het rapport moest worden ingenomen. Dit versterkte het belang van het NWP.
- Bestuurders hebben vanwege late betrokkenheid **beperkt het werkproces gestuurd**.
 - Vanwege de late start van het besluitvormingsproces en hun betrokkenheid konden de bestuurders het werkproces maar beperkt sturen. Vanaf oktober 2008 hebben de bestuurders zich maximaal ingespannen om tijdig de nodige besluiten te nemen. Door deze inspanning zijn de besluiten ook tijdig genomen.
 - Alternatief voor laat starten met een besluitvormend overleg is vroegtijdig beleggen van één of meer oriënterende bestuurlijke overleggen (inspiratielezingen, benen-op-tafelsessies). Hierdoor hadden bestuurders meer sturing kunnen geven aan het werkproces.

6. Hoe verliep de samenwerking? Zowel extern als binnen het Ministerie van V&W.

- De inzet van DGW op samenwerking is binnen en buiten V&W herkend en gemiddeld als 'voldoende' beoordeeld.
- Ook de samenwerking van DGW met de rest van V&W werd over het algemeen voldoende gewaardeerd.
- De samenwerking met de UvW, VNG en IPO wordt positief gewaardeerd.
- Samenwerking tussen ministeries onderling werd neutraal tot voldoende gewaardeerd. Met name de betrokkenheid van VROM en LNV (buiten de deelnemers aan het projectteam) werd hierbij genoemd.
- De samenwerking tussen ministeries enerzijds en individuele regionale en lokale partijen anderzijds werd door een aantal respondenten als ongelijkwaardig getypeerd (met name de wijze van communiceren).

- De samenwerking met lokale partijen is niet echt beproefd. ‘Spannende’ onderwerpen als stedelijk waterbeheer en concrete financiële onderbouwing van maatregelen zijn in het NWP beperkt uitgewerkt.
- De samenwerking met het OWN en kennisinstituten is positief beoordeeld. Meer kritiek is er op het omgaan met stakeholders buiten het OWN. Deze waren volgende sommigen onvoldoende in beeld.
- Er kan iets meer internationaal worden samengewerkt bij het opstellen van het NWP.
- Er was veel **aandacht voor** elkaars **belangen**. Wel was het voor partijen meer op afstand niet altijd duidelijk wat er met de inbreng en bij de belangenafweging gebeurde.
 - Binnen het projectteam was veel aandacht voor elkaars belangen.
 - Ook betrokkenen uit de tweede ring melden dat het projectteam goed luisterde en er groot vertrouwen was dat de belangen goed in het traject meegenomen werden. Wel vonden meerdere partijen het werkproces rommelig en het onduidelijk wanneer welke besluiten genomen werden.
 - In de derde ring was de afstand tot het werkproces groter. Bijna de helft van de respondenten vond het besluitvormingsproces ondoorzichtig. Tijdens de regionale bijeenkomsten was er geen ruimte om op complexe zaken in te gaan.
- De **verhouding tussen rijk en regio** in de totstandkoming van het NWP wordt als evenwichtig gezien.
 - Inbreng van regio's is in de meeste gevallen goed doorvertaald naar het NWP. Gemeenten kwamen soms te laat aan tafel (in de inspraak). Bij de verwerking van de inspraak zijn de punten alsnog meegenomen, maar kansen op integratie zijn misgelopen.
 - Er zit nu nog veel overlap tussen het NWP en de regionale plannen. Meermalen is de behoefte genoemd aan een (dunner) ‘koepelplan’ dat in de regionale plannen nader wordt ingevuld.
- De inbreng en betrokkenheid van **andere departementen** is op alle niveaus georganiseerd. Het rijk trad **eensgezind** naar buiten.
 - De inbreng en betrokkenheid van andere departementen is op alle niveaus georganiseerd (zie verder de antwoorden op vraag 2).
 - Het was een proces waarin ieders inbreng zo goed mogelijk werd doorvertaald. Bestuurlijke verschillen zijn binnen het NWO besproken. Hierdoor kon de overheid bestuursbreed naar buiten treden.

