

Inspelen op emergentie: interactieve uitvoering (2)

Uit de praktijk leren we dat niet alles van tevoren is te voorspellen. Het uitvoeren van een plan leidt vrijwel altijd tot andere uitkomsten dan gepland. Een klein voorbeeld is het realiseren van een retentiepoel 500 meter stroomopwaarts van de geplande locatie. Het openstaan voor alternatieve oplossingen, die zich al werkende voordoen, noemen we het sturen op basis van emergentie. Emergentie (L. *emerge*; verschijnen, opdoemen) ontstaat uit de complexiteit van de werkelijkheid, door de wisselwerking tussen processen die van invloed zijn op het specifieke uitvoeringsproces. Juist deze toename van interacties kenmerkt het hedendaagse waterbeheer. Een complexe werkelijkheid, waarin vele processen tegelijkertijd spelen en waarin het steeds belangrijker wordt om krachten van betrokkenen te bundelen. De uitdaging is hier op de juiste wijze op in te spelen, anders gezegd: weloverwogen handelen op het juiste moment. Aan de hand van implementatietheorieën uit de bestuurskunde en een verhaal uit de praktijk tonen we in dit artikel het belang aan van inspelen op emergentie.

In het eerste artikel uit de reeks 'Interactieve uitvoering' (zie H₂O nr. 1 van 15 januari jl.) stelden Govert Geldof, Eric Versteeg en Roel Valkman dat draagvlak voor een (interactief) plan niet wil zeggen dat er draagvlak is voor uitvoering van dat plan. Een plan is een beschrijving van de gestreefde werkelijkheid. Ondergetekenden vervolgen de stelling met: draagvlak voor uitvoering van een plan wil niet zeggen dat die werkelijkheid er net zo uit zal zien als de gestreefde werkelijkheid in het plan. Sterker, de werkelijkheid zal vrijwel nooit overeenkomen met het plan. In dit artikel laten we dat idee van maakbaarheid los. Als er één zekerheid is in een uitvoeringsproces, dan is het dat er onverwachte ontwikkelingen ontstaan. Een serieel stappenplan waarbij elke handeling op voorhand is gepland, werkt steeds minder goed. Onverwachte ontwikkelingen moet je niet proberen te voorkomen, ontkennen of ontwijken, je moet ze omarmen. Zo verwarm je 'koude lassen'.

Complexiteit in waterbeheer: einde aan de maakbaarheid

Waterbeheer wordt steeds complexer. Het is de voornaamste reden waarom de standaard projectaanpak van ruimtelijke plannen in veel gevallen tekortschiet. Meer onderwerpen en meer mensen worden betrokken bij het waterbeheer. In en rondom het integrale waterproject (van planvorming tot en met beheer) ontstaan meerdere processen tussen belanghebbenden. Allerlei processen zijn vervolgens in interactie met elkaar. Bijvoorbeeld: een proces voor woningbouw is in interactie met een proces voor natuurbehoud. Op verschillende niveaus, van huishoudens tot Europese Unie, zijn mensen en processen met elkaar in interactie.

Lange tijd heeft de samenleving gedacht dat de omgeving maakbaar is. De landinrichter maakte een plan en alles in het veld werd hierop aangepast. Bossen werden gekapt, watergangen verplaatst en huizen geamoveerd. Dit kan niet meer. We gaan tegenwoordig uit van de functies die er zijn in een gebied en van het kwaliteitsniveau dat het gebied heeft. Zo is het verhogen van grondwaterstanden in een beekdal niet eenvoudig, ook al is het huidige niveau het gevolg van veel afspraken en techniek en

boert men elders in Nederland met een veel kleinere drooglegging. Er zijn steeds meer belangen en aspecten die meegenomen moeten worden. Verschillende belanghebbenden hebben direct en indirect invloed op meerdere processen.

De bewoners werd in het verleden nauwelijks gevraagd wat ze wilden. Daarna volgde een periode waarin we met marketing-achtige technieken draagvlak voor een plan verwierven. We dachten dat een goed plan met draagvlak automatisch tot een uitkomst leidde die overeenkwam met de doelstellingen van het plan. Week het proces af van de geplande koers, dan stuurden we het proces van bovenaf in de juiste richting. Met de groeiende complexiteit zien we dat steeds meer mensen juist buiten de directe invloed van het waterschap het proces beïnvloeden.

Deze belanghebbenden zijn nauwelijks te sturen door de taakverantwoordelijke. Door samenwerking kunnen ze wel beïnvloed worden, maar ze hebben een hoge mate van autonomie in de wijze waarop ze het uitvoeringsproces beïnvloeden.

Overall spelen zich processen af in wisselwerking met het specifieke uitvoeringsproces die zo de uitkomst beïnvloeden. De uitkomst van een project ontstaat in plaats van dat de uitkomst gepland wordt. Er is niet één centraal sturende persoon of organisatie. Het proces wordt decentraal gestuurd door een netwerk van belanghebbenden en verantwoordelijken. De individuen, organisaties en het proces passen zich continu aan nieuwe situaties aan. Het is een complex adaptief systeem. De uitkomst ontstaat uit de interacties, het is emergent.

