

# Het inbedden van vernieuwingen in de bestaande praktijk

## Verdiepingsstuk

**Auteurs WUR: Ronald van Buuren, Margit van Wessel en Cees van Woerkum**

*Leerstoelgroep Communicatiestrategieën, Wageningen Universiteit*

3 november 2009

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Voorwoord .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding: van Rationele planning naar de filosofie van Interactieve Uitvoering ....</b>	<b>7</b>
2.1	Het model van Rationele Planning .....	7
2.2	Op zoek naar een alternatief model: de filosofie van Interactieve Uitvoering .....	8
2.3	Hoe ontwikkel je nu een goed alternatief? .....	9
2.4	Het pilot-project Rimpelbroekse Beken .....	9
2.5	Leeswijzer .....	9
<b>3</b>	<b>Project Rimpelbroekse Beken &amp; de beoogde veranderingen in projectopzet .....</b>	<b>11</b>
3.1	Meer flexibiliteit via: het snel uit kunnen voeren via deelgebieden.....	12
3.2	Meer flexibiliteit via: een ruimer mandaat voor de projectleiding.....	12
3.3	Meer flexibiliteit via: het meer open houden van het proces .....	13
<b>4</b>	<b>De beoogde veranderingen introduceren onzekerheden over de werkbaarheid van vernieuwingen .....</b>	<b>15</b>
4.1	Onzekerheden over de uitvoeringsresultaten.....	15
4.2	Onzekerheden over de grenzen van verantwoordelijkheden .....	17
4.3	Onzekerheden van elkaars intenties en capaciteiten.....	17
<b>5</b>	<b>Strategieën voor het inbedden van vernieuwingen .....</b>	<b>19</b>
5.1	Het creëren van nieuwe ankerpunten in het plan – en uitvoeringsproces.....	20
5.2	Het anders omgaan met verantwoordelijkheden.....	22
5.3	Het anders opbouwen van vertrouwen.....	24

8	Literatuurverwijzingen .....	35
---	------------------------------	----



# 1 Voorwoord

In dit verdiepingsstuk wordt ingegaan op hoe u de benaderingswijze van Interactieve Uitvoering, zoals beschreven in het kaderhoofdstuk, in kunt bedden in de bestaande manier van werken. Het gaat dus om vernieuwingen in het planproces. Er wordt dieper ingegaan op de wensen: 'sneller uitvoeren via deelontwerpen', 'meer ruimte voor het zelfstandig maken van afwegingen' en 'het meer openhouden van het proces'<sup>1</sup>. Er wordt aangegeven hoe u deze vernieuwingswensen zodanig in uw eigen project in kunt passen dat zij acceptabel zijn voor uw bestuur en uw organisatie.

---

<sup>1</sup> Deze drie wensen zijn tevens het onderwerp van drie gelijknamige reflectie-opdrachten



## 2 Inleiding: van Rationele planning naar de filosofie van Interactieve Uitvoering

**Waterschappen zijn tegenwoordig op zoek naar manieren waarop zij de interactie met burgers en met andere overheden nog beter vorm kunnen geven. Waterschappen hebben zich inmiddels gerealiseerd dat zij in integrale, gebiedsgerichte projecten niet zonder de medewerking van deze partijen kunnen. Maar het betrekken van andere partijen, zoals andere overheden en burgers, brengt ook nieuwe problemen met zich mee.**

### 2.1 Het model van Rationele Planning

In het verleden richtte het waterschap zich voornamelijk op de veiligheid en het verbeteren van de waterafvoer. Dat waren relatief ongecompliceerde doelen, die destijds konden rekenen op grote steun van bewoners en grondeigenaren. Het verbeteren van de waterafvoer vergrootte immers de rentabiliteit van de landbouwsector; een sector die destijds belangrijk was en een hoog aanzien genoot in de maatschappij. In een dergelijke setting bleek een 'command and control'-benadering erg effectief te zijn. Deze benadering ging er vanuit dat plannen vooraf rationeel door experts konden worden uitgedacht en vervolgens via het communiceren van de voordelen en de slimmigheden van het plan relatief gemakkelijk en soepel konden worden uitgevoerd. Deze planningsmethodiek wordt vaak het model van Rationele Planning genoemd. Dit model blijkt uitermate geschikt in situaties waarin de problemen overzichtelijk zijn en het waterschap voldoende macht en capaciteiten heeft om het watersysteem te veranderen. Het bestaan van koude lassen is in deze context geen groot probleem.

Deze benadering blijkt tegenwoordig echter problematisch te zijn bij met name de aanpak van gebiedsgerichte projecten. Waterschappen zijn niet alleen veel meer afhankelijk van de medewerking van anderen, maar in gebiedsgerichte projecten heeft het waterschap bovendien te maken met een complexere mix van doelen en belangen. Deze projecten moeten integraal en interactief worden opgezet. Waterschappen zijn echter nog altijd zoekende naar hoe zij dit het beste vorm kan geven. In de praktijk blijkt dat veel van deze participatieve en integrale projecten lang duren. Soms zelfs zo lang dat zij 'sterven in schoonheid' en niet, of slechts gedeeltelijk, tot werkelijke maatregelen komen (Geldof et al, 2005; Geldof, 2004). Veel projectleiders, bestuursleden en bewoners lopen daardoor frustraties op. Het bestuur negeert bijvoorbeeld de uitkomsten van interactieprocessen in de uiteindelijke besluitvorming, bewoners gaan tegen weloverwogen besluiten van het waterschap in beroep, of betrokkenen krijgen anderszins het idee dat ze tegen 'muren van onwelwillendheid en machteloosheid' oplopen.

## 2.2 Op zoek naar een alternatief model: de filosofie van Interactieve Uitvoering

Hoe kunnen deze frustraties en vertragingen nu worden verklaard? De vernieuwingen aangaande het anders en beter betrekken van anderen blijken vaak niet aan te sluiten op de grondhouding van het model van Rationele Planning. De interactieve processen die in het plan- en uitvoeringsproces worden ingebracht kunnen veelal niet, of slechts gebrekkig, worden ingebed in de bestaande structuur van besluitvorming; deze is nog gebaseerd op het oude model. De wens om anderen meer bij het plan- en uitvoeringsproces te betrekken botst daardoor met de rationele, controlerende en gebiedende grondhouding van de bestaande besluitvormingsprocedures. Wil een waterschap participatieve en integrale complexe projecten niet te lang laten duren, dan zal de grondhouding van de organisatie dus, deels, moeten veranderen.

Maar wat moet er dan precies veranderen? De oude grondhouding zal blijven bestaan zolang er nog geen bruikbaar en gerechtvaardigd alternatief kan worden voorgelegd. Er dient dus een alternatieve opzet van het proces te worden ontwikkeld. Een opzet die er juist vanuit gaat dat een al te rechtlijnig proces van planvorming, planvastlegging en planuitvoering moet worden vermeden en dat de drang tot controle en beheersing van het proces deels moet worden los gelaten.

Interactieve Uitvoering schetst de contouren van zo een ander model. Meer hierover is te lezen in het 'Kaderdocument Interactieve Uitvoering'. Hier volgt een hele beknopte beschrijving. Een eerste aspect is dat het loslaten van het model van rationele planvorming onzekerheden met zich meebrengt. Deze moeten worden geaccepteerd. Er dient steeds een middenweg te worden gevonden tussen het werken met te veel en het werken met te weinig onzekerheden. Ten tweede dient men in het ontwerpproces te balanceren tussen vastleggen van keuzes en openhouden van keuzes. Vastleggen schept duidelijkheid, maar meer openhouden schept flexibiliteit. Het waterschap kan dan gemakkelijker en sneller inspelen op onvoorziene ontwikkelingen en wensen van belanghebbenden. Er ontstaat dan meer ruimte om met bewoners in gesprek te gaan. Een derde aspect vormt het snel zichtbaar maken van deelresultaten. Het idee is dat wanneer je laat zien wat je bedoelt, discussies echt tot leven kunnen komen. Deze aspecten kunnen we als volgt kort samenvatten: Interactieve Uitvoering richt zich op het 'warmer' en flexibeler maken van de overgangen tussen de opeenvolgende projectfasen. Het proces van planvorming, planvastlegging en planuitvoering wordt zo soepeler opgezet.



### 2.3 Hoe ontwikkel je nu een goed alternatief?

Maar hoe kunt u er nu voor zorgen dat u, en anderen, in zo een flexibeler proces maar niet zomaar wat gaan doen? Kan een dergelijk alternatief wel werkbaar zijn en legitiem zijn? In dit verdiepingsstuk gaan we in op hoe u een werkbaar alternatief voor deze grondhouding kunt ontwikkelen, en deze in kunt bedden in de bestaande praktijk. In een ander verdiepingsstuk (Het verwerven van legitimiteit voor vernieuwingen) gaan we in op hoe u, binnen uw eigen organisatie, het nieuw ontwikkelde alternatief legitimiteit kunt verschaffen. De reden dat we deze twee uitdagingen afzonderlijk van elkaar bespreken is dat we hierdoor beide uitdagingen beter inzichtelijk kunnen maken.

