

‘Werkplaatsen’ om doelmatiger werken te leren

De opgaven in het waterbeheer zijn groot. In een maatschappij met een hikkende economie willen we doelen bereiken op het gebied van waterveiligheid, de waterketen - waarbij het begrip afvalwater wijkt voor grondstoffen - en de kwaliteit van de leefomgeving, met niet geringe KRW-uitdagingen en innovatieve ontwikkelingen in zowel het landelijke als het stedelijk gebied. Het begrip ‘doelmatigheid’ gaat hier als een speer doorheen. De opgaven moeten we op doelmatige wijze realiseren: kostenbewust, maar met volop ruimte voor innovatie. En daar wil het nog wel eens gaan schuren. Hoe dan ook, er tekent zich een toenemende complexiteit af. In dit artikel laten ondergetekenden de contouren zien van een werkwijze voor het hanteren van deze complexiteit en daarmee een mogelijk antwoord op de doelmatigheidseis. Deze werkwijze is fundamenteel anders dan benaderingen die in zwang zijn. De werkwijze komt tot leven in zogenaamde werkplaatsen.

Dit artikel bouwt voort op een studie voor ‘Leven met Water’ naar de betekenis van ervaringskennis voor het waterbeheer. Deze resultaten hebben we ook gepresenteerd in het artikel ‘Van weten naar kunnen’ in H₂O van 2010. Hierin beschrijven we dat ervaringskennis cruciaal is voor het succesvol handelen in complexe situaties. We zijn in het onderzoek, dat zich met name richtte op waterschappen, twee problemen tegengekomen. De eerste is het kwantitatieve probleem: de ervaringskennis neemt af. We zien vooral dat de gebiedskennis van ‘verworde mannen en vrouwen’ erodeert. Het tweede probleem is het kwalitatieve probleem. De ervaringskennis die er wel is - de waterwereld is nog gezegend - wordt te vaak moeizaam ingebracht. Dat komt doordat die ervaringskennis geïsoleerd raakt in ‘groepen’ (zie afbeelding 1). We noemen deze groepen ‘sferen’. Daarbinnen spreken mensen dezelfde taal en weten elkaar vaak goed te vinden. De ‘sferen’ blijken uit elkaar te groeien en zich verder op te splitsen. Waardevolle ervaringen van mensen uit de ene ‘sfeer’ dringen niet door tot mensen in de

andere ‘sferen en andersom’. Daardoor brokkelt de broodnodige samenwerking af.

Complex en ingewikkeld

Wat is hiervan het gevolg? Ingewikkeldheid. Bij veel projecten die we tegenkwamen zien we dat betrokken medewerkers en bestuurders verstrikt raken in een spaghetti van ingewikkeldheid. Daar waar ervaringskennis onvoldoende in het spel wordt gebracht, compenseren we dat door generieke principes te introduceren (zie afbeelding 2). Het betreft regels, jurisprudentie, protocollen, handboeken, beslissings-ondersteunde systemen, modellen, beleidsuitgangspunten en nog veel meer. Alle zijn bedoeld om eenvoudiger de weg te vinden door de complexiteit heen. Los van elkaar hebben ze vaak veel waarde, maar opgeteld vormen ze een onontwarbare kluit. Mensen in het veld verbazen zich weleens over wat zich afspeelt ‘op kantoor’.

Een praktisch ingestelde beheerder van een rwzi vertrouwt ons toe: “Ik weet niet wat ze doen op kantoor. Het enige dat ik weet is dat wát ze doen, dat doen ze heel erg traag.” Het