Verwevenheid van functies bij Hardenberg.



Emergentie ontstaat uit interacties

Emergentie komt voort uit de complexiteit van de interacties tussen processen die van invloed zijn op het specifieke uitvoeringsproces. Het bijzondere is dat de uitkomst niet uit de afzonderlijke acties kan worden afgeleid. Juist dat noemen we emergentie. De uitkomst is dus meer dan de som der delen. Dit is karakteristiek voor het waterbeheer in situaties waar vele interacties tegelijkertijd spelen. Als het spel goed gespeeld wordt, resulteert dat in een meerwaarde. Interactieve uitvoering zet in op die meerwaarde. Het gaat er daarbij om adequaat in te spelen op de 'plotselinge' mogelijkheden en bedreigingen die voortkomen uit de wisselwerkingen tussen de waterprojecten en hun omgevingen.

Kingdon beschrijft in zijn stromenmodel het 'venster van mogelijkheden'*. Het is het moment waarop de drie stromen van problemen, oplossingen en het politieke en publieke klimaat samenvallen. Op dat moment is er overeenkomst tussen de belanghebbenden over de urgentie van het probleem en de uit te voeren oplossing; het doel. Wordt een mogelijkheid gegrepen, dan kan het proces in een stroomversnelling komen en kunnen er uitkomsten ontstaan die meerwaarde hebben. Wanneer wordt gewacht, 'sluit' het venster en wordt de kans een anticlimax.

Het 'openen' van het venster ontstaat uit verschillende processen. Het kan ontstaan door een gebeurtenis in de marge die op zich weinig invloed heeft, maar die door de context grote gevolgen kan hebben. Het kan openen door puur toeval. Een direct

betrokken persoon weet: dit is het moment van handelen.

Het traditionele uitvoeringsproces, waarbij een plan de norm is, heeft tot gevolg dat het proces niet kan inspelen op onverwachte gebeurtenissen. Mogelijkheden worden daardoor vaak bedreigingen. Het integreren van de procesfasen biedt de mogelijkheid om te handelen op onverwachte ontwikkelingen uit de omgeving. Daardoor kan bijvoorbeeld alvast een bruggetje gerealiseerd worden, zodat voor iedereen de samenwerking zichtbaar is. Het omgaan met onverwachte ontwikkelingen, die ontstaan door het complexe samenspel van diverse oorzaken, noemen we inspelen op emergentie.

Inspelen op emergentie: samenspel en planning

Om te kunnen inspelen op een openstaand venster is het van belang in contact te blijven met je medespelers. Dit hangt sterk samen met de flexibiliteit die je in je plan toelaat. Een strikt plan zorgt voor 'koude lassen' en maakt het onmogelijk in te spelen op onverwachte ontwikkelingen. Anderzijds laat een te flexibel plan chaos toe, waardoor het richtingloos kan worden. Het is balanceren tussen vastleggen en openhouden. Om het openstaande venster te benutten en niet tot een anticlimax te komen, is samenspel nodig. Een watermanager is nooit in staat om alleen op het juiste moment te handelen. Door mensen op het juiste moment in het proces te betrekken, kan op het juiste moment gehandeld worden. Dat geldt zowel voor het betrekken van beheerders, bestuurders, ontwerpers, bewoners als andere belanghebbenden.

Emergentie in Collendoorn

Waterschap Velt en Vecht werkt samen met de gemeente Hardenberg aan de gebiedsontwikkeling van Collendoorn (zie kaart) in het buitengebied van Hardenberg. Deze samenwerking kwam erg moeizaam op gang, omdat een aantal randvoorwaarden voor een samenwerkingsproject niet ingevuld kon worden. Na twee jaar van discussie over samen of alleen, werd 'interactieve uitvoering' als uitvoeringsstrategie ingebracht om het complexe proces op gang te helpen. Door de moeizame start kwam echter vanuit beide directies de wens om formele procedures juist niet los te laten. Daarvoor werd nog teveel vertrouwen in elkaar gemist. Hierdoor werd formeel ook de interactieve uitvoering losgelaten. Wel stelde het waterschap en de gemeente een gezamenlijke gebiedsvisie op. Dit gebeurde tijdens een bijeenkomst met ambtenaren van verschillende disciplines, van zowel het waterschap als de gemeente. Zij realiseerden zich dat door te geven en te nemen een meerwaarde kon worden behaald ten opzichte van hun eigen aparte doelstellingen. Er ontstond een samenspel waaruit een gebiedsvisie voortvloeide. De uitkomst kon met recht de titel 'integrale gebiedsvisie' dragen aangezien wonen, werken, ontspanning, natuur en water transdisciplinair in de visie geïntegreerd waren.

