



Stenden



Governance Scan voor Nationale Parken

Achtergrondrapport en handleiding bij de Governance Scan



Opgesteld door:

Stefan Hartman & Jasper Heslinga
European Tourism Futures Institute (ETFI)
Stenden Hogeschool, Leeuwarden

(e.) stefan.hartman@stenden.com // (t.) 06 421 63 876

(e.) jasper.heslinga@stenden.com

Inhoudsopgave

DEEL A – Achtergrondinformatie Governance.....	3
1. Governance van Nationale Parken in transitie	3
2. Governance van Nationale Parken vraagt maatwerk	4
DEEL B – Handleiding Governance Scan	7
3. Governance scan – hoe de scan Nationale Parken helpt.....	7
4. Governance scan – toepassen in de praktijk	9
5. Governance scan – lessen uit de praktijk.....	13
Geraadpleegde bronnen	17
BIJLAGEN bij DEEL A – Achtergrondinformatie Governance	19
Bijlage 1: Governance state-of-the-art	19
Bijlage 2: Principes van ‘good governance’	24
BIJLAGEN bij DEEL B – Handleiding Governance Scan	26
Bijlage 3: Hulpvragen voor het invullen van de matrix (p.11)	26
Bijlage 4: Testcases voor de governance scan	31
Testcasus 1: Programma naar een Rijke Waddenzee	31
Testcasus 2: Ruimte voor de River	40
Testcasus 3: Nieuwe Hollandse Waterlinie.....	49
Testcasus 4: Stadsloods Amsterdam.....	53



Stenden



DEEL A – Achtergrondinformatie Governance

1. Governance van Nationale Parken *in transitie*

De nationale parken in Nederland staan voor verschillende transitieopgaven, zo ook op het gebied van governance. De verantwoordelijkheden liggen minder bij overheden en worden meer en meer gedeeld met allerlei andere gebiedspartijen. Hoe het beheer en de ontwikkeling van de parken te regelen? Wie zijn of moeten daarbij betrokken worden? En in welke samenstelling? Een eerste belangrijke governance opgave is enerzijds behouden/risico mijden en anderzijds ontwikkelen/kansen pakken. Dit geldt voor natuur, ecologie, cultuurhistorie, toerisme en recreatie, etc. Een tweede belangrijke governance opgave is het streven naar nationale parken die zowel robuust als flexibel zijn. Robuust betekent dat de parken een zekere rijkheid en veerkracht kennen waardoor ze weerbaar zijn tegen een stootje of verstoring. Flexibel betekent dat de parken in staat zijn mee te bewegen met de maatschappij. Meebewegen vraagt om aanpassen. Aanpassen kan gaan om natuurontwikkeling of soortenbeheer, het inbedden van nieuwe functies zoals toerisme en recreatie of wonen, het implementeren van nieuwe verdienmodellen, nieuwe organisatorische structuren, etc. Idealiter leiden aanpassingen tot het verrijken van de nationale parken en daarmee tot het versterken van de robuustheid. Feit is dat reageren op maatschappelijke ontwikkelingen en anticiperen op wat komen gaat, ook zijn implicaties heeft voor de manier waarop governance van nationale parken wordt ingevuld.

‘Nationale Parken’ kennen een lange ontstaansgeschiedenis. Het begrip van nationale parken is 150 jaar geleden in de Verenigde Staten bedacht en is sindsdien overgewaaid naar andere delen van de wereld. In Nederland werden in de jaren ‘30 de eerste nationale parken door particulieren gesticht. In de jaren ‘70 en ‘80 heeft de Nederlandse overheid beleid voor nationale parken ontwikkeld. Tussen 1989 en 2006 zijn nieuwe nationale parken door de Rijksoverheid aangewezen. Daarmee kwam het totaal op 20 nationale parken in Nederland, waarbij op één na (de Drentsche Aa, een nationaal park met een verbrede doelstelling), binnen de grens alleen gebieden met bestemming natuur zijn opgenomen.

Het bovenstaande roept kennisvragen op. Welke speelruimte is er in beleid en wet- en regelgeving voor de aanpassing en verrijking van het landschap? Is het mogelijk begrenzings te verruimen? Moeten de doelstellingen van nationale parken worden herzien? En, welke aanpassingen leiden tot verrijking en welke actoren/stakeholders zijn hier bij op welke manier betrokken? Met andere woorden: hoe is de governance van het nationale park geregeld? En hoe zou dit eventueel beter geregeld kunnen worden?

2. Governance van Nationale Parken vraagt maatwerk

De term “governance” verwijst naar de manier waarop de organisatorische en autoritaire structuren zijn geregeld¹. De term wordt doorgaans gelinkt aan de verschuiving “van *government* naar *governance*”. Bij ‘government’ wordt de sturing en regie geregeld vanuit de centrale overheid. Bij ‘governance’ gaat het om het betrekken van meer belanghebbenden bij het bestuur en beheer dan alleen de centrale overheid. Governance kenmerkt zich door een hoeveelheid aan flexibele regelingen voor het beheer van nationale parken in een complexe en onzekere wereld. Een duidelijke invulling van de governance van een nationaal park is van belang om op een effectieve en efficiënte manier sturing te geven aan het behoud en de ontwikkeling ervan, maar ook om aan zaken als de betrokkenheid van partijen, de financiering, etc. invulling te kunnen geven.

Voor het uitleggen van governance kan er een verdere uiteen splitsing worden gemaakt waarbij het in essentie gaat om drie aspecten². Het gaat om het geheel (het “systeem”) van wie er betrokken is bij en wat wordt er gedaan in:

- 1) het proces van planmakerij en beleidvorming (“rule making”)
- 2) het daadwerkelijke besluiten (“rule setting”)
- 3) wat er in de praktijk gedaan wordt (“rule implementation”)

Voor nationale parken is het van belang om een *governance systeem* op te tuigen dat deze aspecten omvat. Een systeem dat in staat is om het beheer en de ontwikkeling van de gebiedskwaliteiten van een nationaal park te kunnen borgen en versterken. Een systeem dat bovendien ook gedragen wordt door stakeholders. Het lastige aan nationale parken is dat de parken erg verschillend zijn. Wat in één park werkt, werkt niet in andere parken. Het is een illusie dat er één antwoord is als het gaat om het beste model voor zo’n governance systeem (zie tekstinzet). Elk gebied vraagt daarom om maatwerk.

Modellen voor governance

Om nationale parken te helpen bij het optuigen van een governance systeem zijn er verschillende modellen die inspiratie kunnen bieden. Zie bijlage 1 voor een overzicht en uitgebreide bespreking van een aantal verschillende ‘theoretische’ modellen. Wat hieruit opvalt is het volgende:

- De modellen zijn ideaaltypisch en niet zomaar één-op-één vindbaar in de werkelijkheid. In Nederland betreft het vaak een mixvorm. Hoewel *shared governance* op parkniveau de lading ogenschijnlijk goed kan dekken, ligt het binnen parken weer anders: lokaal kan het

¹ Bannink & Ossewaarde, 2010

² Swyngedouw, 2005



variëren tussen plekken waarbij het eigendom en/of de verantwoordelijkheden strikt liggen bij particulieren, terrein beherende organisaties (TBO's), overheden, verenigingen, lokale gemeenschappen, etc.

- Modellen voor governance passen niet één-op-één omdat parken in Nederland vaak als het ware samengestelde gebieden zijn van verschillende beschermingsregimes. Dit kan (binnen parken) variëren van strikt beschermde en ontoegankelijke plekken tot plekken waar ontwikkelingen, functies en initiatieven mogelijk zijn – bijvoorbeeld gericht op toerisme en recreatie. Dergelijke delen van het park kunnen weer ieder onder verantwoordelijkheid vallen van een andere partij.
- Dynamische modellen zijn in ontwikkeling. Deze modellen laten zien dat governance niet iets “statisch” is, maar altijd in ontwikkeling is. Dit kan gaan om een groeimodel (evolutionaire governance), een model met focus op het vermogen om adequaat te reageren en anticiperen op maatschappelijke veranderingen (adaptieve governance) en een model gericht op het herijken van onderliggende structuren, afspraken en acties – omdat deze altijd als tijdelijk en aanpasbaar worden beschouwd (reflexieve governance).



Stenden



DEEL B – Handleiding Governance Scan

3. Governance scan – hoe de scan Nationale Parken helpt

Maatwerk is de aanleiding voor het opstellen van de ‘governance scan’. De governance scan helpt om meer grip te krijgen op de inrichting van de “governance systemen” voor nationale parken. Dit is van belang omdat governance systemen vrij complex zijn: veelal een diverse mix van actoren, strategieën en instrumenten die, mede door die diverse mix, verbindingen tot stand brengen tussen schaalniveaus en tussen domeinen en, zodoende, de beschikbare ‘speelruimte’ in beleid creëren en benutten voor behoud en ontwikkeling. De keuzes voor de inrichting van een governance systeem zijn van grote invloed op de wijze waarin coalities van partijen (al dan niet) effectief en efficiënt samenwerken en tot acties en interventies komen die gebieden verrijken – en zodoende een brug slaan tussen enerzijds behouden/risico mijden en anderzijds ontwikkelen/kansen pakken.

Om een idee te geven van de eigenschappen waar een governance systeem idealiter aan zou moeten voldoen worden er in de literatuur principes van “good governance” onderscheiden. In bijlage 2 worden een zevental principes toegelicht die door de auteur Lockwood zijn onderscheiden. Bij elk principe zijn een aantal uitkomsten gegeven hoe deze principes er in de praktijk uit kunnen zien. Deze governance principes zijn vrij algemeen van aard. Om ze goed toe te kunnen passen in de praktijk en in de specifieke context van nationale parken is daarom maatwerk vereist. Dit gebeurt ook binnen het programma Nationale Parken van Wereldklasse. In het expertteam dat zich bezig houdt met governance vraagstukken zijn deze algemene good governance principes bijvoorbeeld (deels) overgenomen en met governance principes uit andere gremia (bijvoorbeeld van de IUCN) (vrij) vertaald naar een negental criteria die specifiek van belang zijn voor nationale parken en voor de invulling van hun governance systemen die verdere sturing aan het behoud en de ontwikkeling van die parken moet geven (zie tevens bijlage 2).

De Governance Scan

De scan is in essentie een matrix welke je kunt gebruiken als hulpmiddel om je eigen governance systeem in kaart te kunnen brengen (zie onderstaande figuur). Om deze matrix overzichtelijk te houden zijn de ‘good governance’ principes die Lockwood onderscheidt tezamen met de meer pragmatische criteria van het expertteam governance geclusterd in 4 overkoepelende inrichtingsprincipes voor governance. Dat zijn:

1. Participatie
2. Legitimiteit

- 3. Flexibiliteit
- 4. Invloed

Deze zijn terug te vinden op de X-as van de matrix. Op de Y-as (verticaal) staan 3 generieke aspecten van een ‘beleidscyclus’ die in (vrijwel) elk governance systeem een plek moeten krijgen. De verdere toepassing in de praktijk wordt in de volgende sectie verder toegelicht. De scan is op drie verschillende manieren toepasbaar:

- De governance scan is beschrijvend te gebruiken om een beter begrip te krijgen van hoe het governance systeem van een nationaal park op dit moment is ingericht.
- De scan is actiegericht te gebruiken om een veranderplan op te stellen. Het schema moet dan twee keer worden ingevuld: één keer voor de huidige (“IST”) situatie en één keer voor de gewenste (“SOLL”) situatie. Dit staat toe om vast te stellen welke verschillen er zijn tussen de gewenste (“SOLL”) situatie en de huidige (“IST”) situatie, in hoeverre deze overbrugd kunnen worden, wat daar voor nodig is en in welke tempo dat moet/kan gebeuren. De uitkomst is een routekaart voor de inrichting van het governance systeem in de komende jaren.
- De toolkit is vergelijkend te gebruiken door de verschillende governance systemen van de nationale parken tegen elkaar te houden en met elkaar te vergelijken, waarbij ervaringen kunnen worden uitgewisseld en geleerd kan worden van “best practices”.

Inrichting van systeem Aspecten van systeem	A. Participatie	B. Legitimiteit	C. Flexibiliteit	D. Invloed
1. Visie en verhaal				
2. Beleid en implementatie				
3. Verantwoordelijkheden en middelen (€€)				



4. Governance scan – toepassen in de praktijk

De toepassing van de governance scan in de praktijk vraagt om tekst en uitleg. Governance systemen zijn vrij complex omdat vele factoren met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden. Echter dit is goed in kaart te brengen middels de governance scan en de bijhorende matrix. Aan de hand van 4 stappen zal in deze paragraaf dieper worden ingegaan op de matrix zelf en hoe deze gebruikt kan worden. Om de matrix beter te begrijpen worden de generieke aspecten van het governance systeem op de Y-as uitgelegd (stap 1) en wordt er ingegaan op de inrichtingsprincipes van het governance system op de X-as (stap 2). Daarnaast zal de werkwijze voor het invullen van de matrix middels een online formulier kort worden toegelicht (stap 3). Tot slot wordt behandeld hoe de verschillende cellen in de matrix kunnen worden ‘gescoord’ gebaseerd op de mate van tevredenheid (stap 4).

STAP 1: “De generieke aspecten van het governance systeem” (3 aspecten op y-as/verticaal)

VERTICAAL staan een drietal generieke aspecten van een governance systeem die (vrijwel) altijd aan bod komen bij beheer, bestuur en management van nationale parken. Voor deze aspecten is het van belang om, in eerste instantie, alle relevante informatie te achterhalen. Het betreft informatie die grotendeels is vastgelegd in o.a. beleidsdocumenten, strategische plannen, gebiedsvisies, uitvoeringsprogramma’s, organogrammen, procesbeschrijvingen en zo meer. Voor het duiden van deze aspecten kunnen de gegeven vragen helpen om de juiste informatie te inventariseren:

1. Visie & Verhaal
Is er een gevoel van urgentie? Is er een gebiedseigen verhaal of heldere visie met doel, ambitie, richting?
2. Beleid & Implementatie
Zijn beleidskaders aanwezig? Is de uitvoering goed geregeld bijv. middels uitvoeringsagenda en een programma/projectbureau? Welke acties zijn er met betrekking tot informatie en communicatie? Hoe zit het met mandaat van de verantwoordelijke groep?
3. Middelen & verantwoordelijkheden
Hoe zijn de financiën geregeld? Zijn er middelen zoals geld en tijd beschikbaar? Is er een resultaatverplichting? Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd en aan wie? Zijn middelen vrij besteedbaar of is dit gelabeld aan activiteiten van de geldschieter Of bedoeld om innovatie in gang te zetten?

STAP 2: “De inrichting van het governance systeem” (4 inrichtingsprincipes op x-as/horizontaal)

HORIZONTAAL staan een viertal inrichtingsprincipes voor governance (gebaseerd op het literatuuronderzoek dat te vinden is in bijlage 2 en de criteria van het expertteam governance). Hierbij gaat het om keuzes ten aanzien van de invulling en uitvoering van die principes in de praktijk. Deze



Stenden



informatie is niet volledig af te leiden uit geschreven stukken. Deels gaat het om de houding en het gedrag van mensen en partijen in de praktijk. Dit is niet per sé vastgelegd in procedures en protocollen. Van invloed zijn bijvoorbeeld overwegingen en keuzes op basis van (politieke) voorkeur, op het effectief inzetten van mogelijk schaarse middelen, de wens om snelheid te maken of daadkrachtig op te treden, etc. Voor het duiden van deze principes kunnen een aantal toelichtende vragen helpen om de juiste informatie te inventariseren:

- A. Participatie
Hoe inclusief is het systeem? Welke partijen zijn betrokken? Welke partijen zijn uitgesloten? Wat is de reikwijdte, bijvoorbeeld alleen partijen binnen bepaalde (administratieve, bestuurlijke of landschappelijke) grenzen? Hoe makkelijk of moeilijk is het voor partijen om invloed uit te oefenen/mee te doen?
- B. Legitimiteit
Is er draagvlak? Of meer sprake van instemming of respect voor de gemaakte keuzes? Wordt er transparant gehandeld? Is het helder voor stakeholders hoe verantwoording wordt afgelegd en aan wie? Worden besluiten op het juiste niveau genomen? Is er sprake van mandaat?
- C. Flexibiliteit
In hoeverre is er ruimte voor nieuwe stakeholders, nieuwe projecten, nieuwe inzichten, nieuwe initiatieven? Wie bepaalt of er iemand bijkomt of afhaakt? Wordt er regelmatig geëvalueerd of opgave en bestuur nog bij elkaar passen?
- D. Invloed
Is er een sterke leider? Is er daadkracht en slagkracht? Komt invloed van 'boven af' of 'onder op'? Is de mate van zeggenschap voor een ieder helder? Is er sprake van (mede)eigenaarschap? Komt invloed via formele of informele lijnen?