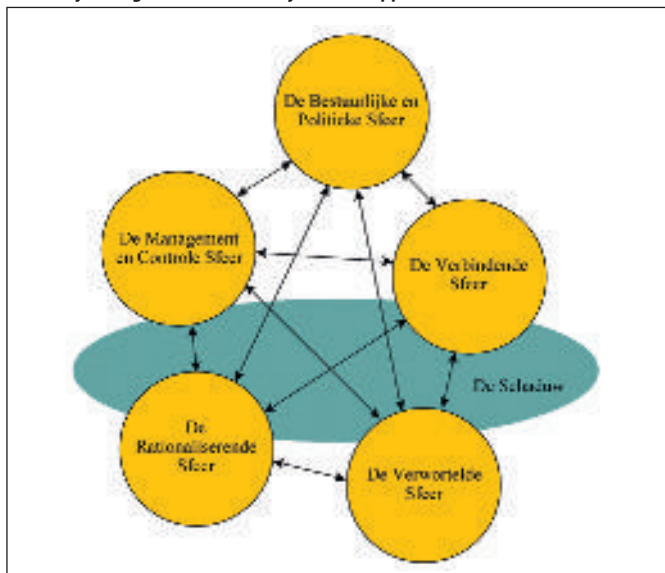
lijkt erop dat we ons steeds meer oriënteren op een papieren werkelijkheid en vervreemd raken van wat zich in de praktijk afspeelt. Illustratief is de volgende uitspraak: “Het doel van de KRW is om op tijd de rapportage in Brussel te hebben.” Uiteraard is wat we hier schrijven enigszins overdreven, maar het beeld roept wel veel herkenning op tijdens lezingen die we in het land geven en in het buitenland.

Organiseren

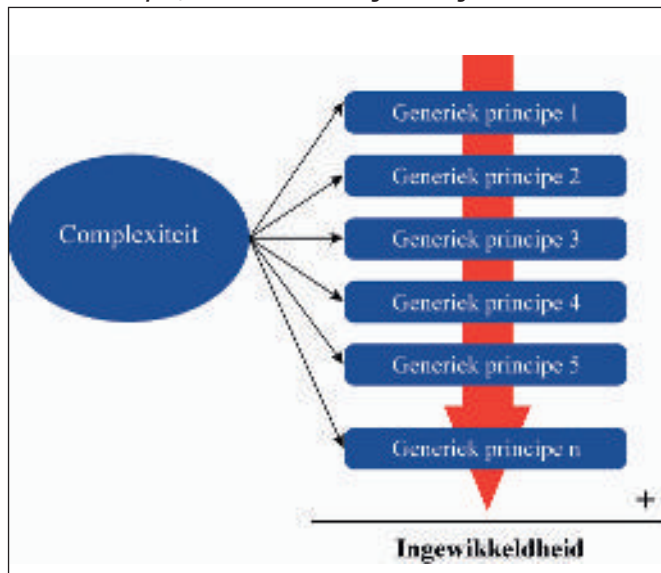
Bijzonder is om te zien hoe we bij complexe projecten binnen de waterwereld een organisatie optuigen met een project-, stuur-, klankbord- en enige werkgroepen. Kennelijk hoort dat zo. Deze groepen overleggen regelmatig met elkaar. Veel medewerkers zitten in meerdere projecten, dus slibt de agenda vol met overleg. Van elk overleg wordt een verslag gemaakt met actielijstjes en niet zelden is er onvoldoende tijd om acties daadwerkelijk uit te voeren. Iedereen heeft het “druk, druk en druk.” Het is de vraag of dit doelmatig is.

Uiteraard wordt er niet alleen vergaderd en overlegd. Om invulling te geven aan het

Afb. 1: Vijf waargenomen ‘sferen’ bij waterschappen en de ‘schaduw’.



Afb. 2: Het is complex, maar we hebben het ingewikkeld gemaakt.



integrale karakter van projecten worden werkbijeenkomsten georganiseerd. Daar wordt gediscussieerd en mogen deelnemers ideeën en opmerkingen plaatsen. En dan is het vaak teleurstellend hoe weinig hiermee wordt gedaan. Vaak tonen mensen tijdens de bijeenkomsten veel enthousiasme en komen ze met prachtige ideeën. Maar op de één of andere wijze raken deze ondergesneeuwd in de ingewikkeldheid. Een medewerker van een waterschap die volop betrokken is bij innovaties in de waterketen, vertelde dat weinig van wat wordt bedacht zijn weg naar de praktijk vindt.

Werkplaatsen

Om ervaringskennis in het spel te brengen en meer de complexiteit op te zoeken in plaats van de ingewikkeldheid hebben we een onderzoeksvorm ontwikkeld die we aanduiden als 'werkplaats'. We praten hier nadrukkelijk over onderzoeksvorm, omdat het niet een nieuwe werkvorm is waarmee alle problemen kunnen worden opgelost. Het is geen truc of instrument waarmee je voorspelbaar meer succes hebt. Het levert wel een andere grondhouding op waarmee we complexiteit benaderen. In de tabel vergelijken we een 'werkplaats' met werkbijeenkomsten zoals we die regelmatig tegenkomen. Daarbij is de werkbijeenkomst vaak een ontmoeting van één dag en de 'werkplaats' een serie bijeenkomsten verspreid over enkele maanden.

