

Eindrapport



Tussen zelf doen en overlaten

Aanzet tot sturingsfilosofie DG Water

Eindrapport



Tussen zelf doen en overlaten

Aanzet tot sturingsfilosofie DG Water

dossier X1250-01.001
registratienummer MC-BP20050225
versie 2.0

0 MANAGEMENT SAMENVATTING

0.1 Probleem- en doelstelling

De laatste jaren ervaren DGW-ers in toenemende mate dat de stuuropgaven in de verschillende beleidsdossiers ingewikkelder worden. Tegelijkertijd kunnen veel DGW-ers onvoldoende expliciet aangeven, waarom zij in hun dossier voor de ene sturingswijze hebben gekozen en niet voor een andere. De selectie van sturingsstrategieën vindt zodoende maar ten dele bewust plaats en de afweging ervan is niet altijd transparant. Het hoeft niet zo te zijn dat hierdoor minder effectief beleid wordt gevoerd, maar het is moeilijk na te gaan of de juiste keuzes zijn gemaakt.

Met het project Sturingsfilosofie DGW wordt beoogd:

- DGW-ers bewust te maken van de keuzes bij de sturing die zij als beleidsambtenaren kunnen geven;
- Een gedeelde taal en referentiekader (sturingsfilosofie) te ontwikkelen waardoor kennis en ervaring met betrekking tot sturing kunnen worden uitgewisseld;
- Inzicht te bieden in randvoorwaarden en competenties waaraan de nieuwe organisatie aandacht moet besteden om beter te kunnen sturen.

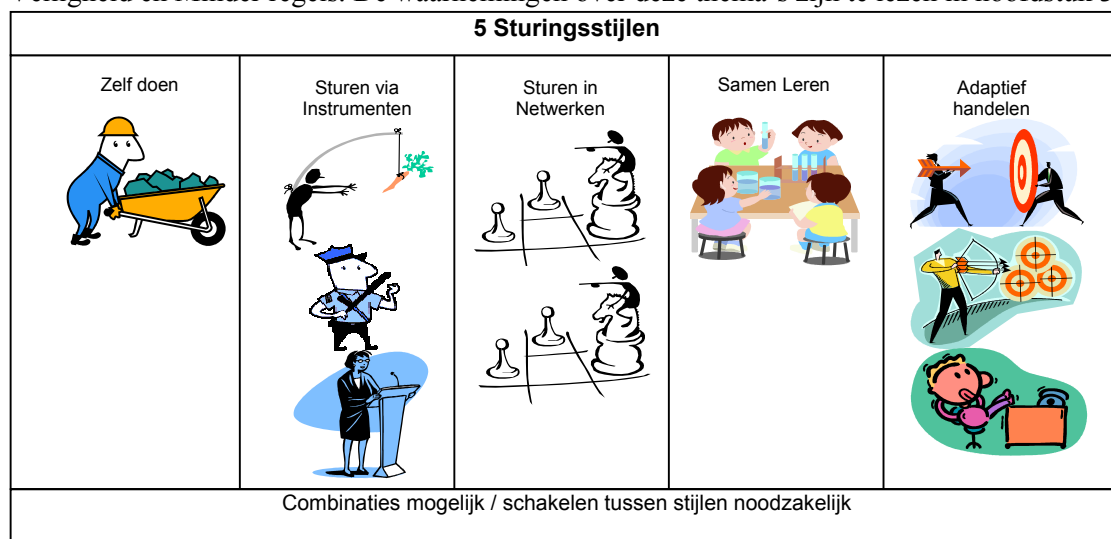
0.2 Aanpak

In dit project hebben we op hoofdlijnen de volgende stappen doorlopen:

1. Quickscan sturing door DGW;
2. Lezing Geert Teisman als aftrap;
3. Theoretisch kader en interview leidraad;
4. In- en externe interviews;
5. Analyse en synthese;
6. Formuleren aanzet tot sturingsfilosofie;
7. Lezing Geert Teisman over de resultaten van het project.

0.3 Analyse

We hebben de sturing van DGW in een selectie van dossiers geanalyseerd langs de lijnen van 5 sturingsstijlen. In figuur 1 hebben we deze 5 stijlen samengevat. Voor de overzichtelijkheid hebben we de waarnemingen over geordend naar 4 thema's: Schoon Water, Wateroverlast, Veiligheid en Minder regels. De waarnemingen over deze thema's zijn te lezen in hoofdstuk 3.



Figuur 1: conceptueel kader

0.4 Conclusies

We trekken onze conclusies op drie niveaus:

- A. *Sturingsstijl*: theoretisch te onderscheiden wijzen van sturing, waarbij ook bepaalde competenties horen;
- B. *Sturingsstrategie*: de combinatie en/of schakeling van sturingsstijlen voor een bepaald dossier of programma, expliciet gemaakt en onderbouwd, die door medewerkers binnen het programma met elkaar wordt gedeeld en zonodig bijgesteld;
- C. *Sturingsfilosofie*: gezamenlijke ‘taal’ en referentiekader voor sturingskeuzes, en de overwegingen en beslissingen bij de verdere ontwikkeling hiervan.

A. *Conclusies sturingsstijl*

1. DGW-ers zijn zich onvoldoende bewust van de sturingsstijlen waaruit zij kunnen kiezen.
2. DGW-ers hebben onvoldoende het overzicht over de vraagstukken en belangen van andere actoren in het krachtenveld.
3. DGW-ers zijn in de beleidspraktijk meer gericht op halen dan op brengen.
4. De competenties voor ‘sturen in netwerken, samen leren en adaptief handelen’ zijn onderontwikkeld.

B. *Conclusie sturingsstrategie*

5. DGW hanteert beperkt repertoire aan sturingsstijlen met als gevolg dat de effectiviteit van DGW bij het aanpakken van complexe problemen geringer is dan nodig.

C. *Conclusies sturingsfilosofie*

6. Inzet op de sturingsstijlen ‘samen leren en adaptief handelen’ leidt tot spanningen met de politiek vanwege de diepgewortelde culturele voorkeur voor een planmatige en rationeel-analytische aanpak. Deze spanning is ook voelbaar in tegenstellingen tussen politieke en maatschappelijke doelen.
7. Voor de effectieve inzet van de sturingsstijlen: ‘sturen in netwerken, samen leren en adaptief handelen’ moet gewerkt worden aan randvoorwaarden in de organisatie:
 - a. Ruimte voor het ontwikkelen van persoonlijke netwerken en vertrouwen met vertegenwoordigers van andere partijen;
 - b. Personele aansturing en horizontale coördinatiemechanismen die deze werkwijze ondersteunen.
 - c. Politiek commitment voor het hanteren van sturingsstijlen waarvan de uitkomsten in de tijd niet bij voorbaat kunnen worden aangegeven.
8. Een aantal randvoorwaarden overstijgen de grenzen van DGW, hierdoor is afstemming van de sturingsfilosofie met andere delen van V&W en externe partijen noodzakelijk.

0.5 Aanbevelingen

Om de discussie over sturing levend te houden en een verdere concretisering te verkrijgen, is het nodig dat de taal ook echt gebruikt wordt. We doen aanbevelingen voor het gebruik van de sturingsfilosofie op twee niveaus:

- Generieke aanbevelingen voor heel DGW, bij deze aanbevelingen hanteren we dezelfde indeling als bij de conclusies.
- Aanbevelingen per maatschappelijk thema, hier gaan we iets meer de diepte in. (deze zijn te lezen in hoofdstuk 5)

In alle lagen van de organisatie actief en bewust met sturing omgaan

Om de sturingstaal levend te houden en een verdere verfijning te verkrijgen is het nodig dat de taal ook echt gebruikt wordt. We bevelen aan om in de follow-up van dit project daaraan aandacht te besteden, door in alle lagen van de organisatie actief aan de slag te gaan met de sturingsfilosofie. Een actieve houding in alle lagen van de organisatie komt niet vanzelf tot stand en is ook moeilijk 'afdwingbaar'. We bevelen daarom aan een klein team aan te wijzen dat de rest van de organisatie kan helpen en indien nodig aan jagen om actief met sturing aan de slag te gaan.

Aanbevelingen op het niveau van de sturingsstijlen

1. Werk aan de ontwikkeling van competenties nodig voor de stijlen 'sturen in netwerken, samen leren en adaptief handelen':
 - a. Werk uit welke competenties nodig zijn voor deze stijlen.
 - b. Bied 'masterclasses' aan de programmaleiders en projectleiders aan.

Aanbevelingen op het niveau van de sturingsstrategie

2. Werk aan het bewust kiezen voor sturingsstijlen van DGW-ers door binnen de programma's de sturingsstrategie te expliciteren. Dit kan afhankelijk van het programma op het niveau van het programma zelf of op het niveau van programmaonderdelen dan wel projecten.
3. Formuleer per programma minimaal 1 pilot waarin DGW specifieke sturingsstijlen kan uitproberen in de praktijk. Organiseer regelmatige reflectie in de vorm van Before en After Action Reviews.

Aanbevelingen op het niveau van de sturingsfilosofie

Wil DGW het volledige palet aan sturingsstijlen kunnen toepassen dan zullen een aantal randvoorwaarden moeten worden ingevuld, daarbij is inbedding van de sturingsfilosofie in de strategie en in de organisatie essentieel. Wij bevelen aan om:

4. Nader uit te werken wat DGW met de sturingsfilosofie beoogt in Waterkoers 2. Op basis hiervan kan:
 - a. DGW ruimte naar de politiek te creëren als er te veel wordt ingezet op een planmatige en rationeel-analytische aanpak.
 - b. Intern ruimte gecreëerd worden voor de effectieve inzet van de sturingsstijlen: 'sturen in netwerken, samen leren en adaptief handelen', door te mandateren welke sturingsruimte programmaleiders en medewerkers hebben.
5. Maak het opstellen van een sturingsstrategie tot onderdeel van de formele start-up en (tussentijdse) evaluatie van beleidsprogramma's en projecten te maken, zodat geborgd is dat DGW-ers bewuster omgaan met sturing.

Tot slot leidt de sturingsfilosofie mogelijk tot het bijstellen van verwachtingen van andere partijen over de wijze waarop DGW in de toekomst zal sturen. Om deze reden bevelen wij aan om:

6. De sturingsfilosofie kenbaar te maken aan andere delen van V&W en externe partijen.

INHOUD	BLAD
0 MANAGEMENT SAMENVATTING	2
0.1 Probleem- en doelstelling	2
0.2 Aanpak	2
0.3 Analyse	2
0.4 Conclusies	3
0.5 Aanbevelingen	3
1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling	7
1.3 Aanpak	7
1.4 Leeswijzer	8
2 TYPOLOGIE VAN STUREN EN RELEVANTE SITUATIEKENMERKEN	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Sturingsstijlen	9
2.3 Situatiekenmerken	10
2.4 Sturingsstijlen in relatie tot kenmerken	11
2.5 Sturingsstijlen en transitie management	12
2.6 Zelf doen	13
2.7 Sturen via instrumenten	13
2.8 Sturen in netwerken	14
2.9 Samen leren	16
2.10 Adaptief handelen	17
3 ANALYSE STURINGSWIJZEN DGW	19
3.1 Inleiding	19
3.2 'Schoon Water'	19
3.3 'Wateroverlast'	22
3.4 'Veiligheid'	24
3.5 'Minder regels'	26
4 CONCLUSIES	28
4.1 Sturingsstijl	28
4.2 Sturingsstrategie	29
4.3 Sturingsfilosofie	30
5 AANBEVELINGEN	32
5.1 Generieke aanbevelingen	32
5.2 Aanbevelingen per maatschappelijk probleem	33
6 COLOFON	35

BIJLAGEN

1	Projectplan Sturingsfilosofie DGW: bewust kiezen en kennis delen
2	Verantwoording
3	Interviewleidraad
4	Lijst van geïnterviewden
5	Toelichting situatiekenmerken thema's
6	Externe sturingsfilosofieën

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het Directoraat-Generaal Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, kortweg DGW, bestaat inmiddels 3 jaar. Ontstaan uit onder meer de oude beleidsdirectie van Rijkswaterstaat, liggen de roots van DGW in de uitvoeringsplanning en beleidsvoorbereiding. Het huidige DGW laat zich echter beter omschrijven als bestuursdepartement, dat wil zeggen een Directoraat-Generaal gericht op het algemene waterbeleid van Nederland. Het zet de beleidslijnen uit en laat de uitvoering over aan decentrale en gedeconcentreerde uitvoeringsinstanties en medeoverheden. Een ander kenmerk van een bestuursdepartement is de aandacht voor de samenhang van het eigen beleidsveld met aanpalende velden.

DGW is een dynamische en jonge organisatie en volop in beweging. Recent is door het Directie Team (DT) van DGW, met de nieuwe Directeur-Generaal dhr. Dierikx voorop, besloten om een aantal organisatieveranderingen door te voeren. Deze veranderingen worden naar verwachting op 1 januari 2006 effectief. Een belangrijk element van de veranderingen is de keuze om de organisatie programmatisch in te richten en de oude projectmatige manier van werken, die tot veel en snelle personele wisselingen leidde aan te passen zodat er meer personele continuïteit in de beleidsdossiers ontstaat. In de nieuwe strategie heeft DGW gekozen om in te zetten op transitie management. Ook deze keuze maakt het voor de hand liggend om explicieter om te gaan met de wijze en stijl van sturen van DGW.

Binnen deze dynamische context besloot het DT van DGW op voordracht van de plaatsvervangend DG, mw. Wouters, gericht te werken aan de sturing die DGW als beleidsdirectie geeft. Doel daarvan is om de 'beleidsmachine' beter geolied te laten lopen en zo effectiever te worden. Naast deze wens op directieniveau leeft er ook een behoefte op de werkvloer om bewuster met sturing om te gaan. Als eerste stap naar 'bewuster omgaan met sturing' is het project Sturingsfilosofie DGW gestart. Dit project is gericht op de bewustwording van DGW-ers over de wijze waarop zij sturen. Daarmee is de sturingsfilosofie DGW een opmaat naar een gerichte aanpak om de sturing aan te scherpen en effectiever te maken. Voorliggend rapport is eindresultaat van het project Sturingsfilosofie DGW.

1.2 Doelstelling

Met het project Sturingsfilosofie DGW willen we de volgende doelen bereiken:

- **Bewustwording over sturing:** DGW-ers gaan bewust(er) om met de sturing die zij als beleidsambtenaren kunnen geven in de beleidsvelden waar zij actief zijn.
- **Gezamenlijke taal over sturing:** Een referentiekader voor DGW-ers waarmee zij gezamenlijk en eenduidig hun wijze van sturen (sturingsstrategie) kunnen bepalen.
- **Gevoel voor benodigde randvoorwaarden voor sturing:** Door bewustwording wordt helder in welke richting DGW wil veranderen om beter en effectiever te kunnen sturen.

1.3 Aanpak

Om deze aanzet tot een sturingsfilosofie te formuleren hebben we de volgende stappen doorlopen:

- **Quickscan en DGW-brede presentatie:** We hebben enkele dossiers geanalyseerd om in een lezing door prof. Geert Teisman enkele waarnemingen over de sturing van DGW te kunnen geven.

- **Formuleren theoretisch kader:** We hebben vanuit de bestuurskundige theorie een vijftal sturingsstijlen gedestilleerd die we gebruiken om de sturing van DGW te analyseren. Aan de stijlen zijn situatiekenmerken gerelateerd zodat duidelijk wordt vanuit de theorie in welke situatie welke stijl toegepast zou moeten worden. Op basis van het theoretisch kader hebben we een interviewleidraad opgesteld.
- **Afnemen interviews in- en extern:** Om de theorie over sturing meer te laten leven voor DGW-ers hebben we nadrukkelijk de huidige praktijk van DGW gezocht. Door DGW-ers en externen te interviewen hebben we de huidige sturingspraktijk van DGW achterhaald.
- **Inventarisatie externe sturingsfilosofieën:** Om inspiratie op te doen hebben we ook gekeken of andere actoren sturingsfilosofieën hebben die interessant zijn voor DGW.
- **Analyse en synthese:** De informatie uit de interviews hebben we geanalyseerd met behulp van het theoretisch kader.
- **Bespreking resultaten analyse en synthese:** Op basis van de analyse is in de begeleidingscommissie en met het DT gesproken over waarnemingen op metaniveau (Hoe doet DGW het? Hoe komt dat zo? Welke verandering wil DGW door om de sturing te verbeteren?).
- **Formuleren aanzet tot sturingsfilosofie:** Op basis van de gesprekken in de begeleidingscommissie en met het DT, de analyse en de synthese is deze aanzet tot een sturingsfilosofie geformuleerd.