In de onderstaande figuur is de matrix van de scan ter verduidelijking aangevuld met steekwoorden die van belang zijn voor de gedachtenvorming en helpen bij de verdere invulling. Horizontaal (op de x-as) zijn steekwoorden gegeven die linken aan de discussie rondom inrichtingsprincipes van 'good governance' (zie ook bijlage 2). Verticaal zijn steekwoorden gegeven die gebieden op weg kunnen helpen bij de bovengenoemde inventarisatie.



	Inrichting van governance systeem	A. Participatie	B. Legitimiteit	C. Flexibiliteit	D. Invloed
Aspecten van governance systeem	<i>Omschrijving in steekwoorden</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Reikwijdte - Verbonden in coalitie - Inclusiviteit - Eerlijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak - Transparantie - Structuur besluitvorming - Verantwoording 	<ul style="list-style-type: none"> - Vernieuwing - Ontwikkeling - Innovatie - Adaptiviteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Zeggenschap - (Mede)eigenaarschap - Leiderschap - Slagkracht
1. Visie en verhaal	<ul style="list-style-type: none"> - Sense of urgency - Visie: ambitie, richting, doel 				
2. Beleid en implementatie	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidskaders - programmabureau - 'Speelruimte' om te experimenteren en leren - Informatie & communicatie - Monitoring 				
3. Middelen en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Capaciteit (uren, euro) - Rol- en taakomschrijving 				

STAP 3: Online formulier gebruiken om de matrix in te kunnen vullen

Om de governance scan toegankelijk en eenvoudig in gebruik te maken is er gebruik gemaakt van een online formulier. Stap voor stap wordt de gebruiker door de matrix heen geleid. De matrix is een samenstelling van hierboven genoemde governance aspecten afgezet tegen de governance inrichtingsprincipes. Dit levert uiteindelijk een matrix op met 12 specifieke onderdelen. Stap voor stap zullen deze onderdelen behandeld worden. De governance scan kan gebruikt worden om overzicht te krijgen in allerlei governance aspecten waar rekening mee gehouden dient te worden. Daarnaast kan deze scan een communicatiemiddel zijn tussen betrokkenen door inzicht te bieden in de governance aspecten waar tevredenheid over is en waar nog verbeteringen mogelijk zijn.

Per stap zijn er een aantal hulpvragen opgesteld die helpen een idee te krijgen wat er verstaan wordt onder de combinatie van de governance aspecten en governance principes. Deze uitgebreide lijst met deze hulpvragen bouwt voort op de vragen gesteld in stap 1 en 2 en is te vinden in bijlage 3. De hulpvragen geven richting, inspiratie en verduidelijking, maar het is voor de gebruiker niet noodzakelijk om alle vragen te beantwoorden. Om te verduidelijken wat een mogelijk antwoord kan zijn, wordt er vervolgens een voorbeeld geven gebaseerd op testcases uit dit rapport (zie bijlage 4). Daarna is het voor de gebruiker zelf mogelijk om in het invulformulier de antwoorden in te vullen op de vragen die voor het specifieke nationaal park van toepassing zijn. Om de vertaalslag naar de matrix te maken, wordt er ook gevraagd om per ingevuld antwoord een samenvatting te geven in maximaal 10 steekwoorden. Na het doorlopen en het invullen van het online formulier krijgt de gebruiker via e-mail een overzicht toegestuurd van de ingevulde antwoorden. De gebruiker kan toegang krijgen tot het formulier via de volgende link:

<https://goo.gl/forms/rDOul7NkVOGDt8qG3>



Stenden



Governance Scan voor Nationale Parken

Wat is de Governance Scan?

U staat op het punt de Governance Scan voor Nationale Parken te doorlopen. Door middel van dit formulier zal u stap voor stap worden geholpen bij het invullen van deze scan. De scan kan gebruikt worden om overzicht te krijgen in allerlei governance aspecten waar rekening mee gehouden dient te worden. Daarnaast kan deze scan een communicatiemiddel zijn tussen betrokkenen die inzicht kan bieden in de governance aspecten waar tevredenheid over is en waar nog verbeteringen mogelijk zijn.



Never submit passwords through Google Forms.

STAP 4: Cellen in de matrix waarderen

Na het invullen van de matrix met een bijschrijving van de situatie in het nationale park kan deze volgens worden gescoord (donkergroen, groen of geel) naar de mate van tevredenheid over deze situatie. Dit invullen doe je bij voorkeur met een aantal sleutelfiguren vanuit de verschillende niveaus en stakeholders. Neem bijvoorbeeld de cel linksboven in de matrix waarbij het gaat om Visie en verhaal (aspect 1) en hoe is het gesteld met Participatie (principe A)? In andere woorden: in hoeverre zijn denkbare stakeholders betrokken bij de totstandkoming van de visie? De uitkomst op deze vraag wordt ingevuld in de cel. Vervolgens is een scoring aan te brengen lopend van zeer inclusief (donkergroen gearceerd of “++”) tot deels inclusief (groen gearceerd of “+”) tot exclusief voor één of een klein aantal partijen zijn betrokken (geel gearceerd of “o”). Op deze wijze worden de groene vakken in het bovenstaande schema “gescoord”. Zelfde aanpak kan voor Beleid en implementatie (aspect 2) en hoe



Stenden



het gesteld is met *Participatie*: in hoeverre zijn stakeholders betrokken bij de implementatie van beleid. Ook hier is een scoring aan te brengen lopend van zeer inclusief (donkergroen gearceerd of “++”) tot deels inclusief (groen gearceerd of “+”) tot exclusief voor één of een klein aantal partijen zijn betrokken (geel gearceerd of “o”).

*NB: Het gaat bij het scoren van de cellen in de matrix bij uitstek ***niet*** om goed of fout. Het gaat er om dat het schema helpt op helderheid te scheppen hoe men het huidige governance systeem ziet en/of hoe met het toekomstige systeem graag ziet (of zou willen zien). De scoring wordt bepaald door wat men ziet als de meest ideale en optimale situatie (in theorie, of in de toekomst) en hoe de praktijksituatie zich daar toe verhoudt. Komt dit overeen? Hoge score. Komt dit niet overeen? Lage score.*

5. Governance scan – lessen uit de praktijk

Om de toepasbaarheid van de scan te waarborgen, is deze uitgetest op een aantal praktijkcasussen. Hierbij is er voor gekozen om “van buiten, naar binnen” te kijken. Er valt immers veel te leren van vergelijkbare situaties in andere domeinen waar men ook te maken heeft met meervoudige doelstellingen waarbij sprake is van een spanningsveld tussen behouden en ontwikkelen, en waar grote hoeveelheden stakeholders met verschillende posities en belangen opereren.

In de gekozen programma’s gaat het specifiek om het ontwikkelen van iconische landschappen met hoge ruimtelijke kwaliteit (programma de Nieuwe Hollandse Waterlinie, Programma Rijke Waddenzee), het borgen van waterveiligheid met gebiedsontwikkeling (Ruimte voor de Rivier) en het inpassen van nieuwe functies in historische binnensteden (Stadsloods Amsterdam). Uit de toepassing van de scan op de praktijkcasussen zijn verschillende lessen te trekken. Er kan onderscheid worden gemaakt in twee typen: de procesmatige lessen en inhoudelijke lessen. De procesmatige lessen hebben onder andere geleid tot het aanscherpen van de governance scan, de uitleg ervan en de beschrijving hoe deze toe te passen. Tevens wordt daarom voorzien in een online governance scan toolkit om het gebruik ervan te vergemakkelijken.

Procesmatige lessen voor de toepassing van de governance scan op nationale parken

- Governance systemen zijn vrij complex omdat vele factoren samenhangen en elkaar beïnvloeden. Het in kaart brengen van een governance systeem is daarom een lastige exercitie.
- De startvragen³ die als uitgangspunt waren genomen door de onderzoekers bij de praktijkcasussen waren voldoende om een groot aantal cellen van de matrix in te vullen. Een aantal cellen bleef nog

³ 1.) Wat zijn de belangrijkste successen? Welke factoren zijn daar verklarend voor? 2.) Wat zijn belangrijke belemmeringen? Welke factoren zijn daar verklarend voor? 3.) Wat zijn de verwachtingen voor de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de besluitvorming.



Stenden



open en aanvullende vragen waren nodig. Deze constatering heeft bijgedragen aan een meer gedetailleerdere uitleg zoals deze in paragraaf 4 wordt gegeven.

- Op basis van de reeds opgedane ervaringen – zie bijlage 4 - is de verwachting dat het niet mogelijk/wenselijk is om elk vak in het schema optimaal te “scoren” omdat dit praktisch niet mogelijk, haalbaar of wenselijk is. Juist hieruit zal blijken dat er keuzes gemaakt zijn en dat keuzes ook noodzakelijk zijn.
- Het toepassen van de governance scan vereist een stevige basiskennis van het onderwerp “governance”, bijvoorbeeld om de terminologie te volgen en in gesprekken aanvullende vragen te kunnen stellen. Een goed begrip van de werking van de scan is hierbij nodig – of een moderator met die kennis en/of ervaring. Dit is gebaat bij proberen, leren en ervaring met de governance scan opbouwen.

Inhoudelijk lessen voor governance systemen van nationale parken

Hieronder volgt een aantal inhoudelijke lessen die uit de praktijkcasussen naar voren kwamen. De inhoudelijke lessen kunnen toegepast worden op de inrichting van de governance in nationale parken.

1. Het belang van matching van de vraagzijde naar vernieuwing en ontwikkeling (o.a. door ondernemers, maatschappelijke organisaties en consumenten) met de aanbodzijde zodat deze initiatieven gelet op de aanbodzijde passend zijn.
2. Het belang van de aanwezigheid van een “visie” en kaders: in het geval van de stadsloods is de structuurvisie bijvoorbeeld een belangrijk instrument dat richting geeft aan de plek waar initiatieven voet aan de grond krijgen. Tegelijkertijd biedt de structuurvisie ruimte voor initiatieven.
3. Het belang van het hebben van een verhaal op hoofdlijnen, maar mét ruimte voor nadere invulling: Het hebben van een heldere visie is van groot belang om de neuzen van de verschillende betrokken stakeholder dezelfde kant op te krijgen. In eerste instantie gaat het hierbij om hoofdlijnen, zoals bij Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW) dat als doelstelling heeft om “de Waddenzee als natuurgebied sterker en veerkrachtiger te maken voor zowel mens en de natuur”. De concrete invulling van de projecten moeten aan deze doelstelling voldoen, maar er is ruimte hoe dat precies ingevuld wordt.
4. Werk vanuit een duidelijke en gemeenschappelijke gevoelde urgentie. Hierbij dient het idee van ‘mutual gains’, oftewel het besef dat je meer met elkaar kan bereiken dan in je eentje, het uitgangspunt te zijn. Een duidelijk urgentie voor een programma en project, zoals waterveiligheid, is van groot belang om belanghebbenden te doen inzien dat het een zekere legitimiteit heeft.
5. Aanjagen kan heel goed werken, maar pas op voor bureaucratie en institutionalisering. Eén van de grote succesfactoren van het PRW is dat het als ‘losstaand’ programma (innovatieve) projecten die vanwege verschillende redenen anders niet van de grond zouden komen, aanjaagt. In de eerste fase bleek dit erg succesvol, maar tegenwoordig dreigt het gevaar van institutionalisering en



Stenden



bureaucratie, waardoor er steeds meer opdracht gestuurd gewerkt moet worden. Dit gaat ten koste van de vrijheid en flexibiliteit en daarmee de ruimte tot innovatie.

6. Budget kan fungeren als smeermiddel binnen governance systemen om tot actie te komen. Organisaties werken vaak binnen hun vaste kaders, maar bij vraagstukken waar over deze kaders heen dient te worden gekeken, kan budget helpen bij het soepeler laten verlopen van governance processen. PRW heeft bijvoorbeeld eigen budget om projecten aan te kunnen jagen en deze financiële stimulans kan helpen om een vraagstuk een zetje in de goede richting te geven. Hierdoor wordt er ruimte gecreëerd om dingen te doen zonder dat het een directe opdracht heeft. Voldoende eigen financiële middelen dragen bij aan het bieden van ruimte om te ondernemen en te innoveren. Het opdracht-gestuurd werken zoals in de tweede fase van PRW het geval is, kan hier een bedreiging voor vormen (zie hiervoor).
7. Het hebben van een groot netwerk en kiezen van de juiste mensen op de juiste plaats is van belang. Het voorbeeld van PRW laat zien dat het hebben van een groot en invloedrijk netwerk van belang is voor een effectievere governance structuur. Hierbij is niet alleen de grootte van het netwerk van belang, maar ook hoe dit netwerk ingezet kan worden om op een efficiënte manier resultaten te kunnen boeken. De kracht hiervan is dat PRW snel kan schakelen tussen partijen en besluitvorming op de juiste plek kan plaats vinden. Bovendien heeft dit als bijkomstigheid dat de snelheid in de projecten blijft en dit komt ten goede aan de energie en het enthousiasme van de betrokken partijen in het project.
8. Naast een groot netwerk is het van belang om een lokale speler de lead te geven in het proces. Een van de lessen die uit Ruimte voor de Waal te trekken valt is dat het belangrijk is om degene die het dichtst bij de omgeving zit de lead te geven. Deze speler kent de lokale context het beste en bovendien is dit de speler die al beschikt over de lokale contacten en netwerken met andere stakeholders in de regio.
9. Belang van de aanwezigheid van verbindende netwerkers: het gaat hier om personen die zowel binnen de gelaagde en diverse overheidsdomeinen als in verbinding met diverse partijen in de maatschappij die ruimte zoeken en ruimte beheren.
10. Niet meebeslissen is wat anders dan niet betrekken of informeren: Het is van groot belang om de partijen die niet direct aan tafel zitten mee te nemen en te informeren over de stappen die je neemt. Omwille van slagvaardigheid en financiële bijdragen aan het programma kan er voor gekozen worden om de besluitvormingsstructuur beperkt te organiseren. Als er voor slagvaardigheid gekozen wordt, is het wel van belang om medegebruikers van het gebied die niet direct aan tafel zitten in een vroegtijdig stadium op een actievere manier te informeren, zodat ze zich niet voor het blok gezet voelen.
11. Bewoners en gebruikers dienen te worden betrokken in een vroegtijdig stadium. Het betrekken van bewoners en gebruikers die geconfronteerd worden met het project dienen in een vroegtijdig stadium te worden betrokken en te worden geïnformeerd. Zeker als ervoor wordt gekozen om deze



Stenden



groepen niet direct aan besluitvorming te laten deelnemen, is het belangrijk om in de beginfase hun belangen te kennen en deze in het plan op te nemen. Gebeurt dit te laat, kan dit leiden tot onvrede en eventuele (kostbare) bijstellingen in dat stadium.