7. Communicatie, participatie en inspraak.

- de communicatiemiddelen werden overwegend als **voldoende effectief** beoordeeld.
 - De belanghebbenden zijn betrokken via regionale sessies, bilaterale overleggen, de website en nieuwsbrieven.
 - Deze communicatiemiddelen zijn als overwegend als voldoende beoordeeld.
 - De website kreeg wat kritiek omdat deze door het projectteam als speerpunt werd benoemd, maar rond de zomer nog steeds niet functioneerde.
- Het **participatieproces** is op grond van een krachtenveldanalyse en **maatwerk** met regionale sessies en bilaterale overleggen vormgegeven
 - Op voorhand is op basis van een krachtenveldanalyse een ontwerp van het participatieproces gemaakt. Direct daarna is het projectteam gestart met het benaderen van de belanghebbenden.
 - Afhankelijk van de aard van het belang namen partijen deel aan het projectteam, namen ze deel aan regionale sessies, werden ze bilateraal benaderd of via communicatiemiddelen geïnformeerd over de aanpak en voortgang.
 - De belanghebbenden hebben dit overwogen ‘voldoende’ tot ‘goed’ gewaardeerd. Overigens vroeg het hoge tempo wel een actieve opstelling van de belanghebbenden.

- De wijze van participeren is uitgevraagd naar aard (geïnformeerd worden, meedenken, meewerken, meebeslissen). Bijna de helft van de respondenten gaf aan dat het weliswaar conform verwachting was verlopen, maar dat ze eigenlijk een stap intensiever betrokken hadden willen zijn.
- Burgerparticipatie was vooraf wel gepland, maar is niet uitgevoerd. Dit is geen bottleneck gebleken.
- Het participatieproces is 'goed genoeg' georganiseerd voor een rijksplan als het NWP. De tijdsdruk was groot. De vraag of intensiever participatie nodig was voor meer integratie en doorwerking is onderwerp geweest van twee rondetafelgesprekken.
 - Bij een participatieproces is 'goed' 'goed genoeg'. In zeer korte tijd is er een rijksplan met voldoende draagvlak opgesteld dat een stap verder zet dan de individuele nota's en het vorige plan. De mate van participatie is gewaardeerd.
 - Een krachtenveldanalyse is een goede onderbouwing voor de keuze voor de wijze van betrekken van de belanghebbenden.
 - Participatie in het voortraject vraagt een goede terugkoppeling van wat er met de inbreng verder gebeurt. Dit kon beter.
- De meeste belanghebbenden geven aan dat hun belangen voldoende tot goed in het NWP zijn geadresseerd.
 - Een paar belanghebbenden beoordelen het adresseren van hun belangen in het NWP als onvoldoende. Zij wijten dit mede aan de tijdsdruk.
 - Een aantal respondenten geeft aan dat het proces inhoudelijk nog opener kan staan voor inbreng. Zeker aan het begin.
 - De inspraak zelf leverde nauwelijks nieuwe inzichten op.
 - Al met al was het inspraakproces effectief.
 - De terugkoppeling van de verwerking van de inspraak kan gebruiksvriendelijker.

Bijlage 3 Telefonische enquêtevragen Fase 3

Vragenlijst interviews evaluatie NWP 2^e fase

Introductie, voorstellen, uitleg

1. Positiebepaling

Naam	
------	--

Organisatie:	
--------------	--

1. Hoe bent u betrokken geweest bij de totstandkoming van het NWP?

Geleding	Betrokken?	Evt. toelichting
Rijk		
Provincies		
Waterschappen		
Gemeenten		
Maatschappelijke organisatie		

Periode	Betrokken?	Hoe?
Totstandkoming (2008)		
Totstandkoming (2009)		

2. Wat waren uw belangrijkste aandachtspunten m.b.t. het NWP? (meerdere antwoorden mogelijk)

Thema	Ja/nee	Gebieden	Ja/nee
Waterveiligheid		Kust	
Watertekort en zoetwatervoorziening		Rivieren	
Wateroverlast		IJsselmeergebied	
Waterkwaliteit		Zuid-Westelijke Delta	
Gebruik van water		Randstad	
Internationaal		Noordzee	
Financiering		Noord-Nederland en Waddenzee	
Ruimtelijke ordening		Hoog Nederland	
Anders		Stedelijk gebied	

3. Hoe heeft u in algemene zin het proces rond de totstandkoming van het NWP ervaren?

<i>Erg positief</i>	<i>Erg positief</i>	<i>Positief</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Negatief</i>	<i>Erg negatief</i>
Antwoord					
Omdat:					

2. Verwachtingen en resultaten

1. Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de samenwerking? Wat waren uw verwachtingen m.b.t. de totstandkoming van het Nationale Waterplan (NWP) en wat is er in uw ogen terecht gekomen van die verwachtingen?

a. Samenwerking

	Is tijdens het proces voldoende ingezet op samenwerking?				
Beoordeling?	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Antwoord					
Indien toelichting nodig					

b. Draagvlak?

	Heeft het proces voldoende aandacht besteedt aan draagvlak?				
Beoordeling?	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Antwoord					
Indien toelichting nodig					

c. Vernieuwing?

