



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

Health Check

Rapport

Internationale waterambitie



Gateway™ Health Check

Versie nummer: versie 1.0 Definitief

Datum van oplevering aan SRO: 23 april 2018

Overheidsorganisatie: Ministerie van IenW

SRO: Elaine Alwayn

Gateway™ Health Check data: 16 t / m 20 april 2018

Gateway™ Review Team Leider: Peter Veld

Gateway™ Review Team Leden:
Silvia Schikhof
Lida Veringmeier
Cees van der Wolf

Aanleiding en context

In september 2014 hebben de ministers van Infrastructuur en Waterstaat (IenW, toen Infrastructuur en Milieu (IenM)) en Buitenlandse Zaken (BZ) besloten om vanuit een gezamenlijke ambitie de interdepartementale watersamenwerking te intensiveren. De Secretarissen-Generaal (SG's) van IenW en BZ hebben vervolgens de opdracht gegeven om deze intensivering vorm te geven in een Interdepartementaal Water Cluster (IWC). Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK, toen Economische Zaken (EZ)) is aangehaakt bij deze samenwerking. Vervolgens is een internationale waterambitie (IWA) geformuleerd en inmiddels was ook de watergezant aangesteld. In februari 2016 is de IWA met de brief "Convergerende Stroom – Internationale Waterambitie" (kenmerk IENM/BSK-2015/217537) aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het bedrijfsleven, kennisinstellingen en andere stakeholders zijn bij deze ambitie nauw betrokken. Daarmee is een stap gezet in de verbeterde samenwerking in een voor Nederland belangrijk beleidsterrein en handelsmerk.

De focus van de Nederlandse aanpak is gericht op het verbeteren van de waterveiligheid en waterzekerheid in minstens acht stedelijke delta's, het water-efficiënter maken van productieketens in delta's, het vergroten van internationaal draagvlak voor de preventieve aanpak (mede in het licht van klimaatadaptatie) en het mede realiseren van de doelstellingen van de Topsector Water & Maritiem. De leden van de stuurgroep IWC, bestaande uit zes directeuren van de betrokken ministeries, treden op basis van een "portefeuilleverdeling" namens de departementen op.

Een belangrijke stakeholder is de Topsector Water & Maritiem. De sector kent drie subsectoren: Deltatechnologie, Watertechnologie en Maritiem, met allemaal een eigen agenda en diversiteit aan bedrijven als achterban. In die context blijft de relatie met de markt een uitdaging.

Na ruim twee jaar aan de doelstellingen van de IWA te hebben gewerkt zijn stappen gezet om de efficiency en effectiviteit van de aanpak te vergroten. Hierbij is gebruik gemaakt van een analyse die op verzoek van de betrokken Directeuren-Generaal (DG's) van IenW, BZ en EZK door Berenschot is uitgevoerd. In de IWA is opgenomen dat in 2018 een tussenevaluatie zal worden uitgevoerd.

Dit valt samen met het aantreden van nieuwe bewindslieden op de drie betrokken departementen.

Vraagstelling

Voor het Interdepartementaal Water Cluster vervult Elaine Alwayn, directeur Water, Ondergrond en Marien bij DG Ruimte en Water als voorzitter van de stuurgroep IWC de rol van Senior Responsible Owner (SRO). In die hoedanigheid vraagt zij een Gateway Review type health check aan op de uitvoering van de “Internationale Waterambitie”.

Aan de Gateway Review ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

In hoeverre zijn de doelen waarmee de Internationale Waterambitie gestart is nog steeds valide en is de gekozen wijze van uitvoering, inclusief de geleerde lessen, voldoende om in 2021 tot het beoogde resultaat te komen?

Hierbij kunnen de volgende onderwerpen aan bod komen:

- Rolverdeling en belangen van de drie ministeries (IenW, BZ en EZK) en mogelijke rol van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in het programma;
- Relatie tussen de driehoek van overheid, kennisinstituten en bedrijfsleven;
- Hoe zijn alle actoren (cf. brede formulering in de IWA) betrokken?;
- De geleerde lessen uit afgelopen periode gebruiken voor de toekomst;
- Inrichting en rol van de stuurgroep IWC als besluitorgaan;
- Hoe beïnvloedt de cultuur van de verschillende organisaties het bereiken van het resultaat?