### 2.4 Het pilot-project Rimpelbroekse Beken

Maar hoe ontwikkelt u nu een flexibel én werkbaar alternatief? Het klinkt wellicht wat teleurstellend voor u, maar zo een alternatief zal vorm moeten krijgen in uw eigen praktijk. Praktijkmensen moeten hier dus zelf mee aan de slag. Maar om hen, en u, hier meer inzicht in te geven, beschrijven wij hoe dit in het pilot-project Rimpelbroekse Beken is vormgegeven.

Bij het bespreken van dit project spreken wij vaak over de 'de projectleiding'. Hiermee bedoelen wij de tandem van projectleider, afdelingshoofd en sectorhoofd. Dit doen wij omdat alle drie de managers een grote rol speelden bij het concreet maken van de vernieuwingen en omdat in beide projecten niet altijd duidelijk was welke ideeën nu van wie afkomstig waren. In beide projecten wilde de projectleiding meer flexibiliteit inbrengen in het proces van planvorming, planvastlegging en planuitvoering, en deze vernieuwingen inbedden in de bestaande praktijk.

### 2.5 Leeswijzer

In het hiernavolgende deel beschrijven wij eerst kort het project en gaan wij dieper in op de vernieuwingen die de projectleiding in wilde voeren. Dit betekende dat op onderdelen moest worden afgeweken van de grondhouding van controleerbaarheid en beheersbaarheid van het proces (paragraaf 2). Dit bleek tot een aantal cruciale onzekerheden te kunnen leiden op het vlak van de werkbaarheid van de vernieuwingen: onzekerheden die een vruchtbare samenwerking zouden kunnen belemmeren. Deze onzekerheden komen daarom in paragraaf 3 aan de orde. Vervolgens gaan we in paragraaf 4 in op de strategieën waarmee de projectleiding deze onzekerheden hanteerbaar maakte en de vernieuwingen inbedde in de bestaande praktijk. In paragraaf 5 geven we kort weer waar deze strategieën toe hebben geleid en in hoeverre dit heeft geleid tot meer flexibiliteit in het proces van planvorming, planvastlegging en planuitvoering. In de laatste paragraaf geven we aan wat de vernieuwingswensen, de onzekerheden en de strategieën van het project Rimpelbroekse Beken ons nu leren.



### 3 Project Rimpelbroekse Beken & de beoogde veranderingen in projectopzet

In het project Rimpelbroekse Beken staat de herinrichting van een aantal beken rondom de woonkern van Rimpelbroek centraal. Door het Rijk en door de Provincie zijn drie belangrijke waarden aan de beken toegekend: een waterhuishoudkundige, een cultuurhistorische en een ecologische waarde; de inrichting moet hier nu op worden afgestemd. De toegekende waarden zijn door de Provincie gekoppeld aan doelen welke uiterlijk in 2013 moeten zijn behaald. Het waterschap Berg en Dal kreeg als taak deze waarden en doelen te realiseren. Er was reeds overeengekomen dat de kosten van de herinrichting voor circa 75 % voor rekening zijn van de provincie en het rijk. De overige kosten zijn voor rekening van het waterschap zelf.

Als startpunt van de herinrichting heeft het Algemeen Bestuur in 2006, via een regionaal plan, een globaal streefbeeld voor (onder andere) dit gebied vastgesteld. In dit regionale plan staat wat het waterschap in de komende vijf jaar globaal in dit gebied gaat doen en welke doelen het waterschap hiermee heeft. Dit regionale plan stond destijds open voor inspraakreacties van belanghebbenden, en is daarna vastgesteld. Na de vaststelling kreeg een projectleider de taak om een deel van de maatregelen verder te concretiseren en uit te voeren. Het project Rimpelbroekse Beken stond daarmee in de startblokken.

Om dit project snel en succesvol te laten verlopen wilde de projectleiding, in lijn met de ideeën van Interactieve Uitvoering, meer flexibiliteit inbrengen in het proces van planvorming, planvastlegging en planuitvoering. De projectleiding hoopte namelijk met meer flexibiliteit bewoners nauw beter en effectiever te kunnen betrekken, en zo vertraging door een gebrek aan draagvlak in het gebied te voorkomen. In het verleden werden belanghebbenden al wel in een vroeg stadium betrokken maar voelden zij zich desondanks meer dan eens overrompeld door het waterschap ingetekende maatregelen. Hiermee werd in de ogen van de projectleiding onnodig veel weerstand gecreëerd en werd het waterschap in een verdedigende, negatieve positie gedwongen.

De projectleiding wilde dus meer flexibiliteit om zo effectiever met bewoners in gesprek te kunnen gaan over de te nemen maatregelen. De projectleiding had hierbij drie veranderingen in de procesopzet voor ogen. Deze worden hieronder verder uitgewerkt. De projectleiding zocht vervolgens naar manieren waarop zij deze beoogde vernieuwingen daadwerkelijk in kon passen in haar eigen praktijk. Dit concreet maken van de beoogde vernieuwingen gebeurde in een geleidelijk proces, en leidde tot een zestal strategieën. Dit proces en deze strategieën beschrijven wij in paragraaf drie en vier. Nu eerst de beoogde vernieuwingen: wat zou de projectleiding graag willen veranderen?

### 3.1 Meer flexibiliteit via: het snel uit kunnen voeren via deelgebieden

De projectleiding wilde ten eerste maatregelen waar al snel overeenstemming over kon worden bereikt al snel uit kunnen voeren. De projectleiding wilde daarom het project opdelen in meerdere deelgebieden. Hierbij zou de grootte van een deelgebied niet vooraf moeten worden bepaald, maar zou deze moeten afhangen van de mogelijkheden en ontwikkelingen in het gebied. Ook het moment van opstarten van de planvorming en het moment van uitvoering van een deelgebied zou niet van tevoren moeten worden vastgelegd. Door deze vernieuwing zou het waterschap in het ene deelgebied al wel met de uitvoering kunnen starten terwijl ze in een ander deelgebied eerst nog meer tijd neemt voor het opstellen van de concrete plannen. Hierdoor zou in een 'gemakkelijk' deelgebied de uitvoering niet meer hoeven te wachten totdat de knelpunten in alle andere deelgebieden zijn opgelost. Met de huidige manier van werken moet wel worden gewacht met deze uitvoering: dan kan er pas met de uitvoering worden gestart wanneer het gehele plan is opgesteld en is goedgekeurd.

De projectleiding hoopte met deze vernieuwing bovendien te bereiken dat dit de uitvoering van de overige projectonderdelen zou 'katalyseren'. De hoop was dat belanghebbenden de snel uitgevoerde maatregelen als positief zouden gaan bestempelen en dat dit vervolgens zou leiden tot een vergroting van het draagvlak voor vergelijkbare maatregelen in andere deelgebieden. De projectleider zegt hier zelf over: *"Op het moment dat dit goed lukt en we krijgen de mensen mee, dan hoop ik dat we daarmee een sneeuwbaaleffect gaan creëren. In plaats van 'dit wil ik niet' dat mensen gaan denken: 'dit wil ik ook in mijn achtertuin'. Wat de rest van de uitvoering zal vergemakkelijken."*

### 3.2 Meer flexibiliteit via: een ruimer mandaat voor de projectleiding

De projectleiding wilde ook meer flexibiliteit in het onderhandelingsproces met belanghebbenden. In de tot nu toe gangbare manier van werken besliste het bestuur aan het einde van het ontwerpproces, wanneer het gehele plan af is, over het gehele plan. Het duurde dan echter lang voordat afwegingen en overeenkomsten in het project definitief werden gemaakt. De projectleiding kon zo niet snel harde afspraken maken met belanghebbenden in het gebied. Het kon met de tot nu toe gangbare manier van werken ook gebeuren dat pas na het opstellen van het gehele plan bleek dat het bestuur bepaalde afwegingen van de projectleiding niet over wilde nemen. En dat zij dus een aantal aspecten van het uiteindelijke ontwerp niet goed wilde keuren. Het plan zou dan op onderdelen moeten worden aangepast. Dit kost dan extra tijd kosten, en bovendien kunnen projectmedewerkers zich dan gepasseerd voelen doordat uitvoerige discussies met één streek van de bestuurlijke pen teniet worden gedaan. De projectleiding wilde daarom, eveneens in lijn met de ideeën van Interactieve Uitvoering, van het bestuur een ruimer mandaat voor het maken van keuzes. Dit mandaat geeft dan namelijk een duidelijk houvast voor wat het bestuur aan het einde van het ontwerpproces als 'goed genoeg' zal bestempelen, en wat als 'niet goed genoeg'. Hierdoor krijgt de projectleiding meer ruimte om binnen de complexe mix van doelen en wensen met actoren tot overeenstemming te

komen en besluiten te nemen. En het ontwerpproces een stap verder te brengen. Met een duidelijk mandaat stuurt het bestuur het afwegingsproces dus nog steeds aan, maar ontstaat er ook meer ruimte om snel tot compromissen te komen. Het afdelingshoofd verwoordde deze wens als volgt: *“Het bestuur moet beslissen over de hoofdlijnen in het project. Het bestuur moet niet meer beslissen of dat het nu een stuwteje wordt of dat het een cascade wordt of dat het een duiker wordt of dat het weet ik het wat wordt. Van belang is dat de doelen worden gehaald.”*

De wens voor dit ruimere mandaat sluit nauw aan bij de derde wens van de projectleiding: ‘het meer open houden van het proces’. Deze wordt hieronder besproken.

