

Het verwerven van legitimiteit voor vernieuwingen

Verdiepingsstuk

Auteurs WUR: Ronald van Buuren, Margit van Wessel & Cees van Woerkum

Leerstoelgroep Communicatiestrategieën, Wageningen Universiteit

3 november 2009

Inhoudsopgave

1	Voorwoord	3
2	Inleiding: van een gebruikelijke naar een nieuwe manier van werken	5
2.1	Een nieuwe werkwijze heeft geen vanzelfsprekende steun	5
2.2	Hoe verwerft u nu legitimiteit?	5
2.3	Het pilot-project Rimpelbroekse Beken	5
2.4	Leeswijzer	6
3	Project Rimpelbroekse Beken & de beoogde veranderingen in projectopzet	7
4	Onzekerheden over de legitimiteit van veranderingen	9
4.1	Onzekerheden over de wenselijkheid van de vernieuwingen	9
4.2	Onzekerheden over de grenzen van bevoegdheden	10
4.3	Onzekerheden over de afstemming van vernieuwingsambities	10
5	Strategieën voor het verwerven van legitimiteit	13
5.1	Het tonen van de wenselijkheid.....	14
5.2	Het benutten van bevoegdheden	17
5.3	Het overeenstemmen van vernieuwingsambities	20
6	In hoeverre is het verwerven van legitimiteit gelukt?	25
7	Wat zijn nu de belangrijkste leerpunten?	27
7.1	Het verkrijgen van draagvlak is mogelijk	27
7.2	Een nieuwe manier van werken brengt onzekerheden	27
7.3	Onzekerheden kunnen hanteerbaar worden gemaakt via strategieën.....	27
7.4	Het tonen van de wenselijkheid.....	28
7.5	Het benutten van bevoegdheden	28
7.6	Het overeenstemmen van vernieuwingsambities	29
7.7	Tot besluit	29
8	Literatuurverwijzingen	31

1 Voorwoord

In dit verdiepingsstuk gaan wij in op hoe u, binnen uw organisatie, kunt werken aan politiek draagvlak voor door u beoogde vernieuwingen in het planproces¹. We gaan daarbij specifiek in op vernieuwingen die zich richten op het ‘warmer’ en flexibeler maken van de overgangen tussen opeenvolgende projectfasen in het planvormingsproces. In het voorgaande verdiepingsstuk (‘Het inbedden van vernieuwingen in de bestaande praktijk’) hebben wij aangegeven hoe u deze vernieuwingswensen in kunt bedden in de bestaande manier van werken binnen uw organisatie. Het borgen van de kwaliteit en de werkbaarheid stonden hierbij centraal. In dit voorgaande verdiepingsstuk bleef echter onbelicht dat u voor het inbrengen van meer flexibiliteit ook de politieke steun van anderen nodig hebt, met name van uw directe leidinggevendenden en de top van uw organisatie. In dit laatste proces draait het niet om het inbedden van de vernieuwingen in de bestaande praktijk zelf maar om het verwerven van draagvlak en legitimiteit voor de ingebedde vernieuwingen. In dit verdiepingsstuk geven wij daarom aan hoe u dit kunt doen, en welke aspecten hierbij belangrijk zijn. Wij bespreken deze twee processen in twee afzonderlijke stukken omdat we ze dan beter inzichtelijk kunnen maken. In de praktijk zijn deze twee processen echter sterk met elkaar verweven. Beide verdiepingsstukken zijn zo opgezet dat u ze afzonderlijk van elkaar kunt lezen.

¹ Zie hiervoor de ‘Opdrachtendoos’, hoofdstuk 5

2 Inleiding: van een gebruikelijke naar een nieuwe manier van werken

Stel nu dat u in uw eigen organisatie op een door u (en uw directe collega's) uitgedachte alternatieve wijze aan de slag wilt gaan. Stel dat u de vernieuwingen zodanig hebt vormgegeven dat ze volgens u aansluiten bij de tot nu toe gebruikelijke manier van werken. Hoe vergroot u dan, in uw eigen organisatie, de steun voor deze nieuwe manier van werken? Hoe kunt u vervolgens een constructieve houding laten ontstaan ten opzichte van door u gewenste vernieuwingen?

2.1 Een nieuwe werkwijze heeft geen vanzelfsprekende steun

U hebt de vernieuwingen weliswaar zoveel als mogelijk ingepast in de huidige, gebruikelijke manier van werken in uw organisatie, maar het blijven wel vernieuwingen ten opzichte van die al bestaande manier van werken. Deze manier is voor iedereen bekend en vertrouwd en iedereen in de organisatie weet wat hij of zij van elkaar kan verwachten. Deze gangbare manier is zelfs ingebed in de organisatiestructuur. Voor deze manier van werken is de steun van anderen in uw organisatie dan ook heel vanzelfsprekend. Maar alleen de gangbare manier van werken heeft deze vanzelfsprekende ondersteuning. Een nieuwe manier van werken heeft dat niet. Er is nog geen ervaring mee opgedaan (onbekend maakt onbemind) en de nieuwe manier van werken heeft zichzelf nog niet bewezen (nieuw is niet altijd beter). Een projectleider zal daarom moeten accepteren dat voorgestelde vernieuwingen in beginsel kritisch worden benaderd of zelfs worden afgekeurd. En dat een nieuwe manier van werken niet als vanzelfsprekend door anderen zal worden ondersteund. Een nieuwe manier van werken zal dus in tegenstelling tot een bestaande manier van werken nog legitimiteit moeten verwerven.

2.2 Hoe verwerft u nu legitimiteit?

Maar hoe kunt u er nu voor zorgen dat vernieuwingen ook door anderen als legitiem worden beoordeeld? En constructief door hen worden benaderd? Het klinkt wellicht wat teleurstellend voor u, maar de strategieën die hier toe kunnen leiden zullen vorm moeten krijgen in uw eigen praktijk. Praktijkmensen moeten hier dus zelf mee aan de slag.

2.3 Het pilot-project Rimpelbroekse Beken

Om hen, en u, hier meer inzicht in te geven, beschrijven wij in dit verdiepingsstuk hoe dit in het project Rimpelbroekse Beken is gedaan. In dit project wilde de projectleiding meer flexibiliteit inbrengen in het proces van planvorming, planvastlegging en planuitvoering. De organisatie als geheel stond hier vanaf het begin niet direct volledig voor open, met andere woorden: de organisatie beoordeelde de vernieuwingen niet direct als legitiem. De projectleiding diende deze legitimiteit dus nog te verwerven.

Bij het bespreken van dit project spreken wij vaak over 'de projectleiding'. Hiermee bedoelen wij de tandem van projectleider, afdelingshoofd en sectorhoofd. Wij benoemen hen vaak gezamenlijk 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. Dit betekent overigens niet dat zij het proces van het verwerven van legitimiteit geheel eender hebben beleefd, en exact hetzelfde dachten.

