

Verdeel(*de*) verantwoorde elijkheid

**Een reflectie op samenwerking bij
de aanpak van droogte in de Achterhoek**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Myrthe van Delden

Martin Schulz

Mark van Twist

T.A.M. (Myrthe) van Delden MSc

Myrthe van Delden is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij studeerde Bestuurs- en Organisationswetenschappen aan de Universiteit Utrecht en rondde haar master Management of Governance Networks af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam met een onderzoek naar de invloed van nudging op de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

dr. J.M. (Martin) Schulz

Martin Schulz (1980) is als co-decaan van de NSOB verantwoordelijk voor het Promotieprogramma. Daarnaast is hij als adjunct-directeur van de NSOB Denktank verantwoordelijk voor verschillende onderzoekstrajecten. Schulz promoveerde in 2010 aan de Universiteit van Tilburg op het proefschrift 'De commissie: over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim'. Zijn onderzoeken richten zich op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid van het snijvlak van politiek en bestuur. Schulz is regelmatig secretaris van onderzoeks- en adviescommissies.

prof.dr. M.J.W. (Mark) van Twist

Prof.dr. M. (Mark) J.W. van Twist is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvies in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding internal auditing & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance en lid in buitengewone dienst van het College van de Algemene Rekenkamer.

Inhoudsopgave

- 1. Tijdperk van extremen → 4**
 - 1.1 Van strijd tegen het water naar extreme droogte → 5
 - 1.2 Perspectieven op de problematiek → 7
 - 1.3 Verantwoordelijkheidsverkenning vanuit taal, tijd en tafel → 8

 - 2. ‘Droogte’ in de Achterhoek → 10**
 - 2.1 Taal, tijd en tafel van ‘droogte’ → 10
 - 2.2 Een talige uitdaging → 13
 - 2.3 Een temporele uitdaging → 15
 - 2.4 Een tafel als uitdaging → 16
 - 2.5 De cirkels doorbreken → 20

 - 3. Opwaartse dynamiek creëren → 23**
 - 3.1 Van cirkel naar spiraal → 23
 - 3.2 Intervenieren met taal, tijd en tafel → 24
 - 3.3 Nieuwe dilemma’s ontdekken → 27
 - 3.4 Omgaan met grenzen → 30

 - 4. Verdeel(de) verantwoordelijkheid → 34**
- Bijlage 1 – Overzicht respondenten → 37**
- Bijlage 2 – Overzicht geraadpleegde stukken → 38**

1. Tijdperk van extremen

Skippyballen

In de zomer van 2018 wordt er een nieuw record neergezet: 1976 is niet langer het droogste jaar ooit gemeten in Nederland. In het nieuws zijn bijna dagelijks beelden van droge akkers en velden te zien. Boeren beklagen zich over de tekortschietende oogst. Er is nog slechts een beetje water om hun gronden te besproeien. Maar zodra sproeien wordt verboden kan zelfs dat niet meer. Beschrijvingen als ‘Nederlands steppengebied’ worden gebruikt om het landschap te beschrijven: weilanden kleuren bruin en blaadjes aan bomen en planten beginnen al te krullen nadat ze net zijn uitgekomen. In het landschap is steeds minder water zichtbaar: beken drogen uit en beginnen meer en meer op uitgeholde zandpaden te lijken. Bewoners worden opgeroepen zuinig met water om te gaan en waar mogelijk water op te vangen. Meer zon en warmte betekent plotseling niet enkel meer ‘lekker weer om naar buiten te gaan’.

Droogte is een kwestie met internationale allure. De minister komt op bezoek, wat de ernst en urgentie van de kwestie onderstreept. Het is niet alleen lokaal, maar meerschallig en dus verbonden met nationale, internationale en zelfs mondiale belangen.

Om de droogteproblematiek het hoofd te bieden werken betrokkenen in het gebied in netwerken samen aan oplossingen. Water wordt zo lang mogelijk vastgehouden in het gebied, beregening wordt op meerdere plekken verboden, burgers worden opgeroepen zuinig om te gaan met water en tuinen mogen niet meer worden besproeid. Ook worden er maatregelen genomen als het creëren van retentiebekkens bij rivieren voor het vasthouden van water, in bebouwde gebieden wordt het water onder andere vastgehouden in retentievijvers. Allerlei netwerken worden opgericht of nieuw leven ingeblazen. Eén door het Waterschap gekozen praktische en doeltreffende bijdrage aan de korte termijn problematiek is het uitdelen van skippyballen om duikers in sloten mee dicht te stoppen. Met deze opblaasbal kunnen boeren heel simpel zelf het water in kleine sloten en watergangen vasthouden wanneer het weer regent en zo voorkomen dat al het water het gebied uitstroomt. Daarmee is op korte termijn een oplossing gevonden, die daardoor juist ook de vraagstukken voor de lange termijn blootlegt en zelfs benadrukt. Die vragen om meer fundamentele reflectie en doordenking.

Skippyballen om het water vast te houden, het klinkt voor de meeste mensen als een wat vreemde maatregel. Toch blijkt deze onorthodoxe maatregel

ook nodig te zijn voor de aanpak van de droogte. Het is tenslotte geen alledaagse problematiek, maar een bijzondere, uitzonderlijke situatie die in Nederland amper voorkomt. De skippybal helpt in ieder geval op de korte termijn wel iets: het water dat nog valt wordt vastgehouden in het gebied in plaats dat het wegstroomt naar de grote rivieren. Het is echter geen oplossing voor de lange termijn en misschien voelt deze voor buitenstaanders ook wel een beetje knullig. Maar dat is een vergissing en onderstreept dan precies het punt: zoeken naar antwoorden op een voorheen niet bestaand probleem, vraagt om onorthodox denken en om oplossingen die simpel mogen ogen maar wel werken.

De wereld verandert altijd wel op een of andere manier, maar het lijkt toch wel alsof we in een periode zitten waarin de verandering versnelt en zich ingrijpender voltrekt. Veel vraagstukken kennen geen gestaag, lineair verloop, maar voltrekken zich of schoksgewijs of exponentieel. We kunnen in dat verband niet om de principes van virale besmetting heen, waarbij de verbreiding gaat van 1 naar 2 naar 4 naar 8 naar 16 naar 32 naar 64 naar 128 en ga zo maar door. In het begin lijken de stappen onbeduidend en het patroon van weinig betekenis, maar al snel worden de verdubbelingen enorm. Dat zien we in de samenleving zich bijvoorbeeld voltrekken bij klimaatvraagstukken – om maar eens een ander voorbeeld te noemen dan het thans nadrukkelijk aanwezige coronavirus. De wereld verandert echter niet alleen, ze wordt ook volatieler: de ene keer is het extreem droog, de andere keer extreem nat. Het gemiddelde wordt steeds nikszeggender, omdat we er aan beide zijden steeds verder vanaf komen te liggen. Dat stelt ons voor nieuwe uitdagingen en vraagt veerkracht.

1.1 Van strijd tegen het water naar extreme droogte

Nederland, dat eeuwen lang een waterland is geweest, krijgt opeens met een nieuw probleem te maken: waar we eeuwen tegen het water moesten vechten, keert de problematiek zich nu om en ontstaat een gevecht tegen de droogte. Gebieden die zo zijn ingericht dat water zo goed en snel mogelijk wordt afgevoerd, blijken in tijden van weinig water niet in staat te zijn voldoende water vast te houden. Het landschap is er simpelweg niet op ingericht: alles moet er voor zorgen dat het water zo snel mogelijk het land uit is. Een voorbeeld hiervan zijn de drainagesystemen die door boeren onder vele velden zijn aangelegd. Met dit systeem van buizen onder de oppervlakte kan water snel worden afgevoerd. In tijden van droogte is dit echter niet gewenst. Er wordt nu verkend of het mogelijk is om ditzelfde systeem te gebruiken om water juist naar het land te krijgen om de droogte tegen te kunnen gaan – om via drainagesystemen te irrigeren. Op water vasthouden is het

landschap dus niet ingericht en dat was ook niet eerder nodig. Nu is het zoeken naar manieren om dat wel te kunnen doen.

Dat maakt de problematiek van droogte tot een probleem dat zo ongeveer diametraal staat tegenover de bekende problematiek waarop niet alleen het landschap, maar ook alle beleids- en maatschappelijke systemen zijn ingericht. Ineens moeten betrokkenen in de Achterhoek niet alleen een *overvloed* aan water beheersen, maar ook nog de soms ineens optredende *schaarste* zien te verdelen. Waarbij bijzonder blijft dat zowel de overvloed als de schaarste beide problemen geven. Het zijn beide extremen, elk met eigen kenmerken en dynamieken. Waarbij sommigen spreken over ‘Afrikaans weer’ – om maar aan te geven dat we het echt over iets ander hebben dan een wat lange periode met minder regen dan normaal. Het is extreem.

Dat maakt ook dat handelingsrepertoire en bestaande verhoudingen niet als vanzelf leiden tot succesvolle aanpak van de kwestie. De verdeling van *verantwoordelijkheden* bij overlast door te veel water, is niet per se ook de verdeling van verantwoordelijkheden bij overlast door te weinig water. *Scenario's* voor crisissituaties richten zich hoofdzakelijk op nog meer te veel water en niet op verdergaand gebrek eraan. Technologische ontwikkeling heeft vooral plaats om water buiten te houden en weg te laten stromen. Natuurlijk, er is ook *technologische ontwikkeling* om water vast te houden, maar de ontwikkeling daarvan was toch niet de belangrijkste prioriteit in onze contexten van overvloedig water. Zelfs de vraag welke *actoren* betrokken zijn en zouden moeten zijn, is niet zonder meer hetzelfde bij droogte als bij een overvloedige aanwezigheid van water. Alles is ineens anders en met dat andere moeten alle betrokkenen voor zichzelf en met elkaar omgaan, op zoek naar nieuwe verhoudingen en aanpakken.

Een kleine geschiedenis

De zomer van 2018 blijkt een extreem droge zomer te worden. Al snel worden records verbroken en ontstaan de eerste problemen. Vooral op de hogere zandgronden van Nederland ontstaan er problemen met de watervoorziening voor natuur en landbouw. Het begint met een tekort aan neerslag in combinatie met warm weer waardoor veel water verdampt. Dit probleem is in de zomer van 2018 in heel Nederland aan de orde. Waar andere gebieden gebruik kunnen maken van oppervlaktewater en grondwater, is dit bij de hogere zandgronden amper mogelijk. Door het neerslagtekort droogt de bodem uit waardoor de stand van het grondwater daalt, en daarmee de voeding van beken en sloten. De gevolgen zijn duidelijk zichtbaar: beken vallen droog, velden kleuren geel en de herfst lijkt maanden eerder in te treden dan gewoonlijk. →



Eerder zijn zomers ook wel eens warm en droog geweest, maar de extreme droogte in 2018 zorgt ervoor dat bij iedereen de urgentie is gewekt. Partijen die stellen dat het om een uitzonderlijke zomer gaat, kunnen dat na de zomer van 2019 steeds minder goed volhouden. Ook in 2019 is het weer uitzonderlijk droog in onder andere de Achterhoek en de zomer van 2020 lijkt niet anders te worden. Inmiddels spreken sommigen over ‘een jaar neerslag dat wordt gemist’. Het watertekort van 2018 is op veel plekken nog niet aangevuld en de droogte van 2019 zorgt voor nog grotere tekorten. Ook wanneer er in de herfst weer meer regen valt, lost dat het probleem niet op. In het oosten en zuidoosten van Nederland is het grondwaterpeil zo ver gezakt en is de grond zo uitgedroogd dat neerslag die valt, niet kan worden opgenomen. Het water loopt gewoon weg aan de oppervlakte.¹ Het probleem van droogte is dus niet met wat buien weer weggewerkt.

