

# Over 'koude lassen': interactieve uitvoering (1)

Of het nu gaat om grote deltawerken, waterberging in achtertuinen, natuurontwikkeling of innovaties in de waterketen: ideeën zijn er genoeg. Wie de H<sub>2</sub>O's van afgelopen jaren doorbladert, ontwaart een wereld aan concepten waarmee watersystemen duurzamer zijn te maken en antwoorden zijn te formuleren op klimaatverandering. En vaak is er nog wel een proefproject te vinden waar deze concepten worden uitgetest. Maar wat gebeurt daarna? Hoe zijn nieuwe benaderingen en technieken daadwerkelijk grootschalig te implementeren in de dagelijkse praktijk? Hoe is te voorkomen dat prachtige ideeën sterven in schoonheid? Om verder te komen dan plannen alleen is de werkwijze van 'interactieve uitvoering' ontwikkeld, waarover voor het eerst is gepubliceerd in H<sub>2</sub>O in augustus 2002. In een serie van vier artikelen presenteren ondergetekende resultaten van het 'Leven met Water'-project waarin interactieve uitvoering nader is verkend. De aandacht richt zich daarbij primair op projectleiders bij waterschappen en de wijze waarop zij omgaan met complexe projecten in het landelijke gebied.

Waterbeheer wordt steeds complexer. Dat wil zeggen: er worden grenzen geslecht. Meer onderwerpen worden met water verbonden en meer mensen worden betrokken bij de planvorming, de uitvoering en het beheer. Ook is waterbeheer niet alleen meer dienend, maar stelt het omwille van een duurzame ruimtelijke inrichting ook eisen. Deze toenemende complexiteit vraagt om reflectie op onze huidige manier van werken. Wie in deze omgeving 'even een project wil realiseren' komt vaak van een koude kermis thuis. Halverwege de jaren '90 is daarom de procesfilosofie van interactieve uitvoering uitgedacht. Het is een reactie op interactieve planvorming, want - zo leerde de praktijk - draagvlak voor een plan wil nog niet zeggen dat dat ook geldt voor de uitvoering ervan. Veel superinteractieve plannen zijn nooit uitgevoerd.

De kerngedachte is dat we minder serieel moeten werken en meer parallel. Serieel werken wil zeggen dat we processtappen formuleren en vervolgens na elkaar uitvoeren. Eerst stap 1, dan stap 2, etc. Deze werkwijze is diep ingesleten in onze cultuur. Bij parallel werken worden sporen naast elkaar gevolgd. Het credo is dan ook 'niet na elkaar, maar naast elkaar'. Interactieve uitvoering wil niet zeggen dat we nu met z'n

allen parallel moeten gaan werken, maar dat we de sterke punten van serieel en parallel werken moeten combineren. Je komt dan uit op een netwerkbenadering. De stelling is dat op deze wijze beter is om te gaan met de toegenomen complexiteit van het waterbeheer.

De voorbeelden van interactieve uitvoering tot nu toe worden vooral aangetroffen in het stedelijke gebied. In het 'Leven met Water'-project wordt de aandacht gericht op het landelijke gebied. Projectleiders bij waterschappen staan voor de opgave in het landelijke gebied projecten te realiseren die niet direct enthousiasme oproepen bij alle betrokken actoren. Vaak is sprake van een grote afhankelijkheid van mensen die wonen en werken in het gebied. Een gedragen plan maken is dan al lastig, laat staan de daadwerkelijke implementatie ervan.

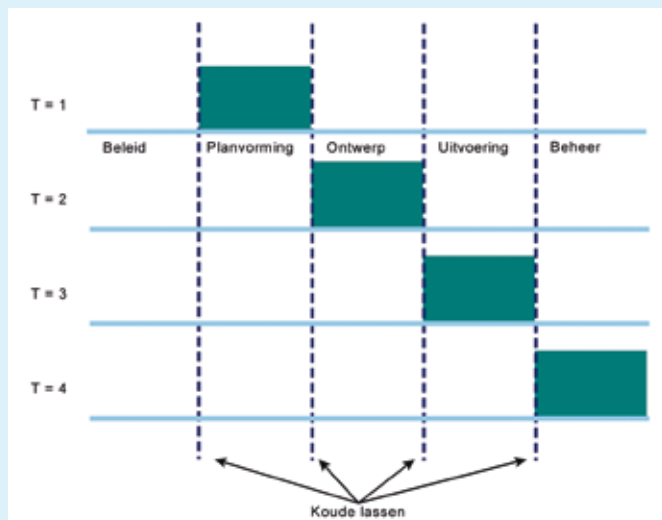
In het 'Leven met Water'-project hebben wetenschappers en waterschappers samen gewerkt aan een uitwerking van interactieve uitvoering, lerend van projecten die zich in de praktijk voltrekken. De centrale vraag was: hoe kom je tot een succesvolle implementatie van complexe waterprojecten in het landelijke gebied? Betrokken partijen zijn de waterschappen Veluwe, Groot Salland en Velt en Vecht en de universiteiten van Delft, Wageningen en Twente. De projectleiding lag bij adviesbureau Tauw.