### 3.3 Meer flexibiliteit via: het meer open houden van het proces

De projectleiding wilde ook graag het proces van planvorming, planvastlegging en planuitvoering meer open houden. In de tot nu toe gangbare manier van werken werden bewoners al wel vroeg benaderd, maar stelde het waterschap vervolgens eerst zelfstandig een ontwerp op. Vervolgens konden de belanghebbenden daar dan op inspreken. Deze ontwerpen waren tot in detail uitgewerkt, en de gemaakte keuzes konden goed worden gemotiveerd. Na de bestuurlijke goedkeuring was er vervolgens formeel geen ruimte meer om daar nog van af te wijken (er zou dan formeel een nieuw bestuurlijk besluit moeten worden genomen met daaraan gekoppeld het opstarten van een nieuwe inspraakprocedure). Het bestuur wist dus precies waar ze haar goedkeuring aan gaf en tot welke maatregelen de goedkeuring zou leiden. De inhoud en de besluitvorming van de plannen waren goed ‘dichtgetimmerd’. In de praktijk bleek echter dat vaak slechts de helft van deze dichtgetimmerde plannen daadwerkelijk konden worden gerealiseerd. Bovendien liepen de geplande inrichtingsmaatregelen vaak grote vertraging op, en werden ze vervolgens niet of anders uitgevoerd dan door het bestuur was besloten.

De projectleiding wilde het proces van planvorming, planvastlegging en planuitvoering daarom minder ‘dichttimmeren’ dan voorheen. Zodat de uiteindelijke uitvoering beter af zou kunnen worden gestemd op de mogelijkheden in het gebied. Dit betekende voor de projectleiding dat het waterschap niet een ‘dichtgetimmerd’ plan aan het bestuur voor zou leggen en daar vervolgens mee naar buiten zou treden, maar dat zij het bestuur wilde laten beslissen over de uitgangspunten en met deze uitgangspunten naar buiten zou treden. Dus met een globaal plan, een flexibel kader en een flexibel stappenplan. Waarbij de bewoners nauw kunnen worden betrokken bij de verdere invulling van deze uitgangspunten. Met deze andere werkwijze zou de projectleiding veel vrijheid behouden om aan te kunnen sluiten bij wensen en spontane mogelijkheden en ontwikkelingen in het gebied. Er zou dan directer met belanghebbenden kunnen worden gecommuniceerd, en sneller op elkaar kunnen worden gereageerd, waardoor beide partijen gemakkelijker meer inzicht krijgen in elkaars argumenten en (on)mogelijkheden. Dit zou het onderhandelingsproces, en dus het waterschap, ten goede moeten komen, zo was de gedachte.



## 4 De beoogde veranderingen introduceren onzekerheden over de werkbaarheid van vernieuwingen

De bovenstaande veranderingen hebben als doel de flexibiliteit in het proces van planvorming, planvastlegging en planuitvoering te vergroten. Hiermee wordt de samenwerking met het bestuur flexibeler vormgegeven. Flexibeler betekent in potentie ook onzekerder. Het loslaten van de grondhouding van Rationele Planning en het beter betrekken van belanghebbenden leidt dus in beginsel tot diverse onzekerheden in de samenwerking tussen het bestuur en de projectleiding.

Dit leidt tot de vraag: kan een bestuur de onzekerheden die hier uit voortkomen wel accepteren? Het antwoord op deze vraag is, ons inziens, ja. Mits de genoemde onzekerheden voldoende hanteerbaar worden gemaakt voor het bestuur. Met welke strategieën dat kan, komt pas in de volgende paragraaf aan bod. Het is ons inziens eerst belangrijk om deze onzekerheden goed te begrijpen. Daar wordt in deze paragraaf dieper op ingegaan.

### 4.1 Onzekerheden over de uitvoeringsresultaten

Volgens de projectleiding leidden de drie vernieuwingen in projectopzet (snel uitvoeren via deelgebieden, een ruimer mandaat voor de projectleiding en het meer open houden van het proces) ten eerste tot meer onzekerheid over de uitvoeringsresultaten. De drie grootste onzekerheden hierbinnen zijn de samenhang, de wenselijkheid en de voortgang van resultaten.

De onzekerheid over de samenhang van alle uitvoeringsresultaten werd groter doordat deelgebieden nu los van elkaar zouden worden ontworpen. Normaal gesproken werd pas met de uitvoering gestart wanneer het gehele plan was ontworpen en wanneer dus bekend was wat er in alle delen van het plangebied zou gaan gebeuren. Nu zou al met de uitvoering worden gestart wanneer nog niet vaststond wat in de aangrenzende deelgebieden zou gaan gebeuren. Hierdoor was het voor bestuurders en voor de projectleiding moeilijker om te beoordelen of de voorgestelde maatregelen van één deelgebied voldoende aan zouden sluiten bij de nog niet opgestelde maatregelen van de aansluitende deelgebieden van het plan. De samenhang tussen de maatregelen was zo niet meer gegarandeerd. Het zou dus kunnen leiden tot een 'lappendeken' van maatregelen die niet op elkaar zouden aansluiten.

De onzekerheid over de wenselijkheid van alle uitvoeringsresultaten werd groter doordat de projectleiding nu meer bevoegdheden zou krijgen voor het vormgeven van de uitvoeringsmaatregelen. Hierdoor zouden de eindontwerpen uiteindelijk niet overeen kunnen komen met de wensen en inzichten van het bestuur. De 'lappendeken' van maatregelen zou 'te dun', 'te dik', of 'te duur' kunnen worden. Ook voor de subsidieverlener zou het dan lastiger zijn om te beoordelen of de maatregelen in de deelgebieden wel in voldoende mate bij zouden gaan dragen aan hun eigen wensen en eisen. Het derde aspect van de vernieuwing, het meer open houden van het proces, vergrootte bovendien de onzekerheid dat plannen en ontworpen maatregelen in de praktijk heel anders zouden worden uitgevoerd. Een 'deken van maatregelen' zou later in het proces, na goedkeuring door het bestuur, ook nog eens een andere 'kleur' of 'samenstelling' kunnen krijgen dan vooraf verwacht.

De onzekerheid over de voortgang van uitvoeringsresultaten werd groter doordat de uitvoering van het project zou worden opgeknipt in deelgebieden. Er zou per jaar dus een gedeelte van het project worden uitgevoerd en worden opgeleverd. De deelgebiedsgrootte, de volgorde en het moment van uitvoering zou hierbij niet vooraf worden vastgelegd. Hierdoor zou nu niet meer duidelijk zijn wat de status van een project is. Het bestuur was gewend om te praten over projecten die of nog in de planvormingsfase waren of al in de uitvoeringsfase. Bij het bereiken van de uitvoeringsfase moet het bestuur veel geld beschikbaar stellen. De meeste kosten van een project zitten in de uitvoering van maatregelen. Maar nu zou het project Rimpelbroekse Beken zich in beide fasen bevinden. Het bestuur zou met deze onzekerheid over de voortgang minder goed in kunnen schatten wat de jaarlijks te verwachten uitvoeringskosten zijn. Met de tot nu toe gangbare manier van werken waren de voorlopige kostenramingen gekoppeld aan beken, en niet aan onderdelen van beken. De beek zou immers in zijn geheel worden uitgevoerd. Elke beek had daarbij zijn eigen voorlopige kostenraming, en die werd wel of niet in zijn geheel op de komende jaarlijkse beleidsbegroting gezet. Door het opknippen van de beken zou nu echter onduidelijk worden wat er op de begroting moet staan. En of de meeste kosten van die beek al in het eerste jaar of pas in een later jaar worden verwacht.

Bovendien zou het bestuur na verloop van tijd niet meer goed in kunnen schatten in hoeverre zij op schema ligt in het realiseren van de totale opgave van het project, en daarmee in het realiseren van de totale opgave van het waterschap. Als een beek voor een deel is gerealiseerd, is niet duidelijk in hoeverre de projectopgave al is gerealiseerd. Het grootste deel van de projectopgave kan namelijk zijn gecentreerd in een klein deelgebied. En kan al wel, of nog niet zijn uitgevoerd. Of wellicht is bijvoorbeeld de bergingsopgave al wel geheel gerealiseerd, maar ligt er nog veel werk in het beschaduwen of beschoeien van de beken.

Met de drie beoogde vernieuwingen in projectopzet ontstonden dus nieuwe onzekerheden over de samenhang, de wenselijkheid en de voortgang van de uitvoeringsresultaten.