1.2 Perspectieven op de problematiek

Betrokkenen in onder andere de Achterhoek realiseren zich maar al te goed dat droogte een probleem is. Gezamenlijk doen de waterpartners van Oost-Nederland een appel op partners in de regio en daarbuiten om heldere, gezamenlijke keuzes te maken ‘bij het oplossen van dilemma’s, het maken van keuzes en het benoemen van kansen om Nederland leefbaar te houden’.² Het uitgangspunt daarbij is dat droogte geen tijdelijk verschijnsel is, maar een blijvend gevolg van klimaatverandering. De gevolgen voor de natuur, landbouw, riolering en drinkwatervoorziening zijn nu al groot en kunnen in de toekomst nog groter worden. Op verschillende bestuurlijke niveaus worden ‘tafels’ voor overleg georganiseerd, komen initiatieven tot stand en komen partijen samen om na te denken over de aanpak van het probleem. De vele bijeenkomsten, gesprekken, plannen en projecten blijken op hele verschillende manieren te worden ingevuld – er is grote diversiteit.

Die diversiteit uit zich aan de ene kant in een verschil in temporele oriëntatie: de tijdshorizon die betrokkenen in gedachten hebben. De een richt zich bij het formuleren van problemen en oplossingen op de korte termijn, een ander juist op de lange termijn. Zo gaat het ene project over de aanleg van meer retentievijvers in de bebouwde omgeving en is de ander bezig met

1 NOS (4 oktober 2019). Regen, regen, regen maar dat lost droogteprobleem (nog) niet op. NOS.

2 Appèl waterpartners Oost-Nederland: Urgentie droogte vraagt om gezamenlijke heldere keuzes (november 2019). Ondertekend door : gedeputeerde provincie Overijssel, directeur voorzitter Vitens, gedeputeerde provincie Gelderland, dijkgraaf waterschap Vallei en Veluwe, watergraaf waterschap Vechtstromen, lid DB waterschap Drentse Overijsselse Delta, dijkgraaf waterschap Rijn en IJssel.

kennisuitwisseling over klimaatadaptatie. Aan de andere kant gaat het over verschil in de ruimtelijke oriëntatie, de schaal die betrokkenen in gedachte hebben wanneer het gaat over het formuleren van problemen en oplossingen. Dat is deels lokaal en heeft een meer concrete en praktische insteek. Bij anderen is het globaal ingestoken, en dus meer abstract en conceptueel. Betrokkenen in het gebied maken elkaar daarover ook verwijten. De een zou te abstract blijven en de ander te concreet en eenzijdig denken. Waar de een zich zou verliezen in vergezichten over de lange termijn, zou de ander alleen kortetermijnmaatregelen voor ogen hebben. Om deze verschillen in perspectieven te kunnen duiden, gebruiken we twee invalshoeken. Een multi-temporele invalshoek: de synchronisatie van tempo, ritme, timing en tijdshorizon, en een multi-schalige invalshoek: in termen van schaal zorgen voor voldoende flexibiliteit, variëteit en connectiviteit. We geven dit hieronder gestructureerd weer in een schema, zo ontstaan vier perspectieven op het probleem én vier invalshoeken voor het verkennen van oplossingsrichtingen.

Tabel 1 – vier perspectieven op het probleem en vier invalshoeken voor het verkennen van oplossingsrichtingen

TEMPORELE ORIËNTATIE	RUIMTELIJKE ORIËNTATIE	
	LOKAAL SCHAALNIVEAU	GLOBAAL SCHAALNIVEAU
Korte termijn	Scherp gedefinieerde problemen en oplossingen voor de korte termijn.	Algemeen en abstract gedefinieerde problemen en oplossingen voor de korte termijn.
Lange termijn	Scherp gedefinieerde problemen en direct uitvoerbare oplossingen voor de lange termijn.	Abstracte zienswijzen van problemen en oplossingen voor de lange termijn.

1.3 Verantwoordelijkheidsverkenning vanuit taal, tijd en tafel

In dit essay verkennen we de problematiek van droogte in de Achterhoek. We hebben daar onderzoek naar gedaan door gesprekken te voeren met direct betrokken actoren, afkomstig van de provincie Gelderland, Vitens, gemeente Berkelland, gemeente Bronckhorst, het Waterschap Rijn en IJssel, Natuurmonumenten en LTO (zie bijlage 1) en door verschillende documenten te bestuderen ten behoeve van deze studie (zie bijlage 2).

Opvallend is dat alle actoren droogte als urgent probleem bestempelen en een bijdrage willen leveren aan de aanpak. Bovendien willen ze er graag samen uitkomen. Tegelijkertijd is het niet eenvoudig om tot elkaar te komen en overeenstemming te vinden. Dat komt doordat actoren elkaar nog niet kunnen vinden in de abstractie (abstract of concreet) en het tijdpad (lange of korte termijn). Of de problematiek dient te worden verkend en uitgewerkt van een, meer of zelfs alle kwadranten, is naar ons idee de te beantwoorden vraag van deze verkenning, omdat daarover actoren hartstochtelijk met elkaar van mening verschillen.

We verkennen in dit essay de wijze waarop betrokkenen spreken over de verantwoordelijkheidsverdeling (abstract versus concreet en lange versus korte termijn) aan de hand van drie aspecten:

- Taal, de manier waarop wordt gesproken over de problemen en de passende aanpak;
- Tijd, de momenten die passend worden geacht, de tijdshorizon waar de betrokkenen zich op richten en het tempo dat daarbij passend wordt geacht;
- Tafel, wie zijn er nodig voor de aanpak en moeten dus met elkaar om tafel?

In dit essay verkennen we de taal-, tijd- en tafelstrategieën waar partijen uitdrukking aan geven. Daarmee geven we duiding aan de verschillen van inzicht en komen we tot een mogelijke handelingsrichting voor de toekomst.

2. ‘Droogte’ in de Achterhoek

De baron van Westerholt van Hackfort

In Vorden is een van Nederlands eeuwenoude kastelen te vinden. Het kasteel Hackfort wordt tot het einde van de 20^e eeuw bewoond door de familie Westerholt. Jarenlang woont de Baron van Westerholt er met zijn vier zussen. De Baron is een betrokken man: als wethouder en later ook als waterschapbestuurder zet hij zich in voor ‘zijn’ gebied. Zo komt het dat hij ook betrokken is bij de aanleg van de Veengoot. Naast de Baakse Beek zorgt deze goot voor de afwatering in de Achterhoek. Rond het einde van de 19^e eeuw wordt de afwatering van de landbouwgronden rond de Baakse Beek steeds intensiever waardoor bewoners steeds vaker met wateroverlast te maken krijgen. Rond de jaren 30 van de 20^e eeuw wordt daarom naast de afvoercapaciteit van de Beek te vergroten ook de Veengoot gegraven, om zo de afwatering van het gebied te vergroten.

De toenmalige Baron is het hier echter niet mee eens en ziet de Veengoot als een vergissing. Deze zal namelijk teveel water uit het gebied laten stromen, zo is zijn stellige opvatting. Zijn standpunt kan de plannen echter niet veranderen en de Veengoot moet er toch komen. De Baron stelt echter één eis: het zand dat wordt opgegraven uit de Goot moet ernaast blijven liggen. Want, zo zegt hij, wanneer men dan eindelijk tot het inzicht komt dat die Goot een vergissing is, kan het zand zo worden teruggestort. Het zand ligt er nog steeds. Waarmee de vraag zich voordoet of de baron nu, een kleine eeuw later, toch gelijk blijkt te hebben gehad.

2.1 Taal, tijd en tafel van ‘droogte’

De anekdote over de baron laat zien hoe er in het gebied voor lange tijd geredeneerd is vanuit wateroverlast beperken: zoveel mogelijk water zo snel mogelijk afvoeren. Daarom is die Veengoot destijds ook een logische maatregel. Inmiddels zou de Baron toch gelijk kunnen hebben en is die Veengoot niet enkel een oplossing maar tegelijkertijd ook een probleem. We zetten de Veengoot met deze anekdote neer als symbool voor de weerbarstigheid van de thematiek van ‘droogte’. Immers, overtollig water afvoeren kan op termijn bijdragen aan watergebrek en droogteproblematiek. Maar het ongedaan maken van maatregelen zoals het (deels) dempen van de Veengoot kan ook de problemen aan de andere extreme weer verergeren. Bovendien staat helemaal niet vast wat nu eigenlijk het probleem is. Is dat droogte of zijn dat extreme weersomstandigheden. Dat maakt nogal uit voor de te kiezen oplossing en het al dan niet (deels) dempen van de goot. In dit

hoofdstuk analyseren we de problematiek in de Achterhoek. Dat probleem van ‘droogte’ bezien we hier vanuit drie perspectieven: taal, tijd en tafel.

Bij **taal** gaat het om de frames die betrokkenen gebruiken om praktijken van betekenis te voorzien. Taal gebruiken we niet enkel om zaken te beschrijven maar ze is ook performatief: ze schept ook de werkelijkheid door de woorden die we gebruiken.³ De gebruikte taal impliceert ook een handelingsrepertoire. Als we de buitenwereld verrommeld noemen, ligt de oplossing voor de hand: opruimen. En door de uitdagingen in de Achterhoek als ‘droogte’ te omschrijven, komen oplossingen naar voren die te maken hebben met meer water aanvoeren en minder water afvoeren. Cijfers lijken vaak voor zich te spreken, ze zijn duidelijk en geven feitelijkheden weer. Achter de cijfers gaat echter een wereld schuil van keuzes en interpretaties. Er liggen tal van bewuste en onbewuste keuzes besloten in de manier waarop cijfers worden geproduceerd, gebruikt en geïnterpreteerd.⁴ Tegenover de logica van cijfers staat de narratieve logica. Verhalen en frames zijn evengoed onderdeel van het proces als cijfers dat zijn. Volgens de cijfers geldt voor bepaalde plekken in Nederland inmiddels een bovengemiddeld gevaar op overstroming, maar door het jarenlang vertelde verhaal over waterveiligheid is de risicoperceptie in deze gebieden vaak laag.⁵ Hier geldt dat de cijfers niet als enige ‘waarheid’ creëren, die ‘waarheid’ wordt ook gevormd door de best vertelde versie van die cijfers.

Met **tijd** verwijzen we naar de idee dat de werkelijkheid dynamisch is, constant wordt gevormd en niet statisch is.⁶ Er zijn momenten in de tijd die van grote invloed zijn en die we achteraf (of soms al op het moment zelf) kunnen aanwijzen. Deze momenten kunnen soms spontaan ontstaan, maar ook worden gecreëerd. Zo wordt het moment vaak genoemd waarin de betrokken bestuurders bij de aanpak van droogte in de Achterhoek samen op de bodem van een droogstaande vijver op landgoed De Wildenborch staan. Dit moment markeert de urgentie van de opgave en de betrokkenheid van al deze partijen. Bij het laten samenkomen van gebeurtenissen in de tijd gaat het over *timing*. Er kan worden gestuurd door het synchroniseren van

3 Twist, M.J.W. van (2018). *Woorden wisselen. Naar een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Vakmedianet.

4 Jong, I. de, Twist, M.J.W. van, Bressers, D. & Schram, J. (2018). *Gevoel voor getallen; Een zoektocht naar de politieke en psychologische dimensies van tellen in beleid*. Den Haag: nsob.

5 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (december 2018). *Overstromingsrisico's in Nederland; Voorlopige overstromingsrisicobeoordeling en aanwijzing van gebieden met potentieel significant overstromingsrisico in het kader van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) 2e cyclus: 2016 – 2021*.

