

A scenic view of a river flowing through a park. The river is calm, reflecting the sky and the surrounding greenery. On the left bank, there is a paved path with a few people walking. The right bank is lined with tall, leafy trees. The sky is overcast, and the overall atmosphere is peaceful.

SAMENWERKING AANPAK BODEMDALING

BIJ HOOGHEEMRAADSCHAP DE STICHTSE RIJNLANDEN

Bestuursvoorstel

Bestuursvoorstel



Voorstelnummer: 2021-002

Houten, 12 oktober 2021

Onderwerp:

Rekenkameronderzoek samenwerking aanpak bodemdaling.

Beslispunten:

1. Kennis te nemen van de resultaten van het onderzoek van de Rekenkamercommissie met betrekking tot de samenwerking bij de aanpak van bodemdaling.
2. In te stemmen met de aanbevelingen van het rapport.
3. Het Dagelijks Bestuur op te dragen over een jaar de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur te rapporteren.

Samenvatting:

De Rekenkamercommissie (Rkc) Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden wil het Algemeen Bestuur (AB) door middel van een Quickscan inzicht verschaffen in de wijze waarop het hoogheemraadschap zijn rol vervult binnen het netwerk van partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van maatregelen die bodemdaling in het veenweidegebied moeten remmen. Centrale vraag is op welke wijze het AB de samenwerking in het veenweidegebied initieert, stuurt en beheerst en hoe er toezicht wordt gehouden en verantwoording wordt afgelegd? In hoeverre verlopen deze processen effectief en efficiënt?

Ten aanzien van de bovengenoemde centrale vraag concludeert de Rkc dat in de eerste fase van de samenwerking de combinatie van de traditionele én experimentele en interactieve besturingswijze behoorlijk effectief en efficiënt is gebleken, maar dat in de tweede fase van de samenwerking door toegenomen complexiteit van het speelveld en verwevenheid van opgaven, de traditionele besturingswijze gericht op feitelijke prestaties en het sturen op efficiëntie, onvoldoende toereikend is gebleken.

Aanbevelingen:

Aanbevelingen AB samenwerking aanpak bodemdaling veenweidegebied

1. Bepaal ambitie, strategie en doelen bodemdaling veenweidegebied in tweede fase samenwerkingsproces;
2. Voer binnen HDSR dialoog over oplossingsrichtingen bodemdaling;
3. Verschuif focus van output control naar toezien op legitiem proces en effectsturing;

Aanbevelingen AB samenwerking in algemene zin

4. Kies waar je als HDSR van bent en bepaal ambitie;
5. Bepaal samen spel en spelregels samenwerken en besturen;
6. Zoek afstemming over spelregels informatievoorziening;
7. Ontwikkel alternatieve vormen van kaderstelling en controle;
8. Richt experimenteerruimte samenwerken en besturen over grenzen in.

Aanleiding:

Het Groene Hart en andere veengebieden kampen met een zakkende bodem door zetting en het inklinken van veengrond door ontwatering en droogte. Bodemdaling heeft gevolgen voor droge voeten (wateroverlast), schoon en gezond water (waterkwaliteit) en potentiële droogte, maar ook op bijvoorbeeld de CO2 uitstoot en ruimtelijke vraagstukken als verdroging van natuur en verzakkende wegen en huizen.

HDSR wil de huidige inzet om bodemdaling te remmen verder versterken. De ambitie is om samen met partners in het veenweidegebied, de bodemdaling in 2030 met 50 procent te vertragen. Om dit te realiseren worden experimentele maatregelen die al in gang zijn gezet zoals (gestuurde) onderwaterdrainage gecontinueerd. Maar er wordt ook nadrukkelijk gekeken naar alternatieve maatregelen die mogelijk bruikbaar zijn. Daarbij werkt HDSR nauw samen met andere partijen, zoals medeoverheden, agrariërs en bewoners in het veenweidegebied.

De werkwijze van “zorgen voor” naar “samen doen” zoals geïntroduceerd in de Waterkoers 2016-2021 (Waterbeheerplan) is daarbij een uitgangspunt.

Doel van dit voorstel:

De Rekenkamercommissie wil het Algemeen Bestuur, door middel van een quickscan, inzicht verschaffen in de wijze waarop het hoogheemraadschap zijn rol vervult binnen het netwerk van partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van maatregelen die bodemdaling in het veenweidegebied moeten remmen.

Participatie:

Het Dagelijks Bestuur heeft op 28 september 2021 een reactie gegeven op het rapport. Deze reactie is hieronder weergegeven.

Uw rapportage inzake de samenwerking rond de aanpak bodemdaling hebben wij met belangstelling gelezen. U doet daarin een drietal concrete aanbevelingen m.b.t. deze aanpak en komt u tevens met enkele, meer algemene aanbevelingen naar aanleiding hiervan.

De drie concrete aanbevelingen rond de aanpak bodemdaling:

- bepaal ambitie, strategie en doelen bodemdaling veenweidegebied 2e fase;
- voer binnen HDSR dialoog over oplossingsrichtingen bodemdaling veenweide;
- verschuif focus van output control naar het toezien op een legitiem proces en effectsturing;

kunnen wij volledig onderschrijven.

Ook met de aanbevelingen m.b.t. het inrichten van samenwerking in algemene zin stemmen wij van harte in. U verwoordt het treffend in de inleiding van het rapport:

“Met het toenemende belang van de ordende functie van water en met de veranderende vraagstukken in het kader van de klimaatverandering is de context waarin waterschappen opereren veranderd (Adviescommissie Geborgd Gewogen Advies, 2020). Een context met complexer wordende maatschappelijke opgaven, de aanstaande Omgevingswet en de veranderende relatie tussen overheidsinstellingen en de samenleving, vormt aanleiding voor waterschappen om met anderen samen te werken.”

Oftewel, samenwerkingen met diverse spelers in opgaven, waarbij vooraf niet altijd helder is welke aanpak benodigd is, gaan vaker voorkomen. Dit vraagt dan om een andere invulling van de kaderstellende en controlerende van het AB.

Ook treffend is dat de genoemde uitgangspunten in het rapport in onze ogen goed aansluiten bij de bevindingen van de AB-werkgroep Strategisch Besturen en bij het

thema van de tweedelige 'Bestuur aan het Roer-sessie', waarin het AB zich bezint op hoe te sturen op bestuurlijke hoofdlijnen en op de koers van strategische (lange termijn) doelen.

Wij komen tenslotte tot de conclusie dat uw rapport ons als algemeen én dagelijks bestuur verder kan helpen in het denken over de wijze waarop ons waterschap zich naar buiten toe opstelt op het gebied van samenwerkingsvraagstukken. Hoe we die samenwerking kunnen inzetten om eigen lange termijn-doelen te realiseren, hoe we de effecten van externe samenwerking in beeld brengen en volgen en wat dat vervolgens betekent voor de kaderstellende en controlerende functie van het AB.

Kortom, het draagt bij aan de verbetering van de externe oriëntatie van het waterschapsbestuur.

Wij zien dan ook met belangstelling uit naar de eindversie van uw rapport en naar de bespreking ervan in de commissie BMZ.

Nawoord van de Rekenkamercommissie:

Op 28 september 2021 ontvingen wij van het Dagelijks Bestuur de reactie op ons verzoek om een bestuurlijk oordeel over het rapport Samen werken in netwerken; Quickscan Samenwerking Aanpak Bodemdaling Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Wij zijn blij met de positieve reactie waarin het Dagelijks Bestuur onze aanbevelingen omarmd. Wij hopen dat de conclusies en aanbevelingen in het rapport en de bestuurlijke reactie uitnodigen tot een levendige bespreking met het Algemeen Bestuur.

Communicatie:

Na behandeling / vaststelling in het AB zal het Rkc-rapport op de website van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden worden geplaatst.

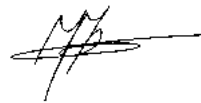
Financiën:

n.v.t.

Houten, 12 oktober 2021



Wijnand van de Giessen
Voorzitter Rkc HDSR



Koos Kappert
Secretaris Rkc HDSR

Bijlagen bij dit bestuursvoorstel:

Eindrapport Rekenkameronderzoek Samenwerking aanpak bodemdaling HDSR

BIJLAGE

Eindrapportage quickscan samenwerking aanpak bodemdaling

Samen werken in netwerken

Eindrapportage quickscan
samenwerking aanpak bodemdaling
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

& Van de Laar B.V.

Eindhoven/ Utrecht, 12 oktober 2021

INHOUD RAPPORTAGE

1. HET ONDERZOEK IN ÉÉN BEELD

2. VERANTWOORDING ONDERZOEK

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1 Inleiding

3.2 Conclusies

3.3 Aanbevelingen

4. ONDERZOEKSBEVINDINGEN

4.1 Inleiding

4.2 Korte beschrijving samenwerking aanpak bodemdaling

4.3 Kaderstellende rolname AB bij samenwerking: sturen & beheersen

4.4 Controlerende rolname AB bij samenwerking: toezichthouden & verantwoorden

Bijlage A. Geraadpleegde documenten

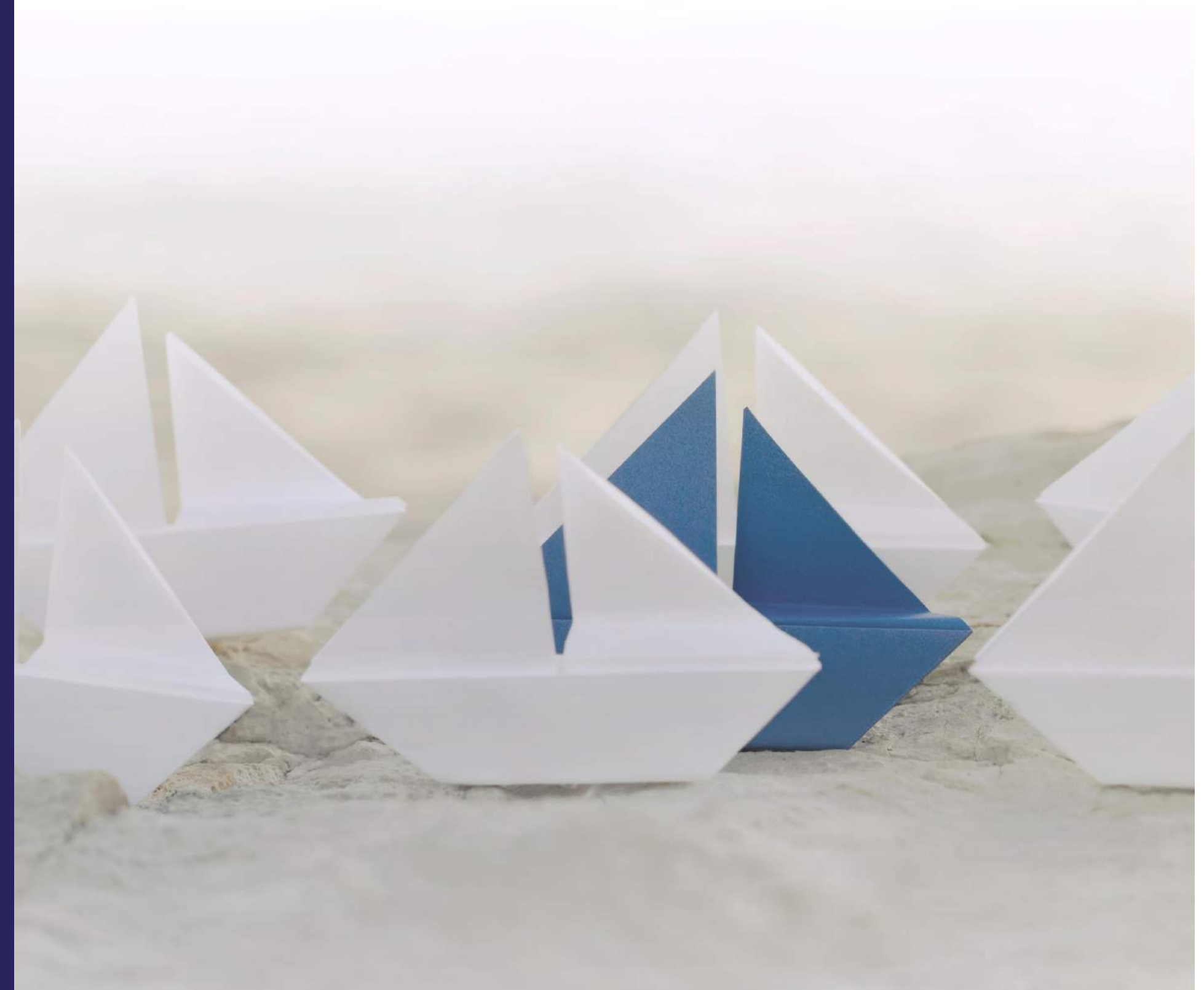
Bijlage B. Respondentenlijst

Bijlage C. Achtergrondinformatie netwerkvormen



1. Het onderzoek in één beeld

Samenvatting van dit eindrapport op één pagina



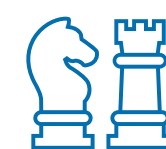
Samenwerking bodemdaling veenweidegebied

	Verleden	Heden	Toekomst
Typering samenwerking	• Overzichtelijk netwerk, beperkt aantal spelers, één opgave, lokaal/ regionaal, pionieren.	• Netwerk met meerdere spelers, meerdere opgaven, lokaal/ regionaal/ landelijk, exploreren.	• Netwerk met meerdere spelers, meerdere opgaven, lokaal/ regionaal/ landelijk, exploiteren.
Kaderstellende rol Algemeen Bestuur	• Algemeen Bestuur is in positie gebracht om op strategisch niveau kaders te stellen die richting geven aan een lerende en ontwikkelende samenwerking.	• Algemeen Bestuur is op afstand komen staan door uitblijven passende reactie (positionering) op veranderend speelveld en spelers.	• Algemeen Bestuur heeft sterke behoefte om de dialoog over oplossingsrichtingen voor bodemdaling aan de hand van scenario's/ varianten te voeren. Bepaling ambitie samenwerking vervolg fase gewenst.
Controlerende rol Algemeen Bestuur	• Informatievoorziening over de voortgang van de samenwerking is op orde. Focus op feitelijke prestaties en sturen op efficiëntie (rationele output control).	• De voortgang van de samenwerking is diffuus door een (ervaren) beperkte informatievoorziening én een weinig actieve houding in het ophalen van beelden over (activiteiten rondom) de opgaven.	• Afspraken maken (contracteren) over de gewenste informatievoorziening passend bij de samenwerking (instrumenten). Focus op toezien legitiem proces en effectsturing (gewenste bijdrage aan maatschappelijke effecten).