## 4.2 Onzekerheden over de grenzen van verantwoordelijkheden

Volgens de projectleiding leidden de drie vernieuwingen in projectopzet naast onzekerheden over de uitvoeringsresultaten ook tot meer onzekerheid over de grenzen van verantwoordelijkheden. Met de drie gewenste vernieuwingen zou namelijk de verantwoordelijkheid van de projectleiding groter worden. Hiermee ontstond meer onzekerheid over wie wanneer waarover beslist. De rolverdeling werd hiermee onzekerder. Want met het alvast uitvoeren van deelgebieden terwijl de planvorming nog loopt zou het bestuur minder gemakkelijk kunnen oordelen over de samenhang van de uitvoering. Het bestuur heeft dan immers minder goed zicht op wat in de rest van het plangebied gerealiseerd zou gaan worden. De projectleiding zou hier zelf meer over moeten oordelen en verantwoorden, en zou zo meer verantwoordelijkheid krijgen voor de samenhang van maatregelen tussen de verschillende deelgebieden. Het werd daarmee minder duidelijk wie er dan eigenlijk over de samenhang beslist. Met de tweede vernieuwing, een ruimer mandaat, werd ook minder duidelijk waarover het bestuur zou beslissen. De projectleiding zou dan namelijk meer ruimte krijgen om, al dan niet in overleg met bewoners, zelfstandig besluiten te nemen. Tezamen met de derde vernieuwing, het minder dichttimmeren van het proces, ontstond er de kans dat een afgegeven mandaat later heel anders uit zou pakken. Het zou voor het bestuur dus niet duidelijk zijn in hoeverre zij later nog wel eindverantwoordelijkheid zou kunnen dragen over alle besluiten binnen het project. Met de drie beoogde vernieuwingen in projectopzet ontstonden dus ook nieuwe onzekerheden over de grenzen van de verantwoordelijkheden van de projectleiding en het bestuur.

## 4.3 Onzekerheden van elkaars intenties en capaciteiten

Volgens de projectleiding leidden de drie vernieuwingen ten derde tot meer onzekerheid over elkaars intenties en capaciteiten. Met de drie vernieuwingen zouden de plannen na een goedkeuring van het bestuur nog verder worden uitgewerkt met belanghebbenden zelf. En niet zoals voorheen eerst door het waterschap zelf tot in detail worden uitgewerkt en pas dan aan bewoners en het bestuur worden voorgelegd. Maar deze flexibiliteit is alleen gewenst wanneer zowel het bestuur als de projectleiding voldoende vertrouwen heeft in ieders inbreng. Want het minder 'dichttimmeren' van de ontwerpbesluiten brengt ook het risico met zich mee dat zowel het bestuur als de projectleiding later een wat andere invulling zou geven aan deze besluiten. Daarmee neemt het belang van het vertrouwen in elkaars intenties en capaciteiten toe ten opzichte van het vertrouwen in papieren afspraken. Met het loslaten van zekerheden over de projectuitkomsten zou het bestuur meer dan voorheen een goed vertrouwen moeten hebben in de inspanningen en de afwegingen van de projectleiding. Is dit wel het maximaal mogelijke resultaat binnen dit kader? Of heeft de projectleiding zich in de onderhandelingen misschien toch wat teveel laten leiden door gemak of door belangen van bewoners? Anderzijds zou de projectleiding er meer dan voorheen op moeten vertrouwen dat de door haar gemaakte afwegingen en concrete afspraken met bewoners vervolgens ook worden goedgekeurd door het bestuur. Met de drie vernieuwingen in projectopzet ontstaan dus ook nieuwe onzekerheden over de manier waarop vertrouwen kan worden opgebouwd.



## 5 Strategieën voor het inbedden van vernieuwingen

De bovenstaande onzekerheden zijn ongewenst zolang zij zich niet binnen acceptabele grenzen bevinden. Zij moeten dus binnen de grenzen van het acceptabele worden gebracht. De vernieuwingen voor meer flexibiliteit moeten zodanig worden vormgegeven dat zij voldoen aan de wensen en de eisen van de organisatie en het bestuur. Zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit en de werkbaarheid. Dit noemen wij het hanteerbaar maken van onzekerheden. De onzekerheden worden dus niet uitgebannen, maar behapbaar gemaakt.

De grenzen van het acceptabele worden bepaald door meerdere actoren: deze grenzen worden geconstrueerd via een samenspel van tal van actoren, zoals bestuursleden, sectorhoofden, afdelingshoofden en projectleiders, maar ook anderen (bijvoorbeeld buiten de organisatie). Een projectleider kan deze grenzen dus niet zelfstandig bepalen, maar hij of zij kan ze wel beïnvloeden. Langs deze weg kunnen de gewenste vernieuwingen succesvol worden ingebed in de bestaande praktijk en kan er een werkbaar alternatief ontstaan voor het model van rationele planvorming. Met als beoogd resultaat: betere plannen vanwege meer draagvlak en een hogere doelrealisatie.

Maar het hanteerbaar maken van deze onzekerheden, hoe doet u dat dan? Welke vorm van samenwerking met het bestuur maakt de onzekerheden voldoende hanteerbaar? Daar had ook deze projectleiding niet meteen een concreet en pasklaar antwoord op. Maar in de loop van het project ontwikkelde zij hiervoor een zestal strategieën. Deze worden hieronder uitgewerkt. Dit doen wij aan de hand van, ons inziens, drie belangrijke aspecten van samenwerking. Het eerste aspect is de verankering van opgedane kennis en gevormde overwegingen. Hoe zorg je dat resultaten van discussies niet verloren gaan, en ook inzichtelijk zijn voor anderen? Zonder dat dit ten koste gaat van de werkbaarheid en de gewenste flexibiliteit? Dit aspect is inhoudelijk van aard. Het tweede aspect betreft de omgang met verantwoordelijkheden over afwegingen en resultaten. Hoe zorg je dat de verantwoordelijkheden helder en zinvol worden verdeeld, en dat iedereen deze ook neemt? Zonder dat ook dit ten koste gaat van de werkbaarheid en de gewenste flexibiliteit? Dit aspect is relationeel van aard. Het derde aspect betreft het opbouwen van vertrouwen voor het nemen van besluiten. Hoe zorg je dat er voldoende vertrouwen ontstaat tussen het bestuur en de projectleiding? Zodat ook dit de werkbaarheid en de gewenste flexibiliteit ten goede komt? Dit aspect is procesmatig van aard.



Figuur 5.1 en Figuur 5.2 In dit verdiegingsstuk staan wij stil bij het inbedden van procesvernieuwingen in de bestaande praktijk. Dit is in feite vergelijkbaar met het inpassen van technisch-inhoudelijke doelen buiten in het veld: ook daar is het van belang beoogde veranderingen goed in te bedden in hun (al bestaande) omgeving. De twee bovenstaande foto's geven dit mooi weer: op de linkse foto lijkt in het project Rimpelbroekse Beken de wens tot 'onbeperkte vismigratie' te worden belemmerd door een molenplaats. De strategie 'het aanleggen van een vistrap' biedt echter uitkomst. Met het aanleggen van een vistrap (zie foto rechts) kan de wens worden ingepast in de bestaande omgeving

## 5.1 Het creëren van nieuwe ankerpunten in het plan – en uitvoeringsproces

Ten eerste het creëren van nieuwe ankerpunten voor het plan- en uitvoeringsproces. Wat deed de projectleiding van project Rimpelsbroekse Beken op dit punt?

### **Strategie 1: Opstellen van een Raamplan met meerdere Uitvoeringsbesluiten**

De projectleiding stelde nu eerst een globaal plan op voor het gehele plangebied<sup>2</sup>. De onzekerheid over de samenhang en de wenselijkheid van de uitvoeringsresultaten werd zo beter hanteerbaar gemaakt, zowel voor het bestuur als voor de projectleiding zelf. Met dit globale plan werden de projectdoelstellingen toegespitst op het plangebied en zo gebiedsspecifieker gemaakt. Dit werd voor het hele gebied gedaan en dus niet afzonderlijk per deelgebied. Er werd zo al een globale oplossingsrichting opgesteld. Dit globale plan kreeg de naam 'Raamplan'. Het bevatte de uitgangspunten voor het verder invullen van de maatregelen. Pas na het opstellen van dit Raamplan stelde de projectleiding de diverse detailovereenkomsten voor de diverse deelgebieden op. Deze kwamen terecht in 'Uitvoeringsbesluiten'. Deze Uitvoeringsbesluiten bevatten de detailuitwerkingen per deelgebied. De Uitvoeringsbesluiten konden nu op basis van het Raamplan na elkaar en naast elkaar worden ontworpen. Dit vergrootte de flexibiliteit in het ontwerp- en uitvoeringsproces. Met het eerst opstellen van een hoofduitwerking werd dus eerst de

<sup>2</sup> Zie ook het verdiegingsstuk 'Beleidsuitvoering; context en interacties in complexe waterprojecten', 'Verhaal 2: Raamplan Rimpelbroekse beken', pagina 42

oplossingsrichting opgesteld, en met het daarna opstellen van de diverse detailuitwerkingen werden de concrete uitvoeringsvoorstellen opgesteld. Het Raamplan vormde zo het specifieke kader voor het opstellen van de diverse Uitvoeringsbesluiten, waardoor de kans dat er een teleurstellende 'lappendeken' aan maatregelen zou ontstaan kleiner werd.

