

**Strategische ontwikkelrichtingen  
voor de netwerkaanpak van droogte  
in de Achterhoek en de Liemers**

# **Kwesties op de kaart**



**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Myrthe van Delden  
Christiaan van der Kaaij**

**Mark van Twist  
Martin Schulz**



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

is als senior onderzoeker en manager innovatie verbonden aan de NSOB.

**drs. C. (Christiaan) van der Kaaij**

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB.

**Prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist**

is als decaan en bestuursvoorzitter verbonden aan de NSOB.

Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

**dr. J.M. (Martin) Schulz**

is als adjunct-directeur van de denktank en co-decaan verbonden aan de NSOB.

# Inhoudsopgave

---

- 1. Droogte-aanpak: 'bijna een merk' → 4**
  - 1.1 Inleiding → 5
  - 1.2 Droogte als opgave aanpakken → 6
  - 1.3 Governance en sturing van de droogte-aanpak → 7
  - 1.4 Dit essay: doorontwikkeling van de netwerksamenwerking → 8
  
- 2. Wat ons *hier* bracht, gaat ons *daar* niet brengen → 10**
  - 2.1 Netwerksamenwerking: een resultaat om trots op te zijn... → 11
  - 2.2 Successen uit het verleden... tellen wel → 15
  - 2.3 Energie vasthouden voor een groeiversnelling → 16
  
- 3. Strategische ontwikkelrichtingen: energie vasthouden → 20**
  - 3.1 Een volgende periode van versnelde groei → 20
  - 3.2 Doorontwikkeling van de netwerksamenwerking → 21
  - 3.3 Alles kan, maar niet alles kan tegelijk → 24

- 
- 4. Dilemma's doordenken: woorden voor daden → 26**
    - 4.1 Van successen vieren naar spanningen verdragen → 26
    - 4.2 Inzetten op wat gemakkelijk gaat of op waar de pijn zit → 27
    - 4.3 Verplichtend of vrijwillig invullen van samenwerking → 29
    - 4.4 Altijd samen optrekken of alvast met enkelen vooroplopen → 30
    - 4.5 Prioriteren, positioneren, profileren, programmeren → 31
  
  - 5. Kwesties op de kaart → 34**
    - 5.1 Intekenen, voorbij de onschuld → 34
    - 5.2 Volgende fase, nieuwe vragen → 36
    - 5.3 Handelingsverlegenheid of gespreksverlegenheid? → 38
    - 5.4 Van consensus zoeken naar commitment vragen → 40
    - 5.5 Tot slot: vermijden van 'verbaal vandalisme' → 42
  
  - Bijlage: gespreksagenda → 43**

# 1. Droogte-aanpak: ‘bijna een merk’

## **Spanning tussen grondgebonden functies en programma's**

Als na de Tweede Wereldoorlog en de ontberingen van de hongervinter de inzet van de regering wordt om Nederland weer van eigen bodem te voeden, worden steeds meer drassige gronden droog gelegd.<sup>1</sup> Dat vereenvoudigt de landbouw, omdat hoge grondwaterstanden funest zijn voor het verbouwen van gewassen. Op allerlei plaatsen in het land wordt, door de waterschappen via een fijnmazig netwerk van slootjes en kanalen, de bovenste 70 centimeter van de grond drooggelegd. Water stroomt altijd naar het laagste punt. Door sloten en kanalen te graven, stroomt water weg uit akkers en velden en verzamelt het zich in de ruimte die de sloten en kanalen bieden. (Hemel)water afvoeren is daarbij een belangrijk adagium. Grondwater wordt gereguleerd door op diverse plaatsen stuwen te plaatsen. Voor andere functies is het lage grondwaterpeil minder passend. De natuur bijvoorbeeld heeft een aanmerkelijk hoger grondwaterpeil nodig.

In gebieden met een duidelijke functiescheiding, zoals de Veluwe, levert dit gegeven weinig problemen op. Daar is sprake van gebieden waarin landbouw of natuur meer afzonderlijk geconcentreerd aanwezig zijn. In de Achterhoek en de Liemers ligt dat echter anders: daar is sprake van functievermenging en wisselen landbouwgronden en natuur elkaar af. Daardoor is in hetzelfde gebied soms tegelijk behoefte aan een hogere en een lagere waterstand.

De spanning tussen grondgebonden functies in relatie tot het grondwaterpeil is uitdrukking van een grotere opgave in het omgaan met de ene keer schaarse en de andere keer overvloedige aanwezigheid van water. Omdat het landschap vooral is ingericht op afvoeren van overtollig water en niet op het vasthouden van water wanneer tekorten dreigen, is omgang met droogte een belangrijk speerpunt in de regio, zelfs al is 2023 afgesloten als het natste jaar ooit. Bij de aanpak van deze opgave komt bijna vanzelf ook afstemming met andere eveneens belangrijke opgaven naar voren, denk aan de landbouwtransitie, stikstofproblematiek, bouw- en woningopgaven en vitaliteit van het landelijk gebied. Dat is een kwestie van programmeren, maar ook van prioriteren, positioneren en profileren.

---

<sup>1</sup> Merrienboer, J. van (2019). *Mansholt. Een biografie*. Gorredijk: Uitgeverij Noordboek.

## 1.1 Inleiding

Aan het einde van de droge zomer van 2019 komen een aantal verontruste Achterhoekse partijen bij elkaar. Het zijn de provincie Gelderland, het waterschap Rijn en IJssel, gemeenten, het waterbedrijf Vitens, de agrarische sector vertegenwoordigd door LTO-Noord en natuurbeheerders. Al deze partijen hebben een verantwoordelijkheid voor en een belang bij ofwel water ofwel waterstanden. Ze ontmoeten elkaar, omdat ze, na een langere tijd met relatief weinig problemen op het gebied van droogte, twee zomers achter elkaar (2018 en 2019) geconfronteerd zijn met een opgave die diametraal anders is dan een opgave die ze veel beter kennen en beheersen. De expertise van de organisaties op het gebied van water(beheer) is voornamelijk de beheersing van een overvloed van water en veel minder het omgaan met tekorten aan water.<sup>2</sup> Schaarste van water leidt tot een hele nieuwe vraag. Niet langer is de vraag hoe water kwijt te raken uit gebieden, maar hoe voldoende water kan worden aangevoerd en voornamelijk kan worden vastgehouden in gebieden.

Na de eerdere record-zomer op het gebied van droogte in 2018 en de droogte van de zomer in 2019 neemt het gevoel van urgentie om dit vraagstuk gezamenlijk op te pakken alleen maar toe. Bestuurders treffen elkaar in de nazomer van 2019 bij kasteel De Wildenborch in Vorden. Tijdens deze bijeenkomst wordt duidelijk gemaakt op wat voor manier de droogte voor iedere organisatie afzonderlijk maar ook collectief een probleem is. Korte tijd later wordt verkend hoe aanwezig in de toekomst gezamenlijk met deze opgave aan de slag kunnen gaan. Dat de urgentie wordt gevoeld om deze opgave gezamenlijk het hoofd te bieden, blijkt uit een van de citaten uit het verslag van de bijeenkomst: *“Over elkaars grenzen heen kijken is nodig. Geen heilige huizen.”*<sup>3</sup> Een van de speerpunten die deelnemers aan dat overleg belangrijk achten, is het zoeken naar gedeelde feiten en daarmee een gezamenlijke duiding van het droogte-probleem.

Vanuit deze eerste initiatieven ontwikkelt zich een aanpak die de afgelopen jaren nationale én internationale erkenning heeft gekregen. De regio's Achterhoek en Liemers lopen niet alleen in ons eigen land maar ook internationaal voorop in de aanpak van droogte. Dat mag onder meer blijken uit de vele werkbezoeken die vanuit andere delen van Nederland maar ook vanuit andere landen worden gebracht aan de Achterhoek en de Liemers om te zien hoe de samenwerkende partijen aldaar de droogte te lijf gaan.

---

2 Delden, T.A.M. van, J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2020). *Verdeel(de) verantwoordelijkheid. Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek*. Den Haag: NSOB.

3 Verslag startbijeenkomst 19 november 2019 – Droogte in de AH + vervolgaacties.

Het is bijna een merk geworden, voor een werkwijze waarin partijen elkaar weten te vinden rond een opgave, bereid zijn om samen op te trekken over de grenzen van organisaties heen, vanuit de gedeelde wens om stappen te zetten bij het realiseren van concrete resultaten.

## 1.2 Droogte als opgave aanpakken

Hoe is die droogte-aanpak tot ontwikkeling gekomen? Na de zomer van 2018 ontwikkelt zich een proces van *joint fact finding*, waarbij samenwerkende partijen gezamenlijk onderzoek doen en zo, met elkaar, tot een gedeeld beeld komen van feiten rondom droogte en de consequenties daarvan in de Achterhoek.<sup>4</sup> Een van de eerste thema's die op tafel komt is het zoeken naar een gedeeld begrip van droogte, ook omdat bij nader inzien eigenlijk helemaal niet duidelijk is wanneer het nu precies (te) droog is. Bovendien zijn er vele met elkaar verwante maar toch net verschillende woorden die worden gehanteerd om de situatie te duiden: 'droogte', 'verdroging', 'weersextremen' en 'klimaatadaptatie' geven elk andere betekenis en andere handelingsperspectieven voor de situatie. Afhankelijk van eigen invalshoeken en standpunten hebben samenwerkende partijen in deze periode nog de voorkeur voor net even van elkaar verschillende woorden en duidingen. Uiteindelijk kiezen de samenwerkende partijen ervoor om te spreken over de aanpak van 'droogte' en houden daaraan vast, zelfs al is er inmiddels soms juist sprake van gemiddeld genomen hele natte jaren. Niet omdat deze term de lading van het vraagstuk per se volledig dekt, maar omdat het wel een duidelijk gevoel van urgentie oproept. Bij droogte, zo is de idee, denk je aan de duidelijk zichtbare gevolgen van weersextremen: bruin gras, droogstaande beken en kale bomen in de zomer. Termen als 'weersextremen' of 'klimaatadaptatie' zijn abstracter en voor de relevante omgeving veel minder herkenbaar, zichtbaar en invoelbaar.<sup>5</sup>

In het proces van *joint fact finding* wordt vervolgens ook duidelijk dat veel opgaven voor partijen in de Achterhoek afzonderlijk onderling overlappen of aan elkaar raken. Het winnen van drinkwater door Vitens, bijvoorbeeld bij 't Klooster, heeft effecten op de grondwaterstanden en de watervoorziening voor irrigatie van de akkers door agrariërs. In een intensief proces werken boeren en het waterbedrijf daar samen en wordt er, op basis van vertrouwen,

---

4 Susskind, L., S. McKearnen & J. Thomas-Larmer (1999). *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. SAGE Publications.

5 Zie voor het risico dat milieuproblemen op den duur verdampen in abstracties en daardoor in de relevante omgeving aan urgentie verliezen: Van der Steen, M.A., M.J.W. van Twist, N. Chin-A-Fat, K.J. Scherpenisse, T.A.M. van Delden & B.L. Koopmans (2021), *Aandacht voor het alledaagse, 50 jaar milieubeleid in beeld*. Den Haag: NSOB.



veel kennis opgedaan. Door als netwerk meer bij elkaar te komen en elkaar te spreken, valt op dat allerlei organisaties bezig zijn met het aanpakken van de gevolgen van droogte, maar dat kennis die in dat proces wordt opgedaan vaak nog niet goed (genoeg) uitgewisseld wordt. Dat uitwisselen van kennis op basis van onderling vertrouwen, maar ook het gericht meer zicht krijgen op al lopende diverse initiatieven in de regio zijn belangrijke kenmerken van de droogte-aanpak.

### 1.3 Governance en sturing van de droogte-aanpak

De gezamenlijke opgave die de deelnemende organisaties aan het einde van 2019 zien, resulteert niet alleen in inhoudsgedreven initiatieven rond de opgave, maar ook in een governance om meer en systematischer met elkaar samen te gaan werken. Die governance vormt zich in meerdere lagen. De binnenste laag wordt gevormd door het *regieteam*, waar de aanjagers van de samenwerking zitten. De provincie Gelderland, het Waterschap Rijn en IJssel en een ambtelijk vertegenwoordiger van de betrokken gemeenten zitten hierin. Zij, en de vertegenwoordigers van betrokken organisaties (Vitens, LTO-Noord, de terrein beherende organisaties, Achterhoek Ambassadeurs en, wat later in de tijd, een ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeenten in de Liemers<sup>6</sup>) vormen samen het *kernteam*. Via het kernteam loopt de ambtelijke besluitvorming en de dagelijkse organisatie van de aanpak rondom droogte. Betrokken organisaties leveren een bijdrage aan de ambtelijke bezetting van het kernteam en het regieteam. Leden van het kernteam en het regieteam zitten ook – met derden – in diverse *werkgroepen*, waar wordt gewerkt aan specifieke thema's en activiteiten. De gezamenlijke koers wordt uitgezet en besproken in het *breed bestuurlijk overleg*, het BBO. Hier zitten de bestuurders van alle betrokken partners en opdrachtgevers in.<sup>7</sup> Drie bestuurlijk aanjagers (een gedeputeerde namens de provincie Gelderland, de dijkgraaf van het waterschap Rijn en IJssel en een burgemeester als afgevaardigde van de gemeente) treffen elkaar tussen de bestuurlijke overleggen om urgentie en bestuurlijk aanhaken te borgen.

---

6 De gemeenten in de Liemers (Duiven, Westervoort en Zevenaar) zijn in de aanpak van droogte aangesloten op het moment dat het gedeelde feitenbeeld net af was. Daarvoor was er in de Liemers ook al een Bestuurlijk Overleg rondom water (die bestaat op het moment van schrijven nog steeds), en er bleek uit een feitenbeeld voor de regio dat er ook in dat gebied een opgave rondom droogte ligt. Daarna is de aanpak droogte Achterhoek uitgebreid naar de aanpak droogte Achterhoek en Liemers.