6 Scherpenisse, J., Schulz, M. & Twist, M. van (2018). *Tijd voor de rivier; Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma*. Den Haag: nsob.

momenten waarbij betrokken zich bewust dienen te zijn van de manier waarop momenten in de tijd op elkaar inwerken. Een ander aspect van tijd in complexe processen is *tijdshorizon*. Verschillende partijen richten zich op verschillende horizonnen en deze komen niet vanzelf bij elkaar. Als de een nog aan het oriënteren en verkennen is, is een ander al met de resultaten bezig. Door het verschil in perceptie van tijd te bespreken en inzichtelijk te maken, wordt het verschil in betekenisgeving mogelijk. Tot slot draait het bij tijd om *tempo*. Door de droge zomers in 2018 en 2019 is er een groot gevoel van urgentie ontstaan, waardoor op vele plekken het tempo in de aanpak omhoog is gegaan. Enkel versnellen is echter ook niet gewenst, al is het maar omdat er dan onderweg partijen afhaken die het tempo niet bij kunnen houden. Om samen vooruit te komen is synchronisatie in tempo nodig. Dat kan bijvoorbeeld door met alle betrokkenen het tempo te bespreken en keuzes te maken omtrent versnellen en vertragen.

Bij *tafel* gaat het erom dat het uitmaakt wie er aan de bestuurlijke tafel zit, wie er mee kan praten en een stem heeft in het gesprek en proces. Wie bepaalt wie er aan tafel mogen aanschuiven bijvoorbeeld? Kunnen partijen zelf aanhaken of enkel op uitnodiging? De werkelijkheid wordt gevormd door de wijze waarop het proces is ontworpen.⁷ De Nederlandse politiek speelt zich veelal rond tafels af. Aan keukentafels treffen mensen elkaar voor informele voorbesprekingen. Aan bestuurlijke overlegtafels komen mensen samen om tot een compromis te komen, of juist hun eigen standpunt te verdedigen. Aan versnellingstafels, onderhandelingstafels, overlegtafels en regietafels komen actoren bij elkaar die met elkaar tot bestuur willen komen. Het past bij de idee van polderen: veel samenkomen rond allerlei tafels om via allerlei overlegvormen te komen tot gedragen en gedeelde plannen. Voor de uitkomsten maakt het nogal uit wie er aanschuiven en wie niet. Eveneens maakt het uit wat er op de agenda staat, wie dat bepaalt en hoe dat vervolgens wordt besproken. Is de vorm bijvoorbeeld een formele vergadering waarbij de notulen worden nagestuurd of een informele workshop? Als het thema droogte is, sluiten er andere partijen aan dan wanneer het over klimaatadaptatie gaat. Of andersom: wanneer er ook partijen aan tafel zitten die zich niet enkel bezighouden met droogte, vindt er een ander gesprek plaats dan wanneer dit wel het geval zou zijn. Evengoed als dat het uitmaakt waar dit gesprek gevoerd wordt: op een landgoed met een droogstaande vijver of in een anonieme vergaderzaal.

7 Zie Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten & Veld, R. in 't (2016). *Procesmanagement – Over procesontwerp en besluitvorming*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

2.2 Een talige uitdaging

Nat dat 'droog' is

De rivier de IJssel is buiten haar oevers getreden. Al rijdende door de Achterhoek zien we dat het water inmiddels hoog staat en een deel van de uiterwaarden is ondergelopen. Als we vanaf Zutphen verder de Achterhoek in rijden, zien we vele weilanden waar plassen op staan en beken zien er zo op het eerste oog goed gevuld uit. De afgelopen dagen heeft het flink geregend en ook nu is het niet droog.

Maar de schijn van het vele water bedriegt: het is nog steeds 'droog'. Over terreinen die in deze tijd van het jaar 'normaal' anderhalve meter onder water staan, wandelen we nu door kleine plassen zonder natte sokken te krijgen. Vaak wordt er op deze plekken in de winter geschaatst: het ondiepe water bevriest snel op de brede weilanden en het is een veilige plek om snel het ijs op te gaan. Maar niet afgelopen winter en dat niet alleen vanwege het gebrek aan vorst: het veld ligt er 'droog' bij. De vele beken, die ons zo nat lijken, zijn juist uitdrukking van het probleem: veel water stroomt naar de IJssel en daarmee snel het gebied weer uit.

Welke woorden werken? De talige dimensie van de probleemypering is naar ons idee goed te zien in dit kleine voorbeeld dat ons opviel toen we zelf in de voorbije periode weer door de Achterhoek reden. Als het landschap nat is, kan het nog steeds 'droog' zijn. Droogte is daarom ook talig, een beperkte duiding van wat er aan de hand is. Een leek die nu door het gebied heen rijdt ziet geen droogte. En dat helpt niet voor het creëren van urgentie. Bovendien duidt droogte slechts de helft van het probleem. De andere helft is wateroverlast. Daardoor zijn er ook actoren in het gebied die liever spreken over 'extreme weersomstandigheden' en anderen spreken liever over 'klimaatadaptatie'. Droogte, extreme weersomstandigheden en klimaatadaptatie zijn drie termen die elk iets anders 'doen' – in de betekenis van teweeg brengen. Droogte is beeldend en trekt andere taal achter zich aan, zoals 'Nederlands steppengebied' en 'Afrikaans weer'. Het spreekt ook anderszins tot de verbeelding, want droogte is goed zichtbaar te maken. Dat geldt ook voor extreme weersomstandigheden, alleen is er dan een kans dat het beeld van evenwicht, van nat compenseert droog, te sterk blijft hangen. Klimaatadaptatie klinkt vooral als iets van anderen, ver weg, met weinig voorstellingsvermogen. Het gesprek over 'droogte' in de Achterhoek is dan ook nog zoekend naar woorden die werken. Er zijn nog geen frames, er is nog geen gemeenschappelijke taal die werkt en de urgentie verder uitdraagt.

Hoe voeren (laat staan beslechten) we de strijd over de feiten? Het kleine voorbeeld hiervoor laat ook zien dat niet zonder meer duidelijk is, wanneer het werkelijk ‘(te) droog’ is. Dat is niet alleen een kwestie van woorden en framing, maar ook van cijfers. Er bestaat geen overeenstemming over de cijfers die de droogte in kaart brengen, laat staan dat er overeenstemming zou zijn over een kwalificerende norm voor droogte. Daarmee kunnen we ook niet vergelijkend zeggen of het droger of juist minder droog is. Watertekort kent geen normen, anders dan waterovervloed waarbij dat wel het geval is. Cijfers geven hier geen eenduidig antwoord aangezien deze op zeer uiteenlopende manieren kunnen worden geïnterpreteerd. Er is met andere woorden (politieke) strijd over de feiten, niet alleen over wat ze betekenen, maar ook over de feiten zelf. Wat een feit is, is de vraag en het vaststellen daarvan is mensenwerk. De vaststelling van feiten is bovendien niet onschuldig. Ze bepalen ook wie het meeste water uit het gebied onttrekt en weten wie het meeste water onttrekt kan zomaar leiden tot gesprek over de vraag of niet de grootste onttrekker(s) ook de meeste lasten moeten dragen in het vinden van oplossingen of dat er compensaties moeten worden betaald aan hen die er last van hebben en hoeveel dan.

Hoe gaan we om met de verhalen die (steeds opnieuw) worden verteld? In de loop van ons onderzoek zijn we op verschillende verhalen gestuit die vaker worden verteld. Dat zijn verhalen die niet ‘waar’ zijn, omdat ze feitelijk juist en daarmee onomstotelijk zijn, ze zijn ‘waar’ omdat ze werkelijke consequenties met zich meebrengen: actoren die ze vertellen stemmen hun eigen handelen erop af, ze behandelen de verhalen als ‘waar’. Ten eerste is er het verhaal over de provincie die zich op een voor haar nieuw terrein begeeft: dat is fijn want er is ook een ‘buitenstaander’ nodig voor de regierol, maar ze hebben eigenlijk nog geen idee: ze moeten het terrein van droogte nog echt leren kennen. Ten tweede is er het verhaal over de inrichting van het gebied. De inrichting van het gebied zoals het nu is, is in dat verhaal niet langer houdbaar: teveel intensieve landbouw. De boeren zijn in dat verhaal de schurk en het slachtoffer tegelijkertijd: ze onttrekken veel van het water, voor hen wordt het pijn verlaagd, maar ze moeten ook aan teveel regels voldoen waardoor ze niet echt op klimaatverandering kunnen inspelen. Ten derde is er het verhaal over het waterbedrijf (Vitens), dat vaak als schurk wordt neergezet. Volgens het verhaal onttrekt het bedrijf veel water aan het gebied en vinden ze het heel belangrijk dat ze water uit het gebied kunnen blijven halen. Ze worden gezien als de uiteindelijke veroorzaker van de droogte. In het vierde verhaal figureert het Rijk. Het Rijk is de grote afwezige. Het ministerie wordt wel uitgenodigd, gevraagd om aan te sluiten, maar geeft niet thuis. Het is een bovenlokaal probleem waarbij het Rijk hard nodig is om kaders te stellen die niet op gebiedsniveau kunnen worden gesteld en die verantwoordelijkheid verzaakt het Rijk schromelijk.

2.3 Een temporele uitdaging

Bij de aanpak van droogte wordt er veel gesproken over de ruimtelijke aspecten: functies van gebieden, het vasthouden van water, de inrichting van het landschap. Het zijn ruimtelijke vraagstukken. Die veranderingen en vraagstukken hebben steeds eveneens een tijdsaspect: de veranderingen krijgen vorm in de tijd.⁸ In het debat over droogte spelen thans de volgende tijdsaspecten een belangrijke rol:

Welk tijdpatroon tekent zich af? Er zijn nu achtereenvolgens twee droge zomers geweest, maar of er nog een derde of vierde volgt en wanneer dat dan zal zijn, is niet duidelijk. Dat maakt het lastig om betekenis te geven aan droogte. Op termijn kan het immers ook een twee jaar durende interruptie van verder prima ‘natte’ zomers blijken te zijn. De vraag of sprake is van incidenten of dat zomers daadwerkelijk voortaan droger zullen zijn, maakt uit voor de vraag in welke mate actie nodig is. Er is in de gesprekken vrij eensluidend geconstateerd dat droogte wel echt een kwestie is waaraan iets moet gebeuren. Hoeveel tijd er is om iets te doen, blijft echter een vraag die alleen achteraf kan worden antwoord. En dat is lastig. Dat roept de vraag op hoeveel schade aan landbouw en landschap acceptabel is en welke vitale onderdelen van ecologische systemen eerder en meer beschermd dienen te worden dan andere.

Over welke tijds horizon moeten besluiten worden genomen? We maken onderscheid tussen de lange en de korte termijn, maar wat lang en kort is, is niet per definitie hetzelfde voor alle vraagstukken. Er bestaat ‘tijd meerschalligheid’. Spreken over klimaatadaptatie als duiding voor het probleem schept een vrij ruim tijdframe. Klimaatadaptatie gaat geleidelijk, duurt lang en daartoe verhouding vinden kost dus ook tijd.⁹ Het vraagt bovendien om duurzame oplossingen, om systeemveranderingen. Bij een korte tijds horizon passen ook wat eenvoudiger en ook tijdelijkere oplossingen. Als het probleem zichzelf oplost door weg te gaan, dan zijn mitigerende oplossingen nodig die ook niet duurzaam hoeven te zijn.

