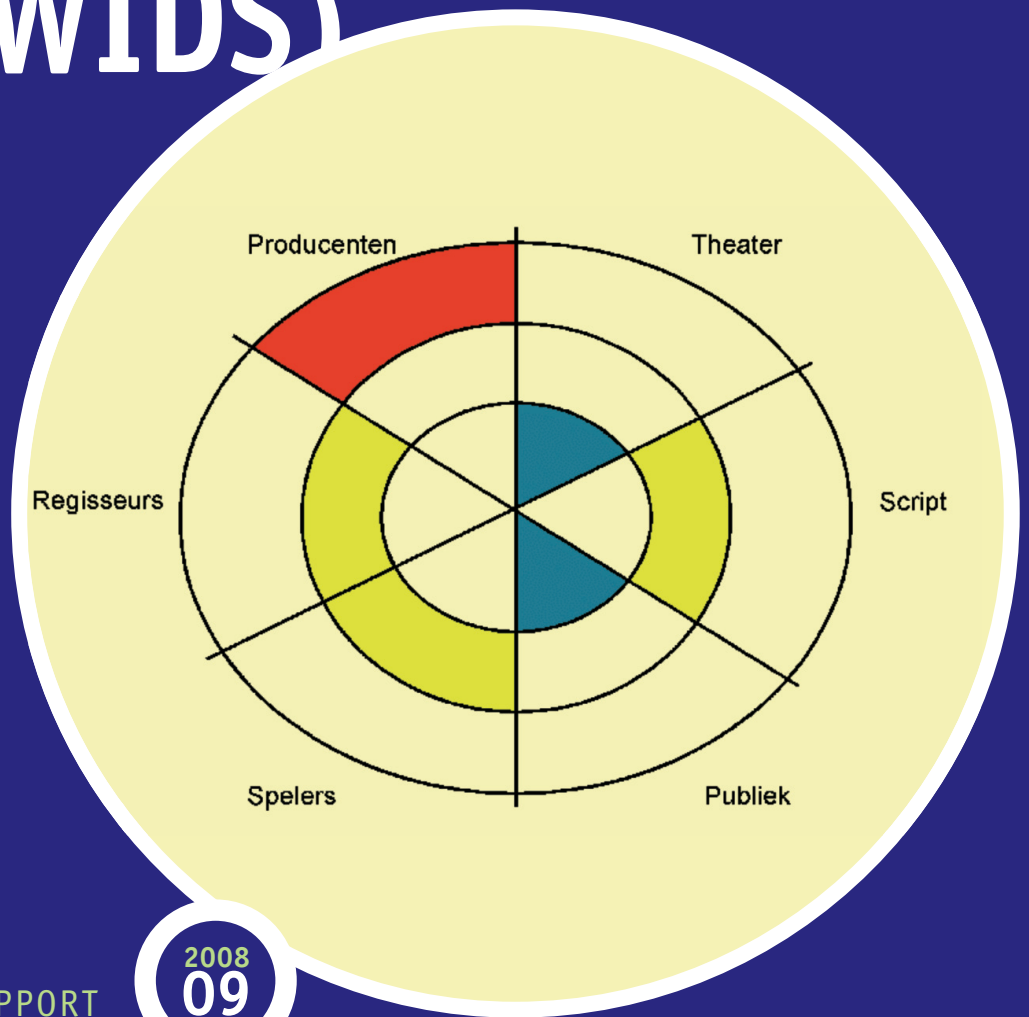


# HET WATERSCHAP IN DE STAD (WIDS)



RAPPORT

2008  
09

HANDREIKING VOOR WATERSCHAPPERS DIE AAN DE SLAG  
GAAN IN DE STEDELIJKE LEEFOMGEVING

HET WATERSCHAP IN DE STAD (WIDS)

HANDREIKING VOOR WATERSCHAPPERS DIE AAN DE SLAG GAAN  
IN DE STEDELIJKE LEEFOMGEVING

**RAPPORT**

2008

**09**

ISBN 978.90.5773.404.5



# COLOFON

UITGAVE STOWA, Utrecht 2007

AUTEUR(S)

Govert D. Geldof en Pieter Lems; TAUW  
Hans van Ees; RUG  
Frederique Six; VUA

PROJECTLEIDER

André Oldenkamp; TAUW

Aan dit project hebben een groot aantal medewerkers van drie waterschappen meegewerkt waaronder:

Dirk van Schie, Pieter van der Brugge, Jan Peter Speelman, Mirabel Loos; Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Piet Penninga, Jelmer Kooistra, Jan Egberts Eleveld; Waterschap Hunze en Aa's  
Roel Bronda, Hans Bousema, Henk van Hoeken, Ed Kramer; Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden

DRUK Kruyt Grafisch Adviesbureau

STOWA STOWA 2008-09  
ISBN 978.90.5773.404.5

# TEN GELEIDE

Waterschappers die in de stedelijke leefomgeving aan de slag gaan, hebben het niet eenvoudig. De vragen die op hen af komen worden lastiger en om tot gewenste resultaten te komen moeten ze steeds meer ballen gelijktijdig in de lucht houden. Deze handreiking helpt om te gaan met de complexiteit rond de stedelijke wateropgaven. Het doel ervan is waterschappers een instrument mee te geven waarmee ze zich scherper bezinnen op de menselijke dimensies van hun werk en daardoor in complexe stedelijke projecten effectiever kunnen opereren.

Het welslagen van een project is vanzelfsprekend niet alleen afhankelijk van de betrokken waterschapsmedewerker. Juist bij complexe projecten zijn er veel meer spelers die het spel bepalen. In die zin is dit rapport ook niet alleen voor waterschapsmedewerkers bedoeld maar zeker ook voor medewerkers van gemeenten.

Wie deze handreiking het meest zal gebruiken durf ik niet op voorhand te zeggen maar mensen met lijnverantwoordelijkheid en mensen die grotere processen en projecten leiden kunnen hier zeker hun voordeel mee doen. Het zijn juist deze mensen die medewerkers inzetten en bijsturen, moeten schakelen tussen bestuur en ambtenaren en bruggen moeten kunnen bouwen.

Ik wens u veel leesplezier en een vruchtbaar gebruik van deze nuttige handreiking.

Utrecht, juli 2008

De directeur van de STOWA

Ir. J.M.J. Leenen

# DE STOWA IN HET KORT

De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, kortweg STOWA, is het onderzoeksplatform van Nederlandse waterbeheerders. Deelnemers zijn alle beheerders van grondwater en oppervlaktewater in landelijk en stedelijk gebied, beheerders van installaties voor de zuivering van huishoudelijk afvalwater en beheerders van waterkeringen. Dat zijn alle waterschappen, hoogheemraadschappen en zuiveringsschappen en de provincies.

De waterbeheerders gebruiken de STOWA voor het realiseren van toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk juridisch en sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat voor hen van gemeenschappelijk belang is. Onderzoeksprogramma's komen tot stand op basis van inventarisaties van de behoefte bij de deelnemers. Onderzoekssuggesties van derden, zoals kennisinstituten en adviesbureaus, zijn van harte welkom. Deze suggesties toetst de STOWA aan de behoeften van de deelnemers.

De STOWA verricht zelf geen onderzoek, maar laat dit uitvoeren door gespecialiseerde instanties. De onderzoeken worden begeleid door begeleidingscommissies. Deze zijn samengesteld uit medewerkers van de deelnemers, zonodig aangevuld met andere deskundigen.

Het geld voor onderzoek, ontwikkeling, informatie en diensten brengen de deelnemers samen bijeen. Momenteel bedraagt het jaarlijkse budget zo'n zes miljoen euro.

U kunt de STOWA bereiken op telefoonnummer: 030 -2321199.

Ons adres luidt: STOWA, Postbus 8090, 3503 RB Utrecht.

Email: [stowa@stowa.nl](mailto:stowa@stowa.nl).

Website: [www.stowa.nl](http://www.stowa.nl)

# HET WATERSCHAP IN DE STAD (WIDS)

## INHOUD

	TEN GELEIDE	
	STOWA IN HET KORT	
<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>MENSENWERK</b>	<b>3</b>
<b>2.1</b>	Projectkenmerken	3
2.1.1	Percepties	3
2.1.2	Helderheid problemen en doelen	5
2.1.3	Rollen en verantwoordelijkheden	5
2.1.4	De opdracht van het waterschap	5
2.1.5	Onzekerheden	6
<b>2.2</b>	Proceskenmerken	7
2.2.1	Getemde en ongetemde vraagstukken	7
2.2.2	Participatie	9
<b>3</b>	<b>COMPETENTIES</b>	<b>11</b>
<b>3.1</b>	Inleiding	11
<b>3.2</b>	Over het onderscheid tussen rollen en taken	11
<b>3.3</b>	Bruggenbouwers	13
<b>3.4</b>	De waterschapper als competente bruggenbouwer	14
<b>3.5</b>	De positieve uitdaging van rolspanning, rolonduidelijkheid en rolconflict	15
<b>3.6</b>	Het schaap met de vijf poten	16

<b>4</b>	<b>COMPLEXITEIT EN REGIEMODELLEN</b>	<b>17</b>
<b>4.1</b>	Complexiteit en het theatermodel	17
<b>4.2</b>	Regiemodellen	22
<b>4.3</b>	Locatieontwikkeling en theatermodel	24
<b>4.4</b>	Riolering, zoals het was	25
	4.4.1 Karakterisering	25
	4.4.2 Uitwerking regiemodel op hoofdlijnen	26
<b>4.5</b>	Vier typologieën voor samenwerking	27
<b>5</b>	<b>RIOLERINGSPROJECTEN EN NIEUW BELEID</b>	<b>28</b>
<b>5.1</b>	Karakterisering	28
<b>5.2</b>	Uitwerking regiemodel op hoofdlijnen	30
<b>6</b>	<b>INRICHTING NIEUW STEDELIJK GEBIED</b>	<b>32</b>
<b>6.1</b>	Karakterisering	32
<b>6.2</b>	Uitwerking regiemodel op hoofdlijnen	33
<b>7</b>	<b>STEDELIJKE WATERPLANNEN</b>	<b>35</b>
<b>7.1</b>	Karakterisering	35
<b>7.2</b>	Uitwerking regiemodel op hoofdlijnen	36
<b>8</b>	<b>WATER IN STEDELIJKE VERNIEUWING</b>	<b>38</b>
<b>8.1</b>	Karakterisering	38
<b>8.2</b>	Uitwerking regiemodel op hoofdlijnen	39
<b>9</b>	<b>OP HOOFDLIJNEN</b>	<b>42</b>

# 1

## INLEIDING

*Waterschappers die in de stedelijke leefomgeving aan de slag gaan, hebben het niet eenvoudig. De vragen die op hen afkomen worden lastiger en om tot gewenste resultaten te komen moeten ze steeds meer ballen gelijktijdig in de lucht houden. Deze handreiking helpt om te gaan met de complexiteit rond de stedelijke wateropgaven. Het doel ervan is waterschappers een instrument mee te geven waarmee ze zich scherper bezinnen op de vele dimensies van hun werk en daardoor in complexe stedelijke projecten effectiever kunnen opereren.*

Het is nog niet erg lang geleden dat de taken en bevoegdheden van de waterschappen ophielden bij de grens van de bebouwde kom. Veel stedelijke gebieden waren ontpolderd, hetgeen inhield dat vrijwel alle watertaken op het bordje lagen van de gemeente. Stedelijk waterbeheer was toen vrijwel hetzelfde als rioleringsbeheer. In korte tijd is er veel veranderd en is gebleken dat het niet meevalt om waterambities te realiseren in een dynamische stedelijke omgeving waar water slechts één van de factoren is waarmee rekening moet worden gehouden. Voor waterschappen zijn water en waterbeleid de belangrijkste richtpunten, maar gemeenten hebben ook punten van zorg rond bijvoorbeeld woningbouwprogramma's, verkeer, lucht, sociale integratie en cultuur. Soms worden waterschappen daarbij gezien als organisaties die nauwelijks integraal werken, hoge eisen stellen en weinig financieel bijdragen, wat geen goede basis is voor samenwerking.