12. Mensen en middelen. Het hebben van voldoende financiële middelen, en daar op een spaarzame manier mee om gaan is een van de succesfactoren. Daarnaast is het kunnen kiezen van de juiste personen in de verschillende organisaties een factor die bijdraagt aan een efficiënte besluitvorming.
13. Leiderschap is van groot belang binnen het governance proces voor de succesvolle realisatie van een project binnen een overkoepelend programma zoals Ruimte voor de Rivier. Maar ook project- en omgevingsmanagers die constant aftasten en vinger aan de pols houden bij alle betrokkenen. Factoren die hieraan bijdragen zijn een heldere rolverdeling tussen de betrokkenen, de inhoud van het project goed kennen, weten wie binnen deze organisaties de besluiten nemen, en het hebben van korte lijnen tussen deze personen.
14. Durf principebesluiten te nemen middels een bestuurlijke begeleidingsgroep of kernteam. Door deze groep mandaat te geven tot het voorkomen van principebesluiten, kan er worden voorkomen dat er vooral veel gesproken wordt, maar er vervolgens geen knopen worden doorgehakt. Vervolgens dienen de principebesluiten formeel te worden genomen door de verantwoordelijke en aangewezen besluitvormingsorganen. Een bestuurlijke begeleidingsgroep kan in grote mate bijdragen aan de efficiëntie van het besluitvormings- en realisatieproces.
15. Projectperiodes en –gelden zijn tijdelijk. Deze hebben een effect op de organisatiestructuur door de tijd heen. Hier moet je in een vroegtijdig stadium rekening mee houden. Ook wat betreft de borging van een programma of project na afloop van de project- of programmaperiode.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

- Biggs, R., Schlüter, M., & Schoon, M. L. (2015). Principles for building resilience: Sustaining ecosystem services in social-ecological systems. Cambridge University Press
- Borrini-Feyerabend, G., P. Bueno, T. Hay-Edie, B. Lang, A. Rastogi and T. Sandwith (2014). A primer on governance for protected and conserved areas, Stream on Enhancing Diversity and Quality of Governance. Gland: IUCN.
- Eagles P.F.J. (2009) Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. Journal of Sustainable Tourism, 17(2), pp. 231–248
- Gemeente Amsterdam (2017) Jaaroverzicht Stadsloods 2016. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Ruimte & Duurzaamheid
- Gemeente Nijmegen (2017). Overzichtskaart Ruimte voor de Waal. Verkregen op 09 Mei, via www.nijmegen.nl
- Lockwood (2010) Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes Journal of Environmental Management, Vol. pp. 754–766
- Lukesch, R. & Payer, H. (2014) Learning Regions, Evolving Governance
- Programma naar een Rijke Waddenzee (2015) Mooi Werk Mooi Wad: Programmaplan periode 2015-2018
- Programma naar een Rijke Waddenzee (www.rijkewaddenzee.nl)
- Projectbureau Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie & Luiten BMT, 2004, Panorama Krayenhoff: Linieperspectief, samenvatting)
- Raats, K. A. (2016). De Herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie: Hoe collectieve actie werd bereikt in een geschakeerd landschap. Groningen: InPlanning
- Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (2009) Aanwijzingsprogramma Nieuwe Hollandse Waterlinie
- Roover, G. (2012). De systeembenadering van professionals als drager van de besluitvorming in het rivierbeheer. Proefschrift Delft: Technische Universiteit (TU).
- Ruimte voor de Waal (2017). Impressie Ruimte voor de Waal. Verkregen op 09 Mei, via www.ruimtevoordewaal.nl
- Sporre, G. & Haddes, J. (2014) Transitie Nationale Parken: advies aan Gedeputeerde Staten van Overijssel

Interviews

- Karsten Schipperheijn (Omgevingsmanager Ruimte voor de Waal)
- Niko Poolen (Project Manager Ruimte voor de Waal namens RWS-Gemeente Nijmegen)

- Peter Ros (voormalig medewerker projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie)
- Juke van Niekerk (Stichting Liniebreed Ondernemen)
- Christiaan Kooistra (secretaris Programma naar een Rijke Waddenzee)
- Barbara Holierhoek (bestuurder visserijverbond)
- Laura van Dijk (Stadsloods gemeente Amsterdam)

BIJLAGEN bij DEEL A – Achtergrondinformatie Governance

Bijlage 1: Governance *state-of-the-art*

Waar governance over gaat

Als men spreekt over het begrip “governance” betreft het de manier waarop de organisatorische en autoritaire structuren zijn geregeld⁴. Duidelijkheid over governance is van belang om op effectieve en efficiënte manier sturing te geven aan het behoud, de ontwikkeling maar ook aan zaken als de betrokkenheid van partijen, de financiering, etc.

De verdere uitleg van governance kan worden uiteen gesplitst in drie aspecten. Het gaat om wie is er betrokken bij en wat wordt er gedaan in⁵:

- 1) het proces van planmakerij en beleidvorming (“rule making”)
- 2) het daadwerkelijke besluiten (“rule setting”)
- 3) wat er in de praktijk gedaan wordt (“rule implementation”)

Voor nationale parken is het van belang om een governance systeem op te tuigen. Een systeem dat in staat is om het beheer en de ontwikkeling van de gebiedskwaliteiten van een nationaal park te kunnen borgen en versterken. Een systeem bovendien ook dat gedragen wordt door stakeholders. Om nationale parken te helpen bij het optuigen van een governance systeem zijn er verschillende modellen ontwikkeld (en in ontwikkeling) die inspiratie kunnen bieden.

Nationale parken vangen met één governance model?

Voor nationale parken in het bijzonder en voor gebieden met bijzondere of beschermde status in het algemeen zijn verschillende modellen te benoemen die over de wereld voorkomen. Zo geeft de IUCN een overzicht van een viertal terugkerende governance modellen voor nationale parken (Eagles, 2009; Borrini-Feyerabend et al., 2014):

A. Governance by government

De overheid is de centrale speler die direct (dus zelf aan het roer) of indirect (gedelegeerd) sturing geeft. Meerdere overheidslagen en departementen kunnen betrokken zijn.

⁴ Bannink & Ossewaarde, 2010

⁵ Swyngedouw, 2005

B. Shared governance

De rollen en verantwoordelijkheden zijn verdeeld over meerdere stakeholders zoals overheden, maatschappelijke organisaties, terreinbeheerders, private en privé partijen.

C. Private governance

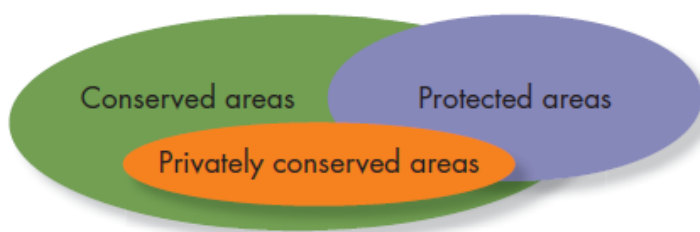
Eén of meerdere private spelers, veelal de grondeigenaar, zijn verantwoordelijk of nemen de verantwoordelijkheid voor het beheer, onderhoud en ontwikkeling van het nationale park.

D. Governance by indigenous peoples and local communities

Lokale gemeenschappen zijn de centrale speler als het gaat om het gebruik, beheer en de ontwikkeling van de nationale parken

Een groot deel van de modellen zijn ideaaltypische en statische modellen van de werkelijkheid zijn. In Nederlandse praktijk zijn deze modellen niet zomaar één-op-één vindbaar en betreft het vaak een mixvorm. Hoewel *shared governance* op parkniveau de lading ogenschijnlijk goed kan dekken, ligt het binnen parken weer anders: lokaal kan het variëren van plekken waarbij de eigendom en/of verantwoordelijkheden strikt liggen bij particulieren, terrein beherende organisaties (TBO's), overheden, verenigingen, lokale gemeenschappen, etc.

Modellen passen niet één-op-één omdat parken in Nederland vaak als het ware samengestelde gebieden zijn van verschillende beschermingsregimes. Dit kan (binnen parken) variëren van strikt beschermde en ontoegankelijke plekken tot plekken waar ontwikkelingen, functies en initiatieven mogelijk zijn – bijvoorbeeld gericht op toerisme en recreatie. Dergelijke delen van het park kunnen weer ieder onder verantwoordelijkheid vallen van een andere partij.



Figuur 1: IUCN, 2014, p10.

In de literatuur wordt er onderscheid gemaakt tussen verschillende beschermingscategorieën dan wel beschermingsregimes (zie bijvoorbeeld: Dudley, 2008; IUCN, 2013; Borrini-Feyerabend, 2014):

- 1) Reserves
 - a) Strict Nature Reserve



Stenden



- b) Wilderness Area
- 2) National Park
- 3) Natural Monument
- 4) Habitat / Species Management
- 5) Protected Landscape/Seascape
- 6) Protected Area with Sustainable Use of Natural Resources

Het punt is dat in de Nederlandse praktijk de nationale parken niet uniform zijn. Binnen nationale parken is het goed mogelijk dat er meerdere beschermingscategorieën zijn bepaald en dat er verschillende beschermingsregimes binnen één park zijn te onderscheiden. Ofwel, er zijn verschillende strategieën mogelijk. Welke passend is, is afhankelijk van de specifieke, lokale context. Kortom, ook bij deze categorieën is het probleem dat het ideaaltypische en tevens statische modellen zijn van de werkelijkheid.

Dynamische governance modellen?

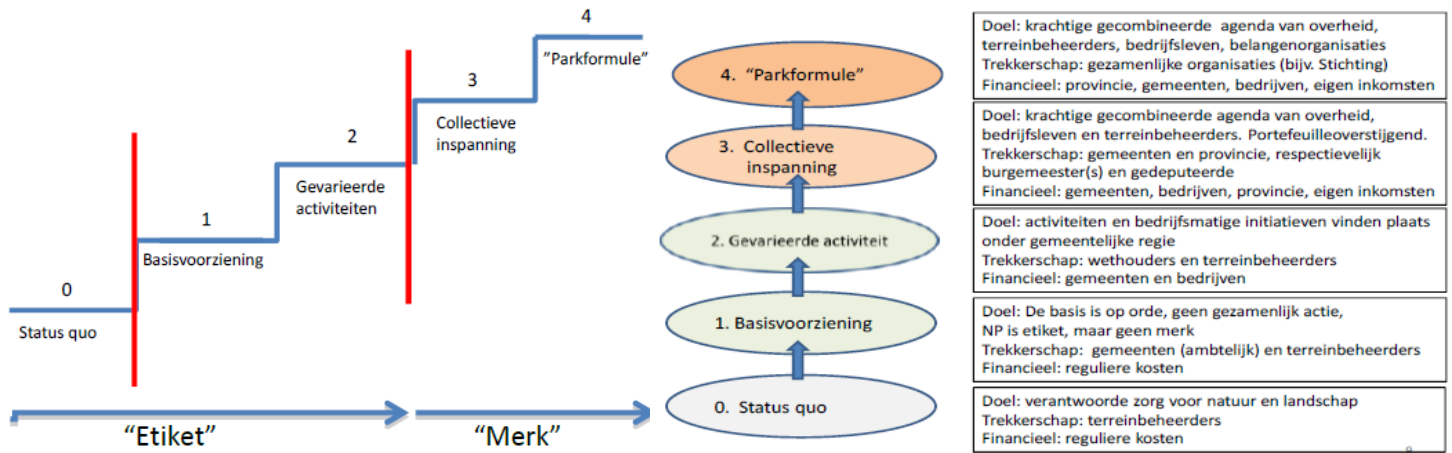
De bovengenoemde modellen zijn statische modellen. Deze modellen zijn bruikbaar om op een bepaald moment in de tijd te duiden welke type governance model de situatie (bij benadering) het beste beschrijft – wat dan veelal als nog slechts op gaat voor een specifiek deel van een nationaal park.

Een alternatief is om te kijken naar meer dynamische modellen. Met dynamisch worden modellen bedoeld die de ontwikkeling van een governance systeem in de tijd duiden. In onderstaande paragrafen zullen de volgende drie vormen van dynamische governance modellen kort worden toegelicht: *'evolutionary governance'*, *'adaptive governance'* en *'reflexive governance'*.

- *"Evolutionary Governance"*

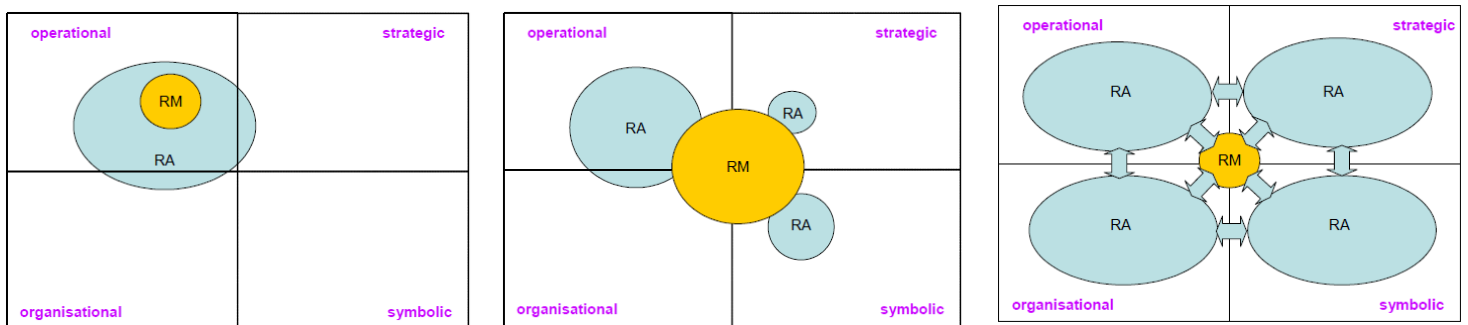
Hoe ontstaat een governance systeem door de tijd heen? Hoe *evolueert* het? Het beantwoorden van deze vragen kan onder andere door middel van groeimodellen. Groeimodellen veronderstelt dat er meerdere fases zijn te onderscheiden. Dergelijke modellen helpen om een beter begrip te krijgen (al dan niet gevoelsmatig of vanuit perceptie van stakeholders) van waar men staat en eventueel waar men naar toe wilt. Enerzijds laten groeimodellen het toe om onderscheid te maken en anderzijds om een ontwikkelingsambitie te benoemen. Onderstaand zijn twee modellen toegelicht

Het eerste model maakt onderscheid op basis van ontwikkelingen in termen van branding en marketing. Elke 'trede' representeert een andere situatie. Hierbij gaat het niet om goed of fout maar om te kunnen positioneren en om (al dan niet) ontwikkelambities vast te stellen en routes daarnaar toe uit te stippelen.



Figuur 2: Sporre & Haddes, 2014, p. 5-6

Een tweede model laat zien hoe een governance systeem qua organisatiestructuur kan verschillen door de tijd heen. In de onderstaande figuren staat RM voor projectbureau en RA voor gebiedspartij. In figuur 1 is te zien hoe een projectbureau wordt opgestart vanuit een gebiedspartij en voornamelijk operationeel aan de slag gaat. Meters maken, resultaten. In de tweede figuur is zowel de omvang als de scope van het projectbureau vergroot. Men is al meer op strategisch en organisatorisch vlak bezig en bezig met symboliek zoals het creëren van een identiteit, een gebiedsmerk en marketingacties. De operationele uitvoering is van belang, maar wordt ook grotendeel door een gebiedspartij opgepakt. In de laatste fase ontstaat er een beheersituatie. Het projectbureau heeft een aantal gebiedspartijen aan zich weten te binden die op duurzame wijze invulling geven aan het governance systeem en blijft zelf fungeren als de spin in het web, als lijm tussen de partijen, zodat het systeem niet omvalt of wordt opgeheven.



Figuur 3: Lukesch & Payer, 2014



- “Adaptive governance”

Voor omgaan met veranderingen in de maatschappij, is het van belang om zorg te dragen voor de aanwezigheid adaptieve capaciteit in een gebied. Het gaat voornamelijk om de aanwezigheid van belangrijke voorwaarden die aanpassing op veranderende omstandigheden mogelijk maken (Biggs et al., 2015). Dit zijn onder andere 1.) het nastreven van ruimtelijke en ruimtelijk-economische diversiteit, 2.) het borgen van de verbondenheid tussen actoren 3.) het continue proberen te verbreden van participatie om deze verbondenheid te stimuleren, 4.) het promoten van meerdere arena’s waar besluitvorming plaats vindt, zodat er niet één maar meerdere partijen gaan over besluitvorming, financiering, etc. en hierdoor het systeem overeind blijft als er één partij uitstapt, 5.) het monitoren van zowel snelle veranderingen (*‘shocks’*) als langzame verschuivingen (*‘stresses’*) en 6.) het stimuleren ‘leren’. In deze denkwijze is het zeer goed mogelijk dat er nieuwe partijen aansluiten terwijl andere afvallen en dat er ruimtelijk en ruimtelijk-economisch continu geïnvesteerd wordt in aanpassing, vernieuwing en verbetering om te reageren en te anticiperen op ontwikkelingen in de maatschappij. De focus ligt bij *adaptive governance* op het (natuur)gebied terwijl bij *reflexive governance* (zie onderstaand) de focus ligt op het governance systeem zelf dat sturing geeft aan de ontwikkeling van een gebied.

- “Reflexive governance”

Het belang van *reflexive governance* is het zorgdragen voor mogelijkheden tot herijken van de manier hoe het governance systeem is opgetuigd en de acties die daarbinnen plaatsvinden. Het betreft het vermogen om kritisch te kunnen zijn op de organisatiestructuren, het beleid, de acties, etc. en om actie te ondernemen om verbeteringen door te voeren. Het veronderstelt een houding dat het governance systeem nooit af is en ook nooit af zal zijn, maar een lerend, aanpassend en daarmee evoluerend geheel is – wat aansluit bij de benadering van *evolutionary governance* en *adaptive governance*



Bijlage 2: Principes van ‘good governance’

Principes van “good governance” geven een idee van eigenschappen waar een governance systeem idealiter aan zou moeten voldoen. In de onderstaande tabel zijn 7 principes gegeven die door de auteur Lockwood zijn onderscheiden. Bij elke principe zijn een aantal uitkomsten gegeven hoe deze principes er in de praktijk uit kunnen zien.