Momentum dat helpt en hindert? De onzekerheid over het tijdpatroon en de tijds horizon maken dat het gevoelde momentum zowel helpt als hindert om tot acties over te gaan. Alle betrokkenen in dit onderzoek spreken van een duidelijk momentum om tot actie over te gaan en iets te ondernemen

8 Mul, J. de (2002). *Cyberspace Odyssee*. Kampen: Klement

9 Zie onder andere RBO Rijn-Oost & Stuurgroep RBOM/DHZ (2015). *Werkprogramma Zoetwatervoorziening hoge zandgronden 2016-2021; Wel goed water geven*. Wing; Waterschap Rijn en IJssel (2017). *Positiebepaling klimaatadaptatie Waterschap Rijn en IJssel; Strategie voor onze rol en positie in de omgang met klimaatverandering*.

tegen de droogte. In het Werkprogramma Zoetwatervoorziening hoge zandgronden 2016-2021 bijvoorbeeld wordt al jaren door de vele betrokken partijen gewerkt aan een robuuste en klimaatbestendige zoetwatervoorziening in het gebied. De droogte van twee opeenvolgende zomers maakt echter dat niemand er meer omheen kan. Dit momentum wordt door verschillende partijen gebruikt om alle organisaties die enigszins met droogte te maken hebben om tafel te krijgen. De urgentie wordt gevoeld: er moet nu iets gebeuren. De problemen zijn er nu en vragen om directe acties voor de lange en de korte termijn. De onzekerheid over de tijd (patroon en horizon) maakt dat no-regret maatregelen, een soort laaghangend fruit, als eerste worden genomen. En als deze zijn genomen, loopt het gesprek vast in de verhouding tussen de lange en de korte termijn en de noodzaak van concrete maatregelen of abstracte perspectieven om gezamenlijk aan te werken.

Omgaan met het gebrek aan synchroniciteit: de aanpak van het droogte vraagstuk heeft een gebrek aan synchroniciteit. Synchroniciteit is de zinvolle coïncidentie van twee gebeurtenissen die niet causaal verbonden zijn. Het gaat met andere woorden om gebeurtenissen die eigenlijk niks met elkaar te maken hebben, maar die door hun gelijktijdige optreden wel relevant worden. In deze synchroniciteit herkennen wij enkele uitdagingen. Specifiek zien we die uitdagingen in de temporele cycli waarvan betrokkenen onderdeel zijn. Waar de ene actor zich aan het voorbereiden is op verkiezingen die eraan komen, is de ander juist net opgestart na een periode van verkiezingen – deze laatste is toe aan meters maken. Bovendien verhouden bestuurlijke ritmes zich niet vanzelf tot sociaaleconomische ritmes. Ook bedrijven en onderzoeksinstellingen waarmee de overheid samenwerkt hebben andere cycli, zeker als er investeringen en verdienmodellen in het spel komen. Ook zien we duidelijke verschillen in ervaring. Is de dijkgraaf al bijna tien jaar in deze rol bij het Waterschap actief? Die ervaring brengt een eigen kijk op de problematiek met zich mee en die is anders dan die van de gedeputeerde die ‘pas’ sinds een jaar deze rol heeft. Het gaat ons hier niet om een waardering van ervaring – alsof ervaring het ‘juiste’ perspectief heeft of juist de nieuwkomer de frisse blik – maar om een temporele mismatch door andere persoonlijke temporele cycli.

2.4 Een tafel als uitdaging

In het gesprek over droogte komen de volgende tafel aspecten naar voren:

Wie zit met wie aan welke tafel om over wat te praten? Er zijn vele verschillende tafels waar overleg over droogte plaats heeft en plaats kan hebben. Op landelijk niveau is er:

- de Beleidstafel Droogte waar advisering over waterbeheer bij crisis plaatsvindt en kennis van de betrokken experts wordt samengebracht om de verschillende vraagstukken die zijn gerelateerd aan droogte te evalueren, conclusies te trekken en aanbevelingen te doen;
- het Zoetwaterprogramma, een samenwerkingsverband tussen partners in Oost- en Zuid- Nederland;
- de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat waar recentelijk overleg heeft plaatsgevonden met mevrouw Schouten, minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- de Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO);
- het Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie: dit is een onderdeel van het jaarlijkse Deltaprogramma waarin is opgenomen hoe gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk het proces van ruimtelijke adaptatie willen versnellen en intensiveren. Een van de ambities is om Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust te hebben ingericht;
- Voor Oost-Nederland bestaat de Zoetwatervoorziening Oost Nederland, een bestuursovereenkomst tussen partijen afkomstig uit de provincies Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Limburg en Noord-Brabant: de betreffende waterschappen, gemeenten, waterleidingbedrijven, land- en tuinbouworganisaties en terrein behorende organisaties. Ook is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Rijkswaterstaat betrokken.

Integrale gebiedsgerichte opgaven uit regio Oost-Nederland (Gelderland/Overijssel) worden juist vanuit de Omgevingsagenda Oost-Nederland geagendeerd bij het Rijk. Bij de thematafel circulaire economie en energietransitie van Regio Achterhoek is droogte inmiddels ook een thema geworden.

Specifiek in de Achterhoek vindt de samenwerking aan verschillende tafels plaats:

- Regio Achterhoek+: een samenwerkingsverband tussen gemeenten, waterschap en waterbedrijf die het Bestuurlijk Akkoord Water hebben gesloten. De Regio Achterhoek+ kent het Beraad Water (ambtelijk, meer op beleidsniveau), het technisch Overleg Riolering (TOR, breder dan Achterhoek+), het managersoverleg Achterhoek+, en het Bestuurlijk Overleg Achterhoek+;
- In 2019 is de verkenning droogte in de Achterhoek van start gegaan. Betrokken hierbij zijn de provincie, het waterschap Rijn en IJssel, Vitens, terreinbeheerders, landbouw, regio Achterhoek, en de gemeenten (via Achterhoek+);
- Er zijn 50 lopende initiatieven in kaart gebracht die raken aan droogte, o.a. zijn dit:

- Innovatie coöperatie Achterhoek, gevormd door de gemeente Lochem, de gemeente Bronckhorst en de provincie;
- Agenda waterwingebied 't Klooster, betrokkenen zijn de provincie, Vitens, LTO en het waterschap Rijn en IJssel;
- Natuurlijke Klimaatbuffers, natuurherstel Korenburgerveen & Wooldse Veen;
- Klimaatadaptatie brongebied Baakse Beek, KlimaatKloar.

Aan tafels rond droogte is geen gebrek – wie daaraan behoefte heeft kan continu over droogte in gesprek zijn. Opvallend is dat partijen die aan die tafels landelijk en lokaal aanzitten elkaar amper treffen. Veruit de meeste initiatieven vinden plaats binnen de Achterhoek met partijen uit de Achterhoek. Ook komt de vraag op in hoeverre er over bestaande beleidsgrenzen heen wordt gekeken bij de verschillende tafels. Bij droogte gaat het over landschapsaanpassingen, maar er past ook een technische invalshoek vanuit riolering. Het gaat over watermanagement en ook over de inrichting van de buitenruimte. Zowel de wethouders ruimtelijke ordening als die met duurzaamheid in hun portefeuille zouden betrokken kunnen of wellicht moeten zijn. Al deze verschillende tafels richten zich op verschillende tijds-horizonnen en daarmee wordt ook de invulling van hun gesprek bepaald. Wordt er bijvoorbeeld in kaart gebracht wat de gevolgen van droogte voor de verschillende sectoren zijn tot nu toe of wordt er over verschillende jaren heen gemonitord hoe inwoners en bedrijven omgaan met oplossingen voor omgaan met weersextremen in stedelijk gebied. Dit maakt veel uit voor het soort gesprek dat plaatsvindt.

Wie praten er mee en wie moet(en) erover gaan? De strijd in het gesprek over de korte en de lange termijn, over abstractie en concreetheid, betekent naar ons idee ook een schuiven met verantwoordelijkheden. Als het gaat om overlast door een te veel aan water, dan is volstrekt duidelijk dat dit in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het waterschap is. Die verantwoordelijkheid is belegd. Ook is duidelijk waar de verantwoordelijkheden van andere actoren beginnen en eindigen en hoe die zich tot elkaar verhouden. Bij droogte is dat niet het geval. Verantwoordelijkheden zijn *gedeeld* en niet *verdeeld*. Alle actoren hebben en voelen een verantwoordelijkheid, maar ze zijn het formeel niet. Dat is ook niet vreemd. Het gaat om een nieuw probleem, dat voorheen niet als zodanig bestond en dan is gedeelde verantwoordelijkheid een goed vertrekpunt voor gesprek. Dat leidt in de eerste plaats tot de vraag of alle actoren die delen in de verantwoordelijkheid inmiddels ook meepraten. Dan valt op dat in ieder geval de Rijksoverheid (het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat en Rijkswaterstaat) thans nog geen gesprekspartner is en dat gemeenten steeds meer betrokken raken. De vraag

is thans ook of het Rijk een rol zou moeten spelen. En breder, het definiëren van de problematiek op de schaal van de Achterhoek beperkt zowel probleem als oplossing tot die schaal en zorgt voor betrokkenheid van actoren op dat schaalniveau. Dat werkt op zich goed, omdat actoren elkaar kennen en elkaar gemakkelijk kunnen vinden. Tegelijkertijd is de problematiek veel groter en ook niet alleen Nederlands. Welbeschouwd speelt ook Duitsland een rol en is de waterhuishouding aan de andere kant van de grens van vitaal belang om de droogte aan te pakken. Dat is echter niet alleen vraagstuk van *gedeelde*, maar juist ook van *verdeelde* verantwoordelijkheid: de vraag is of de verantwoordelijkheid niet specifiek zou moeten worden verdeeld, in de betekenis van toebedeeld.

Betekent meepraten ook meebetalen? Samenhangend met het voorgaande punt valt op dat het verschil van inzicht over spreken over de korte of lange termijn in abstracte of concrete termen, mede wordt bepaald door de vraag hoe de verantwoordelijkheid en daarmee de rekening voor het oplossen van het vraagstuk wordt verdeeld. De vraag wiens probleem droogte eigenlijk is, geeft richting voor de vraag wie er de rekening van betaalt. Immers, als droogte een probleem is van het waterschap dan zijn technische innovaties nodig voor het vasthouden van water, moeten afvoersystemen (zoals kanalen) worden aangepast en zal een belangrijk deel van de rekening moeten worden opgebracht via de waterschapbelastingen. Als het daarentegen een ondernemersrisico van boeren is, dan zullen boeren op een andere manier over het gebruik van hun land moeten nadenken en een belangrijk deel van de kosten moeten dragen. Als het echter een probleem is van het drinkwaterbedrijf dan zijn innovaties in de drinkwatervoorziening nodig en komen de kosten terecht bij het drinkwaterbedrijf en via de waterprijs bij de consument. En de vraag of abstract of concreet, over de korte of de lange termijn wordt gesproken, schuift de verantwoordelijkheid voor het droogte-vraagstuk op en neer tussen actoren.

Hiervoor hebben we onze analyse van de problematiek van 'droogte' in de Achterhoek gepresenteerd langs drie lijnen: taal, tijd en tafel. Ter afsluiting van deze analyse laten we in onderstaand schema zien dat hoe verschillende aspecten van taal, tijd en techniek passen in ons eerder gepresenteerde analysemodel.