Bij de vraagstelling zijn alle vier de aspecten van het ‘Klavertje 4’ (inhoudelijk, procedureel, relationeel en cultureel) in ogenschouw genomen.

Deze Gateway™ Health Check over de Internationale Waterambitie is uitgevoerd van 16 t/m 20 april 2018 in Den Haag. De leden van het reviewteam zijn vermeld op de titelpagina.

Appendix A bevat de intentie van de OGC Gateway Health Check.

Appendix B bevat de lijst van geïnterviewden.

Appendix C bevat de lijst van documenten die voor de Gateway™ Health Check zijn bestudeerd.

Het reviewteam dankt de SRO en de SPOC voor de goede faciliteiten en ondersteuning. Alle gesprekspartners worden hartelijk bedankt voor hun betrokkenheid en openheid tijdens de gesprekken. Dat zoveel personen uit verschillende ministeries, het bedrijfsleven en kennisinstellingen en NGO's wilden meewerken aan deze Gateway, laat zien dat de intentie achter de IWA leeft.

Conclusie

Optimalisation Confidence	Oranje
<p>De ministeries van I&W, BUZA en Economische Zaken hebben een aantal jaar geleden een goede keus gemaakt met het besluit om krachten te bundelen op het onderwerp <i>water internationaal</i>. Er is consensus over het belang ervan.</p> <p>Het review team constateert een zekere ambiguïteit in de vormgeving van de samenwerking: naar buiten toe heeft de IWA een programmatische uitstraling, terwijl binnen de ministeries feitelijk sprake is van samenwerking tussen lijnorganisaties. Deze ambiguïteit heeft zich op alle niveaus geopenbaard: van de formulering van de gezamenlijke ambitie tot en met de operationele uitvoering. De stuurgroep heeft dit onderkend en is er geleidelijk in geslaagd om te komen tot een werkwijze die meer perspectief biedt op succes.</p> <p>De volwassenheid van de IWA-aanpak is nog niet dusdanig dat het succes naar de toekomst toe gegarandeerd is. Het review team doet aanbevelingen op vier thema's:</p> <p><i>Vergroot de impact van de ambitie en de monitoring</i> <i>Verbeter de werking van de governance</i> <i>Breng een betere balans aan in het klavertje vier</i> <i>Werk aan een eindsprint én aan de langere termijn</i></p>	

De R.O.G-status van de **optimisation confidence** dient de volgende definities te gebruiken.

-  **GROEN**
De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als optimaal ervaren. Er worden geen directe aanleidingen gezien om wijzigingen in de balans aan te brengen.
-  **ORANJE GROEN**
De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als bijna optimaal ervaren. Door middel van geringe aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten kan wenselijk zijn om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
-  **ORANJE**
De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als sub-optimaal ervaren. Door middel van aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
-  **ORANJE ROOD**
De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als niet-optimaal ervaren. Door middel van ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij een beperkt aantal aanpassingen betrekking heeft op fundamentele aspecten en de resterende op minder fundamentele aspecten. Het verdient aanbeveling om in eerste instantie aandacht te besteden aan de fundamentele aspecten.
-  **ROOD**
De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als verre van optimaal ervaren. Door middel van zeer ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij deze aanpassingen betrekking hebben op fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.

Samenvatting van aanbevelingen

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen die zijn geprioriteerd volgens onderstaande definities.

Nr.	Aanbeveling	Urgentie
1	Vergroot de impact van de ambitie door de koppeling met de praktijk sterker te maken. Houd de ambitie vitaal door deze te voeden met nieuwe inzichten.	Essentieel
2	Verbeter de praktische bruikbaarheid van de monitoring in relatie tot de IWA door deze te richten op de effecten van de geleverde inspanningen zoals in de landenprogramma's en risk reduction teams.	Aanbevolen
3	Zorg ervoor dat er een intensievere politieke betrokkenheid komt op ambitie, aanpak en voortgang.	Kritiek
4	Versterk de effectiviteit van de stuurgroep door minder operationeel te sturen.	Essentieel
5	Breng de programmamanager beter in positie en geef hem meer ruimte.	Kritiek
6	Internaliseer de triple helix op alle niveaus binnen de IWA. Veranker de triple helix in de stuurgroep.	Aanbevolen
7	Zorg dat iedere persoon betrokken bij IWA gezien wordt en spreek hem aan op zijn/haar bijdrage aan het geheel.	Essentieel
8	Optimaliseer het lopende programma. Begin tegelijkertijd met de voorbereiding van een nieuwe ambitie. Overweeg de start van een nieuwe periode naar voren te halen, hecht de huidige periode versneld af i.p.v. uiterlijk in 2021.	Essentieel

Definities

Kritiek (Doe onmiddellijk) – Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten is het van het grootste belang dat onmiddellijk actie wordt ondernomen.

