

Beleidsondernemers in het waterbeheer

Het realiseren van beleidsvernieuwing en succesvolle projectimplementatie is een lastige opgave in de context van het huidige waterbeheer. In dit artikel gaan ondergetekenden op zoek naar de onzichtbare vernieuwers die ondanks de complexiteit mogelijkheden blijven zien en risico's durven nemen om te blijven vernieuwen. Behalve dat we blootleggen wie en hoeveel beleidsondernemers er zijn, richten we de aandacht op wat we van hun strategisch handelen kunnen leren.

Dat het in de huidige besluitvormingstructuur bijna onmogelijk is alleen of binnen de eigen sector wateropgaven te realiseren, is al vaker gezegd. De ruimte is schaars, bestuurlijk is het druk, en de problemen vragen om snelle en vaak ruimtelijke oplossingen. Dat de waterwereld voor zijn opgaven dan ook steeds meer afhankelijk is van samenwerking, is eveneens verre van nieuw. Termen als meervoudig ruimtegebruik, functiecombinaties en co-financiering worden alom gebezigd. De praktijk is echter weerbarstig. Waterprojecten betekenen vaak beleidsvernieuwing waar niet alle partijen noodzakelijkerwijs op zitten te wachten. Hoe in deze complexe context waterprojecten en beleidsvernieuwing te realiseren zijn, is daarom nog steeds een open vraag.

Om hierover kennis te verzamelen, is een grootschalig onderzoek uitgevoerd waarbij alle Nederlandse gemeenten, provincies, waterschappen en lokale directies van Rijkswaterstaat betrokken waren. Binnen al deze organisaties is gezocht naar de veelal onzichtbaar blijvende vernieuwers die het realiseren van beleidsvernieuwing het beste in de vingers hebben. We noemen deze mensen 'beleidsondernemers', personen die net als ondernemers in de private sector mogelijkheden zien (beleid) te 'verkopen' en risico's durven nemen om hun doelstellingen te bereiken. Het zijn personen die gekenmerkt worden door hun vermogen om onorthodox en kritisch na te denken en die er door hun dynamiek en gedrevenheid in slagen complexiteit naar hun hand te zetten. Dit soort beleidsondernemers is hard nodig in het waterbeheer, dat kampt met vele prangende wateropgaven die binnen afzienbare tijd gerealiseerd dienen te worden.

Waar en wie?

Om kennis te verzamelen over de aanwezigheid van beleidsondernemers spraken we met de gemeentesecretaris of het betrokken afdelingshoofd binnen alle Nederlandse gemeenten, provincies, waterschappen en lokale directies van Rijkswaterstaat. In totaal hebben we aan ruim 500 van deze informanten (respons 93,3 procent) de vraag voorgelegd of zij één of meerdere personen met de hierboven geschetste eigenschappen herkenden binnen hun ambtelijke organisatie op het gebied van water. Aan alle geselecteerde beleidsondernemers zijn bovendien controlevragen voorgelegd om te verifiëren of zij dezelfde eigenschappen bij zichzelf herkenden als hun leidinggevende. Op basis van dit onderzoek kunnen we concluderen dat Nederland veel beleidsondernemers in het lokale waterbeheer rijk is.

Zo vonden wij dat bij in iets minder dan de helft van de Nederlandse gemeenten (48 procent) één of meerdere beleidsondernemers werkzaam zijn op het gebied van water. Bij de overgrote meerderheid (85,1 procent) van deze gemeenten telden wij één beleidsondernemer, bij 13,4 procent twee en bij 1,5 procent drie. In het totaal hebben we bij 202 gemeenten samen 232 beleidsondernemers getraceerd. Hoe groter de gemeente, des te groter de kans dat daar een beleidsondernemer op het gebied van water werkzaam is; zo zien we dat in gemeenten van minder dan 10.000 inwoners de kans op een beleidsondernemer slechts 36,5 procent is, waar bij de gemeenten van meer dan 100.000 inwoners diezelfde kans 73,9 procent bedraagt.

Kijken we naar de ambtelijke organisaties van de provincies, dan zien we dat op één provincie na allen tenminste één beleidsondernemer op het gebied van water binnen de gelederen hebben: bij vijf van de twaalf provincies (41,7 procent) hebben we één beleidsondernemer gevonden, bij 16,7 procent twee en bij 33,3 procent drie. In totaal zijn bij de provincies 21 beleidsondernemers werkzaam.