1.4 Leeswijzer

Deze aanzet tot een sturingsfilosofie kun je naar eigen behoefte op verschillende manieren lezen. Hoewel het document stap voor stap is opgebouwd, is het mogelijk om ook hoofdstukken te selecteren en apart te lezen. Wij bieden de lezer 4 perspectieven aan voor het lezen van dit rapport. Voor elk perspectief geven we aan welke tekstelementen het meest relevant zijn. We hebben de volgende lezersperspectieven onderscheiden:

- **Als je vanuit de theorie wilt ontdekken hoe DGW kan sturen:** zie hoofdstuk 2: Een typologie van sturing en situatiekenmerken.
- **Als je vanuit de praktijk wilt ontdekken hoe DGW stuurt:** zie hoofdstuk 3: Analyse sturingswijze DGW.
- **Als je wilt weten hoe het onderzoeksteam over de gevonden sturingsstijlen denkt:** zie hoofdstuk 4: Conclusies en hoofdstuk 5: Aanbevelingen.
- **Als je meer in detail wilt weten hoe we gewerkt hebben:** zie bijlage 1: Projectplan Sturingsfilosofie en bijlage 2: Verantwoording.

2 TYPOLOGIE VAN STUREN EN RELEVANTE SITUATIEKENMERKEN

2.1 Inleiding

Vanuit de bestuurskundige theorie zijn verschillende sturingsstijlen te onderscheiden. Deze stijlen hebben we gebaseerd op huidige algemeen geaccepteerde bestuurskundige inzichten (zie bijvoorbeeld het recente handboek van Abma en In 't Veld, 2004). De toepasbaarheid van een stijl (of een combinatie van stijlen) hangt sterk af van de situatie of context waarin de sturende partij opereert. We hebben vanuit de theorie vijf sturingsstijlen gedestilleerd en deze gerelateerd aan relevante kenmerken van de situatie waarin deze stijl past.

We merken overigens op dat de vijf sturingsstijlen, en de situaties waarin ze gebruikt kunnen worden, simplificaties zijn van de werkelijkheid op een hoog abstractieniveau. De indeling in vijf stijlen is wat grof. Substijlen zijn te onderscheiden. Dat kan op dit moment niet anders vanwege het doel een taal te ontwikkelen voor DGW. Deze taal kan alleen worden ontwikkeld door eenvoudig te beginnen. Wel is het zo dat de vijf stijlen het volledige spectrum van sturingsmogelijkheden afdekken.

2.2 Sturingsstijlen

De vijf sturingsstijlen zijn ten opzichte van elkaar onderscheidend in de manier van sturen en hun effecten. Stijlen kunnen gecombineerd worden toegepast. Een te kiezen combinatie van sturingsstijlen noemen we sturingsstrategie. De wijze waarop de sturingsstrategie wordt bepaald noemen we de sturingsfilosofie.

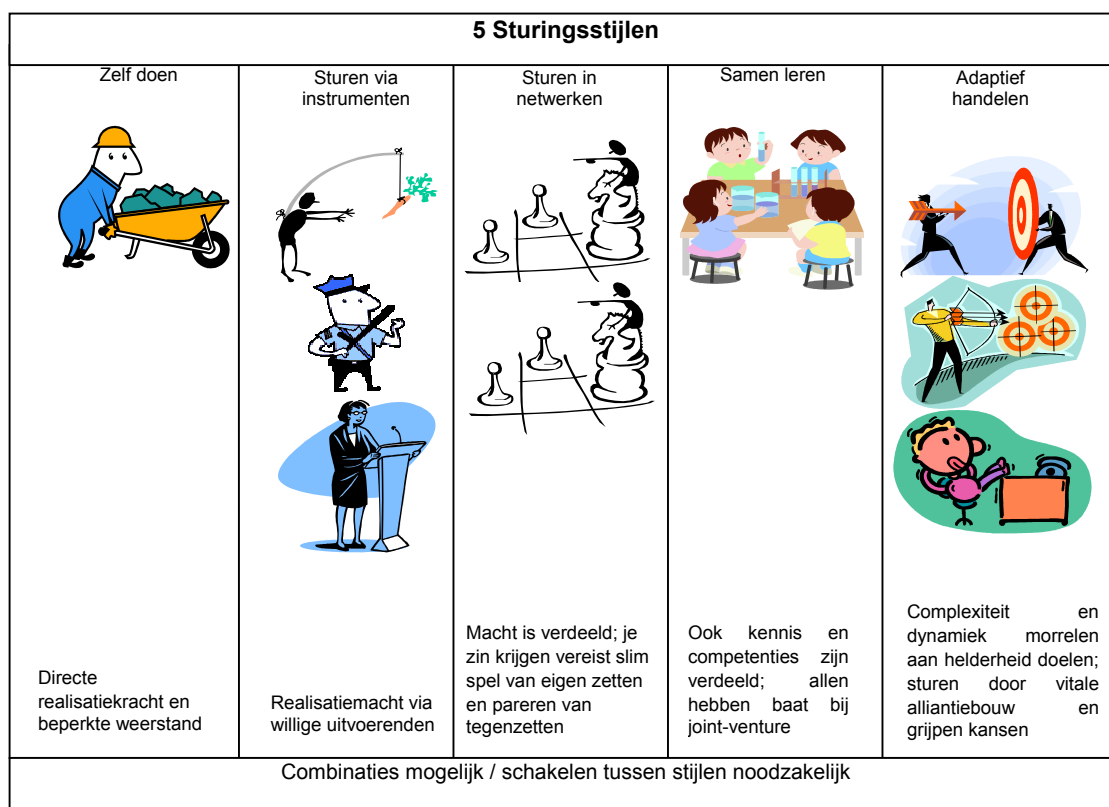
De vijf stijlen zijn:

1. zelf doen;
2. sturen via instrumenten;
3. sturen in netwerken;
4. samen leren; en
5. adaptief handelen.

De volgorde van stijlen is niet toevallig.

- Twee groepen van sturingsstijlen zijn te onderscheiden. Tussen stijlen 2 en 3 zit een waterscheiding. De stijlen 1 en 2 zijn sterk inhoudelijk en analytisch georiënteerd. De stijlen 3 t/m 5 hebben vooral een procesoriëntatie.
- Een verband is aanwezig tussen de volgorde van de stijlen en de mate van complexiteit van de situatie. Van stijl 1 naar stijl 5 neemt de complexiteit steeds toe.
- Vanuit het adagio 'maak het niet moeilijker dan nodig is', ligt het voor de hand om waar mogelijk stijlen 1 of 2 te kiezen en alleen als deze niet voldoende werken (mede) over te gaan naar stijlen 3, 4 of 5. Stijlen 3, 4 en 5 vragen minder uitvoeringsbudget en tegelijkertijd meer tijd van de beleidsambtenaren.
- Het object van sturing verschilt per stijl. Bij 'zelf doen' bestaat dat uit die zaken die DGW zelf direct kan realiseren: waterwetgeving of (via Rijkswaterstaat, RWS) het fysieke watersysteem. Bij 'sturen via instrumenten' zijn de actoren wier gedrag DGW wil beïnvloeden het object van sturing. Bij 'sturen in netwerken' is dat de onderhandeling tussen wederzijds afhankelijke actoren. Bij 'samen leren' vormen de probleempercepties en oplossingsvoorkeuren van de actoren het gestuurde object. Bij 'adaptief handelen' tot slot is dat het creëren en benutten van kansen.

- Bij de stijlen 3 t/m 5 neemt de zichtbaarheid van het acteren van DGW af voor de politiek en de buitenwereld (er wordt indirecter geopereerd). Het is daarom verleidelijk om primair voor stijl 1 en 2 te kiezen en het daar bij te laten (de agenda zit vol). Toegeven aan deze verleiding betekent dat bij complexe kwesties schijnzekerheden worden gecreëerd omdat de echte problemen niet worden opgelost. Dit komt doordat andere actoren sleutels tot de oplossing hebben, die niet worden benut.



Figuur 2: Sturingsstijlen en situatiekenmerken

2.3 Situatiekenmerken

De situatiekenmerken laten zich ook indelen. We onderscheiden de kenmerken van:

- het maatschappelijke probleem;
- de politieke context;
- de organisatie.

De eerste twee soorten kenmerken zijn voor DGW variabelen waarop je weinig invloed kunt uitoefenen. Je zult je sturingsstrategie erop moeten aanpassen. De laatste categorie kenmerken is wel door DGW beïnvloedbaar en zegt bovendien veel over het kunnen toepassen van bepaalde stijlen. De kenmerken van de organisatie gelden logischerwijs voor alle dossiers.

2.3.1 Kenmerken van het maatschappelijk probleem

Onder kenmerken van het maatschappelijk probleem verstaan we sociale complexiteit en inhoudelijke complexiteit. De sociale complexiteit neemt toe als: het aantal betrokken actoren toeneemt, het aantal actoren dat een deel van de sleutel tot de oplossing in handen heeft

toeneemt of de mate waarin hun probleemperceptie en voorkeur voor oplossingen divergeren toeneemt.

De inhoudelijke complexiteit neemt toe als: de problematiek inhoudelijk ingewikkeld is – vele, deels samenhangende, factoren die leiden tot een bepaald ongewenst effect –. De onzekerheid over effecten en financiële consequenties van maatregelen is dan groot.

2.3.2 Kenmerken van de politieke context

Onder de politieke context verstaan we: mate van urgentie, financiële positie, juridische positie en voorschriften. De mate van urgentie wordt bepaald door de politiek/maatschappelijke agenda. Sommige onderwerpen zijn door de actualiteit of door hun ernst en omvang urgent. De mate van urgentie is van invloed op de mate waarin je als voortrekker van een bepaald onderwerp richtinggevend kunt zijn voor jouw beleidsveld.

De financiële positie wordt bepaald door beschikbare middelen en regelingen. De rijksbegroting en institutionele inbedding van bepaalde geldstromen zijn bepalend voor de financiële positie. Bij een sterke financiële positie heb je als actor een directe invloedfactor bij een geringe positie juist niet.

Met de juridische positie bedoelen we de institutionele inbedding van juridische instrumenten om direct andere actoren mee aan te sturen. Is deze positie sterk dan heb je veel en krachtige instrumenten in handen, is deze positie zwak dan is uiteraard het omgekeerde het geval.

Met voorschriften bedoelen we de mogelijkheid voor andere actoren (bijvoorbeeld de EU) om een bepaalde aanpak als kader voorschrijven. Een voorbeeld hiervan, dat verderop uitvoeriger aan de orde zal komen, is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), waar een rationeel-analytische benadering centraal staat.

2.3.3 Kenmerken van de organisatie

Relevante kenmerken van de organisatie voor sturing zijn: de omvang, kwaliteit en relevantie van het persoonlijke netwerk van leden van de organisatie; het onderling vertrouwen dat in deze netwerken en bij nieuw aan te haken personen heerst en de ruimte binnen de organisatie om aan (nog) niet urgente problemen/dossiers te werken omdat deze van strategisch belang zijn of kunnen worden. Deze kenmerken hebben vooral betrekking op de stijlen ‘sturen in netwerken’, ‘samen leren’ en ‘adaptief handelen’. Ze zijn in toenemende mate nodig om deze stijlen te kunnen toepassen. Voor sturen in netwerken is primair het persoonlijke netwerk van belang. Voor samen leren komt daar vertrouwen in het netwerk als voorwaarde bij en voor adaptief handelen is vervolgens bovendien nog ruimte in de eigen organisatie nodig.

2.4 Sturingsstijlen in relatie tot kenmerken

De relatie tussen de sturingsstijlen en de situaties hebben we samengevat in onderstaande tabel. De stijlen zijn weergegeven in de kolommen en de kenmerken in de rijen. Per kenmerk is met een min- nul- of plusteken aangegeven in welk geval de stijl toepasbaar is. We wijzen erop dat de tabel een versimpeling is van de werkelijkheid en niet te zwart-wit gezien moet worden.

- Een minteken betekent: als dit kenmerk in het dossier *afwezig* is, kun je de aangegeven stijl toepassen.
- Een plusteken betekent: als dit kenmerk in het dossier *aanwezig* is, kun je de aangegeven stijl toepassen.
- Een +/- teken betekent: dit kenmerk is wel relevant voor deze sturingsstijl, maar niet van doorslaggevend belang.
- Een nulteken betekent: het kenmerk is *niet relevant* voor de betreffende stijl.

Kenmerken		Zelf doen	Sturen via instrumenten	Sturen in netwerken	Samen Leren	Adaptief handelen
Maatsch. probleem	Sociale complexiteit	-	+	+	+	+
	Inhoudelijke complexiteit	-	-	+	+	+
Politieke context	Urgentie	+	+	+	+/-	-
	Financiële positie	+	+	+/-	-	-
	Juridische positie	+	+	+	-	-
	Voorschriften EU	+	+	-	-	-
Organisatie	Netwerk	0	0	+	+	+
	Vertrouwen	0	0	0	+	+
	Ruimte niet urgente probl.	0	0	0	0	+

Tabel 1: sturingsstijlen en situatiekenmerken

2.5 Sturingsstijlen en transitie management

DGW kiest er in zijn strategie voor om in te zetten op het realiseren van een aantal transities in het waterbeleid. Het managen van transities is ook een vorm van sturen. Daarom geven we een inhoudelijke duiding van de relatie tussen transitie management en deze aanzet tot een sturingsfilosofie.

Transities zijn veranderingen in het maatschappelijk systeem met een grote impact op het gedrag van alle relevante actoren. De uitvinding van de automobiel is een voorbeeld van een gebeurtenis die een transitie heeft veroorzaakt. De mobiliteit van hele samenlevingen is er enorm door toegenomen en de afhankelijkheid van resources zoals aardolie is groot. Op dit moment wordt nagedacht over de vraag hoe een nieuwe transitie naar meer duurzame vormen van mobiliteit tot stand zou kunnen komen.

‘Transitiemanagement’ is een vorm van sturen die door het ministerie van VROM is geïntroduceerd. VROM deed dit omdat het milieubeleid er niet in slaagde om zijn doelen te realiseren. Een ander voorbeeld van een transitie, naast duurzame mobiliteit, is de energietransitie. Door mee te koppelen op langetermijnbelangen van anderen probeert VROM de gewenste langetermijnveranderingen in het maatschappelijke systeem stapje voor stapje te bereiken. VROM heeft EZ zover gekregen de energietransitie te gaan trekken, waardoor EZ op dit moment de leading rijkspartner is.

De relatie tussen transitie management en deze sturingsfilosofie is gelegen in het voor transitie management benodigde repertoire aan sturingsstijlen. Transitie management vergt van betrokken actoren effectief kunnen schakelen tussen alle genoemde stijlen. Soms is ‘samen leren’ nodig om probleempercepties te laten convergeren. Soms past ‘zelf doen’ beter om eerste concrete tussenresultaten te halen die de politiek tevreden stellen. Dan weer is het nodig om ‘adaptief te handelen’ om bij andere netwerken aangehaakt te raken, of moet juist een aantal instrumenten gericht ingezet worden. De effectiviteit van DGW bij het managen van transities zal afhangen van de mate waarin DGW kan schakelen tussen de sturingsstijlen als de situatie daar om vraagt. Hoe beter DGW kan schakelen, hoe effectiever DGW transities zal managen.

2.6 Zelf doen

2.6.1 Hoe stuur je?

Binnen de sturingsstijl ‘zelf doen’ vindt sturing plaats door zelf concrete dingen te maken. Voorbeelden zijn: zandsuppletie en dijken bouwen.



