

Flexibiliteit én zekerheid in waterbeheer, het kán: interactieve uitvoering (3)

In complexe, gebiedsgerichte projecten staat een projectleider vaak voor een dilemma: moeten we keuzes snel vastleggen of juist mogelijkheden openhouden? Met openhouden creëer je flexibiliteit. Het geeft ruimte om in te blijven spelen op onverwachte ontwikkelingen in het planproces. Met snel vastleggen creëer je zekerheid. Het geeft je planproces richting en duidelijkheid. Ondergetekenden betogen dat de oplossing van dit dilemma ligt in het combineren van flexibiliteit met zekerheid. Aan de hand van een concreet waterschapsproject laten we zien dat dit combineren mogelijk is. We bieden bovendien ideeën die andere projectleiders kunnen helpen om ook in hun projecten flexibiliteit en zekerheid te combineren.

Steeds meer projecten worden interactief opgezet. Belangrijke redenen hiervoor zijn de complexe mix van problemen, doelen en belangen én de rol van andere partijen bij het maken en uitvoeren van gebiedsgericht beleid. In complexe projecten beïnvloeden steeds meer mensen het procesverloop en zijn er ook steeds meer oplossingsperspectieven voorhanden. Daardoor is de stuurbaarheid door een enkele actor laag. En is het zelfs begrijpelijk dat veel van deze projecten lang duren en soms zelfs niet tot uitvoering komen¹⁾. Dit leidt tot de vraag: hoe kan een waterschap slim sturen in dergelijke complexe processen?

Het belang van én flexibiliteit én zekerheid

Het voorgaande artikel uit deze reeks over interactieve uitvoering liet zien dat in complexe processen samenspel en timing van groot belang zijn²⁾. Dit vraagt om een flexibel planproces. Daarin heeft een projectleider de ruimte om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen in het project en de mogelijkheden die hier uit voortkomen te benutten. Dit kan leiden tot creatieve en onverwachte oplossingen en een hogere doelrealisatie. De kans dat plannen 'sterven in schoonheid' wordt dan kleiner. Het doel komt centraal te staan, niet het middel. In een planproces hebben alle partijen echter ook behoefte aan enige zekerheid. Wanneer je open laat hoe zaken in het verdere verloop van het project worden uitgewerkt en uitgevoerd, kan het planproces nog alle kanten op. Te veel openheid en flexibiliteit geeft daarom te weinig richting en houvast.

Flexibiliteit en zekerheid zijn beide nodig om belangen en ontwikkelingen om te zetten in concrete uitvoering. Dit lijkt in tegenspraak te zijn met elkaar. Dit is het echter niet. Want in complexe projecten zijn zekerheden vaak niet afdwingbaar, ook niet door een waterschap. Wanneer een waterschap hier toch nadrukkelijk naar op zoek gaat, komt men vaak niet verder dan het creëren van schijnzekerheden. En blijkt in het vervolg van het planproces dat draagvlak toch ontbreekt. In complexe projecten kan een waterschap dus niet alleen varen op zekerheid. Het moet ook varen op flexibiliteit.

Onzekerheden hanteerbaar maken

Wat betekent dit nu voor een projectleider die het planproces flexibeler in wil vullen? Hij of zij dient dan de met flexibiliteit gepaard

gaande onzekerheden acceptabel te maken voor het bestuur. Zodat het bestuur deze flexibiliteit gemakkelijker toe kan laten en er voldoende zekerheid blijft bestaan. Dit noemen we het hanteerbaar maken van onzekerheden.

Maar hoe kan een projectleider die onzekerheden hanteerbaar maken? Hieronder beschrijven we hoe een projectleider, in samenwerking met anderen, dit heeft aangepakt. Deze aanpak is sterk contextgevoelig, maar desondanks kunnen we hieruit een aantal generieke uitdagingen en strategieën destilleren. Dit kan andere waterbeheerders helpen hun eigen processtrategieën te ontwikkelen en deze goed af te stemmen op hun eigen project en hun eigen organisatie.