Aanbevelingen samenwerking over grenzen organisatie



Kies waar je als HDSR van bent en bepaal ambitie



Bepaal samen spel en spelregels samenwerken en besturen



Zoek afstemming over spelregels informatievoorziening



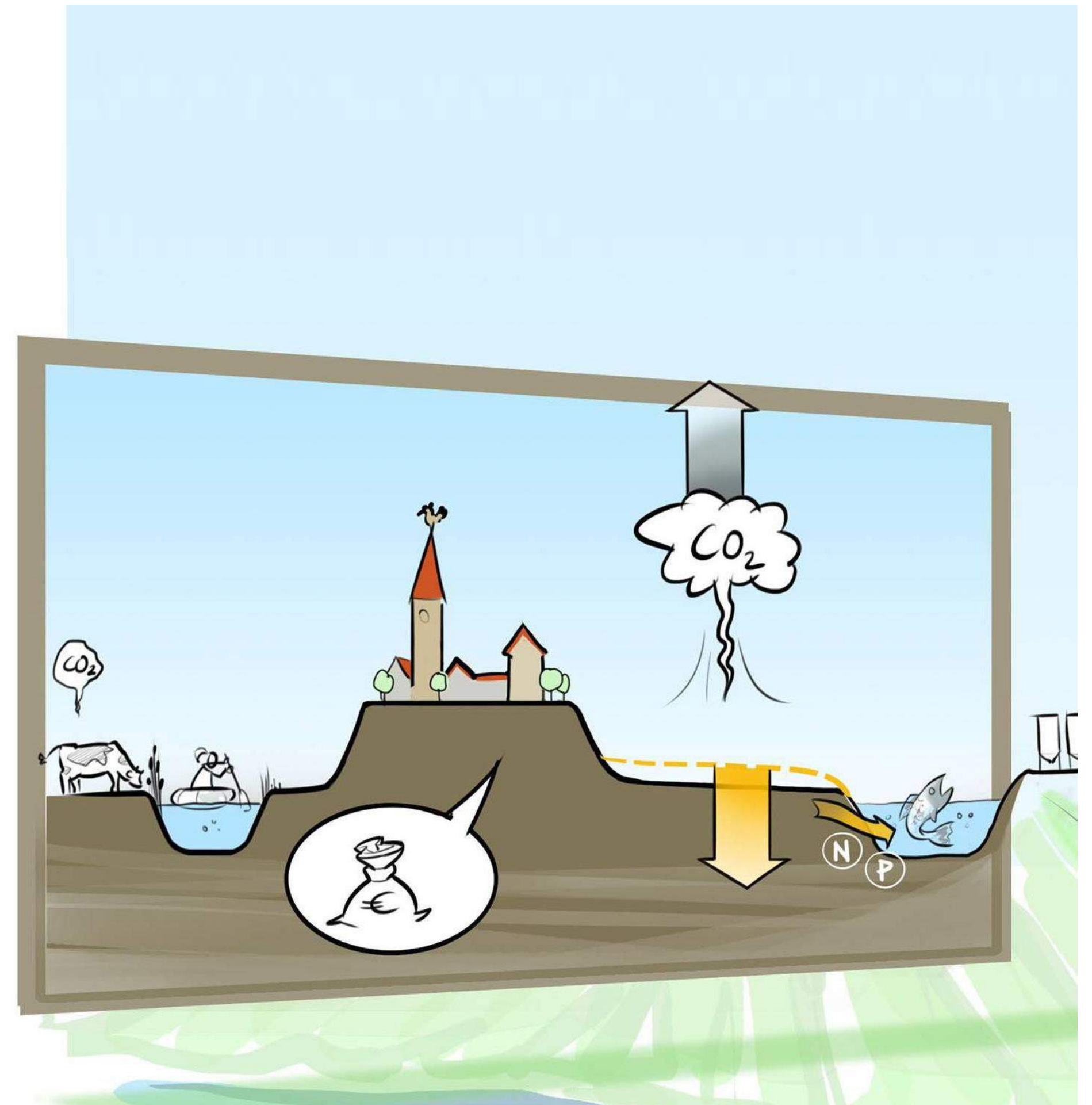
Ontwikkel alternatieve vormen van kaderstelling en controle



Richt experimenteerruimte samenwerken en besturen over grenzen in

2. VERANTWOORDING ONDERZOEK

VRAAGSTELLING EN AANPAK



2. Verantwoording onderzoek

Opdracht

De rekenkamercommissie Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (hierna: HDSR) wil het algemeen bestuur (hierna: AB), door middel van een QuickScan, **inzicht verschaffen in de wijze waarop** het hoogheemraadschap zijn **rol** vervult binnen het netwerk van partijen die betrokken zijn bij **de uitvoering van maatregelen** die bodemdaling in het veenweidegebied moeten remmen.

Centrale vraag

Op welke wijze **initieert, stuurt en beheerst** het AB de samenwerking in het veenweidegebied en hoe wordt **toezicht gehouden en verantwoording** afgelegd? In hoeverre verlopen **deze processen effectief en efficiënt**?

Daarbij wil de rekenkamercommissie **inzicht in de volgende deelvragen**:

1. Welke afspraken zijn er over verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende partijen in het veenweidegebied?
2. Hoe ziet de samenwerking eruit die HDSR initieert en voldoet deze aan het vastgestelde beleid/bestuurlijke uitgangspunten van het hoogheemraadschap?
3. Op welke wijze wordt de samenwerking in het veenweidegebied beheerst en verantwoord. Welke afspraken zijn gemaakt over uitvoering, doelen en wijze van rapporteren aan het AB?
4. Heeft het AB voldoende inzicht in de behaalde resultaten?

Onderzoekskader

Good governance is een inmiddels bekend begrip in overheidsland en waarvan een algemeen aanvaarde definitie als volgt luidt:

‘het waarborgen van de onderlinge samenhang en de wijze van sturen, beheersen en toezichthouden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, als mede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden.’

Deze definitie geeft aan dat bij good governance vier cyclische activiteiten centraal staan: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Toegespitst op waterschappen houden deze begrippen het volgende in:

(Bron: Handreiking beleidsvoorbereiding en verantwoording conform gemoderniseerde Waterschapswet (uvw.nl))

- sturen is het proces waarbij het dagelijks bestuur (hierna: DB) richting geeft aan het realiseren van de door de AB vastgestelde beleidsdoelstellingen;
- beheersen betreft het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor het DB zorgdraagt voor het blijvend nastreven en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen;
- toezichthouden is de controlerende activiteit die het AB uitvoert om de resultaten van het beleid te kunnen beoordelen;

- verantwoorden houdt enerzijds in dat het DB verantwoording aflegt over de uitkomsten van de opgedragen taken en over het gebruik van de verkregen bevoegdheden aan het AB en anderzijds dat het waterschap rekenschap aflegt aan zijn omgeving.

Een effectief en efficiënt verloop van deze processen is niet alleen afhankelijk van deze individuele elementen, maar het in onderlinge samenhang bekijken daarvan.

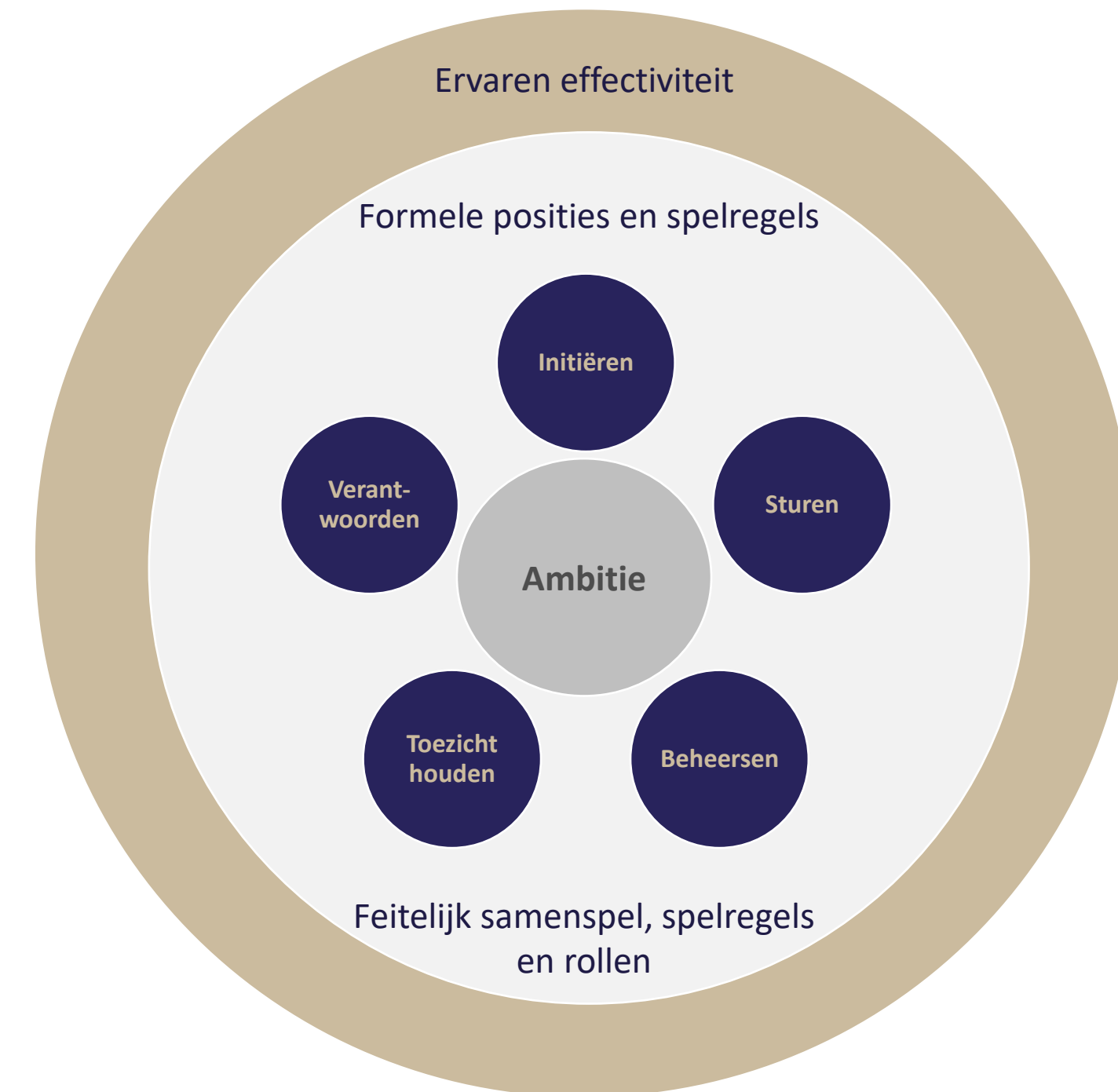
In het onderzoek richten we ons op de casus samenwerking aanpak bodemdaling en de afspraken die het AB en DB met elkaar hebben gemaakt over de invulling van de individuele elementen en hoe dat uitwerkt in de praktijk.

- Betrokkenheid AB bij sturen en beheersen (kaderstelling): welke afspraken zijn er gemaakt, verhouding AB en DB, gebruik instrumentarium (moties, amendementen, etc.).
- Betrokkenheid AB bij toezichthouden en verantwoorden (controle): gestelde kaders voldoende bruikbaar voor controle door het AB, informatieverwerking en -beoordeling, effecten beleid zichtbaar, etc.