Figuur 4: ‘Good governance’ principes en uitkomsten (Lockwood, 2010)

Principe	Uitkomst
1. Legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het bestuur wordt verleend met een wettelijke of democratisch gemandateerde autoriteit. ▪ Stakeholders accepteren vrijelijk het bestuursorgaan gezag. ▪ Het bestuur heeft een lang bestaande culturele gehechtheid aan alle (of een deel) het beschermde gebied. ▪ Het bestuur handelt in overeenstemming met haar mandaat en het doel van het beschermde gebied(en). ▪ Bestuurders handelen met integriteit en toewijding.
2. Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestuur en besluitvorming staan open voor controle door de belanghebbenden. ▪ De redenering achter de besluiten is duidelijk. ▪ Successen en mislukkingen zijn evident. ▪ Informatie wordt gepresenteerd in vormen passend bij behoeften van de belanghebbenden.
3. Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het bestuur en het personeel hebben duidelijk omschreven taken en verantwoordelijkheden. ▪ Het bestuur heeft late zien haar verantwoordelijkheden te aanvaarden. ▪ Het bestuur is verantwoording verschuldigd aan door wie het gekozen is (neerwaartse verantwoording). ▪ Het bestuur is onderworpen aan opwaartse verantwoording. ▪ De niveaus waarop macht wordt uitgeoefend (lokaal, regionaal, nationaal, internationaal) komen overeen met de omvang van de daaraan verbonden rechten, behoeften, problemen en waarden.
4. Inclusiviteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle betrokken partijen hebben passende mogelijkheden om te participeren in processen en de acties van het bestuursorgaan. ▪ Het bestuur zoekt actief naar gemarginaliseerde en kansarme belanghebbenden om deze erbij te betrekken.
5. Eerlijkheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stakeholders, ambtsdragers en het personeel worden gehoord en met respect behandeld. ▪ Er is wederzijds respect tussen de bestuurders van de hogere en lagere overheden. ▪ Beslissingen worden consistent en zonder vooringenomenheid gemaakt. ▪ Inheemse volkeren en de mensenrechten worden geëerbiedigd. ▪ De intrinsieke waarde van de natuur wordt gerespecteerd. ▪ De verdeling van de (intra- en intergenerationele) kosten en baten van besluiten en acties worden geïdentificeerd en meegenomen.
6. Verbondenheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het bestuur is verbonden met de bestuursorganen op verschillende bestuursniveaus. ▪ Het bestuur is verbonden met de bestuursorganen die op hetzelfde bestuursniveau. ▪ Het bestuur en de richting en de acties zijn in overeenstemming met de richting die door bestuur op hogere schaalniveaus is vastgesteld.



7. Veerkracht	<ul style="list-style-type: none">▪ Het bestuur heeft een cultuur van bewust leren van ervaringen en het absorberen van nieuwe kennis.▪ Het bestuur heeft de flexibiliteit om haar interne processen en procedures te herschikken in reactie op veranderende (interne en externe) omstandigheden.▪ Formele mechanismen voorzien op lange termijn het voortbestaan en het doel van beschermde gebied(en)▪ Het bestuur maakt gebruik van adaptieve planning en het beheer van processen.▪ Het bestuur heeft procedures voor het identificeren, beoordelen en beheersen van risico's.
---------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De bovengenoemde principes zijn algemeen van aard. Zodoende vraagt het om maatwerk om de principes goed toe te kunnen passen in de praktijk en in de specifieke context van nationale parken. Dit gebeurt ook binnen het programma Nationale Parken van Wereldklasse. In de werkgroep Governance zijn deze algemene good governance principes bijvoorbeeld (deels) overgenomen en tezamen met andere principes voor good governance uit andere gremia (bijvoorbeeld IUCN) (vrij) vertaald naar een aantal criteria die van belang zijn voor nationale parken en de invulling van de governance systemen die verdere sturing aan het behoud en de ontwikkeling van die parken moet geven:

- Er is een duidelijke ambitie en richting inclusief financieringsstructuur
- Er is sprake van legitimiteit en draagvlak
- Er is sprake van professionaliteit, leiderschap en slagkracht
- Er is sprake van transparantie en een heldere besluitvormingsstructuur
- Er is sprake van verantwoording
- Er is sprake van participatie, mede-eigenaarschap en zeggenschap
- Er is ruimte voor innovatie
- Er is sprake van adaptief vermogen
- Er is ruimte voor opleiding /educatie en scholing



Stenden



BIJLAGEN bij DEEL B – Handleiding Governance Scan

Bijlage 3: Hulpvragen voor het invullen van de matrix (zie p.11)

1. Visie en verhaal:

1A: Visie en verhaal → Participatie

- In hoeverre is er sprake van een “gebiedseigen verhaal”?
- In hoeverre is dat gebiedseigen verhaal vertaald naar een visie- en/of ambitie(document) met heldere doelen?
- Wat is de reikwijdte van de betrokkenheid van partijen bij het opstellen van de visie en het gebiedsverhaal? (alleen partijen binnen bepaalde (administratieve, bestuurlijke of landschappelijke grenzen) of breder?
- Welke partijen zijn betrokken? Welke uitgesloten?
- Waren er voldoende en passende mogelijkheden voor betrokkenen om te participeren?
- Is deze situatie wenselijk? Zo niet, wat moet er anders en wie zouden ook betrokken moeten worden?

1B: Visie en verhaal → Legitimiteit

- In hoeverre worden de visie (ambitie) en het verhaal gedragen door de stakeholders? Is er sprake van breed draagvlak?
- In hoeverre is er een gemeenschappelijk gevoel van urgentie onder stakeholders? Of een gedeeld gevoel dat er een gemeenschappelijk opgave ligt?
- Is er sprake van instemming met de visie door de stakeholders of is er meer sprake van respect voor de gemaakte keuzes?
- In hoeverre is het transparant hoe de visie tot stand is gekomen?
- Is het helder hoe de besluitvorming naar de vaststelling van de visie is verlopen? Is de visie op het juiste (bestuurlijke)niveau vastgesteld?
- Is het helder voor stakeholders hoe verantwoording wordt afgelegd en aan wie?
- Is deze situatie wenselijk? Zo niet, wat moet er anders?

1C: Visie en verhaal → Flexibiliteit

- in hoeverre kan het verhaal en de visie aangepast worden aan veranderende omstandigheden, nieuwe inzichten en nodigt het uit tot vernieuwing?
- Wie bepaalt of de visie en het gebiedseigen verhaal aangepast of geactualiseerd moet worden?
- In hoeverre kan er worden aangehaakt door nieuwe stakeholders, nieuwe projecten en nieuwe initiatieven als gevolg van het aanpassen van visie en verhaal?
- Wordt er regelmatig geëvalueerd of de ambitie en het bestuur nog bij elkaar passen?



Stenden



- Wie bepaalt of er nieuwe stakeholders kunnen aanhaken of juist niet meer betrokken worden bij de visie?
- Is deze situatie wenselijk? Zo niet, wat moet er anders?

1D: Visie en verhaal → Invloed

- Wat is de status van het verhaal en/of de visie?
- Is de visie ontstaan als gevolg van sterk leiderschap? Of juist door gedeeld belang?
- Is er sprake van een daadkrachtig en slagvaardig bestuur of leiderschap achter de visie?
- Komt de invloed op het visievorming proces van 'boven af' [top-down] of 'onder op' [bottom-up]?
- Hebben stakeholders zeggenschap gehad in de totstandkoming van de visie?
- Is de mate van zeggenschap voor iedere stakeholder helder en transparant? Weegt de inbreng van de ene stakeholder zwaarder dan de ander en waarop is die keuze gebaseerd?
- Voelen stakeholders zich (mede)eigenaar van de visie?
- Zo niet, wat moet er anders?

2. Beleid en implementatie:

2A: Beleid en implementatie → Participatie

- In hoeverre is de visie en het gebiedseigen verhaal vertaald in een concrete Uitvoeringsagenda?
- In hoeverre wordt de Uitvoeringsagenda op het totale gebiedsniveau van het nationaal park gemaakt en in hoeverre op het niveau van deelgebieden?
- Zijn de verschillende stakeholders betrokken bij de uitvoeringsagenda op het niveau van het totale gebied van het nationaal park of op gebiedsniveau?
- Is de participatie voor de verschillende thema's in de Uitvoeringsagenda allemaal gelijk georganiseerd of is er verschil?
- Welke partijen zijn betrokken op totaal gebiedsniveau of gebiedsniveau? Welke zijn uitgesloten?
- Waren er voldoende en passende mogelijkheden voor betrokkenen om te participeren?
- Is er een gremium of platform opgezet voor participatie m.b.t. beleidsvorming en -implementatie op gebiedsniveau?
- Is deze situatie wenselijk? Zo niet, wat moet er anders?

2B: Beleid en implementatie → Legitimiteit

- In hoeverre worden de beleidskeuzes die gemaakt worden in de Uitvoeringsagenda gedragen door de stakeholders? Is er sprake van breed draagvlak?
- In hoeverre wordt er een gevoel van urgentie gedeeld onder de betrokkenen voor het implementeren van de uitvoeringsagenda en de daarin opgenomen maatregelen? Is er draagvlak voor de implementatie onder de betrokkenen?



Stenden



- Is er sprake van instemming met de Uitvoeringsagenda door de stakeholders of is er meer sprake van respect voor de gemaakte keuzes?
- Is er sprake van een bestuur met een heldere taak en verantwoordelijkheid dat mandaat heeft?
- Accepteren de stakeholders het bestuur en het mandaat van dit bestuur?
- In hoeverre is sprake van vertrouwen in elkaar?
- In hoeverre is er transparant gehandeld bij de totstandkoming van de Uitvoeringsagenda en de implementatie ervan?
- Is helder hoe de vaststelling van de Uitvoeringsagenda is verlopen en is de Uitvoeringsagenda op het juiste (bestuurlijke)niveau vastgesteld?
- Is het helder voor stakeholders hoe de besluitvorming verloopt en hoe verantwoording wordt afgelegd en aan wie?
- Is deze situatie wenselijk? Zo niet, wat moet er anders?

2C: Beleid en implementatie → Flexibiliteit

- In hoeverre kan de Uitvoeringsagenda aangepast worden aan veranderende omstandigheden, nieuwe inzichten? In hoeverre nodigt het uit tot vernieuwing?
- In hoeverre is er binnen het Uitvoeringsplan ruimte voor de introductie van nieuwe stakeholders? Zo ja welke?
- In hoeverre worden aanpassingen van beleid vastgelegd?
- Wie bepaalt of de Uitvoeringsagenda aangepast of geactualiseerd moet worden? En of er nieuwe stakeholders kunnen aansluiten of niet meer betrokken worden bij de implementatie van de Uitvoeringsagenda?
- Wordt er regelmatig geëvalueerd of de opzet en de rollen en taken van de uitvoeringsorganisatie nog past bij de Uitvoeringsagenda?
- Is deze situatie wenselijk? Zo niet, wat moet er anders?

2D: Beleid en implementatie → Invloed

- Is er sprake van een daadkrachtig en slagvaardig bestuur met een heldere taak, verantwoordelijkheid en rolverdeling?
- In hoeverre wordt het bestuur ondersteund door een adequate uitvoeringsorganisatie?
- Is de Uitvoeringsagenda resultaatgericht met heldere operationele doelen, activiteiten en te behalen resultaten? Hoe SMART zijn de doelen voor korte en middellange termijn?
- Komt de invloed op de Uitvoeringsagenda van 'boven af' [top-down] of 'onder op' [bottom-up]?
- Hebben stakeholders zeggenschap in de totstandkoming van de Uitvoeringsagenda gehad en hebben zij zeggenschap in de implementatie ervan?
- Hebben zij een keuze in de prioritering van de uitvoering gehad?

- In hoeverre is de invloed van de stakeholders gelijkmatig verdeeld? Zijn er stakeholders die actiever zijn of meer zeggenschap hebben dan andere partijen? Waarop is die keuze gebaseerd?
- Voelen stakeholders zich (mede)eigenaar van de Uitvoeringsagenda?
- Zo niet, wat moet er anders?



Stenden



3. Verantwoordelijkheden, verantwoording en middelen:

3A: Verantwoordelijkheden en middelen → Participatie

- Op welke manier dragen verschillende stakeholders bij in middelen (in uren, in cash of anderszins bijvoorbeeld grondstoffen)?
- Welke partijen dragen bij? Welke niet (of niet genoeg)?
- Wat is de reikwijdte van deze bijdrage? (alleen partijen binnen bepaalde (administratieve, bestuurlijke of landschappelijke grenzen)
- In hoeverre wordt er een gevoel van urgentie gevoeld onder de betrokkenen om verantwoordelijkheid te nemen en/of middelen beschikbaar te stellen?
- Is deze situatie wenselijk? Zo niet, wat moet er anders?

3B: Verantwoordelijkheden en middelen → Legitimiteit

- In hoeverre beschikt het bestuur over eigen middelen en externe (financiële) middelen om de Uitvoeringsagenda te implementeren?
- In hoeverre zijn middelen vooraf aan doelen gekoppeld?
- In hoeverre zijn de taken en verantwoordelijkheden van het bestuur, de diverse organen binnen het gebied en de stakeholders die participeren in de Uitvoeringsagenda, duidelijk beschreven?
- Op welke wijze wordt er verantwoording afgelegd door het bestuur over de te behalen resultaten uit het uitvoeringsplan en de besteding van de financiële middelen?
- Is er sprake van een monitoringsprogramma waarmee de effecten van de gerealiseerde maatregelen uit de Uitvoeringsagenda op de diverse gebieden kwantitatief en kwalitatief inzichtelijk worden gemaakt?
- Is het helder voor stakeholders hoe verantwoording wordt afgelegd en aan wie?
- Heeft het bestuur procedures voor het identificeren, beoordelen en beheersen van risico's?
- Is er draagvlak onder de betrokkenen om verantwoordelijk te nemen en/of middelen beschikbaar te stellen?
- In hoeverre wordt er transparant gehandeld bij het verantwoordelijkheid nemen en/of middelen beschikbaar te stellen?
- Is deze situatie wenselijk? Zo niet, wat moet er anders?

3C: Verantwoordelijkheden en middelen → Flexibiliteit

- Zijn bijdragen van middelen incidenteel of structureel?
- Zijn middelen aan doelen van de financier gekoppeld of vrij inzetbaar voor het gezamenlijke doel?
- In hoeverre is er ruimte voor het aanpassen van verantwoordelijkheden van belanghebbenden?
- Wie bepaalt of er iemand bijkomt of afhaakt bij het verantwoordelijkheid nemen en/of middelen beschikbaar te stellen?
- Is deze situatie wenselijk? Zo niet, wat moet er anders?



Stenden



3D: Verantwoordelijkheden en middelen → Invloed

- Is er sprake van sterk leiderschap van een of enkele partijen of gedeelde verantwoordelijkheid? Wie pakt deze rol of zou dat moeten doen?
- Wat is de rol van financiële middelen in relatie tot het uitoefenen van invloed? In hoeverre geldt het adagium wie betaalt, bepaalt?
- Is er sprake van één of meer mechanismes waarbij er corrigerend kan worden opgetreden tegen het bestuur, een ander orgaan of participerende stakeholder die zijn taken niet uitvoert of afspraken niet nakomt?
- Wie of welk orgaan treedt dan op?
- Is deze situatie naar wens? Zo niet, wat moet er anders?

Bijlage 4: Testcases voor de governance scan

Testcasus 1: Programma naar een Rijke Waddenzee



Achtergrond: visie en missie

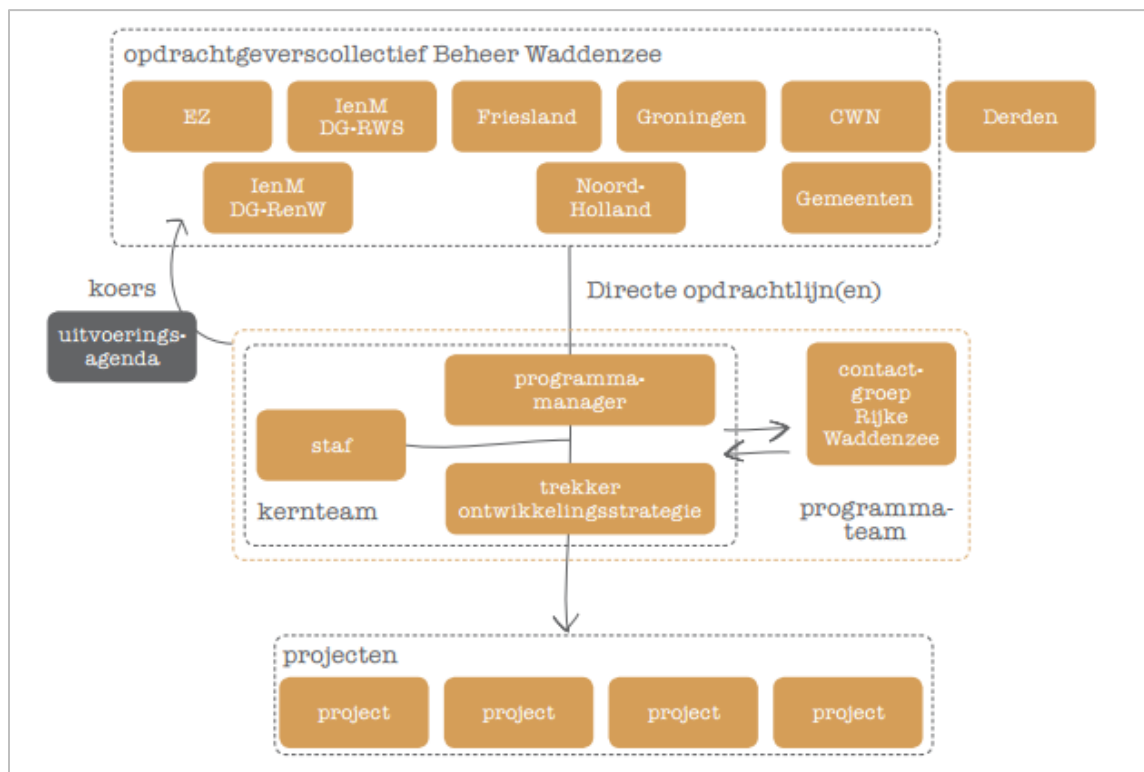
Het Programma naar een Rijke Waddenzee (kortweg: PRW) werkt aan een duurzame Waddenzee van Werelderfgoedklasse. PRW probeert overheden, natuurorganisaties en (economische) gebruikers van het Waddengebied bij elkaar te brengen om gezamenlijk met deze partijen de Waddenzee als natuurgebied sterker en veerkrachtiger te maken voor zowel mens en de natuur. De taken van PRW zijn het doen van onderzoek, verbinden, aanjagen, het bieden van begeleiding in de uitvoering van gemaakte afspraken, het vinden van innovatieve en breed gedragen oplossingen (Programma Rijke Waddenzee, 2017).