2.4 Leeswijzer

In het hiernavolgende deel beschrijven wij eerst kort het pilot-project Rimpelbroekse Beken en de door de projectleiding beoogde vernieuwingen. De projectleiding wilde het planvormingsproces op onderdelen veranderen (Paragraaf 2). Dit bleek tot een aantal cruciale onzekerheden te leiden op het vlak van de wenselijkheid van de vernieuwingen. Deze onzekerheden zouden het veranderen van de huidige manier van werken in de weg kunnen staan. Wij stellen ze daarom in paragraaf 3 uitgebreid aan de orde. Vervolgens gaan we in paragraaf 4 in op de strategieën waarmee de projectleiding deze onzekerheden hanteerbaar maakte en legitimiteit verwierf voor vernieuwingen. In paragraaf 5 geven we kort weer waar deze strategieën toe hebben geleid en in hoeverre dit heeft geleid tot steun voor vernieuwingen. Ten slotte geven we in de laatste paragraaf aan wat de vernieuwingen, 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 eerder genoemde ideeën van Interactieve Uitvoering, de samenwerking met het bestuur op een drietal onderdelen veranderen. Dit leidde na een lang en geleidelijk zoekproces tot de volgende, en vanuit het oogpunt van de projectleiding, wenselijke vernieuwingen: het eerst opstellen van een Raamplan, gevolgd door meerdere Uitvoeringsbesluiten, waarbij het Raamplan kaderstellend is voor de verdere uitvoering en het vaststellen van de Uitvoeringsbesluiten. Daarnaast zou de vaststelling van het Raamplan worden ondersteund met een doorkijk richting het eindresultaat en het nauwer betrekken van belangrijke spelers. Zie voor een uitgebreidere beschrijving van deze beoogde vernieuwingen het voorgaande verdiepingsstuk, met name de paragrafen twee en vier.

Het verwerven van legitimiteit voor vernieuwingen

4 Onzekerheden over de legitimiteit van veranderingen

Omdat een (deels) nieuwe manier van werken niet kan steunen op de bestaande regels en verwachtingen in de organisatie, leidt het inbrengen van vernieuwingen tot drie categorieën onzekerheden. Zo was bij de start van het project onduidelijk in hoeverre de organisatie deze vernieuwingen wenselijk vond. Er was ook onduidelijkheid over de mate waarin de projectleiding de door haar voorgestelde veranderingen zelfstandig in kon brengen. Ten laatste was er ook onduidelijkheid over de mate waarin de projectleiding de vernieuwingsambities van het bestuur en die van haarzelf op korte termijn konden overeenstemmen. Deze voorgestelde veranderingen introduceerden dus onzekerheden over wenselijkheid, bevoegdheden en vernieuwingsambities; deze worden in dit hoofdstuk toegelicht. In het volgende hoofdstuk (H4) komen vervolgens de strategieën aan bod waarmee de projectleiding heeft geprobeerd deze onzekerheden hanteerbaar te maken.

4.1 Onzekerheden over de wenselijkheid van de vernieuwingen

De drie beoogde vernieuwingen leidden ten eerste tot onzekerheid over de wenselijkheid ervan. Voordat een nieuwe manier van werken door een organisatie wordt ondersteund, dient voor haar namelijk eerst duidelijk te zijn wat de meerwaarde ervan is. Wanneer dit in haar ogen ontbreekt, zal zij de vernieuwingen niet als legitiem beoordelen en dus niet steunen. Maar wat is 'beter'? De projectleiding realiseerde zich dat zij hierbij redeneerde vanuit haar eigen perspectief, en op basis van haar eigen kennis. Andere spelers in de organisatie zullen een ander perspectief hebben, en hebben ook andere kennis, of meer of minder kennis. Wat goed is in de ogen van de één, kan niet goed of niet relevant zijn in de ogen van een ander. Bij de gangbare manier van werken speelt deze onzekerheid in mindere mate. Er is dan al veel ervaring opgedaan met de nieuwe manier van werken waardoor de kans op verrassingen kleiner is. Nu leefden er in de organisatie echter vragen als: zal meer flexibiliteit in het planproces wel leiden tot meer en snellere uitvoering? En meer draagvlak bij bewoners? En zullen deze vernieuwingen niet ten koste gaan van de democratische legitimiteit van projectresultaten?

Bij de aanvang van het project Rimpelbroekse Beken waren het Algemeen en het Dagelijks Bestuur nog niet overtuigd van de meerwaarde van dergelijke veranderingen. Een meerderheid van het bestuur zag de vernieuwingen als onwenselijk vanwege de kans op veel hogere kosten. Daarnaast wilden het Algemeen en het Dagelijks Bestuur, in de ogen van de projectleiding, graag ook alle afwegingen in het project achteraf kunnen controleren en bij kunnen sturen. Het bestuur was volgens de projectleiding gewend om zich niet alleen over de hoofduitwerkingen te buigen maar ook over de detailuitwerkingen. De drie beoogde veranderingen in de manier van werken zijn dus gekoppeld aan onzekerheden over de wenselijkheid van de nieuwe manier van werken.

4.2 Onzekerheden over de grenzen van bevoegdheden

De projectleiding is verantwoordelijk voor het goed opzetten van processen van besluitvorming. Zij dient zo snel mogelijk tot overeenstemming te komen met belanghebbenden in het gebied en, indien noodzakelijk, de opzet van het planproces te verbeteren. De drie beoogde veranderingen waren volgens de projectleiding zo een verbetering. Zoals gezegd was er in de beginfase van het project echter nog geen steun vanuit het bestuur voor de door de projectleiding beoogde vernieuwingen. En daarom konden in eerste ook de secretarisdirecteur en het sectorhoofd de vernieuwingen niet ondersteunen. Een eerste versie van de projectopdracht werd dan ook door het sectorhoofd afgekeurd. In de ogen van de projectleiding waren de genoemde bezwaren van het bestuur echter ongegrond: de projectleiding, inclusief het sectorhoofd, zag wel degelijk een meerwaarde in de beoogde vernieuwingen. Dit verschil in inzicht werd door de projectleiding verklaard doordat de vernieuwingen nu nog niet helder konden worden gepresenteerd en het voor het bestuur nu erg lastig was om hun waarde in te schatten. Bij de projectleiding rees daarmee de vraag in hoeverre zij vooraf om formele steun van de top van de organisatie diende te vragen en in hoeverre zij hiermee kon wachten tot zij een concreet voorbeeldresultaat kon presenteren. Zij had hier als projectleiding namelijk wel bevoegdheden toe, maar de grenzen hiervan waren niet scherp afgebakend. Het komt er op neer dat grote veranderingen vooraf de goedkeuring van het bestuur nodig hebben, maar kleine veranderingen niet. Maar wat is groot, en wat is klein? Het willen inbrengen van de drie beoogde vernieuwingen leidde dus ook tot onzekerheden over de grenzen van bevoegdheden.

4.3 Onzekerheden over de afstemming van vernieuwingsambities

Doordat de projectleider en zijn afdelingshoofd weinig tot geen direct contact hadden met het bestuur en de secretarisdirecteur konden zij niet goed inschatten waar hun bezwaren nu precies op gestoeld waren en hoe 'zwaarwegend' deze voor hen waren. Voor hen zijn wellicht ook andere argumenten of andere vernieuwingswensen van belang. Deze kunnen vanuit het perspectief van de top van de organisatie ook logisch en wenselijk zijn. De projectleider en zijn afdelingshoofd konden daardoor ook niet makkelijk inschatten welke vormen van vernieuwing de top van de organisatie wel zou ondersteunen en welke niet. Deze onzekerheid bleek geen kwestie te zijn van even vragen hoe de top van de organisatie hier tegenaan kijkt. De projectleiding gaf namelijk aan dat wanneer je de vernieuwing inbrengt op een moment dat anderen nog niet bereid zijn de vernieuwing te ondersteunen, dit het inbrengen van een vernieuwing extra lastig kan maken. De secretarisdirecteur omschreef dit dilemma als volgt: *“Op het moment dat het bestuur ergens nee tegen zegt ben je weer voor een jaar lang het initiatief kwijt op dat punt. Daar moet je heel voorzichtig in zijn. Als je het gevoel hebt: dit kan wel eens heel gevoelig liggen, dan doe je er verstandig aan om het niet in te brengen. En eerst nog eens een keer aan dit onderwerp wat voorwerk te leveren.”*

Het verwerven van legitimiteit voor vernieuwingen

Het is ook niet realistisch om te verwachten dat vernieuwingen zonder slag of stoot zullen worden ondersteund. Voor sommige vernieuwingen zal al een goede voedingsbodem bestaan waar op aangehaakt kan worden, maar voor andere vernieuwingen kan dit vooralsnog afwezig zijn. Dan heeft het overtuigen van anderen flink wat voeten in de aarde. En het dwingt je ook om nog eens goed na te denken over je beoogde vernieuwingen; iets waar ideeën vaak alleen maar beter van worden. Dit leidde tot onzekerheden over de afstemming van vernieuwingsambities met de top van de organisatie. Welke vernieuwingsambities hebben zij? En zijn die op korte termijn te beïnvloeden? En welke vernieuwingsambities zou de projectleiding op korte termijn over kunnen nemen van het bestuur?