2.6.2 In welke situatie?

Deze stijl dien je te hanteren als de volgende kenmerken zich tegelijkertijd voordoen:

- Je bent zelf in positie (verantwoordelijk, bevoegd en voorzien van middelen) om te kunnen realiseren;
- Jouw probleemdefinitie en gekozen oplossingsrichting (als centrale actor) staan niet ter discussie;
- De sleutel tot de oplossing ligt inhoudelijk gezien (vrijwel) geheel bij jezelf en is niet gedeeld met anderen. (Jij bent de enige die de positie heeft om het benodigde te realiseren.)

Of aan deze voorwaarden is voldaan komt tot uiting in de mate waarin het krachtenveld meewerkt. Als er veel tegenkrachten zijn, is het doorgaans zo dat de probleemdefinitie en gekozen oplossing niet onderkend worden door anderen. Het omgekeerde is ook waar, als er weinig tegenkrachten zijn, worden de probleemdefinitie en oplossing wel onderkend. Uit de praktijk blijkt dat de realisatiekracht aanmerkelijk afneemt als veel hindermacht wordt opgeworpen.

Als beleidsdepartement zal DGW zelden deze stijl gebruiken. Vaak is DGW van anderen (zoals RWS en de Waterschappen) afhankelijk voor de realisatie van maatregelen. DGW kan als beleidsdepartement de watermaatregelen van RWS aansturen. Daarom gaan we ervan uit dat als RWS door de aansturing van DGW maatregelen realiseert, sprake is van toepassing van de stijl ‘zelf doen’.

2.7 Sturen via instrumenten

2.7.1 Hoe stuur je?

Binnen de sturingsstijl ‘sturen via instrumenten’ vindt sturing plaats door de ‘klassieke’ beleidsinstrumenten in te zetten:

- Financieel-economisch – de wortel;
- juridisch – de stok;
- communicatief – de preek.



Het centrale idee van deze stijl is de rationeel-analytische benadering van beleid, ook wel planningsdenken genoemd. De gedachte is dat via rationele beleidsanalyse de optimale mix van instrumenten te vinden is die op kosteneffectieve manier de gewenste doelen bereikt. Via de formele verantwoordingscyclus wordt vervolgens het beleid steeds verder aangescherpt en verbeterd. Voorbeelden van sturen via instrumenten zijn: het juridisch verankeren van het planstelsel water en subsidieregelingen.

2.7.2 In welke situatie?

Als 'zelf doen' niet mogelijk is, kun je misschien iemand anders (een doelgroep) overhalen om het voor je te doen. Dit kan als je een context weet te scheppen waarin het voor de ander aantrekkelijk wordt om het door DGW gewenste gedrag te vertonen. Deze context kan worden gecreëerd door de bovengenoemde beleidsinstrumenten in te zetten.

De stijl 'sturen via instrumenten' dien je te hanteren als aan de volgende voorwaarden tegelijkertijd wordt voldaan:

1. Net als bij 'zelf doen' is de sturende partij in positie: in bezit van de instrumenten bezit en gelegitimeerd om ze in te zetten;
2. Je kent de mogelijkheden en de instrumenten van medeoverheden en kunt op basis hiervan voorstellen doen voor een optimale mix
3. De te 'besturen' partij accepteert de ingezette instrumenten. De mate van acceptatie hangt af van drie aspecten die allen in voldoende mate vervuld moeten zijn:
 - a. gelijkkluidendheid van de probleemdefinitie;
 - b. belangengelijkheid, vaak met betrekking tot kostenafwegingen;
 - c. overeenkomst tussen de veronderstelde werking en de feitelijke werking van het instrument.

Bij een belangenongelijkheid neemt het draagvlak af en de weerstand toe. Hindermacht ontstaat die de effectiviteit van het gekozen instrumentarium ongedaan maakt. Dit in tegenstelling tot de situatie van belangengelijkheid. In dat geval gaan de doelgroepen om sturing van bovenaf vragen omdat zij beseffen dat ze zelf niet tot oplossingen kunnen komen.

Bij verschillen in de probleemdefinitie herkennen doelgroepen niet dat het gekozen instrument hun probleem oplost. Bij een gelijkkluidende probleemdefinitie is de kans veel groter dat doelgroepen dit juist wel herkennen.

2.7.3 Leestips

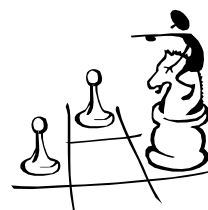
- Hoogerwerf, A. (1992), *Het ontwerpen van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.

In dit standaardwerk omschrijft Hoogerwerf de beginselen van de rationeel-analytische benadering van beleid.

2.8 Sturen in netwerken

2.8.1 Hoe stuur je?

'Sturen in netwerken' gaat uit van wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren (zowel publiek als privaat) om doelen te kunnen bereiken. Het netwerk van actoren bestaat reeds en de contacten zijn aanwezig. Doelen en probleemdefinities kunnen uiteraard per actor verschillen. In een netwerk van actoren wordt onderhandeld over in te brengen problemen, na te streven doelen en in te zetten middelen. Eigen doelen worden bereikt via 'voor wat..., hoort wat...'. Maatstaf voor de kwaliteit van het proces is de tevredenheid van de actoren achteraf over het verloop. Vaak worden de resultaten van het onderhandelingsproces vastgelegd in een covenant of een bestuursakkoord. Het Nationaal



Bestuursakkoord Water (NBW) is een voorbeeld van een dergelijk ‘gestold’ onderhandelingsresultaat.

Vanwege het onderhandelende karakter van deze sturingsstijl moeten alle partners in het netwerk een eigen inbreng hebben. Deze inbreng bestaat doorgaans uit inzet van instrumenten (juridisch, financieel-economisch of communicatief) of uit inzet van de eigen realisatiekracht op een door het netwerk gewenste manier.

Sturen in netwerken kan opportunistisch zijn, bijvoorbeeld het afkopen van hindermacht, sluiten van tijdelijke coalities en sturen via beschikbare informatie. Maar sturen in netwerken kan ook constructief zijn, op basis van een reële wens om de eigen plannen zo goed mogelijk te laten aansluiten bij andere ontwikkelingen.

2.8.2 In welke situatie?

Deze stijl dien je te hanteren als aan de volgende voorwaarden tegelijkertijd wordt voldaan:

1. De wederzijdse afhankelijkheid tussen relevante actoren om doelen te bereiken is hoog. Dit komt op verschillende manieren tot uiting:
 - a. Het éézijdig realiseren van maatregelen of toepassen van instrumenten roept hindermacht op, die het gewenste effect neutraliseert.
 - b. Een opgave vergt een gelijkgerichte inzet van velen (de sleutel tot de oplossing is over velen verdeeld).
2. De probleempercepties van de verschillende actoren zijn voldoende convergerend om tot geaccepteerde oplossingen te komen. Je kunt het met elkaar eens worden over wat het probleem is, zodat je een basis hebt voor onderhandelingen over de gezamenlijk in te zetten instrumenten die tot oplossing(en) leiden.
3. De belangen van de verschillende actoren zijn voldoende convergerend. Dit hangt in hoge mate samen met de probleempercepties. Als de probleempercepties voldoende convergeren zijn de belangentegenstellingen rond de oplossingsrichting(en) waarschijnlijk overbrugbaar.

2.8.3 Leestips

Over sturen in netwerken is diverse literatuur beschikbaar. We noemen twee titels van Ten Heuvelhof en de Bruijn die nauw aansluiten bij de praktijk van ambtenaren en consultants die complexe processen professioneel willen managen:

- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1999), *Management in Netwerken*, Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten & Veld, R.J. in 't (1998), *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service.

2.9 Samen leren

2.9.1 Hoe stuur je?

‘Samen leren’ gaat ook uit van netwerken van wederzijds afhankelijke actoren, maar stelt anders dan ‘sturen in netwerken’ de effectiviteit van de netwerken in relatie tot ieders problemen centraal. De sturingsstijl ‘samen leren’ houdt in: samen leren hoe iedere actor het beleidsprobleem ziet en wat over het benodigde ‘spel’ wordt verwacht, zodat je elkaars percepties van inhoud en rollen kunt beïnvloeden. Je bespreekt als het ware met elkaar de spelregels zodat een nieuw spel ontstaat dat voor iedere speler beter is.



Doel is om mogelijke blokkades in het netwerk, die ontstaan door tegengestelde meningen over het probleem en de oplossingen, belangentegenstellingen of andere oorzaken, te voorkomen danwel weg te nemen. Grote tegenstellingen in percepties leiden tot moeilijk beheersbare processen, bij politiek gevoelige onderwerpen zelfs tot blokkades. Grote onzekerheden leiden ertoe dat versplinterd en weinig effectief beleid ontstaat omdat de inzet van verschillende actoren niet aansluit of omdat sprake is van (onbewuste) tegenwerking.

‘Samen leren’ vergt dat actoren elkaar persoonlijk (leren) kennen en elkaar vertrouwen. Het onderhoud van persoonlijke netwerken en de gerichte uitbreiding/ontwikkeling ervan is dus essentieel; immers: ‘vertrouwen komt te voet en gaat te paard’.

Vaak vindt sturing plaats ‘achter de schermen’: ervoor zorgen de juiste personen aan tafel te krijgen, elkaar kunnen en durven aanspreken op gedrag, een open gesprek over te betrekken actoren, schakelen tussen ambtelijk en bestuurlijk niveau en met oog voor informele momenten sturen op persoonlijke aanhaking.

2.9.2 In welke situatie?

‘Samen leren’ dien je toe te passen in situaties waarin ontstane netwerken van wederzijds afhankelijke actoren (in potentie) niet tot bevredigende oplossingen *kunnen* komen. Het gaat er om dat een padstelling wordt voorkomen óf doorbroken. Deze patstelling ontstaat als de beleidsproblemen door iedereen erkend worden, maar uit de onderhandelingen géén oplossingen ontstaan die voor alle relevante actoren acceptabel zijn. Dit is het geval als tegelijkertijd:

1. De probleempercepties en daarmee samenhangend de belangen divergeren. Partijen houden elkaar gevangen omdat ze het vanuit hun percepties van het probleem of van het benodigde spel niet eens kunnen worden over hun gezamenlijke inzet.
2. Geen van de partijen kan schakelen naar de optie ‘sturen met instrumenten’ (in feite een vorm van power play) omdat dan hindermacht bij de anderen zal ontstaan.

Om de sturingsstijl ‘samen leren’ als beleidsdirectoraat te kunnen toepassen dien je de relevante actoren persoonlijk te kennen en moet een hoge mate van onderling vertrouwen heersen. Dit vertrouwen is nodig omdat elke betrokkene voor ‘samen leren’ een basishouding moet hebben waarin hij/zij bereid is om het eigen denkkader, de eigen doelstellingen en de eigen probleempercepties (indien nodig) te herzien. Vertrouwen maakt het mogelijk deze zaken bespreekbaar te maken en/of te houden.

2.9.3 Leestips

- Donald Schön en Martin Rein (1994): *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: BasicBooks.

Dit al ruim 10 jaar oude standaardwerk gaat uitgebreid in op de sociaal-psychologische processen van professionals in beleidsomgevingen en geeft deze professionals praktische aanwijzingen (een handelingsperspectief). Dit perspectief noemen zij ‘the reflexive practitioner’, wat inhoudt: voortdurend bereid tot reflectie op de eigen positie en die van anderen om tot effectief beleid te komen. Ook geven zij een beschrijving van de benodigde competenties om een ‘reflexive practitioner’ te zijn.

- Paul Sabatier (1988), *An advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*, in: Policy Sciences, Vol. 21, no. 2, pp.129-168.

In dit artikel beschrijft Paul Sabatier de grondslagen van een lerende houding in beleidscontexten.

- E. Wenger (1998), *Communities of practice, learning, meaning and identity*. Cambridge: University Press.

2.10 Adaptief handelen

2.10.1 Hoe stuur je?

‘Adaptief handelen’ houdt in meerdere zaken in. Ten eerste pas je bij voortdurend doelen op elkaar aan en stemt je ze af om gezamenlijke doelen dichterbij te brengen. Ten tweede zoek je naar (of wacht je op) kansen waarop je kunt aanhaken. Ten derde zoek je naar belangen waarop je kunt meekoppelen (zelf een beetje meebuigen en het initiatief van de ander een beetje laten bijbuigen). En tenslotte heb je oog voor de ‘eigen’ witte vlekken in het krachtenveld en probeer je deze zo klein mogelijk te maken.



Adaptief handelen is een competentie die je samen met je partners moet ontwikkelen – de ene keer kan jij iets doen om je partner te helpen en de andere keer is het andersom. Dit betekent dus dat DGW zelf open moet staan voor collega’s /andere actoren van buiten die via het waterbeleid iets willen bereiken. Met andere woorden: je moet een aantrekkelijke partner zijn. Deze gezamenlijke competentie wordt ook Wederzijds Adaptief Vermogen genoemd.

2.10.2 In welke situatie?

Adaptief handelen dien je toe te passen in een context van wederzijds afhankelijke actoren, die geen directe eigen instrumenten of realisatiekracht beschikbaar hebben dan wel opereren in een context waar grote onzekerheid heerst over het bereiken van doelen met deze instrumenten. De crux is: de onderlinge afhankelijkheden zijn latent wel aanwezig maar niemand of slechts weinigen zijn zich ervan bewust. Tegelijkertijd moet wel gezamenlijk beleid gemaakt worden om de doelen te bereiken. Deze situatie doet zich voor als:

1. De probleemperecepties zodanig diffuus zijn dat belangentegenstellingen niet binnen de grenzen van één arena tot een oplossing kunnen komen:
 - a. belangentegenstellingen zijn groot; óf
 - b. problemen worden niet gezien.
2. De oplossingen niet in één ronde van onderhandelen kunnen worden gegeneerd. Het einddoel vergt een zodanig grote verandering dat deze in de huidige context niet in één keer kan worden bereikt.
3. De dynamiek van de omgeving vraagt om een flexibele en op toekomstige omgevingsveranderingen gerichte respons.

Om als beleidsdirectoraat de sturingsstijl 'adaptief handelen' te kunnen toepassen, moet je de politieke steun hebben om structureel in je netwerk te investeren en tijd vrij te maken voor ontwikkelingen met een onzekere uitkomst. Een flexibele respons vereist dat (een deel van de) leden van de organisatie zich niet puur richt op het oplossen van de huidige problemen en het bereiken van de huidige ambities. Ingezien moet worden dat de positie en vooral impact van de organisatie in de toekomst afhangt van de snelheid en effectiviteit waarmee op nieuwe ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Het is daarom nodig om een zekere redundantie in de organisatie toe te staan (mensen die zich bezighouden met zaken die nu onbelangrijk lijken, maar die in de toekomst plots opkomende thema's of bepalende condities blijken te zijn). Vanuit de noodzaak tot adaptiviteit is een zekere 'ruimte' in de eigen organisatie nodig, die zicht genereert op juist de ongedachte toekomstontwikkelingen. Strak georganiseerde organisaties hebben juist hiervoor vaak weinig aandacht en gaan te lang door met het produceren van 'verouderde' producten.

'Adaptief handelen' vergt uitstekende persoonlijke contacten waarin veel onderling vertrouwen bestaat. Maar adaptief handelen kan ook via 'virtuele' netwerken ontstaan waarbij de partners wel met elkaar meeliften op bijvoorbeeld een discussie in de media of vakliteratuur maar niet daadwerkelijk met elkaar aan tafel zitten.

2.10.3 Leestips

- Geert R. Teisman (2005), *Publiek management op het grensvlak van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: Sdu: Bedrijfskundige signalementen.

Dit is het boek dat tijdens de eerste lezing van Geert Teisman bij DGW genoemd werd.

3 ANALYSE STURINGSWIJZEN DGW

3.1 Inleiding

Zoals in de inleiding van deze sturingsfilosofie reeds aangehaald richt de analyse zich op vier maatschappelijke vraagstukken:

1. 'Schoon water';
2. 'Water overlast';
3. 'Veiligheid';
4. 'Minder regels'.

Reden hiervoor is dat de onderzochte dossiers sterk samenhangen. Bovendien dragen zij bij aan de oplossing van de vier genoemde vraagstukken.