Essentieel (Doe binnenkort) – Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten is het van belang dat binnenkort actie wordt ondernomen

Aanbevelen – De organisatie kan haar voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling voor een nog betere balans tussen effectiviteit en doelmatigheid.

Bevindingen en aanbevelingen

Vergroot de impact van de ambitie en de monitoring

(aanbevelingen 1 en 2)

- *Vergroot de impact van de ambitie door de koppeling met de praktijk sterker te maken. Houd de ambitie vitaal door deze te voeden met nieuwe inzichten.*
- *Verbeter de praktische bruikbaarheid van de monitoring in relatie tot de IWA door deze te richten op de effecten van de geleverde inspanningen zoals in de landenprogramma's en risk reduction teams.*

De Internationale Waterambitie is een breed geformuleerde uitdaging en opgave. De ambitie zal vanwege nieuwe inzichten en wijzigende omstandigheden periodiek bijgesteld moeten worden. De updates vloeien enerzijds voort uit de context van de gekozen delta's (landen), anderzijds uit nieuwe studies en afspraken (PBL, High Level Water Panel, politieke ambities). De maakbaarheid van beleidsvoornemens versus de ontwikkelingen in de praktijk hebben daarnaast invloed op de doorlooptijd van de te realiseren doelen. Wij adviseren een concrete doorvertaling te maken van de geactualiseerde ambitie en deze op periodieke basis te herhalen. De stuurgroep zal hierdoor beter in positie komen om te sturen en geïnformeerd te blijven.

Het Gateway Review team constateert dat op verschillende manieren wordt gemonitord. Soms is het top-down vanuit de ambitie, soms is het bottom-up vanuit de praktijk. Ook de visie over hoe gemonitord wordt, verschilt per betrokken actor, óók als deze in een vergelijkbare positie verkeren. Die vrijblijvendheid moet er uit. Tegelijkertijd is dit een teken dat de relevantie van de monitoring wordt betwijfeld. Het is zinvol om de effecten en inspanningen per deelproject en programma-geheel inzichtelijk te maken, gerelateerd aan de fase waarin de delta (het land) zich bevindt.

Naast de gekozen delta's (landen) als voorbeeld van focusgerichte sturing staat het Dutch Risk Reduction Team (DRRT) als voorbeeld van vraagsturing. Wij adviseren ook de voortgang van de DRRT's te monitoren, zodat hier een goed beeld ontstaat van de samenhang van alle inspanningen, partnerships en resultaten. Dit temeer daar vraaggestuurde activiteiten in sommige gevallen een voorbode zijn van focusgerichte activiteiten.

Wij adviseren de resultaten en effecten beknopt en overzichtelijk te presenteren, bijvoorbeeld in de vorm van infographics. Daardoor blijft het overzicht behouden en kan informatie beter gedeeld worden.

Verbeter de werking van de governance

(aanbevelingen 3 tot en met 6)

- *Zorg ervoor dat er een intensievere politieke betrokkenheid komt op ambitie, aanpak en voortgang.*

IWA vindt zijn basis in het initiatief van drie bewindslieden die elkaar vonden in de gezamenlijke ambitie dat Nederland in de wereld het verschil kan maken op het onderwerp water door het als één vraagstuk te benaderen met een daarbij passende innovatieve interdepartementale samenwerkingsvorm.

Het valt het Gateway-team op dat dit aanvankelijke politieke enthousiasme zich niet heeft vertaald in blijvende politieke betrokkenheid. Dit gegeven en het feit dat IWA vervolgens ook geen plaats heeft gekregen in het nieuwe regeerakkoord, beperkt de huidige realisatiekracht van IWA.

Een aanscherping van de werking van de governance van IWA is dan ook noodzakelijk. Door de ambitie, aanpak en voortgang periodiek met de betrokken bewindspersonen te bespreken, wordt een betekenisvolle stap gezet.

