

Oproep tot tegenwicht in water

Govert Geldof verliet onlangs Tauw om zich volledig op zijn eigen bedrijf te kunnen concentreren. Op 11 oktober nam hij in Gorssel officieel afscheid met een selecte groep waterbeheerders en bestuurders. Hij deed dat met het essay 'Oproep tot tegenwicht in water'. Onderstaand vindt u hiervan een samenvatting.

Groucho Marx schijnt ooit gezegd te hebben: "We maken geen enkele kans, maar die moeten we met beide handen aangrijpen." Dat is wellicht het gevoel als we kijken naar klimaatverandering en onze houding als wereldburgers. Al Gore heeft een fantastische film gemaakt. Soms iets te sentimenteel, maar de boodschap zit er duidelijk in. Toch aan het eind een grote afknapper: tien adviezen om de wereld te redden, zoals wat vaker op de fiets stappen en spaarlampen installeren. En zelfs dat is een te grote opgave voor velen. Er zijn wel wat leuke successen te melden, zoals het tekenen van enkele convenanten en het opzetten van prachtige studies met demonstratieprojecten, maar weegt dat op tegen de grootschalige ontwikkelingen waarin mensen streven naar meer, meer en meer, macht en middelen? Wie niet-lineair durft te denken, ziet echter lichtpuntjes. Soms.

Maar hoeveel ruimte is er voor niet-lineair denken? Daar gaat dit essay over. Steeds vaker blijkt dat de complexe vraagstukken waarmee we nu geconfronteerd worden, vragen om een niet-lineaire aanpak. Maar de overheden - nationaal en Europa - bieden die ruimte niet. Met begrippen als controleerbaar, afrekenbaar, zeker en efficiënt worden regels en organisaties zover dichtgetimmerd dat een ieder in het keurslijf van het lineaire denken wordt geperst. De verwachting is dat op deze wijze beleid op optimale wijze kan worden gerealiseerd, maar de werkelijkheid is dat inertie optreedt en beleid op beleid wordt gestapeld zonder daadwerkelijk het gewenste effect te bereiken. Ook hier krijgen we soms het gevoel dat we geen enkele kans maken.

Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer

In de ruim 20 jaar dat ik bij Tauw werkte, kreeg ik volop de ruimte om te werken aan ideeën in het waterbeheer die afwijkend en verschrikkelijk zijn, maar toch ook wel door sommigen worden gewaardeerd. Daarbij gaat het vooral om de ideeën over omgaan met complexiteit. Wie een niet-lineaire bril opzet, ziet complexe processen als een boeiend geheel van fractale structuren met spannende dynamiek. Wie door de lineaire bril kijkt, vindt complexe vraagstukken al gauw vervelend en frustrerend en zet zich in chaos te onderdrukken. Mijn inzet is geweest - en blijft - om meer mensen door de niet-lineaire bril te laten kijken, zodat de stap van idee tot realisatie vloeiender verloopt en ons werk leuker wordt. Water is namelijk een prachtig werkveld en alleen mensen onderling zijn in staat het vervelend te maken. Zonder te komen tot scherpe definities verwoord ik op vier manieren

wat volgens mij de essentie is van omgaan met complexiteit: maak complexiteit niet ingewikkeld, opereer op de grens tussen orde en chaos, behandel een ongetemd probleem niet als een getemd probleem én werk parallel. Ze zeggen hetzelfde, maar belichten het geheel op een andere wijze.