	Heeft het proces geleidt tot een voldoende vernieuwend NWP?				
Beoordeling?	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Antwoord					
Indien toelichting nodig					

d. Kwaliteit van het Plan?

	Heeft het proces geleid tot een plan met voldoende kwaliteit				
Beoordeling?	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Antwoord					
Indien toelichting nodig					

e. Integraliteit van het Plan?

	<i>Heeft het proces geleid tot een plan met voldoende integraliteit</i>				
Beoordeling?	<i>Goed</i>	<i>Voldoende</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Slecht</i>
<i>Antwoord</i>					
<i>Indien toelichting nodig</i>					

Indien Onvoldoende/Slecht: Welke relatie vindt u onvoldoende uitgewerkt?

	Water veiligheid	Watertekort En zoetwater voorziening	Water-overlast	Water kwaliteit	Gebruik van water	Inter nationaal	Financiering	Ruimte	Milieu	Landbouw & natuur
<i>Water-veiligheid</i>										
<i>Watertekort en zoetwater-voorziening</i>										
<i>Wateroverlast</i>										
<i>Water-kwaliteit</i>										
<i>Gebruik van water</i>										
<i>Inter-nationaal</i>										
<i>Financiering</i>										
<i>Ruimte</i>										
<i>Milieu</i>										
<i>Landbouw en natuur</i>										

f. doorwerking 1

	<i>Heeft het proces geleid tot een plan dat voldoende kader en mogelijkheden biedt voor de regionale en lokale plannen?</i>				
Beoordeling?	<i>Goed</i>	<i>Voldoende</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Slecht</i>
<i>Antwoord</i>					
<i>Indien toelichting nodig</i>					

g. doorwerking 2

	<i>Heeft het proces geleid tot maatregelen met voldoende draagvlak en borging om gerealiseerd te worden?</i>				
Beoordeling?	<i>Goed</i>	<i>Voldoende</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Slecht</i>
<i>Antwoord</i>					
<i>Indien toelichting nodig</i>					

3. Doelbereik

1. Het doel van het NWP was:

- "invulling geven aan het kabinetsbeleid op het gebied van duurzaamheid, klimaatbestendigheid en economische ontwikkeling voor WATER"
- "zorgen voor integratie en samenhang in het waterbeleid".

Daarbij ging het om de thema's waterveiligheid, wateroverlast, droogte en waterkwaliteit

1a. Geeft het NWP conform doelstelling voldoende inhoud aan:

	Geheel	Voldoende	Neutraal/ onbekend	Onvoldoende	Nauwelijks
Duurzaamheid					
Klimaatbestendigheid					
Economische ontwikkeling water					
Integratie samenhang waterbeleid					
Internationale ontwikkeling					
Korte motivatie:					

4. Organisatie van het werkproces

1. Is uw organisatie tijdig betrokken bij de totstandkoming van het NWP?

Opties	Tijdig	Te laat
Antwoord		

Indien te laat, welke meerwaarde zou het eerder betrekken hebben gehad?

Antwoord	
-----------------	--

2. Had u voldoende **mogelijkheden** om te participeren in het werkproces?

	Sterk	Redelijk	Neutraal	Weinig	Nauwelijks
<i>Als organisatie zelf bij de totstandkoming</i>					
<i>Via koepelorganisatie bij de totstandkoming</i>					
<i>Bij de inspraak zelf</i>					
<i>Bij de inspraak via koepelorganisatie</i>					

3. Hoe beoordeelt u vanuit uw organisatie de mate waarin u daadwerkelijk heeft geparticipeerd in het proces?

	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Tijdens totstand-koming NWP					
Rondom de inspraak					
<i>Indien toelichting nodig</i>					

4. Hoe was die participatie vormgegeven?

	<i>Zelf</i>	<i>Via koepel</i>
<i>Deelname structureel overleg</i>		
<i>Bilat</i>		
<i>Inspraak</i>		

5. Hoe zou u uw betrokkenheid willen karakteriseren?

	<i>Meeweten (voldoende geinformeerd zijn)</i>	<i>Meedenken</i>	<i>Meedoen</i>	<i>Meebeslissen</i>
<i>Uitgenodigd door DGW? (procesafspraken)</i>				
<i>Feitelijk?</i>				
<i>Gewenst?</i>				

6. Hoe beoordeelt u (over-all) de organisatie van het werkproces?

	<i>Zeer goed</i>	<i>Redelijk</i>	<i>Neutraal/ Onbekend</i>	<i>Weinig</i>	<i>Niet</i>
<i>Was het effectief?</i>					
<i>Was het efficiënt?</i>					
<i>Leidde het tot betrokkenheid en draagvlak?</i>					

5. Werkproces

[Hier zijn we v.w.b. de lagere overheden en de NGO's vooral geïnteresseerd in de vraag naar de rollen, verantwoordelijkheden en taken van hun eigen koepelorganisatie) en daarna pas – voor zover ze dat kunnen overzien – van de andere partijen) Dus altijd met de eigen koepelorganisatie beginnen!]