Het project Vaassense Beken

In het project Vaassense Beken staat de herinrichting van een aantal beken rondom de woonkern van Vaassen centraal³⁾. In vergelijkbare eerdere projecten werden belanghebbenden reeds in een vroeg stadium betrokken, maar de projectleider, zijn afdelingshoofd en zijn sectorhoofd ondervonden dat belanghebbenden zich in latere stadia toch vaak nog overrompeld voelden door eindontwerpen en ingetekende maatregelen. In hun ogen creëerde dit onnodig veel weerstand en kwam het waterschap hierdoor vaak toch weer in een verdedigende en negatieve positie terecht. In dit project heeft het waterschap bovendien zelf geen gronden in bezit. Hierdoor moeten veel maatregelen op basis van vrijwilligheid tot stand komen. Om de uitvoeringsgraad van het project te verhogen, wilde de projectleiding daarom het planproces anders inrichten dan gebruikelijk. Zij wilde beter aan kunnen sluiten bij belangen van eigenaren en omwonenden en beter in kunnen spelen op onverwachte ontwikkelingen. Zij wilde daarom een flexibeler planproces en dus 'koude lassen' verwarmen.

De projectleiding had hiervoor in eerste instantie twee globale vernieuwingswensen in gedachten. Ze wilde sneller uitvoeren door in deelgebieden te werken én een ruimer mandaat voor de projectleider. Deze vernieuwingswensen brachten extra onzekerheden met zich mee. De projectleiding ontwikkelde strategieën om deze hanteerbaar te maken. Vernieuwingen kregen een vorm die aansloot bij de wensen en behoeften van het bestuur.

De projectleiding zette de vernieuwingswensen zo succesvol om in werkelijkheid. Hieronder laten we zien hoe.

Sneller uitvoeren via deelgebieden

De projectleider wilde in zijn project de maatregelen waar snel overeenstemming over kon worden bereikt, ook snel uit kunnen voeren. Het waterschap zou de mogelijkheden dan snel kunnen benutten en zichtbaar maken. De 'koude lassen' tussen planvorming, ontwerp en uitvoering worden zo verwarmd. Het snel uitvoeren van deelmaatregelen zou echter leiden tot onzekerheid over de projectresultaten. Want wanneer de projectleider maatregelen al uitvoert voordat het gehele plan is uitontworpen, hoe kan hij dan de samenhang met het totale ontwerp garanderen? Het wordt zo voor een bestuur lastiger om de wenselijkheid van maatregelen te beoordelen. En omdat de uitvoering niet meer is geconcentreerd in een vooraf afgebakend gebied, is ook de voortgang van het project als geheel minder inzichtelijk. De projectleider en zijn direct leidinggevenden veranderden daarom de manier waarop doelen, overwegingen en resultaten werden verankerd in het planproces.

Opstellen van een raamplan met meerdere uitvoeringsbesluiten

Dit deden ze door een raamplan met meerdere uitvoeringsbesluiten op te stellen. Het raamplan was een eerste concretisering van de projectdoelstellingen voor het gehele plangebied. Hiermee ontstond een gebieds-specifiek kader. Dit kader werd vervolgens via deelgebieden uitgewerkt tot concrete uitvoeringsplannen (uitvoeringsbesluiten genoemd). De grootte, het aantal en de volgorde van de deelgebieden werden vooraf opengelaten en konden zo worden aangepast aan de wensen en mogelijkheden in het gebied. Met het raamplan werden de onzekerheden over de uitvoeringsresultaten hanteerbaar gemaakt: hiermee werden de wenselijkheid en de samenhang van de verschillende detailuitwerkingen gegarandeerd. De uitvoering van een 'gemakkelijk' deelgebied hoefde zo niet te wachten op het gereed zijn van de planvorming van de rest van het gebied en kon sneller worden uitgevoerd.