Buiten scope van het onderzoek

Het onderzoek beoordeelt niet de effectiviteit van maatregelen om bodemdaling te remmen noch is het onderzoek gericht op het beoordelen van de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning in het samenwerkingsproces.

Analysemodel en gekozen aanpak

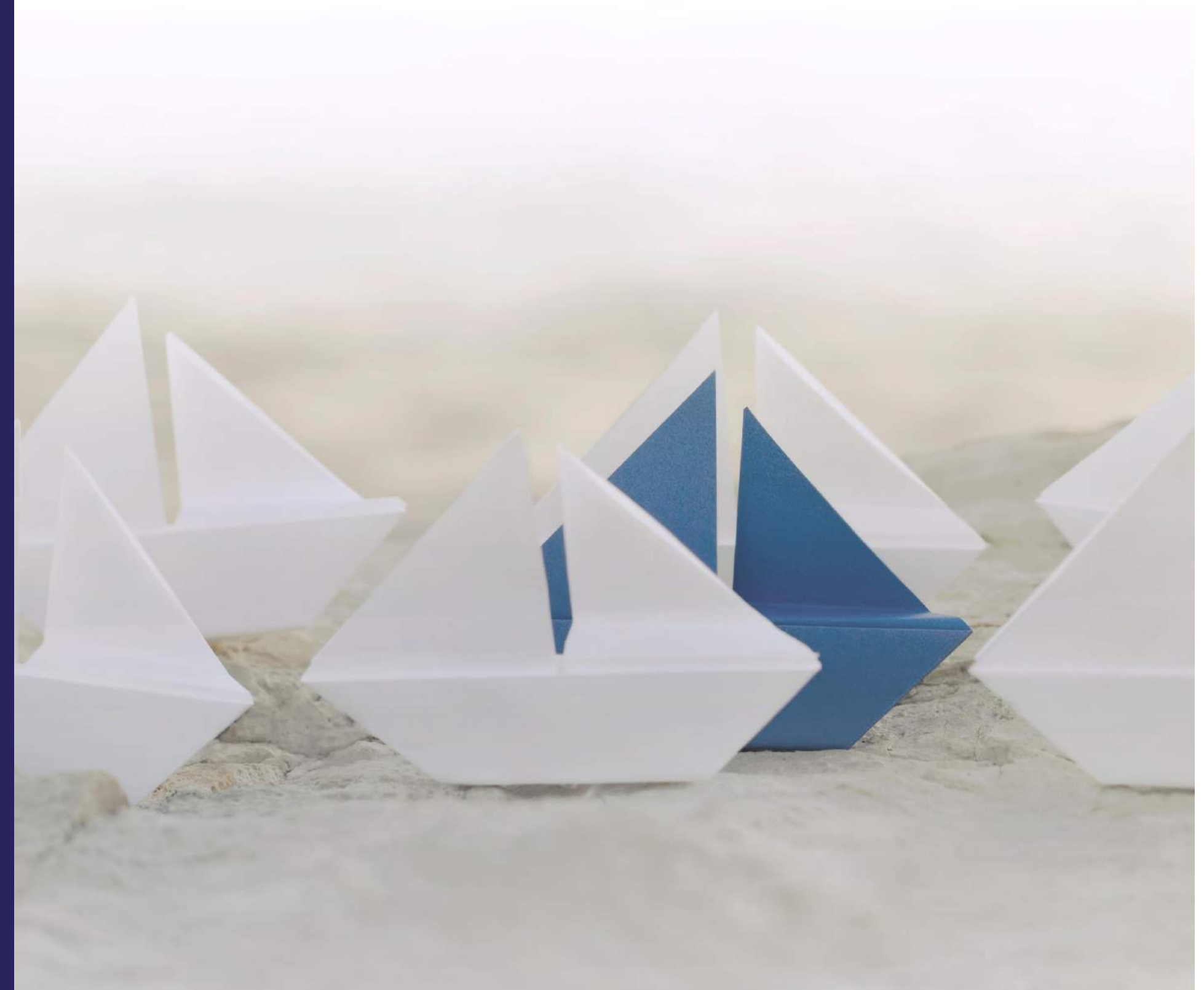


Figuur 1: referentiekader onderzoek

Onze bevindingen zijn het resultaat van een documentenanalyse (zie bijlage A voor geraadpleegde documenten) en een interviewronde (zie bijlage B voor respondenten). Een inspiratiebijeenkomst met respondenten uit het onderzoek volgt om al tijdens het onderzoek van elkaar te leren, door bevindingen te toetsen en lessen voor de toekomst in gezamenlijkheid te formuleren.

3. Conclusies en aanbevelingen

Het antwoord op de hoofdvraag van onderzoek, in de vorm van conclusies. En de daarop gebaseerde aanbevelingen ter versterking van de rolneming door het AB HDSR bij samenwerking (aanpak bodemdaling veenweidegebied).



3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Inleiding

Veilig, voldoende en schoon water. Dat zijn de primaire taken van waterschappen. Deze taken zijn door de jaren heen vrijwel hetzelfde gebleven. Tot het begin van de jaren tachtig van de 20e eeuw richtten waterschappen zich op interne watervragen. ‘Met het toenemende belang van de ordende functie van water en met de veranderende vraagstukken in het kader van de klimaatverandering’ is de context waarin waterschappen opereren veranderd (Adviescommissie Geborgd Gewogen Advies, 2020). Een context met complexer wordende maatschappelijke opgaven, de aanstaande Omgevingswet en de veranderende relatie tussen overheidsinstellingen en de samenleving, vormt aanleiding voor waterschappen om met anderen samen te werken. Maar hoe doe je dat dan samenwerken met andere partijen? Hoe geef je richting aan (kaderstelling) en zie je toe (controle) op samenwerkingsverbanden als AB? En wanneer is deze samenwerking, kaderstelling en controle effectief en efficiënt? Het zijn deze vragen die centraal staan in dit onderzoek naar de samenwerking bodemdaling in het veenweidegebied.

Op basis van de quickscan komt de Rekenkamercommissie HDSR tot de volgende conclusies én aanbevelingen voor een meer krachtige kaderstellende en controlerende rol van het AB in samenwerkingsprocessen in algemene zin en binnen de samenwerking aanpak bodemdaling veenweidegebied in het bijzonder.

3.2 Conclusies

Ten aanzien van de centrale vraag ‘Op welke wijze initieert, stuurt en beheerst het AB de samenwerking in het veenweidegebied en hoe wordt toezicht gehouden en verantwoording afgelegd? En in hoeverre verlopen deze processen effectief en efficiënt?’ concludeert de Rekenkamercommissie HDSR dat in de eerste fase van de samenwerking de combinatie van de traditionele én experimentele en interactieve besturingswijze behoorlijk effectief en efficiënt is gebleken. Maar dat in de tweede fase van de samenwerking door toegenomen complexiteit van het speelveld en verwevenheid van opgaven, de traditionele besturingswijze gericht op feitelijke prestaties en het sturen op efficiëntie, onvoldoende toereikend is gebleken.

3.2.1 Veelzijdige besturingswijze eerste fase samenwerking effectief en efficiënt

- In de eerste fase van de samenwerking ‘lokaal experimenteren en leren’ is de combinatie van de traditionele én experimentele en interactieve besturingswijze van het AB behoorlijk effectief en efficiënt gebleken. Deze past bij de krachtige ‘rizomatige’, lerende en experimentele samenwerking die zich kenmerkt door een heldere ambitie, aandacht en respect voor eenieders rol, een bij de opgave passende ontwikkelgerichte samenwerkingsvorm én lef om te bewegen over de grenzen van de eigenlijke wettelijke taak.

- Het AB is in fase 1 van de samenwerking aanpak bodemdaling in positie gebracht om op strategisch niveau kaders te stellen die richting geven aan een lerende en ontwikkelende samenwerking. Via de traditionele besturingscyclus én op een experimentele en interactieve wijze, werd het AB betrokken bij de opgave bodemdaling veenweidegebied en de bepaling van de ambitie in een position paper.
- De combinatie van de traditionele besturingswijze (met focus op doelen en middelen) én de ontwikkelgerichte besturingswijze van het AB in deze eerste fase van de samenwerking met aandacht voor beelden, verhalen, initiatieven en doelen van betrokkenen in het veld én de Position paper (2017) als belangrijke mijlpaal in het samenwerkingsproces, heeft gezorgd voor een breed draagvlak voor het thema bodemdaling en de acceptatie voor de gekozen aanpak.
- Het AB wordt daarnaast in deze tweede fase (gedurende de looptijd van het onderzoek) beperkt in positie gebracht én neemt zelf beperkt positie in om actief kaders te stellen rondom de voorliggende opgave en bijbehorende maatregelen. Dit ondanks een uitnodiging van de ambtelijke organisatie om op een andere manier te kijken naar en toezicht te houden op het dossier bodemdaling veenweidegebied door het delen van de evaluatie programma bodemdaling 2017-2019 in 2020. In deze evaluatie wordt met nieuwe (beeld)taal de aanpak samenwerking bodemdaling inzichtelijk gemaakt (voor o.a. het AB). Het AB is in kaderstellende zin enkel in positie gebracht door de indirecte vaststelling van kaders in de Voorjaarsnota 2019 door het AB als afgeleide van de aangescherpte ambitie in het Coalitieakkoord 2019-2023. Én op hoofdlijnen als het gaat om de prioritering van de strategische agenda waarvan de aanpak van bodemdaling één thema.

3.2.2 Besturingswijze AB onvoldoende passend bij tweede fase samenwerking

- Begin 2021, op het kantelpunt tussen de eerste fase ‘lokaal experimenteren en leren’ naar ‘lokaal, regionaal én landelijk experimenteren, leren én opschalen’ (tweede fase) is de samenwerkingsvorm uit fase 1 onder druk komen te staan als gevolg van het groter wordende aantal spelers (lokaal, provinciaal en landelijk) en de toenemende verwevenheid van opgaven. En doet de traditionele manier van kaderstellen, verantwoorden en controleren van het AB gericht op feitelijke prestaties en het sturen op efficiëntie (ofwel output control) nog te weinig recht aan de complexe samenwerkingspraktijk in het veenweidegebied.
- Het AB heeft in de tweede fase de voortgang van de samenwerking onvoldoende in beeld door een (ervaren) beperkte informatievoorziening én een te weinig actieve houding in het ophalen van beelden over (activiteit rondom) dit dossier.

3.2.3 Ontwikkelbehoefte en -richting AB grensoverschrijdende samenwerking

- Het AB heeft een sterk groeiende behoefte om de dialoog over oplossingsrichtingen voor bodemdaling aan de hand van scenario's/varianten te voeren. Dit geldt met name in de (richting van de) tweede fase van de samenwerking waarbij het AB op afstand van de opgave en veelal op een traditionele wijze bestuurlijk opereert binnen het samenwerkingsverband.
- Meer en meer groeit het bewustzijn bij het AB dat bij samenwerkingsverbanden met andere overheden en derden – zeker rondom maatschappelijke opgaven zoals aanpak bodemdaling – alleen een traditionele besturingsvorm niet werkt. Meer informatie over feiten en resultaten levert niet meer op (dan bureaucratie). Een andere (aanvullende) aanpak is nodig. Een aanpak waarin de complexiteit van de

opgave en samenwerking tussen partijen in een netwerk erkent wordt, hanteerbaar wordt gemaakt én tegelijkertijd recht doet aan de rollen van het AB en het DB van HDSR.

- Binnen HDSR is een zoekproces gaande naar alternatieve vormen van kaderstelling en controle (passend bij samenwerking met externe partijen). De experimentele samenwerking aanpak bodemdaling en de rol van het AB hierbinnen is een voorbeeld waarin deze zoektocht zichtbaar wordt.

3.3 Aanbevelingen

Op basis van voorgaande conclusies komt de Rekenkamercommissie HDSR tot acht aanbevelingen. Deze aanbevelingen bevatten belangrijke stappen die op basis van voorliggend rapport gezet zouden moeten worden ter versterking van de kaderstellende en controlerende rol van het AB HDSR bij samenwerking rondom complexe opgaven met andere partijen. Gebruikmakend van wat al is ontwikkeld binnen HDSR. Aanbevelingen voor samenwerking in algemene zin en in het bijzonder binnen het samenwerkingsdossier aanpak bodemdaling veenweidegebied. De aanbevelingen sluiten aan bij het zoekproces dat binnen HDSR gaande is naar manieren om de kaderstellende en controlerende kracht van het AB te versterken.

Eerst wordt ingegaan op drie aanbevelingen voor de samenwerking aanpak bodemdaling veenweidegebied en vervolgens vijf algemene aanbevelingen voor samenwerking.