In het project WIDS – het Waterschap In De Stad – zijn enige samenwerkingsprojecten van gemeenten en waterschappen onder de loep genomen en kritisch geanalyseerd. Op basis van deze analyse is vastgesteld waar het fout gaat – of kan gaan – en is gezocht naar 'tips' om hier verbetering in aan te brengen. Voorliggende handreiking is daarvan het resultaat. Deze handreiking pretendeert niet compleet te zijn en richt zich met name op de menselijke aspecten van samenwerking, want daar valt nog veel te verbeteren. Kernbegrip is perceptie. Het is niet zelden dat waterschappen en gemeenten langs elkaar heen werken, omdat ze denken dat de percepties van rollen en verwachtingen hetzelfde zijn, terwijl dat absoluut niet het geval is. En aangezien mensen niet handelen op basis van informatie maar op basis van de perceptie die ze hebben van die informatie, lopen dingen vaak anders dan gewenst. De klassieke Romeinen wisten het al: je moet iets negen keer vertellen voordat de ander echt begrijpt wat je bedoelt. In onze huidige samenleving gaan we er te vaak van uit dat als we het eenmaal gezegd hebben, dat het dan op de juiste wijze wordt geïnterpreteerd en opgevolgd.

In deze handreiking wordt begonnen met het benoemen van enige aandachtspunten bij samenwerking tussen waterschappen en gemeenten (hoofdstuk 2). Het is een korte theoretische opsomming waarbij niet zozeer wordt stilgestaan bij technische aspecten van waterbeheer in de stad, maar bij menselijke aspecten. Uiteindelijk is veel van wat wel en niet lukt het resultaat van mensenwerk. De technische kennis is van belang, maar ook het vermogen kennis zo in te zetten dat er daadwerkelijk iets mee gebeurt. In vervolg daarop wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de benodigde competenties van waterschappers die actief betrokken worden



bij complexe waterprojecten in de stad. Zij moeten zogenaamde 'boundary spanners' zijn, ook wel bruggenbouwers genoemd. 'Boundary spanners' kijken verder dan eigen belangen. In hoofdstuk 4 wordt de theorie beschreven over complexiteit en regiemodellen. Om de complexiteit in beeld te brengen wordt het zogenaamde theatermodel geïntroduceerd, waarin voor zes projectkenmerken onderscheid wordt gemaakt naar relatief eenvoudig, complex en zeer complex. Essentie van het hoofdstuk is dat complexe en zeer complexe projecten om een andere regie vragen dan relatief eenvoudige projecten. Er worden drie regiemodellen beschreven: het functionele regiemodel (voor relatief eenvoudige projecten), het collaboratieve regiemodel (voor complexe projecten) en het communicatieve regiemodel (voor de meest complexe projecten). In dit hoofdstuk wordt het functionele regiemodel uitgewerkt voor "riolering, zoals het was." In de tijd dat waterschappen hoofdzakelijk een controlerende rol hadden in de stad en aan de hand van vergunningen invloed konden uitoefenen op het stedelijke gebied, kon worden volstaan met het functionele regiemodel. Deze uitwerking is de referentie voor de vier typologieën die daarna worden uitgewerkt en complexer zijn. Het betreft (1) rioleringsprojecten en nieuw beleid, (2) de inrichting van nieuw stedelijk gebied, (3) stedelijke waterplannen en (4) water en stedelijke vernieuwing. Deze vier typologieën van projecten worden in de hoofdstukken 5 t/m 8 gekarakteriseerd. De complexiteit ervan wordt beschreven en er wordt aangegeven hoe het regiemodel er op hoofdlijnen uit kan zien. De centrale boodschap daarbij is dat de vraagstukken te complex zijn om af te handelen via het functionele regiemodel. Het vraagt om extra competenties van de medewerkers die namens het waterschap stedelijke projecten begeleiden.

Tot slot vat hoofdstuk 9 de theorie en de wijze van hanteren ervan samen. Dit hoofdstuk schetst de rode draad van de voorgestelde werkwijze en biedt een geheugensteun als de theorie is weggezaakt. Daarbij moet steeds worden bedacht dat het theatermodel en de regiemodellen hulpmiddelen zijn. Het echte succes in de samenwerking hangt vooral samen met de competentie van de waterschapper om deze hulpmiddelen te kunnen gebruiken.

# 2

## MENSENWERK

*Wie in de praktijk van het stedelijke waterbeheer opereert, weet dat het goed uitrekenen van wat gedaan moet worden ontoereikend is om doelen gerealiseerd te krijgen. Er is meer voor nodig: inlevingsvermogen, gevoel voor verhoudingen, overtuigingskracht, etc. Uiteindelijk is het allemaal mensenwerk. En waar mensen elkaar goed begrijpen en goed samenwerken, kan meer worden bereikt. Dit hoofdstuk schetst enige factoren die bij de beschouwde projecten een rol hebben gespeeld.*

Als iemand van een waterschap op pad wordt gestuurd om samen met medewerkers van een gemeente vorm te geven aan duurzaam stedelijk waterbeheer, vraagt dat om een heldere opdrachtomschrijving en een helder beeld van problemen en doelen. Daarbij kan het zijn dat de gemeente een andere perceptie heeft van problemen en doelen dan het waterschap, hetgeen tot verwarring en zelfs tot ruzies kan leiden. En wat is de rol van de waterschapsvertegenwoordiger? Is het iemand die regie voert of 'slechts' iemand die adviezen geeft die de gemeente eenvoudigweg naast zich neer kan leggen? De gemeente immers maakt de dienst uit binnen de gemeentegrenzen. En wat te doen met participatie? Kunnen de meest duurzame – en kosteneffectieve – oplossingen worden berekend of komen ze voort uit interactie met een breed veld van actoren? Deze vragen moeten worden gesteld én beantwoord, vooral bij de wat meer complexe projecten. Het gaat erom in te zien dat het doorlopen van projecten mensenwerk is en een goed resultaat tot stand komt als én goede technische inzichten worden verkregen én op een goede manier wordt samengewerkt. Hoe complexer de problematiek, hoe hoger de eisen zijn die gesteld worden aan de waterschapsvertegenwoordiger in de stedelijke werkomgeving. In dit hoofdstuk worden karakteristieken van samenwerking tussen waterschappen en gemeenten kort gescand, onderverdeeld in twee subhoofdstukken: projectkenmerken (2.1) en proceskenmerken (2.2). Het project is de foto, het proces de film. Hoofdstuk 3 gaat in op de benodigde competenties van de waterschapper. Vooral in complexe projecten moet hij of zij een 'boundary spanner' zijn, oftewel een bruggenbouwer. De onderwerpen in dit hoofdstuk en hoofdstuk 3 leggen de basis voor de regiomodellen die beschreven worden in hoofdstuk 4.

### 2.1 PROJECTKENMERKEN

#### 2.1.1 PERCEPTIES

Zoals gesteld in de inleiding staat het begrip perceptie centraal in deze handreiking. Mensen reageren namelijk niet op informatie, maar op de perceptie die ze hebben van die informatie. Dat lijkt een open deur, maar in de praktijk gaan er veel zaken mis omdat medewerkers van gemeenten en waterschappen onterecht ervan uitgaan dat de anderen dezelfde percepties hebben. Ze gaan ervan uit dat anderen op dezelfde wijze denken, en dat is vaak niet zo. Een medewerker van het waterschap kan de perceptie hebben dat het bij een stedelijk project primair gaat om de waterkwaliteit, terwijl de gemeente de perceptie heeft dat de waterkwaliteit voor het waterschap belangrijker is. Zolang de percepties niet expliciet worden gemaakt,

kunnen waterschap en gemeente lange tijd langs elkaar werken en onenigheid in te laat stadium ontdekken. In de projecten die we bij “Het Waterschap in de Stad” (WIDS) hebben doorgelicht zijn we vele voorbeelden tegengekomen van verschillen in percepties die nooit expliciet zijn gemaakt en uiteindelijk hebben geresulteerd in tegenvallende resultaten. Vaak gaat het daarbij om de percepties van problemen, doelen, rollen en verantwoordelijkheden. In de paragrafen 2.1.2 en 2.1.3 worden ze iets verder uitgediept.

#### **EEN VOORBEELD: OVERSTROMINGSPERCEPTIE VAN BEWONERS**

Percepties zijn ‘beelden’ waarmee mensen hun omgeving interpreteren en begrijpen en zetten hen aan tot handelen. Ze worden door veel meer factoren bepaald dan ‘objectieve’ informatie die wordt aangereikt. Ze zijn persoonlijk van aard en contextgevoelig. Bijvoorbeeld, mensen hebben sterk verschillende percepties over risico’s. Stel, iemand komt te wonen in een straat waar na heftige buien de straat onder water komt te staan en waar gemiddeld eens per vijf jaar water de kelders instroomt. In de toekomst gebeurt het mogelijk nog frequenter. De perceptie die de persoon heeft van het overstromingsrisico hangt onder andere af van de tijd. Is het lang geleden dat er iets gebeurd is, of is er recent nog sprake geweest van overlast en schade? Het maakt ook uit of de persoon in kwestie er vrijwillig is komen te wonen en of er aan de gekochte woning veel voordelen verbonden zijn die het nadeel van de overlast en schade ruimschoots compenseren. De mate waarin de persoon door eigen handelen de schade kan beperken heeft ook invloed, net als persoonlijke karaktertrekken van de persoon zelf en de andere mensen in de buurt. Is er een klaagcultuur of ontstaat er juist sociale samenhang door de gebeurtenissen? Een ander belangrijk punt betreft de informatie die iemand krijgt over het overstromingsrisico. Was de persoon op de hoogte van het risico op het moment dat hij het huis kocht of werd hij er onaangenaam door verrast na de eerste felle zomerbui? Dit heeft in sterke mate invloed op de mate waarin hij of zij de gemeente en het waterschap vertrouwt. En het vertrouwen op haar beurt beïnvloedt weer de perceptie. Als personen medewerkers van overheden niet vertrouwen, vertrouwen ze ook niet de informatie die ze van hen krijgen. Tegen deze achtergrond is het verstandig niet uit te gaan van een te simpele opvatting over wat risico is.