1. Waren de rollen, verantwoordelijkheden en taken van de verschillende partijen duidelijk?

	<i>Erg duidelijk</i>	<i>Voldoende Duidelijk</i>	<i>Neutraal / geen mening</i>	<i>Onvoldoende duidelijk</i>	<i>Nauwelijks duidelijk</i>
<i>Eigen koepelorganisatie</i>					
<i>DG Water</i>					
<i>Overig V&W</i>					
<i>VROM</i>					
<i>LNV</i>					
<i>IPO</i>					
<i>Unie</i>					
<i>VNG</i>					
<i>Overige?</i>					

2. Heeft iedere partij zijn rol ook gespeeld en zijn verantwoordelijkheid genomen?

	Goed	Voldoende	Neutraal / geen mening	Onvoldoende	Slecht
Eigen koepel-organisatie					
DG Water					
Overig V&W					
VROM					
LNV					
IPO					
Unie					
VNG					
.....					

3. Tijdens het proces is veel gebruik gemaakt van het instrument bilats. [Onder andere met regionale overheden, maatschappelijke organisatie & wetenschap.]

3a. Heeft u deelgenomen aan een of meerdere bilats?

Ja	Nee

3b. Zo ja, wat zijn uw ervaringen met dit instrument?

	Zeer goed	Redelijk	Neutraal / Onbekend	Weinig	Niet
Was het effectief?					
Was het efficiënt?					
Leverde het de juiste kennis op?					
Voelde u zich serieus genomen?					
Is het een alternatief voor structureel overleg?					
Is dit instrument voor herhaling vatbaar?					

6. Besluitvormingsproces

A. Heeft u zicht op het ambtelijke besluitvormingsproces? Indien ja: naar 1.

Indien nee: Wilt u iets kwijt over het ambtelijke besluitvormingsproces?

Antwoord	
----------	--

Ga door met 1. Voor zover relevant voor de respondent. Indien niet relevant: Beantwoord dan in ieder geval vraag 3 en 4 en ga door met B.

1. De ambtelijke besluitvorming vond grotendeels plaats in het projectteam, samen met de DG.

Hoe heeft deze besluitvorming gewerkt?

	Goed	Voldoende	Neutraal/Onbekend	Onvoldoende	Slecht
Ambtelijke besluitvorming algemeen					
Tijdsplanning en fasering					
Regie versus Ruimte					

Doorvragen bij onvoldoende/slecht:

Waar ligt het aan?	
Kan het beter?	
Werkte dat dan ook?	

2. Was het ambtelijke directieniveau goed betrokken bij de besluitvorming?

	Goed	Voldoende	Neutraal/Onbekend	Onvoldoende	Slecht
Betrokkenheid ambtelijke directie					

3. Was u voldoende op de hoogte van de ambtelijke besluitvormingsmomenten en besluiten?

	Goed	Voldoende	Neutraal/Onbekend	Onvoldoende	Slecht
Betrokkenheid ambtelijke besluitvorming					

bij actieve vraag naar informatie.

4. Voldeed de mate van betrokkenheid van uw organisatie bij de ambtelijke besluitvorming?

	Goed	Voldoende	Neutraal/Onbekend	Onvoldoende	Slecht
Betrokkenheid ambtelijke besluitvorming					
Indien toelichting nodig					

5. Wat waren voor uw organisatie cruciale momenten (bepalende gebeurtenissen/keuzemomenten) in het ambtelijke besluitvormings-proces? Waarom?

Antwoord	
----------	--

B. De bestuurlijke besluitvorming liep via het NWO (LBOW/LBOH). Heeft u zicht op dit bestuurlijke besluitvormingsproces? Indien ja: naar 6.

Indien nee: Wilt u iets kwijt over het bestuurlijke besluitvormingsproces?

Antwoord	
----------	--

6. Hoe heeft deze besluitvorming gewerkt?

	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Tijdsplanning en fasering					
Regie versus ruimte					

Doorvragen bij onvoldoende/Slecht:

Waar ligt het aan?	
Kan het beter?	
Werkt dat dan ook?	