Liever complex dan ingewikkeld

Wat we in de praktijk zien, is dat projecten in het waterbeheer - en andere werkvelden - steeds complexer worden, vooral als we vraagstukken integraal willen benaderen. We gaan meer processen in relatie tot elkaar beschouwen en meer mensen in het proces betrekken. Er is een besef aanwezig dat dit nodig is. En om vraagstukken als klimaatverandering te kunnen aanpakken, kan niet worden volstaan met alleen waterkwantiteit en -kwaliteit met elkaar te verbinden, maar moeten veel processen in de context van het waterbeheer worden meegenomen. Maar die complexiteit vinden we eng. We proberen de complexiteit te temmen. In eerste instantie knippen we de vraagstukken op in stukken zodat ze behapbaar en voorspelbaar worden. In feite delen we een niet-lineair vraagstuk op in lineaire brokstukken. Binnen deze brokstukken formuleren we interventies, zoals: we gaan overstorten verplaatsen, natuurvriendelijke oevers aanleggen en bewoners betrekken bij de inrichting van hun woonwijk. Vervolgens vinden we dat deze maatregelen afgestemd moeten worden op verkeer, landbouw, bodemsanering, etc. Het moet integraal. Ook vinden we dat er een maatschappelijk optimum gevonden moet worden. Er wordt dan een hoeveelheid regels, procedures en afstemmingsoverleggen geformuleerd die ervoor moeten zorgen dat de integratie vorm krijgt. Met behulp van modellen wordt gepoogd onzekerheden tot nul te reduceren, zodat bestuurders geen beslissingen hoeven te nemen in een onzekere omgeving. In de loop van de tijd ontstaat een kluwen aan regels, procedures en vergaderingen waar je alleen met veel ervaring de weg kunt vinden en niets meer in eenvoudige begrippen uitgelegd kan worden aan bewoners en bedrijven.

We hebben complexiteit ingeruild voor ingewikkeldheid. Complexiteit zie ik als een natuurlijk gegeven, iets dat altijd al aanwezig is geweest, en ingewikkeldheid als een door mensen gecreëerde constructie, een monster van Frankenstein. Een voorbeeld: in Nederland zijn we bezig interventies te plegen op basis van het Nationaal Bestuursakkoord Water (waterkwantiteit) en de Europese Kaderrichtlijn Water (waterkwaliteit en ecologie). Nu wordt op vele fronten geprobeerd deze twee beleidslijnen



Govert Geldof

op elkaar te integreren. Dit blijkt erg lastig te zijn, zonet onmogelijk. De beleidslijnen zijn los van elkaar al erg ingewikkeld. En als de prognoses van de klimaatverandering veranderen, resulteert dat in paniek. Er zijn vele berekeningen uitgevoerd. Moeten de pakketten van noodzakelijke maatregelen nu met de nieuwe prognoses opnieuw worden doorgerekend? Allemaal extra onzekerheden. Ondertussen is het niet meer uit te leggen aan bewoners en bedrijven.

De boodschap van omgaan met complexiteit is: accepteer dat het complex is en probeer je weg daarin te vinden. En probeer er ook de schoonheid van in te zien. De stelling is dat mensen van nature beter om kunnen gaan met complexiteit dan met ingewikkeldheid. In complexiteit kun je intuïtief handelen. In ingewikkeldheid raak je verstrikt.

De grens tussen orde en chaos

De complexiteitswetenschap helpt complexiteit hanteerbaar te maken. Daarbij is een belangrijke constatering van belang: complexe processen ontwikkelen zich in het grensgebied tussen orde en chaos, daar waar het net geen chaos is. Dat staat een beetje haaks op wat we in de praktijk van het waterbeheer vaak zien. Daar wordt gestreefd naar maximale controleerbaarheid en voorspelbaarheid. Bij velen is geen besef aanwezig dat daarmee gewenste ontwikkelingen in de kiem worden gesmoord. Het is ook lastig, vooral als we bestuurders maximaal succes willen beloven. We hebben meer kans op succes als we dapper zijn. Hierbij is het begrip verantwoordelijkheid van belang. Wie op zekerheid vaart, interpreteert verantwoordelijkheid als het invullen geven aan regels. En als je de regels volgt, ben je onkwetsbaar, want achter regels kun je jezelf verschuilen. Dat is laf. Echte verantwoordelijkheid is: het zonedig afwijken van regels en instaan voor de consequenties daarvan. Verantwoordelijkheid is: durf inconsequent te zijn. Dan verandert er

iets. Regelgeving is namelijk niet afgestemd op wat wordt, maar op wat is.

Het ongetemde niet beschouwen als tam

Complexe vraagstukken hebben iets weg van een wild paard: niet eenvoudig te temmen. Het is ook mogelijk complexe vraagstukken te vergelijken met het binnenhalen van een snoek bij sportvissen. Als iemand een snoek met een lineaire ruk op het droge probeert te krijgen, knapt het lijntje. Het is een kwestie van meebewegen en zo nu en dan wat aantrekken. Een ongetemd vraagstuk wordt dan ook wel gedefinieerd als een vraagstuk waarbij we de problemen pas goed doorgronden op het moment dat we de oplossingen implementeren. Het geschetste verloop van een ongetemd proces is geen zwakte maar een sterkte, en een noodzakelijkheid. Het biedt volop mogelijkheden contact te hebben met de praktijk. Complexiteit laat zich namelijk beter in de praktijk benaderen dan op kantoor en in de vergaderkamer.

