

Interactieve uitvoering vraagt om andere afspraken (4)

De kerngedachte van interactieve uitvoering is dat waterschappen de vaak strikte scheiding tussen projectfasen van planvoorbereiding, ontwerp, uitvoering en beheer rigide hanteren. Door deze zogeheten koude lassen te verwarmen, vergroot de flexibiliteit van een project. Dit biedt mogelijkheden om in te spelen op de verschillende belangen van bestuurders, beleidsmedewerkers, projectleiders die zich bezighouden met de uitvoering, onderhoudsmedewerkers, ingezetenen én de beschikbaarheid van grond. Deze flexibiliteit heeft echter een prijs. De 'koude lassen' tussen projectfasen representeren vaak momenten van (formele) besluitvorming en het definitief maken van afspraken over geld, doelstellingen en maatregelen. Bij het opwarmen van 'koude lassen' zullen dergelijke besluiten minder prominent worden. Maar hoe verantwoordt het waterschap dan haar publieke opgaven? In dit laatste artikel in de serie over interactieve uitvoering laten ondergetekenden zien hoe in het project 'Herinrichting Zandwetering' flexibiliteit is gerealiseerd en welke mogelijkheden en uitdagingen dit met zich meebrengt voor projectleiders.

De herinrichting van de Zandwetering, een 30 kilometer lange waterloop tussen Deventer en Zwolle, vormt één van de taken van Waterschap Groot Salland. In dit artikel richten we ons op aspecten van de voorbereiding en uitvoering van een deeltraject van de Zandwetering. In dit project is 'interactieve uitvoering' toegepast door het opstellen van een notitie van uitgangspunten. Deze kan worden gezien als een pakket van afspraken om onder meer gereduceerde waterafvoer, een goede ecologische toestand en efficiënt beheer in onderlinge samenhang te realiseren. Door hydrologen, ecologen en beheerders van meet af samen te laten werken in het projectteam, gaf de projectleider invulling aan de uitdaging om aspecten van planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer, gelijktijdig op te pakken en te versnellen. Dit heeft onder meer tot resultaat gehad dat de uitvoering is gefaseerd en dat de eerste fase - 2,5 jaar na het begin van de voorbereiding van het plan - in uitvoering is.

In het openingsartikel van deze serie (zie H₂O nr. 1 van 15 januari jl.) wordt gesteld dat een seriële projectaanpak moeilijk aansluit bij de toegenomen complexiteit van het waterbeheer. In plaats daarvan zouden projectfasen elkaar moeten overlappen om 'koude lassen' tussen projectfasen te verwarmen. Bij deze 'koude lassen' kan worden gedacht aan een bestuurlijk besluit over een Plan van Aanpak dat de afscheiding markeert tussen de fasen planvoorbereiding en ontwerp, of toestemming voor een bestek dat de ontwerpfase scheidt van de uitvoeringsfase.

Deze formele momenten rondom besluiten en procedures hebben in een seriële aanpak een belangrijke functie: zij borgen in de huidige waterschapsorganisatie namelijk dat een project voldoet aan eerder gemaakte afspraken, publieke opgaven en doelstellingen (ofwel: publieke waarden). Het opwarmen van 'koude lassen' in waterschaps-

Voor de werkzaamheden aan de Zandwetering tussen Deventer en Zwolle.





Tijdens de werkzaamheden aan de Zandwetering.

projecten zorgt voor flexibiliteit. Dit biedt mogelijkheden om soms vooruit te schakelen en het proces te versnellen en soms terug te schakelen om eerdere afspraken te wijzigen op basis van voortschrijdend inzicht. Het bijstellen van die afspraken vraagt een flexibele opstelling van de projectleider, als spil tussen het projectteam en het bestuur, zo bleek tijdens de voorbereidingen van de herinrichting van de Zandwetering.

Afspraken over efficiënt onderhoud

Het opstellen van de notitie van uitgangspunten is nieuw voor het Waterschap Groot Salland en als eerste mijlpaal na het Plan van Aanpak een aanvulling op de gebruikelijke gefaseerde aanpak van projecten. Met deze notitie legt het dagelijks bestuur de uitgangspunten voor een project vast. Het doel is de verschillende beleidsopgaven in samenhang te brengen. Voor de Zandwetering waren dit niet alleen de wateropgaven voor kwantiteit en kwaliteit, maar ook de beleidsopgaven voor het beheer en onderhoud, landschapontwikkeling en recreatie. De uitgangspunten voor recreatie zijn ingebracht door de gemeente Deventer. De notitie van uitgangspunten geeft het kader waarbinnen een projectteam aan de slag kan met het opstellen van een inrichtingsplan voor de Zandwetering. Het idee is dat er voldoende vrijheidsgraden zijn om in het projectgebied tot maatwerk en snelle uitvoering te komen.