5 Strategieën voor het verwerven van legitimiteit

De vernieuwingen leiden dus tot onzekerheden over de wenselijkheid van beoogde vernieuwingen, de grenzen van bevoegdheden en de afstemming van vernieuwingsambities met de top van de organisatie. Deze onzekerheden belemmeren het inbrengen van vernieuwingen. En dat is maar goed ook, want hiermee wordt voorkomen dat elke projectleider zomaar op grote schaal minder wenselijke vernieuwingen in kan brengen. De projectleiding moet de vernieuwingen dus over deze figuurlijke hobbel heen zien te helpen. De vernieuwingen moeten zodanig worden ingebracht dat zij vervolgens wél als legitiem worden beoordeeld door de organisatie. Zonder dat dit ten koste gaat van de transparantie en de legitimiteit van de manier van werken. Dit noemen wij het hanteerbaar maken van onzekerheden. De onzekerheden worden dus niet uitgebannen, maar behapbaar gemaakt.



Figuur 5.1 en Figuur 5.2 In dit verdiepingsstuk staan wij stil bij het binnen de organisatie vergroten van draagvlak voor procesvernieuwingen. Dit is in feite vergelijkbaar met het vergroten van het draagvlak voor technisch-inhoudelijke oplossingen buiten in het veld: ook daar is het van belang de beoogde veranderingen op een goede manier te introduceren. De twee bovenstaande plaatjes geven één van de knelpunten/moeilijkheden hierbij weer: bewoners zien vooral wat er nu is (foto links). Wat het vervolgens voor positiefs op gaat leveren is veel lastiger voorstelbaar voor hen, en dus voelt het al snel beter het bestaande onveranderd te behouden. De foto rechts laat zien hoe de beken er uitzien net na oplevering (in de winter)

In hoeverre het een projectleider lukt om legitimiteit te verwerven voor de vernieuwingen wordt uiteraard bepaald door het bestuur en de organisatie als geheel, en niet door een individuele projectleider. Maar een projectleider kan daar wel in sturen. Langs deze weg kunnen de beoogde vernieuwingen steun krijgen vanuit de rest van de organisatie en kan er een legitiem alternatief ontstaan voor de tot nu toe gebruikelijke manier van werken.

Maar het hanteerbaar maken van de onzekerheden omtrent legitimiteit, hoe doet u dat dan? De strategieën die de projectleiding van het project Rimpelbroekse Beken hiervoor heeft toegepast worden hieronder uitgewerkt. Dit doen wij aan de hand van, ons inziens, drie belangrijke aspecten van het verwerven van legitimiteit. Het eerste aspect betreft het tonen van de wenselijkheid van de beoogde vernieuwingen. Hoe toon je, al voordat je met de vernieuwing hebt kunnen experimenteren, aan dat de vernieuwingen een verbetering zijn ten opzichte van de bestaande manier van werken? Zonder dat dit ten koste gaat van de transparantie en de legitimiteit? Dit aspect is inhoudelijk van aard. Het tweede aspect betreft het optimaal benutten van bevoegdheden. Hoe blijf je binnen de grenzen van je eigen bevoegdheden? Zonder dat ook dit ten koste gaat van de transparantie en de legitimiteit? Dit aspect is relationeel van aard. Het derde aspect betreft het overeenstemmen van vernieuwingsambities. Hoe stem je de vernieuwingsambities van de top van de organisatie overeen met die van jezelf, en vice versa? Zodat ook dit de transparantie en de legitimiteit ten goede komt? Dit aspect is procesmatig van aard.

5.1 Het tonen van de wenselijkheid

Ten eerste het tonen van de wenselijkheid van vernieuwingen. Als je de top van de organisatie kan overtuigen dat de vernieuwingen helemaal in lijn zijn met wat zij voorstaan en dat ze goed zijn voor de organisatie creëer je veel draagvlak om ook echt met de vernieuwingen aan de slag te gaan. De vraag is dus: hoe maak je de wenselijkheid van de nieuwe manier van werken aannemelijk, al voordat je ermee bent begonnen? In het werk van de projectleiding waren de volgende vier strategieën hiervoor te herkennen:

Strategie 1: Koppeling maken met nieuwe visie en maatschappelijke trend

De projectleiding koppelde ten eerste de door haar beoogde vernieuwingen aan andere, al gaande veranderingsprocessen. Deze stonden los van de door de projectleiding gewenste veranderingen. Het opstellen van een nieuwe toekomstvisie was zo een veranderingsproces. Op het moment dat het Raamplan werd opgesteld werkte de organisatie onder leiding van de secretarisdirecteur aan het opstellen van een nieuwe toekomstvisie. Het motto van de oude visie was 'wij doen het voor u'. Dit is uiteindelijk veranderd naar: 'samenwerken aan water'. Dit nieuwe motto maakte duidelijk dat het waterschap nog meer samen met burgers en bedrijven op wilde trekken bij het maken van plannen dan zij tot voorheen deed. De projectleider benadrukte daarom in de communicatie naar het bestuur en naar de top van de organisatie dat de in dit project beoogde vernieuwingen in lijn zijn met deze nieuwe koers van de organisatie.

Een ander veranderingsproces waar de nieuwe manier van werken aan werd gekoppeld was de maatschappelijke trend dat burgers meer inspraak willen hebben op de totstandkoming van plannen en de uitvoering van werkzaamheden. Dit is een meer algemene verandering in het openbaar bestuur in Nederland, waar elk waterschap mee heeft te maken.

Box 1: Koppeling maken met andere veranderingsprocessen

De projectleiding vergrootte dus de kans op steun voor de nieuwe manier van werken door deze te koppelen aan andere veranderingsprocessen, zowel binnen als buiten de organisatie. Dit droeg bij aan het tonen van de wenselijkheid van de beoogde vernieuwingen: het maakte duidelijk dat de huidige manier van werken niet meer in lijn is met de huidige realiteit. De onzekerheden over de wenselijkheid van de vernieuwingen werden zo beter hanteerbaar gemaakt.

Strategie 2: Vernieuwingen relateren aan een leerproces

De projectleiding relateerde de vernieuwingen ook aan een leerproces. Zij gaf aan dat de hele organisatie veel zou kunnen leren wanneer de vernieuwingen zouden worden uitgeprobeerd. Ook dit hielp bij het vooraf rechtvaardigen van de vernieuwingen, want leren werd binnen de organisatie als belangrijk gezien. De secretarisdirecteur verwoordde dit als volgt: *“Als je een lerende organisatie bent dan word je alleen maar beter. Je blijft leren. Want als je niet leert heb je geen toegevoegde waarde meer. Althans, nog maar heel kort.”*

Door de vernieuwingen te relateren aan een leerproces ontstond er ruimte om het proces eenmalig anders op te zetten. De vernieuwingen hoeven zo niet meteen perfect uit te pakken. In een leerproces mogen immers missers worden begaan, waar voor een volgende keer uit kan worden geleerd. Ook fietsen leer je immers met vallen en opstaan. De projectleiding heeft daarom in de interne communicatie steeds aangegeven dat het om een proefproject gaat.