## 'Koude lassen'

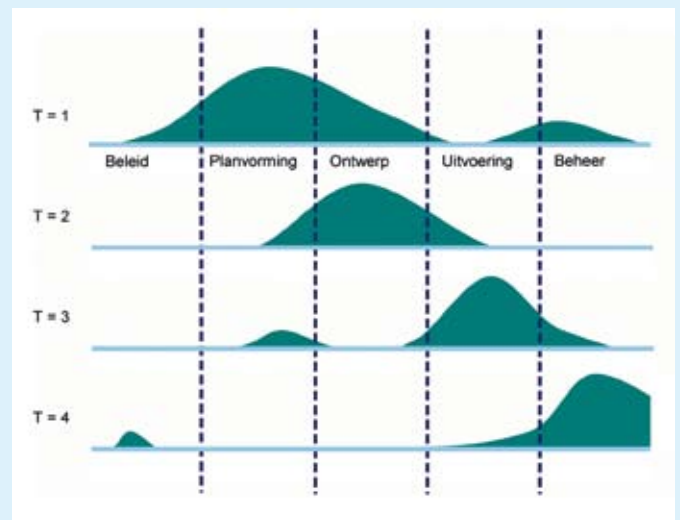
In afbeelding 1 zijn vijf fasen (stappen) weergegeven. Deze fasering is herkenbaar bij veel waterprojecten. Gedurende een project wordt een keten doorlopen van beleid naar planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer. Nationaal of Europees beleid, zoals het Nationaal Waterplan of de Kaderrichtlijn Water, vormt het vertrekpunt voor een planproces. Er worden doelen aan ontleend, die de gewenste toestand beschrijven. In het planproces worden pakketten van maatregelen samengesteld die de huidige toestand in overeenstemming moeten brengen met de gewenste. Na besluitvorming worden ontwerpen gemaakt en maatregelen uitgevoerd. Tot slot wordt de gewijzigde toestand overgedragen aan de beheerders.

Het serieel doorlopen van deze keten heeft zich in de praktijk bewezen als een sterk concept. Het biedt een zekere orde. Bij relatief eenvoudige waterprojecten (met een geringe afhankelijkheid van de omgeving) voldoet de aanpak dan ook prima. Het estafettestokje wordt doorgegeven van plannenmaker naar ontwerper, naar uitvoerder, naar beheerder. Ieder draagt met zijn of haar specifieke kennis bij aan het eindresultaat: een gemaal met voldoende capaciteit, een watergang met het juiste natte profiel of een dijk die voldoet aan de

Afb. 1: Bij een rigide toepassing van de seriële aanpak ontstaan 'koude lassen' op de fase-overgangen.



Afb. 2: Een beeld van een aanpak waarbij de verschillende fasen nog wel duidelijk herkenbaar zijn, maar er geen sprake meer is van 'koude lassen'.





**Waterprojecten in het landelijke gebied kenmerken zich al gauw door complexiteit. Deze foto is gemaakt bij de Eper beken in augustus 2002.**

nieuwe veiligheidsnorm. Efficiënt en goed te beheersen.

Maar als de afhankelijkheid van de omgeving groot is - en de complexiteit van het project toeneemt - ontstaan frustraties, vooral als de fasen 'koud' op elkaar aansluiten. We spreken dan over een zogenaamde koude las, wat staat voor het over de schutting gooien van expliciete producten bij de overgang van de ene fase naar de andere. Er is bijvoorbeeld sprake van een koude las als na een intensief proces het gebiedsplan wordt neergelegd bij de ontwerpafdeling die vervolgens autonoom aan de slag gaat met het omzetten van de ideeën in het plan naar een uitvoerbaar bestek. Ook is sprake van een koude las bij uitvoering van de in het bestek geformuleerde werkzaamheden door partijen die geen enkele betrokkenheid hebben gehad tijdens het voortraject.

De frustraties betreffen vaak:

- de interne strijd tussen de verschillende afdelingen (planvorming en uitvoering), omdat sturing plaatsheeft op deelresultaten en niet op het eindresultaat van een project;
- de misverstanden, doordat plannen anders worden ontworpen, uitgevoerd en beheerd dan de planmakers hebben bedoeld;
- de eindeloze hoeveelheid studies en onderzoeken, bedoeld om alle onzekerheden weg te nemen voordat bestuurlijke beslissingen worden genomen;
- het knellende keurslijf van vastgestelde ontwerpen, dat geen ruimte laat voor maatwerk en creativiteit bij de uitvoering;
- de langlopende interne en externe onderhandelingen, waardoor oorspronkelijk aanwezig enthousiasme wegsijpelt en verondersteld bestuurlijk en publiek draagvlak afkalft.