De notitie van uitgangspunten is voorbereid door het projectteam. Teamleden op het gebied van hydrologie, ecologie, ruimtelijke ordening, beheer en onderhoud zijn in gesprek gegaan over de afstemming van de beleidsopgaven en hebben daarover afspraken gemaakt. Door deze uitgangspunten vroeg in het project op papier te zetten, werden de contouren van de 'nieuwe' Zandwetering al snel zichtbaar: het aantal

hectare waterberging, een principeschets van het natte profiel en het streefbeeld voor de ecologische verbindingzone. Tegelijk zijn de vrijheidsgraden in beeld gebracht, bijvoorbeeld in een kaart met voorkeurslocaties voor grondverwerving. Dit creëert ruimte om later in het project, in gesprek met boeren en omwonenden, te zoeken naar concrete oplossingen en dus draagvlak.

Tot zover geen probleem. In de procedure voor vaststelling van de notitie van uitgangspunten door het dagelijks bestuur wordt echter een voorstel gedaan om de afspraken over de uitvoering van het onderhoud te wijzigen. Concreet maakt het managementteam bezwaar tegen de aanleg van een eenzijdige onderhoudsroute. Het managementteam heeft de voorkeur om het onderhoud varend uit te voeren. Eén van de argumenten is dat zo meer inpassingmogelijkheden ontstaan voor een recreatiepad langs de Zandwetering. In het projectgebied blijkt namelijk verzet te zijn tegen een recreatiepad direct langs de Zandwetering. Door nu af te zien van de onderhoudsroute, vervalt de mogelijkheid voor wandelaars om langs de Zandwetering te wandelen en - zo verwacht het managementteam - zal het draagvlak toenemen.

Het wijzigingsvoorstel van het managementteam geeft aan dat de notitie aanvankelijk niet als een samenhangend pakket maar als een opsomming van uitgangspunten wordt gezien. Maar volgens het projectteam ligt dat anders. In de eerste plaats is het projectteam gefrustreerd over het gegeven dat hun deskundige en inhoudelijke afweging, zoals die is vastgelegd in de notitie, in twijfel wordt getrokken. In de tweede plaats heeft het projectteam een aantal inhoudelijke bezwaren tegen varend onderhoud, waardoor deze optie in de bespreking in het projectteam al is komen te vervallen. De

maaiboot is in de ogen van het projectteam geen op zichzelf staand uitgangspunt, maar heeft een directe en ongewenste invloed op het ontwerp van de nieuwe Zandwetering. Zo verhindert varend onderhoud bijvoorbeeld versmallingen en verbredingen die nodig zijn voor het uitgangspunt om variatie in de stroomsnelheid te realiseren. Uiteindelijk wordt de notitie van uitgangspunten op voorstel van het managementteam aangepast. Aan het projectteam de opdracht om binnen deze uitgangspunten een inrichtingsplan op te stellen.

Drie kenmerken van afspraken over publieke waarden

Bij de uitvoering van waterschapsprojecten zijn vaak verschillende publieke waarden gemoeid. Zo kunnen in één project publieke waarden als waterkwaliteit, 'droge voeten', ecologische ontwikkeling en kostenefficiëntie een rol spelen. In het voorbeeldproject 'Herinrichting van Zandwetering' is vanaf het begin rekening gehouden met efficiënt beheer. In het projectteam werden de publieke waarden niet afzonderlijk van elkaar maar juist gelijktijdig in het project ingebracht. Het projectteam werkte daarom van meet af aan aan de invulling en afweging van de hydrologische, ecologische en beheergerelateerde publieke waarden die samenhangen met de herinrichting. De notitie van uitgangspunten vormt daarom een pakket van verweven afspraken over de invulling van publieke waarden.

De casus illustreert drie kenmerken van deze afspraken:

- Afspraken over de invulling van publieke waarden zijn sterk met elkaar verweven. Wanneer de verschillende afdelingen binnen het waterschap vanaf het begin bij een project zijn betrokken, worden de waarden die deze afdelingen moeten realiseren, in een vroeger stadium tegen elkaar afgewogen. Aan de ene kant kan hiermee worden voorkomen dat waardeconflicten in een later stadium de kop op steken. Aan de andere kant betekent dit ook dat de invulling van elk van deze waarden is uitgeruild tegen de invulling van andere waarden en belangen. Het pakket van afspraken dat uit dit proces voortkomt, kent dus een sterke interne samenhang;
- Afspraken over de invulling van publieke waarden verschillen in detailniveau. 'Normaal' worden afspraken over publieke waarden stap voor stap uitgewerkt en ingevuld. Anders dan bij zo'n seriële projectaanpak verschilt het detailniveau van afspraken nogal wanneer projectfasen gelijktijdig worden doorlopen. Zo laat deze casus zien dat de vorm van onderhoud al is uitgewerkt wanneer wordt gekozen voor varend onderhoud, hoewel de eigenschappen van het vaartuig nog onbekend zijn. Het natte profiel van de Zandwetering blijkt op dat moment echter nog niet in detail te zijn vastgelegd, waardoor ruimte bestaat om te zoeken naar alternatieve invulling; een combinatie van profiel en vaartuig;



Na de werkzaamheden aan de Zandwetering.