Verwacht werd dat de politieke en publieke opinie vervolgens ook positief op de uitkomst zouden reageren en dat de gebiedsvisie tot een breed gedragen gebiedsontwikkeling zou leiden. De context rondom het proces van de gebiedsontwikkeling bleek echter complex. Met name de natuurdoelstellingen en de aanleg van een

Schematische weergave van de gebiedsvisie Collendoorn.



ecologische verbindingzone ondervonden veel weerstand bij de lokale gemeenschap. Hieruit volgde dat de aangedragen oplossingen voor de beleidsdoelstellingen op dat moment niet realiseerbaar waren: de stromen van problemen en oplossingen kwamen niet samen met de stroom van het politieke en publieke klimaat. Dit was de eerste onverwachte ontwikkeling die ontstond uit het proces. Je zou kunnen stellen dat bij de gebouwde brug tussen gemeente en waterschap nieuwe emergenties tevoorschijn kwamen waarop, achteraf gezien, onvoldoende adequaat werd ingespeeld.

De ideeën rondom Collendoorn bleven uiteraard niet binnen de muren van het gemeente- en waterschapshuis. De lokale bevolking was nog voor het proces werkelijk begon in staat van paraatheid. In de lokale nieuwsbladen verschenen artikelen en verontruste mensen belden het waterschap.

Vooral rondom de aanleg van een ecologische verbindingzone was veel weerstand bij de lokale gemeenschap. Na een aantal debatten en twee referenda werd besloten het besluit over de locatie van de verbindingzone uit te stellen. Dit haalde de urgentie weg bij gebiedsontwikkeling Collendoorn, omdat juist de ecologische verbindingzone een schakelstuk was met de wateropgaven van gemeente en waterschap. Het vooronderstelde open venster van mogelijkheden na de bijeenkomst was gesloten. Op dat moment hadden beide partijen kunnen besluiten alleen verder te gaan met het realiseren van de eigen doelen. Door de verwevenheid van de doelen (waterberging, recreatie en industrie) en ook mede door de gezamenlijke gebiedsvisie werd besloten te wachten en niet alleen verder te gaan.

Door het opstellen van de visie en de onverwachte reactie van politiek en publiek

werd het duidelijk dat er geen ruimte was voor actie, maar dat men moest inhouden. Ook het nalaten van actie is een karakteristiek van goede *timing*. Door niet krampachtig vast te houden aan het gebiedsplan ontstond ruimte voor actie. Deze ruimte heeft ertoe geleid dat inzichten, ideeën over doelstellingen, oplossingen en samenwerking nu in een ander project (Vechtpark) toegepast worden. De gemeente Hardenberg en Waterschap Velt en Vecht vormen hier samen een programmabureau: een idee voortkomend uit de ontwikkelingen rondom de gebiedsvisie. Dit was mogelijk omdat juist door de complexiteit van de context hier wel 'onverwacht' de verschillende stromen samenvielen. Door de ontstane ruimte in de ontwikkelingen rondom de gebiedsvisie kon met goede planning op het geopende venster worden ingespeeld.

Geconcludeerd kan worden dat het tijdig en op de juiste wijze inspelen op emergenties geen eenvoudig proces is. In dergelijke complexe situaties blijken zich steeds weer nieuwe spontane processen voor te doen, die opnieuw vragen om hierop 'in te spelen'.

Jaap Evers en Wim van Leussen
(Universiteit Twente)
Hannah Ietswaart
(Waterschap Velt en Vecht)

NOTEN

* 'Window of opportunities' in: Kingdon J. (1984).
Agendas, alternatives and public policies. Boston:
Little, Brown.

Tijdens het 'Leven met Water'-project over interactieve uitvoering bleek dat veel mensen een onprettig gevoel van onzekerheid hebben bij het idee dat de uitkomst van een complex integraal waterproject niet te voorspellen is. Het is inderdaad onzeker, maar dat wil nog niet zeggen dat je geen plan moet of kunt maken. Een plan is uitermate belangrijk als richtinggever en biedt een basis voor de projectorganisatie. Het is het vaartuig om de (onbekende) route te bevaren. Een goed plan organiseert samenspel. Maar er is wel ruimte nodig voor planning: op het juiste moment kunnen inspelen op emergentie, wanneer zich een mogelijkheid voordoet.

De les uit het voorgaande artikel was dat een plan niet de norm moet zijn. Dat leidt tot zogeheten koude lassen, waardoor niet adequaat kan worden omgegaan met de hedendaagse ruimtelijke en bestuurlijke complexiteit. In dit artikel hebben we laten zien dat in zulke complexe situaties door samenspel en planning het proces in een versnelling kan komen. Dat gaat niet zonder afspraken tussen de belanghebbenden. Emergente ontwikkelingen in de context van het proces kunnen zowel mogelijkheden als bedreigingen bieden. Het niet grijpen van die mogelijkheden leidt veelal tot een anticlimax. Het volgende artikel in deze reeks zal dieper ingaan op het creëren van flexibiliteit in je plan, zodat emergentie toegelaten kan worden in het proces.