

Kennis over onderhandelen en *mediation* helpt Nederlands waterbeheer nationaal en internationaal

Waterbeheer ontwikkelt zich steeds meer tot een complex samenspel van technische specialisten en deskundigen op het gebied van communicatie en maatschappelijke verhoudingen. Hoe kunnen we voorkomen dat een aanzienlijk deel van deze nieuwe relaties niet duurzaam blijkt? Wat is de prijs - materieel en niet-materieel - van een x-aantal misverstanden, het langs elkaar heen werken, onenigheden en mogelijk zelfs tijdelijke scheidingen in het waterbeheer? Er zijn instrumenten beschikbaar die de faalkans in de prille samenwerking verlagen, zoals training in onderhandelingsvaardigheden en *mediation*-technieken. Inzet hiervan kan de internationale positie van de Nederlandse watersector verder versterken.

Passie belangrijkste succesfactor grootschalige waterprojecten' luidde de titel boven het verslag over de bijeenkomst 'De groene versnelling in water, aarde en samenleven' (zie H₂O nr. 11, pag. 6). De betreffende uitspraak van de directeur-generaal van het ministerie van LNV, Anita Wouters, kon op instemming rekenen van de aanwezigen.

Passie was ook waarneembaar en voelbaar bij de presentatie van het boek 'Het kan wel!' van Frans Evers en Lawrence Susskind op 23 april¹⁾. Deze belangrijke publicatie zet voor de Nederlandse markt de theorie en praktijk uiteen van de Mutual Gains Approach (MGA). Voor de praktijk zijn twaalf casussen gekozen uit de ruimtelijke ordening, waaronder de aanleg van de Tweede Maasvlakte en het beheer van de Horstermeerpolder. De theorie is gebaseerd op het Program on Negotiation: een samenwerkingsverband tussen de Universiteiten van Harvard en Tufts en het Massachusetts Institute of Technology.

Bij het zoeken naar de win-winopties blijken passie en charisma goede persoonlijke eigenschappen te zijn van procesbegeleiders. Daarnaast is het nodig dat de belanghebbenden beschikken over onderhandelingsvaardigheden en ook bereid zijn mee te doen aan de inzet van *mediation*-technieken als een (deel)proces dreigt vast te lopen.

Kennis inzetten

Bestuurlijke processen in het algemeen en zeker die in de ruimtelijke ordening vragen om samenwerking tussen verschillende sectoren. Een dergelijk proces draait meestal een aantal keren om de kern heen. Het faalrisico hangt af van hoe probleemgebieden doorlopen worden. Van belang is in het begin van het proces de pijnpunten op te zoeken en te benoemen en vervolgens zakelijk te onderhandelen wat nader onderzoek moet worden en hoe. Dit proces herhaalt zich als een andere partij aanschuift of een nieuw belang boven water komt. Op basis van de verdiepingslag kan een *pre-meditation* uitgevoerd worden voordat een mogelijk probleemzone bereikt wordt. *Mediation* kan dan toegepast worden als zich een conflict voordoet. De essentie van het proces is dat een potentieel conflict eerder benoemd en minstens gedeeltelijk opgelost wordt. Hierdoor verminderen de kansen op grote dispuuten of conflicten in de werkelijke gevarenczones.

Nederlandse rol

In Nederland is veel van de expertise over onderhandelen beschikbaar bij Clingendael. Clingendael is via de tweede auteur van dit artikel lid van het Steering Committee van het Processes of International Negotiation (PIN)-programma. Samen met de Technische Universiteit Delft en de Universiteit van Tilburg richtte Clingendael het Netherlands Negotiation Network (NNN) op, dat op 11 december haar tweede bijeenkomst houdt. Een deel van het programma zal gewijd zijn aan onderhandelingen over waterbeheer.

Praktijkervaring, zoals beschreven door Evers en Susskind, is in Nederland ook beschikbaar bij de Stichting Mediation in Milieu en Ruimtelijke Ordening. Deze organisatie viert 16 november haar tienjarig bestaan met een symposium over *mediation* en gebiedsgerichte aanpak. Hierbij zal de focus gericht zijn op de dossiers Natura 2000 en het grondwaterbeheer.

Tijdens recente bezoeken aan het Midden-Oosten en het Wereld Water Forum in Istanbul werd duidelijk dat de Nederlandse rol rond waterdiplomatie en onderhandelingen soms wel nadrukkelijk gevraagd wordt, hoewel Nederland daarom niet echt bekend staat. De Nederlandse rol in het sluiten van de Rijn- en Maasakkoorden en de vaststelling van de KRW-inhoud in combinatie met de ervaring als diplomatiek probleemoplosser kan de Nederlandse watersector beter vermarkten dan tot op heden gebeurt. Ons poldermodel geniet internationaal nog steeds aanzien. Bij nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld in het kader van DDD2012, om internationaal waterrecht, -diplomatie en -bestuur tot Nederlandse exportproducten te maken, is het zaak optimaal gebruik te maken van bestaande expertise. Onder de bestuurlijke watertaken (*watergovernance*) valt het voorkomen en oplossen van conflicten waarvoor instrumenten als *mediation* en onderhandelen essentieel zijn.