Het Programma naar een Rijke Waddenzee werkt aan natuurontwikkeling en aan transitie naar een duurzaam economisch medegebruik in de Waddenzee. Tal van partijen zetten zich, via PRW, in voor dit unieke Werelderfgoed, zoals de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur & Milieu (tegenwoordig EZK, LNV en I&W), Rijkswaterstaat, de Coalitie Wadden Natuurlijk (samenwerkende natuurorganisaties), de drie Waddenprovincies én gebruikers van het Wad. Maar daarnaast werkt PRW hier ook samen met bewoners, gebruikers, overheden, belangenorganisaties en onderzoeksinstituten. In de praktijk betekent dit dat PRW staat voor kansen agenderen, initiatieven en innovaties aanjagen, partijen verbinden en projecten ondersteunen. PRW probeert het smeermiddel te zijn om ontwikkelingen in gang te zetten.

Organisatiestructuur

Qua organisatie is het programmabureau het hart van het Programma naar een Rijke Waddenzee. Het programmabureau is als volgt opgebouwd: een programmadirecteur, een secretaris en communicatiemanager, strategiemanager, officemanager en projectleiders. Aan de hand van 9 strategieën wordt er door PRW gewerkt aan het realiseren van het in de introductie genoemde streefbeeld van een Rijke Waddenzee. Voor elke strategie is een strategiemanager aangewezen. Deze strategietrekker is verantwoordelijk voor de uitvoering en geeft leiding aan een team van projectleiders.

Daarnaast vindt er één keer per maand een overleg van het PRW-programmateam plaats. Hier komen alle betrokken organisaties, projectleiders en belanghebbenden bij elkaar om informatie uit te wisselen en kennis te delen, maar de samenstelling verschilt per onderwerp. Het doel van deze bijeenkomsten is inzicht te krijgen in de verschillende initiatieven in het Waddengebied, de leerervaringen te delen en de voortgang van de PRW-trajecten te bespreken.



Bron: Programmaplan periode 2015-2018 (Programma naar een Rijke Waddenzee)

De medewerkers van PRW worden geleverd vanuit het Ministerie van Economische Zaken, de Coalitie Wadden Natuurlijk (samenwerkende natuurorganisaties), Rijkswaterstaat, de Waddenprovincies en de

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van expertise/projectleiders op projectbasis vanuit de markt (ZZP'ers en organisatie-, advies- en ingenieursbureaus).



Bron: Programma naar een Rijke Waddenzee (www.rijkwaddenzee.nl)

Voor de periode 2015-2018 wordt PRW gefinancierd (tevens opdrachtgevers) door het Ministerie van Economische zaken, Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Rijkswaterstaat en de drie Waddenprovincies (Noord-Holland, Fryslân en Groningen) en de Coalitie Wadden Natuurlijk (Waddenvereniging, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, It Fryske Gea, Groninger Landschap, Landschap Noord-Holland, Staatsbosbeheer, Vogelbescherming Nederland en Stichting Wad). PRW heeft jaarlijks circa 2 miljoen euro tot zijn beschikking voor het aanjagen, verbinden en uitvoeren van projecten en onderzoek.



Bron: Programmaplan periode 2015-2018 (Programma naar een Rijke Waddenzee)

Voorbeelden van projecten binnen het programma

Eén van de projecten is de mosseltransitie. Voor de uitvoering van de mosseltransitie hebben het toenmalige Ministerie van LNV, de mosselkwekers en de natuurorganisaties in het Mosselconvenant vergaande afspraken gemaakt; het afbouwen en op termijn geheel beëindigen van de bodemvisserij op mosselzaad en deze vervangen door de invang van mosselzaad met invanginstallaties. Het hoofddoel van het convenant is tweeledig: de mosselzaadbanken moeten zich ongestoord kunnen ontwikkelen op de bodem van de Waddenzee, terwijl de mosselsector moet kunnen blijven produceren. Om dat te bereiken is een transitie nodig van bodemzaad naar zaad dat op kunstmatige manier wordt ingevangen in de waterkolom. De investeringen in mosselzaadinvanginstallaties (mzi's) begint haar vruchten af te werpen. In 2015 bleek de sector op deze wijze al voor een belangrijk deel van het benodigde kweekmateriaal te kunnen voorzien. Daarmee is de productie van mosselzaad met mzi's tot nu toe het meest succesvolle alternatief voor bodemvisserij. Het is daarmee een van de pijlers van het Mosselconvenant en een verdere opschaling van het project wordt voorzien. Beperkende factor in de volgende transitiestap lijkt de beschikbaarheid van geschikte kweekpercelen voor het duurdere en ook iets kwetsbaardere mzi-zaad. De betrokken partijen bewaken de voortgang via het bestuurlijk overleg Mosseltransitie dat onder leiding staat van Hans Alders met ondersteuning vanuit PRW.

Een aantal andere projecten zijn Holwerd aan Zee, Dark Sky Werelderfgoed Waddenzee, Actieplan Plastic en ook de verkenning en uitwerking van de natuurambities rond de renovatie van de Afsluitdijk. De Afsluitdijk heeft grote invloed op de ecologische processen in de Waddenzee. De grootschalige renovatie van de dijk biedt kansen om de negatieve ecologische effecten te verminderen. Zo kan de harde grens tussen zoet en zout worden verzacht en kunnen de plotselinge zoetwaterpulsen door spuien van water uit het IJsselmeer worden verminderd. PRW is sinds 2011 betrokken bij de uitwerking van de natuurambitie voor de Afsluitdijk. Deze ambitie is een aanvulling op de vismigrierivier. Ecologisch gezien is het streefbeeld van de Afsluitdijk een zeewering met minimale ecologische barrières en een gebied rond de dijk dat het karakter heeft van een estuarium. De herstelmaatregelen richten zich op: de aanleg van dynamische, brakke overgangszones, herstel van zoet-zoutovergangen, het minimaliseren van de negatieve effecten van spuien op de flora en fauna van de Waddenzee en het IJsselmeer, verbetering van de passeerbaarheid van de dijk voor vissen, inclusief terugkeermogelijkheden van gespuide zoetwatervissen, en herstel van de natuurlijke balans tussen open water en de oevermilieus van de Waddenzee en het IJsselmeer. Deze maatregelen worden vooral ingevuld rond de sluis- en spuilichamen in de dijk. Voor de laatste maatregel geldt dit echter niet. Daarvan is inmiddels duidelijk dat de kansen vooral aan IJsselmeerzijde liggen en dat valt buiten de reikwijdte van PRW.

De matrix ingevuld voor PRW

Onderstaande matrix geeft een overzicht van de inrichting van de governance van het PRW op basis van een quickscan van onderliggende stukken en enkele interviews:

Inrichting van systeem Aspecten van systeem	A. Participatie	B. Legitimiteit	C. Flexibiliteit	D. Invloed
1. Visie en verhaal	Integrale visie; verduurzamen Wadden	Urgentie: slechte visstand Wadden. Legitimiteit verkrijgen door te doen.	Visie op hoofdlijnen. Flexibiliteit mogelijk.	Energie en enthousiasme in de projecten houden.
2. Beleid en implementatie	Sommige projecten hadden breder getrokken konden worden.	PRW jaagt aan. Andere partijen voeren uit. Monitoring van belang	Tegenwoordig meer opdrachtgestuurd werken	Soms onduidelijkheid over mandaat
3. Verantwoordelijkheden en middelen (€€)	Voornamelijk overheid (EZ) gefinancierd.	Kiezen van de juiste mensen	Ruimte voor innovatie	Budgetten om project aan te kunnen jagen.



Stenden



Toelichting op de matrix

Hieronder wordt aan de hand van de inrichting van het governance system toegelicht welke keuzes zijn gemaakt.

A. Participatie

Met het oog op participatie binnen het programma viel op dat vrijwel alle schaalniveaus door PRW betrokken zijn, namelijk: het Ministerie van Economische Zaken (min. EZ), het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (min. IenM), Friesland, Groningen, Noord-Holland, de Gemeenten. Ook is de Coalitie Wadden Natuurlijk (CWN) betrokken. De samenstelling van de participanten verschilt per project en dit hangt af van de doel en de opgave waar het project voor staat.

De gebruikersgroepen (zoals de visserij, recreatie & toerisme) worden op een meer indirecte manier betrokken. Overleggen met dergelijke partijen zijn als volgt geregeld; iemand van PRW bereidt deze bijeenkomsten en overleggen met belanghebbenden voor. Deze koppelt de uitkomsten vervolgens terug naar het 'grote' overleg. Op deze manier krijgt PRW wel input van de verschillende belanghebbenden, maar dit gebeurt op een meer indirecte manier. De vissers zitten bijvoorbeeld niet structureel bij overleggen, omdat het over het brede spectrum moet gaan. Bovendien vertegenwoordigen ze slechts een deel van de visserij. De natuurbeschermers zijn over het algemeen beter in staat om één lijn te trekken met elkaar. Dit is een keuze die is gemaakt. Hierbij kan er afgevraagd worden of hier daadwerkelijk sprake is van een governance waarbij belanghebbenden kunnen meepraten, meedenken en meebeslissen. Dit is een keuze die betekent dat de governance efficiënt kan verlopen, maar welke ten koste zou kunnen gaan van het draagvlak.

PRW kenmerkt zich door een heldere visie voornamelijk op hoofdlijnen, welke nog ruimte biedt aan een concrete en duidelijkere invulling. Als stip op de horizon wil PRW namelijk overheden, natuurorganisaties en (economische) gebruikers van het Waddengebied bij elkaar brengen om gezamenlijk de Waddenzee als natuurgebied sterker en veerkrachtiger te maken voor mens en de natuur. Vooralsnog worden zaken veelal sectoraal geregeld, maar PRW streeft er naar om dit op een meer integrale wijze te doen waarbij zowel mens als natuur kan profiteren. Dit streefbeeld wordt gezamenlijk gedragen en onderschreven door de betrokken partijen.

Hoe en door wie PRW wordt gefinancierd heeft invloed op hoe PRW wordt georganiseerd. PRW werd in de eerste fase van programma (2010-2014) volledig door het ministerie van Economische Zaken gefinancierd (1,5 miljoen), maar de inspraak van bepaalde gebruikersgroepen zoals de Visserij was toen beter geregeld, maar het opdrachtgeverschap/eigenaarschap was echter veel kleiner; puur bij EZ. Dit veranderde in de tweede fase (2015-2018) toen meer partijen meer gingen bijdragen. Tegenwoordig wordt de financiering gedragen door het ministerie van EZ (1 miljoen), de Wadden provincies, RWS en



Stenden



het ministerie van IenM (tezamen 1 miljoen). In de tweede fase is PRW smaller georganiseerd, want toen is de kernorganisatie gebaseerd op de financiering. In deze tweede fase zitten visserij, recreatie en werkgevers er niet meer direct bij.

B. Legitimiteit (draagvlak, transparantie, verantwoording)

Kijkend naar de legitimiteit, valt er te zien dat er over het algemeen onder de betrokken overheidspartijen een positief beeld heerst over PRW. Daarnaast heeft PRW door de jaren heen een relatief neutrale positie verkregen, althans zo wordt dit weleens door de meeste betrokkenen ervaren. Deze beide bevindingen pleitten voor draagvlak voor hetgeen wat PRW doet.

De overige stakeholders zijn op een meer indirecte manier betrokken bij PRW. Vissers voelen zich hierdoor niet altijd even goed betrokken bij de projecten van PRW en geven aan weinig tot geen draagvlak te hebben richting PRW. Ze voelen zich vaak overvallen door allerlei projecten die PRW bedenkt. De vissers vinden dat het PRW daarom transparanter zou kunnen opereren. In hun optiek lopen de stromen van communicatie niet altijd goed en is er behoefte aan een beter overzicht en een planning van waar het PRW mee bezig is. Er is behoefte aan een wat actievere manier van communiceren. Ondanks dat er sprake lijkt van tegengestelde belangen, wordt er door het te weinig informeren en betrekken voorbij gegaan aan het idee van 'mutual gains'. Om toch kennis uit verschillende invalshoeken en disciplines te krijgen, wordt er bij PRW gewerkt met kennis tafels; waar experts uit verschillende disciplines worden bijeengebracht om het beleid aan te scherpen. De visser pleiten voor een grote netwerk van projectleiders waarbij ook projectleiders uit de betrokken partijen te betrekken, omdat momenteel een aantal projectleiders geen draagvlak heeft bij de vissers.

Er is een duidelijke urgentie voor het bestaan van PRW en bepaalde projecten die er onder vallen: het fungeren als breekijzer om ontwikkelingen aan te jagen die wel wenselijk zijn, maar niet van de grond komen omdat zaken op slot zitten. Bijvoorbeeld de slechte visstand in de Waddenzee hielp om veel betrokkenen te doen inzien dat maatregelen noodzakelijk zijn om deze problematiek te verbeteren. Daarnaast is een toegevoegde waarde dat PRW Waddenbreed kan kijken en daarmee vraagstukken integraler kan benaderen, juist ook vanwege de diverse samenstelling van medewerkers met verschillende achterbannen (en belangen).

Wat nog meer heeft kunnen bijdragen aan het succes is dat PRW de eigen mensen heeft kunnen uitzoeken. Hierdoor kon PRW mensen uitzoeken met de juiste competenties passend bij de rollen en taken van het Programma. Door hier budget voor vrij te maken kan er gekozen worden voor kwaliteit. Los van de organisatorische structuur, maakt het dus ook uit welke mensen er ingezet worden op welke positie.

C. Flexibiliteit (vernieuwing, ontwikkeling, innovatie, adaptiviteit)



Stenden



De visie van PRW is vrij helder, maar stuurt vooral op hoofdlijnen. De daadwerkelijke invulling van de projecten staat niet vast en dit biedt doordoor ruimte voor flexibiliteit. Een voorwaarde is dat de projecten wel voldoen aan de doelstellingen van PRW; het gezamenlijk afgesproken Streefbeeld van een Rijke Waddenzee in 2030.

De grote kracht van PRW is dat er niet altijd opdrachtgestuurd gewerkt hoefde te worden. Hierdoor was er veel bewegingsvrijheid en kon PRW aanvankelijk fungeren als breekijzer. De afgelopen jaren is de aansturing van PRW verschoven. In deze tweede fase lijkt PRW wat meer te gaan institutionaliseren en daarmee leek het bureaucratischer te gaan worden. Een oorzaak hiervoor is dat er in deze fase meer opdrachtgevers betrokken zijn (en ook meebetalen) en deze partijen werken veel meer opdrachtgestuurd. Dit gaat ten koste van de vrije ruimte, terwijl dit juist de grootste succesfactor is gebleken. Mocht er een derde fase komen, dan is het wenselijk om weer voldoende 'vrije ruimte' op te nemen zoals in de eerste fase met een budget dat vrij besteed kan worden.

Om ruimte voor innovatie te kunnen bewerkstelligen, is het van belang om te kunnen experimenteren en daarvan te leren. Het goede van PRW is dat het samen met gebruikers probeert te kijken hoe iets anders kan; het 'out-of-the-box' denken. Leren door te doen plaveit de weg voor ontwikkeling. Doorgaans is men bang om fouten te maken, maar het is beter dit te zien als leermomenten. Daarnaast is het van belang om mandaat te krijgen als je iets wil doen.