Deze thema's hebben we geanalyseerd door te kijken door de 'bril' van sturing. Dat wil zeggen: welke sturingsstijlen worden toegepast? Welke situatietekenen, behorend bij de stijlen zien we? Vanuit deze invalshoek is de inhoud van de vier thema's onderzocht met als doel om de discussie over sturing los te maken. Hoewel we de inhoud proberen zo accuraat mogelijk weer te geven kan het zijn dat we vanwege de beperkte diepgang van het onderzoek niet alle nuances voldoende weergeven. Dit hoofdstuk is dan ook vooral bedoeld om de discussie over sturing te entameren met concrete inhoud, zonder dat we de discussie over de juistheid van de inhoud willen aangaan.

De analyse van de thema's vindt plaats aan de hand van de volgende stappen:

- Doelen;
- Situatietekenen;
- Externe observaties;
- Sturingsstrategie;
- Observaties onderzoeksteam.

De gedachte hierachter is dat als je deze stappen doorloopt je met deze werkwijze ook voor nieuwe situaties een sturingsstrategie kunt bediscussiëren. Je zou een analytisch onderscheid kunnen maken tussen enerzijds de kenmerken van het (maatschappelijk) probleem en anderzijds de politieke context (de sturingssituatie nu). Door de grote verwevenheid in de praktijk hiervan beschrijven we beide onder het kopje situatietekenen.

3.2 'Schoon Water'

3.2.1 Doelen

De EU heeft de Kaderrichtlijn Water (KRW) in het leven geroepen om te regelen dat lidstaten samen gaan werken aan schoner water in stroomgebieden. Daarbij wordt tevens afgesproken hoe schoon het water van de lidstaten moet zijn.

Het politieke doel dat DGW moet verwezenlijken is tweezijdig:

- de kosteneffectieve implementatie van de KRW en daarbij te streven naar het behalen van de minimaal gestelde doelen (Brusselproof);
- draagvlak in de regio's voor de uitvoering van de KRW behouden.

Het beleidsdoel dat DGW nastreeft is eveneens tweeledig:

- de kosteneffectieve implementatie van de KRW en daarbij te streven naar het behalen van de minimaal gestelde doelen;
- kans om met behulp van de stroomgebiedsbenadering ook buitenlandse bronnen van vervuiling aan te pakken.

Het bureaupolitieke doel is tot slot ook tweeledig:

- De eigen bewindspersoon uit de wind houden. De KRW zodanig implementeren dat de EU tevreden is terwijl ook de regionale Nederlandse actoren meewerken aan het benodigde planproces;
- Daar waar mogelijk nog wat schoner zijn dan de minimale eisen.

3.2.2 Situatiekenmerken

Om bovengenoemde doelen te halen zet DGW in op verschillende vormen van sturing. Dit wordt ingegeven door de mogelijkheden die DGW heeft (de situatie). Deze situatie laat zich op hoofdlijnen als volgt omschrijven:

- De omvang, technische haalbaarheid en consequenties van de opgave zijn op dit moment nog niet exact bekend;
- Doelen als schoon water in een dichtbevolkt gebied als Nederland raken grote economische belangen;
- DGW is voor de uitvoering afhankelijk van andere actoren (EU, VROM, LNV, RWS, Waterschappen, provincies en gemeenten);
- DGW is verantwoordelijk voor de afspraken van Nederland als lidstaat van de EU over de doelen en het tempo van de KRW in Nederland;
- DGW heeft de door andere actoren erkende positie van regisseur van het overall planproces;
- Op dit moment is geen rijksbijdrage gereserveerd voor de implementatie van de KRW;
- Het persoonlijke netwerk van voldoende DGW-ers onder relevante actoren is relatief beperkt;

3.2.3 Externe observaties

De externe beleving van de sturingswijzen van DGW rond 'Schoon Water' is als volgt:

- De openheid en de proceskwaliteiten van DGW zijn ten opzichte van de aanvang van het KRW-proces toegenomen. Maar externe partners vinden DGW nog niet een echt betrouwbare partner. Situaties waarin DGW procesmatige afspraken, gemaakt in het netwerk, niet nakomt blijven bestaan.
- De top-down aansturing van het werkproces van de KRW door DGW is duidelijk en door partners gewenst, maar zet een grote tijdsdruk op alle actoren omdat in 2009 alle plannen tegelijkertijd vastgesteld worden.
- Net als andere delen van de rijksoverheid gebruikt DGW vooral het planningsdenken¹ als dominante aanpak. Deze aanpak is niet alleen binnen DGW dominant maar ook bij vele

¹ Dit houdt in dat er een sterke voorkeur is voor een rationeel-analytische aanpak van beleidsproblemen waarbij de optimale mix van instrumenten centraal staat. Onderdeel van het planningsdenken is dat via een 'feedbackloop' de instrumentenmix steeds beter kan worden gekozen. De feedbackloop wordt in een democratisch stelsel doorgaans georganiseerd via de verantwoording aan de volksvertegenwoordigers.

andere overheidsorganisaties (waaronder de Europese Commissie) en bij de politiek (regering en parlement). Hierdoor worden te concrete doelen afgesproken om regionaal nog tot maatwerk te kunnen komen. Het volledig loslaten van de doelen is echter ook niet mogelijk, omdat een vorm van verantwoording afgelegd moet kunnen worden.

- DGW voelt zich oververantwoordelijk voor het probleem en laat daardoor de uitvoerende actoren onvoldoende los om met eigen oplossingen te komen.

3.2.4 Sturingsstrategie

Blijkens de interviews past DGW rond schoon water de volgende strategie toe:

1. *Sturen via instrumenten* door gebruik te maken van het planstelsel water en een rationeel top-down werkproces voor de KRW resulterend in de decembernota's.
2. *Sturen in netwerken* door randvoorwaarden te scheppen voor regionale deals, door een werkproces te organiseren, door aanlevering aan de decembernota's om druk te houden op regionale spelers en te werken aan de reservering van rijksgeld, door het KKBA-proces te gebruiken om met elkaar maatregelenpakketten te definiëren en door persoonlijke contacten van de projectleider met andere actoren.
3. *Adaptieve sturing* (deze stijl komt marginaal voor, bijvoorbeeld om andere partijen te bewegen om gezamenlijk te communiceren over de opgave).

Uit de interviews blijkt dat de sturingsstijlen 'sturen via instrumenten' en 'sturen in netwerken' dominant zijn. De sturingsstijlen 'zelf doen' en 'samen leren' worden niet gehanteerd. 'Adaptieve sturing' wordt marginaal toegepast. We merken op dat in de pilots Eems en Midden-Holland wel pogingen zijn gedaan om de stijl 'samen leren' toe te passen.

3.2.5 Observaties van het onderzoeksteam

Sturen in netwerken lijkt geen DGW-brede strategie maar meer een persoonlijke keuze en is daardoor minder effectief dan mogelijk. Opvallend is dat het sturen in netwerken vooral reactief is.

Wij zien dat de rationeel-analytische benadering (planningsdenken) een spanning veroorzaakt in het netwerk van regionale actoren vanwege de hoge tijdsdruk die het veroorzaakt en de beperkingen die dit oproept om maatwerk te kunnen laten ontstaan.

Het valt op dat DGW zijn rol als beleidsvoorbereider en regisseur ten opzichte van uitvoerende actoren (inclusief RWS) zuiver speelt.

Het valt ons op dat de sturingsstijlen 'samen leren' en 'adaptief handelen' nauwelijks worden gebruikt. De stijl 'samen leren' zou je kunnen toepassen om spanningen in de instrumentele benadering werkbaar te houden, door achter de schermen de eigen dilemma's met andere actoren te bespreken. Adaptief handelen zou kunnen inhouden: meeliften op doelen van bijvoorbeeld VROM (milieuagenda/diffuse bronnen water) en LNV (mestbeleid). Initiatieven van DGW op dit gebied lijken vooral ad hoc en weinig bewust en zouden meer strategisch ingezet kunnen worden.

3.3 ‘Wateroverlast’

3.3.1 Doelen

Politieke doelen:

- De regering is niet eindverantwoordelijk bij het voorkomen van overlast, maar wil wel basisgaranties afgeven.
- Burgers en bedrijven moeten zich meer bewust worden van de onvermijdbaarheid van de overlast op bepaalde plekken en moeten hun eigen verantwoordelijkheid hierin onderkennen.

Beleidsdoelen:

- Wateroverlast aanpakken door in te zetten op ‘meer ruimte voor water’.
- De verantwoordelijkheid hiervoor bij de regionale partners neerleggen.
- De regionale partners voorzien van een adequaat juridisch instrumentarium (Waterwet) om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken

Bureaupolitieke doelen:

- Grip houden op het regionale proces en de verantwoordelijkheid als landelijke regisseur waarmaken.
- Meer urgentie ontwikkelen voor het waterbelang in ruimtelijke besluitvorming.
- De eigen bewindspersoon uit de wind houden als het gaat om politieke verantwoordelijkheid voor het voorkomen van overlast.

3.3.2 Situatiekenmerken

Deze situatie laat zich op hoofdlijnen als volgt omschrijven:

- DGW is voor de uitvoering afhankelijk van andere actoren (waterschappen, provincies, gemeentes).
- Op dit moment is een bescheiden rijksbijdrage gereserveerd voor WB21 van €100 miljoen, terwijl de opgave als geheel veel meer vergt.
- Wateroverlast wordt door andere departementen en regio's in veel gevallen ervaren als een minder urgent probleem dan bijvoorbeeld de regionale economische ontwikkeling.
- Het persoonlijke netwerk van voldoende DGW-ers onder relevante actoren is relatief beperkt.
- De beschikbare instrumenten zijn vooral communicatief en adviserend (bijvoorbeeld de watertoets).
- Op rijksniveau zijn vier ruimtelijke uitvoeringsprogramma's waar de rijkspartners medeverantwoordelijk zijn voor de uitvoering en waarin DGW, waar relevant, participeert.

3.3.3 Externe observaties

De externe beleving van de sturingswijzen van DGW rond 'Wateroverlast' is als volgt:

- Net als andere delen van de rijksoverheid kampt DGW met het brede culturele probleem van het planningsdenken. Deze cultuur is niet alleen binnen DGW dominant maar ook bij vele andere overheidsorganisaties en bij de politiek (regering en parlement). Hierdoor worden te concrete doelen afgesproken om regionaal nog tot maatwerk te kunnen komen.
- De €100 miljoen voor WB21 is een druppel op de gloeiende plaat. Voor echte invloed is meer rijksgeld nodig. Een andere optie is om de regionale partijen echt los te laten en hun eigen boontjes te laten doppen.
- Door mee te koppelen met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zou DGW meer kunnen bereiken. Veel natuurdoelen hangen samen met WB21-doelen.
- Het bestuurlijke spel in de regio en daarin de samenwerking tussen RWS en DGW kan verbeterd worden. Dit heeft te maken met de procesmatige kwaliteiten van zowel RWS als DGW.

3.3.4 Sturingsstrategie

Uit de interviews komt naar voren dat DGW rond wateroverlast de volgende strategie toepast:

1. *Sturen via instrumenten*: inrichting van het planstelsel water in de Waterwet en rationeel top-down werkproces voor WB21, dat gebruik maakt van dezelfde gremia als de KRW.
2. *Sturen in netwerken*: via decembernota's druk houden op regionale spelers. De €100 miljoen wordt gebruikt als 'lokmiddel' om regionale deals te maken voor cofinanciering. De regionale partijen zijn op dit moment aan zet om het uitvoeringsprogramma op te stellen. In een tweede NBW moet het uitvoeringsprogramma vastgelegd worden. In de uitvoeringsprogramma's van de Nota Ruimte probeert DGW via het interdepartementale spel invloed uit te oefenen om in grote ruimtelijke ontwikkelingen rekening te houden met potentiële wateroverlast.
3. *Adaptief handelen*: bijvoorbeeld door DGW-ers in de regio te detacheren zodat kennisoverdracht plaatsvindt. Hierbij investeert DGW dus om nieuwe kansen te creëren.

De sturingsstijlen 'zelf doen' en 'samen leren' worden niet gehanteerd. 'Sturen via instrumenten' komt in beperkte mate voor en 'sturen in netwerken' is dominant. 'Adaptieve sturing' komt marginaal voor.

3.3.5 Observaties over sturing van het onderzoeksteam

Ten eerste zien we dat de grip van DGW op de decentrale uitvoering van het waterbeheer gering is en de situatie laat zien dat deze grip ook moeilijk te vergroten is:

- Wateroverlast is lastig te bestrijden via de sturingsstijl 'sturen via instrumenten', omdat de verantwoordelijkheid voor de maatregelen over veel partijen is verdeeld.
- Bovendien zijn de regionale actoren vanuit de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid op dit moment aan zet.

Dit roept verschillende spanningen op:

- In de huidige situatie wordt politieke verantwoordelijkheid aan de staatssecretaris toegekend voor de uitvoering. Deze toegekende medeverantwoordelijkheid roept bij DGW de wens op toch te sturen ook al is dit geen beleidsdoel.
- DGW voelt zich verantwoordelijk voor de adequate organisatie van het proces en wil dat dit proces voldoende vormgegeven wordt. ? Hiervan zou geld een onderdeel kunnen zijn.
- Externen accepteren DGW pas als regisseur als DGW met voldoende geld het regionale proces beïnvloedt. Dit roept het dilemma op of DGW wel voldoende kan en wil loslaten.
- We nemen waar dat sommige DGW-ers bang zijn voor urgentieverlies bij actoren. Gegeven de situatie vragen wij ons af of dit een persoonlijke mening is of dat de strategie van DGW gebaat is bij een hoog urgentiegevoel in de regio's

Ten tweede wijzen wij op een kloof tussen de interne en externe perceptie van de proceskwaliteiten van DGW. Deze kloof wijst volgens ons op de mogelijkheid voor DGW de stijlen 'sturen in netwerken' en 'samen leren' effectiever toe te passen.

Tot slot nemen we waar dat externen DGW en RWS vaak als een geheel zien. Dit roept de vraag op: is dat erg? Deze vraag kun je pas beantwoorden als je een inschatting maakt van het politieke doel, het beleidsdoel en het bureaupolitieke doel. Op welk doel kan DGW het beste scoren? En in welke mate heeft DGW daar RWS voor nodig?

3.4 'Veiligheid'

3.4.1 Doelen

Politiek doel:

- Rijksverantwoordelijkheid op veiligheidsgebied waarmaken door de wettelijk geldende veiligheidsnormen te realiseren.
- Burgers en bedrijven moeten zich meer bewust worden van de risico's op bepaalde plekken en moeten hun eigen verantwoordelijkheid hierin onderkennen.

Beleidsdoel:

- De wettelijk geldende veiligheidsnormen realiseren.

Bureaupolitiek doel:

- Bestaansrecht als de landelijke organisatie die grote projecten op het gebied van veiligheid aanstuurt en realiseert behouden.

3.4.2 Situatiekenmerken

Deze situatie laat zich op hoofdlijnen als volgt omschrijven:

- DGW is voor de uitvoering afhankelijk van andere actoren;
- Via RWS heeft DGW directe invloed op zelf te realiseren fysieke maatregelen;
- De rijksbijdrage voor veiligheidsprojecten is aanzienlijk;
- DGW is in combinatie met RWS een gezaghebbende en actieve speler in processen om gezamenlijke oplossingen te formuleren;

- Water is een van de vele belangen in ruimtelijke ontwikkelingen naast natuur, ecologie en economie (wonen, werken, mobiliteit), dat steeds kortdurend urgent is naar aanleiding van gebeurtenissen met actualiteitswaarde.

3.4.3 Externe observaties

De externe beleving van de sturingswijzen van DGW rond Veiligheid concentreert zich vooral op het rivierengebied en is als volgt:

- De proceskwaliteiten van V&W vallen tegen, de sturing is te inhoudelijk en te weinig gericht op procesmatige en relationele aspecten.
- Net als andere delen van de rijksoverheid kampt DGW met het brede culturele probleem van het planningsdenken (rationeel-analytische benadering). Deze cultuur is niet alleen binnen DGW dominant maar ook bij vele andere overheidsorganisaties en bij de politiek (regering en parlement). Hierdoor worden te concrete doelen afgesproken om regionaal nog tot maatwerk te kunnen komen.
- DGW lijkt niet in staat uit te leggen dat de veiligheidsafweging op nationale schaal plaatsvindt. DGW legt onvoldoende uit dat op sommige plekken pijnlijke maatregelen nodig zijn om andere plekken (met een economisch grotere betekenis) veiliger te kunnen maken.