7 Voor de volledigheid: het gaat hier om de gemeenten Montferland, Aalten, Winterswijk, Lochem, Oude IJsselstreek, Berkelland, Doetinchem, Bronckhorst, Zutphen, Oost Gelre, Duiven, Westervoort en Zevenaar, het Waterschap Rijn en IJssel, de Provincie Gelderland, Vitens, LTO-Noord, het Geldersch Landschap en Kasteelen, Gelders Particulier Grondbezit, Staatsbosbeheer, Achterhoek Ambassadeurs en Natuurmonumenten.

Het BBO komt over het algemeen twee keer per jaar bij elkaar. Deze bijeenkomsten worden soms gecombineerd met een werkbezoek aan een bepaalde locatie waar het vraagstuk rondom weersextremen in de Achterhoek en de Liemers heel duidelijk zichtbaar is. Het doel daarvan is om droogte geen abstract probleem te laten zijn, maar om ook de hele duidelijke gevolgen te laten zien aan bestuurders. Uiteraard functioneren tegelijkertijd, rond deze vier lagen, de *partners* ook nog als eigen organisaties, die zowel samen met anderen als individueel aan de slag zijn met de aanpak van droogte. De aanpak op deze manier gaat uit van het idee van netwerksamenwerking en bijpassende netwerksturing. Niemand is ‘de baas’ in deze samenwerking, maar er is wel, om het proces en gezamenlijke activiteiten te begeleiden, te faciliteren en te verbinden een onafhankelijk programmaleider. Het netwerk draait op de meerwaarde die deelnemende partijen er voor zichzelf in zien: er wordt uit eigen belang samengewerkt, zonder het eigen belang voortdurend voorop te stellen.

#### **1.4 Dit essay: doorontwikkeling van de netwerksamenwerking**

Dit essay is geschreven in opdracht van het kernteam droogte-aanpak. Ten eerste vanuit de vraag om eens terug te kijken en in kaart te brengen wat de werkwijzen en de opbrengsten van de samenwerking tot nu toe zijn geweest. Ten tweede (en belangrijker nog) om te bezien in welke vorm de samenwerking (al dan niet) kan worden voortgezet, ook in de relatie tot alle andere opgaven die in het gebied aan de orde zijn en die in samenwerking (moeten) worden opgepakt, denk aan: de landbouwtransitie, de stikstofproblematiek, bouwen en woningopgaven, de vitaliteit van het landelijk gebied en de energietransitie. Met de voortzetting van de droogte-aanpak gaat de samenwerking tegelijk een nieuwe fase in waarin strategische ontwikkelrichtingen aan de orde zijn. Dat gaat over de vraag of en hoe de netwerksamenwerking dient te worden gecontinueerd. Stoppen, afbouwen, of gewoon laten opgaan in bestaande organisatiestructuren, ook dat is altijd een optie. Netwerken zijn geen doel op zich, ze ontleen hun bestaansrecht aan de bijdrage die ze – ook in de toekomst – leveren aan de aanpak van droogte: als middel tot en doel. Naar de aard van dat vraagstuk gaat het erom te bezien welke strategische ontwikkelrichting(en) voor de toekomst passen.

Daarbij moeten organisaties en personen die onderdeel zijn van het netwerk omgaan met dilemma’s. Een dilemma is een keuze tussen twee elkaar uitsluitende, maar even (on)verkiezelijke waarden. In dit essay gaan we met het oog op de toekomst op zoek naar wat de belangrijkste dilemma’s zijn en hoe de samenwerkende partijen daarmee kunnen omgaan. Een voorbeeld

van een dergelijk dilemma is de afweging tussen verplichting of vrijwilligheid in de samenwerking. Verplichting heeft als voordeel dat partijen zich minder makkelijk kunnen onttrekken aan de samenwerking, maar als nadeel dat onderhandelingen eindeloos lang kunnen duren voordat er instemming is van alle partijen. Andersom heeft vrijwilligheid als voordeel dat de motivatie tot samenwerking intrinsiek verloopt en daardoor eenvoudig gaat, maar als nadeel dat partijen die echt niet willen, zich kunnen onttrekken aan het proces. De vraag is dan hoe met een dergelijk dilemma is om te gaan, binnen het netwerk door de partners die daarvan deel uitmaken. Goed om te beseffen is immers dat het netwerk hier niet als collectief een besluit neemt – dat doen de individuele partners, die – op basis van eigen afwegingen – ertoe kunnen besluiten zich te committeren aan de inzet van mensen en middelen en voor een bepaalde ontwikkelrichting. Wel is het netwerk belangrijk in de voorbereiding en voor de opvolging daarvan. Omgaan met dilemma's vraagt om *coping strategieën*: in de praktijk zullen (in de voorbereiding en opvolging van) het toezeggen van commitment immers keuzes aan de orde zijn die ook het verdelen van 'ongemak' betreffen. Niet iedere keuze kent immers alleen maar winnaars.<sup>8</sup> Over de vraag hoe de samenwerking is voort te zetten in een volgende fase van groeiversnelling, in relatie tot de programmering, prioritering, positionering en profilering van andere opgaven die óók moeten worden aangepakt, en de bijbehorende strategische keuzes gaat dit essay.

Aan dit essay liggen een literatuur- en documentenstudie ten grondslag, evenals interviews en groepsessies met betrokkenen rondom de aanpak droogte in de Achterhoek en de Liemers. In het tweede hoofdstuk kijken we terug op de afgelopen periode. In het derde hoofdstuk gaan we dieper in op mogelijke ontwikkelrichtingen van de samenwerking en in het vierde hoofdstuk schetsen we mogelijke dilemma's die daarmee verbonden zijn. Ten slotte beschrijven we in het vijfde hoofdstuk wat er nodig is voor de voortzetting van de droogte-aanpak en het netwerk om deze te realiseren.

---

8 Teisman, G.R., H. van der Voort & A. Meijer (2016). Overheden niet goed in innovatie? Empirische verkenningen van een innovatiedilemma. *Bestuurskunde* 4(25).

## 2. Wat ons *hier* bracht, gaat ons *daar* niet brengen

### Droge klei, zakkende woningen

De zomers van 2018, 2019 en 2020 zijn in Nederland extreem droog. En zelfs in 2023, het jaar dat we afsluiten als het natste ooit (tot nu toe), blijkt droogte tijdens de zomer in sommige gebieden van ons land een probleem. Nog los van de gevolgen die droogte in algemene zin met zich meebrengt voor natuur, landbouw en drinkwatervoorziening, zijn er voor gebieden met veel klei in de deklaag bijzondere zorgen. De Liemers, tussen Arnhem en de Duitse grens, is zo'n gebied. In het noorden van het gebied stroomt de Oude IJssel en in het zuidwesten de Rijn. Langs beide rivieren is in de bodem veel klei te vinden. In extreem droge perioden zakt de waterstand in rivieren. Een gevolg van die zakkende waterstand is dat de klei 'droogvalt'. Als vocht uit klei trekt, begint het te krimpen, en is het nog maar zeer de vraag of de klei later, als het water weer op peil is, nog zijn oude formaat krijgt.

Dit proces van inklinking heeft in bijvoorbeeld Zevenaar, een gemeente in de Liemers, als gevolg dat huizen verzakken: er ontstaan scheuren in muren, en belangengroepen als ZWIK (Zakkende Woningen, Inklinkende Klei) verenigen zich om deze situatie onder de aandacht te brengen.<sup>9</sup> Maar bij wie moet ZWIK dit probleem eigenlijk onder de aandacht brengen?

Zowel de Rijn als de Oude IJssel komen vanuit Duitsland Nederland binnen, het (peil)beheer van het regionaal watersysteem (inclusief de Oude IJssel) is een verantwoordelijkheid van het Waterschap Rijn en IJssel, het (peil)beheer van het hoofdwatersysteem (de grote rivieren) is een verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat, de eigen gemeente heeft een zorgplicht voor grondwater én de provincie Gelderland houdt zich met gemeenten en waterschap bezig met bijvoorbeeld het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA), van waaruit wordt gewerkt aan een water-robuste en klimaatbestendige inrichting van Nederland.<sup>10</sup> Al die partijen zijn, vanuit hun eigen rol, in ieder geval gedeeltelijk verantwoordelijk voor dit vraagstuk.

<sup>9</sup> Omroep Gelderland (2022, 30 augustus). Inwoners luiden noodklok: 'Nog grotere scheuren in huizen door droogte'. Omroep Gelderland; *Gemeente Zevenaar* (z.d.). Woningverzakking. Gemeente Zevenaar.

<sup>10</sup> Nationaal Deltaprogramma: Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie.

## 2.1 Netwerksamenwerking: een resultaat om trots op te zijn...

Weersomstandigheden kunnen we niet naar onze hand zetten. Neerslag laat zich niet sturen met beleid. En het beleid dat andere landen voeren ten aanzien van rivierstromen en water door- en afvoer is niet zomaar via een regionale aanpak in eigen land te veranderen. Ondertussen zijn er natuurlijk wel factoren waarop via zo'n regionale droogte-aanpak invloed is uit te oefenen. Maar te suggereren dat de waterhuishouding te beheersen valt bij veranderende weersomstandigheden is op zijn best een utopie.

Dat lijkt een open deur, maar is weldegelijk belangrijk om telkens te blijven benadrukken. In het denken over resultaten van de droogte-aanpak kan al snel de neiging ontstaan om te denken dat alleen veranderingen in de waterhuishouding zelf of de daadwerkelijke realisatie van concrete projecten als resultaat mogen tellen. Alsof het organiseren van de daarvoor benodigde samenwerking niet op zichzelf al een eerste belangrijk en voorwaardelijk resultaat is. Voor natuurbeheerders die gebieden zien verpieteren door droogte en voor agrariërs die oogsten zien mislukken is het misschien even slikken, maar ook de totstandkoming van de samenwerking zelf is te beschouwen als een belangrijk resultaat van de inspanningen door alle betrokkenen tot nu toe. Zonder die samenwerking kan er geen aanpak van droogte als opgave bestaan. De samenwerking is, zo beschrijven diverse personen die we in het kader van dit onderzoek hebben geïnterviewd, de ruggengraat voor de aanpak van droogte. Wat die samenwerking vervolgens produceert, is alleen maar mogelijk doordat de samenwerking bestaat. De inzet die alle betrokken partijen leveren op het gebied van de (ambtelijke) samenwerking is voor dat bestaan een essentiële voorwaarde. Individueel, zonder elkaar, zouden de verschillende actoren die resultaten niet kunnen behalen. Dat wil niet zeggen dat er niets beter zou kunnen of nooit iets mis gaat, maar impliceert wel dat de betekenis van de samenwerking beter niet kan worden onderschat.<sup>11</sup> Het onderhouden van de relaties, de onderlinge verhoudingen productief houden, het samen doorzetten van de aanpak, het bespreken van elkaars ongemakken en het *framen* van gezamenlijke winst en verlies, het zijn allemaal elementen die de samenwerking maken tot wat die is: tegelijkertijd resultaat van de gezamenlijke inspanningen en voorwaarde om vervolgstappen te zetten.

---

11 Dit is ook uit vele gesprekken met direct betrokkenen naar voren gekomen, soms ook gepaard gaand met de waarschuwing om niet laatdunkend te spreken over het netwerk en de samenwerking. Zie in dat licht ook onze waarschuwing voor 'verbaal vandalisme' verderop in de tekst.

Samenwerking is zeker niet het enige resultaat tot nu toe van de droogte-aanpak. Maar juist vanuit die samenwerking is verdere en versnelde voortgang ten aanzien van de concrete droogte-opgave te ontwikkelen. Sinds het voorjaar van 2020 zijn drie onderzoeken verricht die helpen de inhoudelijke opgave en de samenwerking scherp te krijgen en verder vorm te geven. Wageningen University & Research (WUR) onderzocht samen met onderzoeksbureau Wing drie mogelijke verhaallijnen voor de Achterhoek in 2120: een productieve Achterhoek, de Metropool Achterhoek en Natuurlijk Achterhoek. In die verhaallijnen wordt een ander idee uiteengezet over klimaatrobuustheid op de korte en de lange termijn.<sup>12</sup> Ook de NSOB werd gevraagd onderzoek te doen. Ons toenmalige onderzoek gaat dieper in op de verdeling van onderlinge verantwoordelijkheid en duidt dat het in de aanpak van droogte niet eenvoudig is om tot overeenstemming te komen, omdat actoren elkaar nog niet goed kunnen vinden in de mate van abstractie en het tijdpad. Het biedt een perspectief om de samenwerking te ontwikkelen.<sup>13</sup> Het derde onderzoek betrof een ambtelijke verkenning, uitgevoerd door een werkgroep van de vertegenwoordigde organisaties zelf. De rapporten en onderzoeken leiden in juli 2020 tot een vervolgvorstel waarin *drie sporen* worden geïntroduceerd als leidmotief voor de gezamenlijke aanpak van droogte in de Achterhoek. Deze sporen (geheten: Fieldlab, Werkatelier en Etalage) gaan over het meer in gezamenlijkheid kennis ontwikkelen en delen, op diverse gebieden in de fysieke leefomgeving zodat vraagstukken in samenhang opgepakt kunnen worden, het in minimaal één gebied werken aan prototypes om collectieve leerervaringen te bereiken en het zichtbaar maken van maatregelen in de uitvoering en van de aanpak; er gebeurt immers genoeg, maar dat wordt nog onvoldoende zichtbaar. Met het experimenteren rondom bevoeiing bij 't Klooster wordt bijvoorbeeld veel kennis opgedaan, en dat geldt ook voor de pilot bij Winterswijk. Van die kennis kunnen meer partijen profiteren. En wanneer het zichtbaarder wordt kan het ook weer positieve gevolgen hebben voor de aandacht die uitgaat naar het thema droogte.