D. Invloed (zeggenschap, (mede)eigenaarschap, leiderschap)

De publieke partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de projecten die vallen onder PRW, zijn tevens degene die de opdrachtgevers zijn. Hierdoor zijn de patronen wat betreft de invloed en zeggenschap over de projecten vrij helder. Deze mate van invloed en zeggenschap van de publieke partijen in het governance proces zorgt er voor dat PRW erg slagvaardig heeft kunnen zijn, maar dit betekent ook dat de aansturing op een vrij top-down manier heeft plaatsgevonden. Soms er is nog wel onduidelijkheid over het mandaat van het PRW om besluiten te mogen nemen. Wie uiteindelijk de knopen doorhakt hangt er vanaf, omdat zowel het ministerie van Economische Zaken als de provincies vergunningen afgeven. Daarnaast zijn er veel partijen die iets te zeggen hebben over de Waddenzee.

Een van de succesfactoren van het PRW is dat het beschikt over een groot en invloedrijk netwerk. De kracht hiervan is dat PRW snel kan schakelen tussen de verschillende partijen. Hierdoor blijft de snelheid in de projecten zitten waardoor ook de energie en het enthousiasme van de betrokken partijen behouden blijft. Daarnaast is een van de grootste factoren die heeft bijgedragen aan het succes het hebben van eigen budget om projecten aan te kunnen jagen.

Leiderschap is een aspect dat erg van belang is. De kwaliteit en de invulling van de projecten binnen het programma hangt heel erg af van wie het stuurt. In de eerste fase van het programma is er veel geprobeerd om de economische gebruikers erbij te halen. Dat is nu een beetje weggezaakt, daarom gaan



Stenden



er stemmen op om de projecten veel breder te trekken rekening houdend met allerlei andere belanghebbenden. Het gaat hierbij ook om leiderschap van personen die de afweging maken hoe het project wordt ingestoken.



Stenden



Testcasus 2: Ruimte voor de River



Achtergrond: visie en missie

Een veiliger rivierengebied én een aantrekkelijke leefomgeving. Met dat doel geeft Ruimte voor de Rivier op ruim dertig plaatsen langs de Rijntakken – zoals de IJssel, Waal, Nederrijn en Lek – de rivier meer ruimte (Ruimte voor de Rivier, 2017). Hierdoor zullen vier miljoen bewoners van het rivierengebied beter beschermd zijn tegen overstromingen. Tegelijkertijd zal de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied toenemen. Het programma Ruimte voor de Rivier is noodzakelijk omdat de Nederlandse rivieren steeds vaker te maken hebben met hoge waterstanden als gevolg van grotere hoeveelheden regen- en smeltwater. De rivieren tussen de dijken hebben weinig ruimte waardoor de kans op overstromingen toeneemt. Door de rivier meer ruimte te geven kan het water sneller en beter worden verwerkt. Op deze manier kunnen overstromingen worden voorkomen die anders grote gevolgen zouden hebben voor mens, dier, infrastructuur en economie.

De traditionele maatregelen zoals dijkverhoging die werden toegepast, zijn niet meer voldoende om het toenemende overstromingsgevaar te keren. De waterstand in de rivieren moet omlaag. Dit kan worden gerealiseerd door het bieden van meer ruimte aan de rivieren. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld het verleggen van dijken of het graven van nevengeulen in de uiterwaarden. Naast deze maatregelen ten behoeve van de waterveiligheid wordt ook de kans gepakt om tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied te versterken. Het gaat hier bijvoorbeeld om stedelijke en landschappelijke verfraaiing en meer recreatieve mogelijkheden. Ook creëert het programma lokaal economische kansen en geeft het de landelijke economie een impuls door de vele opdrachten aan de waterbouwsector voor de daadwerkelijke realisatie van de projecten.

Organisatiestructuur

Bij dit immense programma zijn een groot aantal partijen betrokken: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu; het Ministerie van Economische Zaken; Rijkswaterstaat; Provincie Gelderland; Provincie Noord-Brabant; Provincie Overijssel; Provincie Utrecht; Gemeente Arnhem; Gemeente Deventer; Gemeente Gorinchem; Gemeente Nijmegen; Waterschap Brabantse Delta; Waterschap Brabantse Delta;

Waterschap Drents-Overijsselse Delta; Waterschap Hollandse Delta; Waterschap Rijn en IJssel; Waterschap Rivierenland; Waterschap Scheldestromen; Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden; Water Vallei en Veluwe. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de centrale overheid, maar het uitgangspunt voor de uitvoering is dat deze komt te liggen bij de partij die het best is ingebed in de lokale context.

Naast deze partijen is er een rol weggelegd voor het Q-team. Zoals al in de introductie duidelijk werd, heeft dit programma een dubbele doelstelling: waterveiligheid én ruimtelijke kwaliteit. Het Q-team, een speciaal kwaliteitsteam van Ruimte voor de Rivier, richt zich op de tweede doelstelling: het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Dit team maakt zelf geen plannen, maar geeft gevraagd en ongevraagd advies, is voortdurend gesprekspartner van het programmabureau en brengt uitvoeringsbezoeken ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit tijdens de realisatie- en opleveringsfase.

Voorbeeld van een project binnen het programma

Ruimte voor de Waal (Nijmegen-Lent)

Om overstromingen te voorkomen, geeft het Rijk op meer dan 30 plaatsen meer ruimte aan de rivieren. Ruimte voor de Waal Nijmegen is één van deze projecten binnen het landelijke programma Ruimte voor de Rivier. Dit project is noodzakelijk omdat de Waal bij Nijmegen een scherpe bocht maakt, en de rivier vernauwt zich hier bovendien in de vorm van een flessenhals. Om de bewoners te beschermen tegen de kracht van het water, werden rivierkundige maatregelen noodzakelijk geacht.



Bron: Ruimte voor de Waal (www.ruimtevoordewaal.nl)

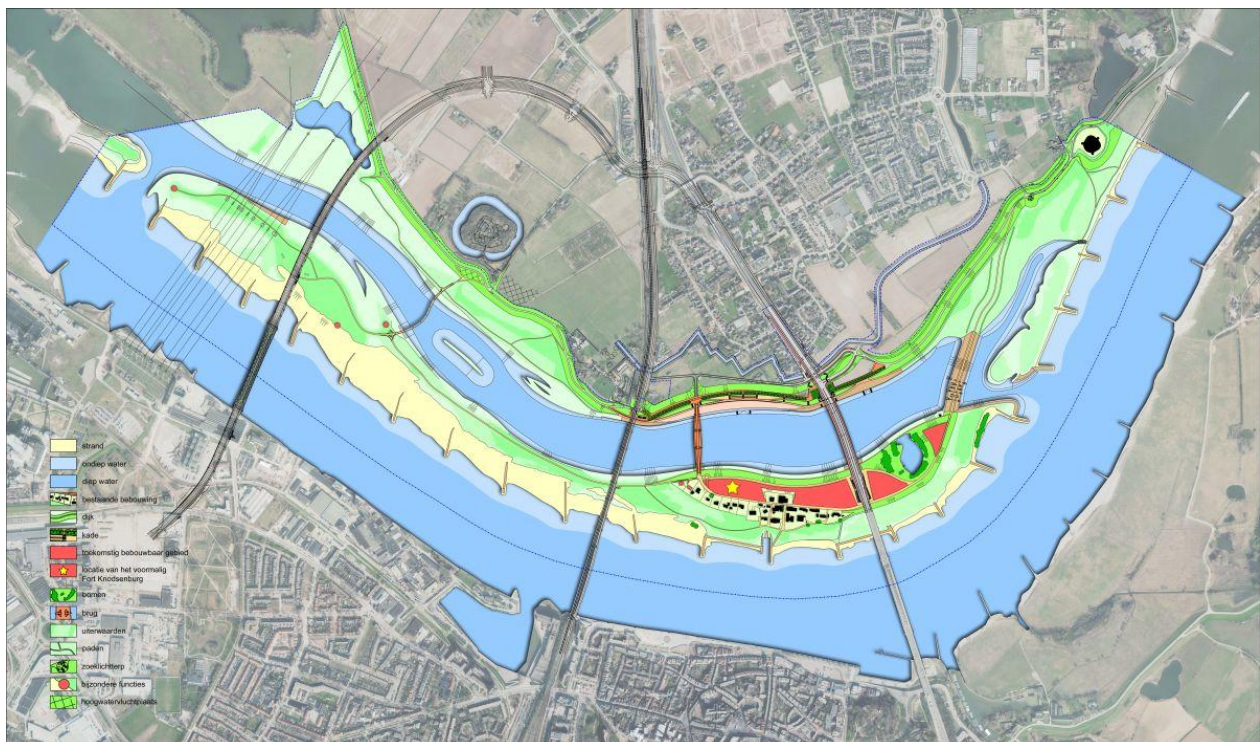


Stenden



Na een uitvoerige maatschappelijke discussie is door de landelijke politiek besloten om de dijk bij Nijmegen-Lent 350 meter landinwaarts te verleggen. Zodoende komt er ruimte om een nevengeul voor de Waal aan te leggen. Deze nevengeul biedt bij hoogwater extra capaciteit voor de waterafvoer, zodat minder opstuwing optreedt.

Voor Nijmegen betekent het ook een grote ruimtelijke ingreep in het hart van de stad. Door het verleggen van de dijk en het graven van een nevengeul ontstaat een langgerekt eiland in de Waal. Dit eiland komt te liggen pal tussen de historische binnenstad op de zuidoever en het nieuwe stadsdeel Waalsprong op de noordoever. Het eiland en de nevengeul vormen samen een uniek rivierpark, dat zal worden ingericht met een mix van water en natuur, recreatie en stedelijke activiteiten.



Bron: Gemeente Nijmegen (www.nijmegen.nl)

Ook in het project Ruimte voor de Waal (RvdW) gaan waterveiligheid en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit hand in hand. Het project hanteert dan ook een dubbele doelstelling, namelijk:

1. Waterstandsverlaging om de risico's op overstroming te verkleinen.
2. De uitvoering van de maatregel moet de ruimtelijke kwaliteit van Nijmegen aan de Waal ten goede komen. Er ontstaat een eiland in de Waal en een uniek rivierpark in het hart van Nijmegen met ruimte voor wonen, recreatie en cultuur, water en natuur.

De manier waarop Ruimte voor de Waal is georganiseerd is bijzonder te noemen. Bij een aantal projecten is Rijkswaterstaat (Programmadiirectie Ruimte voor de Rivier) zelf opdrachtgever voor de plannen, maar bij Ruimte voor de Waal is dat anders geregeld. Hier is de gemeente Nijmegen opdrachtgever namens het Rijk. In de praktijk betekent dit dat de aannemer het werk uitvoert in opdracht van de gemeente, waarbij de gemeente vervolgens verantwoording aflegt aan het Rijk.

De matrix ingevuld voor Ruimte voor de Waal

Onderstaande matrix geeft een overzicht van de inrichting van de governance van Ruimte voor de Waal op basis van een quickscan van onderliggende stukken en enkele interviews.

Inrichting van systeem Aspecten van Systeem	A. Participatie	B. Legitimiteit	C. Flexibiliteit	D. Invloed
1. Visie en verhaal	Duidelijk en tweeledig kader: waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit	Heldere urgentie: overstromingen en dijkdoorbraken	Visie op hoofdlijnen, in het begin ruimte tot aanpassingen en meedenken.	Visie opgelegd door Rijk, maar met lokale inpassing
2. Beleid en implementatie	Latere uitnodiging tot meedenken	“Mutual gains” denken in programma. Leren door te doen.	In eerste instantie traditionele oplossingen. Gemeente initiatiefnemer en trekker na de planstudiefase.	Belangrijke rol gemeente in onderhandelingen met Rijk. Bestuurlijke begeleidingsgroep
3. Verantwoordelijkheden en middelen (€€)	Rijk voorziet in financiële middelen.	Vroegtijdig tegenvallers aankaarten. Bouwreflectie	In planstudie fase tactische aanpassing gedaan. Personen in bestuurlijke begeleidingsgroep	Ruim budget Leiderschap

Toelichting op het schema

Hieronder wordt aan de hand van de inrichting van het governance system toegelicht welke keuzes zijn gemaakt.

A. Participatie

Aanvankelijk was het programma Ruimte voor de Rivier redelijk top-down uitgerold en rond de start van het project in Nijmegen was dit nog steeds het geval. De gemeente Nijmegen had al plannen om aan de



Stenden



noordkant te gaan bouwen, maar de rijksoverheid hield dit in eerste instantie tegen. Dit zorgde voor veel negatieve gevoelens bij de gemeente Nijmegen en kende daarmee een stoeve start. In de begin periode van het project (2000-2005) was er veel onrust en protest onder de bewoners (bijvoorbeeld bij Lent) en daarmee ook bij de gemeente Nijmegen. De oplossingen die in eerste instantie werden geboden, zorgden voor veel wantrouwen onder de bewoners. De oplossingen waren namelijk redelijk traditioneel (nevengeul met damwand). In de periode van de planvormingsfase (2006-2009) werd er meer nadruk op gelegd om alle belangen van de actoren in het plan te krijgen. Eerst was er een principeplan en in de tijd tot het uiteindelijke plan is er meer ingevuld en hebben er onderhandelingen plaatsgevonden. Uiteindelijk is er een plan gekomen waar de meeste partijen wel mee konden leven.

Het programma en de onderliggende projecten kennen een duidelijk en tweeledig kader. De doelstellingen van het vergroten van waterveiligheid en tegelijkertijd geven van een impuls aan ruimtelijke kwaliteit zodat het ingepast kon worden in de omgeving. Dit is een helder kader en zorgde uiteindelijk voor een helder verhaal waar men op aan kon haken. In eerste instantie was het programma top-down uitgerold, maar aanvankelijk kwam er een uitnodiging tot meedenken. Men realiseerde zich dat de regio ook meegenomen moest worden. Daarnaast werden betrokkenen uitgedaagd om aan te komen met alternatieven; als men iets beter kon met hetzelfde geld was dit ook een mogelijkheid. Een van de belangrijke factoren in het project zijn de financiële middelen, maar het is opvallend dat het project bijna volledig werd bekostigd door het Rijk. De gemeente Nijmegen kreeg een budget van het Rijk, maar ze hielden wel de vinger aan de pols door het goedkeuren van plannen en budgetten.

B. Legitimiteit

Een cruciale keuze die is gemaakt in het programma, is om de lead te geven aan degene die het dichtst bij de omgeving en de 'roots' van de regio zit. Dit betekent dat verantwoording voor de uitvoering van de meeste Ruimte voor de Rivier-projecten bij een gemeente, een waterschap of een combinatie hiervan ligt. De contacten met betrekking tot ruimte voor de Waal verliepen hierdoor via de gemeente Nijmegen, want dat was de enige partij die vooraf ook al deze contacten had en dat scheelt weer opbouwen. Voor het creëren van draagvlak is het van belang om in een vroegtijdig stadium de actoren te betrekken die in de omgeving actief zijn, want dit verhoogt de kwaliteit en voorkomt mogelijk procedures. Bij het project bij de Waal ging het onder meer om Waterschap Rivierenland, Rijkswaterstaat district Oost, gemeente Nijmegen, bewonersvereniging Lent, 50 bewoners, Rijkswaterstaat RvdR en de provincie Gelderland. Het hebben van kennis van de regio en gebruik maken van de bestaande netwerken komt ten goede van het draagvlak in de regio.

In het begin was er veel protest en waren belangengroepen zoals 'GeWa Lent' stevig verenigd. Ook waren er andere ondernemers- en bewonersverenigingen zoals 'Platform Waalsprong' die erg kritisch waren op het project. Deze kritische houdingen hadden gevolgen voor het draagvlak voor het project.



Stenden



Met de kennis van nu hadden de bewoners toen al meer betrokken moeten worden. Door eerder uit te rafelen waarom mensen ontevreden zijn en dit binnen het plan te brengen, scheelt dit een hoop frustratie. Het hebben van onzekerheid speelt hierbij een grote rol. Onzekerheden zijn bijvoorbeeld funest voor ondernemers, want er kan niet worden geïnvesteerd. Onzekerheid geldt ook voor bewoners die mogelijk hun huis moet verlaten en niet weten wat het alternatief is. Het betrekken van bewoners had dus eerder gekund; bewoners willen geïnformeerd worden. Transparantie in een vroegtijdig stadium is hierbij zeer belangrijk. Daarnaast is het ook van belang om eerlijk en transparant te zijn als iets niet mogelijk is. Iedereen heeft zijn eigen belang en daar dient men over in gesprek te gaan. Zo wordt voorkomen dat iemand met de verwachting van misschien achter blijft.