3.4.4 Sturingsstrategie

Als het gaat om veiligheid langs de grote rivieren, is de dominante sturingsstijl een combinatie van 'zelf doen' via RWS en vooral ook een instrumentele en rationeel-analytische benadering bij het project Ruimte voor de Rivier (RvR). Dit laatste project maakt ook gebruik van de sturingsstijl 'sturen in netwerken'. Dit sturen in netwerken gaat met behulp van een flink rijksbudget en juridisch instrumentarium als inzet (machtsmiddelen waarlangs de onderhandelingen met partners vorm krijgen). Bij RvR is € 2,1 miljard rijksbudget gereserveerd en is ingezet op de rijksprojectenprocedure. De regierol die de provincies op dit moment meer en meer innemen rond RvR is wellicht een voorbeeld van 'samen leren'. Het kan immers een effectievere rolverdeling tussen rijksoverheid en provincie zijn. We merken echter op dat de mate waarin door DGW en Provincies gezamenlijk bewust en expliciet geleerd wordt van deze rolverdeling beperkt is. 'Adaptief handelen' lijkt niet voor te komen.

Als het gaat om veiligheid langs de kust, is de dominante sturingsstijl 'sturen in netwerken' ondersteund met 'zelf doen' en 'sturen via instrumenten'. De mogelijke inzet van zandsuppletie als deel van de oplossing voor zwakke schakels langs de kust en het mogelijk maken van een verzekering voor bewoners en bedrijven in buitendijkse gebieden zijn daarvan voorbeelden. De manier waarop DGW deze processen heeft ingezet (bottom-up en open) is een effectieve vorm van netwerksturing die neigt naar 'samen leren'. Opmerkelijk is dat initiatieven op het gebied van samen leren zoals de Community Of Practice (COP) voor de Hondsbossche zeekering niet zijn genoemd in de interviews. Tot slot lijkt 'adaptief handelen' ook bij de kust niet voor te komen.

3.4.5 Observaties van het onderzoeksteam

De situatie van het thema veiligheid verschilt voor de veiligheid langs de kust en langs de grote rivieren. Om deze reden onderscheiden we deze subthema's bij onze observaties.

Veiligheid langs de grote rivieren

Rond veiligheid op de korte termijn heeft DGW de wind op sturingsgebied relatief mee. Een dreigende ‘apocalyps’, zichtbaar vanwege de nodig geachte evacuaties in 1996, zorgt voor een hoog urgentiegevoel en dus voor beschikbaar rijksbudget. Hierdoor is in netwerken sturen relatief gemakkelijk. Je kunt anderen laten meeliften op de eigen doelen in ruil voor snelle implementatie (het uitblijven van hindermacht). Deze acceptatie hangt samen met sturing door het rijk als geheel, niet alleen door DGW (via RWS). Sturen in netwerken is nodig om op regionaal niveau te komen tot acceptabele oplossingen waarbij DGW meebetaalt aan de ruimtelijke kwaliteit in brede zin. Dit laat DGW over aan RWS en dat gaat in de beleving van partners tamelijk goed.

Lastiger is om dit te laten aansluiten bij belangen van andere departementen, met name LNV en VROM. De interdepartementale positie van DGW is in de eigen beleving relatief zwak. Een voorbeeld hiervan is de moeite die het kost om in het kader van de Uitvoeringsprogramma’s Nota Ruimte aandacht te vestigen op veiligheid en wateroverlast. In het verlengde daarvan merken we op dat op de lange termijn de dreigende ‘apocalyps’ weinig effect heeft op het urgentiegevoel van anderen rond het veiligheidsbelang. De urgentie leeft kortdurend op naar aanleiding van gebeurtenissen die media-aandacht krijgen (zoals de overstromingen na de orkaan Katrina).

Tot slot nemen we waar dat, rond de veiligheid van de grote rivieren, de gemeenten waar de pijnlijke maatregelen getroffen moeten worden een probleem opleveren. DGW is (heel begrijpelijk) huiverig om daar te veel top-down op te treden vanuit de beschikbare bevoegdheden. DGW heeft zelf aangegeven niet goed te weten hoe wel met deze situatie om te gaan.

Veiligheid langs de kust

De veiligheid langs de kust kan landelijk gezien op minder aandacht rekenen. Regionaal is hiervoor wel meer aandacht. De kustgemeenten zijn actief betrokken en hebben urgentiegevoel. We merken op dat DGW hier invulling geeft aan een vorm van netwerksturing die meer open is dan rond de grote rivieren: de door de politiek ingegeven keuze om rond de risicobeheersing van buitendijkse gebieden een commissie van wijze mannen op bestuurlijk niveau tot een advies te laten komen in plaats van een brede commissie met alle belanghebbenden. Dat is handig omdat daardoor meer ruimte is voor de regio om tot gewenste oplossingen te komen. Ons valt wel op dat het initiatief door DGW bij de provincies is gelegd door een gedeputeerde van Noord-Holland voorzitter van de commissie te maken, want hij is geen onafhankelijk voorzitter. De vraag is vervolgens: hoe gaat DGW om met het advies? Heeft DGW al nagedacht over zijn positie in het vervolgtraject?

3.5 ‘Minder regels’

3.5.1 Doelen

Politieke doelen:

- Verlichting van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Beleidsdoelen:

- Verlichting van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven rond waterzaken.
- Het aantal wetten en regels verminderen door meerdere wetten door één wet te vervangen.
- Verheldering van de verdeling van verantwoordelijkheden over rijk, provincie, waterschap en gemeente.

Bureaupolitieke doelen:

- Verankering van de sturende positie van de rijksoverheid en de rol van DGW daarbinnen.

3.5.2 Situatiekenmerken

- Politieke wind mee: regering en kamer willen snel een integrale waterwet realiseren.
- DGW is in de lead voor het formuleren van de wetsteksten in samenwerking met de Hoofd Directie Juridische Zaken (HDJZ)

3.5.3 Externe observaties

- De open houding van DGW wordt gewaardeerd.
- Het hoge tempo wordt ambtelijk door partners niet altijd begrepen, maar heeft wel tot snelle bestuurlijke aanhaking gezorgd.

3.5.4 Sturingsstrategie

Meest dominante sturingsstijl is een combinatie van 'zelf doen' en 'sturen in netwerken'. DGW is in de lead om de wet zelf te maken en doet dit ook. Tegelijkertijd is er een intensieve en open consultatie van maatschappelijke partijen en medeoverheden gaande om weerstanden te voorkomen. DGW luistert daarbij naar de argumenten van andere partijen en neemt voorstellen en wensen over. Vanwege het hoge tempo, dat mogelijk en nodig is vanwege de politieke steun, kan DGW het zich echter veroorloven om ook knopen door te hakken (door de staatssecretaris) zonder tot volledige consensus met de partners te komen.

3.5.5 Observaties van het onderzoeksteam

Vanwege de situatiekenmerken lijkt de gekozen combinatie van sturingsstijlen logisch en effectief. De keuze om ook netwerksturing te gebruiken is in onze ogen essentieel vanwege de hoge tijdsdruk die op de realisatie van de Waterwet staat. Alleen door weerstanden te voorkomen, kan DGW het door de politiek gewenste tempo realiseren.

4 CONCLUSIES

Op basis van de analyse van de vier thema's komen we tot conclusies over de huidige sturing van DGW. We zijn ons ervan bewust dat deze conclusies zijn gebaseerd op een beperkt aantal gesprekken, gericht op een uitsnede van dossiers van DGW. Gegeneraliseerde uitspraken over de wijze waarop DGW stuurt kunnen we dus niet doen. Uit de onderzochte thema's zien we echter een aantal patronen naar voren komen dat in onze beleving een plek moet krijgen in het sturingsdebat binnen DGW. We trekken onze conclusies op drie niveaus:

1. *Sturingsstijl*: theoretisch te onderscheiden wijzen van sturing, waarbij ook bepaalde competenties horen.
2. *Sturingsstrategie*: de combinatie en/of schakeling van sturingsstijlen voor een bepaald dossier of programma, expliciet gemaakt en onderbouwd, die door medewerkers binnen het programma met elkaar wordt gedeeld en zonodig bijgesteld.
3. *Sturingsfilosofie*: gezamenlijke 'taal' en referentiekader voor sturingskeuzes, en de overwegingen en beslissingen bij de verdere ontwikkeling hiervan.

4.1 Sturingsstijl

Met betrekking tot de sturingsstijl van DGW-ers trekken we de volgende conclusies:

1. DGW-ers zijn onvoldoende bewust van de sturingsstijlen waaruit zij kunnen kiezen.
2. DGW-ers hebben onvoldoende overzicht over de vraagstukken en belangen van andere actoren in het krachtenveld.
3. DGW-ers zijn in de beleidspraktijk meer gericht op halen dan op brengen.
4. De competenties voor 'sturen in netwerken, samen leren en adaptief handelen' zijn onderontwikkeld.

Bewust kiezen voor sturingsstijlen

Uit de analyse van de sturing in de dossiers blijkt dat vaak automatisch wordt gekozen voor de sturingsstijlen 'sturen via instrumenten' of 'sturen in netwerken' terwijl de situatie ook om andere stijlen vraagt. We concluderen daarom dat DGW onvoldoende bewust is van sturingsstijlen waaruit gekozen kan worden. Daarmee wordt het vermoeden dat DGW niet bewust genoeg kiest, de aanleiding van dit project, bevestigd.

Onvoldoende overzicht

Het valt ons op dat de geïnterviewden goed onder woorden kunnen brengen wat de doelen van hun eigen dossier zijn en voor welke sturingsopgave zij daar binnen staan. Doorvragend naar de werkelijke sturingsdilemma's valt het vaak stil. De verbinding met samenhangende dossiers wordt in geringe mate gelegd en de benodigde inzet van anderen dan uitvoerende organisaties wordt niet voldoende onder woorden gebracht. De doelen, middelen en toegepaste sturingsstijlen van andere actoren zijn in geringe mate bekend. Drijfveren van andere actoren, waarop DGW zou kunnen aanhaken, worden niet benoemd. Dit alles duidt op een gebrek aan overzicht van het netwerk en de inhoudelijke issues die daarbinnen spelen. Dit beperkte overzicht leidt er vervolgens toe dat waarschijnlijk kansen voor oplossingen worden gemist.

Halen en brengen

De beperkte kennis van de doelen van andere actoren duidt vervolgens op een attitude van DGW-ers. Wij constateren dat DGW-ers meer gericht zijn op wat zij in een beleidsarena kunnen

halen (het realiseren van eigen doelen) dan op wat zij kunnen brengen (andere kansen bieden door iets in te brengen). Gevolg hiervan is op lange termijn een beperktere effectiviteit in netwerken. Doorgaans is het zo dat als je eigen doelen wilt bereiken via een ander, je zelf eerst een gebaar moet maken. Om een gebaar te kunnen maken moet je echter weten wat de ander graag wil. Om te weten wat anderen willen, moet je investeren in de relatie en ervoor zorgen dat je het overzicht hebt over het beleidsveld en relevante actoren.

Competentie ontwikkeling

Om een breder pallet aan sturingsstijlen bewust te kunnen hanteren hebben DGW-ers andere competenties nodig dan die nu bij hen zijn ontwikkeld. Met name voor de stijlen ‘sturen in netwerken, samen leren en adaptief handelen’ zijn de benodigde competenties onderbelicht gebleven. Dit doet ons concluderen dat er op het gebied van competentieontwikkeling een opgave ligt. Deze opgave is nog niet scherp door DGW gedefinieerd. Wel is helder dat te denken valt aan competenties zoals omgevings-, samenwerkings- en resultaatgericht werken; goede communicatieve en netwerkvaardigheden en tot slot durf.

4.2 Sturingsstrategie

Met beperking tot de sturingsstrategie van DGW concluderen we:

- DGW hanteert een beperkt repertoire aan sturingsstijlen met als gevolg dat de effectiviteit van DGW bij het aanpakken van complexe problemen gering is.

In alle dossiers blijken de sturingsstijlen ‘samen leren’ en ‘adaptief handelen’ nauwelijks expliciet te worden gebruikt. Sturing wordt in hoofdzaak gegeven door te ‘sturen via instrumenten’ en te ‘sturen in netwerken’. De stijl ‘zelf doen’ (via RWS) komt ook regelmatig voor. Het repertoire aan sturingsstijlen is dus op dit moment (voor de onderzochte dossiers) beperkt. De vraag is of dit voor heel DGW geldt. Wij vermoeden van wel, omdat de huidige projectmatige wijze van organiseren van het werk, tezamen met de vele en snelle personele wisselingen in de projectteams, het opbouwen van duurzame persoonlijke netwerken en vertrouwen tussen personen in deze netwerken in de weg staat.

Gevolg van het beperkte repertoire is dat niet in alle situaties adequaat wordt gestuurd. In die situatie waar ‘samen leren’ of ‘adaptief handelen’ nodig is –complexe problemen waarbij de wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren hoog zijn, maar probleempcepties ver uiteen liggen– is DGW minder effectief.

Hier ligt een opgave om in de programma’s na te gaan welke combinaties een effectieve strategie vormen.

4.3 Sturingsfilosofie

Op het niveau van de sturingsfilosofie concluderen we het volgende:

1. Inzet op de sturingsstijlen ‘samen leren en adaptief handelen’ leidt tot spanningen met de politiek vanwege de diepgewortelde culturele voorkeur voor een planmatige en rationeel-analytische aanpak
2. Voor de effectieve inzet van de sturingsstijlen ‘sturen in netwerken, samen leren en adaptief handelen’ ontbreken op dit moment randvoorwaarden in de organisatie:
 - a. Ruimte voor het ontwikkelen van netwerk en vertrouwen;
 - b. Interne werkprocessen en –relaties die deze ruimte borgen.
3. Een aantal randvoorwaarden overstijgt de grenzen van DGW. Hierdoor is afstemming van de sturingsfilosofie met andere delen van DGW en externe partijen noodzakelijk.

Planmatige rationeel-analytische aanpak

Een planmatige en instrumentele aanpak is diep ingebed in de cultuur van westerse democratische samenlevingen. Ook in Nederland is er een cultuur van planningsdenken. Dit houdt in dat er een sterke voorkeur is voor een rationele aanpak van beleidsproblemen waarbij de optimale mix van instrumenten centraal staat. Onderdeel van het planningsdenken is dat via een ‘feedbackloop’ de instrumentenmix steeds beter kan worden gekozen. De feedbackloop wordt in een democratisch stelsel vaak georganiseerd via de verantwoording aan de volksvertegenwoordigers. De cultuur van het planningsdenken met bijbehorende verantwoordingsstructuren levert echter ook spanningen op, bijvoorbeeld een spanning tussen ‘SMART’ geformuleerde nationale doelen en ruimte voor lokaal/regionaal maatwerk in gebiedsgerichte aanpakken. In dergelijke situaties kan het betekenen dat je als beleidsdirectoraat de Tweede of Eerste Kamer moet uitleggen dat de rijksverantwoordelijkheid op een bepaald moment ophoudt. Hiermee creëer je ruimte voor je regionale partners. DGW voelt deze spanning ook. Een pregnant voorbeeld is de KRW, die in de analyse al naar voren kwam. De EU legt hier in feite een instrumentele en planmatige werkwijze op aan de lidstaten. De uitdaging voor DGW is om het planstelsel te gebruiken voor een leerproces per stroomgebied, en daar bewust op te sturen.