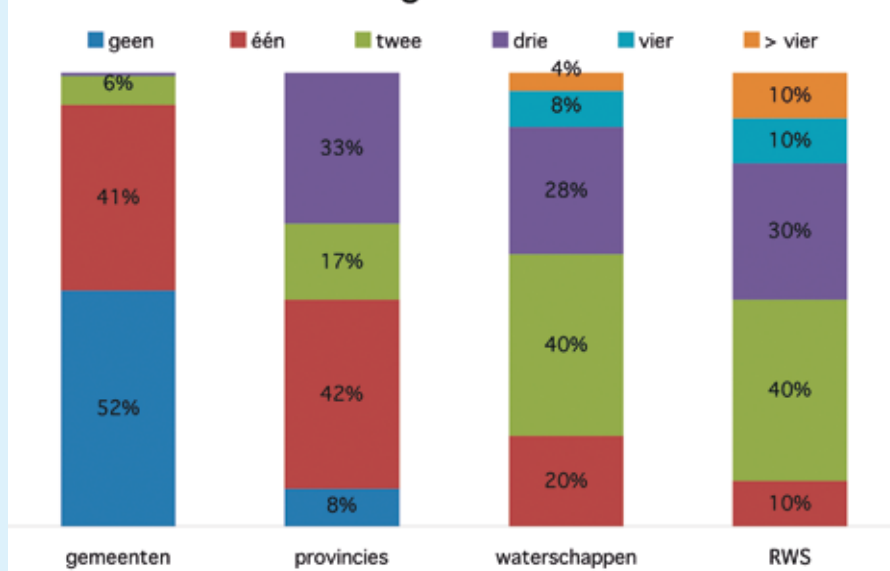
Bij de waterschappen telden we overal tenminste één beleidsondernemer, bij 40 procent twee, bij 28 procent drie en bij 20 procent van de waterschappen zijn zelfs vier of meer beleidsondernemers geïdentificeerd. In totaal vonden we onder de ambtenaren van de waterschappen 62 beleidsondernemers.

Net als bij de waterschappen zijn bij alle lokale directies van Rijkswaterstaat beleidsondernemers werkzaam. Op één directie na zelfs altijd meer dan één: bij 40 procent werken twee beleidsondernemers, bij 30 procent drie en bij 20 procent van de lokale directies van Rijkswaterstaat zelfs vier of vijf. In totaal vonden we bij de lokale directies van Rijkswaterstaat 29 beleidsondernemers.

Alles bij elkaar betekent dit dat we in Nederland op het gebied van het lokale waterbeheer 339 beleidsondernemers telden. Ondernemers die, net zoals hun collega's in de private sector, in bepaalde ideeën mogelijkheden zien en de capaciteit hebben deze te verkopen en in 'de markt' te zetten. We kunnen hiermee concluderen dat beleidsondernemerschap op lokaal niveau, anders dan het ambtelijke en stroperige beeld dat bij veel mensen leeft, wel degelijk veel voorkomt.

Wie zijn deze beleidsondernemers dan? Van hen is 21 procent (senior-)projectleider, nog eens 21 procent afdelingshoofd, maar veel vaker nog (58 procent) is de beleidsondernemer één van de 'gewone' (senior-) beleidsmedewerkers. Met andere woorden, beleidsondernemerschap is niet gebonden aan bepaalde plekken of hiërarchische posities binnen de organisatie. Kijken we naar de persoonlijke achtergrond van deze beleidsondernemers, dan zien we dat veruit de meerderheid (89 procent) man is en tussen de 36 en 55 jaar oud (67

Aanwezigheid van beleidsondernemers per organisatie



procent). Bij de provincies is zowel het percentage vrouwelijke als het percentage jonge beleidsondernemers het laagst. Bij de lokale directies van Rijkswaterstaat is het beeld anders: hier is bijna een kwart van alle beleidsondernemers vrouw en is een derde van de beleidsondernemers jonger dan 36 jaar. De meerderheid van de beleidsondernemers werkt minder dan tien jaar bij de organisatie waarin hij of zij te boek staat als beleidsondernemer. Wel hebben zij vrijwel allemaal ervaring bij een andere (overheids)sector. Bijna zonder uitzondering zijn de beleidsondernemers hoogopgeleid, ongeveer de helft heeft een universitaire graad. De provinciale beleidsondernemers zijn relatief het hoogste opgeleid, gemeentelijke beleidsondernemers relatief het laagst. Kijken we naar de studieachtergrond vinden we dat de meeste beleidsondernemers een technische opleiding hebben, zoals weg- en waterbouw, civiele techniek of bouwkunde (53 procent), cultuurtechniek (22 procent), hydrologie of fysische geografie (elf procent). Nog eens elf procent heeft een achtergrond in milieuwetenschappen of biologie. De groep beleidsondernemers met een achtergrond in de sociale wetenschappen is met drie procent het kleinst.

Strategisch handelen

Om te leren van de kennis en kunde van de beleidsondernemers om beleidsvernieuwing en projecten te realiseren, hebben we een grootschalige enquête uitgezet. Alle geïdentificeerde beleidsondernemers hebben vragen over hun manier van strategisch handelen ontvangen. De onderzoeksresultaten leverden veel kennis op over de strategieën die beleidsondernemers inzetten om hun doelen te realiseren. Kennis die handvatten biedt voor alle professionals en bestuurders werkzaam in het waterbeheer die meerdere partijen nodig hebben om doelen te realiseren.