3.3.1 Aanbevelingen AB samenwerking aanpak bodemdaling veenweidegebied

Op basis van voorgaande conclusies uit voorliggend rapport komt de Rekenkamercommissie HDSR tot drie aanbevelingen voor (het AB van) HDSR in de samenwerking aanpak bodemdaling veenweidegebied:

Aanbeveling 1	Bepaal ambitie, strategie en doelen bodemdaling veenweidegebied in tweede fase samenwerkingsproces
Aanbeveling 2	Voer binnen HDSR dialoog over oplossingsrichtingen bodemdaling
Aanbeveling 3	Verschuif focus van output control naar toezien op legitiem proces en effectsturing

Tabel 1. Overzicht aanbevelingen AB samenwerking aanpak bodemdaling veenweidegebied

- 1. *Bepaal ambitie, strategie en doelen bodemdaling veenweidegebied 2e fase***
Bepaal als AB voor het vervolg van de samenwerking aanpak bodemdaling in het veenweidegebied wat de ambities, strategie en doelen van HDSR zijn en houdt daarbij focus op de eigen waterschapstaken, verantwoordelijkheden en doelen.

Deze keuze vormt de basis voor het continue gesprek met samenwerkingspartners over de ambities, strategieën en doelen van het samenwerkingsverband.

Samenwerkingspartners – inclusief de democratisch gekozen besturen zoals het AB HDSR – dienen ambities, strategieën en doelen te formuleren waar iedereen zich mee kan identificeren en die ruimte geven voor het dichterbij brengen van eigen doelen van de afzonderlijke partners. Zodat richting gegeven kan worden aan de samenwerking, een impuls gegeven kan worden aan de doelverwezenlijking van afzonderlijke spelers én het democratisch gekozen bestuursorgaan (AB) in staat wordt gesteld om toezicht te houden.

De totstandkoming van de Regionale Veenweide Strategie vormt in de tweede fase van het samenwerkingsproces een natuurlijk aanknopingspunt voor het AB en HDSR om meer scherp te krijgen over de ambitie, strategie en doelen aanpak bodemdaling veenweidestrategie. Tijdens de quickscan werd duidelijk dat het de bedoeling is dat het AB in het najaar van 2021 wordt betrokken bij de totstandkoming (van een deel) van de Regionale Veenweide Strategie.

2. Voer binnen HDSR dialoog over oplossingsrichtingen bodemdaling

Voer als AB met het DB een dialoog over oplossingsrichtingen voor bodemdaling aan de hand van scenario's/ varianten. Zeker in de tweede fase met de complexe samenwerkingspraktijk in het veenweidegebied door het groter wordende aantal spelers (lokaal, provinciaal en landelijk) en de toenemende verwevenheid van opgaven. Dit om in de tweede fase van het samenwerkingsproces het AB (conform wens) goed in positie te brengen en met het oog op het verwezenlijken van de vastgestelde ambitie.

3. Verschuif focus van output control naar toezien op legitiem proces en effectsturing

Verschuif als AB de focus op feitelijke prestaties en sturen op efficiëntie (rationele output control) naar toezien op de legitimiteit van het samenwerkingsproces en effectsturing (gewenste bijdrage aan maatschappelijke effecten) in de manier van kijken en toezicht houden op de samenwerking aanpak bodemdaling in het veenweidegebied.

Het werken in netwerkachtige samenwerkingsverbanden zoals deze vragen van het AB om aandacht voor de traditionele besturingscriteria rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, maar vooral voor de criteria draagvlak/ legitimiteit en inclusiviteit (van opgaven, verhalen en betrokken spelers). Deze verschuiving van toezien op een organisatie, doelen en feitelijke resultaten naar het toezien op een deugdelijk proces waarin met alle actoren wordt gewerkt aan gezamenlijke ambitie(s), zorgt ervoor dat de rijkheid van het complexe samenwerkingsverband aanpak bodemdaling veenweidegebied meer tot zijn recht komt.

3.3.2 Aanbevelingen AB samenwerking in algemene zin

Op basis van voorgaande conclusies uit voorliggend rapport komt de Rekenkamercommissie HDSR tot vijf aanbevelingen voor (het AB van) HDSR in de samenwerking over de eigen grenzen met andere partijen in algemene zin:

Aanbeveling 1	Kies waar je bent als HDSR van bent en bepaal ambitie
Aanbeveling 2	Bepaal samen spel en spelregels samenwerken en besturen
Aanbeveling 3	Zoek afstemming over spelregels informatievoorziening
Aanbeveling 4	Ontwikkel alternatieve vormen van kaderstelling en controle
Aanbeveling 5	Richt experimenteerruimte samenwerken en besturen over grenzen in

Tabel 2. Overzicht aanbevelingen AB samenwerking in algemene zin

1. ***Kies waar je bent als HDSR van bent en bepaal ambitie***

Maak als HDSR expliciete keuzes waar je van bent en voor welke (maatschappelijke) opgaven je je wilt inzetten. Helderheid is de basis voor de formulering van ambities, strategieën en doelen voor de eigen organisatie én voor het collectief aan samenwerkingspartners binnen dossiers zoals aanpak bodemdaling veenweidegebied (zie ook aanbeveling 1 aanpak bodemdaling veenweidegebied). Het is van belang om op zichzelf staande doelen, taken en opgaven in samenhang tot elkaar te bezien voordat er keuzes gemaakt worden rondom een samenwerking.

Het verdient daarom aanbeveling om als AB en DB HDSR verder te experimenteren met de strategische agenda waarin de belangrijkste opgaven van HDSR in beeld worden gebracht en geprioriteerd. Het onderwerp aanpak bodemdaling is één van de strategische thema's op de strategische agenda.

2. ***Bepaal samen spel en spelregels samenwerken en besturen***

Maak als AB in afstemming met andere samenwerkingspartners een expliciete keuze op welke wijze een maatschappelijk vraagstuk samen vorm te geven – als samenwerkingsrelatie of middels netwerksturing – en de daarbij behorende consequenties voor de organisatie en besturing van de samenwerking.

Deze keuze voor een type 'samenwerkingsspel' en 'spelregels' bij aanvang én gedurende de samenwerking is van belang voor de effectiviteit van de samenwerking en het toezicht hierop (zie ter inspiratie bijlage C voor meer informatie over netwerkvormen).

3. ***Zoek afstemming over spelregels informatievoorziening***

Maak per samenwerking aan de voorkant van én tijdens het samenwerkingsproces afspraken met het DB over de gewenste informatievoorziening passend bij de samenwerking en onderliggende opgave.

Het gaat er daarbij niet om dat het AB meer informatie ontvangt via de reguliere beleids- en verantwoordingssystematiek met een focus op output, maar juist ook om informatie die is toegespitst op het samenwerkingsproces en bijpassende instrumenten (zoals visuele praatplaten, excursies en het bijwonen van bijeenkomsten over maatschappelijke (water)opgaven).

Een bij de samenwerking en opgave passende informatievoorziening vergt een actieve houding van het DB én het AB. Dit betekent dat er ook afspraken gemaakt moeten worden of en op welke wijze het AB zelf actief informatie vergaart over een dossier/ opgave.

4. *Ontwikkel alternatieve vormen van kaderstelling en controle*

Zoek als AB naar alternatieve vormen van kaderstelling en controle passend bij het samenwerken in netwerken met de strategische agenda als uitgangspunt voor kaderstelling AB. Geef daarbij het DB de ruimte en het vertrouwen om samen te werken. Deze alternatieve vormen van kaderstelling en controle vormen een verrijking van het bestaande instrumentarium van het AB.

Het verdient aanbeveling om als AB en DB samen scenario's/ varianten van samenwerken en bijpassende kaderstellende en controlerende rollen van het AB te verkennen en te ontwikkelen waardoor organisatorische en bestuurlijk maatwerk in huidige/ toekomstige samenwerkingen mogelijk wordt.

5. *Inrichten experimenteerruimte samenwerken en besturen over grenzen*

Richt een experimenteer- en leertraject in op het gebied van samenwerken en besturen over de grenzen van de eigen organisatie. Een traject waarbij het AB jaarlijks enkele samenwerkingsverbanden oormerkt als nader te volgen en te bespreken op het gebied van netwerksamenwerking in bestuurlijke zin. Leercasussen kunnen worden besproken binnen commissieavonden mét bestuurlijke (en eventueel ook ambtelijke) vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden, om zo samen te leren en te experimenteren.

De leercasussen kunnen als pilot worden ingezet om te experimenteren met alternatieve vormen van samenwerken, kaderstellen en controleren (zoals beschreven bij voorgaand punt 4). Al dan niet in samenspraak met samenwerkingspartners. De samenwerking aanpak bodemdaling veenweidegebied kan worden geselecteerd als pilot. Zeker met de ontwikkeling van de Regionale Veenweide Strategie als concreet aanknopingspunt.

4. ONDERZOEKS- BEVINDINGEN



4. Onderzoeksbevindingen

4.1 Inleiding

De aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken zoals bodemdaling vindt niet plaats binnen een enkele organisatie, maar vindt plaats binnen een netwerk van verschillende partijen. Besturing in netwerken is gebaseerd op het afstemmen van deels overlappende en deels tegengestelde doelen. Niemand van de partijen heeft het uiteindelijk voor het zeggen. Elke partij zal dus water bij de wijn moeten doen in eigen prioriteiten, zelden zal de uitkomst exact dezelfde zijn als de eigen inzet vooraf.

Samenwerken binnen netwerken is een proces van vallen en opstaan, van leren en ontwikkelen, van traagheid en soms versnellen, van afscheid nemen en nieuwe partners opzoeken. Samenwerkingsprocessen als de aanpak bodemdaling laten zich moeilijk vatten in een meerjarenplan. Een generieke richting is wel beschikbaar, de weg ernaartoe is echter grillig.

Het AB zoekt (samen met het DB) vanaf de start in 2016 naar een modus om die 'grilligheid' hanteerbaar te maken. Op een manier die recht doet aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het AB (en het DB).

4.2 Korte beschrijving samenwerking aanpak bodemdaling

Wat

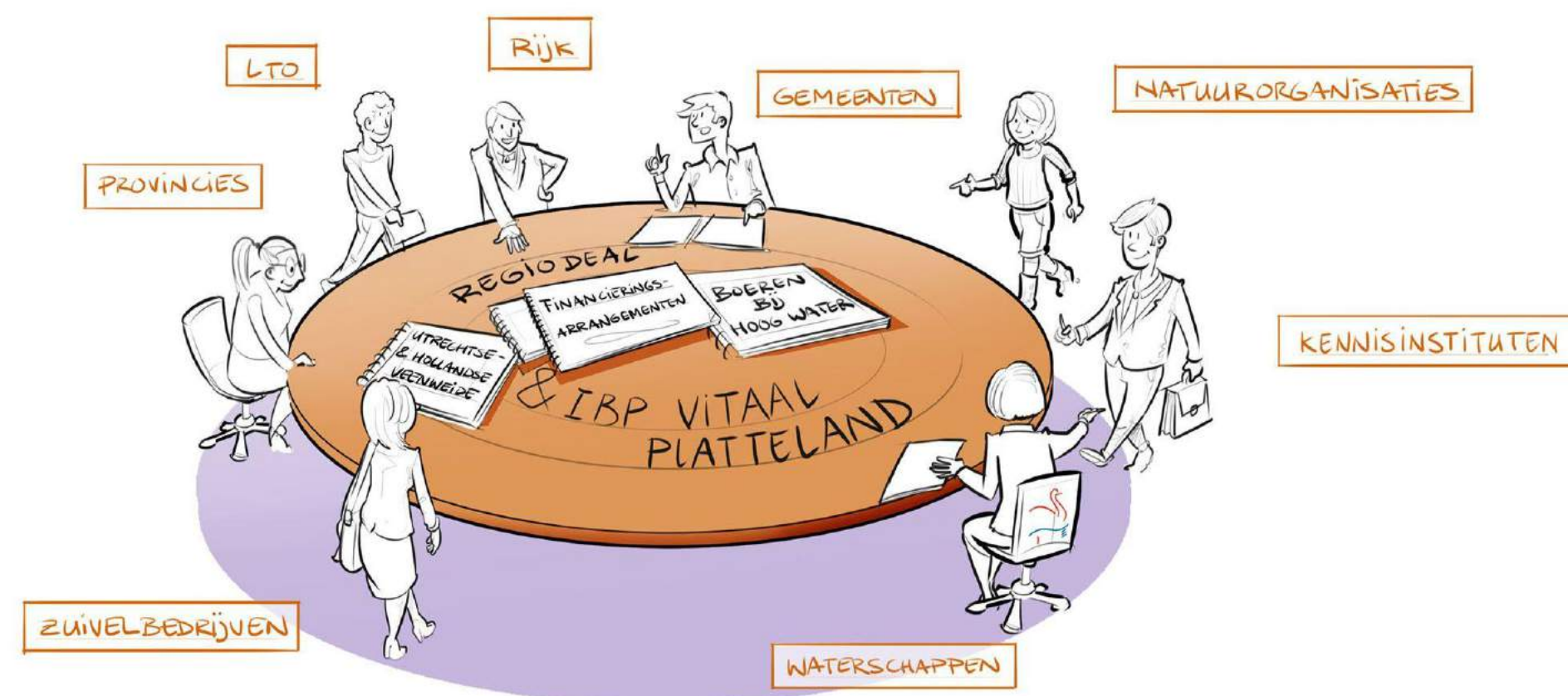
Nederlandse veenweidegebieden kampen met bodemdaling. In de veenweidegebieden van HDSR daalt de bodem gemiddeld met twee centimeter per drie jaar. HDSR heeft er in 2017 voor gekozen om zich actief in te zetten voor het vertragen van bodemdaling in

het veenweidegebied ([Position paper 'Elke cm telt'](#)). In 2016 is dan de ambitie al gesteld om vóór 2050 de bodemdaling te vertragen met tenminste 25% ten opzichte van het tempo bodemdaling in 2017. Door samen te handelen, experimenteren en leren. Later in 2020 is deze ambitie door HDSR aangescherpt naar 50% in 2030.