Na de eerste gesprekken over het 'hoe nu verder' spreken de bestuurders van Vitens, het waterschap Rijn en IJssel, tien gemeenten, natuurorganisaties, LTO-Noord en de Provincie Gelderland in november 2020 hun commitment

---

12 Sterk, M., N. de Sena, Y. Deelstra & T. Blaauw (2020). *Een klimaatrobuste Achterhoek*. 3 verhalen uit 2120. Wageningen: Wageningen University Research & Wing. Partner in ruimte en ontwikkeling.

13 Delden, T.A.M. van, J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2020). *Verdeel(de) verantwoordelijkheid. Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek*. Den Haag: NSOB.

uit voor een meerjarige vervolgaanpak.<sup>14</sup> In juli 2020 werd er, op basis van de drie eerdergenoemde sporen, voorgesteld een programmaplan te maken, en in november wordt het programmaplan voor de periode 2020-2021 vastgesteld. Dat programmaplan gaat dieper in op de doelstellingen, aansturing, activiteiten, middelen en organisatie onder voorbehoud van commitment, en bestaat uit een uitwerking en uitbreiding van de drie eerdergenoemde sporen tot vier D's: doen, delen, doordénken en doorpakken.<sup>15</sup> *Doen* is een uitbreiding van de drie sporen (Fieldlab, Werkatelier en Etalage) uit juli 2020 en gaat over het zetten van waardevolle stappen: geld vrijmaken, beter toegerust zijn op droge zomers, onderzoeken hoe water maximaal vastgehouden kan worden en het waterverbruik bij inwoners drastisch kan verminderen en onderzoeken in hoeverre natuurgebieden en beken structureel beschermd moeten worden en dat vervolgens ook *delen*: etaleren wat bijdraagt aan de ambities. Op de langere termijn is *doordénken* ook van groot belang, omdat daarin wordt gesteld dat er, met partners, gekeken moet worden naar strategie: het leggen van een inhoudelijke kennisbasis en gezamenlijk feiten delen om op door te ontwikkelen. Zo is er, volgens de auteurs, een basis voor gezamenlijke taal en onderling begrip, van waaruit leidende principes afgeleid kunnen worden waarmee de Achterhoek beter om kan gaan met droogte en weersextremen. De laatste D, *doorpakken*, gaat over innoveren door te experimenteren. Hier wordt gesteld dat droogte niet los te zien is van thema's als wonen, waterwinning, natuur en bodemvraagstukken. Daarom is het nodig om te zoeken naar meer innovatieve, integrale en creatieve antwoorden en oplossingen op het niveau van deelgebieden in de Achterhoek.<sup>16</sup> In november 2020 geven partijen hun commitment aan dit programmaplan in het Bestuurlijk Overleg Droogte Achterhoek.<sup>17</sup> Een van de bestuurlijk trekkers, licht toe dat een van de pijlers, namelijk de gezamenlijke ontwikkeling en het lerend samenwerken, vereist dat het bestuurlijk overleg niet iets eenmaligs, maar terugkerend moet zijn. Daarom zullen er verdiepende bijeenkomsten georganiseerd worden en blijven de leden van het BO bestuurlijk bijgepraat worden over ontwikkelingen.

---

14 Concept vervolgvorstel n.a.v. verkenning Droogte in de AH: voorstel follow up, d.d. 24 juni 2020.

15 *Doen, delen, doordénken en doorpakken. Aanpak droogte in de Achterhoek.* Programmaplan 2020-2021, d.d. 10 november 2020.

16 Ibid.

17 De wethouders van Montferland, Aalten, Winterswijk, Lochem, Oude IJsselstreek, Berkelland, Doetinchem, Bronckhorst, Oost-Gelre en Zutphen zijn hierbij aanwezig, evenals de bestuursvoorzitter van Vitens, de bestuurders van LTO-Noord en Natuurmonumenten, de heemraad en dijkgraaf namens het Waterschap Rijn en IJssel, de gedeputeerde van de provincie Gelderland, de burgemeester van de gemeente Berkelland en een afvaardiging vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Na het bestuurlijk overleg in november 2020 zijn er een aantal bijeenkomsten waar sporen uit het programmaplan worden uitgewerkt, zo ook de ontwikkeling van een gezamenlijk feitenbeeld. Om dat proces te faciliteren wordt een extern bureau, H+N+S landschapsarchitecten (hierna: HNS), aangetrokken. In de bijeenkomsten wordt met vertegenwoordigers van alle partners in de aanpak droogte in gezamenlijkheid gewerkt aan het vormgeven van een gedeelde feitenbasis. Net voor de zomer van 2021 verzorgt HNS een presentatie voor de bestuurlijke partners en de ambtelijk betrokkenen over dit feitenbeeld, waarin het probleem van de droogte, de gezamenlijk gedefinieerde omvang van de opgave (100 millimeter) en mogelijke oplossingsrichtingen worden uitgewerkt. In de zomer wordt deze opgave ook verbeeld in een korte video van de Feestfabriek. In het najaar van 2021 wordt, onder meer op basis van deze bijeenkomsten, gewerkt aan een bestuurlijke overeenkomst en een programmaplan voor de periode 2022-2023. Op 14 februari 2022 tekenen alle betrokken partijen die bestuurlijke overeenkomst, en wordt afgesproken dat de opgave van 100 millimeter verder volgens de vier sporen opgepakt zal gaan worden.

Vanuit de ondertekende overeenkomst van 14 februari 2022, met bijbehorend programmaplan voor de periode 2022-2023, start een nieuw traject waarin gekeken wordt welk *handelingsperspectief* bestaat om aan de opgave te gaan werken, voortkomend uit de gezamenlijke feitenbasis. Eigenlijk is dat handelingsperspectief ook het begin van een antwoord op de vraag 'en nu?'. Vanuit een nieuwe verdiepende studie die is gedaan door HNS en Witteveen+Bos blijkt dat er diverse maatregelen zijn die door de regio ter hand kunnen worden genomen en verschillen per gebied. Ook in dit traject wordt intensief samengewerkt door de deelnemende partijen en vinden er gebiedsbijeenkomsten plaats om gebiedspecifieke kennis en reflectie op te halen. De uitkomst is dat er handelingsperspectief is, dat de uitvoeringskosten van de maatregelen worden geschat tussen de 0,5 en de 1 miljard, en dat de maatregelen een aanpassing van een deel van het (veelal agrarisch) grondgebruik vragen. Omzetting van het handelingsperspectief naar de uitvoering van concrete maatregelen vergt keuzes met een gedegen onderbouwing, omdat het draagvlak voor die besluiten bij meer actoren ligt dan alleen de partijen die al betrokken zijn bij het programma. De functies van bepaalde gebieden zullen (moeten) veranderen, het gebied kan anders ingericht worden en er moeten nieuwe verdienconcepten worden uitgewerkt. Het handelingsperspectief is in die zin 'wenkend', maar tegelijkertijd wordt nog niet overal volledig doorleefd wat de gevolgen van die handelingen zullen zijn; er zijn stappen nodig om dat concreet te maken. De handelingsperspectieven luiden op die manier een nieuwe fase in: samen op weg, maar wat is de bestemming en hoe komen we daar?



## 2.2 Successen uit het verleden... tellen wel

Het cliché luidt dat successen uit verleden geen garantie bieden voor de toekomst. In de context van het kansspel en de beleggingswereld, waaraan deze beroemde frase is ontleend, kan dit in een aantal gevallen ook waar zijn. Maar bij de aanpak van complexe opgaven zoals droogte vormen resultaten uit het verleden wel degelijk een solide basis voor de toekomst, al zijn ook hier garanties natuurlijk nooit te geven.

In 2023 valt bijvoorbeeld op dat de hoeveelheid neerslag bijzondere wendingen neemt: in juni worden warmte- en droogtere records gebroken, maar in juli en augustus valt relatief veel neerslag in vergelijking met voorgaande jaren.<sup>18</sup> Op landgoed 't Medler zou je in die zomer niet zeggen dat het erg droog is. Sterker nog, een rentmeester meldt op dat moment dat het waterpeil hier juist hoger ligt dan in de omliggende gebieden. Dat is te verklaren omdat er in 2022 maatregelen zijn genomen. De Baakse Beek, een meanderende rivier die door het gebied loopt en jaren geleden recht getrokken is, kent een nieuwe beekloop waardoor water minder snel van het land af loopt. Ook is er nieuwe natuur gecreëerd en er zijn afspraken gemaakt met boeren in de omgeving, bijvoorbeeld over agrarisch natuurbeheer. Het effect in 2023 is dat veel landerijen in de regio er droog bij liggen, maar 't Medler niet. Dat leidt ertoe dat diverse landelijke en provinciale politici en bestuurders afreizen naar het landgoed tussen Vorden en Ruurlo, om te zien hoe de aanpak hier effect sorteert.<sup>19</sup>

Dit is slechts één van de voorbeelden die laten zien dat het proces van *joint fact finding* en alle gevolgen daaruit in de tijd vruchten afwerpen. Tegelijkertijd is het ook een voorbeeld dat betekenisvol gemaakt dient te worden in het licht van groei – van het in de loop van de tijd dichterbij brengen van de streep op de horizon via een patroon van logistische groei – die klein begint maar dan na een trage aanvangsfase snel in omvang toeneemt. Betrokken organisaties, bestuurders en medewerkers in samenwerkingsverbanden vinden elkaar in hun definitie van de opgave en zetten, ook met de handelingsperspectieven van een landschapsarchitectenbureau onder de arm, stappen. In bovenstaand voorbeeld vinden landgoedeigenaren, pachters, het waterschap, de provincie en gemeente elkaar in één casus, waarmee ook landelijk indruk wordt gemaakt. Organisaties vinden elkaar zodoende met groter gemak, wisselen makkelijker punten van zorg of twijfel uit en spelen relatief weinig 'bestuurlijke spelletjes'.

---

18 Hulstkamp, A. (2023, 1 september). Zomer (juni, juli, augustus) 2023. Zeer warm, zeer zonnig en aan de natte kant. *KNMI*.

19 Lokate, M. (2023, 15 juli). Door slim te zijn kun je de droogte bestrijden. *Omroep Gelderland*.

Dat de resultaten van de samenwerking breed worden opgemerkt, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de Liemers, een gebied grenzend aan de Achterhoek, na een jaar in het proces op eigen initiatief zich melden en onderdeel worden van de aanpak droogte in de Achterhoek, vanaf dan dus Achterhoek én de Liemers. Tijdens de jaarlijkse conferenties in een voormalige gieterij in Ulft (inmiddels gedoopt tot 'het clubhuis' van deze samenwerking) treffen bestuurders, ambtenaren, agrariërs, ondernemers en geïnteresseerden elkaar en wordt er hard gewerkt aan het blijvend uitwisselen van kennis en praktijken. Men is, zoals dat heet, 'samen op weg'. Dat is een proces geweest waar menig initiatief, op wat voor terrein dan ook, eigenlijk jaloers op kan zijn. De droogte-aanpak heeft profiel, is goed gepositioneerd en kon in de eerste fase rekenen op voldoende prioriteit, ook in termen van programmering (inzet van tijd, energie en capaciteit).

Maar, het eens worden over de feiten, iedereen om tafel en de inzet op gedeelde belangen blijkt pas een eerste stap, zo stellen diverse personen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. Inmiddels dient de volgende fase in de samenwerking zich aan. Deze heeft niet zomaar dezelfde kenmerken: van werken in goede harmonie naar een zoektocht over hoe (ook) 'strijd' over verschillen is te voeren. Niet langer enkel het vieren dat deze samenwerking een voorloper op nationaal niveau is, maar het verkennen van vormen waarop het nationale niveau geen rem hoeft te zijn op het proces binnen deze samenwerking. Van *joint fact finding* als essentiële voorwaarde naar juist handelen en concreet resultaat als voorwaarde voor vervolg. En van de inzet op gedeelde belangen naar keuzes over de verschillen in invalshoek en belangen. Bovendien is het toch al niet eenvoudig om de energie uit de eerste periode vast te houden en door te zetten naar het vervolg; dat vraagt volharding en doorzettingsvermogen. Makkelijker wordt het er dus niet op, maar wel belangrijker daarmee om de samenwerking vol te houden – juist nu, zeker in het besef dat het werken aan een opgave als droogte zich, net als veel andere transitie, kenmerkt door een logistische ontwikkeling.<sup>20</sup>

### 2.3 Energie vasthouden voor een groeiversnelling

Doorgaans wordt bij het werken aan opgaven over verandering (vaak impliciet en onuitgesproken) gedacht in lineaire termen over de realisatie van beleidsimpact. Iedere gelijke hoeveelheid vervolginspanningen brengt dan een gelijke hoeveelheid effect teweeg. In een grafiek ziet dat eruit als een

---

<sup>20</sup> Zie voor een nadere uitwerking van het idee van transitie ook: Rotmans, J. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam: Uitgeverij De Geus.

rechte opgaande lijn, steeds in gelijke stappen voorwaarts.<sup>21</sup> In iedere periode die even lang duurt wordt dan eenzelfde omvang aan effect bewerkstelligt. Bij de droogte-aanpak zou dat dan ongeveer betekenen dat in de komende periode weer ongeveer evenveel projecten worden gerealiseerd als in de vorige periode – en dat het de concrete impact op de droogte in het gebied in de toekomst gelijk zal zijn als die in het verleden.

Inmiddels weten we natuurlijk heel goed dat zo'n beeld eigenlijk heel misleidend voor het werken aan een opgave als droogte, die de vorm kent van een transitie. Hier is het in de eerste periode heel belangrijk dat er een basis wordt gevormd op basis waarvan dan in een volgende periode versnelde verandering mogelijk is. Bestaande denkkaders moeten worden doorbroken en opnieuw opgebouwd, nieuwe verhoudingen moeten verkend en verstevigd, handelingsrepertoire moet worden ontwikkeld en doorontwikkeld. Zeker in de eerste periode is het zoeken naar wat werkt en hoe het kan, vandaar ook het werken met pilots en de aandacht in het netwerk voor de vraag hoe die schaalbaar te maken zijn.