Toch wordt vaak beweerd dat de problemen duidelijk zijn. Vervolgens worden gegevens verzameld en geanalyseerd. Daarna worden oplossingen geformuleerd, tegen elkaar afgewogen en geïmplementeerd. Bij deze implementatie wordt dan draagvlak gecreëerd. In Nederland duiden we het aan als trechters, waarbij de oplossingsruimte stap voor stap wordt teruggebracht. Als we deze werkwijze toepassen op een ongetemd vraagstuk, is het resultaat voorspelbaar. Wie een ongetemd vraagstuk behandelt als een getemd vraagstuk, krijgt een ongetemde oplossing. Het paard blijft wild, het lijntje breekt. De introductie van de Kaderrichtlijn Water is een mooi voorbeeld van hoe een complex vraagstuk op tamme wijze wordt vertaald naar maatregelen.

Iedereen integreert. Alle organisaties stellen hun eigen vakgebied centraal. Vakgebieden gaan met elkaar concurreren. Integreeren wordt voor een belangrijk deel ingevuld door het claimen van andere vakgebieden. Deze

concurrentie kenmerkt vele reorganisaties. Het draagt bij aan de ingewikkeldheid. Het accepteren van complexiteit is een fundamenteel andere wijze van kijken naar de werkelijkheid. De maatschappij als geheel staat centraal. Goed beleid resulteert in kwaliteit van leven, op duurzame wijze, dus met respect voor de levende omgeving. Toch is wat dat betreft nog een lange weg te gaan. We maken waterbeleid en moeten vervolgens draagvlak creëren om het geïmplementeerd te krijgen. We redeneren van het waterbeleid naar de maatschappij toe in plaats van dat we afvragen wat we met water voor de maatschappij kunnen betekenen.

Parallel werken

Complexiteit hanteren in plaats van reduceren vraagt om parallel werken in plaats van serieel. Bij serieel schakelen we beleidsontwikkeling, planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer na elkaar en organiseren het in arena's die onderling slecht communiceren. In deze keten van handelingen worden steeds estafettesokjes doorgegeven: nota's, plannen en bestekken. Ze bevatten alle informatie die de mensen in de volgende schakel succesvol moeten laten opereren. Dat blijkt in de praktijk een ernstige onderschatting - en ontkenning - van de complexiteit te zijn. Beter is het om beleidsontwikkeling, planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer parallel te doorlopen. We zijn dit aan gaan duiden als interactieve uitvoering. Dat kan, maar in de geesten van velen zit de seriële benadering keihard ingesleten.

Vele mensen bij overheden, onderzoeksinstituten en bedrijven willen de complexiteit niet onder ogen zien. Ze zijn veel te veel verslaafd aan ingewikkeldheid. De weg weten door de kluwen van regels, procedures en vergadering biedt macht. In de wereld van ingewikkeldheid kun je status ontlennen aan het schrijven van een prachtig document over waterkwaliteit zonder de waterkwaliteit ook maar een beetje te verbeteren. Het maakt kleine veranderingsprocessen al overmoedig en reikt normen aan waarachter

deskundigen zich kunnen verbergen. Ingewikkeldheid maakt het mogelijk om de inbreng van bewoners en bedrijven te marginaliseren omdat 'ze het niet hebben begrepen'.

Het toelaten van chaos, het opereren in een veld van onzekerheid en het organiseren van een ongetemd proces is onmogelijk. Wie het probeert, stoot z'n hoofd. Europese regels vragen om zekerheid en accepteren geen open eindjes. En de Raad van State waakt daarover. We moeten ons beperken tot getemde vraagstukken en ons keer op keer laten verrassen door het feit dat ze achteraf ongetemd blijken te zijn. We bieden zekerheid waar sprake is van onzekerheid en worden als reactie geconfronteerd met een claimcultuur, waardoor de handelingsruimte nog verder afneemt. Wie parallel werkt in plaats van serieel, krijgt geen vergunningen en verspeelt subsidies. Organisaties worden opgebouwd rond wantrouwen en juristen hebben gouden tijden.