Wie

HDSR heeft zich in 2017 aangesloten bij lokale initiatieven van partijen in het gebied, zoals agrarische collectieven (o.a. regionale collectieven en LTO), enkele boeren en een enkele gemeente, om bodemdaling terug te dringen. Met die stap stak HDSR 'zijn nek uit' in een speelveld waarin de betrokkenheid van andere overheden nog beperkt was. Hoewel HDSR eerder al aansloot bij de [Stichting Slappe Bodem](#), koos HDSR met het vaststellen van de Position paper 'Elke cm telt' in 2017 er pas echt voor om 'met zijn poten in het veen' positie te nemen in het dossier bodemdaling. Het onderzoek laat zien dat er bij de samenwerkingspartners veel erkenning is voor de voortrekkersrol van HDSR in het dossier bodemdaling waar tot 2016 veel over werd gediscussieerd (door overheden), maar nog maar weinig werd gedaan.

Het speelveld rondom bodemdaling is de afgelopen jaren veranderd door de toegenomen aandacht op lokaal, regionaal, provinciaal én nationaal niveau voor complexe maatschappelijke vraagstukken zoals CO2 en stikstof. Maar ook als gevolg van het [Klimaatakkoord 2019](#), de start van het [Interbestuurlijk Programma IBP](#), financiële impulsen en kaders van het Rijk. In toenemende mate sluiten partijen aan bij reeds lopende processen op dit terrein. De bestuurlijke drukte is hierdoor toegenomen.



Figuur 2. Samenwerkingspartners (afbeelding evaluatie HDSR 2017-2019)

Het speelveld rondom bodemdaling is met andere woorden groter en complexer geworden: qua aantal spelers en qua samenhang met andere de maatschappelijke opgaven in het (veenweide)gebied. Daar waar eerst voor HDSR het accent lag op het vertragen van bodemdaling, is de aandacht inmiddels verschoven naar het oppakken van bodemdaling in samenhang met een breder palet aan opgaven, namelijk: CO₂, stikstof, natuur inclusieve landbouw, energietransitie, verstedelijking en recreatie. HDSR en externe partners erkennen het belang van integrale samenwerking in het kader van deze opgaven. In de huidige situatie wordt door samenwerkingspartners dan ook gekeken hoe bodemdaling in samenhang met andere dossiers kan worden opgepakt; zo bundelen diverse partijen in 2021 hun krachten in de Regionale Veenweide Strategie.

Hoe

In de eerste fase van de samenwerking ‘lokaal experimenteren en leren’ werd door de inzet van HDSR en mensen uit het gebied – m.n. boeren en de agrarische collectieven – ‘al doende en lerende’ stappen gezet op een terrein waar nog veel onbekend was.

Door HDSR is de keuze gemaakt om samen met belanghebbenden in het gebied te werken: samen optrekken en handelen vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid. Daarom werd gekozen om ‘van onderop’ te werken met grondgebruikers, ondernemers en bewoners. Door één van de respondenten is “rizomatig werken” als typering voor de aanpak gegeven.



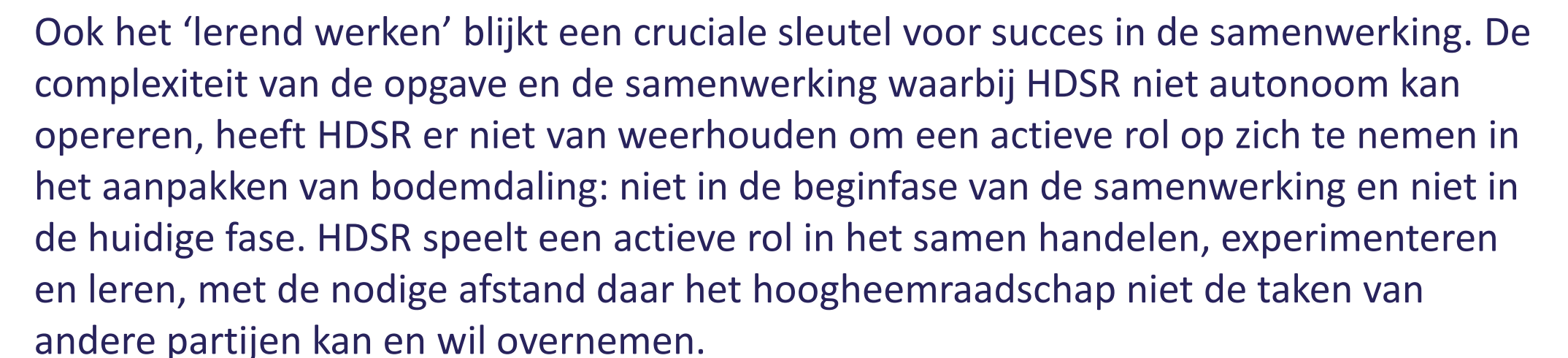
Figuur 3. Een rizoom betekent letterlijk een ondergrondse wortelstructuur.

Rizomen kunnen zich ongebreideld uitbreiden, in zichtbare en onzichtbare verbanden. Vooral de relatie tussen mensen onderling is belangrijk, koppelingen genaamd. Koppelingen werken samen op basis van wederzijds vertrouwen en sympathie.

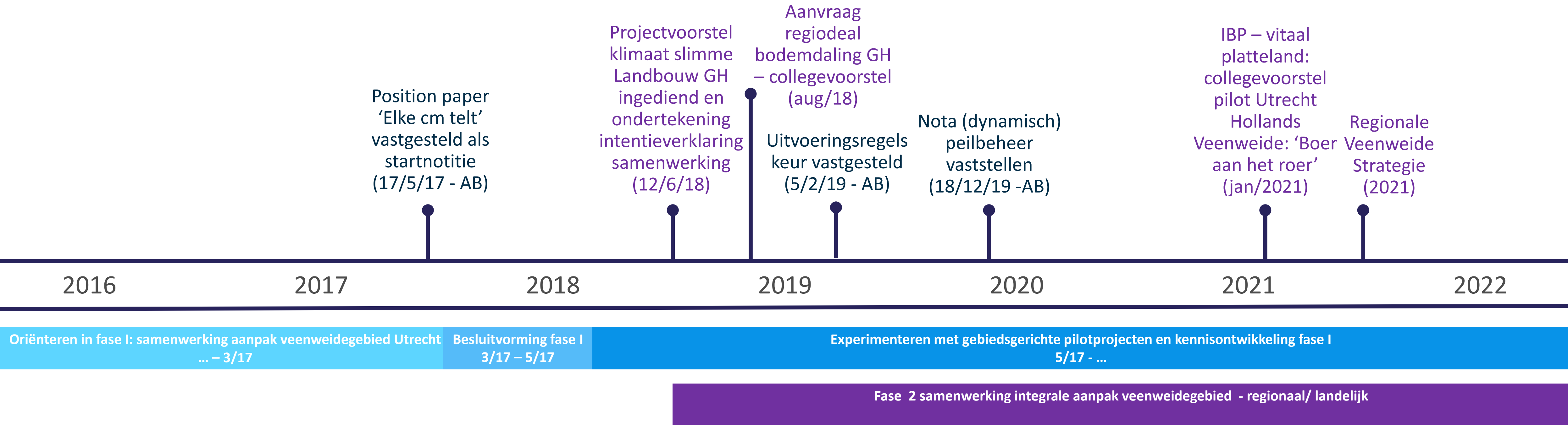
Het gaat om activiteiten, informatie, kennis, flow. Dus niks structuur, harkjes en functies. Rollen, kennissen, informatiehandel, daar draait het om. Een rizoom kan je ook niet zo maar veranderen, net zoals je niet zomaar je tuintje weer bamboevrij maakt. Trek het uit de grond, en het komt vanzelf weer terug.

Kan je dan helemaal niks met zo’n wortelstok? Zeker wel. Het gaat er om de bestaande structuur gebruiken om een andere kant op te laten groeien. Door het aanbieden van vakkennis, het voeren van discussies, het organiseren van werkplaatsen en leerarena’s, etc.

HDSR loopt – in toenemende mate – aan tegen onduidelijkheden over de rolverdeling tussen partijen. Als gevolg van de toenemende complexiteit van de opgave om bodemdaling te reduceren in samenhang met andere opgaven. Maar ook door de lappendeken aan initiatieven, samenwerkingsverbanden, spelers en financiële geldstromen (voor 2/3 van buiten) én het ontbreken van partijen in (een deel van) het proces. Daarnaast ook doordat het waterschap meer en meer tegen eigen grenzen



Tijdlijn samenwerking aanpak bodemdaling



4.3 Kaderstellende rol neming AB bij samenwerking: sturen & beheersen

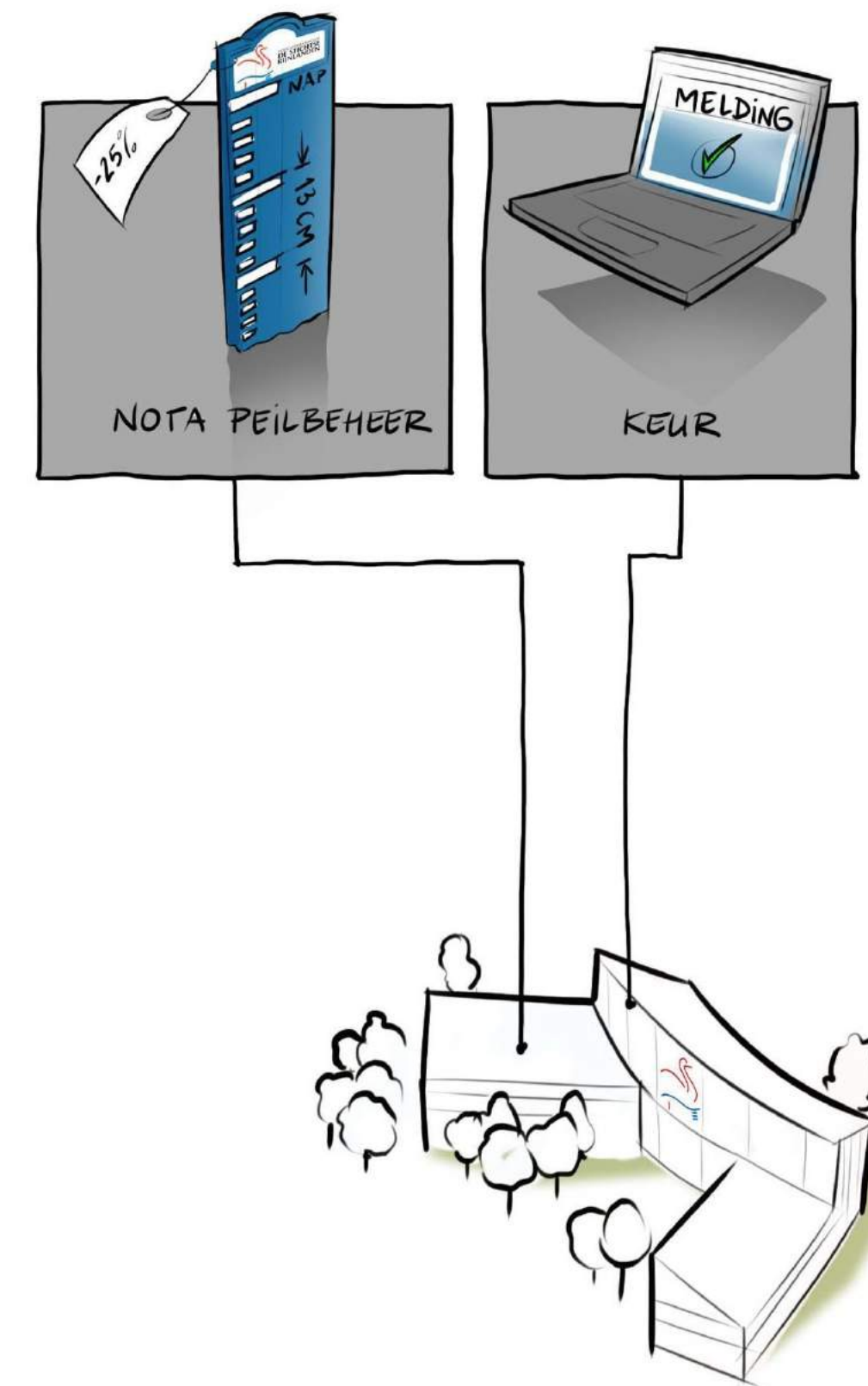
AB kiest voor betrokkenheid HDSR bij aanpak bodemdaling veenweidegebied

Met het vaststellen van de Position paper 'Elke cm telt' kiest het AB in 2017 om de opgave bodemdaling in het veenweidegebied aan te pakken. Dit in navolging van ambities in het Waterbeheerplan Waterkoers 2016-2021 en de Voorjaarsnota 2016.