#### **MAAK PERCEPTIES EXPLICIET**

Het is niet erg als percepties aan het begin van een project verschillen. Waterschap, gemeente en andere actoren beginnen met verschillende verwachtingen aan een project. Het is wel erg als de verschillen in percepties blijven bestaan en uiteindelijk als een sterke stoorzender doorwerken in het proces van samenwerking. Bij alle voor WIDS doorgelichte projecten was daarvan sprake. Veelal is er een idee aanwezig dat de betrokkenen op één lijn zitten. Bij navragen blijkt dat niet het geval te zijn.

Om een samenwerkingsproject beter te laten verlopen is het van belang aan het begin de percepties van de betrokken personen expliciet te maken. Blijkt dat opvattingen sterk verschillen en waterschap en gemeente met totaal verschillende verwachtingen aan tafel zitten, dan is er nog ruim tijd aanwezig nader tot elkaar te komen. Soms is het nodig het conflict te zoeken of een bestuurlijk overleg in te lassen.

#### **VERWACHTINGEN**

Iedereen die aan een project begint, heeft verwachtingen over het verloop. Deze verwachtingen worden in de loop van het proces bijgesteld. Vaak verwachten medewerkers van waterschappen en gemeenten dat een project goed wordt afgerond als inzicht is verkregen in de meest optimale oplossing. Daar moet iedereen het toch mee eens zijn? Dan is het ook niet nodig om ingewikkelde sociale processen te doorlopen, want de inhoud stuurt uiteindelijk

de samenwerking. Het blijkt dat dit slechts bij een beperkt aantal projecten het geval is. In de meeste projecten laat de meest optimale oplossing zich niet berekenen en bepaalt de kwaliteit van de samenwerking de kwaliteit van het verkregen resultaat. De rol die percepties daarbij hebben wordt daarbij regelmatig onderschat. Hoe eerder verschillen in percepties worden benoemd, hoe beter de mogelijkheden zijn om er wat aan te doen.

### **2.1.2 HELDERHEID PROBLEMEN EN DOELEN**

Van oudsher is stedelijk waterbeheer – en specifiek rioleringsbeheer – een technische discipline. In technische disciplines richt de aandacht zich op het vinden van optimale oplossingen. Als het probleem is dat er te veel water uit het rioolstelsel overstort op het oppervlaktewater, wordt gezocht naar mogelijkheden om deze te verminderen. Verschillende opties zoals het vergroten van de berging, het plaatsen van randvoorzieningen en het afkoppelen van verhard oppervlak worden dan tegen elkaar afgewogen. Maar als de problemen niet meer helder zijn – en dus ook de doelen – dan moet de werkwijze daarop worden aangepast.

#### **PERCEPTIES VAN PROBLEMEN EN DOELEN**

Waar het eenvoudigst iets aan gedaan kan worden is het verschil in percepties over problemen en doelen. Door elkaar te bevragen in de trant van: “wat is volgens jullie het probleem?” en “wat zijn jullie doelen?” kan worden voorkomen dat partijen langs elkaar heen werken. Vaak denken waterschappers primair in waterproblemen en waterdoelen. Medewerkers van gemeenten richten zich meer op andere aspecten van de leefomgeving en zien water meestal slechts als een onderdeel. Echter, het kan ook totaal anders zijn.

### **2.1.3 ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN**

In het project WIDS is aan medewerkers van gemeenten en waterschappen gevraagd wat hun rollen en verantwoordelijkheden zijn. Ook is gevraagd wat zij denken dat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van de andere spelers. Dat leverde een gekleurd beeld op. Vaak heeft men sterk verschillende percepties. Het meest opvallend is de perceptie van veel gemeentelijke medewerkers over de rol van medewerkers van waterschappen. Vaak gaat het om integrale projecten waar naast water vele andere aspecten worden belicht en ze verwachten van de waterschappers dat ze over de volle breedte meedenken en bijvoorbeeld verkeersdoelen afwegen tegen waterdoelen. Het wordt als storend ervaren als waterschappers zich beperken tot oppervlaktewater. Ook zijn er vaak te hoge verwachtingen over de financiële bijdrage van waterschappen. De waterschappers zelf vinden dat ze handelen vanuit een functionele democratie en dat ze in de problemen kunnen komen als ze brede interesse tonen. Vaak worden deze verschillen in percepties niet uitgesproken en ontstaan regelmatig irritaties. Helderheid hierover aan het begin van het project zorgt voor een gezondere basis voor samenwerking.

### **2.1.4 DE OPDRACHT VAN HET WATERSCHAP**

Wat is de opdracht die waterschapsvertegenwoordigers bij stedelijke projecten meekrijgen van hun directie en bestuur? Uit de interviews bij WIDS blijkt dat deze opdracht vaak diffuus is en uitsluitend afgestemd op waterbeleid. Dit biedt alleen een basis voor het opereren in relatief eenvoudige projecten. Opvallend is dat er vaak weinig duidelijkheid is over de wijze waarop het waterschap meefinanciert. Dit wordt in veel gevallen gezien als een aspect voor onderhandeling.

Voorafgaand aan een samenwerkingsproject is het raadzaam bij het waterschap intern een analyse uit te voeren over de wijze van samenwerking en het proces dat gewenst is om tot goede resultaten te komen. De volgende vragen zijn relevant:

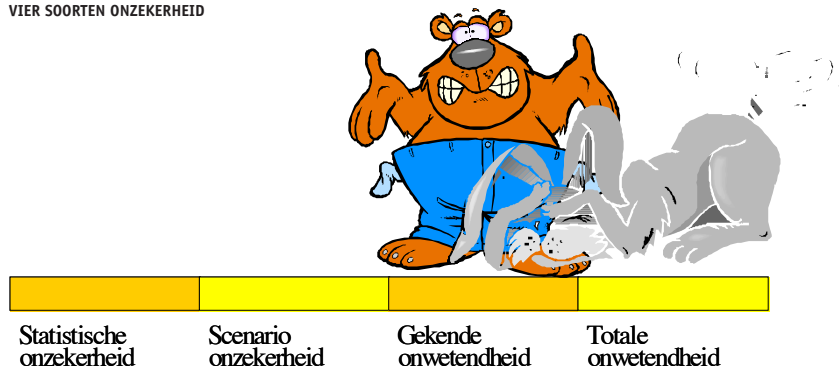
1. Wat is de vorm van de samenwerking? Is er sprake van coöperatie, conflict, coalitie of competitie? Afhankelijk van de vorm ligt de nadruk op communiceren, ruzie maken, coalities sluiten, netwerken en het elkaar beconcurreren. De opdracht die de vertegenwoordiger van het waterschap meekrijgt is hier sterk van afhankelijk
  2. Is er sprake van gedeelde belangen of is er sprake van tegengestelde belangen? Vooral als sprake is van tegengestelde belangen worden hoge eisen gesteld aan de waterschapper als onderhandelaar
  3. Is de samenwerking verplicht of vrijwillig? Is er een wet die samenwerking verplicht – zoals met de nieuwe Wet gemeentelijke watertaken – of is het een keuze om te gaan samenwerken? In het laatste geval is het vrij gemakkelijk voor de betrokken partijen om de samenwerking op te heffen of zich niet te houden aan afspraken
  4. Is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid of eenzijdige afhankelijkheid? Bij stedelijke vernieuwingsprojecten heeft het waterschap geen echte macht. Als een gemeente of een projectontwikkelaar geen waterambities heeft, wordt het moeilijk waterdoelen in bestaand stedelijk gebied te realiseren
- Bij coöperatie, gedeelde belangen, verplichte samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid kan het relatief eenvoudig zijn iets voor elkaar te krijgen. Is dit niet het geval, dan stelt dat hogere eisen aan de opdracht die de waterschapper meekrijgt.

### 2.1.5 ONZEKERHEDEN

Een proces verloopt beter als projectkenmerken expliciet worden gemaakt. Dat is de centrale boodschap in dit hoofdstuk. Wordt dit niet gedaan, dan ontstaat er veel onnodige ruis op de lijn en komt het watersignaal minder goed door. In dit kader is het ook zinvol stil te staan bij onzekerheden. Als een waterschapper wordt betrokken in een proces dat alle kanten uit kan gaan, is het goed een beeld te hebben van de onzekerheden.

FIGUUR 2.1

VIER SOORTEN ONZEKERHEID



#### VIER SOORTEN ONZEKERHEID

In figuur 2.1 zijn vier soorten onzekerheid weergegeven. Daarvan is de statistische onzekerheid voor veel medewerkers van waterschappen en gemeenten de meest vertrouwde. Bijvoorbeeld, ter verbetering van de waterkwaliteit is het gewenst de hoeveelheid overstortwater vanuit de riolering naar het oppervlaktewater te beperken. Maar hoeveel rioolwater stort er nu over en wat zijn daarvan de consequenties voor de waterkwaliteit? Er worden metingen en modelberekeningen uitgevoerd om dosis-effect-relaties te bepalen. Deze relaties zijn onzeker. Maar hoe meer er gemeten wordt en hoe beter de berekeningen worden, hoe nauwkeuriger het beeld wordt. Statistische onzekerheid kan worden gereduceerd door nauwkeuriger te werken. Dat is slechts deels mogelijk bij scenario onzekerheid. Hierover wordt gesproken als de toekomst onzeker is. Echter door aannames te doen over de toekomst – in de vorm van sce-

nario's – kan wel worden beredeneerd (berekend) wat er gedaan moet worden. Een voorbeeld hiervan betreft het klimaat. Als een scenario wordt opgesteld over de mate waarin klimaatverandering doorwerkt in neerslag en verdamping, kan een strategie worden opgesteld voor het optimaal handelen binnen dit scenario. Door verschillende scenario's te bekijken kunnen beleidsalternatieven tegen elkaar worden afgewogen.