7. Voldeed de mate waarin uw organisatie betrokken was bij de bestuurlijke besluitvorming?

	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Betrokkenheid politieke besluitvorming					

Indien toelichting nodig	
--------------------------	--

8. Hoe beoordeelt u de mate waarin uw organisatie geïnformeerd was met betrekking tot het bestuurlijke besluitvormingsproces en de besluiten?

	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Geïnformeerd zijn					
Indien toelichting nodig					

9. Hoe beoordeelt u het onderlinge vertrouwen in het bestuurlijke besluitvormingsproces?

	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Onderlinge vertrouwen					
Indien toelichting nodig					

10. Heeft het bestuurlijke besluitvormingsproces het werkproces voldoende aangestuurd?

	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Sturing werkproces					
Indien toelichting nodig					

11. Wat waren voor uw organisatie cruciale momenten (bepalende gebeurtenissen/keuzemomenten) in het bestuurlijke besluitvormingsproces? Waarom?

Antwoord	
----------	--

12. In welke mate worden de belangen van uw organisatie geadresseerd in het definitieve NWP?

	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Adressering belangen					
Indien toelichting nodig					

13. Heeft u verder nog opmerkingen over het besluitvormingsproces?

Antwoord	
----------	--

7. Samenwerking

1. Hoe beoordeelt u de samenwerking van DG Water met andere partijen?

	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
<i>Binnen het projectteam</i>					
<i>Met de rest van Verkeer en Waterstaat</i>					
<i>Met de andere ministeries</i>					
<i>Met Unie, VNG en IPO</i>					
<i>Met individuele provincies, waterschappen en gemeenten</i>					
<i>Met stakeholders in het OWN</i>					
<i>Met stakeholders buiten het OWN</i>					
<i>Met wetenschaps- en kennisinstellingen</i>					

Indien toelichting nodig	
--------------------------	--

2. Hoe beoordeelt u het evenwicht tussen Rijk en regio in de samenwerking?

	Antwoord
<i>Evenwichtig</i>	
<i>Te veel Rijk, te weinig regio</i>	
<i>Te veel regio, te weinig Rijksregie</i>	
<i>Anders</i>	

8. Communicatie, participatie en inspraak

1. Hoe beoordeelt u de communicatie vanuit DG Water richting uw organisatie?

	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Tijdens totstandkoming NWP					
Rondom de inspraak					
<i>Indien toelichting nodig</i>					

2. Hoe beoordeelt u de ingezette communicatiemiddelen?

	Goed	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Slecht
Bilaterale overleggen					
Website					
Nieuwsbrieven					
.....					
.....					

Indien toelichting nodig

Tot slot

1. Stel dat u zelf het proces van totstandkoming had aangestuurd, wat zou u als beslist weer doen?

Antwoord

2. Wat zou u beslist anders doen?

Antwoord

3. Is de gevolgde aanpak ook bruikbaar voor andere beleidsthema's? Zo ja, welke?

Antwoord

Bijlage 4 Deelnemers Evaluatie

Leden begeleidingsgroep

dhr. C. Aangenendt	Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Water
dhr. drs. G.B. Dekker	VNG
mevr. A. Denie	Unie van Waterschappen
dhr. F. Dijkman	Inspectie Verkeer & Waterstaat
mevr. L. de Haes	Rijkswaterstaat Waterdienst
dhr. drs. ir. H. Heupink	Interprovinciaal Overleg
dhr. J. Maaskant	Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Water
dhr. D. Poos	Rijkswaterstaat Waterdienst
dhr. ir. ing. M.J.A. van der Werf	Unie van Waterschappen

Deelnemers fase 1 en 2 (interviews)

Opdrachtgever

mevr. ir. A.G. Nijhof MBA	DG Water	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
---------------------------	----------	--------------------------------------	------

Projectleiding

dhr. ir. J.P. van Dalen	Projectleider NWP (tot 1 februari 2010)	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
mevr. drs. S.T. Modders	Plv. programmaleider uitvoering, monitoring en evaluatie bij DGW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk

Projectteam

mevr. drs. S.L.M. Neve	Beleidsmedewerker	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
dhr. ir. H.A.E. Gludemans	Beleidsmedewerker	Interprovinciaal Overleg	Waterschappen Provincie
dhr. dr. P. Jasperse	Adviseur Mobiliteit		

V&W overig

mevr. I. van de Geer MPA	DG Water	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
dhr. drs. R. Vrugt	Hoofd stafeenheid netwerken	Rijkswaterstaat	Rijk

Overig Rijk

dhr. ir. J.W.L. ten Hoeve	DG Ruimte, Directie Leefomgevingkwaliteit	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
---------------------------	---	--------------------------------------	------