“Het waterschap streeft ernaar tot 2050 de bodemdaling te remmen met 25% ten opzichte van het huidige tempo van bodemdaling. Het waterschap zal de innovatieve oplossingen, die dat vraagt, stimuleren en de benodigde keuzes maken. De ambitie van het waterschap is de maatschappelijke lasten voor het watersysteem beheersbaar houden door innovatieve instrumenten voor de boer en andere partijen te ontwikkelen. Dit doen we niet alleen. Alleen samenwerking met een groot aantal partijen kan invulling geven aan deze ambitie. Samen met bewoners en boeren in het landelijk gebied starten we pilots, als 'sturen met water' op om bewust te leren omgaan met bodemdaling. Ook heeft het waterschap de intentie deze pilots te monitoren en deze stapsgewijs uit te breiden. Voor het uitrollen van de pilots door belanghebbenden zet het waterschap vanaf 2017 een impulsregeling op.” (Voorjaarsnota, 2016)

Belangrijke randvoorwaarden voor HDSR zijn de lerende aanpak en de samenwerking met het gebied. Dit laatste past geheel binnen de uitgezette lijn van 'zorgen voor' naar 'samen met' in het Waterbeheerplan Waterkoers 2016-2021, waarbij de noodzaak om met andere partijen samen te werken staat beschreven. In de besluiten van het AB aangaande (deelaspecten) aanpak bodemdaling werd deze keuze steeds bevestigd. De voorjaarsnota's waarmee middelen beschikbaar worden gesteld, begrotingen, de Uitvoeringsregels keur (2019) en de Nota (dynamisch) peilbeheer (2019) die door het AB HDSR werden en worden vastgesteld, zijn een uitwerking van de richting die is uitgezet in de position paper.

Het Waterbeheerplan en het Peilbesluit worden gezien als de belangrijkste instrumenten van het AB waarmee zij kaders kunnen stellen. In het dossier veenweidegebied zijn dit volgens respondenten Uitvoeringsregels keur (2019) en de Nota (dynamisch) peilbeheer (2019).



Figuur 5. Instrumenten aanpak bodemdaling HDSR (afbeelding evaluatie HDSR 2017-2019)

De enige fundamentele wijziging t.o.v. de in de position paper beschreven kaders, is de aanscherping van de ambitie naar 50% reductie van bodemdaling in het veenweidegebied in 2030. Dit op basis van reeds bekende resultaten uit een ‘proefboerderij’. Deze aanscherping is geland in het Coalitieakkoord 2019 – 2023.

Implicaties van dit akkoord zijn doorvertaald naar de daarop volgende voorjaarsnota’s en begrotingen, die zijn vastgesteld door het AB. Zo werden in de Voorjaarsnota 2020 vier pijlers gepresenteerd waarlangs het waterschap wil werken om invulling te geven aan de HDSR ambitie “50% minder bodemdaling in 2030”, namelijk: werken vanuit energie; leren, doen en (bij)sturen; opgavegericht als één overheid; en een frisse kijk op (grond)waterbeheer. Het is ook in deze nota dat geschreven wordt over het werken aan positiebepaling en het komen tot een Regionale Veenweide Strategie. Deze strategie wordt in het najaar van 2021 vastgesteld door de Provincies. En binnen HDSR zal het onderliggende koersdocument eerder in het najaar met het AB worden besproken. Het AB kan dan beelden meegeven hoe de strategie eruit moet komen zien.

Thema ‘Bodemdaling veenweide’ hoort inmiddels thuis in top drie van 10 belangrijkste pijlers op Strategische agenda HDSR (2020).¹ Het is aan het AB om hier een prioritering aan te geven in 2021. Tijdens een eerste verkenning van de strategische onderwerpen met het AB (1/2020) werden door het AB drie hoofdlijnen benoemd:

- “Graag als 1 overheid optrekken: AB samen met provinciale staten Utrecht;
- Het momentum is belangrijk, samen met boeren, natuur en waterschap aan de slag;
- Let op bestuurlijke risico’s, het AB heeft hier opties in te kiezen.” (AB-thema-avond: Strategisch besturen (15/1/2020)).

Uit de besluitvorming over kaders spreekt de betrokkenheid van het AB bij de aanpak bodemdaling.

De hierboven beschreven kaderstellende rol van het AB in het dossier aanpak bodemdaling moet gezien worden in het licht van activiteiten gericht op de bestuurlijke ontwikkeling van het AB. Onder meer door de werkgroep strategisch besturen. Inzet is gericht op een passende kaderstellende en controlerende rol van het AB: één op hoofdlijnen, met ruimte voor goede oordeelsvormende gesprekken en aandacht voor visie ontwikkeling HDSR.

Zo werd er tijdens de oriënterende fase samenwerking aanpak bodemdaling veenweidegebied in 2015 gekozen om te werken met beleidsinformatiebrieven en thema-avonden. Dit om het AB te kunnen informeren over ontwikkelingen op dossiers zoals bodemdaling die zich niet laten vangen in de reguliere beleid- en verantwoordingscyclus. En om ruimte te kunnen bieden aan oordeelsvorming en experimenteren op het gebied van beeldvorming en oordeelsvorming.

Daarnaast is in 2020 een Strategische agenda ingevoerd. In de aanloop naar de Voorjaarsnota 2021 is een uitgebreid proces ingericht waarbij het AB (en het DB) in de gelegenheid wordt gesteld beelden uit te wisselen, een oordeel te vormen en een strategische richting aan te geven voor HDSR door het prioriteren van pijlers.

Hoewel er stappen zijn gezet in de zoektocht hoe het AB op juiste manier te positioneren, namelijk in “stuurhut en niet in machinekamer”, is dit zoekproces nog altijd onderwerp van gesprek. Daarbij komt dat de verschillende leden van het AB ook diverse bestuursstijlen hanteren en rollen uitoefenen waarbij een deel van nature meer gericht is om op hoofdlijnen te werken, terwijl een deel meer oog heeft voor details (“de AB leden die vinden dat ze in de machinekamer mogen zijn”).

1. Andere strategische onderwerpen op de strategische agenda zijn: Omgevingswet en RO, Sterke Lekdijk; Toekomst bestending waterbeheer; Gezond water; ZUIVERe ontwikkelingen; Duurzaamheid, Waterbewustzijn/genieten van water; Digitale transformatie; Toekomst bestendig begroten.

Ervaring kaderstellende rol AB

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er in algemene zin tevredenheid is over de wijze waarop het AB is betrokken bij de aanpak bodemdaling veenweidegebied. Vooral in de startfase is het AB voorafgaand aan de besluitvorming over de Position paper ‘Elke cm telt’ uitvoerig meegenomen. De leden van het AB hebben met eigen ogen kunnen zien wat bodemdaling is en wat eraan gedaan kan worden. Het position paper bleek een krachtig instrument om op het juiste niveau het gesprek met elkaar te voeren én om het AB een strategie of hoofdlijnen te laten vaststellen. Ook extern zorgde het stuk voor legitimiteit voor de inzet van HDSR.

Ondanks de tevredenheid over de wijze waarop het AB zijn kaderstellende rol vervult in het dossier aanpak bodemdaling, worden ook wel enkele kanttekeningen geplaatst. Er liggen nog kansen om het AB in het kaderstellende proces in beeldvormende zin meer mee te nemen in de keuzes/scenario's die er zijn én meer ruimte te laten voor oordeelsvorming van het AB over deze oplossingsrichtingen. Zowel aan het begin van de eerste fase als in de huidige fase waarin de samenwerking zich op een kantelpunt begeeft.

Tijdens het AB-gesprek uitten enkele respondenten kritiek op de snelle keuze voor de oplossing onderwaterdrainage. Zonder dat het AB expliciet gekend is in alternatieve oplossingen. Tegelijkertijd werd daar tegenover gezet dat de focus op onderwaterdrainage ook moet worden gezien in het licht van de beperkte kennis op het gebied van bodemdalingreductie (in 2017 en ook anno 2021) én de watertaken van het waterschap. Er is destijds gekozen om vooral te werken met de oplossing waterinfiltratie omdat dit een oplossing bleek te zijn met goede resultaten. En omdat er geen andere

goede oplossingen waren. Onderwaterdrainage is bovendien ook een oplossing die toegankelijk is voor de agrariërs in het gebied omdat dit geen sta in de weg is voor goede financiële bedrijfsvoering. Hierdoor kon een beweging in het gebied worden ingezet. De aanpak van bodemdaling staat of valt voor een groot deel met betrokkenheid van agrariërs/ ondernemers/ grondeigenaren. Bovendien is het een wateroplossing die binnen de expertise van het waterschap valt. Alternatieve oplossingen die in dit dossier voorbij komen zoals het werken met natte teelten en natuurgebied, zijn andere functies. HDSR gaat niet over de ordening van functies in een gebied. Dit is de taak van de Provincie. De vraag die tijdens het onderzoek werd gesteld, is wel in hoeverre er door HDSR hier aan de voorkant invloed op uitgeoefend kan en moet worden.

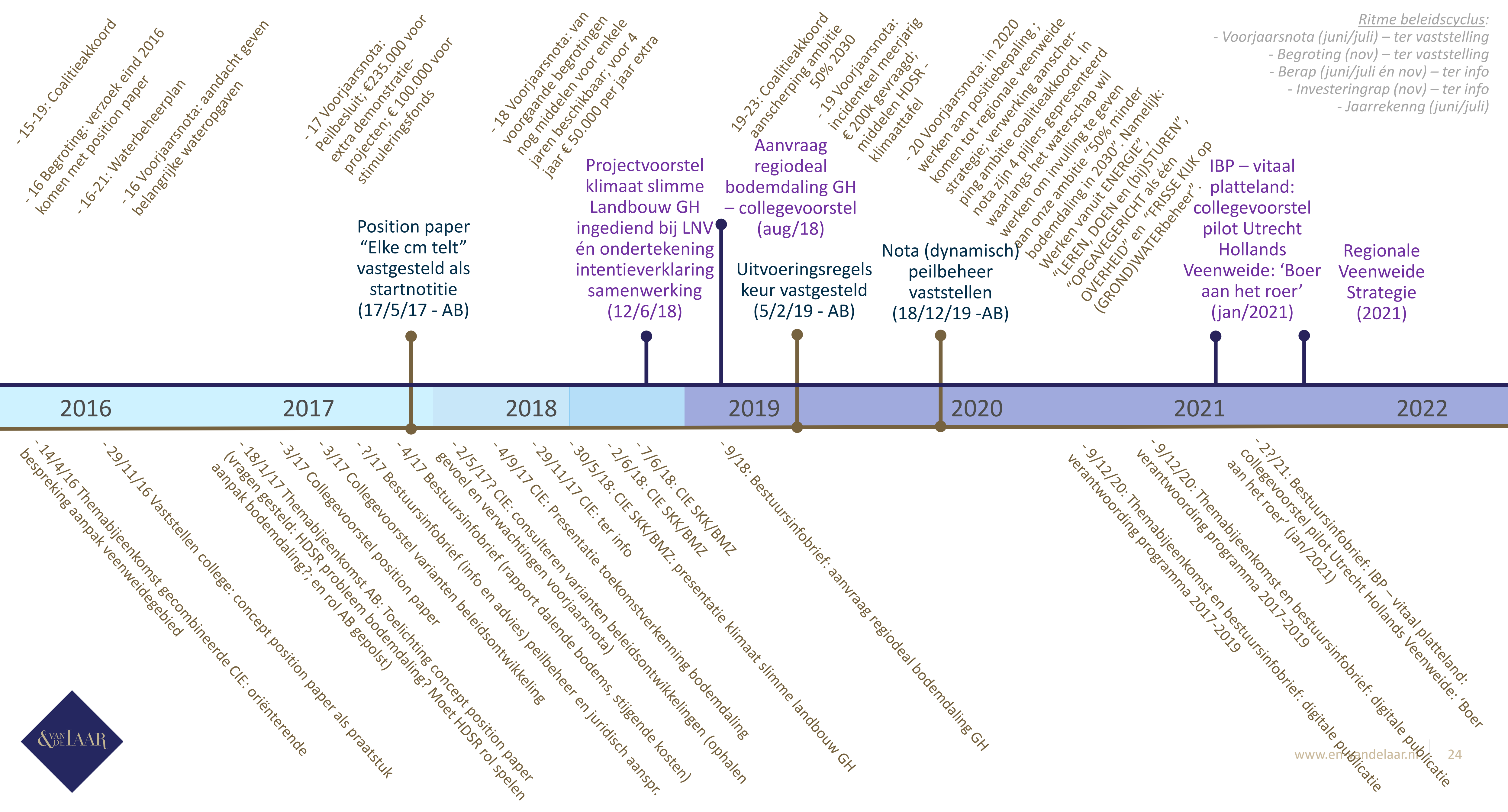
Gedurende het samenwerkingsproces is zowel ambtelijk als bestuurlijk (vooral door het DB maar ook door een enkel AB-lid) contact geweest met andere partijen zoals Provincies, om beweging te krijgen in het dossier bodemdaling. Tijdens het AB-gesprek werd duidelijk dat het AB niet goed zicht heeft op wat er precies in die samenwerking met externe partners gebeurt en welke gesprekken er gevoerd worden.