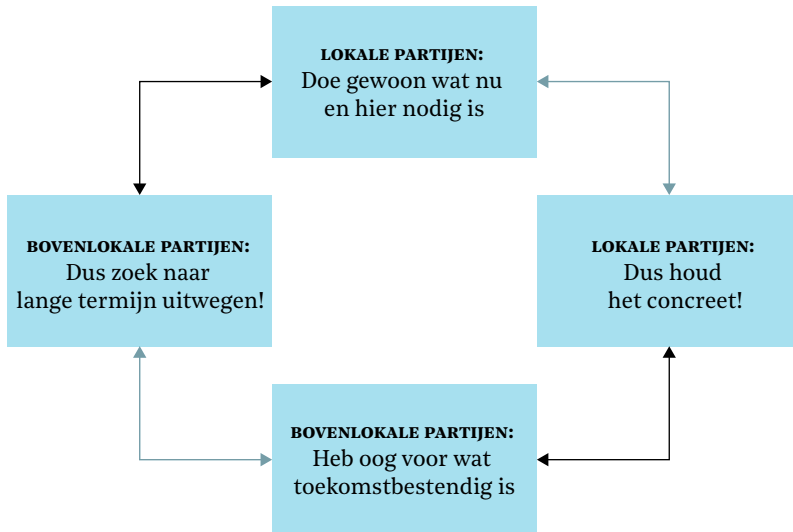
Tabel 2 – aspecten van taal, tijd en techniek

TERMIJN	TERMEN	
	CONCREET	ABSTRACT
Korte termijn	<ul style="list-style-type: none"> - Skippyballen in duikers - Stuwen langer hoog laten staan - Sproeiverbod - Aanpak mogelijke droogte komende zomer (tijd) - Overzicht 50 initiatieven - Uitbreiden en besparen (taal) - Twee droge zomers op rij – wat betekent een mogelijke derde? (tijd) - No-regret maatregelen nemen (tijd) 	<ul style="list-style-type: none"> - Met betrokken partijen samenkomen (tafel) - Lokale initiatieven gericht op uitvoering (taal & tafel) - Elkaars taal leren spreken (taal) - De Achterhoek is Nederlands steppengebied aan het worden (taal) - Wat is de definitie van droogte? (taal) - Wat is de rol van het Rijk? (tafel)
Lange termijn	<ul style="list-style-type: none"> - Water langer vasthouden in het gebied - Regievoeren op het proces (tafel) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nadenken over een nieuwe inrichting van het landschap en functie volgt waterpeil - Langetermijnvisie zoetwatervoorziening (tijd) - Klimaatadaptatie (taal) - Samenspel creëren (taal) - Toekomstbestendig watersysteem (taal) - Meepraten is meebetalen? (tafel)

2.5 De cirkels doorbreken

De actoren die betrokken zijn bij de aanpak van droogte in de Achterhoek dreigen naar ons idee in een cirkelredenering terecht te komen: ze redeneren van abstract naar concreet en van lange naar korte termijn en weer terug, allemaal in een poging om gedeelde verantwoordelijkheid te verdelen, zonder dat zo te noemen. Of beter gezegd: ze proberen via taal, tijd en tafel de verantwoordelijkheid zo te verdelen dat die niet per se bij hen alleen ligt. Iedereen wil delen in de verantwoordelijkheid, maar niet te veel en tot op zekere hoogte. In onderstaand figuur geven we die cirkelredenering weer.

Figuur 1 – cirkelredenering



Aan de ene kant van dit redeneerpatroon zien we actoren die snel en concreet aan de gang willen met urgente kwesties en praktische oplossingen: minder lang douchen, zuinig doortrekken, skippyballen in duikers en de aanpak van de Baakse Beek. Die krijgen dan het verwijt dat ze alleen maar brandjes blussen, dweilen met de kraan open, symptomen bestrijden en kortetermijnoplossingen bieden. Daartegenover staan mensen die willen nadenken over structurele maatregelen, toekomstbestendige oplossingen, die de ‘root cause’ willen aanpakken. Zij denken en praten in termen van een klimaatatlas en deltaplan en spreken over het verhuizen van bewoners en de herinrichting van het landschap. Deze actoren krijgen dan weer het verwijt van abstract geneuzel, studiekamer geleerdheid, papier verplaatsen en concepten ontwikkelen, terwijl ook nu echt al iets gedaan kan worden.

En daar doorheen loopt dan nog een andere cirkel. Namelijk de cirkel van actoren die kosten moeten dragen maar zelf niet (het gevoel hebben) aan tafel zitten, zoals: boeren die in problemen komen, waterleidingbedrijven die grondwater oppompen, burgers die hun tuin niet meer morgen besproeien. En er zijn actoren die de kosten van verandering niet per se zelf dragen, maar die wel aan tafel zitten en (het gevoel hebben) hier wel verantwoordelijkheid voor te dragen, zoals: (provincie) ambtenaren, projectleiders, ingenieursbureaus. En ook hier is niet vanzelf onderling vertrouwen over goede bedoelingen aanwezig.

Op dit moment is er momentum met de actoren die zich willen inspannen om iets aan de 'droogte' te doen. Er is een gevoelde urgentie aanwezig. Het punt is dat die urgentie ook tijdelijk van aard kan blijken te zijn, als de droogte niet aanhoudt bijvoorbeeld of een andere kwestie alle aandacht opeist (zoals het Corona virus). Dan zou zomaar het gevoel kunnen ontstaan dat het zo belangrijk niet is en allemaal wel meevalt. Dan verdwijnt de urgentie weer tot deze keihard terugkomt via (snel opdoemende en weer verdwijnende) extremen. *Voor de samenwerkende actoren in het gebied bestaat de opgave er naar ons idee uit de ontstane cirkels te doorbreken nu de urgentie nog hoog is.*

3. Opwaartse dynamiek creëren

De tafel en de aanzittenden

De tafel RIONED richt zich op riolering en het afvoeren van (riool)water. Maar met het nieuwe probleem van watertekort, verandert met de tijd de agenda aan deze tafel. Het gesprek gaat bijvoorbeeld veel meer over klimaatadaptatie dan voorheen. Met dergelijke nieuwe onderwerpen op de agenda is het de vraag of de juiste mensen nog aan tafel zitten. Inhoudelijk zou het bijvoorbeeld passend zijn als de wethouders ruimtelijke ordening zitting zouden nemen aan deze tafel. Gezien de grootte van het vraagstuk zou ook de betrokkenheid van het ministerie te overwegen zijn. Ook het waterschap mag eigenlijk niet ontbreken, omdat in droge perioden geen regen- maar gezuiverd rioolwater door de sloten stroomt. En die sloten vallen dan wel weer onder de verantwoordelijkheid van het waterschap. Kortom, een tafel die eens heel passend was voor kwesties rondom stedelijk water en riolering, ziet nu langzaam de agenda veranderen en zich gesteld voor andere opgaven met net andere partijen. Als de bezetting van de tafel niet mee verandert met de opgaven zal al snel een neiging ontstaan om zich te concentreren op concrete ingrepen en de korte termijn.

3.1 Van cirkel naar spiraal

Het doorbreken van bestaande patronen, van bestaande cirkels gaat niet vanzelf. Het vraagt iets van de actoren die aan droogte werken. Zoals in het voorbeeld van de RIONED-tafel, waar de vraag zich voordoet – of naar ons idee zou moeten voordoen – of de bezetting van de tafel nog passend is voor de problematiek die aan de tafel wordt behandeld. Het doorbreken van de bestaande cirkel kan twee soorten van gevolgen hebben: er ontstaat een opwaartse dynamiek of er ontstaat een neerwaartse dynamiek. Een opwaartse dynamiek is een patroon waarin acties en gedrag van actoren in de samenwerking die samenwerking versterken en bijdragen aan een effectieve aanpak van droogte. Een neerwaartse dynamiek is een patroon van acties en gedrag van actoren die samenwerking bemoeilijken en daarmee de aanpak van droogte hinderen.

Wij stellen de huidige dynamiek in de aanpak van droogte problematiek voor als een beweging in een cirkel. Zo een cirkel is een patroon, een patroon van acties en gedragingen waarin samenwerkende actoren – allemaal vanuit de beste bedoelingen – komen vast te zitten. Patronen slijten in. Ze worden normaal. Patronen zijn daarin ook iets anders dan problemen: problemen kunnen worden opgelost, maar patronen dienen te worden

doorbroken. Het huidige, circulaire patroon gaat nergens heen, het blijft maar rondgaan. En als er niets gebeurt, ontwikkelt zich vanzelf uit dit circulaire patroon een neerwaartse spiraal, een neerwaartse dynamiek. Voor zover wij hebben kunnen zien op basis van onze verkennende gesprekken, is daarvan thans nog geen sprake. Alle actoren die we hebben gesproken willen iets doen, willen eruit komen, willen aan de slag. Natuurlijk, er zijn verhalen en oordelen over elkaar, maar die zijn nog niet zo hardnekkig en volhardend dat we de indruk zouden krijgen dat zich al een werkelijk neerwaartse dynamiek in het proces zou hebben ontwikkeld. Desalniettemin, als actoren voor de komst van de volgende droge periode niet met elkaar een opwaartse dynamiek op gang hebben gebracht, is het onze overtuiging dat de neerwaartse spiraal, de neerwaartse dynamiek momentum gaat krijgen. En het afremmen en omkeren van neerwaartse dynamiek is een stuk lastiger en tijdrovender, dan 'slechts' het op gang brengen van opwaartse dynamiek.

Opwaartse dynamiek op gang brengen betekent naar ons idee in het kader van de samenwerking bij droogte in de Achterhoek de erkenning dat de vier kwadranten van lange en korte termijn en abstracte en concrete oplossingen elkaar niet uitsluiten, maar zouden moeten kunnen mogelijk maken en versterken. *Het is niet of/of, maar en/en.* De lange en de korte termijn hoeven elkaar niet in de weg te zitten, maar kunnen elkaar juist versterken, bijvoorbeeld door te doen wat op korte termijn nodig is voor resultaat op lange termijn. En andersom, door op de lange termijn ruimte te maken zodat de korte termijn actie daarin past. Net zo goed hoeven abstract (boven-lokaal) en concreet (lokaal) elkaar niet in de weg te zitten. Ze kunnen elkaar juist verder helpen, door te zoeken naar gelijke richtingen, synergie en multi-level governance.

3.2 Intervenieren met taal, tijd en tafel

Intervenieren met taal: van diskwalificerende labels naar kwalificerende duidingen

Er zijn woorden die werken en woorden die niet werken. Termen als quick fix, dweilen met de kraan open en brandjes blussen zijn normatieve kwalificaties die de onderliggende interventies diskwalificeren. Een goed bedoelde en ook werkende concrete aanpak op de korte termijn wordt met dit soort woorden gewoon geen recht gedaan. Andersom helpt het ook niet om te spreken over abstract geneuzel en studiekamer geleerdheid als goed door-dachte, samenhangende ideeën over de toekomst worden ontwikkeld. Het gebruik van dit soort diskwalificerende opmerkingen over en weer is de kortste weg naar een neerwaartse dynamiek in de samenwerking. Wat nodig

is, zijn geen diskwalificerende labels maar *kwalificerende duidingen*. Naar ons idee zijn dat duidingen die aangeven dat iets kwalificeert als bijdrage, dat iedere bijdrage zijn plek kent, weet waar die hoort en past en wat de bijdrage is die wordt geleverd. We denken dan aan woorden als no-regret, doen wat nodig is, backcasting en kompas in plaats van routekaart. Dat zijn bovendien meer dan woorden alleen, het zijn duidingen die aangeven waar de samenwerkende partners mee bezig zijn. Met het oog op een nog onzekere toekomst doen partijen samen wat gedaan moet worden en zetten zij in ieder geval die stappen waarover zij later geen spijt zullen krijgen. Bovendien is het zinvol om na te denken over de toekomstige situatie die actoren graag willen bereiken om daarna via backcasting te bedenken wat er dan nu moet gebeuren. Zo worden korte en lange termijn en concrete en abstracte werkelijkheden verbonden. Hetzelfde gebeurt door te werken vanuit de ideeën van een kompas, meer nog dan een routekaart. Een routekaart veronderstelt volstrekt helder beschreven en ingetekende wegen die bewandeld dienen te worden, terwijl een kompas de richting wijst. Alles wat bijdraagt aan het in de gewenste richting ontwikkelen van de praktijk is welkom en dat is toch een net andere aanpak dan alleen de vooraf doordachte stappen te waarderen. Zo komt er waardering voor bijvangsten en ongezochte opbrengsten, steeds met de vraag hoe het allemaal optelt en of multipliers kunnen worden gevonden. In termen van cijfers, is de kwestie hier naar ons idee dat veel inspanningen nu worden geacht op te tellen. Een initiatief, plus nog een initiatief, plus een aantal projecten staat dan gelijk aan een resultaat en hopelijk is dat resultaat gunstig in de bestrijding van droogte. Wij stellen voor over alle activiteiten na te denken in termen van multipliers, zodat inspanningen niet optellen, *maar vermenigvuldigen*. Onder vermenigvuldigen verstaan we daarbij activiteiten die hun eigen beweging oproepen, nieuwe verbindingen teweegbrengen, waaruit weer nieuwe financiering voor andere activiteiten ontstaat.