Klein, lokaal en concreet

Wellicht komt dit aspect van 'werkplaatsen' onlogisch over. We richten ons immers op complexe waterprojecten. Waarom dan klein? Is het dan nog wel complex? Ons antwoord: ja. Hoe klein een project ook, de volledige complexiteit komt wel in het spel. De complexiteit heeft namelijk niet zozeer te maken met de omvang van een project maar met de wisselwerking met de omgeving, de context. Binnen de 'werkplaatsen' laten we de context de context en proberen we deze niet binnen het project te trekken. Bij traditionele werkbijeenkomsten wordt integraal werken vaak vertaald met 'het zo compleet mogelijk zijn'. Er worden steeds nieuwe facetten en aspecten benoemd - "want die hebben ook een relatie met ons project" - en er wordt een opsomming gegeven van actoren die erbij betrokken moeten worden. Het compleet zijn lijkt dan een doel op zich. Bij een 'werkplaats' zit de crux in het lokale en concrete. Het gaat om projecten in de praktijk en de intentie is om in die praktijk daadwerkelijk iets te veranderen. Op zich is dat complex.



We oriënteren ons vaak op een papieren werkelijkheid, waardoor we oog verliezen voor wat in de praktijk gebeurt.

Op dit moment bevinden zich twee 'werkplaatsen' in de afrondende fase, één loopt volop en met een vierde zijn we juist begonnen. De onderwerpen variëren sterk. Tot nu toe gaat het om de wateroverlast rond een beek in Noord-Brabant, de aanbesteding met *best value procurement* van de renovatie van een rwzi, de overdracht van stedelijk water van gemeente naar waterschap en het vormen van een gebiedsteam.

Deelnemers

In de 'werkplaatsen' tot nu toe zitten zeven tot negen medewerkers en bestuurders, aangevuld met twee onderzoekers. Daarnaast worden zo nu en dan gasten uitgenodigd. Het is dus ook qua omvang klein van opzet. Belangrijk is evenwel dat tenminste vier van de vijf 'sferen' (zie afbeelding 1) vertegenwoordigd zijn. En dat is nieuw. We willen namelijk ervaringskennis laten stromen tussen de 'sferen'. In ons onderzoek tot nu toe hebben we gemerkt dat vooral de bestuurders en de medewerkers in het veld het meest op afstand worden gehouden. Van de medewerkers in het veld weten de meeste mensen het wel. Hun kennis wordt niet of nauwelijks benut, net zomin als de kennis van boeren en de mensen die wonen, werken en recreëren in de stedelijke omgeving. Zonde.

Maar velen zijn zich niet bewust dat door de vergaande rationalisering van het waterbeheer ook de invloed van bestuurders sterk wordt beperkt. "Zij mogen kiezen tussen 'ja' en 'ja graag'", zo stelde iemand. Bestuurders krijgen veel informatie maar zelden krijgen ze het echte verhaal te horen dat verscholen ligt achter tabellen, grafieken

en rekensommetjes. In de 'werkplaatsen' laten we mensen uit alle 'sferen' ervaringen uitwisselen; dat resulteert in spannende gesprekken.

De 'werkplaatsen' worden zo dicht mogelijk op het onderwerp georganiseerd, het liefst in het projectgebied. De veldverkenning speelt dan ook een belangrijke rol. Door in de praktijk te kijken en elkaar te bevragen komen de ervaringen in het spel. Dit lijkt logisch en eenvoudig uitvoerbaar, maar dat is het niet. Alleen mensen die regelmatig buiten zijn, zien veel als we het projectgebied bezoeken. Maar medewerkers die vooral op kantoor zitten en de wereld waarnemen via de beeldbuis, weten nauwelijks vragen te stellen. De ervaringen zijn tot nu toe wisselend. In het ene geval worden emotionele discussies gevoerd, in het andere zie je medewerkers bij veldbezoek zich onttrekken aan de groep om "even een telefoontje te plegen." Ook zien we medewerkers soms op afstand vanuit een buitenperspectief naar het project kijken om vooral te praten over wat anderen beter wel en niet kunnen doen. Op dit punt valt nog veel te leren. Vooralnog trekken we de conclusie dat gebrek aan gevoel voor de praktische realiteit een groot obstakel vormt voor doelmatig werken.