**Box 1: Eerst opstellen van een Hoofduitwerking, daarna opstellen van Detailuitwerkingen**

De projectleiding genereerde dus extra flexibiliteit door eerst een hoofduitwerking met hoofdafwegingen op te stellen, en daarna diverse detailuitwerkingen op te stellen. De onzekerheden over de uitvoeringsresultaten werden zo beter hanteerbaar gemaakt: de samenhang tussen de verschillende detailuitwerkingen werd zo beter gegarandeerd, en het bestuur kreeg meer inzicht in wat voor detailuitwerking zij kon verwachten. Het eerst opstellen van een hoofduitwerking en het daarna opstellen van detailuitwerkingen veranderde dus de manier waarop kennis, overwegingen en resultaten werden verankerd. Dit droeg bij aan het inbedden van de vernieuwingen in de bestaande manier van werken.

**Strategie 2: Doelgericht in plaats van aanpakgericht plannen en begroten**

De projectleiding stuurde ook aan op het opnemen van doelen op de jaarlijkse beleidsbegroting in plaats van het opnemen van beken. Hiermee was de doelstelling en de voortgang van het project niet gekoppeld aan aantallen heringerichte beken, maar aan heringerichte kilometers watergang per doelstelling. Er diende nu elk jaar een percentage van deze doelen te worden gerealiseerd, en niet meer één of meerdere gehele beken. In welk gedeelte van de beek er wordt uitgevoerd maakt nu niet uit. Als er elk jaar maar tenminste een bepaald aantal kilometer beekherstel plaatsvindt. Alle beken zijn dan misschien pas in 2013 'af', maar voor die tijd is dan al veel gedaan, zonder dat het bestuur het overzicht hiervan verliest. Het sectorhoofd verwoordde dit als volgt: *“Die doelrealisatie is echt iets nieuws. Dat maakt het ambtelijk apparaat flexibeler. Met het definiëren van doelen creëren we meer flexibiliteit voor waar we aan het werk gaan. Ons bestuur wilde eerst altijd een lijstje hebben van welke werken, welke beken, ga je allemaal aanpakken. Wat ga je allemaal doen. En nu zeggen we tegen ons bestuur: we gaan 50 kilometer aanpakken. En we hebben wel een lijst van wat we denken te gaan doen. Maar als deze twee delen eruit vallen, omdat het nu te moeilijk blijkt, dan pakken we twee andere delen van de lijst. Waar het makkelijker is. En halen we toch ons doel. En deze twee delen schuiven dan gewoon naar achteren. Daar nemen we dan meer tijd voor. Maar bij een vertraging kunnen we dan toch de doelen halen. Ik heb dan weliswaar niet een hele beek klaargemaakt, maar wel het doel voor dat jaar voor 100 % gehaald.”*

**Box 2: Opnemen van doelen in beleidsbegrotingen**

De projectleiding genereerde dus ook extra flexibiliteit door doelen in plaats van projecten in de beleidsbegrotingen op te nemen. Met het opnemen van doelen kon de voortgang van dit project, en die van anderen, worden beoordeeld aan de hand van het realiseren van doelen in plaats van projecten. Ook hiermee werden de onzekerheden over het realiseren van projectdoelstellingen beter hanteerbaar gemaakt: er ontstond nu inzicht in de tussentijdse uitkomsten van een project, en het werd zichtbaar in hoeverre het waterschap haar opgave binnen de gestelde termijnen realiseert. Ook het opnemen van doelen in beleidsbegrotingen veranderde dus de manier waarop kennis, overwegingen en resultaten werden verankerd. Ook dit droeg bij aan het inbedden van de vernieuwingen in de bestaande manier van werken.

## 5.2 Het anders omgaan met verantwoordelijkheden

Om de onzekerheid over de grenzen van de verantwoordelijkheden van het bestuur beter hanteerbaar te maken, dienden de verantwoordelijkheden anders te worden ingevuld. Het bestuur diende volgens de projectleiding als democratisch gekozen orgaan uiteraard te blijven bepalen hoe zij met haar verantwoordelijkheden omgaat. Maar de projectleiding kon het bestuur daarbij wel aansporen om anders om te gaan met haar verantwoordelijkheden en deze iets anders in te vullen. Dit was immers, volgens de projectleiding, in het belang van het bestuur.

**Strategie 3: Raamplan laten vaststellen door het bestuur**

De projectleiding stelde na raadpleging van bewoners zelfstandig het Raamplan op. De projectleiding legde daarna het Raamplan voor aan het Dagelijks en het Algemeen Bestuur. Zij oordeelden in de tot nu toe gangbare manier van werken pas over het plan op het moment dat de projectleiding het gehele plan tot in detail had ontworpen. Nu zouden de beide besturen echter wel de mogelijkheid hebben om vroegtijdig te sturen in de uiteindelijke ontwerpuitskomsten. Het Raamplan werd zo 'top-down' door het bestuur vastgesteld en opgelegd. De projectleiding intensiverde de gesprekken met bewoners pas nadat de beide besturen het kader hiervoor hadden vastgesteld.

Het voordeel hiervan was, in de ogen van de projectleiding, dat beide besturen hiermee formeel uitspreken dat zij de hoofdafwegingen van de projectleiding (en zijn projectteam) ondersteunen. Dit zou dan voor zowel de projectleiding als de beide besturen de bevestiging zijn dat het gehanteerde kader in het belang van het waterschap is, en dat het ontwerpproces de goede kant opgaat. Bestuurders raken zo al tijdens het project op de hoogte van de belangrijkste afwegingen in het project, en de projectleiding krijgt beter inzicht in de standpunten van het bestuur. Met dit mandaat van het bestuur kon de projectleiding ook echt in gesprek gaan met bewoners en direct belanghebbenden in het gebied: de projectleiding ging nu immers niet naar buiten met een plan waarin alle details al waren opgenomen, maar met een plan waarvan de details nog open lagen.

**Box 3: Bestuur laten oordelen over hoofduitwerking**

De projectleiding genereerde dus ook extra flexibiliteit door het bestuur te laten oordelen over de hoofduitwerking. Hiermee werden de onzekerheden over de grenzen van de verantwoordelijkheden van het bestuur beter hanteerbaar gemaakt: er ontstaat zo beter inzicht in elkaars standpunten en overwegingen, en het bestuur (be-)stuurt vroegtijdig mee. Het bestuur laten oordelen over de hoofduitwerking veranderde dus de invulling van haar verantwoordelijkheden. Ook dit droeg bij aan het inbedden van de vernieuwingen in de bestaande manier van werken.

**Strategie 4: Bestuurlijke goedkeuring van Uitvoeringsbesluiten koppelen aan het vastgestelde kader**

De projectleiding wilde verder dat het bestuur zich bij het vaststellen van de Uitvoeringsbesluiten niet op de details zou richten. Tenminste, niet zolang de afwegingen hiervoor zouden passen in het kader van het Raamplan. Het bestuur diende zich ten faveure van de snelheid en de kwaliteit van het proces alleen te buigen over de hoofdlijnen en niet over de details. Alleen dan zou de projectleiding echt concretere toezeggingen kunnen doen aan belanghebbenden en alleen dan zou zij de voor het bestuur ècht belangrijke doelstellingen gericht na kunnen blijven streven. De projectleiding wist zich dan in het contact met bewoners bij voorbaat geruggensteund door het bestuur. Op voorwaarde dat haar toezeggingen passen binnen het kader van het Raamplan.

Om dit mogelijk te maken koppelde de projectleiding de bestuurlijke goedkeuring van de Uitvoeringsplannen aan de hoofduitwerking in het Raamplan. Het Dagelijks Bestuur diende bij het vaststellen van de detailuitwerkingen in het Uitvoeringsbesluit, volgens de projectleiding, alleen te beoordelen of hiermee binnen het kader was gebleven. Zo ja, dan zou zij daar zonder enige eisen een uitvoeringskrediet aan toe moeten kennen. Alle detailuitwerkingen binnen dit kader dienen dan automatisch door het Dagelijks Bestuur te worden geaccordeerd. Omdat volgens een mandateringsbesluit van het Algemeen Bestuur het Dagelijks Bestuur alleen hoofdzaken aan haar hoeft voor te leggen, was het volgens de projectleiding tevens niet nodig de Uitvoeringsbesluiten voor te leggen aan het Algemeen Bestuur. Zij had immers het Raamplan al onder ogen gehad, en al met de hoofdlijnen ingestemd.

De projectleiding maakte hiermee de onzekerheden over de grenzen van de bestuurlijke verantwoordelijkheden beter hanteerbaar. Het Raamplan vormde zodoende het mandaat waarmee de projectleiding concrete toezeggingen kon doen aan omwonenden en andere belanghebbenden, en deze snel uit kon voeren. Het afdelingshoofd verwoordde deze strategie als volgt: *“Het Dagelijks Bestuur krijgt natuurlijk nog wel de Uitvoeringsbesluiten en daar staat dan wel in wat er waar precies gaat gebeuren. Maar ik vind wel dat het uitvoeringsbesluit dan eigenlijk een hamerstuk moet zijn. Het Dagelijks Bestuur zou zich mijns inziens moeten beperken tot een hele ruwe toetsing. Want anders nemen ze de*

*mensen die er aan gewerkt hebben niet serieus. Want in principe zou het de doodsteek zijn als daar inhoudelijk veranderingen in worden aangebracht door het bestuur. Want dan kun je dit soort interactieve processen niet meer uitvoeren. Dan is het draagvlak hiervoor gauw weg. Als wij een overeenstemming hebben met een eigenaar, en we zitten binnen het budget, en we kunnen onze doelstellingen realiseren, dan zou het bestuur moeten zeggen: 'het is akkoord'."*

De secretarisdirecteur ondersteunde een dergelijke strategie ook: "Wat je als bestuur moet doen is dus vooraf de kaders stellen en aan het eind alleen maar zeggen: zijn ze binnen de kaders gebleven? Niet meer, niet minder. En uiteindelijk gaan ze nog over de formele kredietverlening. Dus dat blijft dan nog wel."