Box 2: Vernieuwingen relateren aan een leerproces

De projectleiding vergrootte de kans op steun voor de nieuwe manier van werken dus ook door de vernieuwingen te relateren aan een leerproces. Ook dit droeg bij aan het tonen van de wenselijkheid van de beoogde vernieuwingen: leren staat in principe gelijk aan verbeteren en daar zal niemand op tegen zijn. De onzekerheden over de wenselijkheid van de vernieuwingen werden zo beter hanteerbaar gemaakt.

Strategie 3: Verzamelen van medestand

Wat de projectleiding ook deed was medestand verzamelen voor de vernieuwingen van mensen van buiten de top van de organisatie. De projectleiding deed dit zowel vooraf als gedurende het planproces. Binnen de organisatie werden bijvoorbeeld gesprekken gevoerd met de jurist en de communicatieadviseur. Buiten de organisatie werd al in een vroeg stadium overlegd met de subsidieverlener en de vergunningverlener. De projectleider en het afdelingshoofd participeerden daarnaast ook in een leergemeenschap ‘Interactieve Uitvoering’ (waar deze handreiking op is gebaseerd). De vernieuwingen in het project Rimpelbroekse Beken werden vanuit deze leergemeenschap als wenselijk beoordeeld. Ook

het verzamelen van medestand van buiten de top van de organisatie onderstreepte de wenselijkheid van de nieuwe manier van werken.

Box 3: Verzamelen van medestand

De projectleiding vergrootte de kans op steun voor de nieuwe manier van werken ook door medestand te verzamelen van anderen buiten de top van de organisatie. Ook dit droeg bij aan het tonen van de wenselijkheid van de beoogde vernieuwingen: dit maakte immers duidelijk dat de projectleiding niet de enige was die dacht dat de voorgestelde vernieuwingen een verbetering zouden zijn. De top van de organisatie kon dan sneller over kleine onduidelijkheden en bezorgdheden heenstappen. De onzekerheden over de wenselijkheid van de vernieuwingen werden zo beter hanteerbaar gemaakt.

Strategie 4: Eenmalig extra tijd en inzet leveren

De projectleiding zorgde er ook voor dat er eenmalig extra tijd en inzet werd geleverd. Dit zou de kans op positieve resultaten vergroten en de wenselijkheid van de vernieuwingen onderschrijven. De projectleider verwoordde dit als volgt: *“Ik heb bij dit project ervaren dat het niet mis mag gaan. Het moet gewoon goed gaan. Koste wat kost. Want anders, op het moment dat we nog een keer met interactieve uitvoering aankomen, dan zien ze me al komen. Op het moment dat deze pilot niet werkt dan vraag ik me af of de organisatie het bij een ander project nog een keer doet.”*

Een projectteamlid onderschreef de noodzaak van succes op treffende wijze: *“Het is een trend die we in gaan zetten. En waarvan ik zeg van nou, okay, ik heb daar vraagtekens bij. Die heb je nu gehoord. Maar ik laat mij graag overtuigen door het tegendeel. Als over twee, drie jaar blijkt dat we een veel hogere deelname hebben bij belanghebbenden, en veel meer resultaat kunnen bereiken, okay. Okay.”*

De projectleiding hechte daarom extra veel waarde aan het succesvol verlopen van dit project. En maakte hier extra tijd voor vrij. Verder werd binnen het projectteam een strakke planning gehanteerd met tussendeadlines, waardoor vooral bij het opstellen van het Raamplan en het eerste Uitvoeringsbesluit ook extra tijd en inzet van vakspecialisten werd gevraagd. Om te voorkomen dat dit zou leiden tot grote ongenoegens bij de betrokken vakspecialisten schonk de projectleider extra aandacht aan groepsevaluaties, het creëren van een groepsgevoel en persoonlijk contact. Sommige vakspecialisten gaven namelijk aan dat de verwachtingen over inzet en tijd tegen de grenzen van het haalbare aanliepen. Bovendien werd voor het vormgeven van de vernieuwingen een communicatiedeskundige aan het projectteam toegevoegd.

Box 4: Eenmalig extra tijd en inzet leveren

De projectleiding vergrootte dus de kans op steun voor de nieuwe manier van werken ook door extra tijd en inzet te leveren. Ook dit droeg bij aan het tonen van de wenselijkheid van de beoogde vernieuwingen: het vergrootte de kans op succes. En daarmee de kans dat de top van de organisatie de beoogde vernieuwingen na verloop van tijd zou gaan ondersteunen. De onzekerheden over het afstemmen van vernieuwingsambities werden zo beter hanteerbaar gemaakt.

5.2 Het benutten van bevoegdheden

In de beginfase van het project Rimpelbroekse Beken was er nog onvoldoende steun vanuit de top van de organisatie voor de door de projectleiding beoogde vernieuwingen. Zoals gezegd werd een eerste projectvoorstel niet geaccepteerd. De projectleiding had echter ook de bevoegdheid zelfstandig te kunnen besluiten over veranderingen in de procesopzet. Grote veranderingen hebben vooraf de goedkeuring van het bestuur nodig, maar kleine niet. Bovendien was de projectleiding er van overtuigd dat ook het bestuur uiteindelijk enthousiast zou worden over deze nieuwe manier van werken. De projectleiding wilde daarom wel met de vernieuwingen aan de slag gaan. Om de vernieuwingen toch in te kunnen brengen diende zij te opereren in de marges van haar bevoegdheden, maar daarbij wel aan de goede en, ook voor het bestuur, acceptabele kant van de streep te blijven. In het werk van de projectleiding konden hier, na een grondige analyse en een terugblik van de onderzoekers, achteraf de volgende twee strategieën voor worden onderscheiden:

Strategie 5: Terug kunnen keren naar de oude werkwijze

De projectleiding bouwde ten eerste de mogelijkheid in om in de beginfase van het project nog terug te kunnen keren naar de oude, gangbare manier van werken. Dit deed zij door al wel een globaal plan (het Raamplan) op te stellen, maar de verdere vernieuwingen in het planproces nog niet richting bewoners te communiceren. De beoogde vernieuwingen in het planproces konden hierdoor op het moment dat het bestuur diende te besluiten over het Raamplan nog gemakkelijk worden teruggedraaid. Want wanneer het bestuur dan toch niet met de vernieuwingen akkoord zou willen gaan, dan kon er na het opstellen van het Raamplan gemakkelijk verder worden gewerkt via de gangbare procesopzet. Het Raamplan zou in dat geval gewoon als een intern achtergrond document fungeren in het verdere planproces. Er zou dan net als altijd één gedetailleerd totaalontwerp voor het gehele plangebied worden opgesteld en bewoners en belanghebbenden zouden daar via bewonersavonden bij worden betrokken en achteraf op kunnen inspreken. De wens van de projectleiding was echter om bewoners en belanghebbenden in het verdere planproces nog intensiever te betrekken, onder andere via diverse keukentafelgesprekken, en dit formeel in het planproces op te nemen. Bewoners en belanghebbenden werden ook in de gangbare manier van werken al wel intensief betrokken, maar formeel waren hier nog geen echt goede mogelijkheden voor in het planproces.

Het grote voordeel van deze strategie was dat zij de vernieuwingen hierdoor aan het bestuur voor kon leggen op een moment dat zij een concreter beeld kon schetsen van de vernieuwing. De projectleider verwoordde deze keuze als volgt: *“Ons bestuur wil toch graag zien wat het nu betekent. Nou, dat kunnen we met deze manier van werken heel goed zichtbaar maken. Van, okay, op het moment dat we er voor kiezen om de nieuwe werkwijze te hanteren, dan betekent dat dit en dan heeft het die gevolgen. En dan kunnen we het meteen zichtbaar maken. Zo van: het beeld komt er dan zo uit te zien.”*

Het niet communiceren van de vernieuwingen in het planproces richting belanghebbenden gaf de projectleiding dus ruimte om met de vernieuwingen te experimenteren zonder dat zij vooraf om formele toestemming van het bestuur hoefde te vragen. De projectleiding creëerde hierdoor ruimte om binnen de organisatie alvast met het opstellen van een Raamplan aan de slag te gaan. De projectleiding maakte zo optimaal gebruik van haar bevoegdheden, en bleef binnen de marges hiervan.