Al het onderzoek op basis van joint fact finding en het opbouwen van de netwerksamenwerking bij de droogte aanpak in de Achterhoek en de Liemers zou in dat licht ook wel eens uitdrukking kunnen zijn van een heel ander patroon van groei en impact ontwikkeling: niet lineair maar logistisch.

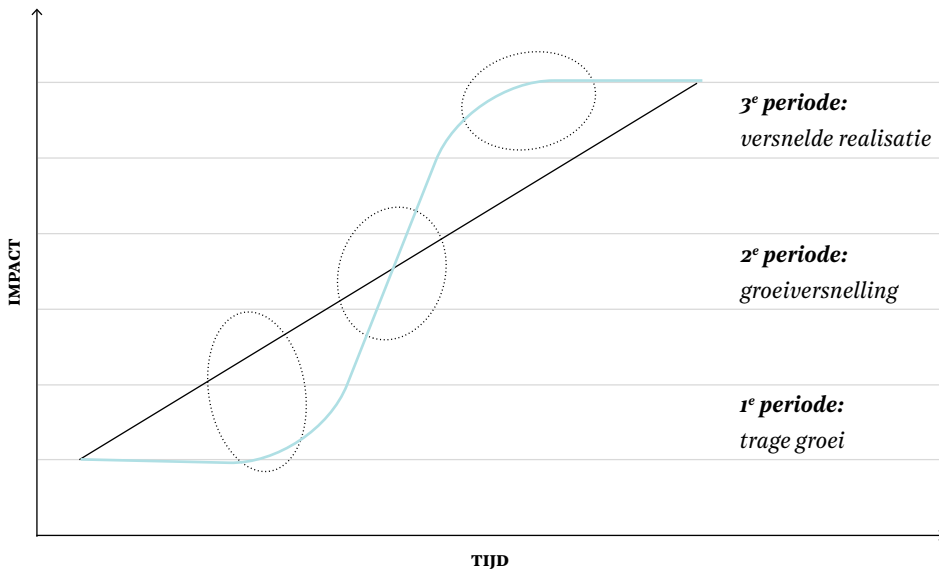
Logistische groei ziet er in een grafiek uit als een S-curve. Eerst is er weinig toename, daarna een periode van grote versnelling en groei, die uiteindelijk weer afremt. Een dergelijke ontwikkeling vindt niet op één moment, in één keer plaats maar zal per onderwerp, per gebied en mogelijk per betrokkene kunnen verschillen wanneer versnelling plaatsvindt. Het verschil met een lineaire ontwikkeling is dat het in de beginperiode trager gaat, maar in de periode die daarop volgt juist veel sneller – tenminste als de aanpak en de samenwerking ook in die periode wordt volgehouden...

Denken in termen van logistische (in plaats van lineaire) groei kan wel helpen om het verhaal over de ontwikkeling van de droogte-aanpak anders en beter te vertellen: mogelijk dat in het begin de inhoudelijke resultaten niet zo snel worden gerealiseerd als op basis van lineaire groei mag worden verwacht, maar het zal juist na een wat zoekende beginperiode (waarin wordt gebouwd aan een basis voor netwerksamenwerking) in een volgende fase veel sneller kunnen gaan dan op basis van een lineair model te verwachten valt.

---

21 Schulz, J.M., M.J.W. van Twist, J.M. Schram & M.A. van der Steen (2018). *Voortgang en versnelling, Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie*. Den Haag: NSOB.

**Figuur 1: lineaire versus logistische groeiversnelling**



Naar onze inschatting staat de droogte-aanpak met de overgang van de eerste periode naar de tweede periode op de drempel van een overgang naar logistische groei, waarin grote versnelling kan optreden in de realisatie van maatschappelijke impact – en waarin niet alleen de samenwerking en inzicht in onderliggende principes is te vieren als mooi resultaat van de droogte-aanpak maar ook/juist een sterk stijgende stroom aan concrete projecten die wordt gerealiseerd. Voor alle helderheid: het is natuurlijk niet zo dat er nu geen lastige projecten worden opgezet en afgerond (denk aan 't Medler), maar vanuit een beeld van logistische groei gaat dat in een volgende fase in aantal en omvang nog sterk omhoog...

Tegelijk zien wij wel drie grote uitdagingen voor de droogte-aanpak in het maken van die overgang. Ten eerste: hoe is de energie vast te houden die zo kenmerkend is voor de netwerksamenwerking tot nu toe? In dat kader schetsen we in het volgende hoofdstuk vier richtingen voor de doorontwikkeling van het netwerk na de opstartfase. Ten tweede: hoe is om te gaan met de overgang naar een volgende fase in de netwerksamenwerking waarin het niet langer alleen draait om samen successen vieren maar ook om het verdragen van spanningen in de onderlinge verhoudingen? In dat kader schetsen we in het daaropvolgende hoofdstuk drie dilemma's die naar ons idee bespreking behoeven voor het wegnemen van de handelingsverlegenheid die door sommigen wordt gesignaleerd. Ten derde en ten slotte: hoe te voorkomen dat over de transitie naar een volgende fase in de droogte-aanpak al te makkelijk en te eenzijdig wordt gedacht en gesproken in termen

van: 'niet denken maar doen', 'geen woorden maar daden', 'nu stoppen met overleggen en starten met doen', 'de schop moet gewoon de grond in'? Je moet het één doen, maar het ander vooral niet laten, zo is ons idee. Daar willen we het laatste hoofdstuk van dit essay aan wijden. Eigen aan het werken aan transitie is nu eenmaal dat het niet enkel draait om verder brengen van wat kansrijk is en goed werkt maar evengoed ook om commitment durven vragen voor wat lastig is en afscheid nemen van wat mogelijk niet meer zo goed werkt als in de vorige fase. Dat lukt niet zonder een goed gesprek...

# 3. Strategische ontwikkelrichtingen: energie vasthouden

## Platteland met perspectief

Van de 162 Natura-2000 gebieden in Nederland zijn er vijf te vinden in de Achterhoek. Vier van die gebieden liggen in de gemeente Winterswijk. Om dat gebied te behouden onder druk van droogteproblemen, stikstofneerslag en veranderingen in de agrarische sector, zijn in 2021 vier partijen (de Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk, de gemeente Winterswijk, de provincie Gelderland en het waterschap Rijn en IJssel) gestart met een gebiedsaanpak: Vitaal Platteland Winterswijk. In een interview met een van de procesregisseurs wordt duidelijk wat de bedoeling is. Wat ze hierna niet meer hoopt te horen is dit: “Dat is zeker achter een bureau bedacht!”. Juist door in contact te staan met agrariërs in het gebied, landbouwbijsamenkomsten te organiseren en een uitvoeringsagenda op te stellen met concrete plannen voor de korte en langere termijn wordt ingezet op een gezamenlijk toekomstbeeld voor het buitengebied. Ook doet de Hogeschool Saxion onderzoek. Aan het einde van 2023 is het doel gesteld om van papieren exercities nu echt de overstap te maken naar “dingen die nu en de komende periode concreet kunnen worden uitgevoerd.”

## 3.1 Een volgende periode van versnelde groei

Voor veel netwerken en informele samenwerkingsverbanden blijkt het in de praktijk lastig om de urgentie en vitaliteit vast te houden, nadat ze tot stand zijn gebracht en een eerste fase vol enthousiasme en betrokkenheid hebben doorgemaakt. Tegelijkertijd is duidelijk dat vaak juist een volhardende en vasthoudende aanpak (een lange adem) en samenwerking benodigd is om de opgave in kwestie het hoofd te kunnen bieden en de logistische verandering mogelijk te maken die in het verschiet ligt. Partijen zijn zich daar ook van bewust en in beginsel ook voorstander van. Maar toch blijkt het steeds weer lastig om de benodigde energie op te blijven brengen en te voorkomen dat het momentum wegloopt.

Het lijkt niet zozeer een principiële kwestie als wel een praktisch en pragmatisch vraagstuk hoe te komen tot een aanpak van de opgave die verder reikt dan een kortstondige impuls. In de praktijk is het lastig om het

levendige en productieve karakter van informele samenwerkingsverbanden en netwerken op lange termijn te behouden. Het aanvankelijk enthousiasme is lang niet altijd bestand tegen onvoorziene tegenslagen. Waar eerst (enkel) enthousiasme was, komen op zeker moment onvermijdelijk ook de moeilijke punten ter tafel. Het laaghangende fruit is dan inmiddels wel zo'n beetje geoogst. De no-regret maatregelen zijn genomen. Waar, zoals uit een aantal interviews blijkt, de gemene deler in eerste instantie bestond uit een gevoel van gedeelde urgentie en (niet zelden) gebaseerd op gemakkelijke voortgang, zien partijen nu wellicht risico's ontstaan voor zichzelf of andere partijen, omdat de kans bestaat dat zij zich niet (meer) herkennen in de scherper geformuleerde doelstellingen en de daarmee gepaard gaande (soms pijnlijke) keuzes die in een volgende periode nodig zijn.

### **3.2 Doorontwikkeling van de netwerksamenwerking**

Voor veel netwerken en informele samenwerkingsverbanden blijkt het in de praktijk lastig om de urgentie en vitaliteit vast te houden, juist als het moment aanbreekt waarop logistische versnelling zich aandient en mogelijk is. Hoe een netwerk zich ontwikkelt in de overgang naar een volgende periode, hangt af van de probleemperceptie, van de aanpak zelf en van de betrokken partijen. We onderscheiden hier vier strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerksamenwerking in de Achterhoek en de Liemers.

Ten eerste is er altijd een optie om de netwerksamenwerking op te heffen. Netwerken zijn (als het goed is) geen doel op zich. Wanneer de kwestie in urgentie en belang afneemt of de aandacht voor de opgave zich verlegt naar andere kwesties, kan het zijn dat de aanpak niet langer nodig is. Dan is het verstandig afbouwen van het netwerk van belang. Partijen maken als er gekozen wordt voor deze ontwikkelrichting niet langer onderdeel uit van het specifieke netwerk maar hebben er mogelijk wel belang bij op een goede manier uit elkaar te gaan, mocht in de toekomst het probleem weer opspelen en partijen elkaar weer nodig hebben. Voor de samenwerking rond de droogte-aanpak zou deze ontwikkelrichting aan de orde kunnen zijn wanneer besloten wordt dat de aanpak op andere plekken en op een andere manier moet plaatsvinden: als onderdeel van regulier beleid of in een eigen nationaal programma, om zo doelstellingen van rijksbeleid effectiever en efficiënter tot uitvoering te brengen. Dat zijn dan aanpakken die in zichzelf ook weer netwerksamenwerking vragen, maar de nieuwe vormen doen de oude vervangen. Elkaar nog af en toe vinden voor kennisuitwisseling is dan een mogelijkheid maar het huidige netwerk rond de droogte-aanpak als zodanig zou in dit geval kunnen worden opgeheven. Of er een voorkeur aan deze optie wordt gegeven is onder meer een kwestie van *prioriteren*: is de aanpak van

droogte een opgave die wel of niet een eigen vorm van aandacht en energie verdient, ook in relatie tot andere (mogelijk concurrerende) opgaves die spelen in het gebied?

Ten tweede is er de mogelijkheid dat stolling van de netwerksamenwerking plaatsvindt in een staande organisatie. Het netwerk raakt dan ingekapseld in vaste organisatiestructuren en bestaande procedures. Het wordt onderdeel van de reguliere routines binnen bestaande organisaties. Dit kan gebeuren wanneer problemen minder urgent worden, maar wel structurele aandacht vereisen. De eerst bijzondere aanpak normaliseert dan en raakt geïnstitutionaliseerd. Partners in het netwerk die in eerste instantie elkaar niet goed kenden of regelmatig ontmoeten, zijn inmiddels onderdeel van de aanpak. Dat kan een basis vormen voor institutionalisering. Voor deze ontwikkelrichting zou kunnen worden gekozen wanneer besloten wordt de samenwerking die nu nog veelal informeel is en zich baseert op vertrouwen, in een eigenstandige organisatie wordt ondergebracht óf onderdeel wordt van de organisatie in een van de betrokken organisaties.<sup>22</sup> Het netwerk zelf verdampt hierdoor. Of er een voorkeur aan deze optie wordt gegeven is onder meer een kwestie van *profileren*: is de aanpak van droogte als opgave een kwestie die min of meer onzichtbaar binnen of juist heel zichtbaar tussen organisaties is vorm te geven?

Ten derde, het is ook mogelijk tot (continue) aanpassing van de netwerksamenwerking te komen, bijvoorbeeld omdat de problematiek en de opgave verschuift of andere vormen aanneemt dan eerst verwacht. Dat kan zowel gaan over de partijen die het netwerk vormen als over de samenwerking daartussen. Het netwerk past zich dan aan door mee te bewegen met de problematiek. Voor de partijen betekent dit dat het netwerk dynamisch invulling krijgt: steeds wordt er naar een veranderende samenstelling van partijen gezocht die op dat moment of rond een bepaald deelonderwerp relevant zijn. Vanuit deze ontwikkelrichting geredeneerd kan bijvoorbeeld worden gesteld dat door de opkomst van nationale programma's die raken aan de aanpak van droogte, de problematiek waar de samenwerking aanpak droogte Achterhoek en Liemers zich op moet richten is veranderd. Dat zou om doorontwikkeling in termen van een aanpassing van het netwerk kunnen vragen. Of er een voorkeur aan deze optie wordt gegeven is onder meer een kwestie van *programmeren*: welke problemen en partijen, maar ook activiteiten en projecten moeten nu wel of niet (expliciet) onderdeel zijn van de aanpak van droogte als opgave?

---

<sup>22</sup> Zie ook: Ark, R.G.H. van (2005). *Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning*. Delft: Uitgeverij Eburon.