**Box 4: Vaststelling van detailuitwerkingen koppelen aan de hoofduitwerking**

De projectleiding genereerde dus ook extra flexibiliteit door de vaststelling van de diverse detailuitwerkingen te koppelen aan de hoofduitwerking. Hiermee werden de onzekerheden over de grenzen van de verantwoordelijkheden van het bestuur beter hanteerbaar gemaakt: het bestuur (be-)stuurt voornamelijk op hoofdlijnen, het projectteam is verantwoordelijk voor een goede invulling van deze hoofdlijnen en het bestuur controleert dit bij het vaststellen van de detailuitwerking. Het koppelen van de vaststelling van de diverse detailuitwerkingen aan de hoofduitwerking veranderde dus ook de invulling van haar verantwoordelijkheden. werden verantwoordelijkheden dus wat anders verdeeld. Ook dit droeg bij aan het inbedden van de vernieuwingen in de bestaande manier van werken.

### 5.3 Het anders opbouwen van vertrouwen

Vertrouwen diende nu ook anders te worden opgebouwd. Het bestuur was gewend om volledig uitgewerkte plannen te krijgen, maar op basis van de voorgaande strategieën zou het bestuur nu goedkeuring moeten geven aan een plan zonder dat volledig was uitgewerkt wat waar precies zou gaan gebeuren. Dat maakt het voor een bestuur lastiger om zich voor te stellen wat er uiteindelijk gaat gebeuren: de uiteindelijke ideeën, afwegingen en intenties van de projectleiding staan dan nog niet op papier. Het bestuur zou bij het vaststellen van het Raamplan nog minder precies weten waar zij ja (of nee) tegen zegt. Zowel het Dagelijks als het Algemeen Bestuur vond in een eerste instantie een heel ruim kader binnen het project daarom te ver gaan. Het bestuur gaf aan een concreter idee te willen hebben van de uiteindelijke projectuitkomsten en het totale kostenplaatje. Een eerste projectvoorstel werd dan ook afgekeurd.

Het bestuur alleen laten sturen op hoofdafwegingen leidde daarnaast tot het risico dat een bestuur het later in het proces toch niet eens zou blijken te zijn met bepaalde keuzes van de projectleiding, en bepaalde uitwerkingen binnen het kader alsnog af zou willen wijzen. Voorheen bestond deze onduidelijkheid niet, omdat het bestuur pas aan het einde van het planvormingsproces haar oordeel hoefde te geven, en de projectleiding geen ruim mandaat



kreeg. Het vertrouwen in elkaars intenties en capaciteiten was dan een minder belangrijke factor in de opbouw van het vertrouwen in de projectuitkomsten: het vertrouwen werd gebaseerd op een volledig uitgewerkt en een met argumenten dichtgetimmerd plan.

### **Strategie 5: Vaststelling van het Raamplan ondersteunen met een doorkijk richting eindresultaat**

De projectleiding maakte de onzekerheid over elkaars intenties en capaciteiten beter hanteerbaar door de aansturing en de goedkeuring van de hoofduitwerking te ondersteunen met een doorkijk richting het eindresultaat. Deze doorkijk bestond uit streefbeelden, een 'maatregelen-gereedschapskoffer' en een globale kostenraming. De streefbeelden bevatten tekeningen met een voorbeelduitwerking en zaken als gewenste stroomsnelheid, percentage beschaduwings langs de beken, hoeveelheid en soorten begroeiing, et cetera. Ze zouden het bestuur meer inzicht geven in de eindresultaten die de projectleiding met de hoofduitwerking voor ogen had. Een bestuurder, en ook andere ambtenaren, zouden zo kunnen toetsen of hun eigen eindbeelden en intenties overeenkomen met die van de projectleiding. Maar de getekende streefbeelden gaven alleen een indruk van het uiteindelijke resultaat; ze vormden voor de projectleiding het vertrekpunt voor het opstellen van de Uitvoeringsbesluiten. Ze boden dus geen garantie dat de uiteindelijke detailmaatregelen hier exact mee overeen zouden komen.

Naast streefbeelden selecteerde de projectleiding in het Raamplan ook alvast mogelijke maatregelen. Het Raamplan was hiermee een 'maatregelen-gereedschapskoffer', en hiermee werd voor het bestuur inzichtelijk binnen welke bandbreedte de uiteindelijke detailuitwerkingen zich zouden bevinden. Ook deze contouren van het eindbeeld zouden het bestuur moeten helpen om te vertrouwen op de intenties en capaciteiten van de projectleiding. Het afdelingshoofd verwoorde deze strategie als volgt: *“Zo kan het bestuur zich al een heleboel voorstellen van wat wel en niet kan. Daarmee heb je het bestuur een beetje het gevoel gegeven van dit kan er ongeveer gaan gebeuren. En dat was denk ik een beetje hun angst dat ze daar te weinig grip op zouden hebben, en dat er dingen zouden gebeuren die ze echt niet wilden.”*

Naast streefbeelden en een gereedschapskoffer gaf ook het toevoegen van een oplegnotitie met een schatting van de uiteindelijke kosten meer inzicht in de eindresultaten. In de woorden van de projectleider: *“Wat we niet hebben gedaan in dit plan, in het plan zelf zit geen financiële paragraaf opgenomen. Dat hebben we bewust niet gedaan omdat dat nog een aantal kanten op zou kunnen gaan. En daar zit ook weer een risico wat je dan moet aanvaarden. Maar wat we wel hebben gedaan is in een oplegnotitie aan het bestuur een inschatting geven van de kosten. In die zin is er een bedrag genoemd. Maar dat is echt niet meer dan een inschatting.”*

Kortom, de streefbeelden, de 'maatregelengereedheidskoffer' en de globale kostenraming zouden de hoofduitwerking beter begrijpbaar en voorstelbaar maken voor het bestuur. Het afdelingshoofd omschreef dit als volgt: *"Dus de risico's om tegen zo een raamplan ja te zeggen worden daardoor kleiner."*

De doorkijk richting de eindresultaten bevatten echter geen garanties dat die eindresultaten ook precies zo gerealiseerd gaan worden. Maar de projectleiding maakte hiermee de onzekerheden over elkaars intenties en capaciteiten, en daarmee de onzekerheden over de projectuitkomsten, wel beter hanteerbaar.

**Box 5: Besluitvorming ondersteunen met een doorkijk richting eindresultaat**

De projectleiding genereerde dus ook extra flexibiliteit door de besluitvorming over het kader (de hoofduitwerking) te ondersteunen met een doorkijk richting eindresultaat. Hiermee werden de onzekerheden over elkaars intenties en capaciteiten beter hanteerbaar gemaakt: het bestuur heeft meer zicht op de intenties van de projectleiding en vice versa. Bovendien kan het bestuur hiermee de capaciteiten van het projectteam voor het maken van afwegingen beter inschatten. De besluitvorming hoefde zo minder te worden dichtgetimmerd met gedetailleerde restricties. Door de besluitvorming over het kader (de hoofduitwerking) te ondersteunen met een doorkijk richting eindresultaat werd vertrouwen nu dus iets anders opgebouwd. Ook dit droeg bij aan het inbedden van de vernieuwingen in de bestaande manier van werken.

**Strategie 6: Nauw betrekken van belangrijke spelers via diverse rechtstreekse contacten**

Met het opstellen van één hoofduitwerking en het geven van een doorkijk richting het eindresultaat maakte de projectleiding de onzekerheden over elkaars intenties en capaciteiten al wel beter hanteerbaar, maar nog niet voldoende hanteerbaar. Het Raamplan bevatte namelijk nog diverse vrijheden voor de detailuitwerking en de verantwoordelijkheden zouden hiervoor, binnen de kaders van het Raamplan, deels moeten worden gegeven aan de projectleiding. Het geven van een doorkijk richting het eindresultaat gaf wel inzicht in de inhoudelijke eindresultaten, maar nog niet in het verloop van het onderhandelingsproces met bewoners en belanghebbenden. Want hoe zouden de projectleiding en het bestuur zich nu op gaan stellen in conflictsituaties? Hoe strak zouden beiden dan willen/moeten vasthouden aan de streefbeelden, de maatregelengereedheidskoffer en de globale kostenraming in het Raamplan?