Bij deze strategie is een kanttekening echter wel op zijn plaats. Er kleefden namelijk vanuit het perspectief van de projectleider, naast de genoemde voordelen, ook twee belangrijke nadelen aan. De eerste was: *“Naar de bewoners toe moest ik heel voorzichtig zijn met communiceren. Enerzijds wilde ik het signaal afgeven dat we het samen doen, anderzijds moest ik nog een slag om de arm houden, want het bestuur kon nog zeggen dat ik op de traditionele wijze door moest. Dus ik moest steeds twee scenario's naast elkaar hebben. Om als het moet vloeiend te kunnen schakelen. Dat kostte mij als projectleider veel inspanning.”*

De projectleider zag als tweede nadeel: *“Het is voor mij een stuk makkelijker op het moment dat het bestuur zijn fiat geeft. Dan is in één keer duidelijk dat het niet een “speeltje” is van mij als persoon en mijn afdelingshoofd. Maar dat het iets is wat de organisatie ondersteunt. Dan wordt de balk waarover ik loop in één keer een flinke dijk. Waar zigzaggen op mogelijk is. Nu is het echt maar één dun touwtje, waarbij misstappen niet mogelijk zijn.”*

Box 5: Terug kunnen keren naar oude werkwijze

De projectleiding vergrootte de kans op steun voor de nieuwe manier van werken ook door de mogelijkheid in te bouwen om terug te kunnen keren naar de oude werkwijze. Hiermee benutte de projectleiding haar bevoegdheden meer optimaal: wanneer de vernieuwingen in de loop van het proces toch niet zo wenselijk bleken te zijn voor het bestuur als vooraf verwacht, dan konden ze gemakkelijk worden teruggedraaid. De projectleiding kon er hierdoor echter al wel mee aan de slag. Het inbrengen van de vernieuwingen bracht zo minder risico met zich mee, en viel hierdoor binnen de bevoegdheden van de projectleiding. De onzekerheden over de grenzen van bevoegdheden werden zo beter hanteerbaar gemaakt.

Strategie 6: Kleine vernieuwingen op de achtergrond plaatsen

De projectleiding maakte de vernieuwingen ook niet groter dan ze waren. De vernieuwingen waren in feite niet meer dan relatief kleine aanpassingen in het planproces. Het was daarom in de ogen van de projectleiding niet nodig in de communicatie richting het bestuur veel aandacht te besteden aan de herkomst van de vernieuwingen en hun invoering in het planproces. Dit zou de aandacht af kunnen leiden van echt belangrijke zaken binnen het project: het komen tot verbeteringen in het watersysteem en het realiseren van waterschapsdoelen. Door de procedurele vernieuwingen niet als een grote verandering te schetsen werd de kans kleiner dat de ambtelijke top van de organisatie de veranderingen wèl als iets groots en ingrijpends zou zien, ondanks het feit dat ze niet groot waren. Omdat het invoeren van grote veranderingen buiten de bevoegdheden van de projectleiding vallen en binnen die van het bestuur zou dit de discussies over het project kunnen vertroebelen. Het zou de projectleiding bovendien meer afhankelijk kunnen maken van steun van het bestuur; steun die bij de start van het project nog niet aanwezig was.

De naamgeving van het Raamplan werd daarom afgestemd op de naamgeving van de tot voorkort gebruikelijke plannen. De oude plannen hadden de naam 'Beheer en OnderhoudsPlan' (kortweg BOP); de volledige naam van het nieuwe globale plan was 'Raamplan Beheer en Onderhoud'. Daarnaast bleek het Raamplan ongeveer net zo dik te worden als dat de oude plannen waren. Het zou volgens het sectorhoofd wel korter hebben gekund en gemoeten, maar eigenlijk kwam het deze eerste keer wel goed uit dat het plan nog ongeveer net zo dik was geworden. De vernieuwingen sprongen immers ook hierdoor minder in het oog.

Om te voorkomen dat het bestuur de veranderingen abusievelijk als iets groots zou zien legde de projectleiding, toen zij het Raamplan ter goedkeuring voorlegde aan het bestuur, de nadruk meer op het beschrijven van de inhoud van het plan en minder op de gewijzigde procesopzet. Hier zat wel het risico aan vast dat het bestuur zich nu onvoldoende zou realiseren dat de uit het Raamplan voortvloeiende Uitvoeringsbesluiten eigenlijk alleen een bestuurlijk hamerstuk mochten zijn, maar de projectleiding achtte dat risico klein en aanvaardbaar.

Bovendien is ook de term Interactieve Uitvoering niet ter sprake gebracht, ondanks dat de ideeën wel op deze benaderingswijze waren gebaseerd. De projectleiding wilde hiermee voorkomen dat het in de hoofden van anderen gelijk zou worden gesteld met andere, grotere, vernieuwingen in een project van een naburig waterschap. In een eerdere discussiebijeenkomst voor bestuursleden was namelijk een project van een naburig waterschap gepresenteerd. Dat project was ook gericht op het actiever betrekken van belanghebbenden, maar desondanks kende het ook wezenlijke verschillen. Het bestuur had bij deze bespreking besloten zoets voorlopig niet in haar eigen waterschap te doen. De projectleiding wilde voorkomen dat het bestuur het project Rimpelbroekse Beken nu gelijk zou stellen met dit project en de voorgestelde vernieuwing daardoor niet zou steunen. De

projectleider noemde het intern dan ook gewoon 'het project Rimpelbroekse Beken' of 'de werkwijze van project Rimpelbroekse Beken'. Vermelden dat de vernieuwingen zijn gebaseerd op de ideeën van Interactieve Uitvoering kon namelijk later altijd nog.

Box 6: Kleine vernieuwingen op de achtergrond plaatsen

De projectleiding vergrootte de kans op steun voor de nieuwe manier van werken ook door de kleine vernieuwingen op de achtergrond te plaatsen. Ook hiermee benutte de projectleiding haar bevoegdheden meer optimaal: het verkleinde de kans dat de ambtelijke top de vernieuwingen, ten onrechte, wèl als een grote of belangrijke verandering zou zien. Hiermee werd de kans dat het bestuur actief mee zou willen praten over de vernieuwingen kleiner, en zouden de vernieuwingen binnen de bevoegdheden van de projectleiding blijven vallen. De onzekerheden over de grenzen van bevoegdheden werden zo beter hanteerbaar gemaakt.

5.3 Het overeenstemmen van vernieuwingsambities

De derde categorie van strategieën betreft het overeenstemmen van vernieuwingsambities². De projectleiding kon de wenselijkheid van de vernieuwingen immers niet op voorhand voldoende aantonen en het inbrengen van de vernieuwingen lag slechts gedeeltelijk binnen haar bevoegdheden. Zij was voor het inbrengen van de vernieuwingen dus ook afhankelijk van de vernieuwingsambities van het bestuur. Zouden zij het aandurven om met de vernieuwingen aan de slag te gaan? Hebben zij eigenlijk wel een vergelijkbare ambitie, of richt hun ambitie zich voornamelijk op het verbeteren van andere aspecten van planvorming en organisatiemanagement? De projectleiding is dus afhankelijk van het bestuur, maar bestuursleden zijn voor het uitstippelen en formuleren van hun vernieuwingsambities tegelijkertijd afhankelijk van de expertise van de projectleiding. Voor een goede samenwerking is het dus van belang dat zij hun vernieuwingsambities zoveel mogelijk op elkaar weten af te stemmen. Daarom probeerde de projectleiding enerzijds haar eigen vernieuwingsambities aan te laten sluiten bij de vernieuwingsambities van de top van de organisatie en anderzijds de vernieuwingsambities van de top van de organisatie aan te laten sluiten bij haar eigen vernieuwingsambities. Zodat ze beiden bij elkaar in de pas zouden blijven lopen.