- Afspraken over de invulling van publieke waarden zijn nooit definitief. Wanneer projectfasen gelijktijdig worden doorlopen, zijn de afspraken over de invulling van publieke waarden nooit definitief afgetikt maar blijven juist voortdurend in beweging. In dit geval is efficiënt beheer al verschillende keren door projectteam, afdeling en managementteam besproken. Het projectteam moet nu verder met de invulling. Naar verwachting zal efficiënt beheer later in het proces opnieuw ter discussie worden gesteld, door de beheerder, bestuurder of misschien wel vanuit het oogpunt van recreatie. Dat is mogelijk doordat de besluitvorming niet gefaseerd verloopt. Daardoor biedt het proces ruimte om in te spelen op onverwachte risico's of mogelijkheden die zich gedurende het proces aandienen en kunnen alternatieve vormen van invulling worden voorgesteld.

Conclusie

Uit het kijken in de keuken van Waterschap Groot Salland blijkt dat afspraken over publieke waarden een sterke onderlinge samenhang hebben. De invulling van efficiënt beheer kan op een bepaald moment niet meer los gezien worden van de invulling van andere publieke waarden, zoals de hydrologische en ecologische uitgangspunten. Zo stelt de keuze voor onderhoud met een maaiboot bepaalde eisen aan het profiel. Dit profiel is op zijn beurt weer bepalend voor bijvoorbeeld de afvoercapaciteit en de gidssoorten die zich in het kanaal zullen vestigen. Hiernaast blijkt de invulling van beheer ook van invloed te zijn op minder watergerelateerde waarden, zoals de aanleg van recreatiepaden. Het projectteam heeft al dit soort hydrologische, ecologische, recreatie en beheerwaarden in hun onderlinge samenhang opgenomen in een pakket aan afspraken.

Mogelijkheden

Door vertegenwoordigers van de projectfasen direct bij het project te betrekken kan de scope ervan en de rolverdeling tussen de betrokkenen vroegtijdig worden vastgesteld. Deze aanpak biedt de projectleider de mogelijkheid om te anticiperen op belangen conflicten die een project in een later stadium zouden kunnen doen stagneren. Door alle belangen vanaf het begin van het proces met elkaar in contact te brengen, kan een evenwichtige afweging gemaakt worden over de invulling van publieke waarden die spelen. Dit creëert de flexibiliteit die nodig is voor onderhandeling over deze belangen en de mogelijkheid om alternatieven tegen elkaar af te wegen. Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd voor de invulling van het project.

Uitdaging

Deze aanpak stelt de projectleider ook voor een uitdaging. Door de projectfasering los te laten, krijgt hij of zij tegelijkertijd te maken met veel gerelateerde onderwerpen (onderhoud heeft direct te maken met de ecologische toestand en zelfs recreatie), verschillende partijen (teamleden uit alle geledingen van het waterschap, van algemeen bestuur tot beheer en onderhoud, en verschillende afdelingen van de gemeente) en verschillende waarden en belangen (waterkwaliteit, natuurdoelstellingen, recreatiemogelijkheden, privacy en efficiency).

Als gevolg van deze toegenomen complexiteit zullen de afspraken die worden gemaakt over de invulling van publieke waarden, sterk met elkaar verweven zijn. Het wijzigen van één afspraak zal dus ook implicaties hebben voor de overige afspraken. Het betrekken van beheer in de planvoorbereiding is dus niet vrijblijvend, maar draagt bij aan de complexiteit die wordt toegelaten in het project. Om recht te doen aan de deskundige en inhoudelijke

afwegingen die ten grondslag liggen aan de notitie van uitgangspunten, moet de invulling van de publieke waarden in samenhang worden besproken. Dit betekent dat ook 'kleine' wijzigingen in het bestaande afsprakenpakket overleg en onderhandeling met de belanghebbenden vergen. Het is daarom van belang dat de projectleider zicht houdt op de onderlinge samenhang van de afspraken en deze ook communiceert naar de hogere echelons binnen de organisatie.

Aanbevelingen voor projectleiders

- Afspraken over de invulling van publieke waarden zijn nooit definitief. Staar je als projectleider niet blind op gemaakte afspraken en blijf tot en met de uitvoering flexibel in het combineren van uitgangspunten en oplossingen;
- Afspraken over de invulling van publieke waarden zijn verweven. Breng daarom als projectleider de consequenties van kleine wijzigingen op het totale afsprakenpakket in beeld;
- Afspraken over de invulling van publieke waarden verschillen in detailniveau. Houdt daarom als projectleider zicht op conflicten die kunnen ontstaan wanneer publieke waarden worden ingevuld en zoek binnen de marges naar alternatieven of technische oplossingen.

Bertien Broekhans en Emiel Kerpershoek (TU Delft)
Pieter Lems (Waterschap Groot Salland)

Meer informatie over interactieve uitvoering kunt u vinden op www.interactieve-uitvoering.nl.