De derde vorm is gekende onwetendheid. Hierover wordt gesproken als we het niet weten en het niet kunnen weten. Echter, we weten dat we het niet weten. Wat is het politieke klimaat in 2030? Hoe verloopt de samenwerking bij een project? Welke ecosystemen ontwikkelen zich de komende jaren? Voor een belangrijk deel zijn deze processen chaotisch en kunnen ze niet worden gedetermineerd. De laatste vorm is totale onwetendheid. We weten het niet en we weten niet dat we het niet weten. Hier zit alles wat onverwacht en verrassend is, dus het is niet per definitie negatief.

#### Onwetendheid

In de wereld van stedelijk waterbeheer zijn we goed bekend met de eerste twee vormen van onzekerheid, maar de laatste twee blijven vaak buiten beeld. Toch hebben juist deze veel invloed op wat haalbaar en aanvaardbaar is. Voor het omgaan met totale onwetendheid is geen echte strategie af te leiden, behalve het nieuwsgierig blijven en jezelf blijven verwonderen. Maar voor gekende onwetendheid is dat wel mogelijk. De strategie om hiermee om te gaan wordt gevat onder de noemer van adaptief beheer. Het gaat om geïnteresseerd zijn in wat er gebeurt in de omgeving en bij andere mensen en een middenweg te bewandelen tussen je eigen doelen willen realiseren en gevoelig zijn voor wat anderen willen. Het is constant laveren (knokken en ploeteren). In principe geldt dat we niet weten wat de toestand in een stedelijk gebied zal zijn in 2035. Wat we wel weten is dat we in 2025 meer weten over 2035 dan nu. De uitdaging is om informatie die vrijkomt tussen nu en 2025 zo goed mogelijk te oogsten en strategisch in te zetten.

#### Investeren in reductie van onzekerheden

Rekening houden met alle vier vormen van onzekerheid is van belang. Als de gekende onwetendheid domineert boven statistische onzekerheid en scenario onzekerheid, is het niet verstandig veel te investeren in nog meer meten en nog meer modelleren. Dat is dan "penny wise and pound foolish." Beter is het dan te investeren in adaptieve strategieën. Veel projecten in de stedelijke omgeving blijven nu hangen op "we weten niet exact hoeveel zware metalen er in het regenwater zitten" of "we willen kunnen berekenen dat witvis verdwijnt en de snoek verschijnt." Dat gaat soms ten koste van een goed handelingsperspectief op basis van gezond verstand en het missen van kansen bij integrale – en dus vaak complexe – projecten.

Een krachtige vorm van onzekerheidsreductie is namelijk het doén. Door niet eeuwig door te blijven studeren maar projecten daadwerkelijk in de praktijk uit te voeren, wordt duidelijk of iets werkt of niet. Dan wordt duidelijk of mensen er daadwerkelijk betekenis aan toekennen.

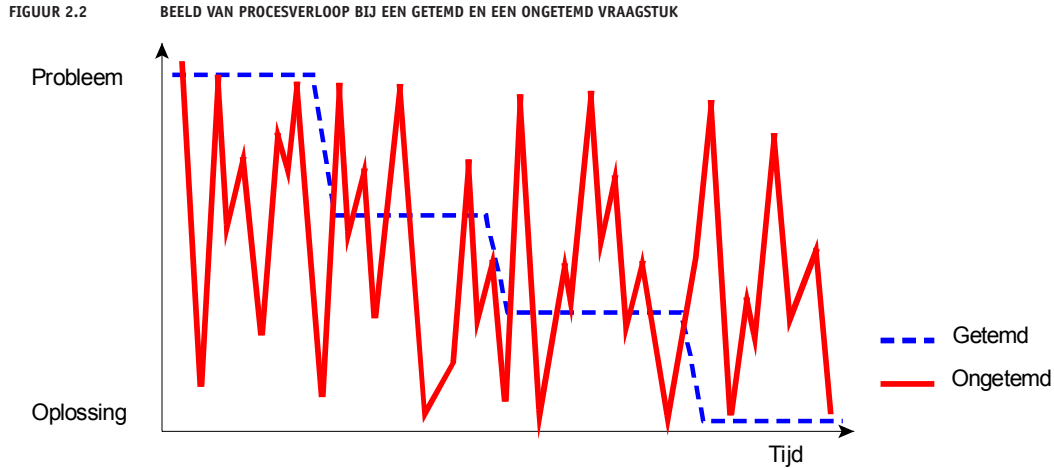
## 2.2 PROCESKENMERKEN

### 2.2.1 GETEMDE EN ONGETEMDE VRAAGSTUKKEN

Vraagstukken waarbij het mogelijk is de problemen en doelen in een vroegtijdig stadium helder te beschrijven worden wel aangeduid als getemde vraagstukken. Als de percepties expliciet zijn gemaakt, kan vervolgens een proces worden doorlopen waarbij vanuit het probleem op gestructureerde wijze naar de optimale oplossing wordt gewerkt. Dit procesverloop is in figuur 2.2 weergegeven met de blauwe streepjeslijn, in de literatuur wel eens aangeduid als

“de waterval”. Stadia in het procesverloop zijn:

1. Data verzamelen
2. Data analyseren
3. Oplossingsvarianten genereren en afwegen
4. Kiezen en implementeren



Als problemen en doelen niet helder en eenduidig kunnen worden geformuleerd, ook niet na het expliciet maken van percepties, wordt gesproken over ongetemde vraagstukken. Deze vragen om een dynamische aanpak. Ongetemde vraagstukken worden gedefinieerd als vraagstukken waarbij de problemen pas goed worden doorgrond op het moment dat de oplossingen worden geïmplementeerd. De rode lijn laat zien wat het procesverloop kan zijn bij een ongetemd vraagstuk. Er wordt sneller naar oplossingen in de praktijk gekeken – dus niet lang blijven doorstuderen op kantoor – en regelmatig wordt teruggekeerd naar het probleem. Wat is nu werkelijk het probleem? Het procesverloop laat een chaotisch patroon zien, wat niet ongezond is.

Ongetemd wil zeggen dat het niet mogelijk is het vraagstuk volledig te controleren en beheersen zodat doelen afgedwongen kunnen worden. Doelen kunnen wel worden gerealiseerd door in het proces te nemen en te geven. Er is een vergelijking mogelijk met het binnenhalen van een snoek. Wie een snoek aan de haak slaat tijdens het vissen, doet er niet wijs aan deze direct binnen te halen. Door de lijn zo nu en dan te laten vieren ontstaat een dynamisch spel waarna het uiteindelijk mogelijk is de vis op het droge te krijgen.

Bij ongetemde vraagstukken is het van belang te beseffen dat er niet sprake is van de oplossing ervan. In principe kunnen ongetemde vraagstukken niet worden opgelost. Ze kunnen wel beheersbaar worden gemaakt. Ook kan er onderscheid worden gemaakt naar gepaste en ongepaste respons bij dergelijke vraagstukken. In het rapport van de VROM-Raad “de hype voorbij” wordt nadrukkelijk aangegeven dat klimaatverandering een ongetemd vraagstuk is. Er is niet een eenduidige oplossing waarmee het probleem is afgedaan. Wel kan er in samenwerking tussen vele mensen en groepen van mensen tot gepaste actie worden gekomen, zodat de consequenties van klimaatverandering minder negatief zijn en op sommige fronten zelfs positief. Zo kennen stedelijke watervraagstukken ook vaak niet dé oplossing. Het gaat erom het haalbare en het aanvaardbare met elkaar te verenigen.

De theorie geeft aan dat als een ongetemd vraagstuk wordt behandeld als een getemd vraagstuk, er een ongetemde oplossing wordt verkregen. Het lijntje breekt dan. Lange tijd lijkt het erop dat er toegewerkt wordt naar een gezamenlijke oplossing die gezamenlijke belangen vertegenwoordigt, maar als aan het eind een keuze gemaakt dreigt te worden en de consequenties zichtbaar worden, ontstaat er onenigheid. Bij vrijwel alle projecten die bij WIDS onder de loep zijn genomen is dit geconstateerd. Vooral medewerkers van gemeenten zijn verbolgen als er een lang proces is doorlopen waarbij regelmatig water bij de wijn is gedaan en het waterschap uiteindelijk niet mee wil betalen aan de realisatie van de oplossing.

Het loont de moeite om gezamenlijk te proberen problemen en doelen expliciet te maken en aan te geven of er sprake is van een getemd vraagstuk of een ongetemd vraagstuk. Voor het maken van procesafspraken is dit cruciaal. Medewerkers van gemeenten die vaak betrokken zijn geweest bij complexe vraagstukken, zijn gewend aan het doorlopen van ongetemde processen. Stedenbouwers kennen niets anders. Voor veel waterschappers is het wennen. Maar gelukkig zijn er steeds vaker waterschappers die het spel mee kunnen spelen en meegaan in het op en neer dansen tussen oplossing en probleem.

### 2.2.2 PARTICIPATIE

Bij participatie gaat het om het betrekken van bewoners, bedrijven, belangengroeperingen en het maatschappelijke middenveld. Het gaat om groepen van mensen die de consequenties ervaren van de maatregelen die worden genomen, in gunstige of ongunstige zin. Van sommigen wordt verwacht dat ze een nadeel moeten accepteren – want het waterbeleid “moet tussen de oren komen” – en van anderen wordt verwacht dat ze meebetalen of meewerken. Als er een grote eenzijdige afhankelijkheid is van de medewerking van deze groepen, krijgt het project al gauw de kenmerken van een ongetemd vraagstuk en zijn er grote onzekerheden over wat haalbaar en aanvaardbaar is.

Vaak is bij waterschap en gemeente een perceptie aanwezig dat hoe meer de verschillende groepen worden betrokken, hoe beter het is. Het project krijgt dan meer draagvlak. Onder de noemer van interactieve planvorming wordt dan een uitgebreid communicatietraject doorlopen. Daarbij kunnen de betrokken groepen zelf aangeven hoe waterdoelen kunnen worden gerealiseerd.

Voor het betrekken van veel groepen is het van belang dezelfde vragen te stellen als bij de samenwerking tussen waterschap en gemeente – zie 2.1.4 – en de rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen expliciet te maken. De volgende overwegingen zijn daarbij aanvullend van belang:

- Veel mensen zijn niet of nauwelijks geïnteresseerd in water. Het is beter na te gaan wat de mensen echt interesseert en verbanden met water te leggen dan dat mensen worden uitgenodigd mee te denken over watermaatregelen. Dit onderscheid is fundamenteel. De stedelijke woon- en werkomgeving en de kwaliteit van leven staan centraal. Water kan daar op positieve wijze iets aan bijdragen
- Draagvlak kan niet worden gecreëerd. Draagvlak ontstaat. Het hangt in sterke mate af van het empathische vermogen van de medewerkers van het waterschap en de gemeente (zie hoofdstuk 3). Tevens is draagvlak niet constant
- Draagvlak voor een plan is niet hetzelfde als draagvlak voor de uitvoering van een plan. Vaak is het beter groepen te betrekken bij de uitvoering van een project in plaats van bij de planvorming
- Participatie mag nooit een doel op zich zijn



Vaak is het verstandig om het begrip 'draagvlak' te mijden. Het roept een onjuist beeld op, als een vaste ondersteuning, zoals de fundering van een huis. Essentie is dat je iets voor elkaar wilt krijgen waar je zelf veel *betekenis aan toekent*. Andere mensen kennen er wellicht minder betekenis aan toe. De kunst is om daar verandering in te brengen en ervoor te zorgen dat veel mensen de ideeën en plannen gaan waarderen.