### Verwarmen van 'koude lassen'

De inzet van het 'Leven met Water'-project naar interactieve uitvoering was de zogeheten koude lassen warmer te maken oftewel het minder scherp maken van de overgangen tussen beleid, planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer bij een gebiedsgerichte aanpak. Daarbij kan het gaan om de inrichting van een wetering, het natuurlijker maken van beken of het realiseren van waterberging.

Dat klinkt logisch en vanzelfsprekend, maar de tendens is dat de lassen steeds kouder worden. Daar zijn verschillende redenen voor. Zo werpt de bouwfraude nog steeds een schaduw op het proces van planvorming tot en met de uitvoering, waardoor er minder ruimte is voor informele contacten en afspraken, en zorgen de regels voor Europese aanbesteding ervoor dat bij de grotere werken iedere uitvoerder het werk moet kunnen uitvoeren. Tevens maken trajecten voor vergunningen en subsidies het moeilijk om na aanvraag en toekenning wijzigingen door te voeren, ook al resulteren deze in betere en goedkopere resultaten. Als gevolg daarvan wordt in de keten van beleid tot en met beheer de creativiteit opgehoopt in de eerste fasen, waarna de plannen 'domweg' moeten worden uitgevoerd en de gerealiseerde objecten moeten worden beheerd.

Maar mensen zijn mensen. We zien dan ook dat waterschappers in de praktijk er alles aan doen om goed werk te leveren. Hierdoor krijgen ze projecten gerealiseerd die op papier kansloos zijn. In het 'Leven met Water'-project hebben we hiervan willen leren. Uit ons onderzoek bleek dat er in de praktijk voldoende ruimte is om 'koude lassen' te verwarmen en dat dit daadwerkelijk resulteert in een effectievere realisatie van plannen.

### Discussie

Medewerkers van universiteiten zijn in het kader van het onderzoek op bezoek gegaan bij de waterschappen en hebben tijdens een groot aantal gesprekken het verloop van enkele projecten gereconstrueerd. Dit waren niet alleen gesprekken in een kantoor. Ze zijn gezamenlijk het veld ingegaan om langs de waterkant te reflecteren. De resultaten van de projecten zijn gedeeld tijdens de sessies met de *Community of Practice*, waarin alle betrokken partijen zitting hadden. Daarbij gingen waterschappers en wetenschappers onderling discussiëren over hoe het is verlopen, hoe het anders had kunnen gaan en wat meegenomen kan worden naar andere projecten. Dat bleek erg zinvol. In eerste instantie ging het stroef, want wetenschappers en waterschappers hebben sterk verschillende denkwerelden. Vanuit een wetenschappelijk perspectief wordt vooral gedacht in abstracties - concepten en theorieën - en worden de gesprekken gezien als gegevens voor het onderzoek. Waterschappers voelen de noodzaak om te leren en kwamen al snel met de vraag: "Wat hebben we hieraan?"

De behoefte bestond aan concreet handelingsperspectief. Door de verschillen in percepties heeft het ook wel gebotst. Er was tijd nodig om de deelnemers aan elkaar te laten wennen. Maar uiteindelijk ontstond een coöperatieve sfeer, waarbij wetenschappers en waterschappers elkaars taal gingen verstaan en spreken.

**Govert Geldof (Geldof c.s.)**

**Eric Versteeg en Roel Valkman (Taww)**

In de komende drie uitgaven van H<sub>2</sub>O worden door deelnemers aan het project, combinaties van waterschappers en wetenschappers, onderzoeksresultaten gepresenteerd, steeds rond een andere casus. Beschreven wordt hoe 'koude lassen' warmer zijn gemaakt en hoe dit heeft doorgewerkt in het proces. Het doel is lezers te laten reflecteren op hun eigen rol in het proces van beleid tot en met beheer bij complexe waterprojecten en om na te gaan of sprake is van 'koude lassen'. En welke ruimte is er aanwezig voor het warmer maken van de lassen? De artikelen gaan over het omgaan en accepteren van onzekerheden in de uitvoering van complexe waterprojecten en gerelateerde thema's die gedurende het onderzoek centraal stonden: het inspelend op emergentie en het handelen op het juiste moment, flexibiliteit in het plan en het balanceren tussen openhouden en vastleggen én het borgen van publieke waarden door het maken van 'verweven' afspraken.