Ten vierde en tenslotte is nog een andere ontwikkelrichting mogelijk: herijking van de netwerksamenwerking. Hier is het niet per se de problematiek zelf die aan verandering onderhevig is maar juist de gevoelde urgentie die een nieuwe impuls behoeft. Zo kan het zijn dat de probleempercepties tussen de betrokken partijen uiteen gaan lopen, bijvoorbeeld als na een nat jaar het idee van droogte niet bij iedereen even hoog op de agenda staat. Of als een besef van de benodigde investeringen in termen van tijd en geld leidt tot heroverweging en twijfel. In het geval van de droogte-aanpak valt hier bijvoorbeeld ook te denken aan de verschuiving van *no regret* naar *low regret*: de problemen waar de samenwerking dan voor komt te staan zijn van een andere aard, vragen een andere inzet en rolvulling door deels dezelfde en deels ook andere partijen. Soms is het dan nodig de bestaande netwerksamenwerking te herijken, waardoor weer de vitaliteit ontstaat en energie vrijkomt die nodig is om ook een volgende fase van logistische groeiversnelling goed door te komen. Of er een voorkeur aan deze optie wordt gegeven is onder meer een kwestie van *positioneren*: wat is eigenlijk een passende probleem-perceptie en daarmee verbonden netwerk van partijen als het gaat om de aanpak van droogte als opgave?

**Tabel 1: ontwikkelrichtingen van netwerken na de opstartfase**

	<b>OPTIE 1: OPHEFFEN VAN DE NETWERK- SAMENWERKING</b>	<b>OPTIE 2: STOLLEN VAN DE NETWERK- SAMENWERKING</b>	<b>OPTIE 3: DYNAMISEREN VAN DE NETWERK- SAMENWERKING</b>	<b>OPTIE 4: HERIJKEN VAN DE NETWERK- SAMENWERKING</b>
<b>Probleem perceptie</b>	Problematiek neemt qua belang relatief af, aandacht verplaatst	Problematiek minder urgent, maar vereist wel structurele aandacht	Problematiek verschuift of neemt andere vormen aan dan verwacht	Problematiek blijft hetzelfde, maar nieuwe impuls is vereist voor gevoel van urgentie
<b>Aanpak</b>	Mainstreamen van de aanpak, marginalisering van het probleem	Institutionaliseren van de aanpak, normalisering van het probleem	Flexibiliseren van de aanpak, meebewegen met de problematiek	Reframen van de aanpak, aanscherpen van de problematiek
<b>Partijen</b>	Netwerkverbanden blijken tijdelijk en verdwijnen	Netwerkverbanden worden geformaliseerd met vaste partners	Netwerkverbanden wisselen van samenstelling	Netwerkverbanden krijgen anders en opnieuw vorm
<b>Voortgang netwerk</b>	Het netwerk wordt opgeheven en verdwijnt	Het netwerk stolt, (deel van) reguliere organisatie	Het netwerk evolueert mee met de opgave	Het netwerk wordt anders/opnieuw uitgevonden

Al deze vier opties laten zien dat de overgang naar een volgende periode van samenwerking in netwerken niet vanzelf gaat en – afhankelijk van de situatie – om een andere wijze van sturing en governance vraagt. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het meer structureel inbedden van het netwerk, het creëren van een nieuw momentum of het doorbreken van bestaande verbanden om het netwerk dynamisch te houden.

### 3.3 Alles kan, maar niet alles kan tegelijk

Als het gaat om de volgende periode waar de netwerksamenwerking bij de droogte-aanpak in de Achterhoek en de Liemers zich nu naar toe beweegt, lijken er voorkeuren en wensen te bestaan die (op basis van alle interviews en sessies die in het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd) de samenwerking niet één duidelijke kant op sturen maar juist alle kanten op trekken. Aan de ene kant is soms de wens te horen de netwerksamenwerking te laten opgaan in de staande organisatie (opheffen van het netwerk, mainstreamen van de aanpak), aan de andere kant is er de wens om van de netwerksamenwerking zelf een staande organisatie te maken (stollen van het netwerk, institutionaliseren van de aanpak). En aan weer een andere kant is er de wens om de netwerksamenwerking bij de tijd te brengen en te houden (dynamiseren van het netwerk, flexibiliseren van de aanpak) en als we het nog weer ergens anders vragen, leeft zelfs ook de wens om de huidige netwerksamenwerking opnieuw uit te vinden (herijken van het netwerk, revitaliseren van de aanpak).

Er is wat ons betreft geen dwingende reden of (theoretische) maatstaf op basis waarvan te bepalen valt welke keuze juist is als het gaat om de vier geschetste ontwikkelrichtingen voor het netwerk rond de droogte-aanpak in de Achterhoek en de Liemers. Alles kan, maar niet alles kan tegelijk. En niet alles helpt even zeer als we het eerder geschetste beeld voor ogen houden van een logistische groeiversnelling in termen van ambitieniveau voor de volgende periode van de droogte-aanpak.

- Bezien in termen van prioriteren zou het *niet* voor de hand liggen om de netwerksamenwerking rond de droogte-aanpak op te heffen, juist nu zich een volgende periode van logistische groei aandient;
- Bezien in termen van profileren zou het *niet* voor de hand liggen erop te vertrouwen dat de netwerksamenwerking rond de droogte-aanpak die inmiddels bijna als merk kan dienen en zowel nationaal als internationaal waardering krijgt, kan opgaan in de staande organisatie;

- Bezien in termen van programmeren zou het *niet* voor de hand liggen om de netwerksamenwerking rond de droogte-aanpak minimaal slechts te dynamiseren, al is de impuls daartoe zeker aanwezig, bijvoorbeeld door verschuivingen in de (inter) nationale context;
- Bezien in termen van positioneren zou het naar onze opvatting namelijk *wel* voor de hand liggen om de netwerksamenwerking te herijken, omdat de volgende periode andere uitdagingen stelt in termen van de samenwerking. Zo is een risico dat met handelingsrepertoire vanuit bestaande werkwijzen en denkbeelden de echte verandering (transitie) niet van de grond komt. Om het gebied echt klimaat-robust te maken, is een systeemverandering nodig – qua inrichting van het gebied, en daarmee ook qua denken en doen. Dat lukt niet vanzelf: ‘wat ons hier bracht gaat ons daar niet brengen.’

Overigens willen we bij herijken wel als risico signaleren dat de keuze voor herijking als strategie door sommigen onbedoeld en onterecht als aanleiding zou kunnen worden gezien om ‘even’ uit te stellen en te vertragen. Het is belangrijk ervoor te waken dat ‘herijken’ wordt opgevat als een codewoord om even een stap terug te doen om rustig te bezien wat die mogelijke herijking in zou houden. Dat is nadrukkelijk niet wat wij voor ogen hebben als we spreken over deze strategie.

Waar ook voor gekozen wordt, één ding is zeker: er doen zich in een volgende fase (zelfs in toenemende mate) dilemma’s voor, door het tegelijk aan de orde zijn van waarden die onderling spanning vertonen en beide even (on)verkiezelijk kunnen zijn. Over die dilemma’s en de omgang daarmee gaat het volgende hoofdstuk.

## 4. Dilemma's doordenken: woorden voor daden

### Niet alles kan altijd of overal

Winterswijk, een gemeente met bijna 30.000 inwoners, is in een aantal opzichten zeer vergelijkbaar met andere Nederlandse gemeenten: ook hier moeten woningen worden gebouwd. Zoals overal in Nederland is ook in de Achterhoek de behoefte aan woningen groot. Dat levert in Winterswijk – wederom vergelijkbaar met andere plekken – een ingewikkelde puzzel op, omdat er tegelijkertijd in het gehele gebied ook behoefte is aan betere mobiliteit, én bovendien willen mensen in het gebied kunnen blijven recreëren.<sup>23</sup> Al deze behoeftes zijn legitiem, maar doen ook allemaal een beroep op de ruimte. Op een snelweg kun je geen huizen bouwen en in een woonwijk is het minder fijn recreëren dan in een natuurgebied. Een recente vraag die hierbij komt is of het drinkwaterbedrijf voldoende water kan leveren aan honderden nieuwe huizen. Dat was lange tijd een vanzelfsprekendheid die inmiddels op veel plekken is verdwenen. En daar komt dan nog eens bij dat al die plannen ook menselijke inzet en financiële middelen vergen. Hoe moet deze afweging worden gemaakt? Hoe is schaarste aan ruimte goed te verdelen? Zo dringen zich allerlei spanningen op, en afwegingen die te maken hebben met botsende waarden waarvoor niet langer zo maar een 'win-win' oplossing is te bedenken... Opnieuw blijkt: vormgeven aan de droogte-aanpak is een kwestie van programmeren, maar ook van prioriteren, positioneren en profileren.

### 4.1 Van successen vieren naar spanningen verdragen

De vorige fase in de droogte-aanpak heeft inmiddels geleid tot een nieuwe, staande praktijk in de samenwerking. Het bestuurlijk overleg vindt regelmatig plaats en wordt ook daadwerkelijk door de verantwoordelijke bestuurders bijgewoond. Dat zorgt voor ritme maar creëert tevens tijdsdruk: de bestuurders moeten niet alleen worden bijgepraat, er moet ook worden geleverd. Zo ontstaat er voor de betrokken partijen een samenwerking waar ze weliswaar vrijwillig instappen maar die zeker niet vrijblijvend is.

<sup>23</sup> Kits, T. (2023, 23 maart). *Woningtekort Winterswijk steeds nijpender: 'Zeker 900 huizen nodig, maar het schiet nog niet op'*. De Gelderlander.

Dat is ook terug te zien in de uitwisseling die plaatsvindt in de verschillende overleggen: daar worden inmiddels niet meer alleen de successen gedeeld maar (in toenemende mate) ook juist spanningen in de onderlinge verhoudingen besproken.

Het vermogen om van opvatting te verschillen, om onderlinge spanning te verdragen, de kwaliteit hebben om waar nodig met elkaar de confrontatie aan te gaan en toch door te gaan, kenmerkt goede samenwerkingsrelaties. Conflict en confrontatie horen bij goede samenwerking; ze zorgen zelfs voor de benodigde vitaliteit. Dat geldt niet alleen voor wat er speelt tussen organisaties maar ook (en misschien wel juist) voor wat er in de eigen organisaties allemaal speelt, al dan niet achter de schermen. Dilemma's delen en spanningen die daar bestaan onderling bespreken is niet roddelen, maar duidelijk maken wat er op de achtergrond allemaal nog meer speelt, wat in de annotatie van de bestuurder terecht komt, waarom er wel of niet zomaar ja is te zeggen. De terughoudendheid van de een, is daarbij ook de uitdaging van de ander. Dat is geen problemen op-en-neer schuiven, maar uitdrukking van goede samenwerking. Zo is er inmiddels een samenwerking waarin de partijen elkaars opgaven snappen en juist die openheid hen verder brengt als geheel en ruimte maakt om de spannende thema's aan te pakken, die in de eerste, vorige periode, nog te gevoelig lagen. Er is openheid te constateren, zowel bij het regieteam, het kernteam als in het bestuurlijk overleg. Omdat er onderling voldoende veiligheid en vertrouwen is voelen partijen zich vrij om elkaar mee te nemen in de gevoeligheden die spelen in de eigen organisaties.<sup>24</sup> Maar de uitdaging is natuurlijk omdat ook in de volgende periode die zich nu aandient mee te nemen en vast te houden.

Tijdens de gesprekken en bijeenkomsten die in het kader van ons onderzoek plaatsvonden is niet alleen gesproken over de vier hiervoor geschetste ontwikkelrichtingen voor de droogte-aanpak maar zijn ook steeds dilemma's naar voren gekomen die de samenwerkende partijen ervaren, mede met het oog op de toekomstige vormgeving van de samenwerking. We bespreken er drie, omdat die naar ons idee het meest nadrukkelijk aan de orde zijn.

## **4.2 Inzetten op wat gemakkelijk gaat of op waar de pijn zit**

Het eerste dilemma gaat over de inzet van de samenwerking waarbij de vraag is of die zich richt op de gemakkelijk te behalen resultaten (die voor een deel al gerealiseerd en nu dus schaars zijn) of dat er ook daadwerkelijk pijnlijke

---

<sup>24</sup> Zie ook: Ark, R.G.H. van (2005). *Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning*. Delft: Uitgeverij Eburon.

keuzes een plek krijgen binnen de netwerksamenwerking. Het betreft hier de strategische keuze tussen resultaten die gemakkelijk bereikbaar zijn en resultaten die moeilijk bereikbaar zijn en met (toenemende) pijn, in termen van kosten en inzet, gepaard gaan. Resultaten die eenvoudig te behalen zijn, maken de resultaten van inspanningen direct zichtbaar en meetbaar. Dit geeft een positieve impuls aan de sfeer: er is bevestiging van de inspanning, er hoeven geen al te ingewikkelde keuzes te worden gemaakt. Ook ontstaat er ruimte voor later als er lastigere gesprekken moeten worden gevoerd. De andere kant van het dilemma is hier juist aandacht te besteden aan die vragen waar grote verschillen te maken zijn, waar de te bereiken resultaten groot zijn, maar die ook vaak niet eenvoudig te realiseren zijn, maar alleen met (grote maatschappelijke) pijn. Gesprekken die dan moeten worden gevoerd, gaan vaak gepaard met een ander soort sfeer, met strijd, ongemak en verwijdering van elkaar. Zaak is dan eerder een vorm te vinden voor het vreedzaam vechten en productief conflict. Om aandacht te hebben voor manieren om de strijd over verschillen goed te voeren. Als de aandacht uitgaat naar wat moeilijk te realiseren is, kan dat op korte termijn betekenen dat (te) weinig resultaten zichtbaar zullen zijn. En andersom kan aandacht voor de makkelijk bereikbare resultaten de aandacht voor wat moeilijker is en meer tijd kost doen verslappen, waardoor uitstel volgt en grote resultaten uitblijven. Beide kanten van het dilemma kennen aldus kansen en risico's, die we in onderstaande tabel overzichtelijk weergeven.