De projectleiding maakte daarom haar intenties, en die van het bestuur, nog beter inzichtelijk door de voor het project belangrijke spelers extra nauw bij het proces van planvorming en planvaststelling te betrekken<sup>3</sup>. Via deze directere contacten zouden de projectleiding en de andere belangrijke spelers veel meer inzicht krijgen in de werkelijke discussies, inspanningen en afwegingen achter het ontwerpproces en de opstelling van de projectleiding

<sup>3</sup> Zie verdiepingstuk "Beleidsuitvoering; context en interacties in complexe waterprojecten", hoofdstuk 1

hierin. Deze vorm van kennisuitwisseling kostte weliswaar meer tijd, maar gaf wel meer inzicht in de context van het beoordelingskader dan alleen een combinatie van de papieren versie van de hoofduitwerking en de doorkijk richting het eindresultaat. Daarmee komt niet alleen het eindresultaat maar ook het proces beter in beeld.

Om deze reden betrok de projectleiding de subsidieverlener en de vergunningverlenende instanties nauwer bij het opstellen van het Raamplan via het optuigen van een externe projectgroep en via aanvullende bilaterale overleggen. Op deze manier hoopte de projectleiding dat ook subsidies en vergunningen van buiten de organisatie meer op hoofdlijnen konden worden toegekend, zodat ook de kans dat zij de uitvoering zouden vertragen af zou nemen. Daarnaast stuurde de projectleider aan op het instellen van een bestuurlijke projectgroep. Deze strategie heeft echter niet geleid tot het daadwerkelijk instellen van zo een bestuurlijke projectgroep: daar was binnen de organisatie te weinig draagvlak voor. De projectleider zag echter wel grote voordelen in zo een bestuurlijke projectgroep, mede door goede ervaringen daarmee bij zijn vorige werkgever. Het voordeel van een bestuurlijke klankbordgroep is volgens hem dat de deelnemende bestuursleden hierdoor een beter beeld krijgen van de kwaliteit van de afwegingen in het project en dit uit kunnen dragen naar het gehele bestuur. Een tweede voordeel zou volgens hem zijn dat de projectleiding dan ook een beter beeld krijgt van de wensen van het bestuur: *“In een ander waterschap had ik er een bestuurlijke klankbordgroep naast, en dat vond ik wel prettig werken. Want door bestuurders die rol te geven, gebeuren er twee dingen. Eén: ze borgen het goed. Een bestuurlijke klankbordgroep kan de bezwaren van het bestuur duidelijk maken, zodat je daar bijtijds op bij kan sturen. En daarmee voorkom je eventuele vertraging tijdens je uitvoering. Want je kunt er op inspelen. En twee: daarnaast promoten ze het project. Die klankbordgroep die tikte het af. We gaan het zo doen, punt. Dan wist je gewoon, daar komen we niet meer op terug, we gaan er op die manier voor. Maar dat was hier een brugje te ver.”*

Direct contact tussen de projectleiding en het bestuur was formeel dus niet mogelijk, maar de projectleiding had echter het geluk dat een bestuurslid zelf ook het contact zocht met de projectleiding. Het bestuurslid zegt hier zelf over: *“Wat ik zelf dus wel doe dat is dat ik met de betreffende mensen er even over ga praten. Ik kom hier zo af en toe eens even in het gebouw. Als er een vergadering is. En dan wip ik nog wel eens even bij de mensen langs. Hoe gaat het er nou mee. En dan gaat het ook veel meer leven.”*

De projectleiding betrok het betreffende bestuurslid ook meer bij het project door haar een bijeenkomst met belanghebbenden voor te laten zitten, in dit project de klankbordgroep genaamd. Ook dit gaf haar meer inzicht in de inspanningen en de afwegingen achter het procesverloop. Deze taak vergrootte bij het bestuurslid tevens de behoefte om zelf het contact te zoeken met de projectleiding over de afwegingen en intenties in dit project.

**Box 6: Nauw betrekken van belangrijke spelers**

De projectleiding genereerde dus ook extra flexibiliteit door het nauw betrekken van voor het project belangrijke spelers. Door hen nauw bij de afwegingen binnen het project te betrekken kregen zij meer inzicht in de werkelijke discussies, inspanningen en afwegingen achter het ontwerpproces. Hiermee werden de onzekerheden over elkaars intenties en capaciteiten beter hanteerbaar gemaakt: de belangrijke spelers, waaronder het bestuur, hebben meer zicht op de intenties en de capaciteiten van de projectleiding, en vice versa. De besluitvorming hoefde zo minder te worden dichtgetimmerd met gedetailleerde restricties. Door belangrijke spelers nu nauw te betrekken werd vertrouwen iets anders opgebouwd. Ook dit droeg bij aan het inbedden van de vernieuwingen in de bestaande manier van werken.

## 6 In hoeverre is het inbedden van de vernieuwingen gelukt?

De projectleiding probeerde met de hierboven beschreven strategieën de vernieuwingen in te bedden in de bestaande praktijk. Maar lukte haar dit ook? Het antwoord hierop is: ja.

De projectleiding streefde de vernieuwingen na omdat zij sneller en meer wilden kunnen uitvoeren in hun projecten. Het project is nog niet afgerond, maar voor de eerste deelgebieden is dit in ieder geval gelukt. Het Raamplan is, volgens de projectleiding, zeer snel tot stand gekomen. De tijd tussen het opstarten van het project en het bestuurlijk vaststellen van het Raamplan bedroeg 11 maanden. Na de vaststelling door het Dagelijks en het Algemeen Bestuur ging de projectleiding aan de slag met het ontwerpen van detailuitwerkingen in een eerste deelgebied. Na 13 maanden was vervolgens het eerste Uitvoeringsbesluit opgesteld (in nauw overleg met bewoners en andere direct-belanghebbenden), vastgesteld door het bestuur (zonder inhoudelijke wijzigingen) en voor 90 % ook al uitgevoerd. De eerste resultaten zijn al na 2 jaar zichtbaar in het veld, terwijl deze, volgens de projectleiding, bij de tot nu toe gangbare manier van werken gemiddeld pas na 3,5 jaar zichtbaar zijn. Uiteindelijk is zelfs 100 % van de inhoud van het eerste Uitvoeringsbesluit ook daadwerkelijk uitgevoerd, terwijl de tot nu toe gangbare manier van werken leidt tot plannen waarvan hooguit 60 % wordt uitgevoerd.

Voor het vaststellen van het eerste Uitvoeringsbesluit is geen formele inspraakprocedure opgestart. Er was daardoor, na de intensief interactieve planvormingsfase, alleen bezwaar en beroep mogelijk. Bij het eerste deelgebied is slechts één beroep op het plan ingediend. Dit beroep is niet doorgezet omdat er voortijdig overeenstemming was ontstaan over de te treffen maatregelen. Een oudere handhavingzaak was hiermee opgelost. Verder gaf de projectleiding aan dat de persoonsgerichte benadering die de projectleiding nu kon hanteren door belanghebbenden zeer werd gewaardeerd. Bovendien was volgens de projectleiding de bereidheid tot individuele gesprekken over de details van de plannen groot. Bij een tweede deelgebied is er na intern beraad voor gekozen om de Uitvoeringsbesluiten toch ook in de inspraak te doen. Dat betekende dat wanneer er een inspraakreactie zou komen het Uitvoeringsbesluit niet alleen door het Dagelijks Bestuur kon worden vastgesteld, maar toch weer terug zou moeten naar het Algemeen Bestuur. Maar ook bij het tweede Uitvoeringsbesluit kwamen er geen formele reacties, en heeft het Dagelijks Bestuur ook het tweede Uitvoeringsbesluit zonder wijzigingen vastgesteld. De overige deelgebieden zijn nu of in de ontwerpfase of moeten nog worden opgepakt.

## Het inbedden van vernieuwingen in de bestaande praktijk

Op basis van de eerste resultaten lijkt het inbedden van de vernieuwingen dus succesvol te zijn geweest. De strategieën hebben er toe geleid dat detailkeuzes langer open konden worden gehouden, en in overleg met belanghebbenden werden vormgegeven. En door een kader voor de besluitvorming kon de projectleiding concreter onderhandelen met aanwonenden en andere direct- belanghebbenden. Tegelijkertijd konden de gemakkelijkere deelgebieden van het plan snel worden uitgevoerd zonder dat daar mee moest worden gewacht totdat alle details voor het gehele projectgebied waren ontworpen.

## 7 Wat zijn nu de belangrijkste leerpunten?

Maar wat valt hier van te leren? Rimpelbroekse Beken is immers een uniek project, met een unieke projectleiding, een unieke organisatie en een uniek bestuur. Zo op het eerste oog zijn alle bevindingen context specifiek. De beschreven strategieën moeten dan ook niet worden opgevat als een blauwdruk voor het vergroten van de flexibiliteit in het plan- en uitvoeringsproces. De projectleiding heeft de strategieën afgestemd op de tot nu toe gangbare manier van werken binnen de organisatie, de opstelling van het bestuur, de competenties van zichzelf, de context van het betreffende project en de aard van de beoogde vernieuwingen. Desondanks zijn er wel belangrijke lessen uit te trekken. Deze organisatie deelt namelijk wel degelijk ook dingen met andere waterschappen. En ook het project, de projectleiding en het bestuur zijn weliswaar uniek, maar deels ook vergelijkbaar met andere projecten, andere projectleiders en andere besturen. Maar wat zijn ons inziens dan die leerpunten? Die komen hieronder aan bod.