# 3

## COMPETENTIES

*Het kunnen opereren in een complex project vraagt om specifieke eigenschappen van de personen die het waterschap vertegenwoordigen.*

### 3.1 INLEIDING

Bij getemde vraagstukken wordt verwacht van waterschappers dat ze hun kennis en kunde inbrengen en samen met anderen werken aan de realisatie van waterdoelen binnen stedelijk gebied. Bij ongetemde vraagstukken zijn deze kennis en kunde natuurlijk nog steeds van belang, maar worden extra eisen gesteld aan de waterschappers. Dat geldt vooral als de menselijke of relationele dimensie belangrijk is en naast coöperatie ook conflict, coalitievorming en competitie in beeld zijn. Per project kunnen de rolverdeling en de complexiteit verschillen. Ook kunnen partijen in één en hetzelfde project meerdere rollen vervullen of verschillende rollen in verschillende fasen van het project. Taken, rollen en belangen zijn in complexe projecten kernbegrippen, omdat zij niet alleen gerelateerd zijn aan deskundigheden en formele bevoegdheden, maar ook aan informele machtsposities, interesses en belangen. Dat impliceert dat waterschappers en waterschappen in het kader van effectief stedelijk waterbeheer in staat moeten zijn om tussen rollen te schakelen en om te leren van de kennis en inzichten opgedaan in bepaalde projecten ten einde die in andere projecten of vraagstukken te kunnen toepassen. Effectief gedrag in de beleidsnetwerken van stedelijk waterbeheer doet dus een groot appèl op het vermogen van waterschappers om te leren wanneer gewerkt wordt aan een wateropgave en om deze leerervaringen over te dragen naar andere situaties en naar collega's binnen het waterschap.

### 3.2 OVER HET ONDERSCHIED TUSSEN ROLLEN EN TAKEN

In voorgaande hoofdstukken hebben we nog geen onderscheid gemaakt tussen de taken en rollen die waterschappers in het stedelijke waterbeheer vervullen. Toch betekenen deze begrippen niet hetzelfde. Alvorens we de verschillende competenties van waterschappers in de stedelijke wateropgave nader kunnen bespreken, zullen we daarom eerst aandacht besteden aan het verschil tussen taken en rollen.

Met taken zijn we allemaal vertrouwd. Taken worden uitgevoerd om bepaalde doelen te realiseren. Indien een doel is bereikt spreken we van een resultaat. Taken zijn de objectief noodzakelijke handelingen of activiteiten om bepaalde resultaten te verkrijgen. Het stedelijke waterbeheer kent vele taken, die allemaal noodzakelijk zijn om de waterkwantiteit te reguleren en de waterkwaliteit te waarborgen en te handhaven. Niet zelden zijn deze functionele taken behoorlijk ingewikkeld en is er een aanzienlijke technische expertise nodig om de gestelde doelen te bereiken. In dergelijke gevallen is de taakcomplexiteit of ook wel de functionele complexiteit hoog. Waterschappers die voor hun taken berekend zijn, zullen in ieder geval over de noodzakelijke technische expertise dienen te beschikken. En technische expertise alleen is niet altijd voldoende, in geval van bijvoorbeeld handhavingstaken is ook

juridische kennis van belang. Niet zelden zijn al de taken te complex voor een persoon en is specialisatie noodzakelijk om de taken te kunnen vervullen. Naast deze personele specialisatie kunnen ook de waterschappen zelf functioneel gespecialiseerd om alle taken in het kader van het (stedelijke) waterbeheer goed uit te kunnen voeren. Bij elkaar behorende functies en taken worden dan gegroepeerd in verschillende organisatorische verbanden, divisies en afdelingen, dit allemaal om de taakcomplexiteit te reduceren en de doelmatigheid van de waterschapsorganisaties te optimaliseren. De coördinatie van de taken wordt er daarmee natuurlijk niet eenvoudiger door.

Iedere taak of functie kan worden gekoppeld aan een rol. Met een rol duiden we op de verwachtingen die andere organisaties of individuen hebben over de taken en functies die door individuen en organisaties worden vervuld. Een rol is dus een set van verwachtingen ten aanzien van een bepaalde taak of functie die een individu vervult in een organisatie of een project. De verwachtingen van derden ten aanzien van de rolhouders (bijvoorbeeld de waterschappers in verschillende projecten) worden zendrollen genoemd. Rolzenders kunnen leidinggevers, medewerkers van het waterschap, van de gemeente, van projectontwikkelaars, burgers en overige belanghebbenden zijn. Merk op dat met de introductie van het rolbegrip een subjectief element wordt geïntroduceerd. Bij taken gaat het om de objectief noodzakelijke handelingen om bepaalde doelen te realiseren, bij rollen gaat het om de verwachtingen van anderen ten aanzien van deze activiteiten, de geformuleerde doelen en te behalen resultaten. Met rollen doen dus subjectieve elementen hun intrede in samenwerkingsvormen binnen en tussen organisaties.

Rolverwachtingen kunnen van elkaar verschillen, er leiden nu eenmaal vele wegen naar Rome. Hoe de taak of functie wordt ingevuld, welke resultaten aan de rol worden verbonden, over al deze zaken kunnen verschillende belanghebbenden verwachtingen hebben. Met de rolcomplexiteit bedoelen we naast de objectieve of functionele taakcomplexiteit het complexe geheel van de bijbehorende verwachtingen omtrent de gestelde doelen, behaalde resultaten en de taakuitvoering. Taak- en rolcomplexiteit zijn twee verschillende begrippen, er is natuurlijk wel een positief verband tussen de complexiteit van bepaalde taken en de bijbehorende rolcomplexiteit. Echter, de rol- en taakcomplexiteit kunnen van elkaar verschillen doordat de verwachtingen van de rolzenders over de taken uiteen kunnen lopen. Rolonduidelijkheid en rolconflicten kunnen zo een eigen dynamiek aan de uitvoering van taken geven die losstaat van de technische (functionele) complexiteit van de uit te voeren taken en de te realiseren (water)opgave. Rolonduidelijkheid ontstaat bijvoorbeeld, indien de rolverwachtingen van betrokken rolzenders (personen en organisaties) verschillen en ook niet als zodanig worden gecommuniceerd. De rolonduidelijkheid wordt dan bepaald door de confrontatie van de zendrollen van de belanghebbenden en de interpretatie daarvan door de rolhouder. Naarmate de consistentie en de nauwkeurigheid van de verwachtingen van alle rolzenders omtrent een bepaalde rol groter is, zal de rol van de rolhouder (de waterschapper) in een project duidelijker zijn. Deze roluidelijkheid ontstaat echter niet vanzelf, maar dient te worden gecreëerd, met name door het pro-actief opereren van de rolhouder. Natuurlijk is de mate van roluidelijkheid mede afhankelijk van de complexiteit van de (water)opgave. Immers taken en rollen zijn met elkaar verbonden en taken en rollen zullen meer met elkaar overeenstemmen indien de context, het project, in het kader waarvan de taken worden uitgevoerd eenvoudiger is. Echter dit is geen vanzelfsprekendheid, maar vraagt om het expliciet uitwisselen van verwachtingen en het zoeken naar consistentie. Met name in ongetemde vraagstukken in het kader van het stedelijke waterbeheer ontstaat de complexiteit doordat rolverwachtingen zo verschillend kunnen zijn. Bovendien staan in complexe ongetemde vraagstukken de taken en rollen niet bij voorbaat vast maar worden zij gaandeweg ingevuld. Het realiseren van rol-

duidelijkheid is dan een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van het project. Het behoort tot de competentie van de rolhouders, bijvoorbeeld de waterschappers, om al deze verwachtingen effectief te managen. Het gaat hierbij dus niet alleen omtrent de formele, functionele taken, ook de rollen worden in het proces nader ingevuld.

In complexe projecten vraagt het management of de regie van rolverwachtingen om bepaalde competenties. De rollen die waterschappers in deze projecten spelen vragen dus ook om bepaalde rolcompetenties. In getemde vraagstukken is de functionele expertise om de taak en rol te kunnen vervullen relatief belangrijk, in ongetemde vraagstukken dient de taak- en rol-duidelijkheid door de rolhouders zelf te worden verschaft. Dat betekent meer dan verstand van zaken en formele bevoegdheden, alhoewel deze eigenschappen natuurlijk wel altijd aanwezig dienen te zijn. Waterschappers in ongetemde vraagstukken of complexe projecten dienen in de eerste plaats integrale afweging van het totale project te kunnen maken. Dat betekent dat waterschappers in complexe projecten zowel de fysieke als de sociaal-maatschappelijke aspecten van projecten in hun overwegingen en besluiten kunnen betrekken. Immers, zonder een integrale afweging zal de waterschapper zich onvoldoende kunnen inleven in de verwachtingen van de andere projectleden omtrent de rol van de waterschapper zelf. Het gaat niet alleen om de rol zoals de waterschapper die zelf ziet, maar vooral om de rollen die de andere deelnemers voor de waterschapper en het waterschap zien. Binnen dit spanningsveld van rolverwachtingen (rolspanning) kunnen projectleden wederzijdse rolverwachtingen uitwisselen en zodoende rolduidelijkheid creëren. Het is ten principale de taak van de projectleiding om dit proces gestalte te geven, dat neemt echter niet weg dat iedere deelnemer aan het project “dit spel” mee moet kunnen spelen.