Dit overeenstemmen van vernieuwingsambities gaat verder dan enkel het tonen van de meerwaarde van vernieuwingen: het betreft niet alleen het accepteren van een nieuwe manier van werken maar ook het actief mee organiseren en het verder verbeteren van de beoogde vernieuwingen. In het werk van de projectleiding konden hier, na een grondige analyse en een terugblik van de onderzoekers, achteraf de volgende drie strategieën voor worden onderscheiden:

² Dit wordt in het verdieppingsstuk 'Beleidsuitvoering; context en interacties in complexe waterprojecten', paragraaf 3.2 'Lessen uit Raamplan Rimpelbroekse Beken' ook beschouwd vanuit het oogpunt van motivaties

Strategie 7: Polsen en 'in de week leggen' van vernieuwingsambities

De projectleiding polste ten eerste al in een vroeg stadium bij de top van de organisatie welke vernieuwingsambities daar leefden en lag daarbij tegelijkertijd haar eigen vernieuwingsambities bij de top van de organisatie 'in de week'. Via het polsen kreeg de projectleiding meer zicht op wat het bestuur wel en wat zij (nog) niet wilde ondersteunen, en via het 'in de week leggen' zou de top van de organisatie de vernieuwingsambities in een rustig tempo eigen kunnen maken. Dit polsen en in de week leggen gebeurde volgens de projectleider door: *“Door het gewoon eens een keer te noemen of er een opmerking over te maken. En eens te vragen van: ‘hé, hoe zou je het vinden als we het zo doen?’ Zonder concreet naar een project te wijzen. Dat is ook de reden waarom we onze nieuwe manier van werken niet eerder bekendmaakten, want de organisatie moest eerst nog gemasseerd worden.”*

Vernieuwingen werden zo niet te snel geïntroduceerd. Daarmee werd de kans dat iemand in de organisatie actief op de rem ging staan kleiner gemaakt. Ook de secretarisdirecteur onderstreepte het belang van een dergelijke strategie: *“Je moet eerst zorgen, altijd, dat datgene wat je voorstelt, dat daar een voedingsbodem voor is. Dat die bestuurders denken: ‘hé, dat komt toevallig uit, dat vinden wij een goed idee’. Dat moet je hebben voorbereid.”*

Dit polsen en 'in de week leggen' deed de projectleiding via informele overlegmomenten. Een voorbeeld hiervan was het min of meer toevallig ontmoeten van mensen in 'de wandelgangen'. Het sectorhoofd was ook de secretaris van de commissie water. Hierin worden alle watervraagstukken voorbesproken met de secretarisdirecteur en een aantal bestuursleden. Een ander voorbeeld was een informele bijeenkomst voor het bestuur. Deze bijeenkomst was georganiseerd door het sectorhoofd en de secretarisdirecteur. In dit 'voeten-op-tafel-overleg' werd het andere al eerdere genoemde project gepresenteerd als een voorbeeld van hoe het eventueel anders kan. In dit overleg hebben het sectorhoofd en de secretarisdirecteur gepolst hoe het bestuur aankeek tegen dit soort interactieve projecten. Op basis van dit overleg bleek echter dat het bestuur een aantal vraagtekens had bij een dergelijke projectopzet. Het bestuur leek dit, voorafgaand aan de start van het project, geen goed idee. De presentatie in het voeten-op-tafel-overleg had daardoor zelfs een wat negatieve uitwerking. Het 'in de week leggen' van vernieuwingen pakt dus niet altijd goed uit. Het afdelingshoofd zei hierover: *“Wat ik teruggekoppeld heb gekregen van die bewuste informatieavond van het Algemeen Bestuur is dat daar heel duidelijk een signaal is gegeven van: ‘hoho, zover zijn wij nog niet. Dat willen wij niet’. Daarmee leek de deur definitief te zijn dichtgegooid om op die manier met een stuk beek in Vaassen aan de gang te gaan. En toen werd er meteen op de rem getrapt: ‘nee, dat, hier zijn wij niet aan toe, dit vinden wij toch niet echt zo’. Ik heb geen groen licht gekregen om het zo aan te gaan pakken. We hebben geen opdracht gekregen om het op deze manier te doen. Dat leek niet bespreekbaar meer na die bijeenkomst.”*

Het polsen via informele overlegmomenten leverde wel waardevolle informatie op voor de projectleiding. Zij wisten nu dat als ze de top van de organisatie zouden vragen om toestemming zij dit niet zouden krijgen. Om deze reden werd er gekozen om met het vragen van goedkeuring te wachten tot er een concreter uitgewerkt Raamplan was opgesteld. Het afdelingshoofd gaf aan: *“Als we nu vragen om het op deze manier te doen krijgen we denk ik een nee.”*

Een ander voorbeeld voor het polsen en in de week leggen was een memo van de projectleider voor de secretarisdirecteur. De secretarisdirecteur raakte namelijk gedurende het opstellen van het Raamplan ervan op de hoogte dat er binnen dit project een wat andere koers werd gevaren. Ondanks dat het bestuur daar in eerste instantie niet achter leek te staan. De secretarisdirecteur vroeg daarom, als belangrijke schakel tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie, om uitleg. Hier was vooraf ook op gerekend. De secretarisdirecteur is vervolgens inzage gegeven in de vernieuwingen, waarbij de projectleider heeft geprobeerd deze tactvol te verwoorden. De vernieuwingen waren hiermee weer opnieuw ‘in de week’ gelegd. De projectleider voegde daar aan toe: *“Een directeur zit natuurlijk in een spanningsveld ambtelijk-bestuurlijk; hij wil wel dingen, bepaalde dingen vindt hij best goed, maar op het moment dat hij weet dat het bestuur niet voor is, dan heeft hij zich daar ook gewoon naar te voegen. Maar kan hij ook mee helpen denken van: hoe kunnen we dat nu handig aanpakken.”*

Box 7: Polsen en ‘in de week leggen’ van vernieuwingsambities

De projectleiding vergrootte dus de kans op steun voor de nieuwe manier van werken ook door de vernieuwingsambities van het bestuur te polsen, en de vernieuwingsambities van haarzelf bij het bestuur ‘in de week’ te leggen. Dit droeg bij aan het overeenstemmen van elkaars vernieuwingsambities: de projectleiding kreeg zo meer zicht op wat het bestuur wel en (nog) niet wilde ondersteunen. En de top van de organisatie hoefde zo de ambities van de projectleiding niet in één keer over te nemen. De onzekerheden over het afstemmen van vernieuwingsambities werden zo beter hanteerbaar gemaakt.

Strategie 8: Het verbinden van positieve resultaten aan vernieuwingsambities van het bestuur

De projectleiding bracht ook de eerste positieve resultaten zo snel mogelijk onder de aandacht van het bestuur. Dit vergrootte haar inziens de kans dat het bestuur de vernieuwingen zou verinnerlijken, en daarmee actiever zou gaan ondersteunen. Volgens het sectorhoofd was het daarbij belangrijk om steeds aan te geven dat de successen mede waren te danken aan de ambities van het bestuur. De vernieuwingsambitie van de projectleiding wordt daarmee iets dat ook van het bestuur is.