### 7.1 Het vergroten van flexibiliteit is mogelijk

Uit de analyse van het project Rimpelbroekse Beken blijkt ten eerste dat het vergroten van flexibiliteit in het proces van planvorming, planvaststelling en planuitvoering mogelijk is. Dat hebben de projectleiding en het bestuur laten zien. Hierdoor kunnen belanghebbenden eerder en effectiever worden betrokken en wordt het planvormingsproces versneld.

### 7.2 Meer flexibiliteit brengt nieuwe onzekerheden

Ten tweede blijkt dat het vergroten van flexibiliteit in eerste instantie een aantal onzekerheden over werkbaarheid genereert. Het vergroot ten eerste de onzekerheden over de samenhang, de wenselijkheid en de effectiviteit van de uitvoeringsresultaten. Ten tweede brachten ze onzekerheden met zich mee over de grenzen van verantwoordelijkheden: wie beslist dan wanneer en waarover. En tot slot ook over elkaars intenties en capaciteiten. Door er onderling en met anderen binnen en buiten de organisatie over te praten, door er verder over na te denken en door concrete voorstellen te doen werden bijbehorende onzekerheden inzichtelijk voor de projectleiding.

### 7.3 Onzekerheden kunnen hanteerbaar worden gemaakt via strategieën

De projectleiding stond hiermee voor de uitdaging om deze onzekerheden hanteerbaar te maken, zodat ook deze nieuwe vorm van samenwerking acceptabel zou zijn. Zowel voor het bestuur als voor de projectleiding zelf. Voor het veranderen van de samenwerking zijn ons inziens drie aspecten van belang. Deze drie aspecten zijn ons inziens de leerpunten die ook gelden buiten de context van het project Rimpelbroekse Beken. Een projectleiding die de flexibiliteit in het proces van planvorming, planvaststelling en planuitvoering wil vergroten

dient stil te staan bij de vraag hoe zij deze aspecten anders vorm gaat geven binnen haar eigen organisatie.

De drie aspecten worden hieronder nog eens kort samengevat. De contextspecifieke strategieën van het project Rimpelbroekse Beken dienen ter inspiratie voor het uitwerken van deze aspecten in uw eigen context. Sommige zullen wel, of in een andere vorm toepasbaar zijn, en anderen niet.

#### **7.4 Het creëren van nieuwe ankerpunten in het plan- en uitvoeringsproces**

De projectleiding stond hiermee voor de uitdaging om deze onzekerheden hanteerbaar te maken, zodat ook deze nieuwe vorm van samenwerking acceptabel zou zijn. Zowel voor het bestuur als voor de projectleiding zelf. Voor het veranderen van de samenwerking zijn ons inziens drie aspecten van belang. Deze drie aspecten zijn ons inziens de leerpunten die ook gelden buiten de context van het project Rimpelbroekse Beken. Een projectleiding die de flexibiliteit in het proces van planvorming, planvaststelling en planuitvoering wil vergroten dient stil te staan bij de vraag hoe zij deze aspecten anders vorm gaat geven binnen haar eigen organisatie.

De drie aspecten worden hieronder nog eens kort samengevat. De contextspecifieke strategieën van het project Rimpelbroekse Beken dienen ter inspiratie voor het uitwerken van deze aspecten in uw eigen context. Sommige zullen wel, of in een andere vorm toepasbaar zijn, en anderen niet.

#### **7.5 Het anders omgaan met verantwoordelijkheden**

Het anders omgaan met verantwoordelijkheden voor de afwegingen en de resultaten vormt het tweede aspect van samenwerking. Dit aspect is relationeel van aard. Wanneer u meer flexibiliteit in wilt brengen in uw project, dient u er ook voor te zorgen dat de verantwoordelijkheden helder, praktisch en deugdelijk worden verdeeld. Zodat duidelijk blijft wie wanneer waarover beslist. Maar hoe u dit doet, is ook hier weer afhankelijk van uw project, uw organisatie en uw bestuur.

In het project Rimpelbroekse Beken is het bestuur gevraagd om te oordelen over de hoofduitwerking; het Raamplan. Hierdoor kon zowel het Algemeen Bestuur als het Dagelijks Bestuur vroegtijdig sturen in de oplossingsrichtingen en vroegtijdig beslissen over de hoofdlijnen. Bovendien heeft de projectleiding de vaststelling van de Uitvoeringsbesluiten gekoppeld aan dit bovenliggende kader. De projectleiding kreeg hierdoor een ruim mandaat voor het onderhandelen met belanghebbenden en het opstellen van de Uitvoeringsbesluiten. Het bestuur zou namelijk akkoord gaan met alle detailuitwerkingen die voldeden aan het kader van het Raamplan. Het bestuurlijk vastgestelde Raamplan fungeerde daarmee als een



top-down opgelegd kader, waarbij de projectleiding sneller en effectiever kon onderhandelen met belanghebbenden.

#### **Project Marskamp**

Om aan te geven dat de strategieën in een andere context deels anders en deels vergelijkbaar kunnen worden vormgegeven, schetsen wij hier heel kort de strategieën die de projectleiding van het project Marskamp heeft toegepast. Ook zij wilde de flexibiliteit in haar plan- en uitvoeringsproces vergroten, en deze vernieuwingen inbedden in de bestaande praktijk. De strategieën die zij hiervoor toepaste zijn als volgt samen te vatten:

#### **Het creëren van nieuwe ankerpunten in het plan- en uitvoeringsproces**

Strategie 1: Eerst opstellen van een Notitie van Uitgangspunten

Strategie 2: Daarna opstellen van een hoofduitwerking met meerdere detailuitwerkingen

#### **Het herverdelen van verantwoordelijkheden**

Strategie 3: Notitie van Uitgangspunten (NvU) laten vaststellen door het bestuur

Strategie 4: Bestuurlijke goedkeuring van verdere planuitwerkingen koppelen aan het vastgestelde kader (NvU)

#### **Het anders opbouwen van vertrouwen**

Strategie 5: Inzicht geven in het proces via het formuleren van een denkrichting

Strategie 6: Nauw betrekken van een bestuurslid via meerdere directe overleggen

De Notitie van Uitgangspunten was een eerste en extra stap in het plan- en uitvoeringsproces. Er werd hierin vastgelegd wat de kern van de projectopgave was. Deze notitie fungeerde niet als een ruim mandaat aan de projectleiding, maar als een beoordelingskader. Het bestuur behield in dit project dus veel ruimte om hieruit voortvloeiende uitwerkingen later alsnog af te keuren.

4

## **7.6 Het anders opbouwen van vertrouwen**

Om onzekerheden die voortvloeien uit het in willen brengen van meer flexibiliteit beter hanteerbaar te maken is het ten derde belangrijk om vertrouwen goed op te bouwen. Dit vormt het derde aspect van samenwerking, en is procesmatig van aard. Een meer flexibel plan- en uitvoeringsproces ontbeert in de beginfase harde, dichtgetimmerde plannen maar verlangt wel bestuurlijke besluiten. Uw bestuur kan zich daarbij dus minder baseren op de inhoud van een plan. Daardoor is het vertrouwen in een meer flexibel proces meer afhankelijk van minder expliciete afspraken, van na te streven intenties en van beschikbare capaciteiten.

<sup>4</sup> Zie hiervoor ook de verdiepingsstukken 'Struinen door het planproces', 'Plannen met onderhoud – de maaiboot, of toch niet?' en 'Beleidsuitvoering: context en interacties in complexe waterprojecten', Verhaal 2: Raamplan Rimpelbroekse beken, pagina 43

In het project Rimpelbroekse Beken is de vaststelling van het Raamplan daarom ondersteund met een doorkijk richting het eindresultaat, bestaande uit streefbeelden, een 'maatregelengereedheidskoffer' en een globale kostenraming. Deze illustraties maakten de hoofduitwerking beter begrijpbaar en voorstelbaar voor het bestuur. De projectleiding heeft daarnaast de voor het project belangrijke spelers nauw bij het project betrokken via diverse rechtstreekse contacten. Dit deed zij via het laten participeren van de provincie en de gemeente in een externe projectgroep, via meer informele gesprekken met een bestuurslid en via het laten participeren van een bestuurder in een klankbordgroep.

### 7.7 Tot besluit

Het blijkt dat een projectleider die de overgangen tussen de verschillende projectfasen 'warmer' en flexibeler wil maken de bijbehorende vernieuwingen goed aan moet passen aan de huidige manier van werken. Hiermee kunt u de vernieuwingen goed inbedden in de bestaande praktijk. Langs deze weg is het mogelijk om een alternatieve, werkbare en verdedigbare grondhouding te ontwikkelen voor de grondhouding van Rationele Planvorming. De koude lassen tussen de verschillende projectfasen kunnen zo warmer worden gemaakt. De in dit verdiepingsstuk genoemde strategieën vormen hiervoor een praktische inspiratiebron. Het inbrengen van meer flexibiliteit in het plan- en uitvoeringsproces is dus mogelijk, maar het vergt wel maatwerk.

## 8 Literatuurverwijzingen

- Geldof, Govert D. (2004). Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer. Op weg naar Interactieve Uitvoering. Deventer: Tauw
- Geldof, G.D., Ganzevles, P., en Vergeer, G. (2005). “Stedelijke wateropgave vraagt om pragmatische aanpak”. Riolering, april 2005