De narratieve benadering is zeer moeilijk, zo blijkt. Er is namelijk maar één manier om ervaring in het spel te brengen en dat is op de verhalende wijze. Een narratief is een verhaal. Zo lang mensen bestaan dragen ze ervaringskennis over door elkaar verhalen te vertellen. Dat proberen we in de 'werkplaatsen' ook voor elkaar te krijgen. Het blijkt echter dat veel mensen, vooral de hoogopgeleiden, daar moeite mee hebben en bij voorkeur op discursive wijze met elkaar de dialoog aangaan. In die redenerende benadering vertrek je vanuit de beschikbare informatie en probeer je stapje voor stapje op ordelijke wijze tot een oplossing te komen. Sommigen noemen dit "de rationele benadering." Maar omdat verschillende belangen spelen, eindigt deze benadering vrijwel altijd als een onderhandeling over de waarheid. Het is moeilijk, zoals gezegd, maar waar we in de 'werkplaatsen' het voor elkaar krijgen, ontstaan fantastische dingen. De deelnemers werken dan aan een gezamenlijk verhaal.

Vergelijking van de 'werkplaats' met de traditionele werkbijeenkomst.

werkbijeenkomst	'werkplaats'
integraal, compleet, ingewikkeld	klein, lokaal en concreet
met medewerkers uit verschillende disciplines of posities bij besluitvorming	met medewerkers en bestuurders uit tenminste vier van de vijf 'sferen'
over een project	binnen een project
discussie, veelal uitmondend in onderhandeling	narratieve benadering, werkend aan een gezamenlijk verhaal
focus op <i>logos</i>	focus op <i>ethos</i>
resultaat: een ontwerp of een plan	resultaat: een <i>speech act</i> , als startpunt voor sociale vernieuwing

Slimmer onze KRW-doelen halen

Over *ethos* kunnen we een boek schrijven. Voor ons ligt in dit begrip de kern van de sociale innovatie. We gaan in dit artikel even heel kort door de bocht. In onze 'werkplaatsen' streven we naar wijsheid. Aristoteles sprak ooit over *phronesis*: praktische wijsheid. Deze kent drie basis-ingrediënten: *logos*, *pathos* en *ethos*. Bij *logos* gaat het om logische consistentie, het inhoudelijk en rationeel beargumenteren van het handelen op basis van de geanalyseerde werkelijkheid. Bij *pathos* gaat het erom te handelen met gevoel, inleving en op basis van de ervaren werkelijkheid. Bij *ethos* gaat het om grondhouding, om persoonlijkheid. Deze gezindheid ligt ten grondslag aan het handelen van de mens en geeft er richting aan.

In ons onderzoek merkten we dat *ethos* een achilleshiel is voor waterbeheerders, op alle overheidsniveaus. Van *logos* krijgen we vaak een overdosis, niet zelden een bijdrage leverend aan de ingewikkeldheid. In de 'werkplaatsen' werken we aan een gezonde balans tussen deze drie, hetgeen in de praktijk betekent dat we vooral werken aan *ethos*.

Speech act als resultaat

Veel werkbijeenkomsten resulteren in een ontwerp of een plan. Dat is een intentie om wat te doen. Soms volgt een intentieverklaring, ondertekend door enkele partijen. Maar in 'werkplaatsen'; willen we een stap verder gaan, voorbij de intentie. Dan spreken we over een *speech act* oftewel een taalhandeling tussen voornemen en actie in. Hierin wordt op beeldende wijze bekrachtigd dat daadwerkelijk acties worden ondernomen. Daarom is het ook van belang dat de 'werkplaats' over een vraagstuk handelt dat klein, lokaal en concreet is. Voor een omvangrijk, globaal en abstract vraagstuk krijg je dat nooit voor elkaar.