Een eerste voorbeeld hiervan is het opstellen van een evaluatie. De eerste resultaten waren positief en dienden doelbewust te worden gecommuniceerd naar het bestuur. De projectleider motiveerde deze keuze als volgt: *“En nu sta ik voor de stap om te laten zien dat we meer uitvoeren en dat we sneller uitvoeren. Zodat we het bestuur ook echt kunnen laten zien: het heeft dit effect gehad. Dit is het effect geweest, dus laten we dit in meer gebieden doen. En laten we er nog een stukje bovenop doen, namelijk nog interactiever. We zijn nu alweer een andere pilot aan het voorbereiden. Om die interactieve uitvoering verder in te voeren.”*

De projectleiding gaf aan dat het noemen van de medewerking van het bestuur in deze evaluatie niet mocht worden vergeten. Zij hadden hun inziens ook belangrijke credits verdiend; zij hebben immers de vernieuwingen na verloop van tijd wel ondersteund en hebben zo een belangrijke bijdrage geleverd.

Een tweede voorbeeld hiervan is de succesvol verlopen eerste bewonersbijeenkomst, in de vorm van een bewonerswandeling. Het sectorhoofd vond dat dit zo snel mogelijk gecommuniceerd diende te worden, want ook dit stimuleerde in zijn ogen een verinnerlijking- en bewustwordingsproces: *“En nu moeten we alleen zorgen, met onze communicatiemensen, dat de stukken die in de krant komen enzovoorts, dat die ook weer onze bestuursleden bereiken. Van: ‘goh, stond van de week een mooi stukje in over ons waterschap’. Van: ‘goh, leuk dat wij dat zo doen’.”*

Box 8: Het verbinden van positieve resultaten aan vernieuwingsambities van het bestuur

De projectleiding vergrootte dus de kans op steun voor de nieuwe manier van werken ook door positieve resultaten te linken aan de vernieuwingsambities van de top van de organisatie. Ook dit droeg bij aan het overeenstemmen van elkaars vernieuwingsambities: het vergrootte de kans dat de top van de organisatie de vernieuwingsambitie van de projectleiding over gaat nemen. De onzekerheden over het afstemmen van vernieuwingsambities werden zo beter hanteerbaar gemaakt.

Strategie 9: Het in stapjes inbrengen van vernieuwingen

De projectleiding bracht de vernieuwingsambities van haarzelf en die van de top van de organisatie ook beter in overeenstemming door sommige beoogde vernieuwingen nog even uit te stellen. Zij paste dus haar eigen vernieuwingsambitie voor een deel aan aan die van de top van de organisatie. De projectleiding wilde eigenlijk dat het bestuur zich nog meer zou gaan concentreren op de hoofdlijnen in het project, zodat het kader nog veel meer op hoofdlijnen kon worden ingevuld. Deze vernieuwing viel nu echter buiten haar bevoegdheden: het zou nu een grote verandering van werken betekenen. Maar wanneer het werken met een Raamplan door het bestuur eenmaal als goed zou worden bestempeld, zou dit de stap deze volgende vernieuwing kleiner maken. Het Raamplan was dus in feite, beschouwd vanuit het perspectief van de projectleiding, een tussenstap in het inbrengen van de vernieuwingen. Het sectorhoofd verwoorde dit als volgt: *“We zouden het interactieve*

proces veel sneller door het bestuur heen willen hebben. Maar, dat is gezien de infoavond [het voeten-op-tafel-overleg] niet haalbaar. Toen hebben we gezocht naar een andere vorm die wel haalbaar was. Dat heeft ons doen besluiten om eerst een Raamplan te maken. Een tussenvorm. Want het Raamplan is in feite een tussenvorm. Want eerst stelde het bestuur altijd het gehele gedetailleerde plan vast. En wisten ze precies wat de inhoud van het uiteindelijke plan was. En nu hebben ze een Raamplan. En de volgende keer dan moet het gewoon een paar blaadjes zijn. En die keer erop alleen maar één blaadje. En dan is het echt besturen op hoofdlijnen eigenlijk. Maar zover zijn we nog niet. Maar de volgende keer zeg ik wel tegen het afdelingshoofd: 'het lijkt me handig dat we nu een minder dik plan gaan maken'."

Een project voorafgaand aan dit project kan ook worden gezien als een tussenstap. In dat project was namelijk voor het eerst al geëxperimenteerd met het opknippen van de uitvoering van het gehele uiteindelijke plan. Dit project gaat wat het opknippen van de uitvoering betreft weer een stap verder. Verder zou het sectorhoofd een volgende keer graag eens een pilot opzetten omtrent het op een meer flexibele manier aanbesteden van projecten aan advies- en aannemingsorganisaties. Hij heeft namelijk de verwachting dat advies- en aannemingsorganisaties in bepaalde situaties neutraler en effectiever kunnen opereren richting bewoners en belanghebbenden.

Box 9: Het in stapjes inbrengen van vernieuwingen

De projectleiding vergrootte dus de kans op steun voor de nieuwe manier van werken ook door vernieuwingen in stapjes in te brengen. Ook dit droeg bij aan het overeenstemmen van elkaars vernieuwingsambities: de projectleiding paste hiermee haar vernieuwingsambitie aan aan die van de top van de organisatie. De onzekerheden over het afstemmen van vernieuwingsambities werden zo beter hanteerbaar gemaakt.

6 In hoeverre is het verwerven van legitimiteit gelukt?

De projectleiding probeerde met de hierboven beschreven strategieën de legitimiteit van de door haar beoogde nieuwe manier van werken te vergroten. Maar lukte haar dit ook? Ontstond er binnen de organisatie nu meer draagvlak voor het vergroten van de flexibiliteit in het planproces? Is het verwerven van legitimiteit gelukt? Het antwoord hierop is: ja, gedeeltelijk.

Ja, want het bestuur heeft inmiddels het Raamplan goedgekeurd. Daarnaast heeft het bestuur ook een eerste Uitvoeringsbesluit goedgekeurd, en daarbij het Raamplan als kader gebruikt voor de vaststelling van dit deelplan. Voor het project Rimpelbroekse Beken hebben de strategieën dus succes gehad. Het toen zittende bestuur ging, volgens het sectorhoofd, het project zelfs na verloop van tijd gebruiken als een voorbeeldproject 'waar we het anders hebben gedaan en waar het goed verlopen is'. Het sectorhoofd voegde hier aan toe: *“Dat was naar de provincie toe. Daar kwam het ook zo ter sprake. Van: ‘nou kijk eens, ons bestuur durft wel op grote lijnen te beslissen en de ambtenaren het verder uit te laten zoeken, en we zijn dus opener naar buiten geworden, we gaan met de klanten om, de klanten staan voor ons voorop’. In zo een verhaal werd het gebruikt. En het is natuurlijk ook zo. Want onze klant staat nu voorop. Zij zijn het eerste aan zet.”*

Het draagvlak voor vernieuwingen is daarmee echter nog niet verankerd in de organisatie, en het antwoord is daarmee: ja, gedeeltelijk. Voor een ander project is namelijk ook voorgesteld om te gaan werken met een Raamplan, waarbij de projectleiding dan ook weer een duidelijk kader zou krijgen voor het ontwerpen van de verdere detailuitwerkingen. Daar bleek echter toch nog onvoldoende steun voor te zijn. Het sectorhoofd geeft als belangrijkste redenen aan dat er vraagtekens zijn ontstaan over de juridische legitimiteit van deze manier van werken en dat door verkiezingen de verhoudingen in het bestuur nu anders zijn. In de woorden van het sectorhoofd: *“Ik zal wel weer het nodige voorwerk moeten doen. Het zendingwerk begint voor een deel weer opnieuw.”*

Het vergroten van steun en het hanteerbaar maken van bijbehorende onzekerheden blijft voorlopig dus een uitdaging. Maar binnen het project Rimpelbroekse Beken kon er wel op een andere manier worden gewerkt.