Aanwezigheid van de juiste randvoorwaarden voor sturingsstijlen

Uit de theorie blijkt dat er voor de sturingsstijlen ‘sturen in netwerken’, ‘samen leren’, en ‘adaptief handelen’ uitgebreide persoonlijke netwerken nodig zijn. Voor samen leren en adaptief handelen is ook nog eens een hoge mate van wederzijds vertrouwen in die netwerken noodzakelijk. Bovendien is bij ‘adaptief handelen’ nog ruimte nodig om tijd te investeren in (nog) niet actuele thema’s waarvan je nooit zeker weet of ze ooit actueel zullen worden. Uit enkele interviews blijkt dat deze randvoorwaarden op dit moment niet door de DGW-organisatie worden ingevuld. Als DGW deze stijlen wil toepassen, zal DGW randvoorwaarden moeten creëren die toepassing mogelijk maken.

Interne relaties en interne werkprocessen

De ruimte die ‘sturen in netwerken’, ‘samen leren’ en ‘adaptief handelen’ vergt, leidt tot een andere invulling van de relatie tussen leidinggevenden en medewerkers. Het principe is tussen alle echelons hetzelfde. Om ruimte te hebben voor brede netwerkontwikkeling en het opbouwen van vertrouwen in de netwerken moet je ruimte en vertrouwen krijgen van je bovengeslikte. Dit geldt voor de relatie tussen de politieke leiding en de ambtelijke top, maar ook voor de relatie tussen de ambtelijke top en het middenmanagement en vervolgens voor de relatie tussen middenmanagement en werkvloer.

Interne werkprocessen kunnen ondersteunend zijn om het vertrouwen tussen leidinggevenden en medewerkers op te bouwen, dat nodig is om elkaar de ruimte te geven en te kunnen schakelen als dat nodig is. We zien dat DGW hiermee experimenteert met 'before' en 'after action reviews' en andere werkvormen. Wij stellen vast dat het hoogst noodzakelijk is om deze werkvormen voort te zetten.

Afstemmen sturingsfilosofie binnen en buiten V&W

Bovenstaande randvoorwaarden overstijgen al snel de organisatiegrenzen van DGW. Ruimte om te investeren in netwerken, die niet direct bij de huidige prioriteiten van de organisatie passen, moet binnen V&W bevochten worden. Kiezen voor een sturingsfilosofie waarin je in relevante gevallen kiest voor 'samen leren' of 'adaptief handelen' vergt erkenning van de sturingsfilosofie op bestuursraad- en bewindslidenniveau.

Daarnaast leidt de keuze om ruimte te geven aan regionale maatwerkprocessen (sturen in netwerken) ertoe dat DGW verwachtingen mag hebben over de wijze waarop DG RWS als partner in regionale processen optreedt. Dit kan zich uiten in competenties die DGW wenst dat RWS heeft, of in het vinden van een werkwijze om met belangentegenstellingen tussen een regionale dienst van RWS en DGW om te gaan. Bij de verdere ontwikkeling van zijn sturingsfilosofie zal DGW heldere afspraken moeten maken met DG RWS over de wederzijdse verwachtingen bij de keuze van bepaalde sturingsstijlen.

Tot slot vergt een verbreding van het sturingsrepertoire van DGW erkenning van externe partijen voor de sturingsrol die DGW ambieert. Op dit moment wordt DGW gezien als regisseur van enkele landelijke beleidstrajecten met regionale en lokale impact, zoals de KRW en WB21. In de huidige praktijk hanteert DGW daarbij vooral de stijlen 'sturen via instrumenten en sturen in netwerken'. Als DGW ervoor kiest om in de toekomst ook andere stijlen toe te passen (conform de aanbeveling), is het goed dat externe partners van deze keuze op de hoogte zijn en de bijbehorende rol ook (h)erkennen.

5 AANBEVELINGEN

Dit rapport beoogt een taal te geven over sturing. In onze ogen is dat een levende taal. Wij willen daarom enige noties meegeven over het omgaan met deze sturingstaal:

- Gehanteerde sturingsstijlen zijn een eerste, relatief grove indeling. Nadere, situatie specifieke, verfijning is nodig om te kunnen bepalen welke interventies het beste passen.
- Om de sturingsfilosofie ‘levend’ te laten zijn, is het is nodig om de sturingsstijlen en de toepassing ervan breder binnen DGW te delen dan tot nu toe het geval is.
- Dit onderzoek had niet de reikwijdte en diepgang om per dossier vast te kunnen stellen welke sturingsstijl het best kan worden toegepast. Om dat te kunnen doen is het nodig om het ‘veld’ echt te kennen, dit kan het beste in uitgewerkt worden in nauwe samenwerking met betrokkenen.

We doen aanbevelingen op twee niveaus:

- Generieke aanbevelingen voor heel DGW, bij deze aanbevelingen hanteren we dezelfde indeling als bij de conclusies.
- aanbevelingen per maatschappelijk thema, hier gaan we iets meer de diepte in.

5.1 Generieke aanbevelingen

In alle lagen van de organisatie actief en bewust met sturing omgaan

Om de sturingstaal levend te houden en een verdere verfijning te verkrijgen is het nodig dat de taal ook echt gebruikt wordt. We bevelen aan om in de follow-up van dit project daaraan aandacht te besteden, door in alle lagen van de organisatie actief aan de slag te gaan met de sturingsfilosofie. Dat wil zeggen, de sturingsfilosofie gaat pas echt leven als medewerkers, programmaleiders en leden van het directieteam allen vanuit hun eigen rol explicieter maken hoe DGW wil en zal sturen en indien nodig werken aan benodigde randvoorwaarden.

Een actieve houding in alle lagen van de organisatie komt niet vanzelf tot stand en is ook moeilijk ‘afdwingbaar’. We bevelen daarom aan een klein team aan te wijzen dat de rest van de organisatie kan helpen en indien nodig aan jagen om actief met sturing aan de slag te gaan. In de nieuwe organisatie ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheid hiervoor bij het programma ‘Bestuur, Organisatie en Instrumentarium’ (BOI) te leggen. De rol van dit team is om bij verschillende acties ondersteuning te bieden.

Hieronder doen we aanbevelingen op de verschillende niveaus zoals we deze ook bij de conclusies hebben gehanteerd, waar relevant geven we aan welke rol het ondersteunende team daarbij kan vervullen.

Aanbevelingen op het niveau van de sturingsstijlen

1. Werk aan de ontwikkeling van competenties nodig voor de stijlen ‘sturen in netwerken, samen leren en adaptief handelen’ door uit te werken welke competenties nodig zijn voor deze stijlen. Vervolgens kunnen ‘masterclasses’ aan geboden worden (een combinatie van een training en intervisie – gericht op kennis én vaardigheden) aan de programmaleiders en projectleiders.

Aanbevelingen op het niveau van de sturingsstrategie

2. Werk aan het bewust kiezen voor sturingsstijlen van DGW-ers door binnen de programma's de sturingsstrategie te expliciteren. Dit kan afhankelijk van het programma op het niveau van het programma zelf of op het niveau van programmaonderdelen dan wel projecten. Het ondersteunende team kan hieraan bijdragen in de vorm van feedback of meedenken bij het opstellen van sturingsstrategieën en de regelmatige reflectie op deze strategieën.
3. Formuleer per programma minimaal 1 pilot waarin DGW specifieke sturingsstijlen kan uitproberen in de praktijk. Organiseer regelmatige reflectie in de vorm van Before en After Action Reviews. Het ondersteunende team kan hierin bijstaan.

Aanbevelingen op het niveau van de sturingsfilosofie

Wil DGW het volledige palet aan sturingsstijlen kunnen toepassen dan zullen een aantal randvoorwaarden moeten worden ingevuld, daarbij is inbedding van de sturingsfilosofie in de strategie en in de organisatie essentieel. Wij bevelen aan om:

4. Nader uit te werken wat DGW met de sturingsfilosofie beoogt. Dit kan bijvoorbeeld door in de uitwerking van de gekozen strategie (toewerkend naar Waterkoers 2) expliciet te maken waarom het volledige palet aan stijlen nodig is en vast te stellen wat daarin de ambitie van DGW is. Op basis hiervan kan DGW ruimte naar de politiek creëren als er te veel wordt ingezet op een planmatige en rationeel-analytische aanpak door aan te geven waar de grens ligt – in termen van effectiviteit – van de sturing die de rijksoverheid in het waterbeleid kan geven. Met behulp van de strategie kan ook intern ruimte gecreëerd worden voor de effectieve inzet van de sturingsstijlen: 'sturen in netwerken, samen leren en adaptief handelen'. Hiervoor is het nodig door helder te mandateren welke sturingsruimte programmaleiders en medewerkers hebben.
5. Om de sturingsfilosofie te implementeren in de organisatie bevelen wij aan om het opstellen van een sturingsstrategie tot onderdeel van de formele start-up en (tussentijdse) evaluatie van beleidsprogramma's en projecten te maken, zodat geborgd is dat DGW-ers bewuster omgaan met sturing.

Tot slot leidt de sturingsfilosofie mogelijk tot het bijstellen van verwachtingen van andere partijen over de wijze waarop DGW in de toekomst zal sturen. Om deze reden bevelen wij aan om:

6. de sturingsfilosofie kenbaar te maken aan andere delen van V&W en externe partijen.

5.2 Aanbevelingen per maatschappelijk probleem**5.2.1 'Schoon water'**

We verwachten dat de stijlen 'samen leren', 'sturen in netwerken' en 'adaptief handelen' de effectiviteit van het waterkwaliteitsbeleid kunnen versterken. Ten eerste doordat met de sturingsstijl 'samen leren' beter omgegaan kan worden met de spanning die de huidige rationeel-analytische benadering veroorzaakt in het netwerk van regionale actoren. Indien de hoge tijdsdruk tot controverse in het netwerk kan leiden (een potentieel gevaar) dan zou een gesprek met de partners over het hoe en waarom van het gekozen werkproces tot meer onderling begrip kunnen leiden. Ten tweede zou 'adaptief handelen' kunnen bijdragen aan snellere doelbereiking. We suggereren enkele belangen waarop DGW sterker zou kunnen meeliften. Dat zijn bijvoorbeeld de doelen van VROM (milieuagenda/diffuse bronnen water) en LNV (mestbeleid). Wij bevelen aan om hier meer strategisch op in te zetten.

5.2.2 ‘Wateroverlast’

Wij bevelen aan om de andere (vooral uitvoerende) actoren meer los te laten. Daarbij ligt een meer adaptieve houding, waarbij sterker wordt meegekoppeld met doelen van anderen voor de hand. Je zou de stijl ‘adaptief handelen’ kunnen gebruiken om regionale partners te bewegen integraal te werken. Een mogelijkheid die in de interviews naar voren kwam is om mee te koppelen met de doelen van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Een andere mogelijkheid is om DGW-ers in de regio te detacheren zodat er goede kennisoverdracht is. Hierbij investeert DGW om nieuwe kansen te creëren.

5.2.3 ‘Veiligheid’

DGW hanteert de stijl ‘netwerksturing’ bij het vraagstuk veiligheid grote rivieren. In gevallen dat pijnlijke maatregelen nodig zijn op lokaal niveau, is het nodig om vanuit duidelijke kaders gemeenten de kans te geven om de noodzakelijke maatregelen te treffen zodanig dat het de minste problemen oplevert. Dit onder het motto: als jullie het niet zelf doen, dan dwing je ons om in te grijpen. Wij adviseren DGW om meer vanuit deze houding te opereren.

Rond majeure ruimtelijke planvorming op de lange termijn zou DGW voor een meer adaptieve benadering moeten zoeken. Het valt ons op dat DGW in de regionale processen rond het uitvoeringsprogramma Noordvleugel van de nota Ruimte geen commitment afgeeft aan regionale actoren zonder dat er interdepartementale afstemming heeft plaats gevonden. Op zichzelf is dit logisch vanwege de eenheid van het kabinetsbeleid, maar DGW zou in onze ogen een sterkere interdepartementale positie kunnen creëren door ‘via de band’ – de regionale partners – het veiligheidsbelang ook op rijksniveau aan urgentie te laten winnen. We nemen ook waar dat DGW een meer adaptieve houding zou kunnen aannemen en kan proberen om mee te koppelen met andere interdepartementale belangen. Zicht hierop blijkt niet uit de interviews, maar is er wellicht wel. Wij doen de suggestie om voor ruimtelijke kwaliteit naar de collega departementen LNV en VROM te kijken.

5.2.4 ‘Minder regels’

Gegeven de effectieve sturing, die DGW bij dit probleem geeft, bevelen wij aan om de gekozen sturingsstrategie niet aan te passen. Wel zou de sturingsstrategie voor en door interne betrokkenen explicieter gemaakt kunnen worden.

6 COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van Verkeer en Waterstaat: DG Water RWS RIZA
Project	: Sturingsfilosofie DG Water
Dossier	: X1250-01.001
Omvang rapport	: 35 pagina's
Auteurs	: drs. Ytsen Deelstra, drs. Sibout Nooteboom en prof. dr. ing. Geert R. Teisman
Bijdrage	: Annemieke Hendriks, Begeleidingscommissie: Anouk te Nijenhuis, Erna Ovaa, Erik Pool, Peter Regoort, Jan Schoot Uiterkamp, Jaap Verhulst, Dick Verploegh, Felix Wolf
Projectleider RIZA	: ir. Erna Ovaa
Projectleider DGW	: ing. Peter Regoort
Datum	: 11 november 2005

BIJLAGE 1 Projectplan Sturingsfilosofie DGW²: bewust kiezen en kennis delen

1 Probleembeschrijving

Bij de ontwikkeling van beleid en het voeren van de regie over de implementatie van het beleid, kiezen DGW-medewerkers hun sturingsstrategieën op basis van eerdere ervaringen binnen de beleidsdossiers, op basis van overleg met collega's en management, en op basis van persoonlijke inzichten, intuïties en affiniteiten. De selectie van sturingsstrategieën vindt zodoende maar ten dele bewust plaats en de afwegingen die er aan vooraf zijn gegaan zijn niet altijd transparant. De keuzes hebben bovendien een particulier karakter: de opvattingen over de gewenste sturingsfilosofie van DGW in de verschillende dossiers worden niet met elkaar gedeeld. Verder is vergelijk met andere relevante sturingsfilosofieën niet goed mogelijk, terwijl dit mogelijk wel gewenst kan zijn. Zo heeft de bestuursraad van het ministerie van Verkeer en Waterstaat ook ideeën over de ministeriebreed te hanteren sturingsfilosofie.

Het is niet gezegd, dat met de huidige meer intuïtieve keuze van sturingsstrategieën per se minder effectief beleid wordt gevoerd. Deze werkwijze brengt echter wel een aantal problemen met zich mee. Genoemd kunnen onder meer worden de indruk die DGW naar buiten maakt en door het ontbreken van een intern referentiekader is het voor DGW moeilijk na te gaan of de juiste keuzes zijn gemaakt.

Uiteraard is het niet mogelijk om 'objectief' juiste keuzes te maken ten aanzien van sturingsstrategieën. Dit onder meer omdat er verschillende bestuurskundige scholen (visies) bestaan en de keuze van de 'juiste' school niet op basis van deterministische afwegingen alleen plaatsvindt. Onder een juiste keuze wordt hier verstaan: een expliciete en onderbouwde keuze die binnen DGW breed wordt gedragen.

In de praktijk worden de begrippen sturingsstrategie en sturingsfilosofie gemakkelijk door elkaar heen gebruikt. Hierdoor ontstaan eenvoudig communicatiemisverstanden. Onderstaand is aangegeven hoe wij hier tegenaan kijken.

Sturingsstrategie: het gereedschap

Te onderscheiden in:

- de 'wat' vraag:
de keuze van de te nemen (proces)stappen in het beleid met het oog op het bereiken van een bepaald doel; in ieder fase van de beleidscyclus moet deze keuze opnieuw worden gemaakt; in combinatie met
- de 'hoe' vraag:
de positionering van de centrale actor (ic DGW) ten opzichte van de andere actoren in het betreffend beleid (EU, andere ministeries, koepels en maatschappelijke actoren) en in de uitvoering (RWS, provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke actoren), o.a. tot uiting komend in de 'gedragingen' van de DGW-medewerkers en de bijbehorende ontwikkeling en inzet van juridische, financieel-economische en/of communicatieve instrumenten.