Andere overheden

dhr. Prof. dr. ing. S. Schaap	Voorzitter Unie van Waterschappen	Unie van Waterschappen, NWO VNG	Waterschappen Gemeenten
dhr. drs. G.B. Dekker	Coördinator programma gemeenteambassadeurs water		

Belanghebbenden OWN

dhr. ing. J. Tobben	Beleidsmedewerker water en erosie	Limburgse Land- en Tuinbouwbond	Maatschappelijke organisatie
dhr. P.J.M. Vertegaal	Adviseur waterbeleid	Natuurmonumenten	Maatschappelijke organisatie
dhr. mr. drs. H. Brons	Directeur water	Vereniging voor Energie, Milieu en Water	Maatschappelijke organisatie

Deelnemers telefonische enquête Fase 3

dhr. R.J. Ronald Bos	Senior Beleidsmedewerker van openbare ruimte en erfgoed	Gemeente Arnhem	Gemeenten
dhr. Ir. N. ter Linde	Beleidsadviseur Openbare Ruimte	Gemeente Helmond	Gemeenten
dhr. ing. W.J. de Voogd van der Straaten	Afdelingshoofd openbare werken	Gemeente Tholen	Gemeenten
dhr. ing. H.P.B. Lanooy	Waterambassadeur VNG (Groningen & Noord-Drenthe)	Gemeente Assen	Gemeenten
mevr. J.D. van Gorssel	Beleidsmedewerker	Gemeente Dordrecht	Gemeenten
dhr. W. Vael	Budgethouder Ruimtelijke ordening	Gemeente Vlissingen	Gemeenten
mevr. P.E. de Groot	Projectmanager	Gemeente Zwolle	Gemeenten
mevr. dr. J.E.M. Klostermann	wetenschappelijk projectbegeleider bij Programmabureau Klimaat voor Ruimte	Alterra	Maatschappelijke organisatie
dhr. ir. M.J. van Marco van Eenennaam	Junior beleidsmedewerker	ANWB	Maatschappelijke organisatie
dhr. ir. J.P. Wieriks	Secretaris Adviescommissie Water	Adviescommissie Water	Maatschappelijke organisatie
dhr. ir. M. Eisma	Projectleider strategie	Havenbedrijf Rotterdam N.V.	Maatschappelijke organisatie
dhr. W.A. Dekker	Bestuurslid sector Toevaren	Watersportverbond	Maatschappelijke organisatie
dhr. J. van Essen	Senior adviseur grondstof	Vitens	Maatschappelijke organisatie
dhr. drs. F. Heinis	Directeur	Vereniging van Waterbouwers	Maatschappelijke organisatie
dhr. ir. J.M.J. Leenen	Directeur	STOWA	Maatschappelijke organisatie
dhr. Ing. W.H. Streekstra	Secretaris Beleidsteam Milieu, Energie, Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur	VNO-NCW	Maatschappelijke organisatie
dhr. Dr. W.A. Bruggeman	Strategisch adviseur	Deltares	Maatschappelijke organisatie
dhr. ir. H. Vreugdenhil	Beleidsmedewerker groen en recreatie	Groenservice Zuid-Holland	Maatschappelijke organisatie
mevr. mr. I.R. Adema	Voorzitter VNG Subcommissie Water	VNG	Maatschappelijke organisatie
dhr. dr. F.W.B. van den Brink	beleidsmedewerker cluster water	Provincie Limburg	Provincie
dhr. ir. F.C. Verhoef	Beleidsmedewerker B (Beleid & strategie/Milieu, water landelijk gebied)	Provincie Gelderland	Provincie
mevr. ir. E.N. Hilhorst	Beleidsmedewerker waterkwaliteit	Provincie Fryslân	Provincie
dhr. ir. L.A. Kaland	Senior Beleidsmedewerker water	Provincie Zeeland	Provincie
mevr. drs. G.H. Dinkelman	Strategisch beleidsadviseur B	Provincie Noord-Holland	Provincie
dhr. mr. C.H.V. de Villeneuve	Verkeersattaché Nederlandse ambassade te Parijs	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
dhr. drs. C. Cees Kortleve	Plaatsvervangend directeur ruimtelijke economisch beleid	Min EZ	Rijk
dhr. M.H. Smid	Senior Adviseur	Inspectie Verkeer en Waterstaat	Rijk
dhr. ir. F. van Bentum	Senior Adviseur	Rijkswaterstaat	Rijk
mevr. ir. A.N. Wouters	Directeur-Generaal van het ministerie van LNV	Ministerie LNV	Rijk
mevr. drs. H.H.J. Smulders	Senior Beleidsmedewerker	Min BZK	Rijk
dhr. drs. R.H.C. van den Heuvel	Watermanager	Rijkswaterstaat	Rijk
dhr. ir. W. Mak	Coördinator inspraak NWP & Plaatsvervangend programmaleider	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
dhr. dr. C. M. Plug	Directeur Duurzaam Produceren	VROM	Rijk
dhr. L.A.J.F.M. Smulders	Projectmanager	Waternet	Waterschappen
dhr. ir. J.W. Tamboer	Projectmanager	Hoogheemraadschap Rijnmond	Waterschappen
dhr. ing. M. Westerlaken	Beleidsadviseur	Waterschap Hollandse Delta	Waterschappen
dhr. ing. H.W. Bergsma	Proceseigenaar watersysteembeheer	Hoogheemraadschap Noorderzijlvest	Waterschappen
dhr. J. Meijerink	Beleidsadviseur	Waterschap Zuiderzeeland	Waterschappen
mevr. M.L. Meijer	Planologisch beleidsmedewerker beleid, plannen en projecten	Waterschap Hunze en Aa's	Waterschappen
mevr. ir. H.M. Holtman	Strategisch beleidsadviseur	Waterschap de Stichtse Rijnlanden	Waterschappen