Het blijft belangrijk om te beseffen dat de onzekerheden en de strategieën die in dit verdiepingsstuk staan beschreven niet het hele verhaal vertellen. In het voorgaande verdiepingsstuk³ bleek namelijk al dat het inbrengen van meer flexibiliteit in het proces van planvorming, planvastlegging en planuitvoering ook gepaard gaat met onzekerheden over resultaten, verantwoordelijkheden, intenties en capaciteiten. Er werd dus niet alleen gestreefd naar het verkrijgen van draagvlak voor de vernieuwingen, maar de vernieuwingen werden tegelijkertijd ook strategisch vormgegeven. Ook deze strategieën speelden bij het succesvol inbrengen van de vernieuwingen een grote rol.

³ Zie het verdiepingsstuk 'Het inbedden van vernieuwingen in de bestaande praktijk'

7 Wat zijn nu de belangrijkste leerpunten?

Wat valt nu van deze analyse te leren? Rimpelbroekse Beken is immers een uniek project, met een unieke projectleiding, een unieke organisatie en een uniek bestuur. Zo op het eerste gezicht zijn alle bevindingen contextspecifiek: de projectleiding heeft de strategieën afgestemd op de manier van werken zoals die gangbaar was binnen deze organisatie, en afgestemd op de opstelling van het bestuur, de eigen competenties, de context van het betreffende project en de aard van de beoogde vernieuwingen. De beschreven strategieën moeten dan ook niet worden opgevat als een blauwdruk voor het inbrengen van vernieuwingen. Desondanks zijn er wel belangrijke lessen te trekken uit onze analyse. Deze organisatie deelt namelijk wel degelijk ook dingen met andere waterschappen. Het project, de projectleiding en het bestuur zijn weliswaar uniek, maar deels ook vergelijkbaar met andere projecten, andere projectleiders en andere besturen. Wat zijn ons inziens de belangrijkste leerpunten? Die worden hieronder nog eens kort herhaald.

7.1 Het verkrijgen van draagvlak is mogelijk

Uit de analyse van het project Rimpelbroekse Beken blijkt ten eerste dat er mogelijkheden zijn om meer flexibiliteit in uw organisatie in te brengen op een moment waarop dit formeel nog niet door de top van de organisatie wordt ondersteund. Dat hebben de projectleiding en het bestuur laten zien. Maar de projectleider, u, zal daarbij moeten accepteren dat voorgestelde vernieuwingen in beginsel kritisch worden benaderd of zelfs worden afgekeurd. En moeten accepteren dat een nieuwe manier van werken niet als vanzelfsprekend door anderen zal worden ondersteund.

7.2 Een nieuwe manier van werken brengt onzekerheden

Ten tweede blijkt dat een nieuwe manier van werken automatisch onzekerheden genereert over de interne ondersteuning ervan. Een nieuwe manier van werken genereert ten eerste onzekerheden over de wenselijkheid van de vernieuwingen. Ten tweede brengt ze onzekerheden met zich mee over de grenzen van bevoegdheden voor het inbrengen van vernieuwingen in het planproces. En tot slot brengt ze ook onzekerheden over de vernieuwingsambities van de top van de organisatie met zich mee.

7.3 Onzekerheden kunnen hanteerbaar worden gemaakt via strategieën

Om de vernieuwingen van legitimiteit te voorzien dient u deze onzekerheden niet uit te bannen maar behapbaar te maken. U dient de onzekerheden dus hanteerbaar te maken. Opdat zij het inbrengen van vernieuwingen niet belemmeren en de organisatie de vernieuwingen wél als legitiem gaat beoordelen. Voor het verwerven van legitimiteit zijn vervolgens drie aspecten van belang. Deze drie aspecten zijn ons inziens de leerpunten die

ook gelden buiten de context van het project Rimpelbroekse Beken. 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.

Een projectleiding die de flexibiliteit in het proces van planvorming, planvaststelling en planuitvoering wil vergroten dient dus stil te staan bij de vraag hoe hij of zij deze aspecten vorm gaat geven binnen haar eigen organisatie. De drie aspecten worden hieronder nog eens kort samengevat.

7.4 Het tonen van de wenselijkheid

Wanneer u vernieuwingen in wilt brengen in uw organisatie, dient u er voor te zorgen dat de meerwaarde en de wenselijkheid van de nieuwe manier van werken inzichtelijk worden voor anderen. Dat zijn ze namelijk nog niet: de vernieuwingen zijn immers nieuw. De top van uw organisatie heeft er nog geen concrete ervaring mee op kunnen doen, en zij zal de vernieuwingen vanuit haar eigen perspectief beschouwen.

In het project Rimpelbroekse Beken is dit vormgegeven door een koppeling te maken met de nieuwe visie van het waterschap en de maatschappelijke trend dat burgers meer inspraak willen hebben op de totstandkoming van plannen en de uitvoering van werkzaamheden. Daarnaast zijn de vernieuwingen ook gerelateerd aan een leerproces, werd er medestand verzameld bij deskundigen buiten de top van de organisatie en werd er eenmalig extra tijd en inzet geleverd.

7.5 Het benutten van bevoegdheden

Om de onzekerheden over de grenzen van bevoegdheden beter hanteerbaar te maken dient u de ruimte die u al heeft optimaal te benutten. U dient daarbij wel aan de goede, en ook voor het bestuur acceptabele, kant van de streep te blijven.

In het project Rimpelbroekse Beken benutte de projectleiding deze ruimte meer optimaal door het inbouwen van de mogelijkheid terug te kunnen keren naar de voormalige manier van werken. De projectleiding maakte zo gebruik van ruimte die zij al bleek te hebben. De projectleiding heeft daarnaast de kleine vernieuwingen in de manier van werken niet onnodig benadrukt richting het bestuur en ze zo op de achtergrond geplaatst. De projectleiding gaf het Raamplan bewust een weinig afwijkende naam, zij legde het accent meer op de inhoud en minder op het gewijzigde proces en zij gebruikte richting het bestuur (nog) niet de term 'Interactieve Uitvoering'.

7.6 Het overeenstemmen van vernieuwingsambities

Om onzekerheden die voortvloeien uit het willen inbrengen van vernieuwingen beter hanteerbaar te maken is het ten derde belangrijk om vernieuwingsambities overeen te stemmen. Zo zorgt u ervoor dat u niet te ver voor de troepen uit gaat lopen maar in de pas blijft met de vernieuwingsambities van uw bestuur. Ook hiervoor geldt: hoe u dit doet is afhankelijk van de in te brengen vernieuwingen en van uw project, uw organisatie en uw bestuur.

De projectleiding polste daarom in het project Rimpelbroekse Beken ten eerste de vernieuwingsambities van het bestuur. Tegelijkertijd lag zij daarbij haar eigen vernieuwingsambities 'in de week' bij het bestuur. Daarnaast linkte de projectleiding de positieve resultaten van het project aan de vernieuwingsambities van het bestuur. En een laatste strategie die door ons kon worden geïdentificeerd bestond uit het in stapjes inbrengen van vernieuwingen. Dit deed ze door sommige vernieuwingswensen uit te stellen tot een later project.

7.7 Tot besluit

Het blijkt dat een projectleider die vernieuwingen in wil brengen in de gangbare manier van werken de strategieën zelf goed af moet stemmen op de eigen organisatie en de context van zijn of haar project. Hierbij is kennis van zijn of haar eigen organisatie, zijn of haar projectgebied en zijn of haar eigen competenties onmisbaar. De in dit verdiepingsstuk genoemde strategieën vormen hiervoor een praktische inspiratiebron. Het verwerven van legitimiteit van vernieuwingen is mogelijk, maar het vergt wel maatwerk. U dient er dus goed over na te denken, en er goed op te reflecteren.

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