	INZETTEN OP WAT GEMAKKELIJK GAAT	INZETTEN OP WAAR DE PIJN ZIT
<b>Kansen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemakkelijk te realiseren;</li> <li>• Resultaat is zichtbaar en meetbaar;</li> <li>• Is politiek goed uit te leggen, versterkt de samenwerking, kan ruimte geven voor lastige gesprekken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ook deze dossiers maken onderdeel uit van de aanpak;</li> <li>• Hier is de meeste winst te halen;</li> <li>• Hier is de grootste weerstand te verwachten en dus de meeste vertraging, dus op tijd beginnen is nodig.</li> </ul>
<b>Risico's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pijnlijke, maar noodzakelijke beslissingen worden vermeden waardoor de samenwerking op termijn stopt;</li> <li>• Wanneer de gemakkelijke kwesties klaar zijn, blijven alleen de moeilijke dossiers over.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vragen veel tijd en aandacht, waardoor andere onderwerpen onvoldoende aandacht krijgen;</li> <li>• Kans op verzuring van verhoudingen;</li> <li>• Kans op impasse als er geen onomstotelijk bewijs is dat het nodig is, kwetsbare afhankelijkheid van welwillendheid.</li> </ul>

### 4.3 Verplichtend of vrijwillig invullen van samenwerking

In het verlengde van het hierboven beschreven dilemma, is er de vraag hoe verantwoordelijkheden dienen te worden ingevuld. Ook als iedereen de eigen verantwoordelijkheid en die van de ander begrijpt, is de vraag hoeveel verplichting er is om die verantwoordelijkheid in te vullen.<sup>25</sup> Dat is vooral van belang als het gaat over de moeilijke thema's in de samenwerking, de thema's waar niet iedereen voor is (of kan zijn) en die dus pijn en kosten met zich meebrengen. Een manier om hiermee om te gaan is door harde afspraken te maken en elkaar daarop aan te spreken. Dan ontstaan er verplichtingen en bindende afspraken die ook helderheid kunnen scheppen. Ze geven houvast als afspraken niet worden nagekomen. Het is echter geen gemakkelijk proces om ze te maken en ze hebben voor alle betrokkenen verstrekende consequenties, bijvoorbeeld als er sancties mee gemoeid zouden gaan. De andere kant is elkaar juist ruimte te gunnen en daarmee elkaars interne afwegingen te respecteren. Door de vrijwilligheid die dan de basis voor samenwerking vormt blijft de autonomie van betrokkenen bestaan en kan een zekere vrijblijvendheid ontstaan. Vrijwillig gedeelde verantwoordelijkheden gaan uit van vertrouwen en nodigen uit tot samenwerken en er samen uitkomen. Tegelijkertijd geven ze soms weinig houvast bij tegenslagen en in moeilijke periodes waardoor juist dan stagnatie en terugtrekken in eigen organisaties op de loer liggen. In beide gevallen is de samenwerking rond de opgave niet vrijblijvend, maar verschil is dat in het ene geval commitment formeel wordt afgedwongen (via overeengekomen afspraken/regels) en in het andere geval slechts informeel (via onderlinge verhoudingen/relaties). Het type commitment is dus anders, en ook de afdwingbaarheid ervan verschilt. De kansen en risico's van beide kanten van dit dilemma zijn in onderstaand schema uitgewerkt.

---

25 Oudega, J., J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2022). *Governance voor transitie; Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: NSOB.

	VRIJWILLIG INGEVULDE SAMENWERKING	VERPLICHTENDE INGEVULDE SAMENWERKING
<b>Kansen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertrouwen als basis: goede onderlinge relatie, welwillendheid om samen te werken;</li> <li>• Snel schakelen, er samen uitkomen, ambiguïteit schept ruimte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helderheid over verantwoordelijkheden en scherpste in afspraken;</li> <li>• Houvast wanneer iemand zich niet aan afspraken houdt.</li> </ul>
<b>Risico's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen houvast bij onverhoopte tegenslagen;</li> <li>• Onduidelijkheid voor externen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moeilijk proces om tot afspraken te komen;</li> <li>• Gezichtsverlies voor achterblijvers en eventueel sancties bij niet nakomen afspraken.</li> </ul>

#### 4.4 Altijd samen optrekken of alvast met enkelen vooroplopen

De manier waarop de samenwerking wordt georganiseerd brengt onder andere de afweging met zich mee hoe processen worden vormgegeven. Gebeurt altijd alles met alle betrokken organisaties of soms met enkele? Moet alles samen of kan het soms ook apart? Altijd alles met alle organisaties doen zorgt ervoor dat alle partijen samen blijven, niemand achterop raakt en partijen elkaar steeds vasthouden. Het risico is echter dat partijen die sneller willen verveeld kunnen raken en interesse verliezen, of erger nog, afhaken door gebrek aan voortgang. Met enkelen vooruitlopen heeft als voordeel dat wie sneller kan en wil ook de ambities kan realiseren en de weg kan plaveien waar de anderen gemakkelijk op kunnen volgen. Het nadeel is dat er asymmetrie in de samenwerking ontstaat. Er zijn koplopers en volgers en de koplopers hebben toch net een streepje voor op de volgers – laat staan achterblijvers – in de samenwerking.



	ALTIJD MET ALLEMAAL	MET ENKELEN VOORLOPEN
<b>Redenen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle partijen blijven samen, niemand raakt achterop;</li> <li>• De samenwerking blijft ook naar buiten toe overzichtelijk en begrijpelijk;</li> <li>• Eenvoudiger aan te sturen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recht doen aan verschillen tussen partijen, ambities en middelen;</li> <li>• Koplopers als voorbeeld gebruiken voor anderen;</li> <li>• Verschil in snelheden mogelijk maken.</li> </ul>
<b>Risico's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Houdt geen rekening met verschillen tussen partijen en hun ambities;</li> <li>• Partijen die sneller willen en kunnen, kunnen afhaken;</li> <li>• Gebrek aan voortgang.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asymmetrie in de samenwerking, zowel qua snelheid als inzet en doelen;</li> <li>• Denken in termen van koplopers en achterblijvers en de verhalen en beelden die hieruit voortvloeien.</li> </ul>

#### 4.5 Prioriteren, positioneren, profileren, programmeren

Er zijn verschillende manieren om met de hiervoor geschetste dilemma's om te gaan – 'coping strategieën' worden die manieren in de literatuur genoemd.<sup>26</sup> Heel vaak wordt geprobeerd om de (onderling) strijdige waarden die in een dilemma belichaamd zijn toch op de een of andere manier te combineren. Dat vergt dan het zoeken naar arrangementen waarin beide waarden (tot op zekere hoogte) een plek kunnen krijgen. Denk bijvoorbeeld aan mogelijkheden om de samenwerking rond de droogte-aanpak tot op zekere hoogte vrijblijvend te houden maar daar ondertussen toch ook wat verplichtende elementen in te brengen. Zie maar hoe dat nu al gebeurt in de vormgeving van de droogte-aanpak: die is vrijwillig maar niet vrijblijvend.

Door commitment af te geven aan programmaplannen en probleemanalyses te onderschrijven is er ruimte voor bestuurders om elkaar aan te spreken op elkaars handelen. Dat is geen juridische dichtgetimmerde verplichting, maar zorgt wel voor een onderling gedeeld besef dat verplichtend voelt. Partners die binnen de samenwerking wel commitment hebben afgegeven maar hun rol niet pakken, hebben iets uit te leggen. Mooi voorbeeld is dat de natuurorganisaties het waterschap hebben aangesproken om maatregelen rond natuurgebieden op te pakken, vergelijkbaar met de aanpak

<sup>26</sup> Oudega, J., J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2022). *Governance voor transitie; Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: NSOB.

in landbouwgebied (EDDGI). Het waterschap heeft op haar beurt natuurorganisaties aangesproken hier zelf ook een rol in te nemen richting de directe omgeving van de terreinen. Dit is een uitkomst van de droogte-aanpak.

Niet altijd is combineren goed vorm te geven als er strijdige waarden aan de orde zijn. Naast combineren is in de praktijk daarom ook een andere strategie te onderkennen, namelijk: alterneren. Dat staat voor het afwisselen van de waarden die in een dilemma zijn belichaamd. Hier wordt geen harde keuze gemaakt maar worden waarden door afwisseling in plaats en tijd met elkaar verbonden. De ene periode staat de ene waarde voorop, de volgende periode de andere. Zo kunnen koplopers een tijd lang alle ruimte krijgen om snelheid te maken en een eigen aanpak vorm te geven om vervolgens in een volgende periode juist te focussen op het delen van inzichten, het formuleren van gedeelde ambities en iedereen weer op vlieghoogte brengen. En wat ook kan: op de ene plek is meer aandacht voor de ene waarde, op de andere plek juist voor de andere. Zo is denkbaar dat op de schaal van de Achterhoek en de Liemers steeds met alle partijen samen wordt opgetrokken terwijl op het niveau van concrete projecten juist ruimte is om voortrekkers alle ruimte te geven.

Alterneren kan niet altijd vorm krijgen in termen van tijd en plaats maar ook nog per issue (agendapunt). Dan ontstaan parallel-sporen. Zie bijvoorbeeld wat er gebeurt in 't Klooster: hier wordt gewerkt aan korte termijn projecten en resultaten, maar ook aan een keuze voor de lange termijn (omvang van de winning) waar partijen moeten winnen en verliezen en aan een gebiedsproces om de toekomstige inrichting van het gebied te faciliteren. Juist het altereren (en daarmee 'gescheiden' houden) van deze drie topics is belangrijk en biedt in zijn algemeenheid een les waar de droogte-aanpak mee gediend is: niet alles met elkaar verknopen, maar de 'moeite' die bij bepaalde onderwerpen gaat spelen vooraf goed in te schatten en zo nodig naar tijd en plaats een aparte plek te geven.

Maar ook deze strategie voor de omgang met dilemma's kan niet altijd uitkomst bieden. Uiteindelijk komt het naar ons idee daarom op het niveau van de droogte-aanpak als geheel toch vaak neer op de meest klassieke wijze waarop met dilemma's is om te gaan, namelijk: prioriteren en daarmee het (tenminste tijdelijk) expliciet en beredeneerd kiezen voor een van de waarden die in een dilemma zijn belichaamd. Die strategie is ook in de ontwikkeling van het programma duidelijk waar te nemen; in de opstartfase is – even heel scherp gesteld – vooral ingezet op 'veilig', dus voorrang geven aan wat makkelijk gaat boven expliciteren waar de pijn zit, eerder een vrijwillige dan verplichtende inzet als het gaat om verantwoordelijkheid nemen en middelen committeren, en vooral vasthouden aan de wens om gezamenlijk op te trekken en niet met enkelen voorop te lopen. De droogte-aanpak heeft zich

vanuit die keuzes ontwikkeld tot een mooi merk, met een duidelijke profilering en scherpe positionering maar voor de volgende periode komt, ook in relatie tot de programmering van andere opgaven in de regio, de vraag op of dit nog wel de juiste prioritering is. Successen uit het verleden tellen zeker mee, maar garanties bieden ze niet...

# 5. Kwesties op de kaart

## Er was eens ...

Tijdens een van de vele gesprekken die wij in de Achterhoek en de Liemers hebben gevoerd, kwam ons het volgende verhaal ter ore. Er was eens... een door een ambtenaar vervaardigde kaart van een gebied in de Achterhoek en de Liemers met daarop in detail ingetekend wat scherpe keuzes werkelijk zouden betekenen voor onverenigbare grondgeboden functies. De kaart zou gedetailleerd hebben laten zien wat er in welk gebied allemaal niet meer zou kunnen. Waar boeren 10%, 20% of soms wel 60% water zouden moeten besparen, waar geplande wijken voor woningbouw niet door zouden kunnen gaan of natuurbeheerders hele stukken natuur zouden moeten opgeven afhankelijk van politiek te maken keuzes. Vervolg van het verhaal is dat een betrokken bestuurder bij het zien van de kaart brieft dat de kaart onmiddellijk vernietigd zou moeten worden en nooit of te nimmer het daglicht zou mogen zien. De maatschappelijke onrust en de politieke gevolgen van het bestaan van deze kaart zouden niet zijn te overzien.

## 5.1 Intekenen, voorbij de onschuld

Het lijkt onschuldig genoeg. Gewoon een kaart maken en daarop intekenen wat de consequenties zijn van (scherpe) keuzes voor de praktijk. Dat is 'op de kaart zetten' in de letterlijke betekenis. Het schept duidelijkheid, dan weten we tenminste waar we het over hebben en dan hebben we het allemaal over hetzelfde. De problematiek en de consequenties van maatregelenkeuzes in de aanpak van droogte worden letterlijk op de kaart gezet. De kaart wordt ingekleurd en de legenda laat zakelijk de consequenties van beleidskeuzes zien. Die plannen voor woningbouw in deze wijk of regio, dat gaan we dus niet doen. Daar gaan we niet langer boeren en dat stukje natuur hier... vergeet het maar. Net zo goed als de kaart ook goed nieuws kan brengen over de vraag waar woningbouw dan wel kan, welk stuk natuur te redden valt en welke boeren gewoon of met relatief kleine aanpassingen door kunnen. Het letterlijk op de kaart zetten, verschaft duidelijkheid en maakt consequenties van politieke keuzes transparant.

Tegelijkertijd doet het op de kaart zetten echter ook iets anders, wat helemaal niet zo onschuldig is: het zet kwesties op de kaart. Door ze in te tekenen, bestaan ze ook, zijn ze reëel, moeten ze van een antwoord worden voorzien en kunnen ze ter discussie worden gesteld. Dat is 'op de kaart zetten' in de figuurlijke betekenis. En dat terwijl helemaal niet met zekerheid vast staat

dat de toekomst zich precies zo zal voltrekken als we nu denken – iets wat in de praktijk keer op keer weer duidelijk wordt. Een relatieve buitenstaander zal nu misschien denken dat de reactie van de bestuurder in ons voorbeeld uitdrukking is van oude politiek, van intransparantie of zelfs het begin is van een doofpot.