Deelnemers rondetafelgesprekken Fase 4*Rondetafelgesprek Werkproces:*

dhr. dr. P.G.J. de Maagd	Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
mevr. drs. S.T. Modder	Plv. programmaleider uitvoering, monitoring en evaluatie bij DGW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
mevr. drs. M. Soeters	Senior beleidsmedewerker	Ministerie van VROM	Rijk
dhr. drs. ing. M. van Zetten	Senior projectmanager Waterdienst RWS	Rijkswaterstaat	Rijk

Rondetafelgesprek Doorwerking:

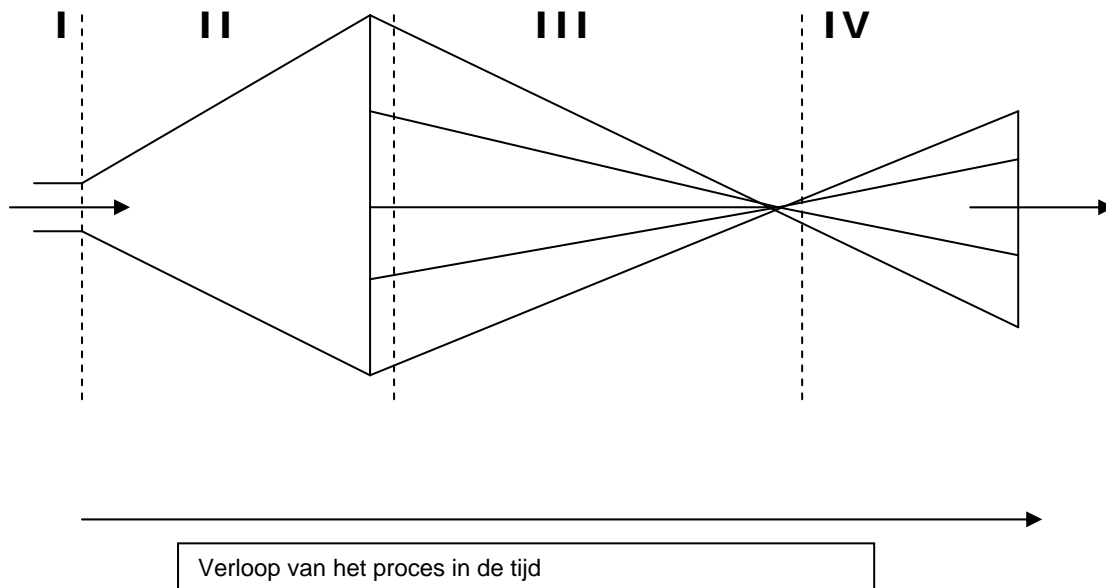
dhr. mr. J.P.R.M. Steegh	voorzitter Water Natuurlijk Zuid-Holland	Water Natuurlijk Zuid-Holland	Waterschappen
dhr. ir. G.L.J. de Jong	Senior beleidsadviseur	Waterschap Aa en Maas	Waterschappen
dhr. ir. W. Mak	Coördinator inspraak NWP & Plaatsvervangend programmaleider	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
dhr. mr. W. van Douwen	Programmamanager Klimaat & Duurzaamheid	Gemeente Alkmaar	Gemeenten
dhr. ir. B.W.A.H. Parmet	Secretaris Deltacommissie	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk

Rondetafelgesprek Integratie:

mevr. drs. M. Soeters	Senior beleidsmedewerker	Ministerie van VROM	Rijk
dhr. ing. J. Tobben	Beleidsmedewerker water en erosie	Limburgse Land- en Tuinbouwbond	Maatschappelijke organisatie
dhr. drs. P. Vertegaal	Adviseur waterbeleid	Natuurmonumenten	Maatschappelijke organisatie
dhr. mr. drs. H. Brons	Directeur water	Vereniging voor Energie, Milieu en Water	Maatschappelijke organisatie
dhr. ir. H.A.E. Gloudemans	Beleidsmedewerker	Unie van Waterschappen	Waterschappen
mevr. drs. J. Botterweg	Senior adviseur water en scheepvaart	na 1300 uur te bereiken 070 351 9317	Rijk
mevr. drs. S.T. Modder	Plv. programmaleider uitvoering, monitoring en evaluatie bij DGW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
dhr. dr. G.J. de Maagd	Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Rijk
dhr. ir. D. Corpel	Beleidsmedewerker	Provincie Gelderland	Provincie

Bijlage 5 Schematisch weergave van multi-actorproces

Model vormgeving multi-actorproces (© ORG-ID, 2008)



Het proces verloopt in de tijd als volgt:

I Formalisatie van het project

Er is een bepaalde input (de eerste pijl) die aanleiding geeft tot het proces. Dit is de voorgeschiedenis van de kwestie, eerdere (mislukte) projecten, verschillende standpunten, rollen, posities, aannames, uitgangspunten etc. In de formalisatiefase formeert de probleemeigenaar het project en richt hij de projectorganisatie in.

II Verkenning en koers zetten

Eerst zal het speelveld en de spelersgroep moeten verbreden: de lijnen lopen uit elkaar. In deze fase leer je elkaar kennen, schep je vertrouwen, verken je de reikwijdte van de probleemstelling. Bij deze fase horen exploratie, verkenning, creativiteit. De rol van de deelnemers is om open te communiceren, te verkennen, nieuwsgierig te worden, feitenonderzoek te doen, kennis te nemen van andersoortige aanpakken, het eens te worden over het probleem en de reikwijdte daarvan. De rol van de begeleider is in deze fase sterk gericht op dat (divergerende, explorerende) proces, het scheppen van vertrouwen en het verbinden (teamgevoel) om een basis te leggen voor de volgende fase. Fase II is de fase van de workshops, de excursies, de verkennende besprekingen. Vervolgens ontstaat de behoefte om het speelveld weer te versmallen. Mogelijke oplossingsrichtingen worden uitgewisseld. De betrokken actoren voelen urgentie ontstaan. Het is aan te bevelen om dit omslagpunt goed te markeren. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een conferentie voor belanghebbenden.

III Oplossingsrichtingen selecteren, inhoudelijke keuzen maken.

Bij deze fase horen aantrekken en afstoten, (te)hoge eisen stellen, onderhandse deals maken, externe krachten mobiliseren, kortom al datgene wat onderhandelaars doen om zo veel mogelijk hun doelen te realiseren en belangen te borgen. De communicatie wordt nu meer gesloten, het vertrouwen wordt op de proef gesteld, de druk op de verbindingen en samenhang neemt toe. De deelnemers spelen de rol van onderhandelaar, de begeleider is nu vooral degene die het onderhandelingsproces faciliteert en mogelijkheden schept voor (onverwachte) oplossingsrichtingen. In deze wordt vooral veel

overlegd (bilateraal en gemeenschappelijk). Besluiten worden goed vastgelegd en bekrachtigd. Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken worden belegd. Monitoring en toezicht worden geoperationaliseerd. Consequenties van ingebrekestellingen worden benoemd. Als er een akkoord komt zal het proces daarna in geregisseerde realisatiepaden opsplitsen.

IV Implementatie

Deze laatste fase van het proces is gericht op het genereren van slagkracht om de doelen te realiseren. Met dit "staartje van het visje" komt het bouwwerk in beweging. In deze fase zoek je onder de afgesproken regie met elkaar naar een goede uitwerking en operationalisering van de afspraken, je zoekt naar de praktische aanpak, de werkelijke (fysieke) verandering, je organiseert de nazorg. In deze fase zullen de deelnemers weer gaan ontspannen en kan de begeleider die ontspanning gebruiken om praktische afspraken te maken en daarmee de gewenste verandering zichtbaar te maken. Op enigerlei moment in deze laatste fase trekt de begeleider zich terug. De deelprocessen worden onder de afgesproken regisseur gebracht.