Toch hebben we de laatste jaren veel bereikt. De genoemde vijf perspectieven van omgaan met complexiteit worden door steeds meer mensen in het waterbeheer herkend en erkend. Een aantal mensen in het waterbeheer is niet bang voor complexiteit en vaart mee in de Odysseaanse ontdekkingsstocht waarin de woede van Neptunus is gewekt door de arrogantie dat we de natuur kunnen beheersen, schone nimfen ons lokken met de zang van de macht en het monster van de ingewikkeldheid keer op keer probeert ons te verschalken. De niet-lineaire blik op de wereld maakt duidelijk dat de aarde om de zon draait en biedt ons een kans de veilige thuishaven te bereiken. Maar is het realistisch?

Het is goed terug te kijken naar hoe processen in de tijd verlopen. Twintig jaar geleden bestond er nog geen stedelijk waterbeheer. In feite was stedelijk waterbeheer gelijk aan rioleringsbeheer. Oppervlaktewater werd technisch ontworpen en als stedelijke stoffering in woonwijken neergelegd. Grondwateroverlast was net ontdekt en regenwater was gelijk aan afvalwater. Wie de derde Nota waterhuishouding uit 1989 leest, die als de basis wordt gezien voor integraal waterbeheer, ziet dat het beleid uitsluitend oog had voor vuilemissies vanuit de riolering en het terugbrengen van de grondwateroverlast. In dit beleidsveld zijn een paar mensen begonnen met het anders nadenken over water in de stad. Water heeft ook positieve waarden en rond water ontstaat verbinding. Er werd geëxperimenteerd, vooral door medewerkers bij gemeenten, waarbij veel weerstand ontstond. In eerste instantie hadden de experimenten sterk het karakter van 'zeven jongens in een oude schuit'. Het was in strijd met regels. Er werd ook voorspeld dat het fout zou gaan. En er zijn ook dingen mislukt. Maar veel projecten werden een succes en leverden waardering op, vooral bij bewoners. Medewerkers in verschillende overheidslagen zagen de positieve waarden



ervan en maakten zich sterk voor beleidsmatige en wettelijke verankering. Reeds in de vierde Nota waterhuishouding uit 1998 was stedelijk waterbeheer een speerpunt en in de evaluaties blijkt het één van de meest succesvolle beleidslijnen te zijn. Regelmatig hebben we begin jaren 90 gezegd: "We maken geen enkele kans", maar die hebben we dan ook met beide handen aangegrepen.

Is stedelijk waterbeheer een goed voorbeeld? Ja, zullen sommigen zeggen. Het laat zien dat veranderingsprocessen zich ondanks formele tegenwerking goed kunnen ontwikkelen. Nee, zullen anderen zeggen. Toen had je alleen te maken met de Nederlandse wet- en regelgeving en die is soepeler dan die van Europa. Het was toen eenvoudiger door de mazen van de bureaucratie te glippen.

Het is erg aantrekkelijk om een verhaal te schetsen waarbij dappere goede mensen proberen de wereld te verbeteren en daarbij op gemene manier worden tegengewerkt door regelneven die zonder emotie en inlevingsvermogen obstakels opwerpen. Dat is een incorrect beeld. Want het is niet ondenkbaar dat de zogenaamde dappere en goede mensen helemaal geen ideeën hebben die iets verbeteren aan de wereld. Het kunnen ook slechte ideeën zijn en dan is het goed dat de lat voor verandering hoog wordt gelegd. Complexe systemen organiseren namelijk weerstand tegen verandering en dat is goed! Onze samenleving zou instabiel worden als elk idee resulteert in verandering.

Het belang van tegenwicht

In het denken over complexe systemen is een belangrijke bijdrage geleverd door Ilya Prigogine. Hij schetst in zijn boek over 'Order out of chaos' een complex, levend systeem als iets met een stabiele structuur. Deze past zich geleidelijk aan aan veranderende omstandigheden. Dat heet adaptatie. Soms wordt de structuur even instabiel en stelt zich een nieuw evenwicht in. Dat heet een systeemsporg, ook een vorm van adaptatie. Daarbij zijn twee krachten continu met elkaar

in een strijd verwickeld. De eerste kracht verkleint de entropie - de wanorde - en de andere vergroot de entropie. Het gezamenlijke resultaat is structuur.