Eén van de belangrijkste bevindingen is dat bijna alle beleidsondernemers (92,7 procent) het verbinden van vraagstukken een goed idee vinden in hun streven de door hen gewenste beleidsverandering te realiseren.

De boodschap dat in de waterwereld meer samengewerkt moet worden, is dus veel meer dan een theoretische redenering en wordt breed ondersteund door Nederlands' meest succesvolle beleidsvernieuwers. Het verbinden van vraagstukken ervaren zij als veel meer dan alleen een noodzaak; veelvuldig zien zij mogelijkheden om door verbindingen projecten goedkoper, sneller of beter te realiseren. Voor 43,9 procent is inhoud de belangrijkste motivatie voor verbinden; voor een ongeveer even zo grote groep is dat in de eerste plaats draagvlak. Wel is het zo dat kundige beleidsondernemers goed voorbereid en met een eigen plan de samenwerking instappen. Zij willen het initiatief in eigen handen houden. Eigen initiatief wordt door 42,2 procent geprefereerd; slechts 14,2 procent sluit liever aan bij andermans plannen.

Dat netwerken belangrijk is zal niet verbazen; dat beleidsondernemers goede relaties boven snelle doelbereiking stellen, is echter een belangrijk nieuw inzicht. Om de juiste verbindingen tot stand te brengen, zijn beleidsondernemers contant bezig met netwerken. Het grote belang dat ze aan netwerken toedichten, staat niet op zichzelf maar past binnen een heel kader aan strategieën waarmee zij goede relaties trachten op te bouwen dan wel te bestendigen. Als er iets heel duidelijk uit het onderzoek naar voren komt, is het wel dat wederzijds vertrouwen, respect en integriteit als cruciaal worden ervaren. Strategisch handelen om beleidsvernieuwing of projecten te realiseren komt dan ook geenszins neer op andere partijen een hak te zetten. Beleidsondernemers richten zich niet alleen op de oplossing maar ook op coöperatief gedrag en vertrouwen. Van de relationele strategieën wordt het opbouwen en onderhouden van vertrouwen door 91,8 procent als zeer (34,5 procent) dan wel extreem (57,3 procent) belangrijk ervaren. Ook zien we dat slechts 15,1 procent van de beleidsondernemers snelle verwezenlijking van het doel belangrijker vindt dan goede relaties. Voorts vertaalt het gewicht

van goede relaties zich in de afkeer voor het moedwillig uitsluiten van partijen; 42,2 procent van de beleidsondernemers vindt het uitsluiten van partijen zelfs nooit een goed idee.

Eveneens een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat beleidsondernemers het spel van steun zoeken, aandacht vragen, netwerken en heel het verdere scala aan strategieën niet alleen gebruiken om externe partijen met beleidsverandering mee te krijgen, maar ook inzetten om de eigen achterban mee te krijgen. Zo geeft 87,4 procent van de beleidsondernemers aan goede relaties met de interne achterban zeer of extreem belangrijk te vinden, net iets hoger dan het percentage van hen die goede relaties met externe partijen zeer belangrijk vinden. Ook wordt netwerken met collega-ambtenaren en bestuurders binnen de eigen organisatie als belangrijker ervaren dan netwerken met welke andere partij dan ook.

Tot slot is één van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek het belang van de factor tijd als strategisch aangrijpingspunt. Het gaat dan niet zozeer om het versnellen of vertragen van het proces maar veeleer om de planning, het herkennen en uitbuiten van mogelijkheden. Ruim 78 procent ervaart het moment waarop een nieuw initiatief wordt aangekondigd als zeer of extreem belangrijk, zo ook het moment waarop eventuele partijen worden betrokken. Beleidsondernemers achten het strategisch zinvol dit al in een vroeg stadium te doen: 45,6 procent betreft zodra ook maar iets duidelijk is, nog eens 49 procent betreft partijen erbij zodra de contouren van een plan duidelijk zijn.

Uiteraard biedt het louter toepassen van de hierboven beschreven strategieën nog geen garantie voor succesvolle beleidsvernieuwing of projectimplementatie. Belangrijk is het afwisselen en soms simultaan aanwenden van verschillende strategieën uit het totale palet. Voorts dient de beleidsvernieuwer goed af te wegen hoezeer en wanneer men verbindt en samenwerkt. Een groter aantal deelnemers verbreedt weliswaar het scala aan oplossingsrichtingen en in te zetten hulpbronnen, maar vergroot tevens de complexiteit. Beleidsondernemers zijn meesters in het maken van deze afwegingen. Het is daarom dat deze veelal onzichtbare beleidsvernieuwers van grote waarde zijn in het huidige waterbeheer dat kampt met vele prangende wateropgaven.

Stijn Brouwer en Dave Huitema (Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit Amsterdam)