Interveniëren met tijd: van een race tegen de klok naar spelen met de tijd

In het sturen met tijd zijn er naar ons idee twee principes van belang. Ten eerste is opwaartse dynamiek op gang te brengen door daar waar mogelijk te synchroniseren: ritmes op elkaar af te stemmen, cycli parallel te laten verlopen, timing overeen te komen en tempo op elkaar af te stemmen. Als alle betrokkenen besluiten parallel aan elkaar nemen bijvoorbeeld, dan scheelt dat een hoop tijd ten opzichte van seriële besluitvorming. Ten tweede kan opwaartse dynamiek een positieve impuls krijgen door te accepteren dat niet alle tijdsaspecten altijd te synchroniseren zijn. Een verschillende zittingsduur van bestuurders bijvoorbeeld is lastig te beïnvloeden. Dan is het naar ons idee zaak om de temporele verschillen te benoemen en als zodanig te bespreken. Dit met de bedoeling om aan negatieve oordeelsvorming over elkaar voorbij te komen. Of, in andere situaties, bijvoorbeeld

als verkiezingscycli niet op elkaar kunnen worden afgestemd, is het zaak meervoudige betekenissen te creëren voor dezelfde momenten. Als de een kan oogsten en de ander meters kan maken, op hetzelfde moment, met dezelfde voorgeschiedenis, maar met andere betekenis, dan blijft het mogelijk om samen voortgang te maken. Een ander tijdsaspect dat niet altijd te synchroniseren is en ook niet hoeft te zijn is de tijdshorizon. Ook hier gaat het weer om het erkennen en accepteren van de verschillen in betekenisgeving. Wat betreft de tijdshorizon zijn deze verschillen wellicht ook essentieel: er moeten dingen nu worden gedaan en evengoed moet er nagedacht worden over de lange termijn. Door deze verschillen te benoemen kunnen ze elkaar versterken: dingen op de korte termijn, gericht op een tijdshorizon die dichtbij is en tegelijkertijd een stapje in de goede richting helpt voor maatregelen op de lange termijn. Zo kan het verschil productief worden gemaakt in plaats van dat het betrokkenen in de weg zit.

Interveniëren met tafels: van bestuurlijke drukte naar het koppelen van tafels

Het handelingsrepertoire voor het creëren van opwaartse dynamiek door sturing met tafels ligt naar ons idee in *koppelen van tafels*. Bestuurlijke tafels tussen overheidslagen, maar ook thematische tafels van bijvoorbeeld waterzuivering en waterveiligheid, van ruimte en economie dienen zo breed mogelijk bij elkaar gebracht worden. Effectief betekent dit verbinden en verbreden, eerder dan inperken en versmallen. Een impasse vraag niet om vereenvoudiging, maar om het complexer maken van de situatie.¹⁰ Dan helpt het niet om specifiekere, meer afgebakende, gespecialiseerde tafels te maken, maar juist tafels die helpen om het thema van droogte te verbreden en te verbinden met andere thema's. Uit die verbinding komen dan geen specifieke oplossingen voor droogte, maar er ontstaat allerlei activiteit, dynamiek en beweging die – als bij- of neveneffect van de aanpak van andere thema's – allemaal een klein stukje helpen om droogte tegen te gaan. Economie, landbouw, natuur, ruimtelijke ordening en andere thema's hebben allemaal raakvlakken met droogte. Door thema's aan elkaar te koppelen, het gesprek op meer plaatsen te voeren, zou naar ons idee de beweging te stimuleren moeten zijn die nodig is voor de aanpak van droogte.

Droogte is daarbij niet enkel meer te zien als een watervraagstuk, het is ook een ruimtelijk opgave en economisch vraagstuk geworden. Dat maakt dat actoren er goed aan doen met elkaar op zoek te gaan naar de geldende (procesmatige) kaders. Ruimtelijk gezien is het regime van de nieuwe Omgevingswet hier relevant en tegelijkertijd zijn kaders voor internationale

¹⁰ Bil, H., & Teisman, G. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer! Hoe complexificeren als management strategie stationsplein oost nieuw leven gaf*. Delft: Eburon.

samenwerking aan de orde. Als het uitgangspunt van actoren dan is dat zij willen co-creëren, dan is het zinvol om stil te staan bij de vraag wie beziet welke (procesmatige) kaders gelden en hoe die op elkaar zijn af te stemmen. Actoren kunnen met elkaar bespreken of hier regie nodig is, of een van de actoren het voortouw neemt of dat dit samen wordt uitgezocht en aan welke tafel(s) dat dan dient te gebeuren. Het begrijpen van de kaders die aan het speelveld worden gesteld, is voorwaarde om tot samenwerking te komen.

3.3 Nieuwe dilemma's ontdekken

Denken (en handelen) in termen van opwaartse dynamiek vraagt om sturing. Het gaat niet vanzelf. Het leidt tot nieuwe dilemma's. Bezien vanuit de aspecten van taal is de vraag of verbinden en koppelen ook vraagt om gezamenlijkheid, of iedereen moet meedoen. Er is veel voor te zeggen om elkaar goed vast te houden, maar misschien werkt het wel beter met een groep koplopers en een groep volgers. Net zo goed is er een afweging te maken of alles afgestemd dient te zijn of dat variëteit en verschil zijn toegestaan. Ook is er een afweging te maken over de vraag welke taal waarvoor werkt (droogte 'werkt' voor het creëren van urgentie, klimaatadaptatie niet) en wat 'werkende' taal betekent voor de betrokkenen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat gebruikte taal een specifieke verantwoordelijkheidsverdeling impliceert. Dan is de vraag of dat ook de passende verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen is of zou moeten zijn. Moet de verantwoordelijkheidsverdeling de gebruikte taal (woorden, frames, verhalen) volgen of is het bespreekbaar dat deze los van elkaar komen te staan – dat het vertelde verhaal en de gekozen verantwoordelijkheidsverdeling los van elkaar staan? De gekozen woorden zijn dan iets gezamenlijks (dat urgentie creëert, dat specifieke partijen meer en andere minder aanspreekt) in de wetenschap dat verantwoordelijkheden ook los daarvan en anders kunnen worden verdeeld, zodat de lasten niet eenzijdig hoeven te worden gedragen.

Op vergelijkbare wijze levert het denken in termen van tijd nieuwe afwegingen en dilemma's op. Het is vaak al lastig genoeg om kansen voor de aanpak van droogte te creëren en als er een kans is, zal niemand die graag laten lopen. Maar wat als het laten lopen van een kans door de ene actor een nog grotere kans bij een andere actor mogelijk maakt? Kan dan in gezamenlijkheid worden besloten dat bijvoorbeeld het waterschap een kans laat lopen ten gunste van het waterbedrijf, omdat het systeem daar thans meer aan heeft? En is het dan mogelijk daarvoor frames en verhalen te vertellen die ook het waterschap tot held maken, zodat die partij – in dit denkbeeldige voorbeeld – niet in een frame van gemiste kansen terecht komt? Net zo goed ligt het niet voor de hand om interventies met snelle resultaten te vertragen.

Maar wat als dat vertragen nu in de toekomstkansen versnelling oplevert?

Op dezelfde manier zou het zomaar kunnen gebeuren dat koppeling van tafels leidt tot totale integraliteit en daarmee tot impasse, bestuurlijke drukte of een Poolse landdag. Koppeling is juist bedoeld om lijnen mogelijk te maken die er eerst niet waren. En die lijnen (bijvoorbeeld thematisch of met steeds dezelfde actoren) zijn iets bewusts, in die lijnen kunnen resultaten worden bereikt. De kunst is dan om die lijnen over de tafels heen bewust vorm te geven. Het is geen kwestie van ‘maar met elkaar praten over de thematiek aan verschillende tafels’, maar van gericht vormgeven van thematische, inhoudelijke lijnen die bijdragen aan de aanpak van droogte.

De uitdaging is om ook over deze nieuwe vragen en dilemma’s met elkaar in gesprek te komen.

Tabel 3 – taal, tijd en tafel: dilemma's en sturing

	DILEMMA'S DIE ZICH ONVERMIJDELIJK AANDIENEN	STURING: OPWAARTSE DYNAMIEKEN BEVORDEREN	STURING: NEERWAARTSE DYNAMIEKEN STOPPEN
Taal	Scherp en duidelijk zijn versus zoekende en verbindende taal	Frames ontwikkelen die verbinden en waarmee ambities te koppelen zijn	Vermijden en bestrijden van diskwalificerende frames over acties andere partijen
	Fact finding versus framing contest	Vragen durven stellen over de verbinding van feiten en frames (droogte...?)	'Paralysis by analysis': te lang doorpraten over wat nu de juiste woorden zijn
	Verhalen vangen versus verhalen vertellen	Verkennen van nieuwe plotlijnen en andere rolverdelingen	Gevangen raken in verhaal van de ander, oppassen bij toedeling van de schurkenrol
Tijd	Sequentieel versus parallel organiseren van processen	Synchroniseren van betekenisvolle momenten	Aandacht voor bestuurlijke ritmes die niet op elkaar afgestemd zijn
	Korte termijn versus lange termijn tijdhorizon	Benoemen/bespreikbaar maken van verschillen in temporele oriëntatie	Korte termijn successen boeken die later alleen maar voor problemen zorgen
	Patronen extrapoleren versus onzekerheden erkennen	No-regret maatregelen nemen en meekoppelen met andere processen	Prikkels op de verkeerde plek in het proces leggen waardoor partijen te vroeg afhaken
Tafel	Samen optrekken versus voorloper groep vormen	Erkenning van wederzijdse afhankelijkheden en elkaar meenemen in het proces	Niet de achterblijvers en partijen met hindermacht het tempo laten bepalen.
	Koppelen van tafels versus helder scheiden van verantwoordelijkheden	Synergie bewerkstelligen en kijken waar ruimte is voor win-win situaties	Succes op de ene tafel te zeer afhankelijk maken van wat gebeurt op de andere tafel
	Harde afspraken maken versus op elkaar durven vertrouwen	Morele binding in plaats van powerplay, investeren in onderlinge relaties	Sfeerbehoud steeds voorop laten staan: soms ruzie maken om vrienden te worden/ te blijven

