

Bestuurlijk schakelen in het waterbeheer

Nederland wil de veerkracht van haar watersysteem vergroten door water de ruimte te geven voordat het die ruimte zelf neemt. Hiervoor zijn alleen al 250 projecten in de meerjarenprogramma's van waterschappen opgenomen, waarin ruimtelijke claims gelegd worden van tienduizenden zonet honderdduizenden hectaren. Met de beschikbare technische kennis en de gereserveerde budgetten kan de waterbeheerder een eind komen met de implementatie van de wateropgaven: het Nationaal Bestuursakkoord Water reserveert voor de regionale watersystemen acht miljard euro voor de periode 2003-2015.

Net zo belangrijk als technische kennis en een minimumbudget is echter dat de waterbeheerder het hoofd kan bieden aan de complexiteit waardoor de uitvoering van waterprojecten zich kenmerkt: vele deelaspecten vragen tegelijkertijd de aandacht. Zo is het vaak niet eenvoudig de financiering voor een waterproject rond te krijgen, aangezien het beschikbare geld verdeeld is over veel actoren en sectoren. Tijdige afstemming, vindbaarheid en onderhandelingsvaardigheden zijn vaak geboden.

Ook het verkrijgen van de bevoegdheden om rigoreus in te grijpen in de fysieke infrastructuur vergt veel inspanning. Vaak liggen er diverse rivaliserende ruimteclaims. Het verkrijgen van de noodzakelijke medewerking van bijvoorbeeld gemeenten die hun bestemmingsplan moeten aanpassen en van private grondeigenaren, is een aparte tak van sport.

Mogelijkheden en risico's

Deze complexiteit is niet alleen een inherent kenmerk van de wateropgaven: waterbeheerders zoeken complexiteit dikwijls ook bewust op. Ze gaan vaak op zoek naar condities die gunstig lijken voor de realisatie van een waterproject. Die 'kansgestuurde' werkwijze resulteert in initiatieven zoals de realisatie van functiecombinaties (drijvend wonen, recreatieplassen), het aanboren van subsidiepotjes en het deelnemen aan projecten met andere doeleinden, zoals ruilverkavelingprojecten. Dergelijke voorbeelden van 'projectverrijking' brengen behalve voordelen ook nadelen met zich mee: er kan zoveel dynamiek in het waterproject ontstaan dat de beheersbaarheid ervan afneemt en er zelfs stagnatie optreedt.

Combinatie van water met natuur is financieel misschien gunstig, maar kan ook

leiden tot verlies van draagvlak onder grondbezitters (agrarieurs) wegens potentiële uitbreidingsrestricties.

Behoeft aan reflectie

De onzekere, dynamische omstandigheden waaronder een waterbeheerder opereert, vragen om creativiteit, openheid en flexibiliteit. Anderzijds zijn ook doelbewustzijn en het vermogen om het eindresultaat binnen bepaalde risicocontouren te houden, onontbeerlijk. Het is voor de waterbeheerder de uitdaging om de juiste balans te vinden. Even zo belangrijk voor het slagen van een waterproject is dat de waterbeheerder de juiste schakeling maakt tussen de verschillende aandachtsvelden. Uit de veelvoorkomende stagnatie van waterprojecten blijkt een grote behoefte aan kennis over bestuurlijk schakelen. Dit vraagt om een grondige, systematische analyse van de besluitvormingsprocessen rond waterprojecten.

De bestuurskunde kent meerdere besluitvormingsmodellen om deze processen gestructureerd in kaart te brengen, maar over de mate waarin zij de werkelijkheid benaderen, zijn de meningen verdeeld. Voor al het traditionele fasenmodel wordt bekritiseerd. Dit model gaat uit van een logische opeenvolging van fases: agendering, analyse, besluitvorming, implementatie en evaluatie. Deze voorstelling van de werkelijkheid staat haast in contrast met het grillige procesverloop dat in praktijk is waar te nemen. Alternatieve modellen, zoals het 'stromenmodel' en het 'rondenmodel', lijken de werkelijkheid dichter te benaderen. Het stromenmodel veronderstelt de invloeden van toevals- en irrationele factoren, die in de praktijk dikwijls te herkennen zijn. Het rondmodel beschouwt het besluitvormingsproces als elkaar opvolgende rondes, waarin actoren gelijktijdig verschillende spellen spelen. Via één of meer strategieën proberen ze daarin tot oplossingen te komen. Het rondmodel benadrukt dat besluitvorming voortdurend doorgaat; elk besluit is slechts een tussenstapje in een lange sequentie van besluiten. Ook deze voorstelling van zaken is herkenbaar: in de praktijk lijkt aan het besluitvormingsproces vaak geen einde te komen.

Schakelstrategieën

In beide alternatieve besluitvormingsmodellen komt sterk naar voren hoe belangrijk het is om het besluitvormingsspel slim te kunnen spelen. Uit diverse praktijkervaringen en evaluaties komt een aantal strategieën naar voren, waarmee de waterbeheerder een besluitvormingsspel kan ingaan. De waterbeheerder kan voorstellen inhoudelijk

aanpassen of anders presenteren, potentiële voorstanders van een waterproject prikkelen tot deelname aan een besluitvormingsproces of tegenstanders juist afremmen, zorgen voor een gunstige 'timing' van voorstellen (bij het introduceren van een voorstel in een vroeg stadium van een besluitvormingsproces bestaat vaak nog veel openheid waardoor het makkelijker is een plek op de agenda te verwerven), de institutionele context bewust kiezen en/of veranderen (bijvoorbeeld een voorstel bewust eerst neerleggen bij een orgaan bij wie de kans op een gunstige ontvangst groot is en contact met andere actoren die het proces kunnen blokkeren, ontwijken) én steun van andere partijen ruilen voor steun die zij nodig hebben van de waterbeheerder.

Veelal zal succesvol schakelen de inzet van combinaties van afzonderlijke strategieën impliceren.

Belangrijke vragen

Dit overzicht van strategieën is lang niet uitputtend. De aanvulling en eventueel de beoordeling ervan vormen enkele van de doelen van het project 'Bestuurlijk schakelen'. Dit project beoordeelt besluitvormingsprocessen rondom waterprojecten en richt zich daarbij vooral op succesvolle schakelstrategieën. 'Bestuurlijk schakelen' behandelt twee gebieden in Nederland: het stroomgebied Rijn-Oost (met name de IJssel en het Twentse bekensysteem in Overijssel) en het stroomgebied Rijn-Midden (met name het rivierengebied in Gelderland).

De onderzoekers bekijken welke schakelstrategieën de waterbeheerders hebben gehanteerd, welke effectief waren en welke niet én waar effectiviteit van af hangt. Ze willen weten welke strategieën onder welke omstandigheden effectief zijn. Het project zal resulteren in een gereedschapskist met schakelstrategieën en kennis voor de waterbeheerder over de wijze waarop de strategieën onder welke omstandigheden het beste te hanteren zijn. Het programma 'Leven met Water' financiert het project, dat een samenwerkingsverband betreft tussen de Vrije Universiteit Amsterdam en de Universiteit Twente.

Dave Huitema en Wouter Egas (Vrije Universiteit), Simone Hanegraaff, Stefan Kuks en Kris Lulofs (Universiteit Twente)

Voor meer informatie: (020) 598 95 62.