² DGW: Directoraat Generaal Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Dossierstrategie

Binnen ieder dossier wordt een mix aan sturingsstrategieën ingezet, welke verondersteld wordt toegesneden te zijn op de specifieke problematiek en omgeving van het dossier.

Deze mix noemen we hier: de dossierstrategie.

Sturingsfilosofie

De visie van DG Water welk gereedschap bij voorkeur moet worden toegepast in elke dossierstrategie. Anders verwoord:

Gedeelde opvattingen binnen DG Water over de vraag welke sturingsstrategieën bij welke kenmerken van de situatie de komende jaren de voorkeur geniet en om welke redenen. Deze sturingsfilosofie dient richtinggevend te zijn over alle dossiers heen, maar dient ook steeds weer ter discussie te staan. Tegen de achtergrond van een gedeelde sturingsfilosofie kunnen bewust keuzes worden gemaakt en uitgedragen.

2 Doel project

Het samen met DGW ontwikkelen van een levende, dus niet-statische DGW-brede sturingsfilosofie, die DGW in de verschillende beleidsdossiers in staat stelt op basis van gedeelde inzichten bewust bepaalde sturingsstrategieën te kiezen en deze keuze aan te passen aan veranderende omstandigheden.

3 Aanpak en tussenproducten

In uw offerte staat een uitgebreide beschrijving van uw voorstel voor de aanpak. U motiveert uw aanpak. Onderstaand is een aanpak voorgesteld zoals wij die voorstellen. Het betreft hier nadrukkelijk een voorstel waarvan afgeweken kan worden.

Wij stellen een aanpak in een aantal stappen voor. Per stap worden tussenproducten opgeleverd.

Stap 1: Quick scan en DGW presentatie

Het project start met een quick and dirty scan van sturingsstrategieën die binnen een drietal beleidsdossiers bij DGW worden toegepast. Het projectteam zal dit samen met de opdrachtnemer uitvoeren. Deze scan kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd door in één sessie de toegepaste sturingsstrategieën van de dossiers te achterhalen. Aan de hand van een door de opdrachtnemer uit te voeren prikkelende DGW-brede presentatie over sturing en sturingsfilosofieën, gelardeerd aan de hand van de resultaten van de quick scan wordt het onderwerp sturing bij DGW op de agenda gezet. Suggesties voor een andere wijze waarop sturing op de DGW-agenda kan worden gezet, worden gewaardeerd.

Deelproduct: Presentatie sturingsfilosofieën en strategieën en kort verslag van presentatie

Stap 2: theoretisch kader

Het kort uitwerken van een theoretisch kader van sturingsstrategieën, behorend bij verschillende kenmerken van het beleidsprobleem en van de beleidsomgeving, tot een geschikt analyse-instrument. Onderstaand wordt een mogelijk theoretisch kader voorgesteld. Andere kaders zijn ook mogelijk. U wordt verzocht gemotiveerd een kader voor te stellen in uw offerte.

Een mogelijke theoretisch kader kan een schema zijn als:

Wijze van sturing	Typische kenmerken beleidsprobleem	Kenmerken beleidsomgeving (cq krachtenveld)	Sturingsstrategieën (rijks)overheid
hervorming			
beleidsanalyse			
onderhandelen			
samen leren			
benutten discourses			

Bij typische kenmerken van een beleidsprobleem gaat het bijvoorbeeld om de mate waarin er nog onzekerheid is over het probleem en over de mogelijke oplossingen. Bij typische kenmerken van de beleidsomgeving kan men denken aan de gevoelde urgentie bij relevante partijen ten aanzien van het probleem, de mate waarin er, bijvoorbeeld in verschillende regio's van Nederland, verschillen bestaan in het krachtenveld, etc.

Deelproducten:

- een logisch consistent palet aan sturingsstrategieën (voor de rijksoverheid), behorend bij verschillende typische kenmerken van het beleidsprobleem, en van de beleidsomgeving;
- een toelichting ten aanzien van de wijze waarop dit palet is ontwikkeld, en de keuzes die hierbij zijn gemaakt

Stap 3: interviews

a. binnen DGW

Het voeren van maximaal 12 interviews, met een selectie van medewerkers uit een aantal verschillende beleidsdossiers, om een helder beeld te krijgen van:

- de mate waarin zij de probleembeschrijving herkennen;
- hun visie op (de typische kenmerken van) de beleidsproblemen binnen hun dossier;
- hun perceptie van de beleidsomgeving;
- de sturingsstrategieën die zij (of hun voorgangers) derhalve hebben gekozen;
- hun beoordeling van de werking van deze strategieën.

Voor de selectie van beleidsdossiers wordt gedacht aan het niveau van subdossiers, waarbij vervolgens een aantal interviews per subdossier worden gehouden. Het gaat om gesprekken met één of maximaal twee personen per interview. De selectie van subdossiers wordt gemaakt door DGW, in overleg met de begeleidingscommissie.

b. extern betrokkenen

Het voeren van maximaal 5 interviews met externe betrokkenen op:

- hun visie op (de typische kenmerken van) de betreffende beleidsproblemen;
- hun perceptie van de beleidsomgeving;
- de sturingsstrategieën die zij DGW zagen/zien hanteren;
- hun beoordeling van de werking van deze strategieën.

Wat betreft de selectie van externe respondenten wordt gedacht aan ervaringsdeskundigen, die in hun werk te maken hebben (gehad) met DGW, maar ook aan meer wetenschappelijk betrokkenen, die kennis hebben ontwikkeld ten aanzien van sturing van rijksoverheden bij de implementatie van beleid. Tot de selectiecriteria hoort bovendien dat respondenten momenteel

niet in een zodanige strategische verhouding tot DGW staan, dat dit het gesprek al te zeer beïnvloedt.

Opmerkingen:

- De interviews met medewerkers van DGW en met extern betrokkenen kunnen parallel worden gevoerd. Ter voorbereiding van de interviews worden vragenlijsten ontwikkeld op basis van het in stap 1 ontwikkelde theoretisch kader, die als leidraad kunnen dienen voor het gesprek. Deze vragenlijsten worden in overleg met de begeleidingscommissie vastgesteld. De vragenlijsten voor de medewerkers van DGW en voor de extern betrokkenen kunnen onderling verschillend zijn.
- Verslaglegging van de interviews is onderdeel van de offerte-aanvraag.

Deelproducten:

- Vragenlijsten voor de interviews;
- Verslagen van de interviews.

Stap 4: inventarisatie extern gehanteerde sturingsfilosofieën

Een korte inventarisatie van een beperkt aantal toegepaste sturingsfilosofieën in de omgeving van DGW. Bijvoorbeeld: sturingsfilosofie Bestuursraad V&W. Deze inventarisatie vindt plaats aan de hand van door DGW aangereikte informatie. Eventueel wordt een enkel interview gehouden. Indien de opdrachtnemer kennis heeft van voor DGW relevante sturingsfilosofieën, kan voorgesteld worden deze mee te nemen.

Deelproduct: korte beschrijving van voor DGW relevante sturingsfilosofieën

Stap 5: analyse en synthese

De uitkomsten van de gesprekken worden geanalyseerd op onderlinge overeenkomsten en verschillen in de mate van herkenning van de problematiek, factoren die de keuze van strategieën in de praktijk hebben bepaald, beelden van DG Water bij externe deskundigen, en nader te bepalen aspecten. De uitkomsten worden vergeleken met de verwachtingen op volgens de theoretisch kaders en de extern gehanteerde sturingsfilosofieën. Tegen deze achtergrond worden aanzetten geformuleerd voor de wijze waarop synthese tot een 'sturingsfilosofie DGW' kan plaatsvinden.

Deelproduct:

- analysetabellen van de interviews,
- rapportage van de analyse en voorstel voor synthese.

Stap 6: presentatie van de resultaten van analyse en discussie over aanzet synthese

De resultaten van de interviews en van de analyse worden besproken met een publiek tenminste bestaande uit een aantal medewerkers DGW en directieamleden van DG-Water. Met de discussie wordt beoogd het onderwerp nader neer te zetten binnen DGW en de kaders voor de 'sturingsfilosofie DGW' (de synthese) zo helder mogelijk te krijgen. Wij vragen u verschillende suggesties te geven over de wijze waarop deze discussie plaats kan vinden en een gemotiveerde keuze.

De logistieke organisatie van een eventuele bijeenkomst zal worden verzorgd door de begeleidingsgroep.

Deelproduct: opzet presentatie, discussie en verslag resultaten discussie DGW

Stap 7: opstellen van een sturingsfilosofie DGW.

Opstellen van de aanbevelingen voor de sturingsfilosofie. Onderdeel van de aanbevelingen is een voorstel voor een praktische werkwijze waarop de sturingsfilosofie aangepast kan worden aan de veranderende omstandigheden.

Verwacht wordt dat het - voor gedragen aanbevelingen - noodzakelijk zal zijn enkele gesprekken te voeren met in ieder geval de directie van DGW.

Deelproduct: Aanbeveling voor sturingsfilosofie DGW en een werkwijze om deze te onderhouden.

Stap 8: presentatie van de aanbevelingen bij DGW

Deelproduct: opzet presentatie en presentatie.

4 Eindproduct

Korte en heldere notitie met een beschrijving van de aanbevelingen voor de sturingsfilosofie DGW en de motivering voor de gemaakte keuzes. Een praktische handreiking aan de hand van een aantal dossiers van keuzes van strategieën in verschillende omstandigheden. Korte beschrijving van de aanbevelingen voor een praktische werkwijze om deze filosofie te onderhouden.

5 Doorlooptijd

Het onderzoek zal worden uitgevoerd in één fase.

Beoogd wordt het onderzoek zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 1 mei 2005 te starten en in oktober 2005 gereed te hebben.

6 Organisatie

Het project zal inhoudelijk worden begeleid door een begeleidingsgroep.

Samenstelling:

Voorzitter begeleidingsgroep en projectleider vanuit DGW: Peter Regoort (DGW)

Felix Wolf (DGW);

3 – 5 medewerkers van DGW;

Erna Ovaa (RWS-RIZA, RWS-RIZA);

Jan Schoot Uiterkamp (RWS-RIZA);

De contractuele projectbegeleiding zal worden uitgevoerd door Aja Arnou (V&W/RIZA).

BIJLAGE 2 **Verantwoording**

Stappen

In dit project hebben we op hoofdlijnen de volgende stappen doorlopen:

- Quickscan sturing door DGW
- Prikkelende lezing door Geert Teisman voor alle DGW-ers als aftrap van het project
- Formuleren theoretisch kader en interview leidraad
- In- en externe interviews
- Analyse en synthese: hoe stuurt DGW en is de gekozen sturingsstijl passend?
- Formuleren aanzet tot sturingsfilosofie
- Lezing door Geert Teisman voor alle DGW-ers over de resultaten van het project en discussie over het vervolgproces

Waar relevant lichten de deze stappen nader toe

Quickscan

In een brainstormsessie met de begeleidingscommissie hebben we een aantal dossiers van DGW geanalyseerd. De resultaten hiervan zijn verwerkt in de prikkelende lezing van Geert Teisman voor alle DGW-ers als aftrap van het project. Tevens leverde de quiscan inspiratie op voor het verder aanscherpen van het theoretisch kader.

Theoretisch kader

Bij de start van het project hebben we in samenwerking met prof. Geert Teisman de voorzet voor het theoretisch kader uit het projectplan (zie bijlage 1) verder aangescherpt. De vijf sturingsstijlen zijn hiervan het resultaat. Vervolgens hebben we mede op basis van de interviews en op basis van beschikbare bestuurskundige theorie situatiekenmerken gekoppeld aan de vijf sturingsstijlen. Het resultaat hiervan is weergegeven in hoofdstuk 4.

Interviews

De volgende stap in het project bestond uit het afnemen van in- en externe interviews met als doel om de huidige sturingspraktijk van DGW in kaart te brengen. De interne interviews waren er opgericht om de praktijk rond de volgende dossiers in beeld te brengen, zodat deze als voorbeelden kunnen dienen in deze sturingsfilosofie en zodat de respondenten zich meer bewust zouden worden van hun eigen sturingsstijlen:

- KRW ;
- WB21;
- Regie KRW/WB21;
- Internationaal;
- IWW;
- RvR;
- Uitvoeringsprogramma's Nota Ruimte (Noordvleugel);
- Kust (Risicobeheersing Buitendijks).

De externe interviews waren bedoeld om een algemeen beeld van de DGW sturing op te halen en om te kunnen nagaan of de interne beleving strookt met de externe beleving.

De gebruikte interviewleidraad voor de interne en externe interviews is opgenomen in bijlage 3 Een lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 4.

Theorie en praktijk verbinden: aanpak analyse

Invalshoeken voor de analyse

Om de sturingsfilosofie te voorzien van voorbeelden van de wijze waarop DGW in de praktijk zijn de hierboven genoemde dossiers onderzocht. Voor de analyse is de indeling in dossiers minder geschikt. Er is veel samenhang tussen dossiers. Meerdere dossiers leveren een bijdrage aan het oplossen van verschillende maatschappelijke vraagstukken. Daarom is er voor gekozen om de analyse langs de lijnen van vier maatschappelijke thema's uit te voeren.

Het betreft de volgende thema's (met daarachter weergegeven welke dossiers voor dit thema relevant zijn):

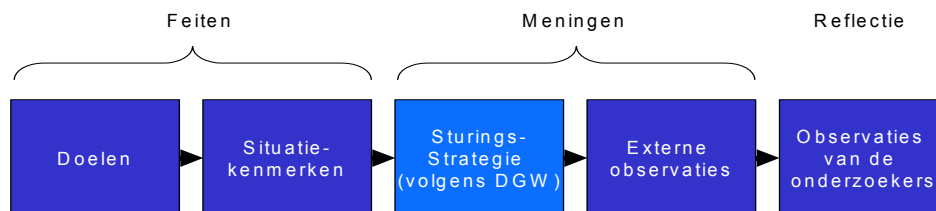
1. *Schoon water* (KRW, KRW/WB21, Internationaal, IWW)
2. *Wateroverlast* (WB21, RvR, KRW/WB21, Uitvoeringsprogramma's Nota Ruimte, IWW, Internationaal)
3. *Veiligheid* (RvR, Kust, Uitvoeringsprogramma's Nota Ruimte, Internationaal)
4. *Minder regels* (IWW)

Deze thema's zijn niet geheel gelijksoortig. 'Schoon water' is een beleidsdoel, 'Wateroverlast' is een beleidsprobleem, 'Veiligheid' is vervolgens weer een beleidsdoel, terwijl 'Minder regels' in feite een politiek doel is. Dat we tot deze indeling toch handhaven, heeft de volgende redenen:

- Het beleidsdoel bij het thema 'Wateroverlast' is niet geheel éénduidig, rondom het probleem spelen meerdere doelstellingen een rol, uit de gesprekken is echter gebleken dat 'Wateroverlast' een duidelijk herkenbaar thema is.
- 'Minder regels' is als apart thema gekozen omdat de IWW (de belangrijkste activiteit van DGW in dit kader) enerzijds inhoudelijk samenhangt met de andere thema's, maar omdat het opstellen van de IWW anderzijds een te onderscheiden sturingsvraag in zichzelf is.

Opbouw van de analyse

In de analyse van de thema's maken we een onderscheid tussen feiten, meningen en oordelen. Onderstaand schema maakt duidelijk wat hier onder wordt verstaan.



Figuur 3: opbouw van de analyse

Onder doelen worden politieke, bureaupolitieke en maatschappelijke doelen verstaan. Onder de kop 'Situatiekenmerken' wordt de situatie van DGW omschreven die aanleiding is voor de keuze van de (combinatie van) sturingsstijl(en). Onder de kop 'Sturingsstrategie' wordt aangegeven welke sturingsstijlen DGW blijkens de interviews toepast. De externe observaties betreffen percepties van partners van DGW. Onder de kop 'observaties van de onderzoeker

wordt gereflecteerd over de door DGW ingezette sturingsstrategie, met als doel de interne discussie over sturing los te maken. In de hoofdtekst zijn samenvattingen van de analyses van de vier thema's opgenomen, in bijlage 5 is de uitgebreide versie opgenomen.