De rollen in ongetemde vraagstukken liggen niet bij voorbaat vast, de deelnemers kunnen in deze uitwisseling ook rollen voor zichzelf creëren. Om “het rollenspel” mee te kunnen spelen, is het belangrijk dat waterschappers van hun waterschappen de speelruimte krijgen. De manifestatie van de competentie tot meespelen is onlosmakelijk verbonden met het verstrekte mandaat vanuit de eigen organisatie. Individuele waterschappers die iedere rolverandering of -invulling eerst binnen de eigen organisatie moeten voorleggen, zullen in het rollenspel niet serieus worden genomen. Om het spel te kunnen spelen zijn functionele kennis, relationele vaardigheden en speelruimte om eigenstandig afwegingen te kunnen maken allemaal belangrijk. Dat betekent allereerst voldoende technische expertise. Maar de waterschappers in ongetemde vraagstukken zijn niet alleen technisch expert, zij kennen het belang van het waterschap in het project, zij beschikken ook over adequate communicatieve vaardigheden, een voldoende empathisch vermogen en kunnen opereren in een politieke omgeving, waarin verschillende belangen en verwachtingen leven. Zij kennen verschillende methoden van beïnvloeding, hebben gevoel voor diffuse besluitvormingsprocessen en zijn in staat tot het voeren van een debat met behoud van relatie. De bovenstaande competenties zijn allemaal belangrijk omdat zij de waterschapper in staat stellen zijn of haar eigen inbreng in het project te regisseren zonder dat daarbij een beroep hoeft te worden gedaan op achterliggende formele bevoegdheden.

### 3.3 BRUGGENBOUWERS

Kenmerkend voor alle bovenstaande bevindingen is dat zij duiden op een bepaalde set van activiteiten en competenties, die ten principale de samenwerking tussen organisaties betreffen. In de organisatieliteratuur worden deze activiteiten wel aangeduid als *boundary spanning* activiteiten. We duiden de personen die deze activiteiten vervullen aan als bruggenbouwers. Het (kunnen) bouwen van bruggen is cruciaal voor de oplossing van ongetemde vraagstuk-

ken, waarbij de betrokkenen slechts in beperkte mate de besluitvorming kunnen beïnvloeden door een beroep te doen op de formele (machts)posities. In de eerste plaats worden in complexe projecten bruggen geslagen doordat meerdere organisaties, waterschap, gemeente, projectontwikkelaar, etc. bij de projecten zijn betrokken en met elkaar samenwerken. In de tweede plaats, worden er bruggen geslagen binnen het project omdat de rolverdeling in complexe projecten niet voor 100% van tevoren is vastgelegd. Het rollenspel moet vaak expliciet worden georganiseerd. Dat betekent dat naarmate de omgeving en de vraagstukken complexer zijn, zoals bij vele stedelijke wateropgaven het geval is, *boundary spanning* activiteiten dus niet uitsluitend het domein zijn van het (hogere) management van de organisatie, maar deel uitmaken van de werkzaamheden in het kader van de projecten van stedelijk waterbeheer. Immers de vormgeving van het complexe project vindt gedeeltelijk plaats tijdens de uitvoering van het project. Verwachtingen over rollen, werkwijze en resultaten worden daarmee ook gedeeltelijk gedurende het project gevormd en niet vooraf zoals dat bij meer eenvoudige projecten kan. De verschillende percepties en verwachtingen over de rol van de waterschappers in de projecten duiden veelal op uiteenlopende rolverwachtingen ten aanzien van de *boundary spanning* activiteiten van onder andere de waterschappers, maar evenzo goed van de andere deelnemers in deze projecten. En het is aan de deelnemers van het project om hiermee op een effectieve wijze om te gaan.

### 3.4 DE WATERSCHAPPER ALS COMPETENTE BRUGGENBOUWER

De grote complexiteit van de ongetemde vraagstukken van de stedelijke wateropgave impliceert dat in deze projecten het belang van effectieve communicatie en interactie toeneemt. De vraag voor de waterschappers is hoe hier mee om te gaan. Hoe kan de rol van bruggenbouwer effectief worden ingevuld? Bruggenbouwers (*boundary spanners*) kunnen de samenwerking tussen organisaties vormgeven, onderhouden en verdiepen. De rol van de bruggenbouwer verlangt dat waterschappen op zoek gaan naar antwoorden op de volgende vragen. In de eerste plaats, is er een belangrijke organisatorische vraag voor het waterschap? Welke activiteiten/taken vallen onder de rol van bruggenbouwer en op welke wijze worden deze taken toebedeeld aan functies en medewerkers. In de tweede plaats dienen de waterschapsorganisaties zich af te vragen hoe bruggenbouwers effectief in de eigen organisatie kunnen functioneren. Welke kenmerken bezitten organisaties waar bruggenbouwers effectief kunnen functioneren? In een complexe omgeving is het bouwen van bruggen een inherent kenmerk van de taakrollen op verschillende niveaus in de organisatie. Dat betekent dat deze organisaties procedures dienen te ontwikkelen ten aanzien van de interne coördinatie en mandatering van *boundary spanning* activiteiten. In de derde plaats is er de vraag naar de competenties van effectieve bruggenbouwers met daaraan gekoppeld de vraag naar de bijbehorende bevoegdheden (*empowerment*) van waterschappers op verschillende niveaus in het waterschap. Ten aanzien van de benodigde competenties worden in de wetenschappelijke literatuur de volgende aspecten genoemd (men zie bijvoorbeeld Williams P. 2002. The Competent Boundary Spanner. Public Administration. 80,1: 103-124). Effectieve bruggenbouwers excelleren in het overbruggen van belangen, professies en organisaties, het ontwikkelen en onderhouden van netwerken door interpersonele relaties, het bij elkaar brengen van ogenschijnlijk tegengestelde doelstellingen en oplossingsrichtingen, het bemiddelen tussen verschillende organisatieculturen, het overschrijden van juridische, organisatorische, functionele, professionele en generationele begrenzingen en het motiveren en enthousiasmeren van individuen binnen en buiten de eigen organisaties. Ten einde deze activiteiten effectief te kunnen uitvoeren is van belang dat waterschappers in staat zijn duurzame interpersonele professionele relaties binnen en buiten de eigen organisatie te ontwikkelen. De ontwikkeling van interpersonele professionele

relaties is een exploratief, ontdekkingsgericht en begripsmatig proces. Het is een dagelijkse zoektocht naar kennis over rollen, verantwoordelijkheden, problemen, aspecten van verantwoording, culturen, normen, waarden, standaarden, ambities en aspiraties. In de eerste plaats zijn hierbij algemene sociaal-maatschappelijk vaardigheden als respect en begrip voor elkaars standpunten, eerlijkheid, openheid en tolerantie van belang. In de tweede plaats zijn interpersoonlijke vaardigheden essentieel, met name communicatieve vaardigheden en het vermogen tot begrip voor andere standpunten, empathie en betrokkenheid en de vaardigheid om te gaan met conflict en kritiek, het kunnen geven en ontvangen van feedback. In de derde plaats zijn bruggenbouwers in staat te functioneren in collaboratieve en communicatieve omgevingen (zie het volgende hoofdstuk). Dat betekent dat zij kunnen omgaan met macht en vertrouwen in besluitvormingsarena zonder onmiddellijk een beroep te moeten doen op formele bevoegdheden. De afwezigheid van directe autoriteitslijnen vraagt om besluitvorming gebaseerd op consensus, gelijkwaardigheid en het toewerken naar win-win situaties. Merk in dit verband ook op dat overtuigingskracht iets anders is, dan anderen overtuigen van het eigen gelijk. In een collaboratieve en communicatieve context is invloed gebaseerd op gezag en gevoel voor persoonlijke en politieke aspiraties en ambities. De samenwerking tussen organisaties vraagt eveneens om vaardigheden op het gebied van onderhandelen over doelen, fondsen, voorstellen en procedures.

Uit het voorgaande blijkt dat de complexiteit van de stedelijke omgeving en de daarbij behorende rol van bruggenbouwer hoge eisen stellen aan de medewerkers van het waterschap. Er wordt een grote flexibiliteit van hen verwacht, een integrale visie op waterbeheer- en kwaliteitsproblemen, een meer empathische en collaboratieve houding, alsmede gevoel voor de politieke realiteit. Het is duidelijk dat dergelijke kwaliteiten niet op afroep beschikbaar zijn en dat de ontwikkeling van dergelijke competenties bij medewerkers en de bijbehorende organisatieveranderingen onderdeel zullen zijn van een langer durend individueel en organisatorisch ontwikkelingsproces. Gedurende dit proces kunnen verschillende vormen van rolspanning, rolonduidelijkheid en rolconflict optreden. Het is belangrijk dat de (h)erkenning van dergelijke rolspanning niet wordt geïnterpreteerd als een manifestatie van een gebrekkig vermogen tot verandering of het ontbreken van competentie, maar als de manifestatie van leergedrag en van de vormgeving van een veranderingsproces.

### **3.5 DE POSITIEVE UITDAGING VAN ROLSPANNING, ROLONDUIDELIJKHEID EN ROLCONFLICT**

Rolspanning, rolonduidelijkheid en rolconflict zijn eveneens begrippen uit de roltheorie. Het zal duidelijk zijn dat de rol van bruggenbouwer door de vele verschillende rolzenders er niet eenvoudiger op wordt. Rolonduidelijkheid ontstaat in het algemeen, maar in het bijzonder in bruggenbouwersrollen indien rolverwachtingen niet worden gecommuniceerd. Rolonduidelijkheid kan worden omschreven aan de hand van de onduidelijkheid ten aanzien van doel, verwachtingen en verantwoordelijkheden (1); onduidelijkheid over het proces (2); onduidelijkheid ten aanzien van prioritering (3); onduidelijkheid ten aanzien van gedrag (4). De duidelijkheid van de rol kan worden afgeleid van de consistentie en nauwkeurigheid van de verwachtingen van alle rolzenders omtrent deze bruggenbouwersrol. Het behoort tot de competentie van de bruggenbouwer om dit proces van verwachtingsmanagement effectief vorm te geven. Het gaat hierbij niet alleen omtrent de formele taakvereisten; de bruggenbouwersrol wordt in belangrijke ingevuld door middel van sociale constructie. De rolcontext of taakomgeving is daarbij dus het belangrijkste (het gaat met name om de zgn. relationele complexiteit, zie hiervoor het theatermodel uit het volgende hoofdstuk). Meer inzicht in de invloed van organisatiefactoren, persoonlijkheidsfactoren en interpersoonlijke relaties op de rolvervulling en rolperceptie van bruggenbouwers in projecten van stedelijk waterbeheer bie-

den mogelijkheden om rolconflict en -onduidelijkheid reduceren. Waterschappen kunnen meer aandacht besteden aan de vormgeving van *boundary spanning* activiteiten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een nauwkeurige omschrijving van de activiteiten/taken die onder het concept van bruggenbouwer (*boundary spanner*) vallen. Immers, om een integrale taakafweging te kunnen maken is ook een integrale taakformulering wenselijk. Een en ander stelt belangrijke vragen ten aanzien van de coördinatie en mandatering van dergelijke activiteiten en de competenties van individuen ten einde effectief als bruggenbouwers te kunnen functioneren en de bijbehorende *empowerment* van de medewerkers.