3.4 Omgaan met grenzen

De dilemma's zijn in de eerste plaats gezamenlijke dilemma's in de zin dat actoren samen aan de lat staan om er verhouding toe te vinden. De gezamenlijke antwoorden hebben natuurlijk ook gevolgen voor de individuele actoren in de samenwerking. Het is een illusie om te denken dat de uitkomsten van dergelijke gesprekken voor alle actoren gemakkelijk of zelf verkiezelijk zijn. Ook als frames verbinden, kunnen ze grote consequenties hebben voor individuele actoren. De kwesties waarvoor de verschillende samenwerkende partijen zich gesteld zullen zien staan – of waar ze eigenlijk al voor staan – hebben te maken met grenzen. Iedere actor, iedere organisatie, heeft deels opgelegde (bijvoorbeeld vanuit wettelijk taakomschrijvingen) en deels zelf gestelde grenzen (bijvoorbeeld historisch gegroeide gebruiken). In de aanpak van droogte is de vraag hoe actoren omgaan met die grenzen, waar het mogelijk is ze te overschrijden in het belang van de gezamenlijke aanpak en waar dat vooral niet moet gebeuren. Bovendien zullen actoren daar ook ten opzichte van elkaar opvattingen over hebben. Ten aanzien van dat laatste is terughoudendheid geboden, omdat elkaar de maat nemen op bereidheid om voorbij grenzen te gaan buitengewoon gevoelig ligt en ook in de toon lastig vorm te geven is. Desalniettemin hoort het gesprek daarover er 'gewoon' bij. We denken dan aan de volgende begrenzingen. Ten eerste zijn er *thematische begrenzingen*. Deze grenzen hebben betrekking op de afbakening van thema's waaraan een actor/organisatie gewoonlijk werkt. Droogte kan daarbij horen, maar klimaatadaptatie misschien niet, of juist andersom. Dat vraagt om gesprek intern en om met elkaar in gesprek te gaan over hoe met deze grenzen wordt omgegaan. Eveneens komt dan de vraag op of het passend is de organisatie op een domein of thema actief te laten worden dat niet gebruikelijk is. Ten tweede zijn er *geografische begrenzingen*. Daarbij is de vraag op welke geografische schaal een organisatie actief is en of die begrenzing passend is of dat deze moet worden opgerekt of juist versmald. Ten derde zijn er *taakgerichte begrenzingen*. Het maakt uit of een organisatie een beheertaak of een ontwikkeltaak als centrale opgave heeft. Zo zijn bijvoorbeeld de risico-inschattingen anders en is het de vraag of organisaties daarin ook dichter tot elkaar kunnen komen en dus ook of actoren bereid zijn bij zichzelf aanpassingen te maken.

Vanuit de vraag hoe actoren omgaan met begrenzingen hebben alle actoren eigen dilemma's waarmee ze moeten omgaan. In onderstaand schema geven we de dilemma's weer die naar ons idee relevant zijn. Daarbij zijn het in eerste instantie dilemma's van de individuele actor, maar uiteindelijk zijn ook deze individuele dilemma's groepsdilemma's, omdat de wijze waarop actoren ermee omgaan doorwerkt in de dilemma's die allen gezamenlijk hebben met de opgave. Dat maakt dat in het handelingsrepertoire voor

sturing vooral aandacht nodig is voor de wijze waarop de actoren gezamenlijk omgaan met de individuele keuzes die actoren maken. Het interne proces van een bepaalde actor kan door het collectief niet worden gestuurd. Actoren kunnen niet worden verplicht om bepaalde keuzes te maken in die dilemma's. Dat zijn autonome, vaak ook democratische, processen die zich ook als zodanig moeten kunnen voltrekken. Gesprek daarover en betrokkenheid erbij is evenwel goed mogelijk. Er is bijvoorbeeld bij wijze van spreken niets mis met een Dijkgraaf die het belang van een bepaalde keuze voor de collectieve samenwerking via het inspreekrecht kenbaar maakt in een gemeenteraad. In onderstaand schema geven we de dilemma's weer waar actoren in het samenwerkingsproces zich naar ons idee in hun eigen organisaties voor gesteld zien.

Tabel 4 – dilemma's voor actoren in het samenwerkingsproces

ACTOR	DILEMMA'S TEN AANZIEN VAN EIGEN GRENZEN	TOELICHTING
<i>Gemeenten</i>	Concentratie op eigen kernen of ook op aanpalend buitengebied	Gemeenten leggen traditioneel de aandacht eerder op de bebouwde kom dan op het buitengebied. Dat buitengebied wordt bovendien doorkruist door gemeentegrenzen. Bovendien hebben gemeenten (nog) weinig capaciteit en deskundigheid op het gebied van droogte.
<i>Waterschap</i>	Focus op watergangen tot tien meter aan weerszijden of op gehele watersysteem	Over de eigen grenzen heen werken kan nuttig zijn, maar ook concurrentie met de provincie oproepen. Dat vraagt aandacht voor de vraag hoe synergie te bereiken is.
<i>Provincie</i>	Domein overstijgend beleid ontwikkelen versus meewerken in vele netwerken	Nieuw (structuur)beleid is binnen de provincie ongewenst. Daarom blijven samenwerkingsinitiatieven in domeinen zonder onderlinge verbinding. Dat stelt de provincie voor de vraag of meer domein overstijgend werken zinvol is en hoe dat dient te gebeuren. Ook is de vraag of het passend is om een inhoudelijk beleid te ontwikkelen voor de aanpak van droogte in een buitengebied dat uitzonderlijke eigenschappen heeft of er beter gezocht kan worden naar meer generieke, provincie-brede inzet.

ACTOR	DILEMMA'S TEN AANZIEN VAN EIGEN GRENZEN	TOELICHTING
Rijk	Werken met eigen tafel(s) versus aansluiten bij regionale tafels	Er is geen ruimtelijk Rijksstructuurbeleid dat richting geeft aan de droogteopgave in de Achterhoek. Met het Rijk wordt wel gewerkt aan de NOVI. De NOVI creëert een nieuwe procestafel waar geen inhoud wordt gecreëerd. Daarmee is ze concurrerend met andere (regionale) tafels.
Landbouwsector	Individuele agrariër centraal stellen en energie benutten versus aanzitten van financiers en toeleveringsbedrijven uit de sector aan tafels	LTO komt op voor de belangen van agrariërs, maar vertegenwoordigt ze niet. Afspraken met LTO zijn voor agrariërs niet bindend. Dat leidt tot de vraag of het zinvol is om vooral of alleen te investeren in de lokale energie en initiatieven of dat het ook zinvol is grote, invloedrijke spelers, zoals banken en toeleveranciers (voederproducenten, landbouwmechanisatie) te vragen om de tafel te komen zitten voor overleg.
Waterbedrijf	Inzetten op waterwinning versus inzetten op klimaatbestendig watersysteem	Het waterbedrijf wil verkennen hoe een toekomstbestendig watersysteem eruit zou kunnen zien en wil dan best overwegen om waterwinning in sommige kwetsbare gebieden af te schalen maar de vraag is wat de alternatieven zijn. Alle actoren samen komen daar in gesprekken tot nu toe niet uit. Dus ook als het waterbedrijf over de eigen grenzen van waterwinning heen wil stappen, is de vraag nog hoe dat gedaan kan worden. De levering van drinkwater aan de inwoners van de Achterhoek moet tenslotte gegarandeerd blijven.

Voor de samenwerking is het naar ons idee vooral belangrijk om te accepteren dat er ook keuzes gemaakt zullen gaan worden die voor de samenwerking niet handig zijn. Vanzelfsprekend zal iedere actor zich inspannen om in de eigen organisatie de voor de samenwerking optimale keuzes te maken. Echter, wat de optimale keuze is, is niet altijd vooraf duidelijk en het kan in de tijd veranderen. Daardoor kunnen keuzes die eerst handig of passend leken, later toch problematisch blijken. Dat is niet altijd te voorkomen. Dat betekent ook dat het onvermijdelijk is dat er ook impulsen zullen komen die

de dynamiek in de samenwerking negatief, neerwaarts beïnvloeden en die druk op de samenwerking zetten. In die wetenschap lijken ons twee uitgangspunten voor de samenwerking belangrijk. Ten eerste is het zaak de tragiek te accepteren die samengaat met samenwerkingsprocessen. Er zullen dingen gebeuren die de samenwerking niet helpen. Die gebeuren niet opzettelijk. Niemand staat 's ochtends op met de vraag hoe hij of zij de samenwerking vandaag eens lekker zal frustreren. Actoren die dit wel denken zullen allereerst aan hun eigen mindset moeten werken, omdat het opbouwen van vertrouwen in samenwerking niet goed mogelijk is vanuit een eigen opvatting van achterdocht. Ten tweede is het zaak om elkaar in het samenwerkingsproces te blijven vasthouden – juist als een van de actoren blijkt geeft keuzes te gaan maken die voor de samenwerking onhandig zijn. Als bijvoorbeeld een gemeenteraad aan zijn wethouder geen ruimte geeft om mee te bewegen met de dominante ideeën in de samenwerking dan is dat niet alleen een probleem van die wethouder en is het zaak open te spreken over wat partners in de samenwerking kunnen doen om bij te dragen. Dat brengt ook een ander soort tragiek naar voren: er kan in een netwerksamenwerking geen garantie worden gegeven dat het lukt om de droogte het hoofd te bieden. De oplossing is niet 'maakbaar', er is geen optie die 'kan worden uitgerold'. Het enige dat actoren kunnen doen, is er samen voor gaan en gaande weg steeds aandacht hebben voor de vraag hoe gezamenlijke en individuele keuzes van actoren de dynamiek in de samenwerking beïnvloeden.

Dat vraagt om continue reflectie. Alleen praten over de dynamiek en over de impulsen die de dynamiek krijgt 'als het nodig is' of 'als er iets misgaat' is geen goed uitgangspunt, omdat het onmogelijk is het 'juiste' tijdstip te bepalen. Daarom kan alleen voortdurende reflectie voorkomen dat zich een patroon ontwikkelt waarin actoren langzaam maar zeker worden meegezogen in een neerwaartse spiraal, in een neerwaartse dynamiek. Daarom lijkt het ons goed de reflectie over de wijze waarop zich de dynamiek in de samenwerking ontwikkelt te institutionaliseren door er op gezette tijden, bijvoorbeeld eens per drie maanden, op bestuurlijk niveau met elkaar over te spreken. Een dergelijk gesprek kan ambtelijk worden voorbereid met een kleine rapportage over de impulsen die de dynamiek in de voorbije maanden heeft gekregen en wat er nu nodig is om neerwaartse dynamiek te stoppen en opwaartse dynamiek te creëren. Ook kan in zo een rapportage staan welke vraagstukken en dilemma's er in de samenwerking en bij de verschillende actoren aan de orde zijn en hoe keuzes ten aanzien de dynamiek in de samenwerking die kunnen beïnvloeden.

4. Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Van wie is het water?