- *Versterk de effectiviteit van de stuurgroep door minder operationeel te sturen.*
- *Breng de programmamanager beter in positie en geef hem meer ruimte.*
- *Internaliseer de triple helix op alle niveaus binnen de IWA. Veranker de triple helix in de stuurgroep.*

Een stevigere positionering van IWA vraagt ook om vergroting van de effectiviteit van de stuurgroep. Het valt het Gateway Review team op dat de stuurgroep bestaat uit ambtenaren, primair intern gericht is en veel tijd besteedt aan operationele uitvoerende kwesties. De daarmee verband houdende stukkenstroom wordt als een bureaucratisch ongemak ervaren. Deze praktijk belemmert dat de stuurgroep zich kan richten op strategische en tactische vraagstukken.

Het advies is om als stuurgroep de boer op te gaan: vertel wat je doet en waarom, laat de samenhang zien, communiceer successen en haal alle betrokkenen, intern en extern, regelmatig bij elkaar. Zorg er voor dat je de operationele uitvoering daar laat waar hij hoort en ga sturen op die aspecten die niet goed gaan.

Door de programmamanager nadrukkelijk te positioneren en hem ruimte te geven om operationele kwesties af te doen, kan de stuurgroep zich op haar kerntaak richten. De programmamanager bereidt de agenda van de stuurgroep voor en bepaalt of onderwerpen passend zijn om aan de stuurgroep voor te leggen. De rol van de programmamanager als 'manager van de samenwerking' wordt hiermee steviger en duidelijker. Cruciaal is wel dat deze rol hem wordt gegund in woord en in daad. Dit kan de programmamanager voor een beperkt deel zelf, maar vooral anderen zullen dat voor hem moeten doen.

Het idee achter de triple helix is dat betrokkenheid van het bedrijfsleven, kennisinstellingen en NGO's voor meerwaarde zorgt en draagvlak verhoogt. Dit wordt al op diverse plekken ingevuld. Ook de watergezant speelt hierbij een belangrijke rol. Door de triple helix ook in de stuurgroep te verankeren, ontstaat duurzame verbreding. Daarnaast is belangrijk dat de juiste ministeries betrokken zijn en blijven. Het belang om via EZK de aansluiting met de topsectoren en met klimaat te borgen, is evident net als de ambitie van LNV om aan te haken.

Breng een betere balans aan in het klavertje vier

(aanbeveling 7)

- *Zorg dat iedere persoon betrokken bij IWA gezien wordt en spreek hem aan op zijn/haar bijdrage aan het geheel.*

Uit de stukken en gesprekken blijkt dat er volop aandacht is geweest voor inhoud en proces. De elementen relatie en cultuur zijn daardoor onder de radar gebleven.

Toen IWA ontstond, werd vanuit het perspectief van het eigen departementale proces en organisatie de ambtelijke samenwerking vormgegeven, i.p.v. vanuit de meer integrale bedoeling van de IWA. De discussie die ontstond over de organisatorische vertaling van de IWA heeft een zekere introvertie veroorzaakt, waardoor een open cultuur van samenwerking niet positief geprikkeld werd. Volgens het Gateway Review team zou de samenwerking tussen departementen versterkt kunnen worden door het perspectief om te draaien: werken vanuit de gemeenschappelijke gezamenlijke

ambitie, waar iedere persoon betrokken bij IWA zijn of haar eigen herkenbaar aandeel in bijdraagt.

Voorbeeldgedrag vanuit de stuurgroep kan als een springplank werken om een open cultuur van elkaar aanspreken en respecteren van wederzijdse verschillen te bewerkstelligen i.p.v. de wens daartoe te laten sluimeren. De stuurgroep heeft de afgelopen periode laten zien dat het mogelijk is over de eigen schaduw heen te springen en dat is bij meerdere betrokkenen niet onopgemerkt gebleven en positief beoordeeld. Investerings om elkaars werk nog beter te begrijpen door bijv. bij de terugkomdagen ook de deltacoördinatoren te betrekken, en vergelijkbare andere activiteiten, die leiden tot kruisbestuiving, helpen daarbij.