De gemeente Nijmegen was in de lead heeft ervoor gezorgd dat er klankbordgroepen kwamen die de suggesties van de belanghebbenden aanhoorden: natuurorganisaties, Gelderse Milieufederatie, ANWB, Veiligheidsregio's. Er was niet één overlegtafel, maar dit werd vooral bilateraal gedaan of in kleine groepjes. Er is bij RVDW bewust voor gekozen om dit niet in grote groepen van 40 man te doen, omdat thema's soms erg breed zijn. Zo wordt voorkomen dat mensen lang zitten te luisteren naar zaken die hen niet per se aangaan. Bovendien wordt voorkomen dat er een sfeer ontstaat waarbij partijen ergens iets van gaan vinden, zonder dat ze er direct mee te maken hebben.

Het programma Ruimte voor de Rivier en specifiek het project in Nijmegen kennen een heldere urgentie waardoor het goed te verantwoorden is. De aanleiding voor het programma zit in twee momenten (1993 en 1995) dat er als gevolg van hoog water in de rivieren bijna dijkdoorbraken waren en dit leidde zelfs tot evacuaties. Er ontstond toen het besef dat het gevaar van water niet alleen van de zee komt, maar misschien wel in hogere mate van de rivieren. Daarnaast realiseerde men zich dat als je de dijken verhoogt, je tegelijkertijd het gevaar en de impact van een dijkdoorbraak verhoogt. Gekoppeld aan de klimaatverandering zag men de noodzaak om de rivieren meer ruimte te geven. Nijmegen wordt gezien als een bottleneck in het rivierensysteem die aangepakt moest worden.

Om meer draagvlak te creëren werd het idee van 'mutual gains' (oftewel het besef dat je meer met elkaar kan bereiken dan in je eentje) in het project gebracht. Het idee hierbij is op voorhand de 'waarom' vraag te stellen om er achter te komen wat mensen hun belangen zijn, zodat deze al in een vroegtijdig stadium meegenomen kunnen worden in de planvorming. Wanneer het hele proces zorgvuldig doorlopen is kunnen de meeste belangen worden behartigd. Ook werd 'leren door te doen' in het project geïntroduceerd om een patstelling rond besluitvorming te doorbreken. Twee jaar nadat er begonnen was met de uitvoering het project zag men hoe mooi het werd en begon er steeds meer draagvlak te ontstaan.

Ondanks de grootte van het project is transparantie een belangrijk aspect geweest. Zo is de projectorganisatie vrij open geweest in het vroegtijdig aankarten van tegenvallers en daarbij dus niet



Stenden



het hoofd in het zand te steken. De gemeente Nijmegen stond onder groot toezicht van het Rijk, omdat het project een behoorlijk risico was. Maar dit werd achteraf juist als prettig ervaren en is verrassend goed uitgekapt. Omgaan met het geld van een ander dwong de gemeente om in een vroeg stadium tegenvallers aan te kaarten en de opties voor te leggen hoe er mee om te gaan. Hierdoor is de projectorganisatie vrij transparant geweest in de keuzes die ze maakten. Ook is er gebruik gemaakt van intensieve projectauditing de zogenaamde 'bouwreflectie', waarbij door externen geanalyseerd werd hoe de gesprekken tussen de betrokkenen verliepen en waar nodig bijgestuurd moest worden. Het uitgangspunt hierbij is dat het belang van het project groter is dan dat van de actoren aan tafel. Een dergelijke methode komt de transparantie en professionaliteit ten goede.

C. Flexibiliteit

Het programma Ruimte voor de Rivier kenmerkt zich door dat in het proces het vooral overheidspartijen op verschillende schaalniveaus zijn die de dienst uit maken, zogenaamde 'verticale governance'. Met het oog op het betrekken van stakeholders werd al in de planstudiefase geprobeerd alle belangen mee te wegen. Er was de realisatie dat de focus niet op het technische vlak zou moeten liggen, maar juist op het proces tussen de mensen en de interacties tussen de mensen. Men begreep dat een eenzijdige focus alleen maar vertraging kan opleveren waar vervolgens de kosten in gaan zitten.

Ruimte voor de Rivier kent een visie op hoofdlijnen, waarbij met name in het begin nog ruimte tot aanpassingen zat. In de planstudie fase is er bijvoorbeeld een tactische aanpassing gedaan. De voornaamste reden voor deze aanpassing is dat deze toekomstbestendiger was. Oftewel, niet alleen goed voor Ruimte voor de Rivier maar ook voor de opvolger ervan (Deltaplan). Hierbij werd al voorgesorteerd op de taakstelling van 18.000 kuub (i.p.v. 16.000) water te verwerken. Deze aanpassing hield in dat er een grotere bijdrage aan de doelstelling gehaald kon worden (meer dan 27 cm verlaging van de waterstand), waardoor er andere projecten binnen het overkoepelende programma stroomopwaarts geschrapt konden worden. De tegenprestatie was om dit bespaarde bedrag te investeren in meer ruimtelijke kwaliteit in Nijmegen en hierbij ook meer draagvlak te creëren onder de bevolking. Het Rijk was bereid dit te doen en was daarmee zo flexibel om een aantal projecten te schrappen en deze te gebruiken voor meer kwaliteit voor Nijmegen. Dit staat haaks op de meer traditionele oplossingen die in eerste instantie werden geboden.

Ruimte voor innovatie en aanpassingen in het project zijn afhankelijk van geld en tijd. In het begin was er nog veel ruimte, maar door de tijd heen trechtert dat en daar zijn ook een aantal organisaties niet op berekend. Veel organisaties kijken weinig vooruit en komen te laat. Wanneer je als stakeholder wat wilt, is het zaak om er in het begin bij te zijn, maar als inmiddels de vergunningen geregeld zijn kost elke aanpassing geld. Een probleem waar hierbij tegenaan werd gelopen is het rekening houden met onzekerheden in relatie tot vergunningverlening. Vergunningen worden vaak zo krap mogelijk



Stenden



ingestoken, maar dit gaat ten koste van de bewegingsvrijheid. Als er vervolgens iets mis gaat, moet er dus een nieuwe vergunning worden aangevraagd. Dit kost weer proceduretijd. Als je onzekerheden wilt inpassen in een plan levert dit moeilijkheden op, want dan is het onmogelijk om een vergunning voor elkaar te krijgen. Op een verwachting is het namelijk heel moeilijk een vergunningen aanvragen en dat is voor een uitvoeringspartij vervelend. Het is daarom zaak om in het begin te proberen om de vergunning zo ruim mogelijk te maken.

Voor de flexibiliteit en innovatie binnen een project is het van belang om de juiste mensen uit de juiste organisaties te kunnen kiezen en deze om je heen te bouwen. Hierbij gaat het om personen die het grotere geheel willen zien, die dat kunnen zien, die flexibiliteit zien en het einddoel voor ogen houden. Oftewel, mensen die zich richten op het realiseren van doelen en niet op het vasthouden aan standpunten. Bij Ruimte voor de Waal kon men zelf het projectteam samenstellen, want die ruimte kreeg men van de gemeente.

D. Invloed (zeggenschap, (mede)eigenaarschap, leiderschap)

Het Rijk is opdrachtgever en financieel eindverantwoordelijk (251 miljoen euro), maar de gemeente heeft de lead in hoe het project inhoudelijk gedragen wordt. Het was hierbij belangrijk dat deze besluiten redelijk waren voorgekookt, om te voorkomen dat zaken werden terug gedraaid. Bij het maken van besluiten was er een belangrijke rol voor de 'bestuurlijke begeleidingsgroep'. Deze mag formeel geen besluiten nemen, maar zij maken een principebesluit en laten hier vervolgens een besluit over nemen door degenen die daar over gaan. Het is van belang te weten wie waar over gaat en wanneer. Het hele governance proces is er op ingericht om op een zo voorspelbaar mogelijke manier het besluitvormingsproces hier op in te richten. De projectorganisatie bereid alles voor, laat vervolgens de bestuurlijke begeleidingsgroep een aantal principe besluiten nemen, om daarna de officiële instanties er over te laten besluiten. De projectorganisatie heeft behoorlijk mandaat gekregen van het Rijk (IenM) om knopen te kunnen doorhakken

Wat lastig was is dat organisaties die normaal gesproken in de lead zijn, soms moeten wennen aan hun andere rol. Bijvoorbeeld Rijkswaterstaat moest een andere rol aannemen en daar moesten werknemers wel aan wennen. Het is belangrijk om daar van tevoren rekening mee te houden door heel helder te communiceren wie welke rol heeft. Het is hierbij zaak om dit van tevoren al in te masseren. Met het oog op de toekomst is er nog wel wat discussie tussen het Rijk, RWS en de gemeente wie nu waar verantwoordelijk voor is, maar dat zijn dingen die uiteindelijk wel op te lossen zijn.

De gemeente speelde een belangrijke rol bij de onderhandelingen met het Rijk. In eerste instantie wilde de gemeente Nijmegen het project helemaal niet, maar na het besluit van het Rijk in 2006 hoe het uitgevoerd moest worden, heeft de gemeente Nijmegen daarop weten te anticiperen. De gedachte vanaf was dat als het project dan toch moet, dan moet het ook goed. Dan moeten de bewoners en



Stenden



andere belanghebbenden nadrukkelijk betrokken worden in het project. Kwaliteit van de leefomgeving van Nijmegen stond hierbij centraal. Toen is het idee van een Rivierpark ontstaan dat wat toe gaat voegen aan Nijmegen. In eerste instantie het Rijk, maar vanaf de planstudiefase is de gemeente de partij die de initiatiefnemer en de trekker is geworden.

Nu het project af is, ligt de bal bij de gemeente Nijmegen om het gebied te gaan inrichten op een manier die recht doet aan de investeringen in kwaliteit die zijn gedaan. Tijdens het project was er veel energie, maar er heerst een zekere angst dat mensen weer gaan navelstaren of dingen die geen recht doen aan de ruimtelijke kwaliteit van het project. Bij een dergelijk project realiseren alle betrokkenen zich dat het vrij bijzonder is. Maar met het oog op de toekomst is er het risico dat het weer 'business as usual' wordt en iedereen weer in zijn groef schiet.

Tot slot zijn er een aantal succesfactoren met betrekking tot middelen en mensen. Allereerst is er het ruimte budget. Rond 2000 startte het programma met 600 projecten en daar was een bedrag voor gereserveerd van 2,1 miljard euro. Daarnaast is leiderschap een succesfactor. De manier waarop de projectmanager binnen Ruimte voor de Rivier in staat was om de pijnpunten bloot te leggen en op een neutrale manier er over te praten heeft bijgedragen aan een efficiënt en transparant proces. Daarnaast is het van belang dat een dergelijke persoon ook de aannemerswereld goed kent. Ook de rol van de wethouder van Nijmegen bij het kiezen van een koers die leidde tot een kwaliteitsimpuls voor Nijmegen wordt gezien als belangrijk. Tot slot is het van belang om als opdrachtgever en opdrachtnemers fysiek dichtbij elkaar te gaan zitten. Hierbij kunnen problemen snel en efficiënt worden besproken en opgelost; er worden geen afspraken gemaakt, maar men loopt gewoon bij elkaar langs als er wat is.



Stenden



Testcasus 3: Nieuwe Hollandse Waterlinie

HOLLANDSE
WATERLINIE[®]



Achtergrond: visie en missie

In 1999 brachten de bewindslieden van de ministeries van OCW, VROM, LNV en V&W de Nota Belvédère uit. De intentie van deze nota is de cultuurhistorie volwaardig en vroegtijdig te betrekken bij de inrichting van de ruimte van Nederland. ‘Behoud door ontwikkeling’ is het adagium van Belvédère. Om te laten zien hoe cultuurhistorie kan doorwerken in de ruimtelijke inrichting heeft het rijk de Nieuwe Hollandse Waterlinie als nationaal project gelanceerd. Deze impuls is aan de waterlinie toegekend enerzijds vanwege de complexe bestuurlijke opgave (de samenwerking tussen 5 departementen, 5 provincies, ruim 25 gemeenten en 3 waterschappen), anderzijds vanwege de complexe ruimtelijke opgave (RCE, 2009).

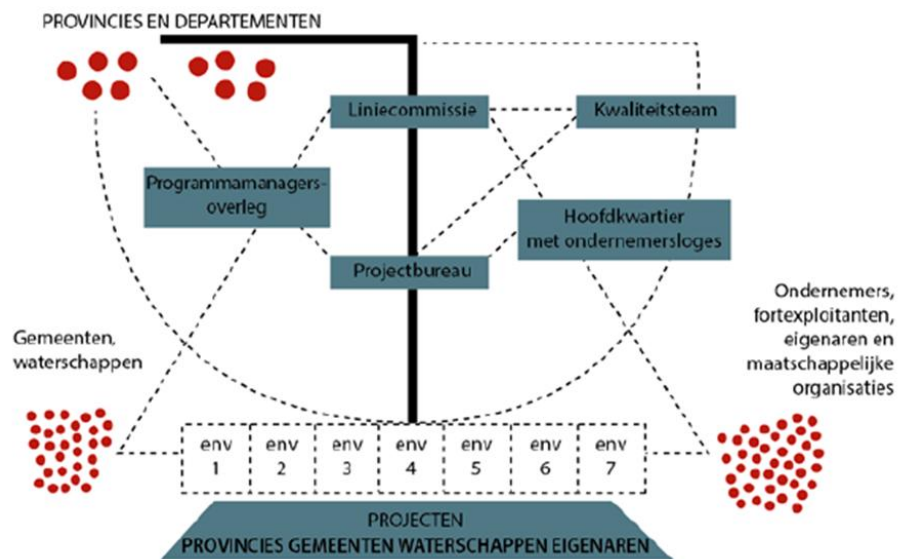
Tussen 2000 en 2003 is het Lini perspectief ‘Panaroma Krayenhoff’ opgetekend om richting te geven aan de ontwikkeling van het gebied. Hierin zijn drie ambities opgetekend. Ten eerste draagt de Linie bij aan het historische besef en de regionale identiteit. Ten tweede fungeert de Linie als rustige en groene tegenhanger van het stedelijke netwerk. Ten derde draagt de Linie als hydrologische machinerie bij aan het gemoderniseerde waterbeheer van de 21ste eeuw (Projectbureau Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie & Luiten BMT, 2004). Samengevat is het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie een intersectoraal ruimtelijk ordeningsproject waarbij de historische waarden van de linie herkenbaar, duurzaam en voor een zo groot mogelijk publiek gerevitaliseerd worden door ruimtelijke ontwikkeling (Raats, 2016, p.38).

Organisatiestructuur

Centraal in de organisatiestructuur van het Nationale Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) staat het projectbureau. Het projectbureau is aanjager geweest van het Lini perspectief panorama Krayenhoff. Dit Lini perspectief is uitgewerkt in zogenaamde projectenveloppes waarin provincies samen met gemeenten concrete plannen hebben gedefinieerd passend bij het opgestelde Linie-

perspectief en in een Rijksenveloppe waarin specifieke doelstellingen voor de betrokken miniseries zijn opgenomen.

Het projectbureau wordt bestuurd door de liniecommissie met daarin bestuurders vanuit de provincies en het Rijk. Het programmamanagersoverleg (provinciale ambtenaren, Staatsbosbeheer, RCE en ministerie EZ) bereidt de bijeenkomsten van de liniecommissie (ambtelijk) voor en monitort en bespreekt de voortgang op linie-brede uitvoeringstaken. De enveloppes worden door projectleiders aangestuurd waarbij elke enveloppe een enveloppecommissie heeft bestaande uit bestuurders van betrokken provincies, gemeenten, waterschappen en waterlinievastgoed. Projectleiders hebben een projectleidersoverleg voor de bespreking van de voortgang, de afstemming tussen enveloppes en afstemming met het programmamanagersoverleg. Het kwaliteitsteam ziet toe op de ruimtelijke kwaliteit middels gevraagd en ongevraagd advies. Het projectbureau is de spil in het geheel als verbinder, aanjager en bewaker van de geformuleerde waterlinieambities in o.a. het panorama Krayenhoff. De onderstaande figuur geeft een overzicht.



Bron: Liniebureau NHW (2015) zoals opgenomen in Raats (2016)

De matrix ingevuld voor Nieuwe Hollandse Waterlinie

Onderstaande matrix geeft een overzicht van de inrichting van de governance van het PRW op basis van een quickscan van onderliggende stukken en enkele interviews .