### 3.6 HET SCHAAP MET DE VIJF POTEN

Alles bij elkaar opgeteld is het dus nogal wat, de waterschapper als bruggenbouwer. En het is onmogelijk iedereen op te leiden tot een schaap met vijf poten. Het belangrijkste is wellicht het inzicht dat er vele factoren zijn die invloed hebben op het resultaat van een project – maak deze expliciet – en het vermogen te kunnen relativieren. Schaap (2004) geeft op basis van de filosofie van Nietzsche aan dat er twee soorten waarheid naast elkaar bestaan:

1. De werkelijkheid zoals deze zich aan ons presenteert, die grillig is en zich nauwelijks laat begrijpen

2. De waarheid die we zelf aandragen vanuit de modellen die we hanteren

Wat in beleidsnota's staat, behoort tot de tweede groep. Het zijn zwaarwegende gedachten over hoe iets zou moeten of kunnen. Maar ze zijn niet onomstotelijk. De trits "vasthouden, bergen en dan pas afvoeren" heeft waarde, maar is niet onomstotelijk waar. Het is een model dat ons mogelijk verder helpt. De echte bruggenbouwer durft de gemodelleerde waarheid te relativieren en speelt het spel met anderen op geïnteresseerde wijze zodat er binnen de eerstgenoemde werkelijkheid iets ontstaat waaraan door velen op positieve wijze betekenis wordt toegekend. Dat is knokken en ploeteren en vooral geïnteresseerd zijn in mens en leefomgeving. Het uiteindelijke resultaat levert grote voldoening op. Besturen van waterschappen moeten ruimte bieden voor een dergelijk spel en ervoor zorgen dat meer mensen de vaardigheden opdoen om dit te kunnen.

## 4

## COMPLEXITEIT EN REGIEMODELLEN

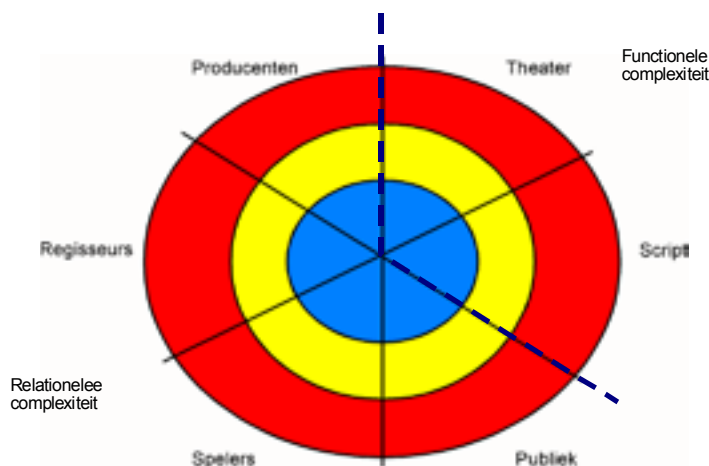
Dit hoofdstuk introduceert het theatermodel dat gebruikt kan worden om samenwerkingsprojecten te analyseren. Het brengt structuur in de onderwerpen die in het vorige hoofdstuk zijn behandeld. Met behulp van de analyse kan worden bepaald welke van de volgende regiemodellen het best kan worden toegepast: het functionele regiemodel (relatief eenvoudig), het collaboratieve regiemodel (complex) of het communicatieve regiemodel (zeer complex). Het functionele model wordt geïllustreerd aan de hand van “riolering, zoals het was”.

Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op de inzichten ontwikkeld door De Roo.  
(Roo, G. de 2001. *Planning per se, planning per saldo; over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. SDU uitgevers, Den Haag)

## 4.1 COMPLEXITEIT EN HET THEATERMODEL

Figuur 4.1 schetst het theatermodel voor het analyseren van de complexiteit bij stedelijke waterprojecten. Het maken van een theaterproductie wordt gehanteerd als metafoor voor samenwerking. Sommige producties zijn relatief simpel, bijvoorbeeld een eenakter van Harold Pinter in het lokale dorps huis, andere producties zijn zeer complex, zoals een musical met honderden acteurs, dansers en muzikanten in Carré.

FIGUUR 4.1 HET THEATERMODEL, VAN RELATIEF EENVOUDIG (BLAUW) TOT ZEER COMPLEX (ROOD)





De uitdaging is om aan het begin van een project de zes elementen (taartpunten) van het theatermodel zo scherp mogelijk in beeld te brengen. Dat moet niet door één persoon gebeuren, maar in wisselwerking met elkaar. Alleen dan worden percepties expliciet gemaakt. Betrokkenen hebben veelal verschillende opvattingen over hoe complex script en theater zijn en wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van producenten, regisseurs, spelers en publiek. Wordt het toneelstuk een standaardproductie dat weinig vergt van de betrokkenen of wordt het een spektakel met veel mensen waarbij het publiek actief wordt betrokken? Het is raadzaam om het expliciet maken van de zes elementen een vast onderdeel te laten zijn aan de start van een samenwerkingsproject. Het herhalen van deze exercitie is ook zeer aan te raden, want wat in het begin relatief eenvoudig lijkt, kan verderop in het proces veel complexer blijken te zijn. Tevens, wat in de planfase eenvoudig is, kan bij uitvoering complex zijn.

### **FUNCTIONELE EN RELATIONELE COMPLEXITEIT**

Van de zes elementen bepalen het theater en het script de functionele complexiteit. Wat haalbaar is en niet hangt af van de wat de feitelijke uitgangssituatie is (het theater) en wat de doelen en ambities zijn (het script). De andere vier elementen bepalen de relationele complexiteit. Er worden verschillende groepen van mensen bij het proces betrokken, met sterke variatie in het kunnen beïnvloeden van maatregelen en het beïnvloed worden door maatregelen. Wat aanvaardbaar is en niet, hangt af van deze groepen – hier aangeduid als producenten, regisseurs, spelers en publiek. In relatief eenvoudige projecten is de haalbaarheid van doelen groot en worden voorgestelde maatregelen – op basis van een goede inhoudelijke onderbouwing – snel aanvaard. Bij complexe projecten staan haalbaarheid en aanvaardbaarheid continu met elkaar op gespannen voet en moet een spel worden gespeeld waarbij deze uiteindelijk bij elkaar worden gebracht. Het benutten van de spanning om tot mooie resultaten te komen, stelt hoge eisen aan alle betrokkenen; vooral aan de speler van het waterschap op wie we in deze handreiking speciaal de schijnwerper richten.

Per element wordt in figuur 4.1 onderscheid gemaakt naar relatief eenvoudig (blauw), complex (geel) en zeer complex (rood). In het vervolg van deze paragraaf gaan we dit onderscheid nader duiden.

### **THEATER**

Het theater betreft het gebied waar het spel wordt opgevoerd, oftewel het projectgebied. Er is sprake van een relatief eenvoudige situatie (blauw) als er sprake is van volledige zeggenschap over de ruimte en/of een maagdelijk gebied met volledige vrijheid voor inrichting. Gaat het project uitsluitend over ondergrondse riolering of moet een nieuw stedelijk gebied worden ingericht dat volledig in handen is van gemeente en waterschap, dan biedt het theater volop mogelijkheden. Dat wordt anders als waterdoelen gerealiseerd moeten worden in bestaand stedelijk gebied waar ruimteclaims al snel onder financiële druk komen te staan en vele andere vraagstukken interfereren met de watervraagstukken. In het theater van de stedelijke vernieuwing is veelal sprake van hoge complexiteit (rood). Bij het segment van het theater staat de ruimtelijke dimensie centraal; bij het script is het de tijdsdimensie.

De volgende vragen helpen de complexiteit te duiden:

- Wat is het vraagstuk en hoe denken anderen daarover?
- Wanneer is het project geslaagd? Wat moet er dan zijn bereikt?
- Is het denkbaar dat er in het gebied tot gepaste oplossingen wordt gekomen?
- Welke factoren in het gebied zorgen voor beperkingen? Of: welke randvoorwaarden zijn van toepassing?
- Zijn er ruimteclaims die conflicteren met de waterbelangen?

- Welke processen hebben zich in het verleden in het gebied voltrokken?
- Welke niet-watergebieden vraagstukken bepalen de politieke agenda in het gebied? Is het mogelijk daarmee een verbinding te maken?

### SCRIPT

Het script betreft het verhaal dat verteld gaat worden. Hoe worden de problemen en doelen tot elkaar gebracht en welke ambities worden daarbij gehanteerd? Het gaat om het verloop in de tijd. Is er veel helderheid aanwezig over problemen en doelen en zijn de ambities laag, dan is sprake van een lage complexiteit. De doelen zijn dan gemeenschappelijk en niet tegengesteld. De complexiteit is hoog (rood) als de problemen niet helder zijn en sterk met elkaar verweven, de doelen tegengesteld en niet gemeenschappelijk zijn en de ambities hoog. Er is sprake van vele onzekerheden, niet alleen in de domeinen van de statistische en scenario onzekerheid, maar ook in de domeinen van gekende en totale onwetendheid (zie 2.1.5). De uitkomst van het spel ligt niet vast en is afhankelijk van de kwaliteit van de samenwerking. Velen hebben invloed op het script dat in de tijd verandert. Of de uiteindelijke maatregelen het gewenste effect hebben is nog maar sterk de vraag. Een combinatie van coöperatie, conflict, coalitie en competitie maakt het script extra complex, en boeiend.

De volgende vragen helpen de complexiteit te duiden:

- Welke personen schrijven het script?
- Wat is onze ambitie en wat zijn de ambities van medeschrijvers?
- Is het mogelijk jargon te vermijden?
- Gaat het om het formuleren van een gepast antwoord op een helder probleem of is het nog onduidelijk wat de problemen en oplossingsrichtingen zijn?
- Wanneer begint het proces en wanneer eindigt het? Welke fasen worden doorlopen (initiatiefase, programmafase, ontwerp/planfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en beheerfase)?
- Kunnen beproefde technieken worden ingezet om tot verbeteringen te komen of gaat het om nieuwe – innovatieve – technieken?
- Beperkt het handelingsperspectief zich tot de korte termijn of gaat het om het bewerkstelligen van een transitie over langere tijd (soms vele decennia)?
- Welke onzekerheden spelen een rol (statistische onzekerheid, scenario onzekerheid, gekende onwetendheid en totale onwetendheid)?
- Zien anderen deze onzekerheden op dezelfde wijze?