Daarnaast zijn externe sturingsfilosofieën geïnventariseerd om inspiratie op te doen. Deze inventarisatie is opgenomen in bijlage 6

Formuleren van de sturingsfilosofie

Op basis van de analyse van de dossiers en een analyse van de patronen zichtbaar over de dossiers heen is deze aanzet tot een sturingsfilosofie geformuleerd.

BIJLAGE 3 Interviewleidraad**Interne interviews**

1
8 november 2005

Interview-leidraad Vragen

Wat is jouw schets van het dossier?

1. Schets het inhoudelijk vraagstuk
2. Wat zijn de problemen en hoe weet je dat
3. Wat zijn de instrumenten en waarom zijn dit de instrumenten waar je mee werkt

1. Wat wil DG-W in dit dossier?
 1. Hoe weet je dat en hoe verifieer je dat?
 2. Waar komt het probleem / de ambitie / jullie inzet vandaan (politiek, persoon)
2. Welke actoren hebben een belang in dat dossier?
 1. Welke zijn betrokken en welke niet?
 2. Wat is hun belang en hoe weet je dat
 3. Hoe gewichtig is dat belang in relatie tot jullie belang
3. Op welke verandering stuurt DGW aan?
4. Welke actoren moeten volgens jou actie ondernemen en waarom?
 1. Wat doen jullie zelf, wie sturen jullie aan, hoe stuur je het netwerk, wat heb je geleerd en hoe weet je wat anderen van je verlangen en hoe speel je daarop in?
5. Wat is jouw bijdrage om het dossier verder te brengen?
6. Wat doet DGW zodat deze acties gaan lopen en wat doet DGW als de acties niet gaan lopen
7. Hoe verloopt het dossier?
 1. Wat zijn er kansen?
 2. Wat zijn de drie belangrijkste problemen?
8. Waardoor verloopt het zoals het doet?
9. Wat wens je het meest dat er verbeterd?

DHV in opdracht van: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

2
8 november 2005

Interview-leidraad Reflectie

- Toelichting op theorie (soorten strategieën)
- Dossier: duiding van de gebruikte sturingsstrategie
- Reflectie op de situatie:
 - Overzicht situatie
 - Gesprek over succesvol gedrag / interventies

DHV in opdracht van: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Externe interviews

8 november 2005 1

Inleiding

- DG Water wil een sturingsfilosofie formuleren
- Een sturingsfilosofie is een visie: welke manier van sturen is in welke situatie effectief?
- DHV en prof. Geert Teisman koppelen bestuurskundige theorie over sturing aan praktijkvoorbeelden
- Interviews om de praktijk op te halen:
 - **Interne interviews (12) de belangrijkste thema's**
 - **Externe interviews (5) een blik van buiten naar binnen: hoe vindt u dat DG Water stuurt?**

DHV in opdracht van: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

8 november 2005 2

Structuur interview

- Een algemeen deel:
 - Hoe kijkt u over het geheel genomen tegen DG Water?
 - Van welke beleidsthema's kent u DG Water?
- Een specifiek deel (per thema):
 - Hoe ziet u de context van een beleidsthema?
 - Wat vindt u van het optreden van DG Water in de context van het thema?

DHV in opdracht van: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Vragen externe interviews sturingsfilosofie DG Water

8 november 2005

3

Algemeen

1. In welke voor u relevante beleidsthema's speelt DG Water een rol?
2. Hoe ziet u DG Water in het algemeen?
3. Welke rollen vervult DG Water volgens u?
4. Heeft u tips voor DG Water om effectiever te sturen?

Per beleidsthema

1. Wat wil DG Water volgens u bereiken?
2. Welke actoren spelen er volgens u een rol en wat zijn hun doelen?
3. Wat zijn uw doelen?
4. Hoe verhouden deze doelen zich tot elkaar?
5. Wie heeft de meeste invloed en waar blijkt dat uit? Wie stuurt het meest en wie het effectiefst?
6. Wat is de rol van DG Water en hoeveel invloed heeft DG Water?
7. Hoe stuurt DG Water volgens u?
8. Wat zou er gebeuren als DG Water niet betrokken zou zijn?
9. Wat moet DG Water doen om van het thema een succes te maken?

DHV in opdracht van: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

BIJLAGE 4 Lijst van geïnterviewden**Intern DGW**

Jaap Verhulst	Regie KRW/WB21
Sylvia Schikhof	Regie KRW/WB21
Sjoerd van Dijk	KRW
Pieter Vermeer en Niels Vlaanderen	KRW MKBA
Jelte Bosma	WB21 (inclusief watertoets)
Wino Aarnink	RvR
Joost Buntsma	RvR
Bob Dekker	Internationaal/Hoogwater
Pieter Kroes	Baggerproblematiek
Jos van Dalen	Waterwet
Sjoerd Hoornstra	Risicobeheersing buitendijks
Wim van Urk	Uitvoeringsprogramma nota Ruimte

Extern DGW

Kees de Ruiter	Directeur Platteland Ministerie van LNV
Tineke Ruijgh- van der Ploeg	Hoogheemraad van Delfland
Lambert Verheyen	Dijkgraaf van waterschap Aa en Maas
Ton Spoor	Voorzitter VEMW
Eduard Dame	Permanente Vertegenwoordiging Brussel

BIJLAGE 5 Toelichting situatiekenmerken thema's**1. Schoon water*****Afhankelijk van andere actoren voor de uitvoering***

DGW is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen. Deze verantwoordelijkheid ligt bij waterschappen, provincies, gemeenten en bij DG RWS. DGW is van deze partijen afhankelijk om de doelen van de KRW te halen. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is politiek verantwoordelijk voor de implementatie van de KRW.

Verantwoordelijk voor de afspraken met de EU

De EU spreekt vanaf 2015 de lidstaten aan op afgesproken doelen. Indien deze doelen niet worden gehaald, volgen boetes. De doelen worden vastgelegd in stroomgebiedsplannen, die in 2009 bij de EU ingediend moeten zijn. DGW is verantwoordelijk voor het indienen van de plannen van Nederland als lidstaat. Tevens is DGW de eerste ambtelijke organisatie waar eventuele boetes zullen binnenkomen. In de plannen worden afspraken gemaakt met Brussel over:

- De hoogte van de normen voor bepaalde stoffen (lidstaten hebben een zekere ruimte om een strenge of minder strenge norm toe te passen) per stroomgebied.
- De maatregelen die getroffen zullen worden.
- Het tempo van de maatregelen en doelrealisatie. Ontheffingen kunnen aangevraagd worden als blijkt dat het tempo tot onnodig hoge kosten leidt.

Regisseur van overall planproces

Om te zorgen dat Nederland als lidstaat straks aan de KRW voldoet heeft DGW een proces ontworpen waarin waterschappen, provincies, gemeenten en RWS per stroomgebied gezamenlijk de benodigde plannen maken die gericht zijn op het halen van de afgesproken doelen. Dit proces is in volle gang en het procesontwerp staat niet meer ter discussie. Daarmee is de huidige procesinrichting een kenmerk van de situatie geworden. Als regisseur stuurt DGW in dit proces top-down op de inrichting van het werkproces, nodig om de plannen te kunnen maken. Het formuleren van de inhoud van de plannen en het bereiken van overeenstemming over de inzet die elk van de actoren zal plegen is de verantwoordelijkheid van de actoren in het stroomgebied zelf. Een middel dat DGW gebruikt als regisseur om het proces op gang te houden is de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer (de zogeheten decembernota's).

Rijksbijdrage is nog niet gereserveerd

Op dit moment is geen rijksbudget gereserveerd om de regionale maatregelen per stroomgebied van cofinanciering te voorzien. Dit maakt de onderhandelingsinzet van DGW naar de regionale actoren onzeker. DGW stuurt erop aan via decembernota's over de voortgang van de implementatie de landelijke politiek te bewegen om geld te reserveren zodat maatregelen kunnen worden gefinancierd die niet genomen kunnen worden doordat de actoren in de stroomgebieden geld te kort komen.

Omvang opgave en consequenties nog niet bekend

Op dit moment is nog niet helder wat de omvang van de opgave is. Financiële consequenties van maatregelen worden nog doorgerekend. De mate waarin de maatregelen bijdragen aan het

bereiken van de doelen is met onzekerheden omkleed. DGW laat een Kentallen Kosten-Baten Analyse (KKBA) uitvoeren om hierop meer zicht te krijgen.

Tevens is niet helder voor de actoren hoe zal worden omgegaan met eventuele boetes die de EU kan uitdelen als afgesproken doelen niet worden gehaald, of als afgesproken maatregelen niet zijn uitgevoerd. DGW zet erop in de boetes, die op lidstaatniveau binnenkomen, te kunnen doorsturen naar de veroorzaker op regionaal of lokaal niveau.

Persoonlijke netwerken relatief beperkt

Tot slot neemt DGW zelf waar dat het persoonlijke netwerk met sleutelpersonen relatief beperkt is. Slechts enkelen binnen DGW kennen waterschaps- en provinciebestuurders en de ambtelijke top.

2. Wateroverlast

Afhankelijk van andere actoren voor de uitvoering

Net als voor schoon water is DGW voor het voorkomen van wateroverlast afhankelijk van de uitvoeringskracht van waterschappen, provincies en gemeenten; en voor de rijkswateren van RWS. Een belangrijke beleidslijn voor het voorkomen van wateroverlast is Water Beheer in de 21^e eeuw (WB21). WB21 is ontstaan op initiatief van de waterschappen en provincies en is vastgelegd in het eerste Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). DGW was hiervan penvoerder. In het NBW is de doorbraak vastgelegd om het waterbeheer inhoudelijk op een andere leest te schoeien. De focus is verschoven van afvoer en bescherming naar ruimte voor water (overloop- en retentiegebieden, etc). Omdat de premisse is verlaten dat het watersysteem zodanig 'geregeld' kan worden dat het altijd inpasbaar is, is water een belang geworden waarmee rekening gehouden moet worden. Het NBW richt zich echter niet primair op doelbereiking via ruimtelijke plannen. In het NBW is afgesproken dat een gezamenlijk uitvoeringsprogramma wordt opgesteld dat uiteraard ook gerealiseerd gaat worden. Dit programma richt zich erop om in 2015 de overlast te hebben geminimaliseerd. Een eerste raming is dat het totale programma ongeveer €8 miljard gaat kosten. Het grootste gedeelte van deze maatregelen moet door de regionale en lokale waterbeheerders worden uitgevoerd en gefinancierd.

€100 miljoen als smeermiddel

DGW heeft voor WB21 €100 miljoen op de rijksbegroting weten te reserveren om regionale projecten van cofinanciering te voorzien. Gezien het geraamde totaalbedrag voor de opgave is dit een zeer gering bedrag dat vooral gezien moet worden als smeermiddel om regionale processen op gang te brengen.

Water is een minder urgent probleem

Naast het NBW en de maatregelen van WB21 kan veel overlast voorkomen worden door in ruimtelijke plannen rekening te houden met het waterbelang. DGW neemt daarom deel aan het besluitvormingsproces voor de majeure ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland, die worden opgepakt in het kader van het uitvoeringsprogramma Nota Ruimte. DGW brengt in deze processen waterkennis in en probeert via de interdepartementale besluitvorming invloed uit te oefenen op de rijksinzet in deze processen. DGW is in dat opzicht één van de rijksspelers naast EZ, VROM, LNV en V&W DGP. Rondom deze uitvoeringsprogramma's merkt DGW dat wateroverlast een minder urgent probleem is dan andere vraagstukken.

Persoonlijke netwerken relatief beperkt

Tot slot neemt DGW net als rond het thema ‘schoon water’ waar dat het persoonlijke netwerk met sleutelpersonen relatief beperkt is. Slechts enkelen binnen DGW kennen waterschaps- en provinciebestuurders en de ambtelijke top.

3. Minder regels***Politieke wind mee***

Het probleem van de regeldichtheid in Nederland is door het kabinet urgent verklaard. Daarom is ook op watergebied gezocht naar mogelijkheden om tot minder regels en lagere administratieve lasten te komen. Het formuleren van de Integrale Waterwet (Waterwet) is de oplossing waarvoor V&W heeft gekozen. De Waterwet kan dan ook rekenen op ruime politieke aandacht en de Staatssecretaris heeft politieke steun en ook het mandaat om de Waterwet snel te realiseren. In termen van situatiekenmerken:

- DGW werkt aan een urgent probleem.
- DGW heeft via de staatssecretaris het mandaat om het probleem op te lossen.

DGW is in de lead

Het feit dat de staatssecretaris politiek gezien aan zet is om de Waterwet te realiseren maakt dat DGW als aangewezen organisatieonderdeel van V&W in de lead is om de wet te realiseren. Deze positie is zowel intern binnen V&W als extern bij medeoverheden en maatschappelijke organisaties onbetwist. Daarnaast is DGW formeel ook aan zet om de wetteksten te formuleren.

BIJLAGE 6 Externe sturingsfilosofieën

Extern gehanteerde sturingsfilosofieën kunnen inspiratie opleveren voor DGW. De volgende sturingsfilosofieën hebben we geïnventariseerd om mee te nemen in de analyse:

- *Is dit een passend instrument?* Door Hufen en Koppenjan. Samenvatting: in dit artikel worden ervaringen met sturingsfilosofieën aangedragen een door bestuurskundigen geanalyseerd. Hun analyse is dat de inzichten wel op prijs worden gesteld maar praktische toepassing beperkt is. Bestuurskundigen komen wel met goede vragen maar niet met goede antwoorden. Bestuurskundigen zouden meer betrokken moeten worden bij de beleidspraktijk.
- *Kabinetvisie andere overheid.* Samenvatting: Over het belang van de civil society als legitimator van veranderprocessen en overheidsingrijpen. De overheid moet minder sturingspretenties hebben en de bal vaker terugleggen.
http://www.minbzk.nl/contents/pages/1667/kabinetvisie_andereoverheid_11_03aangepast.pdf.
- *Regeerakkoord Balkenende II* - wordt ook kort samengevat in kabinetvisie andere overheid.
- *Code interbestuurlijke verhoudingen*
(http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/interbestuurlijke/code/publicaties/code).
- *Sturingsvisie V&W.*
- *Ondernemingsplan RWS.* Samenvatting: rollen voor RWS in netwerkmanagement: regisseur, infraprovider, verkeersmanager, watermanager..
- *Transitiemanagement.* Centraal idee is dat de overheid aan voortrekkers uit de civil society en bedrijven verandervoorstellen vraagt (en ook zichzelf op een meer integrale manier organiseert om vanuit het publiek belang geloofwaardige "partner" in dat proces te kunnen zijn). Deze verandervoorstellen kunnen in samenspraak met burgers worden ontwikkeld.
- *Evalueren om te leren.* Dit rapport vormt een soort handreiking voor beleidsevaluaties van DGM/DGR door de EUR (Teisman) en DHV. Centraal staat wat wij "samen leren" noemen (dus niet zozeer om afrekenen a la rekenkamer).
- *Toets op ruimtelijke kwaliteit.* Een studie van EUR (Teisman) met hulp van DHV in opdracht van VROM/DGR waarin is geconstateerd dat een "toets" niet werkt maar dat DGR zich beter bewust moet worden van haar dilemma's en meerdere strategieën tegelijk moet hebben.
- VROM/DGM doet momenteel innovatieve experimenten in het programma "beleid met burgers"; waaronder publieksparticipatie in het beleid voor de fysieke leefomgeving.

- *Overheid in spagaat*, Kalders e.a.. Samenvatting: verslag van een verkennend onderzoek van BZK over de paradoxen die ontstaan door de toenemende horizontalisering. Dubbele pet, sturingspagaat, verantwoordingsbocht, horizontale vermomming, verticale reflex.
- *Je gaat er over of niet*. Cie Grave (Rijksbrede takenanalyse Advies Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie). juni 2005. Met als aanbevelingen o.a.: grijp in als het niet werkt, voer een toets op bestuurlijke drukte in, bevorder het vermogen tot samenwerking.
- *Sturingsmodaliteiten in het milieubeleid*, CSTM/Twente en DHV. Gaat o.a. in op het opvoeren van de "druk" op een maatschappelijk systeem om schoner te worden.