Als we onszelf echter afvragen of we alle keuzes in ons leven met de kennis van nu precies hetzelfde zouden maken, begrijpen we dat voorkennis verlamvend kan werken. Als we vooraf weten waar de pijn zit, als we vooraf weten wat allemaal niet kan en welke problemen op de loer liggen, dan kan dat enerzijds stimulerend werken (duidelijke keuzes maken en de pijn verdelen), maar anderzijds ook verlamvend werken (keuzes vermijden en pijn vermijden). In een transitie met veel onzekerheden en vragen is het dan logisch om die transitie zoekend te benaderen, en niet alles in één keer op een kaart te zetten. Dat zou het risico op een grote crisis opleveren. Beter is het dan om de consequenties van keuzes geleidelijk zichtbaar te maken, zodat iedereen kan wennen aan het idee dat zaken weleens drastisch zouden kunnen veranderen. In hoeverre keuzes en hun consequenties niet alleen letterlijk maar ook figuurlijk op de kaart worden gezet is in wezen een dilemma. Er is veel te zeggen voor scherpheid en duidelijkheid: je weet waar je voor staat, en het is helder. Tegelijkertijd is er daarmee altijd het risico dat er blokkerend ongemak ontstaat en (op het verkeerde moment) daarmee onnodig veel onrust wordt uitgelokt. Zie daar een afweging waar wij aan het slot van onze beschouwing ook voor staan...

In onze schets van de toekomst voor de droogte-aanpak hebben we eerder drie grote uitdagingen benoemd waar de samenwerkende partijen voor staan bij de volgende fase van de logistische groei, die naar ons idee een grote versnelling kan inluiden in de realisatie van de beoogde maatschappelijke impact. Ten eerste: hoe is de energie vast te houden die zo kenmerkend is voor de samenwerking tot nu toe in de opstartfase? In dat kader zijn vier richtingen geschetst voor doorontwikkeling van het netwerk. Ten tweede: hoe is om te gaan met de overgang naar een volgende fase in de samenwerking waarin het niet langer alleen draait om samen successen vieren maar ook om onderlinge spanningen verdragen? In dat kader hebben we drie dilemma's geschetst die naar ons idee bespreking behoeven voor het wegnemen van de handelingsverlegenheid die door sommigen is signaleerd – om te betogen dat een volgende fase wellicht om andere prioritering vraagt bij het vormgeven van de droogte-aanpak in de omgang met de onderliggende waarden.

We zijn nu toe aan de derde en laatste uitdaging waar de droogte-aanpak naar ons idee voor staat: hoe te voorkomen dat in de volgende fase van de transitie die door de droogte-aanpak moet worden mogelijk gemaakt het

gesprek over wat nodig, lastig, moeilijk is te weinig aandacht krijgt in de samenwerking. Dat risico bestaat als de behoefte aan concrete resultaten te veel en te snel de boventoon gaat voeren: ‘niet denken maar doen’, ‘geen woorden maar daden’, ‘stoppen met overleggen en starten met doen’, ‘de schop moet de grond in’. Eigen aan het werken aan transities is dat het niet enkel gaat om verder brengen van wat kansrijk is en goed werkt, maar evengoed ook om commitment durven vragen voor wat lastig ligt en afscheid nemen van wat mogelijk niet meer zo goed werkt als in een vorige fase.

Op dat laatste gaan we nu nader in, vanuit het besef: ‘wat ons hier bracht, gaat ons daar niet brengen’. Drie kwesties willen we daarbij op de kaart zetten. Ten eerste: een volgende fase brengt nieuwe vragen met zich mee. Ten tweede: niet handelingsverlegenheid maar gespreksverlegenheid is het knelpunt waar de netwerksamenwerking bij de overgang naar de volgende fase tegenaan loopt. We bieden in de bijlage ook een schematisch overzicht van vragen die bespreking behoeven. En ten derde: leuk of niet, maar in de toekomst zal het bij de droogte-aanpak niet alleen draaien om consensus (gemeenschappelijk feitenbeeld, gezamenlijke ambitie, gedeeld succes), maar ook om confrontatie (onverenigbare opvattingen, botsende opbrengsten, strijdige oordelen) – juist ook als het gaat om de verhouding tot de aanpak van andere opgaven in het gebied, zoals de landbouwtransitie, de stikstofproblematiek of bouw- en woningopgaven. Dat is in de overgang naar de volgende fase een kwestie van programmeren, maar ook van prioriteren, positioneren en profileren.

## 5.2 Volgende fase, nieuwe vragen

Wanneer precies de ene fase eindigt en een volgende fase begint, is niet een vanzelfsprekend gegeven. Spreken over fasen, de vorige fase, de volgende fase, de opstartfase en wat daarna komt, is niet in zichzelf waar, maar het werkt wel. Plechtiger geformuleerd, de ‘performativiteit’ van taal, de scheppende kracht van de taal, maakt dat we – juist door te spreken over fasen – iets van het verleden kunnen afronden en iets van de toekomst kunnen omarmen. Het verleden krijgt zijn betekenis in het licht van de toekomst. En die toekomst wordt anders, verschillend met wat in het verleden zo kenmerkend was. Veel verandert, maar zeker niet alles.

In de Achterhoek en de Liemers wordt gesproken over zo’n overgang naar een volgende fase. De vorige fase had zijn toegevoegde waarde en heeft de samenwerking gebracht waar die nu is. Dat is een mooie opstartfase geweest: door de urgentie van de problematiek en de erkende complexiteit ervan (niemand kan het alleen oplossen), heeft deze eerste fase zich kunnen kenmerken door gedeelde betekenisgeving, samen eerste stappen zetten en

elkaar enthousiasmeren. Nu zit er een volgende fase aan te komen die zich naar ons idee in termen van maatschappelijke impact zou kunnen kenmerken door een logistische groeiversnelling.

Met het idee van een overgang naar een volgende fase komen andere kwesties en nieuwe vragen in beeld. Vragen van voorheen verliezen aan centraliteit, zoals de vraag wie er aan tafel moeten zitten. Die vraag blijft in reflexieve zin natuurlijk altijd interessant, maar is niet langer het centrale thema. Relevanter wordt bijvoorbeeld de vraag hoe de onderlinge samenwerking ook in een volgende fase van logistische groeiversnelling vitaal kan blijven, en wat dat van actoren vraagt.

Inmiddels hoeft droogte als probleem niet meer op allerlei plekken op de agenda te worden gezet, dat is in de vorige fase gebeurd: droogte staat duidelijk op de kaart – vaak ook letterlijk ingetekend in gebieden die er ernstiger aan toe zijn dan andere. Daar waar in de eerste fase van de transitie werd gesproken over droogte vanwege de urgentie van het probleem, is de afweging voor de nieuwe fase om er heel bewust over te blijven spreken. Droogte is een goed voorstelbaar en breed beleefd probleem, waarover je zelfs bij de kapper het gesprek kunt aangaan. Het is een ervaarbare kwestie, die ook direct zichtbaar is in het landschap – van de akkers, velden en bossen tot je eigen tuin. Er moet nu letterlijk en figuurlijk meer op de kaart worden gezet: concrete gebieden waar knelpunten bestaan, zonder ruimte om daarover verstoppertje te spelen...

Maar waar eerst gewerkt kon worden aan no-regret maatregelen, komen inmiddels tenminste ook de 'low-regret' maatregelen in beeld. Waar eerst werd gezocht naar samenhang, komt nu de vraag op hoe ook de onvermijdelijke verschillen in het netwerk productief op scherp zijn te zetten: prioriteren en profileren van het ene programma kan ten koste gaan van het andere. Waar het eerst ging om het opstarten van nieuwe projecten, gaat het nu over de vraag waar verschillende projecten onvoldoende van de grond komen of zelfs uit elkaar dreigen te vallen als afdoende commitment ontbreekt. In de eerste nieuwe, al uitgewerkte handelingsperspectieven die de samenwerkende partijen in het netwerk zelf hebben opgesteld, is inmiddels al een indeling gemaakt naar pijnloze en voor de toekomst ook meer pijnlijke opties en keuzes, waarvan consequenties letterlijk en figuurlijk op de kaart moeten worden gezet. Behalve de win-win opties komen langzaam maar zeker ook opties met een *win-lose* karakter ter tafel. Dat zorgt voor een test van het benodigde commitment. Of in ieder geval komt naar voren dat in complexe processen afwegingen dienen te worden gemaakt waarin belangen niet vanzelf optellen. Denk aan het uitkopen van boeren waarbij een individuele boer mogelijk wint, bijvoorbeeld omdat hij toch geen opvolger heeft en wil

stoppen terwijl de vertegenwoordiging van de landbouw als sector hier niet voor is. Voor het bestuur noopt dit tot lastige keuzes (win-lose). Breed commitment in de netwerksamenwerking kan individuele bestuurders/organisaties hier overigens juist de benodigde ruggensteun geven, al verdwijnt het ongemak er niet mee. Papier is geduldig, maar de praktijk die dit oproept, de beweging van successen vieren naar spanningen in de onderlinge verhoudingen leren verdragen, is spannend. Hierbij past ook het besef dat inzet op het ene programma soms ten koste kan gaan van het andere programma: de droogte-aanpak is benoemd als prioritair thema, maar is het overleg ook 'strijdvaardig' genoeg om dwingende kwesties vanuit deze opgave als het er echt op aankomt voldoende te profileren en prioriteren?

### **5.3 Handelingsverlegenheid of gespreksverlegenheid?**

Kenmerkend voor de droogte-aanpak is dat er wordt gewerkt vanuit de opgave. De samenwerkende partijen stellen de opgave steeds centraal en organiseren zichzelf daar omheen. Bovendien is er een diep besef dat de wateropgave zich niet houdt aan grenzen van gemeenten, provincies, waterschappen en landen. Dat vraagt samenwerking over grenzen heen. Ook is bij alle gegeven verschillen de aandacht voor de gemeenschappelijkheid leidend. Alle samenwerkende partijen realiseren zich dat ze de opgave niet alleen aankunnen, waardoor er veel erkenning is van interdependentie en gelijkwaardigheid vanuit de kenmerkende regionale cultuur: noaberschap, nuchterheid, praktisch en resultaatgericht samenwerken. Dat zijn allemaal te waarderen kenmerken van de droogte-aanpak, die terecht (internationale) bijval oogsten.

De droogte-aanpak heeft geleid tot de benodigde (gedeelde en gedragen) inhoud rond de opgave die is benut voor het VLGG (NPLG), de regio-arrangementen en het ruimtelijk perspectief. Verder is er ontgezeglijk een basis mee gelegd voor de concrete plannen en programma's van de deelnemende gemeenten en initiatieven van natuurorganisaties, LTO, Vitens en het waterschap. Tegelijk is evenwel ook het beeld ontstaan dat de netwerksamenwerking in de voorbije periode toch vooral nog uit 'praten' heeft bestaan. De governance van de diverse samenwerkingsinitiatieven in de regio (waarin voor het gemak dan ook de aanpak van droogte wordt meegenomen) wordt geassocieerd met het bestaan van veel verschillende tafels waaraan overleg plaats heeft. En dat roept dan weer de vraag op of het (ook bij de aanpak van droogte) niet eens tijd wordt voor actie in plaats van alle gepraat (alsof het een niet voorwaardelijk is voor het ander): de schop in de grond, nu doorpakken, concreet worden, echt iets gaan doen.



Ten onrechte kan zo naar ons idee de indruk ontstaan dat er tot nu toe vooral om de werkelijke kwesties heen is gedraaid, alsof er niets of te weinig is gedaan. Alsof wat gedaan is natuurlijk belangrijk was, maar er toch niet werkelijk toe deed. Alsof de samenwerkende partijen een boeggolf van ongemak voor zich uit hebben geduwd door maar niet te handelen: eindeloos praten waardoor actie uitblijft...

De idee dat er sprake is 'handelingsverlegenheid' spreekt misschien tot de verbeelding maar is bij nader inzien wat misleidend. Goed beschouwd is in de praktijk eerder sprake van een zekere 'gespreksverlegenheid', zo is onze indruk. Eerder lijkt er een zeker ongemak ontstaan rond de gedachte dat het óók belangrijk is om te (blijven) overleggen, praten, afstemmen – als voorwaarde voor gericht en onderling afgestemd handelen. Sterker nog, welbeschouwd zijn afstemmen, overleggen, praten zelf óók te karakteriseren als vormen van handelen; ze leiden tot keuzes, afwegingen, prioriteringen die voorwaardelijk zijn om in de praktijk via programmering iets tot stand te brengen.

Uitspraken van de soort 'nu aan de slag' en 'de schop in de grond' en 'we moeten ophouden met overleggen en aan het werk' zorgen voor ongemak als je niet oppast. Maar onvoldoende naar voren komt dan, is dat zoiets steeds gepaard moet gaan met afspraken maken, tafels organiseren, commitment vragen. Natuurlijk is een tegenstelling te suggereren tussen draagvlak zoekend verder gaan (met aandacht voor de gezamenlijkheid, instemming, consensus) en daadkrachtig optreden (pijnlijke keuzes maken, geld regelen, doorbraken forceren). Maar het construeren van zo'n tegenstelling helpt de droogte-aanpak niet echt verder; het een is voorwaardelijk voor het ander.