Tijdens het AB-gesprek werd ook duidelijk dat het AB onvoldoende zou zijn meegenomen in de aanscherping van de ambitie (van 25% reductie bodemdaling in 2050 naar 50% in 2030). Het AB heeft officieel geen besluit genomen over dit kader: enkel impliciet via vaststelling voorjaarsnota en begroting. De achtergrond van deze aanscherping van de ambitie was niet voor alle AB-leden helder. Niet qua timing: omdat er nog geen evaluatie was geweest naar de oorspronkelijke ambitie (en in ogen AB-leden overigens ook geen nulmeting). En niet qua inhoud: de ene partij is wat meer

behoudend en heeft ook oog voor de financiële levensvatbaarheid van agrarische bedrijven in het veenweidegebied, terwijl de meer vooruitstrevende partijen de nieuwe ambitie niet hoog genoeg vinden. Deze diversiteit aan (politieke) kleuren zijn daarmee dus bepalend voor de wijze waarop de inhoudelijke ambitie maar ook de keuze voor één dominante oplossingsrichting bodemdaling in eerste pilots worden ervaren. Variërend van een enge rolopvatting van HDSR gericht op klassieke waterschapstaken tot een ruimte rolopvatting waarbij over grenzen wordt gekeken.

In het samenwerkingsproces zijn zowel aan voorkant als gedurende het proces vragen gesteld over de nut en noodzaak van het aanpakken van bodemdaling door HDSR. Ons onderzoek laat zien dat op het moment dat HDSR tegen de grenzen van zijn waterschapstaak aanloopt in de samenwerking, dit soort vragen, boven tafel komen. Bijvoorbeeld op het moment dat een agrarisch collectief startgeld nodig had, en gekeken werd of HDSR hier garant voor kon staan. Iets wat nog nooit is gebeurd omdat dit niet een taak van een waterschap is, maar waar uiteindelijk wel voor is gekozen.

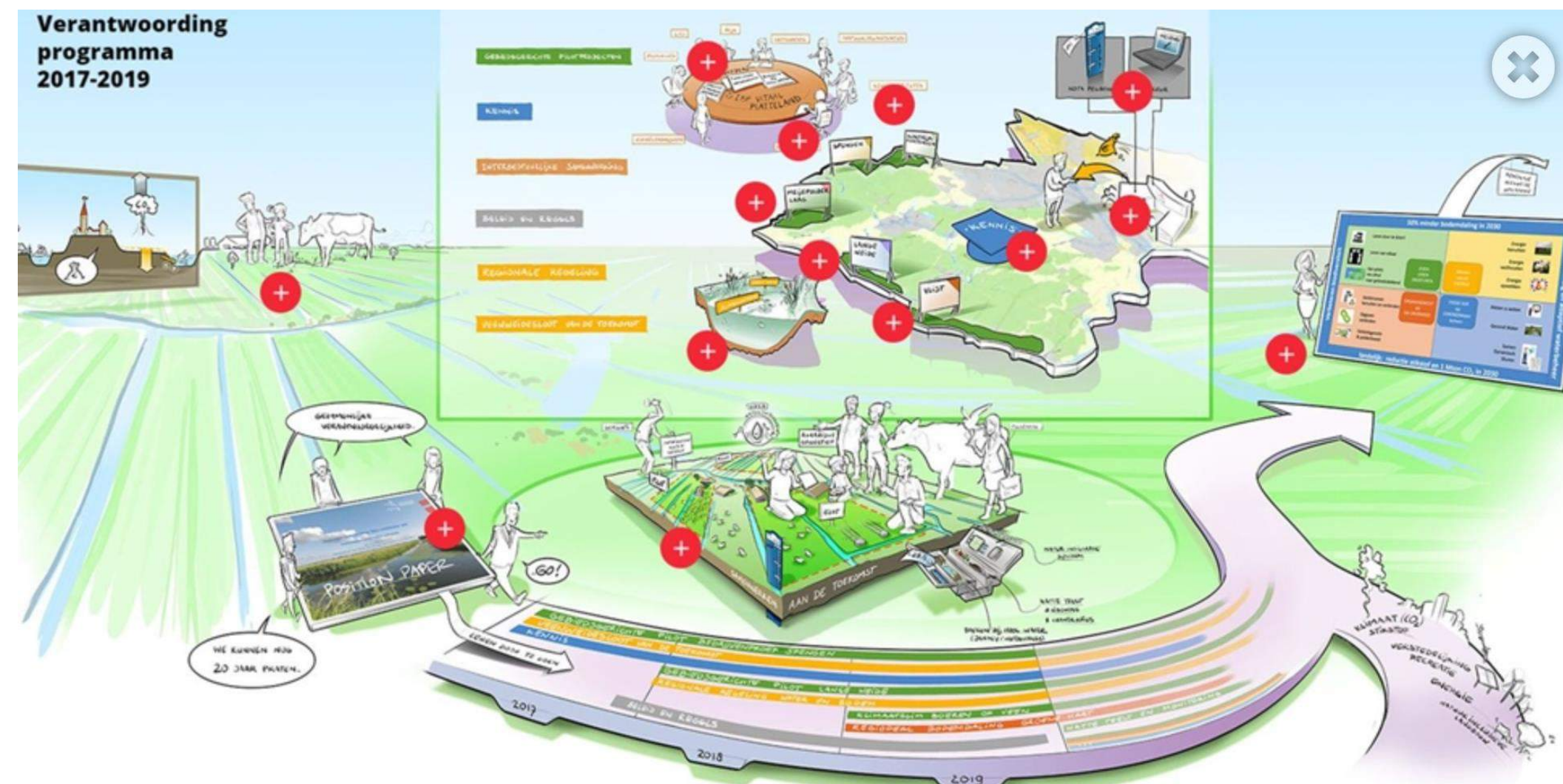
Kortom, bij het AB is behoefte aan actieve betrokkenheid bij zowel de startkaders (zoals beschreven in position paper) als bij de herijking van deze position paper gedurende het samenwerkingsproces. Zowel intern als extern bij de formulering van Regionale Veenweide Strategie. Om goed zicht te kunnen houden op de aanpak van bodemdaling. Maar vooral ook om tijdig de (democratische) inbreng te kunnen organiseren bij grensoverschrijdende samenwerkingen (zoals de Regionale Veenweide Strategie).



4.4 Controlerende rol neming AB bij samenwerking: toezichthouden & verantwoorden

Huidige AB beperkt inzicht in behaalde resultaten

Het AB ontvangt structureel én incidenteel informatie over het dossier samenwerking aanpak bodemdaling. Het AB wordt over ontwikkelingen (deelaspecten en projecten) geïnformeerd via de reguliere beleids- en verantwoordingscyclus en bestuursinformatiebrieven. Ook werd gebruik gemaakt van excursies en thema-avonden. De momenten waarop besluiten genomen moeten worden – inzake toekenning budget en het vaststellen van het dynamisch peilbeheer en de Keur – zijn ook momenten waarop het AB geïnformeerd wordt over (deelaspecten van) de aanpak en rol van HDSR.



Figuur 5. Evaluatie programma bodemdaling 2017-2019 HDSR

Eind 2020 werd het AB geïnformeerd over gehele programma bodemdaling middels de evaluatie: ‘Terugblik programma bodemdaling veenweide 2017-2019: Samen leren door te doen’. In deze verantwoording van het programma worden op hoofdlijnen de belangrijkste facetten van samenwerking online in beeld en woord beschreven, namelijk: ambitie, werkwijze, projecten, procesverloop, maatregelen en instrumentenkist samenwerking en HDSR, ontwikkelingen en plan voor toekomst. Het is een vorm van rapporteren die de complexiteit van het programma inzichtelijk maakt: zowel voor interne als externe betrokkenen.

Tijdens het AB-gesprek werd aangegeven dat het AB op dit moment geen goed zicht heeft van de stand van zaken in het dossier bodemdaling. Vooral de nieuwe leden niet die van het eerste deel van het proces niets hebben meegekregen. Dit terwijl er behoefte is aan een transparant overzicht in wat er wordt gedaan, waarom en wat het oplevert. In de beleving van AB-leden is het ten tijde van het onderzoek (op het kantelpunt tussen de eerste fase van ‘lokaal experimenteren en leren’ en de fase ‘lokaal, regionaal én landelijk experimenteren, leren én opschalen’) redelijk stil rondom dit onderwerp.

“Aan informatievoorziening geen gebrek. Het is echter onmogelijk om alles te bespreken in reguliere cyclus AB. Daarom wordt er gewerkt met een bestuursinformatiebrief. Bij dit soort meerjarige trajecten hoef je niet steeds kaders te stellen, maar als je de Position paper niet kent of iets anders gemist hebt, dan weet je ook niet welke route we gestart zijn. Het vraagt dus ook om een actieve houding van de AB leden” (respondent).

In de begin fase van programma (rondom vaststelling Position paper) heeft de ambtelijke organisatie aan het AB gevraagd hoe zij geïnformeerd wil worden over het dossier. Daarbij zijn vier verschillende opties verkend: 1) via de reguliere cyclus, 2) bij overschrijding financiële kaders, 3) evaluatiemoment zijn voldoende en 4) neem ons mee in learning on the job. Echter, er zijn destijds geen concrete afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Volgens een respondent is er binnen HDSR slechts één dossier waarin specifieke afspraken zijn gemaakt op dit vlak, namelijk het project Sterke Lekdijk: een groot project waar veel geld mee gemoeid is.

De hierboven beschreven informatievoorziening richting het AB maakt deel uit van de bestuurlijke zoektocht om het AB op juiste manier te positioneren in kaderstellende en controlerende zin. AB-leden moeten beschikken over die informatie die het mogelijk maakt om vragen te kunnen stellen die passen bij een bestuur dat op hoofdlijnen toezicht houdt. Binnen HDSR wordt dan ook gezocht naar manieren van informeren om het juiste gesprek en toezicht te faciliteren. Het experimenteren met andere werkvormen riep vervolgens binnen HDSR wel de vraag op wat formeel de status is van een thema-avond en een excursie. Dit omdat dit buiten de reguliere vergaderstructuur valt.

In de zoektocht hoe het AB op passende wijze van informatie te voorzien, is het werken met een tijdelijk bestuur en daarmee 'een beperkt collectief geheugen' ook onderwerp van gesprek. Zo werd hierover tijdens een AB-thema avond (1/2020) opgemerkt dat het name voor nieuwe leden fijn zou zijn als de context en geschiedenis van een voorstel helder zijn. Tijdens het AB-gesprek werd