Drinkwater is een van de vanzelfsprekendheden in Nederland: als we de kraan opendraaien komt er goed water uit, we weten niet beter. Ook in periodes van droogte gebeurt dat gelukkig nog steeds maar er ontstaat wel discussie. Er dient zich een nieuwe vraag aan: van wie is het water eigenlijk? Dat boeren tegen het drinkwaterbedrijf zeggen dat het bedrijf van 'hun water' moet afblijven is nieuw. Actoren in droog gebied claimen het water en daarmee komt er ook aandacht voor ieders watergebruik. Of beter gezegd: er ontstaan lijstjes van wie een grote en wie een kleine 'wateronttrekker' is. Het woord 'wateronttrekker' krijgt van een neutrale een negatieve lading. Het wordt een pejoratief woord. De grootste wateronttrekker krijgt als vanzelf de zwarte piet toegespeeld. In de ogen van sommigen is het drinkwaterbedrijf de schurk als grote wateronttrekker in het gebied. Volgens het waterbedrijf zelf onttrekken ze niet meer dan 3-5% van het grondwater. Het meeste water verdwijnt uit het gebied door het wegstromen van oppervlaktewater en verdamping. Opeens werkt het drinkwaterbedrijf niet meer in de luwte maar is haar rol in het gebied bij vele onder de aandacht gebracht. Waar lange tijd drinkwater de prioriteit was, is het nu zo vanzelfsprekend geworden dat die vanzelfsprekendheid het drinkwaterbedrijf in de weg gaat zitten. Dat betekent dat om de vanzelfsprekendheid van beschikbaarheid van drinkwater te behouden ook het drinkwaterbedrijf onderdeel moet zijn van de zoektocht naar een (nieuwe) verdeling van water.

In dit essay hebben we de problematiek van droogte in de Achterhoek verkend en gezien hoe betrokkenen spreken over de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling (abstract versus concreet en lange versus korte termijn). In de aanpak van droogte blijkt het niet eenvoudig te zijn om tot elkaar te komen en overeenstemming te vinden. Dat komt doordat actoren elkaar nog niet kunnen vinden in de abstractie (abstract of concreet) en het tijdpad (lange of korte termijn). De hieromtrent aan elkaar gemaakte verwijten van verkeerde keuze (te veel op de korte of lange termijn of alleen abstract of concreet te handelen) helpen niet om samen verder te komen. De vraag is hoe ondanks en wellicht juist dankzij die verschillen een opwaartse dynamiek in de samenwerking kan worden gecreëerd.

We hebben in dit essay laten zien dat samenwerking een dynamiek heeft. De samenwerking wordt beter, dan is sprake van een opwaartse dynamiek in de

samenwerking. Of de samenwerking wordt slechter en dan is sprake van een neerwaartse dynamiek. Wat actoren doen, welke keuzes ze samen, maar ook individueel in hun eigen organisaties maken, heeft invloed op die dynamiek. Er gaat als het ware een impuls vanuit die de samenwerking een zetje geeft: meer opwaarts of meer neerwaarts. Die verschillende zettes of impulsen laten zich naar ons idee het beste bespreken in termen van taal, tijd en tafel en vanuit deze drie perspectieven zijn interventies mogelijk om de samenwerking te stimuleren: om opwaartse dynamiek te stimuleren en neerwaartse dynamiek te stoppen. We geven een paar voorbeelden. In termen van taal is een framing nodig die het mogelijk maakt om op korte termijn no-regret maatregelen te nemen en tegelijkertijd perspectief te bieden op de lange termijn. Frames die de lange termijn omschrijven, zouden ruimte moeten laten om dingen die nu gedaan kunnen worden te zien in het licht van die lange termijn. Andersom dienen korte termijn acties ook betekenisvol te worden gemaakt in het licht van de lange lijnen. In termen van tijd is het niet alleen nodig om tijdspaden te synchroniseren, maar juist ook om te erkennen dat verschillende actoren verschillende tijdspaden kunnen hebben waardoor gebeurtenissen meervoudige betekenissen dienen te krijgen. En hoewel de urgentie groot is, is het toch beter om niet direct te versnellen (de neiging daartoe zou zonder meer begrijpelijk zijn), maar om eerst tijd en aandacht te besteden aan nadenken over en samenspel te creëren in een goede balans van gedeelde verantwoordelijkheden. En waar het bij de (overleg)tafels gaat, slimme koppelingen tussen tafels op verschillende lagen en met verschillende inhoud, omdat droogte op alle tafels een (deel)thema is. Dit leidt onherroepelijk tot nieuwe dilemma's. Dilemma's die we in dit essay hebben benoemd en die eerst en vooral onderdeel van gezamenlijk gesprek moeten worden.

Wij constateren dat er thans sprake is van een verdeelde verantwoordelijkheid tussen actoren die zich bezighouden met droogte in de Achterhoek. Anders dan bij wateroverlast, is droogte (of watertekort) niet specifiek bij één voor de hand liggende bestuurlijke actor belegd. Het is een gedeelde en daarmee ook verdeelde verantwoordelijkheid. De positieve interpretatie is hier dat droogteproblematiek wordt gevoeld en ingevuld als gedeelde verantwoordelijkheid. Dat is een interpretatie die wij in ons onderzoek ook bevestigd zien. Tegelijkertijd kan het ook meer negatief worden gezien als een strijd of spanning tussen partijen over de verdeling van die verantwoordelijkheid. En ook die interpretatie zien we in ons onderzoek bevestigd. Er is – latent – een constante strijd aanwezig over de vraag welke (deel)problemen aan welke actor toebehoren, omdat met die verantwoordelijkheid ook heel gemakkelijk veronderstellingen meekomen over de vraag wie de rekening betaalt.

De hier passende aanbeveling is niet om die verantwoordelijkheid dan maar voor eens en altijd scherp te beleggen. Dat is natuurlijk voor de toekomst ook altijd nog een optie, die echter medewerking en regelgeving op andere, bovenlokale bestuurlijke niveaus vergt en die 1) verder gaat dan de Achterhoek alleen en ook andere landsdelen betreft en 2) daardoor langdurig overleg vraagt over wie de dragende actor dient te zijn en wat de consequenties van die keuze zijn. Wij kunnen de consequenties van deze keuze niet overzien en die liggen wat ons betreft ook buiten de scope van dit onderzoek. *Ondertussen* is naar ons idee de passende aanbeveling hier: verdeel de verantwoordelijkheid! Daarmee doelen we op een besef van gedeeld eigenaarschap en het spreiden van energie en inzet door een samenspel te creëren van er samen de schouders onder zetten met aandacht voor ieders bijzondere kwaliteiten, invalshoeken en deskundigheden.

Bijlage 1 – Overzicht respondenten

NAAM	ORGANISATIE
Hein Pieper	Dijkgraaf Waterschap Rijn en IJssel
Jelle Hannema	Bestuursvoorzitter, directeur Vitens
Joost van Oostrum	Burgemeester van Berkelland en voorzitter Bestuurlijk Overleg Water Achterhoek
Marcel Markhorst	LTO Noord
Paul Hofman	Wethouder gemeente Bronckhorst en voorzitter thematafel circulaire economie en energietransitie Regio Achterhoek
Peter Schrijver	Heemraad Waterschap Rijn en IJssel
Peter van 't Hoog	Gedeputeerde provincie Gelderland
Ingrid Canter Cremers	Vitens
Udo Hassefras	Natuurmonumenten
Wim Athmer	Waterschap Rijn en IJssel

Bijlage 2 – Overzicht geraadpleegde stukken

DOCUMENTEN

Dijkgraaf Waterschap Rijn en IJssel, dijkgraaf Waterschap Vallei en Veluwe & Dijkgraaf Waterschap Rivierenland (2019, 9 mei). *Brief aan de formateur van Provinciale Staten; Bestuursakkoord provincie Gelderland.*

Directievoorzitter Vitens & directielid Vitens (2019, 1 juli). *Brief aan Jan Markink, gedeputeerde provincie Gelderland.*

Eertwegh, G. van den, Bartholomeus, R., Louw, P. de, Witte, F., Dam, J. van, Deijl, D. van, Hoefsloot, P., Clevers, S., Hendriks, D., Huijgevoort, M. van, Hunink, J., Mulder, N., Pouwels J, en Wit, J. de. (2019, 19 september). *Droogte in zandgebieden van Zuid-, Midden- en Oost-Nederland; Rapportage Fase 1: ontwikkeling van uniforme werkwijze voor analyse van droogte en tussentijdse bevindingen.*

Gedeputeerde Mobiliteit, Water en Klimaatadaptatie provincie Overijssel (2019, 14 november). *Spreekpunten Gedeputeerde Mobiliteit, Water en Klimaatadaptatie, parallelsessie 'droogte en verzilting' op het Deltacongres 2019 te Goes.*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019, 17 september). *Deltaprogramma 2020.*

Pieper, H. (2019, 10 september). *Concept speech Hein Pieper – Werkbezoek GS d.d. 24 sept.*

Provincie Gelderland (2019, 1 oktober). *Follow up droogte AH na werkbezoek – aangepaste GS-rondvraag.*

Provincie Gelderland (2020, 7 januari). *Klimaatverandering Achterhoek; Feiten en Cijfers.*

Provincie Gelderland (2020, 7 januari). *Notitie inventarisatie initiatieven tbv verkenning droogte Achterhoek.*

Samenwerking Water Regio Achterhoek+ (2019, 31 oktober). *Bestuurlijke visie; Verder gaan met samenwerken aan water in de Achterhoek+.*

Staatscourant (2015, 16 december). *Bestuursovereenkomst Zoetwatervoorziening Hoge Zandgronden 2016–2021 regio Oost.*

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019, 17 december). *Verslag van een wetgevingsoverleg; Vaststelling van de begrotingsstaat van het Deltafonds voor het jaar 2020.*

DOCUMENTEN

Verslag startbijeenkomst droogte in de AH + vervolgacties (2019, 19 november).

Verslag 2e bijeenkomst droogte in de AH + vervolgacties (2020, 20 januari).

Verslag Programmeertafel (concept) 1 november 2019 – droogte Achterhoek

Verslag Programmeertafel (concept) 11 november 2019 – droogte Achterhoek

Waterpartners Oost-Nederland(2019, 20 november). *Appel; Urgentie droogte vraagt om gezamenlijke heldere keuzes.*

Waterschap Rijn en IJssel (2017, 19 december). *Klimaatstrategie Waterschap Rijn en IJssel.*

Waterschap Rijn en IJssel (2017, 19 december). *Voorstel Klimaatstrategie.*

Waterschap Rijn en IJssel (2017, 9 mei). *Positiebepaling klimaatadaptatie.*

Waterschap Rijn en IJssel (2019, 21 mei). *Eerste resultaten Beleidstafel Droogte.*

Waterschap Rijn en IJssel (2019, 7 mei). *Samen een duurzame toekomst creëren; Bestuursakkoord Waterschap Rijn en IJssel 2019-2023.*

Wing, kernteam Zoetwatervoorziening Oost-Nederland & Kernteam Deltaplan Hoge Zandgronden (21 september 2015). *Werkprogramma Zoetwatervoorziening Hoge Zandgronden; Wel goed water geven!*

Eerder in deze reeks verschenen

2020

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,

Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer, Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Denkend bestuur

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

Thomas Schillemans

2018

Participeren in partnerships

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Regie voeren?

Beweging brengen als partner én principaal

Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen, Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat

Tussen fasen

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma

Leren Loont!

Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

Gepast geregeld

Tijdig financieren in netwerken

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

Innoveren met waarde(n)

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale

Commissie Rijksvastgoed

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram

Een blik van buiten

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Tijd voor de Rivier

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Een pact voor de kust

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong

Zweven en zwoegen op Zuid

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

Voortgang en versnelling

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Het waarderen van wonen

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse

Wie neemt de schuld?

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen

Effectief Sturen met Multi-level Governance

Snel en slim schakelen tussen schalen

Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen

2017

Weten wat er speelt

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk

Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Ondertussen in de Spaanse polder

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram

Vernieuwing onder ogen

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski

Volhouden en doorgaan

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur

Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen,

Daphne Bressers

Werken met City Deals

Invulling geven aan multi-temporal governance

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Patronen van politiek

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud

Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong

Thuis en zitten

Eigenheid in het thuiszittersbeleid

Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Strategie (z)onder spanning

Anders werken aan bereikbaarheid

Martijn van der Steen, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-830673-2-2

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.