Vooruitzicht

Ook al zijn we als onderzoekers ruim 20 jaar bezig met complexiteit, we hebben het gevoel dat we nog maar net begonnen zijn. In de lopende 'werkplaatsen' doen we dag in dag uit ontdekkingen en worden we ons steeds meer bewust van het feit dat we veel niet weten of kunnen weten. Maar we hebben wel het idee bevestigd gekregen dat je ten opzichte van de werkwijzen die in zwang zijn een fundamentele koerswijziging moet inzetten. De vorm van de 'werkplaats' is daartoe een fraaie openingszet. We vermoeden dat als waterbeheerders volharden in traditionele projectorganisaties met project-, stuur-, klankbord- en werkgroepen, de invulling van het begrip doelmatigheid nauwelijks verder komt dan enige kaasschaafbezuinigingen en de sociale innovaties die nodig zijn om tot technische innovaties vorm te geven, niet van de grond komen. In een mist van ingewikkeldheid kunnen we dan heel lang naar elkaar blijven wijzen en roepen van "we moeten dit" of "we moeten dat", maar dan blijven we hangen in de groef van de *logos*.

Govert Geldof, Albert Cath, Gijsbert van der Heijden en Roel Valkman

De invoering van de Kaderrichtlijn Water heeft het ecologisch waterbeheer weer op de bestuurlijke agenda gezet. Dat leidt er ontegenzeggelijk toe dat de ecologische kwaliteit van veel wateren verbeterd. Om grotere stappen te zetten in de waterkwaliteitsverbetering blijft echter extra inzet nodig. De doelen en maatregelen zijn nog niet altijd goed op elkaar afgestemd en de uitvoering van de maatregelen loopt achter op schema. Een herijking van de doelen en maatregelen kan plaatsvinden in de tweede generatie stroomgebiedsbeheersplannen. Inmiddels zijn er ook meer instrumenten en is ook meer kennis beschikbaar om dit te faciliteren. Maar we zijn er nog niet. Met dit artikel pleiten ondergetekenden voor een herbezinning op de inzet van het gereserveerde KRW-budget met het oog op doelmatigheid en wat haalbaar en betaalbaar is.



Een natuurlijk ingerichte bypass is alleen bij hogere afvoeren in gebruik. Het is voldoende voor vismigratie. De rest van het jaar fungeert de laagte als een beekmoeras (foto: Hans de Mars, Royal HaskoningDHV).

Voor het realiseren van de KRW-doelen heeft Nederland voor ongeveer vier miljard euro aan maatregelen gedefinieerd. Hieronder vallen veel inrichtingsmaatregelen, zoals het hermeanderen van beken en de aanleg van natuurvriendelijke oevers langs kanalen en vaarten. De waterbeheerders zijn hard aan de slag om deze te realiseren. Men ziet echter steeds meer in dat een deel van de investeringen niet bijdraagt aan het bereiken van het ecologisch doel. In een kosten-batenanalyse van STOWA wordt de potentiële misinvestering geschat op circa 15 procent¹. Wat is de oorzaak van deze discrepantie tussen maatregelen en doelen en wat kunnen we er aan doen?

Doelen worden niet gehaald

Op de eerste plaats zijn de doelen (GEP's) met veel informatie van deskundigen opgesteld en gekoppeld aan maatregelen. Dit was toen (2006-2009) de enige methode, omdat er geen goede instrumenten tijdig beschikbaar waren om dit kwantitatief te

doen. Uit de Ex ante evaluatie KRW van het PBL^{2,3} is naar voren gekomen dat we de huidige doelen met het vastgestelde maatregelenpakket niet overal gaan halen. Het ontbreken van voldoende kennis van het watersysteem en de effectiviteit van maatregelen zijn hier de belangrijkste oorzaken van. De basis onder deze voorspelling was het Expertsysteem Ecologische Effecten (EEE2). Dit instrument is inmiddels ook regionaal toegepast bij enkele waterschappen⁴.

Ook deze gedetailleerde analyses bevestigen dat niet alle doelen haalbaar zijn met de huidige vastgestelde maatregelpakketten. Deze pakketten bevatten vooral maatregelen met betrekking tot de inrichting van watersystemen, terwijl andere ecologisch relevante sturende factoren onderbelicht blijven. Lang niet overal zijn daardoor evenwichtige combinaties van maatregelen voorgesteld. Er is vooral beperkte aandacht voor een natuurlijker peilbeheer en ecologisch onderhoud (maaien en baggeren)