Doelgericht in plaats van aanpakgericht plannen en begroten

Kennis, overwegingen en resultaten werden ook anders verankerd door anders te



Één van de complexe knelpunten in het project Vaassense Beken: de wens tot 'onbeperkte vismigratie' lijkt te worden belemmerd door een molenplaats en een tuin.

plannen en begroten. Normaal gesproken werden de doelstelling en de voortgang van het project gekoppeld aan aantallen heringerichte beken. Nu werden deze gekoppeld aan heringerichte kilometers watergang per doelstelling. Elk jaar diende nu een vastgesteld percentage van deze doelen te worden gerealiseerd en niet meer één of meerdere gehele beken. In welk gedeelte van de beek er gewerkt werd of in welk project maakte nu niet meer uit. Alle beken zijn nu misschien pas in 2013 'af', maar voor die tijd is dan al veel gedaan, zonder dat het bestuur het overzicht hiervan verliest. Ook hiermee werden onzekerheden van een flexibeler planproces hanteerbaar gemaakt: door doelgericht te plannen en begroten bleef inzichtelijk in hoeverre het waterschap haar opgave binnen de gestelde termijnen realiseert.

Ruimer mandaat voor projectleider

Om bewoners nog directer te kunnen betrekken, wilde de projectleider een ruimer mandaat van zijn bestuur. Dit zou hem meer mogelijkheden bieden om flexibel in te spelen op wensen en ontwikkelingen in het gebied. Dit zou echter kunnen leiden tot onzekerheden over de grenzen van verantwoordelijkheden. Want beslist het bestuur dan niet meer over zaken als samenhang en details en kosten van maatregelen, maar de projectleider of belanghebbenden? De

projectleider en zijn direct leidinggevenden stuurden daarom aan op een iets andere invulling van verantwoordelijkheden.

Bestuur legt raamplan op

De projectleiding legde daarom eerst het raamplan voor aan het bestuur. Normaal gesproken oordeelt het bestuur pas over een plan op het moment dat de projectleiding het gehele plan tot in detail heeft ontworpen. Nu kreeg het bestuur de mogelijkheid om al vroeg te sturen in de manier waarop de projectleiding de doelen concreet uitwerkt. Het raamplan werd zo 'top-down' door het bestuur vastgesteld en opgelegd.

Bestuur laat de details aan het projectteam

Tegelijkertijd stuurde de projectleiding erop aan dat het bestuur de detailuitwerkingen die passen binnen het raamplan, automatisch zou accorderen. Met deze twee strategieën werden onzekerheden over de grenzen van verantwoordelijkheden hanteerbaar gemaakt: het bestuur besliste via het van bovenaf opgelegde kader over de hoofdlijnen van de uiteindelijke maatregelen en de financiële middelen. En bij het vaststellen van de uitvoeringsbesluiten controleerde het alleen of de concrete uitwerking met de bewoners binnen het kader van het raamplan valt. Met dit mandaat van het bestuur kon de project-

leiding in gesprek gaan met de belanghebbenden in het gebied. De projectleiding ging nu immers naar buiten met een globaal plan waarvan de details nog open lagen en waarbij de projectleider snel concrete toezeggingen kon doen.

Besluitvorming ondersteunen

Maar er was meer nodig. Het ruimere mandaat kon de projectleider veel vrijheid geven om aan te kunnen sluiten bij wensen en ontwikkelingen in het gebied. Deze vrijheid zou echter bij de projectleider en bij het bestuur kunnen leiden tot meer onzekerheid over elkaars intenties en capaciteiten. Het bestuur zou nu namelijk goedkeuring moeten geven aan een plan zonder dat volledig was uitgewerkt wat waar precies zou gaan gebeuren.

Anderzijds zou de projectleiding er nu meer dan voorheen op moeten vertrouwen dat de door haar gemaakte afwegingen en concrete afspraken met bewoners ook daadwerkelijk worden geaccordeerd door het bestuur zoals afgesproken in het raamplan. Voorheen bestond deze onduidelijkheid niet: de projectleiding kreeg een beperkt mandaat en het bestuur gaf alleen haar goedkeuring aan detailuitwerkingen. De projectleider en zijn direct leidinggevenden zochten daarom tevens naar een alternatieve basis voor vertrouwen.



Het aanleggen van een vistrap over een oorspronkelijk als bouwkegel gereserveerd stuk grond biedt echter uitkomst.