De verschillende verantwoordingslijnen worden soms opgevoerd als belemmeringen voor de samenwerking. In het afgesproken samenwerkingsmodel is dat tot op zekere hoogte inbegrepen. Dat wil echter niet zeggen, dat niet gekeken kan worden of die belemmeringen niet weggenomen of verkleind kunnen worden.

Werk aan een eindsprint én aan de langere termijn

(aanbeveling 8)

- *Optimaliseer het lopende programma. Begin tegelijkertijd met de voorbereiding van een nieuwe ambitie. Overweeg de start van een nieuwe periode naar voren te halen, hecht de huidige periode versneld af i.p.v. uiterlijk in 2021.*

Het huidige programma loopt tot 2019 met een uitloop tot 2021. Het Gateway review team heeft vastgesteld dat het plausibel is dat met een aantal aanpassingen (waarvoor aanbevelingen zijn gedaan) met de huidige opzet aansprekende resultaten tot stand gebracht worden. Sommige aanbevelingen zijn ook bedoeld voor de toekomst. We zien nieuwe trends, er zijn nieuwe inzichten, er is een nieuw kabinet en er ligt het feit dat resultaten op water internationaal een lange adem nodig hebben. In de gesprekken werd het risico van een achterlopende formulering van de ambitie regelmatig gesignaleerd. Daarom geven we in overweging om naast afronding van het huidige programma de energie ook te richten op een nieuwe (herijkte) ambitie voor de komende periode en daarmee niet te wachten tot uiterlijk 2021.

APPENDIX A

Intentie van OGC Gateway Health Check

Tijdens de OGC Gateway Health Check wordt bij een organisatie of (delen van) keten/netwerk van organisaties bekeken in hoeverre de opzet en inrichting van de verschillende onderdelen en/of de organisatie/ketennetwerk als geheel optimaal is vormgegeven en functioneert (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de OGC Gateway Review 0 t/m 5 is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de OGC Gateway Health Check ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. Hierbij wordt effectiviteit gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel bereikt. Doelmatigheid wordt gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel met een optimale balans van kosten, inzet van middelen en inspanning realiseert.

Vragen die bij een OGC Gateway Health Check aan bod kunnen komen, zijn onder andere:

- Is de doelstelling en bestaansgrond van de (keten /netwerk van) organisaties eenduidig bekend?
- Past de inrichting van de organisatie qua vorm en omvang bij de gestelde taken?
- Bestaat er een gecommuniceerd governance model dat in opzet, inrichting en werking aanwezig is?
- Is de inrichting van de planning-en-control cyclus in lijn met de doelstelling en de besturingsprincipes van de organisatie?
- Is er een optimale balans tussen kosten en baten?
- Is de informatievoorziening zo ingericht dat deze het bereiken van de organisatieresultaten mogelijk maakt?
- Is de beheersing van de processen afdoende?
- Hoe beïnvloedt/versterkt de cultuur van de organisatie respectievelijk de cultuurverschillen tussen de ketenpartners het bereiken van het resultaat?
- Hoe ervaren de organisaties in de keten hun positie en bijdrage aan de keten?

APPENDIX B

Lijst geïnterviewden (in deze versie weggelaten i.v.m. privacy)

APPENDIX C

Geraadpleegde documenten

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de Gateway™ Health Check zijn geraadpleegd.

Nr.	Titel document
1	Kamerbrief IWA
2	Operationeel Beleidskader
3	Advies Berenschot
4	Evaluatie Partners voor Water 3
5	Advies van de Commissie Water
6	Brief met Actiepunten n.a.v Advies van de Commissie Water over de Watergeant
7	Notitie versterking samenwerking met bijlagen
8	Interdepartementale samenwerking thema Water
9	Verslagen van Stuurgroepvergaderingen IWC
10	Verslagen van DGs-vergaderingen
11	Opzet en Governance IWC
12	Plan van aanpak Partners voor Water 2016-2021
13	Werkplan Partners voor Water 2018-2018
14	Internationaliseringsstrategie Topsector Water
15	Aanschrijving Subsidieregeling Partners voor Water
16	Wijziging van de Subsidieregeling Partners voor Water
17	Aanschrijving Werkplan Partners voor Water 2018-2019
18	Tussenrapportage Partners voor Water
19	Concept Jaarplan Egypte 2018-2019 (via I&W)
20	Concept infographic inspanningen en effecten Egypte (van NWP/PvW)