Ervaringen met internationaal onderhandelen en bemiddelen kunnen de internationale watergemeenschap helpen het eens te worden over agendapunten zoals het recht op water en de klimaatadaptatie, waarover regeringsleiders op het Wereld Water Forum geen overeenkomst konden bereiken. De discussie op dit forum liet zien dat water een belangrijk onderwerp is voor internationaal politiek overleg. Water is

naast energie, voedsel, levensonderhoud en gezondheid een fundamenteel onderdeel van de veiligheidskanten van het klimaatdebat. Onder het slecht te vertalen begrip 'securitization' wordt het proces bedoeld waardoor een zaak zoals het klimaatdebat in de sfeer komt van internationale veiligheid. 'Securitization' is een uiterste vorm van politisering dat de inzet van bijzondere middelen rechtvaardigt met een beroep op veiligheid. De vraag of waterdisputen tot gewapende conflicten leiden of dat water juist verbindend werkt, krijgt daardoor een ruimere inbedding in de discussie rond duurzame vrede door duurzame ontwikkeling. UNESCO heeft in 2000 het Project From Potential Conflict to Cooperation Potential opgezet juist om die verbindende werking van water te benadrukken. Brauch betoogt in het indrukwekkende 'Facing Global Environmental Change' ook dat het wetenschappelijke bouwwerk rond integrale 'securitization' zover staat dat er genoeg politieke acties geformuleerd kunnen worden³⁾.

Het tijdschrift 'International Negotiation' (JIN) wijdde dit voorjaar zelfs zijn gehele tweede nummer aan wateronderhandelingen: 'Negotiating International River Disputes to Avert Conflict and Facilitate Cooperation'⁴⁾. De redactie schetst onder andere een onderzoeksagenda die een uitdaging vormt voor de samenwerking tussen alpha-, beta- en gamma-wetenschappen: prioriteiten voor de gevolgen van klimaatverandering, de invloed van lokale politiek op mondiale onderhandelingen, waterkwaliteit en grensoverschrijdende aquifers. Echt nieuwe bevindingen zijn er niet, maar het nummer geeft een unieke inzicht op de huidige stand van de wetenschap aangaande conflict en waterbeheer en de in die context gehanteerde instrumenten als facilitering, bemiddeling en onderhandeling. De artikelen bevestigen dat conflicten en coöperatie in de watersector vaak naast elkaar bestaan. De redactie vergelijkt het met de co-existentie van eb en vloed en stelt dat de erkenning van deze samenhang het oplossingspotentieel vergroot. Hoe uit deze samenhang daadwerkelijke 'oplossingsenergie' gewonnen kan worden - in analogie met getijdenenergie - beschouwen wij als een uitdaging voor de Nederlandse watersector.

Het waternummer van JIN telt ook een bijdrage die direct voor Nederland relevant



Foto: Ebel Smidt

is. Jeroen Warner en Arwin van Buuren (Radboud- en Erasmus Universiteit) analyseren de Scheldeproblematiek⁵. Zeer interessant en actueel, omdat de 'broederlanden' België en Nederland hier toch een fiks dispuut hebben dat al vier eeuwen oud is en aan Zuid-Nederlandse kant veel meer emoties blijkt op te roepen dan aan Noord-Nederlandse zijde. Oude trauma's - als de voor het Zuiden zo ongelukkig verlopen Vrede van Westfalen en de voor het Noorden zo pijnlijke succesvolle Belgische Opstand - liggen verborgen onder de 'zakelijke' onderhandeligen van het heden.

Dat culturele dimensies en diverse soorten grenzen in het internationale watermanagement en op de weg naar duurzaamheid een belangrijke rol spelen, is internationaal bekend. Het cultuurmodel van Hofstede heeft Nederland op dit gebied bekendheid gegeven⁶. Volgens hem hebben Vlaanderen en Wallonië meer met elkaar gemeen dan Vlaanderen en Nederland. De oude grens van het Romeinse Rijk doet zich nog immer gelden. De naar Tbilisi vertrekkende Nederlandse consul-generaal te Antwerpen vertrouwde de auteurs van dit artikel onlangs toe dat hij na al zijn jaren bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging te Brussel pas in het Antwerpse met de wezenlijke verschillen geconfronteerd werd tussen de personalistische Vlaamse - en de zaakgerichte Nederlandse - cultuur.