Zo is bijvoorbeeld levensgroot de vraag aanwezig hoe grondgebonden functies en programma's dienen te worden afgestemd met de droogte-aanpak – die vraag is niet op te lossen met het idee dat er nu na al het gepraat echt actie moet komen. Eerder is het andersom: nu de droogte-aanpak staat, is ook het vinden van een goede verhouding tot andere programma's een te waarderen resultaat en is ook het overwegen van keuzes die er zijn in relatie tot andere grondgebonden functies onverminderd belangrijk. En dat vraagt juist om nader overleg en onderhandeling, niet om het uit de weg gaan daarvan. Belangrijk is om voorbij te komen aan een eventuele verlegenheid om de droogte-aanpak specifiek te prioriteren en scherp te positioneren als het gaat om de inzet ten aanzien van de grotere ontwikkelingen/knelpunten waar een klimaatbestendige Achterhoek en Liemers om vraagt. Dat vergt een gesprek over het geprofileerd belang ervan. Het woord onderhandeling is hier dan ook bewust gekozen door ons, indachtig de implicatie dat een gesprek hierover begint vanuit een duidelijk openingsbod (en niet op meerdere

paarden wordt gewed, of een poging wordt gedaan om voor alles de goede vrede te bewaren) en toewerkt naar overeenstemming waarvoor commitment bestaat.

Eerder dan het wegnemen van handelingsverlegenheid, is de kwestie naar ons idee dat de droogte-aanpak bij de overgang naar de volgende fase ineens last krijgt van ‘gespreksverlegenheid’. Eerder hebben wij vier ontwikkelrichtingen voor de netwerksamenwerking geschetst (opheffen, stollen, aanpassen en herijken) en drie dilemma’s geduid die hiermee samenhangen: ‘inzetten op wat gemakkelijk gaat of op wat pijnlijk is’, ‘vrijwillig of verplichtend invullen van verantwoordelijkheden’ en ‘altijd met allemaal of met enkelen vooroplopen’. Gecombineerd levert dat belangrijke vragen op die nadere bespreking behoeven (zie een eerste uitwerking in de bijlage).

Ons onderzoek laat zien dat in de opstartfase bij de omgang met deze dilemma’s begrijpelijkerwijs vooral op ‘veilig’ is ingezet: kiezen voor wat gemakkelijk gaat, met vrijwillige inzet van ieder die wil en vooral gezamenlijk met zijn allen willen optrekken. Dat past bij die fase, omdat het ruimte schept, verbindend werkt en zorgt voor voortuitgang. Tegelijk vraagt de transitie naar een volgende fase van logistische groeiversnelling om heroverweging daarvan en prioritering van andere waarden.

## 5.4 Van consensus zoeken naar commitment vragen

In ons eerdere onderzoek hebben we over samenwerking rondom de droogte-aanpak gesproken in termen van het zoeken naar gedeelde *taal*, het synchroniseren van *tijd* en het nadenken over de betrokkenen aan *tafel*.<sup>27</sup> Die conceptualisering is passend voor een gedeelde zoektocht en helpt bij het opzetten van samenwerking in een opstartfase.

In de volgende fase van logistische groeiversnelling die nu aan de orde is bij de droogte-aanpak zal het niet zozeer over ‘consensus zoeken’ gaan maar eerder over ‘commitment vragen’. De volgende fase kenmerkt zich niet door samenbrengen en optellen maar door afwegen en verdelen. Dat is geen gemakkelijke fase, het gaat tenslotte over het nemen van de pijn, over de consequenties van concrete plannen en projecten. Van een *win-win* situatie ontstaat er dus nu (mogelijk) ook een situatie van *win-lose*: niet iedereen kan bij alle volgende stappen er op vooruit gaan. Voor de te voeren gesprekken

---

27 Delden, T.A.M. van, J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2020). *Verdeel(de) verantwoordelijkheid. Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek*. Den Haag: NSOB.

betekent dat deze dus eerder moeten gaan over het zo eerlijk mogelijk verdelen van de pijn; over het maken van keuzes en het afgeven van commitment zodat er gehandeld kan worden naar de gevolgen daarvan.

De samenwerking kan zich daardoor niet langer alleen maar richten op het vinden van consensus (een gedeeld beeld van de feiten; van een stip op de horizon; een gezamenlijke aanpak) maar zal zich steeds meer verplaatsen naar het aangaan van de onderlinge confrontatie (als gevolg van onverenigbare opvattingen, botsende opbrengsten, strijdige oordelen). De interactie verandert daarmee natuurlijk ook: het is niet meer alleen zoeken naar gedeelde taal en inzetten op zaken waar je snel overeenstemming kunt vinden, maar ook op vormen van gecontroleerd conflicteren en van ‘vreedzaam vechten’.

Waar spanningen eerst op te lossen waren door gezamenlijke taal te formuleren, afstemming te zoeken in de tijd en afspraken te maken over gedrag aan tafels, is het nu eerder nodig om duidelijk te maken waar belangen botsen, om te confronteren en afwegingen inzichtelijk te maken. Of, misschien wel beter gezegd: taal, tijd en tafel zijn nog steeds relevant, maar dan in het zoeken naar taal voor de confrontatie, schurende perspectieven in de tijd en omgaan met ongemak aan tafels. Daarmee neemt het politiek strategische karakter van de samenwerking toe. Dat kan ook welhaast niet anders gezien de pijnlijke keuzes, meer verplichting en verdeling van wie voorop gaan lopen en wie volgen aan de orde zullen zijn.

Juist wanneer er keuzes gemaakt moeten worden waar pijn mee gepaard gaat, is het vragen van commitment essentieel. Eensgezinde consensus zal niet altijd meer bereikbaar blijken, maar meedoen, betrokken zijn, is onverminderd van belang. Aan tafel blijven, meepraten en mee besluiten, ook als er onenigheid is en de eigen organisatie zich niet zomaar in het besluit kan vinden, doet er toe. Commitment, meedoen, instemmen ook als het pijn doet, helpen om de gezamenlijkheid overeind te houden en samen verder te kunnen.

Met strijd en conflict gaat (leuk of niet) ook verlies gepaard. Dat maakt het nodig om een eventueel verlies niet als iets afzonderlijks, maar juist als iets gezamenlijks te zien. Dat een van de partners verlies moet nemen, is een verlies van de samenwerking als geheel, dat door de gehele samenwerking gevoeld en gedragen zou moeten worden. Altijd in de wetenschap dat er in de volgende ronde nieuwe ruimte en kansen voor winst moeten worden georganiseerd, omdat verlies nemen niet erg is, mits er een reëel perspectief op winst in de volgende ronde is.<sup>28</sup>

---

28 Frankowski, A.F.S., J.M. Schulz, M.A. van der Steen en L. Schröer (2021). *Omgaan met verlies in transitie*. Den Haag: NSOB.

## 5.5 Tot slot: vermijden van ‘verbaal vandalisme’

Op basis van ons onderzoek kunnen we constateren dat er veel waardering is voor de droogte-aanpak in de Achterhoek en de Liemers, regionaal, nationaal en zelfs internationaal. Het is bijna een merk geworden. Maar wat ons hier bracht gaat ons niet vanzelf ook brengen naar wat in de toekomst nodig is. De netwerksamenwerking is een resultaat om trots op te zijn en mag best tellen, als opbrengst van de eerste fase. Maar in de toekomst wacht de overgang naar een volgende fase, die zich kenmerkt door een logistische groeiversnelling: van het bouwen aan een brede basis van goede samenwerking met beperkte maatschappelijke impact naar een grote toename in ervaarbaarheid en zichtbaarheid van concreet resultaat.

Daarvoor is het wel belangrijk dat de energie uit de eerste fase behouden blijft en een heldere ontwikkelrichting gekozen wordt, want alles kan maar niet alles kan tegelijk. Hierbij lopen we onvermijdelijk tegen dilemma's aan – en dat vergt zoeken van woorden voor daden. Niet handelingsverlegenheid is daarom de kwestie van dit moment maar juist gespreksverlegenheid. Op de agenda moet naar ons idee vooral staan dat de transitie naar de volgende fase van logistische groeiversnelling een verschuiving laat zien naar andere kernkwaliteiten van de droogte-aanpak: van consensus zoeken naar commitment vragen, van belangen samenbrengen (win-win, no regret) naar pijn verdelen (win-lose, low regret) etc. Dat blijkt met name lastig in de relatie tussen droogte en andere opgaven die spelen in de Achterhoek en de Liemers, denk aan natuurontwikkeling, energie, wonen, stikstof en de landbouwtransitie in het landelijk gebied. De droogte-aanpak is een merk en verdient waardering, maar hoe dient het te worden afgewogen tegen al die andere (even legitieme) invalshoeken en belangen die ook aandacht, tijd en geld vragen? Dat is een kwestie van programmeren, maar ook van prioriteren, positioneren en profileren.

Alleen door dit soort kwesties letterlijk en figuurlijk op de kaart te zetten en met elkaar te blijven bespreken is de samenwerking rond de droogte-aanpak verder te brengen in de volgende fase van (in potentie) logistische groei. Het is goed om verbaal vandalisme daarbij te vermijden: met een al te gemakkelijke en eenzijdige oproep tot daadkracht en doorzettingsvermogen is de opgave niet geholpen, hoe belangrijk het ook is dat juist ook in de volgende fase de concrete resultaten en de maatschappelijke impact van de droogte-aanpak in de Achterhoek en de Liemers zichtbaar worden.

# Bijlage: gespreksagenda

In onderstaand schema leggen we ten overvloede en bij wijze van voorbeeld de verbinding tussen de geschetste vier strategische ontwikkelopties en de drie besproken dilemma's. Deze verbinding leidt tot vele vragen die naar ons idee – juist ook voor de totstandkoming van een toekomstbestendig arrangement – bespreking behoeven tussen de partijen die deelnemen in (het vervolg van) de netwerksamenwerking.

	<b>INZETTEN OP WAT GEMAKKELIJK GAAT VERSUS OP WAT PIJNLIJK IS</b>	<b>OPGAVE VRIJWILLIG VERSUS VERPLICHTEND INVULLEN</b>	<b>ALTIJD MET ALLEMAAL VERSUS MET ENKELEN VOOROPLOPEN</b>
<b><i>Opheffen</i></b>	Opgave overlaten aan wie deze wil oppakken als het netwerk ophoudt? Wie pakt dossiers waar de pijn zit?	Verplichten of vrijlaten wat er gebeurt als het netwerk rond de opgave wordt opgeheven?	Samen besluiten om op te houden? Wat als (sommige) partijen zelfstandig besluiten te stoppen?
<b><i>Stollen</i></b>	Opgave inbedden in organisaties die hier al beleid op voeren en capaciteit voor hebben? Of ongemak opzoeken en organisatie opbouwen?	Betekent inbedden in staande organisatie voor andere partijen dat nieuwe verplichtingen ontstaan of slecht een vrijwilligeverbondenheid?	Kunnen de partijen die in een staande organisatie verder willen werken aan de opgave zelfstandig vooruit of moeten ze alsnog steun zien te vinden bij de rest?
<b><i>Dynamiseren</i></b>	Opgave bepalend laten zijn voor de samenstelling van het netwerk? Of ook andersom: netwerk laten bepalen hoe opgave zich ontwikkelt?	Wie bepaalt hoe het netwerk moet worden aangepast? En hoe wordt hierover beslist? Is het een verplichte aanpassing of een die vrijwillig is?	Is het nodig de aanpak op eenzelfde manier met alle partijen te actualiseren of kunnen (groepen) partijen daarin eigen keuzes maken en mogelijk opsplitsen?
<b><i>Herijken</i></b>	Opgave aanpakken waardoor eerst het zoet en dan het zuur aan de orde is of juist andersom? Waarop is inzet nodig als het gaat om het creëren van voldoende urgentie bij het verdelen van de pijn?	Is herijking van het netwerk vrijwillig, waarbij partijen die minder urgentie ervaren kunnen afhaken of een andere rol nemen? Of krijgt herijking een verplichtende vorm ter voorkoming dat het netwerk uiteenvalt?	Is verlies (en winst) ook als gedeeld te framen? Hoe kan productieve confrontatie leiden tot vitaliteit in het netwerk, juist ook als de onvermijdelijke overgang wordt gemaakt van no regret naar low regret?

# Eerder publiceerde de NSOB

## 2024

### **Bedreiging en bescherming**

Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur  
*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samwel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen*

### **Vormgeven aan schadebeleid**

De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening  
*Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden*

### **Samenwerken in een brede coalitie**

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact  
*Wiljan Hendriks, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samwel*

## 2023

### **What got us here, won't get us there**

Ver snellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland  
*Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill*

### **Vormgeven aan interactie**

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken  
*Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Sport in beweging**

*Wiljan Hendriks, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen, Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten*

### **De gemeentesecretaris buiten de deur**

Vragen bij een antwoord  
Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

### **De (on)begrensde menselijke maat**

*Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Henk den Uijl, Andrea Frankowski, Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen*

### **Toekomst geven aan tussenland**

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

*Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Wie wordt gehoord?**

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht

*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen*

### **Intelligent bestuur verbeeld(t)**

Modell(er)en van openbaar bestuur

*Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij*

### **Afwachten en anticiperen**

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

*Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram*

### **Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst**

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega*

## **2022**

### **Ambtelijke ruimte**

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

*Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega*

### **Het verbinden van botsende institutionele logica's**

Een typologie van strategieën

*José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Omgaan met onbegrepen gedrag**

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

*Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Governance voor transities**

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

*Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Omgaan met signalen**

Naar een handelingsperspectief voor overheden

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat*

### **Overleg in beweging**

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist*

### **Verantwoorden over vertrouwenswerk**

Een kwestie van tellen én vertellen

*Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist*

### **Maatwerk als standaard**

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

*Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist*

### **Stadsmariniers in de spiegel**

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse*

### **De stroom zoeken**

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg*

### **Signalen schatten**

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart*

### **Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

*Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff*

### **Politiek is grenzenwerk**

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen

*Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega*



### **In gesprek over strategie**

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt  
*Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe vanDelden*

### **Strategisch vermogen (h)erkennen**

Over het productief maken van strategische spanningen bij de  
provincie Utrecht

*Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **De achterkant van afpakken**

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken

*Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist*

### **Leven in de Curve**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

*Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat,*

*Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

### **Practical Wisdom in Governance**

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

*Henk den Uijl*

***Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)***



**COLOFON**

© 2024

ISBN NUMMER

978-90-834135-0-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://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.