In onze maatschappij voltrekt zich een gelijksoortig krachtenspel tussen macht en tegenmacht. De macht streeft naar orde. Macht gedijt goed in een klimaat van ingewikkeldheid en mijdt de grens tussen orde en chaos, want dan verandert er iets. De macht dwingt tot een seriële aanpak, want die is controleerbaar en beheersbaar. Kortom, macht onderdrukt niet-lineaire processen en verlamt verfrissende projecten. En dat is goed! Dat moeten we ook van de macht accepteren en waarderen. Daar is de macht voor. De macht zorgt voor stabiliteit. Dat er toch iets verandert, ligt niet zozeer aan de macht maar aan de tegenmacht. Daarin opereren mensen met visie die tegenspel bieden. Het kunnen wetenschappers zijn, bevlogen burgers, enthousiaste beleidsmedewerkers bij een gemeente en rijksambtenaren met passie. Overal waar mensen iets willen veranderen ontstaat tegenmacht, ook bij machthebbers zelf. Er zijn bestuurders en politici die symbool staan voor tegenmacht. Maar de meeste tegenmacht komt uit mensen in de luwte van de macht. Zij maken geen enkele kans, maar grijpen die met beide handen aan. Op het moment dat macht en tegenmacht op volwaardige wijze op elkaar inspelen, mogen we wellicht spreken over democratie. Het is een krachtiger mechanisme dan eens in de vier jaar verkiezingen. In Nederland is ruimte voor tegenmacht. Goede tegenmacht houdt de macht scherp en alert. De macht zorgt ervoor dat de lat hoog wordt gelegd en slechte ideeën minder kans maken. Het vraagt om continu debat.

In de titel van dit essay gebruik ik het begrip tegenwicht in plaats van tegenmacht. Dit begrip gebruikt Tjeenk Willink in zijn essay in het jaarverslag van de Raad van State van 2005 ('De Raad in de staat'). Dit begrip richt zich sterker op de professionele arena als kracht tegen de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica van de overheid (de lineaire

organisatie). Het begrip sluit goed aan bij wat nodig is in het waterbeheer. Alleen als tegenwicht zich goed ontwikkelt, kunnen we dingen veranderen. Maar daar ligt nu net het punt van zorg. Veel mensen die tegenwicht moeten bieden, klagen liever over de overheid dan dat ze actie ondernemen. De bureaucratisch-bedrijfsmatige logica van de overheid wordt als excuus gehanteerd om niet te handelen. Tevens stelt Tjeenk Willink dat professionals die tegenwicht moeten bieden zich door de marktwerking tegen elkaar laten uitspelen. Kortom, de macht is nu sterker dan de tegenmacht.

Klimaat

Een vraagstuk als klimaatverandering kenmerkt zich als een ongetemd vraagstuk en vraagt om actie waarbij professionals hun verantwoordelijkheid nemen - dus buiten de regels om durven te handelen - en tegenwicht bieden. Marktpartijen moeten zich daarbij niet tegen elkaar uit laten spelen, maar samenwerken. Dat is een dappere stap. Kortom: de kwaliteit van het tegenwicht moet omhoog.

Europa is daarbij een interessant speelveld. Er is namelijk sprake van een interessante paradox. Enerzijds worden vanuit Europa regels en procedures ontwikkeld om ontwikkelingen te temmen. Anderzijds wordt een ieder uitgedaagd innovatief te zijn om Europa te maken tot kennis-economie nummer één van de wereld. Tevens geven EU-documenten aan dat gestreefd moet worden naar duurzaamheid. Door te anticiperen op klimaatverandering kunnen hoge kosten worden bespaard. Sterker nog, Europa kan een concurrentievoordeel halen uit het vroegtijdig nemen van maatregelen tegen klimaatverandering. Kortom, Europa wil enerzijds temmen, anderzijds ongetemd gedrag stimuleren. Deze paradox is het aangrijppingspunt voor succesvol handelen en verandering. Daar ligt de opening. Zonder gezond tegenwicht grijpen wij echter voorbij deze kans.

Govert Geldof