Ten aanzien van water in algemene zin geldt dat Lida Schelwald-van der Kley en Linda Reijkerker een mooie bijdrage hebben geleverd met een handzaam overzicht van de invloed van cultuur op watermanagement⁷. Van oudere datum is de publicatie 'Culture and Negotiation, the Resolution of Water Disputes' van Guy Olivier Faure en Jeffrey Rubin⁸. Beide auteurs, behorende tot het PIN-programma van het International Institute of Applied Systems

Analysis, grijpen het thema water aan om de invloed van cultuur op onderhandelingsprocessen te verhelderen.

Synthese

Laten we terugkeren naar de vraagstelling. Kunnen de jonge Nederlandse partners uit de technische en bestuurlijke werelden in water, milieu en ruimtelijke ordening terugvallen op bewezen kennis en technieken of moeten ze het vooral hebben van hun passie? Er is voldoende kennis en ervaring in Nederland aanwezig die deze nieuwe partners in de aansturing van ruimtelijke ordening, water-, land- en milieumanagement kan helpen het roer recht te houden. En als het om maatwerk gaat, dan zijn er ook voldoende organisaties die loods en leveren om assistentie te verlenen bij de uitvoering van de moeilijke manoeuvres. Dat stimuleert de verbreding van de samenwerking tussen de technische en maatschappelijke specialisten die samen de lange Nederlandse traditie van waterbeheer en diplomatie op basis van kennis en passie handen en voeten hebben gegeven. Dit leidt tot nieuwe producten waarmee we internationaal voor de dag kunnen komen. Die ambitie willen wij ook helpen uitstralen⁹.

De relatie tussen water en onderhandelingen reikt echter verder dan de feitelijke bestudering van hun onderlinge samenhang in concrete situaties. Water is een metafoor voor het onderhandelingsproces zelf. Indien het proces van geven en nemen gezien wordt als de continu veranderende stroming van het water in de rivier - met wat het meeneemt als sediment en in oplossing -, dan zijn de oevers van die rivier de begrenzingen die het mogelijk maken dat dit water zijn volgende tussenstation in de eeuwige kringloop - de zee, een meer, gebruikers of de dampkring - op een effectieve manier bereikt. Zonder die begrenzingen zou dit

niet mogelijk zijn. Deze 'watermetafoor' maakt duidelijk hoe belangrijk het voor hedendaagse onderhandelingen is dat zij door limieten - de staat, internationale organisaties, met andere woorden door instituties - begrensd worden. Instituties beperken en scheppen mogelijkheden¹⁰ net als de fysieke begrenzingen van het watersysteem. Het zijn 'grote' mensen die de institutionele begrenzingen op belangrijke momenten in de geschiedenis versneld kunnen veranderen of juist bewaren. Zo konden Begin en Sadat dankzij de institutionele rol van de VN en de VS in 1978 vrede sluiten tussen Egypte en Israël. Symbolisch redde Hansje Brinker Nederland van de overstroming; in werkelijkheid hebben mensen als Lely en Stevin daarin een belangrijke rol gespeeld. 'Gewone' en 'grote' mensen samen bedenken en maken de kunstwerken in het natuurlijke watersysteem. De watermetafoor laat zien dat de interactie tussen instituties, mens en natuur de grenzen bepaalt van onderhandelingstrajecten. De metafoor maakt daarmee de samenhang tussen mens, proces en structuur duidelijk en verlevendigt de noodzaak 'regimes' te bouwen die de processen beschermen en het ingebakken wantrouwen tussen onderhandelaars compenseert met sterke structuren. Een watercasus is daarom meer dan een toevallige analyse van een speciale situatie: hij demonstreert ook een veel abstracter en algemener proces.

Ebel Smidt (SG/TU Delft)
Paul Meerts (Clingendael-IHE)
Pieter van der Zaag (IHE)

NOTEN

- 1) Evers F. en L. Suskind (2009). Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat.
- 2) Olsthoorn T. en E. Smidt (2008). The art and science of consensus building. Dutch Water Sector 2009-2010, pag. 73.
- 3) Brauch H. en U. Oswald Spring (2009). Towards sustainable peace for the 21st century. Chapter 99 in Facing global environmental change. Environmental, human, energy, food and water security concepts.
- 4) Zawahri A. en A. Gerlak (2009). Negotiating international river disputes to avert conflict and facilitate cooperation. International Negotiations nr. 2.
- 5) Warner J. en A. van Buuren (2009). Multi-stakeholder learning and fighting on the river Scheldt. International Negotiations nr. 2, pag. 419-440.
- 6) Hofstede G. (2001). Culture's consequences.
- 7) Schelwald-van der Kley L. en L. Reijkerker (2009). Water a way of life.
- 8) Faure G. en J. Rubin (1993). Culture and negotiation, the resolution of water disputes.
- 9) Olsthoorn T. en L. Verheijen (2008). Is waterbeheer een sociale wetenschap? H₂O nr. 4, pag. 22.
- 10) Giddens A. (1987). Social theory and modern sociology.