Inrichting van systeem Aspecten van systeem	A. Participatie	B. Legitimiteit	C. Flexibiliteit	D. Invloed
1. Visie en verhaal	Visie op kwaliteit en samenhang	Vnl. overheid	Herijking van visie blijft uit	Zwaargewichten + status van proces
2. Beleid en implementatie	Implementatieplannen op linieniveau en lokaal niveau	Projectbureau in lead. Afstand strategie en beleid tav operationeel niveau	Ondernemersportal Erfgoedherstel met nieuwe invulling	Slagvaardigheid o.a. door budgetten
3. Verantwoordelijk heden en middelen (€€)	Mankracht en aanwezige middelen	Programmabureau aangestuurd door liniecommissie	Overheidssubsidies, beperkte inbreng markt	Geld met geld maken (bijv. EU subsidies)

A. Participatie (reikwijdte, verbonden in coalitie, inclusiviteit, eerlijkheid)

Opvallend in de organisatorische structuur is de manier waarop de verschillende overheidsniveaus zijn verbonden – van verschillende ministeries tot een groot aantal gemeenten. Deze structuur is helder opgezet met een verbindend platform er tussen: de Liniecommissie als brug tussen Rijk, provincie en projectbureau (ondersteunt door een programmamanageroverleg), de projectenveloppes als brug tussen provincie en gemeente en het projectbureau dat op meer concreet niveau verbindt en aanjaagt.

Kijkend naar stakeholders en netwerken dan valt op dat de focus ligt op overheidspartijen. Marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners komen niet direct voor in de overzichten. Deze worden (al dan niet) in de projectenveloppes op lokaal niveau betrokken.

Het panorama Krayenhoff wordt gezien als belangrijke stap in het bijeenbrengen van de verschillende partijen die zijn verspreid over de lagen. Het proces om het stuk zelf te vervaardigen is een belangrijk doel op zich geweest en heeft een mobiliserende werking gehad. De uitkomst is een visie op hoofdlijnen die door de betrokken partijen wordt gedragen en uitgedragen. Het stuk is bestuurlijk vastgesteld en gebruikt als richtinggevende visie waar plannen op lager schaalniveau binnen moeten passen en aan moeten bijdragen. De doorvertaling van het panorama naar een implementatieplan wordt vervolgens geregeld op regionaal en lokaal niveau, via o.a. de projectenveloppes en andere (ad hoc) projecten. Het project is financieel sterk gesteund door de deelnemende partijen.

B. Legitimiteit (draagvlak, transparantie, verantwoording)

Eenzijds heeft het project draagvlak genoten van de betrokken overheidspartijen door de omvangrijke overlegstructuur en het proces om tot het panorama Krayenhoff te komen. Dit heeft draagvlak



Stenden



gecreëerd op en tussen schaalniveaus. Anderzijds is er gepoogd sturing te geven aan een netwerk van partijen, waarbij er top-down is gehandeld. Bovendien is de nadruk op het betrekken van overheidspartijen gelegd en is er geen direct herkenbare plek voor marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners. Deze zijn op afstand gebleven. Als het gaat om implementatie is het projectbureau een belangrijke speler geworden in het gehele project. Afstemming in de uitvoering met lokale en regionale partijen is daarbij wel eens uit het oog verloren.

C. Flexibiliteit (vernieuwing, ontwikkeling, innovatie, adaptiviteit)

Het project is “neergezet” en uitgevoerd. Dit betekent dat het project een aantal fases/periodes heeft doorlopen met elk een eigen dynamiek. Het panorama Krayenhoff is vastgesteld, maar is nooit aangepast, terwijl het panorama wel gebruikt is als kader voor keuzes en invullingen op lokaal niveau. De Rijksoverheid is naar verloop van tijd uit beeld geraakt door aflopende projectperiodes met gevolgen voor de middelen en het draagvlak vanuit Rijksniveau. Het betrekken van stakeholders en het bouwen van netwerken anders dan binnen de overheidslagen, zoals ondernemers, kwam langzaam tot stand. In 2014 is Stichting Liniebreed Ondernemen opgericht om hier invulling aan te geven. Deze stichting poogt het ondernemerschap te stimuleren en verbindingen te zoeken op linieniveau. Te denken valt aan een marketingplatform (www.forten.nl) en bijbehorend beeldmerk om de vindbaarheid van individuele forten, bunkers, kastelen, etc. te vergroten en (ruimtelijke) samenhang aan te geven, ook met het oog op bezoekers. De inbreng vanuit de markt in financiële zin voor het gehele project is slechts mondjesmaat, terwijl grote investeringen noodzakelijk zijn in zaken als waterlinievastgoed (herontwikkeling forten is erg kostbaar). De ruimte die is ontstaan door de filosofie van ‘behoud door ontwikkeling’ heeft er toe geleid dat de forten langs de linie een divers karakter hebben gekregen, van plek voor evenementen, wonen tot kampeerplaats.

D. Invloed (zeggenschap, (mede)eigenaarschap, leiderschap)

Door de sterke nadruk en inbreng van overheidspartijen is er een slagkrachtig geheel ontstaan. Middelen in termen van geld en personele bezetting zijn beschikbaar en onder andere aangewend om andere financieringsbronnen aan te boren, zoals EU fondsen. Tevens zijn gewichtige personen betrokken bij het tot stand komen van het panorama Krayenhoff, waardoor zowel het proces als de uitkomsten kracht hebben gekregen. Deze visie is vervolgens op een top-down wijze ingezet, wat de slagkracht ten goede komt maar wat nadelig is voor het gevoel van betrokkenheid en inclusiviteit. Het team van het programmabureau heeft als netwerkende organisatie verbindingen weten te leggen tussen opgaves door goed op de hoogte en geïnformeerd in circuits aanwezig te zijn. Daarnaast heeft het bureau slagkrachtig kunnen werken door de aanwezige middelen en personele bezetting. Al met al moet gezegd worden dat er een selecte groep weliswaar sterke invloed heeft weten uit te oefenen op het proces, de uitkomsten en de implementatie.



Stenden



Testcasus 4: Stadsloods Amsterdam

Achtergrond: visie en missie

De Stadsloods heeft van de gemeente Amsterdam de opdracht gekregen om initiatieven die ruimte zoeken in de stad te begeleiden. De stadsloods verbindt vraag en aanbod van ruimtes in de stad. De stadsloods 'loodst' ruimtezoekers door de stad en de gemeentelijke regelgeving. Zij begeleidt ondernemingen en (maatschappelijke) organisaties bij het vinden van een geschikte ruimte. De functie van de stadsloods is ingesteld in 1994 door het college van B&W. De Stadsloods werkt dan ook vanuit een bestuursopdracht. Momenteel is voor de huidige Stadsloodsen een belangrijke leidraad het in het voorjaar van 2016 hernieuwde coalitieakkoord van Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2017). De stadsloods is met name een verbinder tussen partijen, tussen beleid en praktijk, tussen ambitie en uitvoering, tussen politiek en bedrijfsleven, tussen vraag en aanbod. De omschrijving van de stadsloods luidt als volgt (Gemeente Amsterdam, 2017):

- Brengt ruimtezoekers en ruimteaanbieders bij elkaar.
- Begeleidt initiatieven door het gemeentelijk apparaat.
- Informeert bedrijven en burgers over ruimtelijke plannen, ruimtelijk beleid, vergunningen, erfpacht en gemeentelijk vastgoed.
- Dringt leegstand terug door gebruikers voor leegstaande panden te zoeken.
- Adviseert over gebiedsontwikkeling, herbestemming en transformatie.
- Brengt markt en overheid bij elkaar.
- Signaleert trends en knelpunten waarvoor ze oplossingen biedt.
- Ondersteunt en adviseert het bestuur over ruimtelijke initiatieven in de stad.

Organisatiestructuur

Het kader voor de stadsloods wordt grotendeels gevormd door de gemeentelijke structuurvisies – en de kaders die daar mee samenhangen. Het bestemmingsplan bepaalt tevens wat mogelijk is en wat niet, of waar men een wijzigingsprocedure voor moet starten. De stadsloodsen zijn tevens plantoetsers en kennen hun weg in de complexiteit van de wet- en regelgeving. Zij kunnen initiatiefnemers zodoende op weg helpen en waar mogelijk doorverwijzen naar de juiste afdelingen binnen het gemeentelijke apparaat.

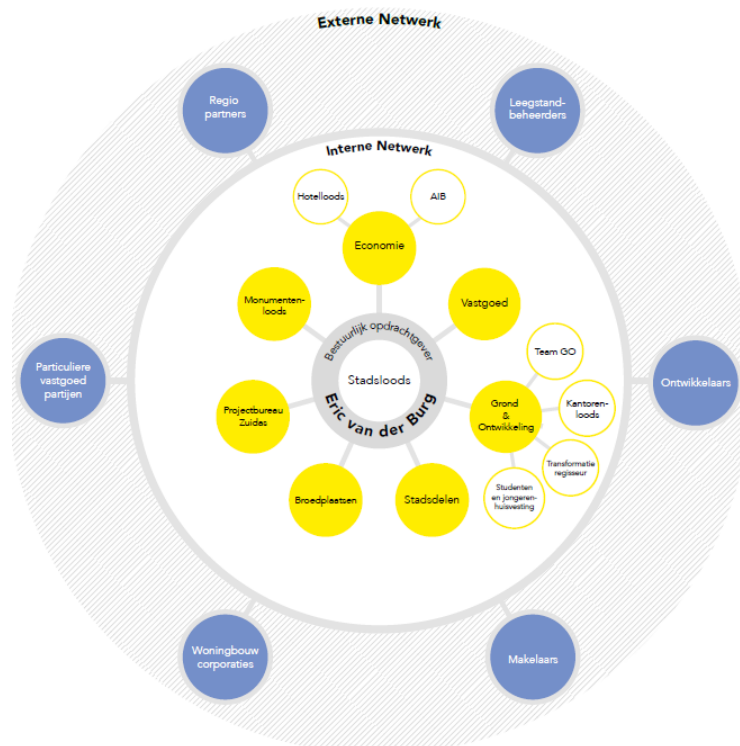
De gemeentelijke politiek is van invloed op het werk van de stadsloods, gedreven door de ambities van bestuurders. Zo is er op dit moment een focus op de kenniseconomie en initiatieven op het gebied van Smart Cities, mede gedreven door de acties van Amsterdam in Business. De bestuurlijke ambities en speerpunten uit het gemeentelijke coalitieakkoord hebben invloed op de prioritering van initiatieven die

begeleid worden door de stadslootsen. Het team is immers klein (3 personen, 1.2 FTE in totaal) en kan niet alle vragen even goed bedienen – hoewel iedereen wordt geholpen.

Grootschalige initiatieven of initiatieven die ruimtelijk dan wel anderszins niet passen bij Amsterdam worden opgeschaald naar regionaal niveau: de Metropoolregio Amsterdam

In de tijd ziet de stadsloots dat er een verschuiving is van het ruimtelijk-functionele naar meer aandacht voor kwaliteit, gericht op het bereiken van een betere “Balans in de Stad”. Termen als hoogwaardig, laagwaardig, toonaangevend doen hun intrede als criteria. Deze criteria zijn subjectiever van aard en maken het begeleiden van functies naar de juiste plek lastiger evenals het op passende wijze inpassen van functies in hun context.

Al met al beweegt de stadsloots zich in een intern, gemeentelijk netwerk en extern netwerk, en legt koppelingen tussen deze netwerken om zodoende ruimtezoekers te verbinden aan beschikbare ruimte. Dit is samengevat in de onderstaande figuur.



Figuur 5: Gemeente Amsterdam, 2017, p.7.

De matrix ingevuld voor De Stadsloots

Onderstaande matrix geeft een overzicht van de aspecten van het governance systeem afgezet tegen daadwerkelijke inrichting van het systeem op basis van de literatuur gevonden governance principes.

Inrichting van systeem Aspecten van systeem	A. Participatie	B. Legitimiteit	C. Flexibiliteit	D. Invloed
1. Visie en verhaal	Visie op goede benutting van beschikbare ruimte	Belang van maatschappij (goede benutting ruimte), belang van gebruiker om op juiste plek te komen	Dichtbij, afhankelijk van en aanpasbaar door politiek	Door helder verhaal m.b.t. de rol van de loods zorgt dit voor invloed
2. Beleid en implementatie	Werkkader wordt bepaald door politiek. Niet alle vragen even goed behandeld	Belang van de loods wordt gezien aan vraagkant en aanbodkant	Zeer flexibel omdat geen enkele vraag is het zelfde en wordt aangepakt. Maar: naast harde criteria ook subjectievere (kwaliteits)criteria waardoor werk complexer wordt	Slagvaardigheid o.a. door spreken van RO taal en taal van ondernemers en organisaties
3. Verantwoordelijk heden en middelen (€€)	Mankracht en aanwezige middelen	Heldere taak en rolverdeling t.a.v. hotelloods, monumentenloods, kantorenloods	Relatief stabiel	Stadloods heeft 1.2 FTE beschikbaar.

A. Participatie (reikwijdte, verbonden in coalitie, inclusiviteit, eerlijkheid)

Het concept van “de loods” is in Amsterdam omarmd. Naast de stadsloods is er ook een hotelloods, een monumentenloods en een kantorenloods. De behoefte aan en het belang van een goede afstemming tussen aanbod (vastgoed in de stad) en de vraag wordt op meerdere fronten gezien. De stadsloods werkt in het verlengde van de wethouder. De wethouder en het collegeprogramma is bepalend voor de prioritering van (aan)vragen. Daarnaast zijn de vingerende ruimtelijke plannen zoals structuurvisies en bestemmingsplannen tevens het kader waarin de stadsloods zich begeeft. De loods is in het leven geroepen door middelen vrij te maken en heeft een heldere taakomschrijving. Door de grote hoeveelheid (aan)vragen is het niet altijd mogelijk om even inclusief te zijn. Dit heeft tot gevolg dat vragen worden gecategoriseerd naar belangrijkheid – in relatie tot de thematieken en keuzes uit het collegeprogramma.

B. Legitimiteit (draagvlak, transparantie, verantwoording)

Er is draagvlak voor de loods vanwege twee hoofdredenen. Ten eerste aan de vraagzijde: er is een belang om goede partijen de stad in te krijgen en om die partijen op de juiste plek te krijgen. Ten tweede aan de aanbodzijde: het is van belang om zaken als leegstand op te lossen, vrijkomend (maatschappelijk) vastgoed goed weg te zetten in de markt – met juiste randvoorwaarden voor gebruik met het oog op behoud en bescherming van het stadsgezicht bijvoorbeeld (in lijn met vingerende ruimtelijke plannen). Het is tevens duidelijk hoe de verantwoording is geregeld, wat ook blijkt uit het organisatiediagram. De stadsloods staat dicht bij de wethouder (in uitvoerende zin) en vervult een schakelfunctie tussen ruimtevraag en ruimteaanbod. Via online tools op de gemeentewebsite van Amsterdam wordt bijvoorbeeld bijgehouden wat het aanbod is en kunnen ruimtevragers zich melden – wat bijdraagt aan de transparantie van de rol en van de acties van de stadsloods. Via dit soort technieken, naast de jaarverslagen, is duidelijk aantoonbaar wat de impact is.

C. Flexibiliteit (vernieuwing, ontwikkeling, innovatie, adaptiviteit)

De stadloods zorgt in hoge mate voor vernieuwing en ontwikkeling. Dit staat toe dat de stad adaptief kan meebewegen door steeds weer vrijkomende ruimtes opnieuw in te vullen en nieuwe gebruikers te voorzien van een plek. Dit is immers het doel en de raison d'être van de stadloods. Vele partijen dienen zich aan met vele, uiteenlopende behoeftes. De stadloods is in de uitvoering (sterk) beïnvloedbaar door de wethouder c.q. collegeprogramma. Dit heeft nu als gevolg dat er naast harde criteria ook steeds meer zachte criteria moeten worden meegenomen waardoor het lastig wordt om een afweging te maken of een functie “passend” is. In termen van verantwoordelijkheid en beschikbare middelen is de situatie stabiel, terwijl het aantal (aan)vragen fors is.

D. Invloed (zeggenschap, (mede)eigenaarschap, leiderschap)

De invloed van de stadloods is zichtbaar in de stad. Het is duidelijk aantoonbaar op basis van de behandelde zaken wat de impact is. De stadloods wordt als slagvaardig gezien omdat de personen de competenties hebben om de taal te spreken van de ruimtelijke ordening (de kaders die bepalen in hoeverre een functie ‘passend’ is) en eveneens de taal van de ruimtevrager (ondernemer, bedrijf, organisatie, etc.). Hiertoe hebben ze de ruimte gekregen – middels het in het leven roepen van deze stadloodsfunctie. De invloed van de stadloods kan groter zijn omdat niet alle aanvragen op de zelfde manier behandeld kunnen worden. Het team heeft in totaal 1.2. FTE beschikbaar en bestaat uit 3 mensen. De beschikbare tijd kan gezien worden als een remmende factor op de mogelijke invloed die de stadloods kan hebben.