Vaststelling van het raamplan ondersteunen met doorkijk richting eindresultaat

Het geven van een doorkijk richting het eindresultaat bleek zo een alternatieve basis van vertrouwen. Deze doorkijk bestond uit streefbeeld(en) (tekeningen met een voorbeelduitwerking), een 'gereedschapskoffer' met maatregelen (door de projectleiding geselecteerde mogelijke maatregelen) en een globale kostenraming.

De genoemde eindbeelden gaven echter niet meer dan een indruk van het uiteindelijk beoogde resultaat. Ze vormden voor de projectleiding het vertrekpunt voor het opstellen van de uitvoeringsbesluiten. De hoofduitwerking werd hierdoor echter wel beter begrijpbaar en voorstelbaar voor het bestuur. Bestuurders en anderen zouden hiermee kunnen toetsen of hun eigen eindbeelden en intenties overeenkomen met die van de projectleiding, en vice versa. Hiermee werden de onzekerheden over elkaars intenties en capaciteiten beter hanteerbaar gemaakt.

Nauw en vroegtijdig betrekken van belangrijke spelers

De projectleider bouwde vertrouwen ook op door, meer dan anders, rechtstreeks contact te onderhouden met belangrijke spelers in het planproces. Via een externe projectgroep, aanvullende bilaterale contacten en het betrekken van een bestuurder bij een klankbordgroepbijeenkomst konden alle belangrijke spelers veel meer inzicht krijgen in de werkelijke inspanningen en afwegingen achter het ontwerpproces. Daarmee kwam niet alleen het eindresultaat maar ook het proces beter in beeld. Ook hiermee werden de onzekerheden over elkaars intenties en capaciteiten beter hanteerbaar gemaakt.

Een projectleider die de flexibiliteit in zijn planproces wil vergroten, kan dit dus realiseren door de onzekerheden die voortkomen uit het vergroten van flexibiliteit, hanteerbaar te maken. De belangrijkste aandachtspunten zijn hierbij: het verankeren van kennis, overwegingen en resultaten, het invullen van verantwoordelijkheden en het

tegelijktijdig opbouwen van vertrouwen. Hoe precies? Wel, daar zal een projectleider vervolgens zelf een geschikte invulling voor moeten vinden. Hij of zij moet dit namelijk zelf goed afstemmen op de eigen organisatie en de context van zijn of haar eigen project. De in dit artikel genoemde strategieën vormen hiervoor een praktische inspiratiebron. Het combineren van flexibiliteit en zekerheid is dus mogelijk. Het vergt echter wel maatwerk.

Het volgende, en laatste, artikel in deze reeks zal ingaan op het borgen van publieke waarden bij het omgaan met de vele onzekerheden in een complex planproces.

**Ronald van Buuren en Margit van Wessel
(Wageningen Universiteit)
Zeeger van de Koppel (Waterschap Veluwe)**

NOTEN

- 1) Geldof G. (2004). Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer. Op weg naar interactieve uitvoering.
- 2) Evers J., H. Ietswaart en W. van Leussen (2010). Inspelen op emergentie: interactieve uitvoering (2). H₂O nr. 2, pag. 24-26.
- 3) Evers J. en Z. van de Koppel (2009). Interactieve uitvoering van beekherstel in Vaassen. H₂O nr. 9, pag. 16-17.

Aanleveren artikelen

Het gebeurt helaas steeds vaker dat artikelen aangeleverd worden die nog niet compleet blijken te zijn of waarvan niet de definitieve versie verstuurd wordt. Dat schept verwarring en zorgt voor onnodig tijdverlies (als de redactie reeds begint met de verwerking van deze verhalen). Dit gebeurt tegenwoordig soms meerdere malen per dag! Een vriendelijk verzoek daarom uw bijdrage pas op te sturen als deze voor u definitief is en voorzien van eventuele illustraties conform de voorwaarden die de redactie hieraan stelt (hoge resolutie = 300 dpi en een formaat van 10 x 15 cm bij een liggende foto). Uiteraard dienen foto's en andere illustraties wanneer zij digitaal verstuurd worden, niet in een tekstbestand te zitten, maar in een los grafisch bestand (jpg-, excel-, tiff- of eps-bestand).