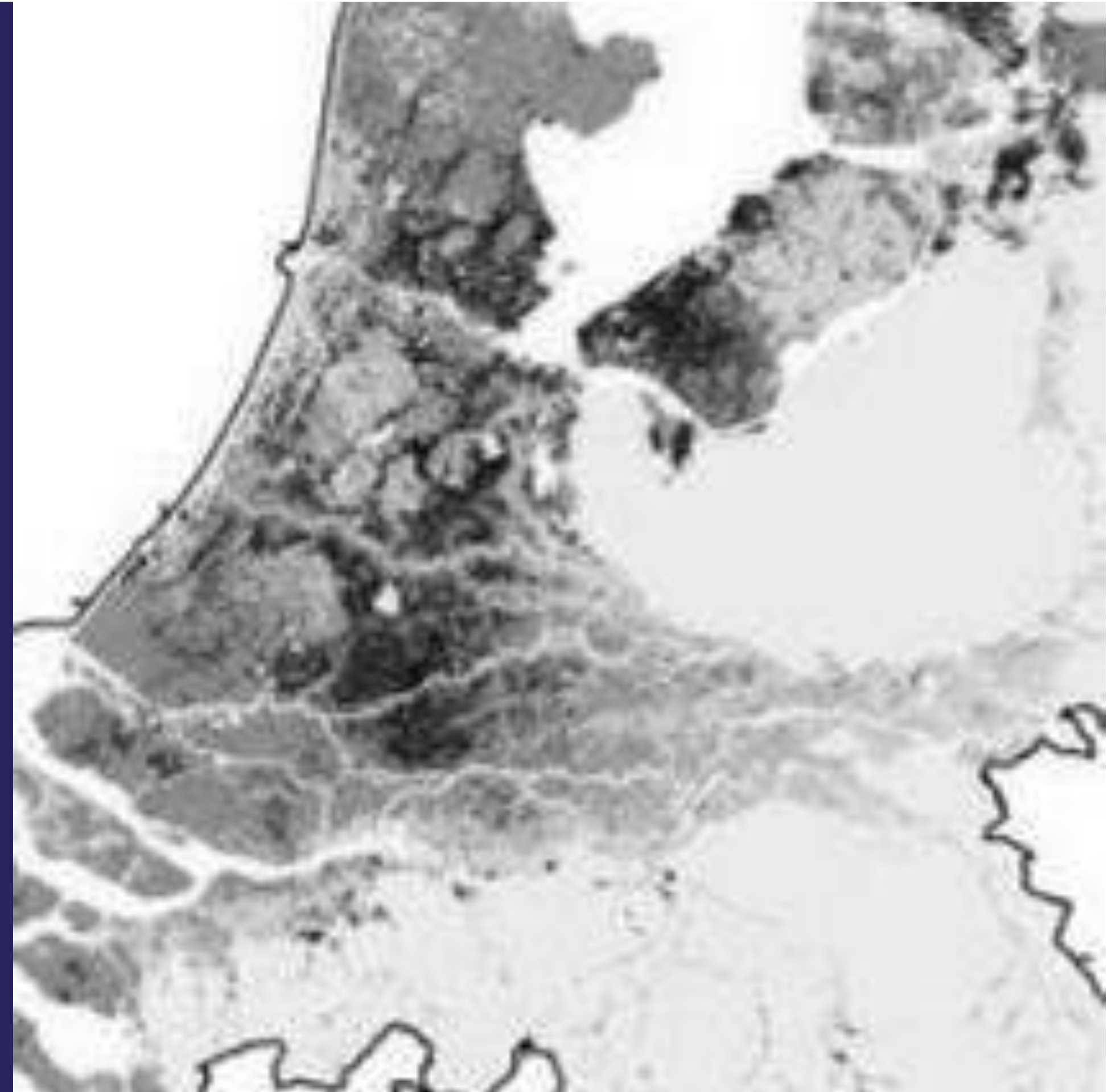
opgemerkt dat het voor zowel nieuwe als lang zittende bestuursleden goed is om goed over deze context en geschiedenis bijgepraat te worden. Dat je al langer onderdeel uitmaakt van het AB, wil volgens een respondenten namelijk niet zeggen dat je ook overal van op de hoogte bent.

De controlerende functie komt volgens AB-leden nu pas op hen af met het toezien op het Peilbesluit en het kijken naar de gebiedsontwikkeling. Het Peilbesluit is echter niet bedoeld als controlemiddel van het AB. De experimentele samenwerking laat zich moeilijk vangen in concrete afspraken en parameters waardoor toezicht op de effectiviteit van maatregelen lastig is.

De overall ambitie is weliswaar concreet geformuleerd, namelijk 50% reductie bodemdaling voor 2030, maar het is moeilijk om nu hierop te toe te zien omdat dit verder weg in de toekomst ligt. Hetzelfde geldt voor de in 2017 beschreven doelstelling om te komen tot beheersbare maatschappelijke lasten. Het AB zoekt daarom naar inzicht in de effectiviteit van de gekozen maatregelen in het veenweidegebied waar waterinfiltrage de belangrijkste is. Hoewel wetenschappelijke onderzoeken op dit terrein en eigen pilots in het veenweidegebied laten zien dat waterinfiltrage veelbelovend, is er ook nog veel onbekend op dit gebied. Net zoals er ook nog veel te leren valt over de effectiviteit van andere maatregelen.

Nu de samenwerking een nieuwe fase ingaat, is de verwachting dat het AB een scherpere toezichthoudende rol zal vervullen in dit dossier. Maar hoe dit precies vormgegeven wordt, is nog niet bekend. Binnen dit onderzoek is vaak de vraag gesteld hoe deze rol ingevuld moet worden in een speelveld dat steeds complexer lijkt te worden door het groeiende aantal partijen en belangen. Naar het antwoord wordt al lerende gezocht door in samenspraak te bekijken wat er mist en wat er beter zou kunnen én door te experimenteren met andere werkvormen (zoals eerder beschreven inzake bestuurlijke ontwikkeling AB in paragraaf 2.2 en 2.3).

Bijlagen



A. Geraadpleegde documenten

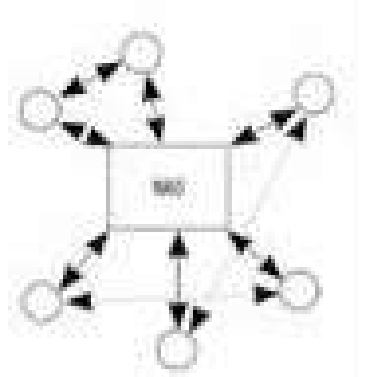
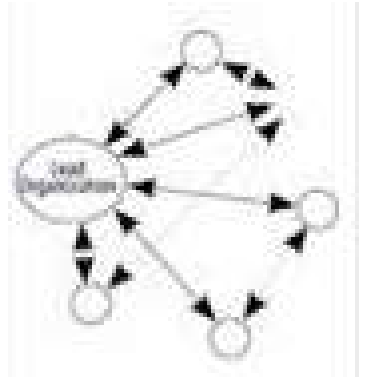
- Concept positionpaper bodemdaling veenweide DM 1125673-v14
- Slide presentatie thema-avond AB 18 januari 2017 - themabijeenkomst 'Bodemdaling – elke centimeter telt' voor de Cie: DM 1185371
- Collegevoorstel vaststelling positionpaper bodemdaling veenweide (maart 2017): DM 1229487
- PBL rapport Dalende bodems-Stijgende kosten: DM 1164010
- Advies: Bodemdaling en peilbeheer - Juridische aansprakelijkheid: DM 1142592
- AB voorstel 17 mei 2017 positionpaper bodemdaling veenweide als startnotitie: DM 1236769
- Positionpaper bodemdaling veenweide: DM 1231246
- bijlage 1 Positionpaper: Juridisch advies peilbesluit en bodemdaling eindrapportage 19102016def Peter de Putter: DM 1142592
- bijlage 2 Positionpaper: Positie en rol HDSR remmen bodemdaling in het landelijk gebied DM 1222804
- bijlage 3 Positionpaper: Bodemdaling: wat en hoe groot is het probleem voor HDSR: DM 1210288
- bijlage 4 Positionpaper: Memo kennisoverzicht veenweideprogramma: DM 1229339
- bijlage 5 Positionpaper: Bodemdaling vertragen - de kosten en baten voor ons waterschap: DM 1247910
- Positionpaper Vertragen Bodemdaling - elke_centimeter telt - vastgesteld door AB 17 mei 2017: DM 1261444
- Digitale publicatie "Verantwoording programma Bodemdaling Veenweide 2017-2019" Bodemdaling Veenweide - Programma bodemdaling Veenweide Aanpak 2017-2019 (foleon.com)
- Presentatie voor BMZ en SKK klimaat slimme landbouw Groene Hart Oost 30 mei 2018: DM 1396472
- Collegevoorstel Projectvoorstel klimaat slimme landbouw indienen bij LNV - 12 juni 2018: DM 1397082
- Projectvoorstel klimaatslim boeren op veen: DM 1382452
- Ondertekende intentie verklaring voor project LNV: DM 1405280
- Coalitieakkoord 2015-2019 "Toekomstbestendig en Duurzaam"
- Coalitieakkoord 2019-2023 "Verder bouwen aan toekomstbestendig waterbeheer"
- Waterkoers 2016-2021 "Water in beweging" (Waterbeheerplan): DM 1039257
- Beleidsnota Peilbeheer (2019): DM 1680814
- AB-voorstel beleidsnota peilbeheer: DM 1680813
- Regiodeal Groene Hart
- Collegevoorstel IBP Utrechts Hollandse veenweide (januari 2021): DM 1704737
- Bestuursovereenkomst IBP Vitaal Platteland Hollands-Utrechtse Veenweiden (definitief): DM 1735408
- Bijlage 2 Positie en rol HDSR remmen bodemdaling in het landelijk gebied: DM 1222804
- Evaluatie Agenda Vitaal Platteland Utrecht 2007-2019, 9 juli 2020: provincie opdrachtgever
- Het reglement van orde van het algemeen bestuur: Reglement van orde voor de vergadering van het algemeen bestuur van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (overheid.nl)
- Het reglement van orde van de commissies van advies: Reglement voor de vaste commissies van advies van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (overheid.nl)
- De Keur van HDSR: Keur Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2018 (overheid.nl)
- Verordening Ruimte Zuid-Holland: Verordening Ruimte (Verordening Ruimte) (overheid.nl)
- Landschapsverordening Utrecht: Landschapsverordening provincie Utrecht 2011 (overheid.nl)
- Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2010)
- Fotoverslag_AB-thema_avond_15_januari_2020
- Informatie_voor_AB_tbv_proces_VJN_2021
- Resultaten_Strategische_Conferentie_(jan_2021): DM53PRD-#1738171-v1
- Moties en amendementen
- Voorjaarsnota, begroting, Buraps: 2016/ 2017/ 2018/ 2019/ 2020

B. Respondenten

- Joke Goedhart (Secretaris-Directeur HDSR) & Corine Jorna (bestuursadviseur);
- Marjan Holtman (Programmamanager bodemdaling veenweide);
- Bert de Groot (Portefeuillehouder dossier veenweidegebied Dagelijks Bestuur);
- Cor Vos (Manager Bestuursondersteuning en Juridische Zaken);
- Henk-Jan Soede (als vertegenwoordiger van agrariërs, ondernemers en inwoners);
- Carla Bisseling en Hans Mankor (ambtelijk – Provincie Utrecht);
- Rob Ligtenberg (ambtelijk – Provincie Zuid-Holland);
- Annette van Schie (ambtelijk – HDSR);
- Jan Vente (vertegenwoordiger gemeente Vlist en langdurige betrokkene aanpak bodemdaling veenweidegebied);
- Groepsgesprek vertegenwoordiging AB.

C. Achtergrondinformatie netwerkvormen

Een netwerksamenwerking kan op verschillende manieren worden vorm gegeven: met verschillen in het soort betrokkenheid van partijen en hoe je dit inricht. Grofweg worden er drie vormen onderscheiden: een zelfregulerend netwerk, een netwerk waarbij de aansturing van het netwerk is belegd bij één netwerkpartij én een aparte entiteit die is gecreëerd om het netwerk aan te sturen en coördineren. Tijdens dit onderzoek kwam naar voren dat door de toegenomen complexiteit het zelfregulerend netwerk van fase 1 niet meer volstaat en er een leider moet worden aangewezen. In de overgang naar van de eerste naar de tweede fase is deze rol belegd bij de Provincies. Omdat overheden in de samenwerking aanpak bodemdaling veenweidegebied aanlopen tegen hun eigen wettelijk bepaalde grenzen, werd tijdens gesprekken ook de behoefte geuit om de samenwerking in een netwerk van partijen nog een stap verder te brengen door een aparte overkoepelende entiteit te formeren. Dit met oog voor het creëren van een gelijkwaardig speelveld én het behoud van zeggenschap en ontwikkelkracht. Het is deze gelijkwaardigheid tussen partijen (waaronder overheden) die een belangrijke sleutel is voor commitment en slagkracht in de netwerksamenwerking. In netwerken is het hanteren van volgende spanningsbalansen van belang: efficiëntie én inclusiviteit, interne én externe legitimiteit en flexibiliteit én stabiliteit in organiseren en besturen (Provan & Kenis, 2008).

	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatie-netwerk	Netwerk administratieve organisatie
Visualisatie			
Organiseerprincipe	Geen aparte administratieve entiteit. Participatie in aansturing door alle partijen	De aansturing van het netwerk is belegd bij een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk aan te sturen/coördineren
Optimaal aantal leden	Weinig	Veel	Veel
Besluitvorming	Decentrale besluitvorming	Centrale besluitvorming	Combinatie
Voordelen	Participatie, commitment van leden, makkelijk te formeren	Efficiënt, duidelijke richting netwerk	Efficiëntie van dagelijks management, strategische betrokkenheid bij belangrijke leden, duurzaam
Nadelen	Inefficiënt: veel overleg, moeilijk om consensus te bereiken, geen netwerk gezicht	Dominantie van leidende organisatie, gebrek aan commitment van leden	Perceptie van hiërarchie, kosten van werking uitvoering netwerk, complexe administratie

Tabel 3. Netwerkvormen in beeld (Provan & Kenis, 2008 en Milward & Provan, 2005)



& Van de Laar B.V.

Don Boscostraat 4
5611 KW Eindhoven
085 – 747 06 18

info@en-vdl.nl
www.en-vandelaar.nl

dr. Linda Muijsers

senior adviseur/onderzoeker

l.muijsers@en-vdl.nl
06 40 44 03 91

drs. Rob van Woerkum

partner/ senior adviseur

r.vanwoerkum@en-vdl.nl
06 51 50 92 83