### PRODUCENTEN

De producenten financieren en leveren andere productiemiddelen, zoals arbeid, grond, beleid en vergunningen. Zij hebben daarmee veel invloed op het proces, maar ervaren vaak niet zelf de consequenties van de maatregelen (in tegenstelling tot de mensen die in een gebied wonen). Er zijn projecten waarbij de gemeente vrijwel de enige producent is en het waterschap eenvoudig kan aanschuiven of via het middel van vergunningverlening het proces naar haar hand kan zetten. Dan is sprake van een relatief eenvoudige situatie. Echter, als er vele producenten zijn en die hebben alle eigen opvattingen over wat er moet gebeuren, dan wordt het al gauw zeer complex. In nieuw stedelijk gebied wordt de complexiteit rond producenten veelal bepaald door de grondposities. Als de gemeente en het waterschap alle grond in handen hebben, kunnen ze eenvoudig bepalen wat er moet gaan gebeuren. Hun *afhankelijkheid* van anderen is gering. Echter, de praktijk leert dat grondposities versnipperd en lastig te verwerven zijn. Projectontwikkelaars handelen vaak snel en zorgen ervoor dat ze in een vroegtijdig stadium grond verwerven waardoor ze invloed krijgen. In bestaand stedelijk gebied spelen woningbouwverenigingen een belangrijke rol als producent. Soms is sprake

van een ingewikkeld consortium waarin ook banken vertegenwoordigd zijn. Investeerders willen vaak rendement, hetgeen in strijd kan zijn met het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen, ook al hoeft dat niet.

De volgende vragen helpen de complexiteit te duiden:

- Is het duidelijk wie de producenten zijn? En weten ze dat zelf?
- Welke voorwaarden zijn verbonden aan financiering, of cofinanciering?
- Wat zijn de risico's per producent?
- Is de financiering min of meer rond?
- Kunnen uitgaven in de tijd worden uitgesteld?
- Kunnen er nieuwe financiers worden gevonden?

### **REGISSEURS**

Wie voeren de regie uit bij het spel? Wie zijn de projectleiders bij het samenwerkingsproject? In het eenvoudigste geval gaat het om een samenwerking tussen waterschap en gemeente en stellen ze gemeenschappelijk één projectleider aan. Maar het kan ook anders. Vaak is er een projectleider van de gemeente en een projectleider van het waterschap die aangestuurd worden door een stuurgroep waarin niet alleen vertegenwoordigers zitten van de gemeente en het waterschap, maar bijvoorbeeld ook van de provincie en het waterleidingbedrijf. Als een project voor een deel wordt uitbesteed, heeft ook de projectleider van het adviesbureau de nodige invloed. Als hier geen helderheid is en vele kapiteins het schip besturen, dan is dat een voorspelbare bron voor extra problemen binnen het project.

Een specifiek probleem treedt op als de regisseur zwak is of niet als regisseur wordt geaccepteerd door de spelers. De formele regie ligt dan in de handen van een persoon die niet de competenties heeft om hier goed invulling aan te geven. Het is van belang een dergelijk probleem vroegtijdig zichtbaar te maken.

De volgende vragen helpen de complexiteit te duiden:

- Is het duidelijk wie de regisseur is of wie de regisseurs zijn?
- Is deze persoon of zijn deze personen geschikt voor deze rol en wordt het door de anderen geaccepteerd? Oftewel: is er sprake van vertrouwen?
- Kan continuïteit worden gegarandeerd?
- Welke afspraken zijn gemaakt of moeten worden gemaakt over de regierol?
- Wat zijn de risico's bij de regie?

### **SPELERS**

De spelers staan op het toneel en voeren het project uit. Ze werken samen. Ze voeren studies uit, discussiëren over wat haalbaar en aanvaardbaar is, vechten een conflict uit, maken een slag van concept tot realisatie, herschrijven delen van het script, inspireren elkaar, verdedigen standpunten richting bestuur, overleggen en onderhandelen, troeven elkaar af, etc. Dat gaat relatief eenvoudig als rollen en verantwoordelijkheden helder zijn (zie 2.1.3) en bij allen de wil aanwezig is tot goede resultaten te komen. Het gaat ook gemakkelijker als de personen elkaar liggen qua karakter en denkkader. Ze weten dan wat ze aan elkaar hebben. Maar ook hiervoor geldt dat de werkelijkheid weerbarstiger is en dus ook complexer. Het expliciteren van percepties draagt in sterke mate bij aan de kwaliteit van het proces, maar karaktereigenschappen en denkbeelden kunnen niet eenvoudig worden veranderd. In veel projecten opereren medewerkers die erg normgericht denken. Bijvoorbeeld, de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water moeten letterlijk worden gehaald en over de KRW-doelen kan niet worden onderhandeld. Ze denken vaak alleen in problemen die moeten worden opgelost. Anderen zien vooral de kansen en opereren op opportunistische wijze. Weer anderen denken holistisch of streven naar synergie. Ze hebben allen een eigen referentiekader.

Voor de vertegenwoordiger van het waterschap wordt de complexiteit sterk bepaald door de opdracht die hij of zij heeft meegekregen van de directie en het bestuur (zie 2.1.4) en de onderhandelingsruimte die geboden wordt. Is het mogelijk om in een vroegtijdig stadium helderheid te bieden over de financiële bijdrage van het waterschap? Kunnen er toezeggingen worden gedaan zonder terug te koppelen naar het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur van het waterschap?

De volgende vragen helpen de complexiteit te duiden:

- Wie zijn de spelers en wat zijn hun belangen?
- Wat is hun rol in het spel en zien ze elkanders rol op dezelfde wijze?
- Is het team compleet? Is er voldoende kennis en competentie?
- Hoe zien de spelers het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen? Wat zijn hun ambities en verwachtingen?
- Staan de spelers – qua hiërarchie – op hetzelfde niveau? Hoe gaan de spelers met elkaar om?
- Welke afspraken kunnen worden gemaakt over de uitwisseling van informatie en hoe wordt omgegaan met gevoelige informatie?
- Hoe vindt terugkoppeling plaats met bestuurders?
- Zijn er qua karaktereigenschappen spanningen te verwachten?
- Kunnen de spelers voldoende tijd vrijmaken om aan het spel deel te nemen?

## **PUBLIEK**

Het publiek (bewoners, bedrijven, bezoekers) heeft niet direct een eigen taak – soms indirect, zoals een belangengroepering – maar ervaart wel de consequenties van het spel dat wordt opgevoerd. Als maatregelen worden uitgevoerd, kunnen ze overlast ervaren tijdens de uitvoering, grond of uitzicht kwijtraken, op kosten worden gejaagd, in een mooier gebied komen te wonen, etc. Zijn de spelers niet afhankelijk van het draagvlak en kunnen ze mooie projecten realiseren waaraan het publiek op positieve wijze betekenis toekent, dan is sprake van een eenvoudige situatie (blauw). Echter, in een situatie zoals bij stedelijke vernieuwing is de afhankelijkheid van draagvlak groot en wordt slechts in beperkte mate betekenis toegekend aan de waterprojecten. Het wordt dan al gauw complex en participatie is geen wondermiddel (zie 2.2.2).

De volgende vragen helpen de complexiteit te duiden:

- Welke mensen vormen het publiek?
- Zijn ze georganiseerd?
- Welke belangen hebben ze bij het project?
- Vertrouwt het publiek de producenten, regisseurs en spelers?
- Is de uitkomst van het project afhankelijk van de opstelling van het publiek?
- Is het te verwachten dat sommige personen of groepen van personen worden gedupeerd door de uitkomst van het project?
- Zijn er vervelende dingen gebeurd in het verleden die nu kunnen gaan opspelen?
- Is er in het publiek veel kennis aanwezig over de lokale omstandigheden?
- Wil het publiek betrokken worden?

Van belang is het om even stil te staan bij het begrip ‘vertrouwen’. In Nederland zeggen we: “vertrouwen komt te voet, maar vertrekt te paard.” Waar wantrouwen heerst, wordt niet of nauwelijks gereageerd op informatie, ook al is deze nog zo goed. Vertrouwen is vaak gebonden aan personen en hangt sterk af van de wijze waarop wordt gecommuniceerd. Als intenties worden gecommuniceerd en duidelijk wordt aangegeven wie welke belangen heeft, is dat beter dan dat claims worden gelegd. Ook neemt het vertrouwen toe als onzekerheden van anderen serieus worden genomen, ook als komen die nog zo irrationeel over.

## 4.2 REGIEMODELLEN

Relatief eenvoudige projecten dienen op een andere wijze te worden benaderd dan complexe projecten. In deze handreiking worden daarom drie regiemodelden aangereikt: het functionele regiemodel, het collaboratieve regiemodel en het communicatieve regiemodel. De eerste richt zich op relatief eenvoudige projecten waar (vrijwel) alle elementen in het blauwe gebied liggen. De laatste is voor de zeer complexe projecten (rood). Het collaboratieve regiemodel zit er tussenin. Tabel 4.1 geeft enige karakteristieken van de drie regiemodelden.

TABEL 4.1 DRIE REGIEMODELLEN GEKARAKTERISEERD

Functioneel (blauw)	Collaboratief (geel)	Communicatief (rood)
Het nemen van beslissingen	Het vormen van besluitvormingsprocessen	Het bieden van een goede context voor besluitvorming
Nadruk op inhoud	Nadruk op proces en inhoud	Nadruk op proces
Goede inhoudelijke en theoretische (water)kennis is een voorwaarde	Naast inhoudelijke en theoretische kennis (breed) is ervaringskennis van groot belang (proces en inhoud)	Vooraf goede kennis over en ervaring met communicatieve sturing is van belang
Doelgericht	Doel- en institutiegericht	Institutiegericht
Water staat centraal	Water is onderdeel van	Water speelt bijrol
Resultaat wordt modelmatig bepaald	Resultaat komt deels voort uit modellen, deels uit "onderhandelingen"	Resultaat komt vooral voort uit "onderhandelingen"
Weinig onzekerheid	Onzekerheid (en onwetendheid)	Voortdurende onzekerheid (en onwetendheid)
Hiërarchie	Netwerk	Netwerk
Algemeen belang	Gedeeld belang	Individueel belang
Proces is instrumenteel	Proces is instrumenteel en intrinsiek	Proces is intrinsiek
Programma is uitgangspunt	Programma is uitgangspunt en deels resultaat	Programma is resultaat
Besluitvormingsproces heeft begin en eind	Begin en eind besluitvorming is diffuus	Besluitvorming heeft continu karakter
Projectregie met aanvullingen van procesregie	Procesregie met aanvullingen van projectregie	Procesregie
Helderheid rolverdeling en interactiepatronen relatief onbelangrijk	Helderheid rolverdeling en interactiepatronen belangrijk	Helderheid rolverdeling en interactiepatronen zeer belangrijk

Deze tabel is richtinggevend, heeft waarde voor wie een samenwerkingsproces ingaat, maar is niet onomstotelijk waar. De verschillen in de regiemodelden illustreren wel goed hoe verschillend gehandeld wordt in het blauwe, gele en rode domein. Hierbij moet wel worden bedacht dat bij het invullen van het theatermodel de complexiteit per segment kan verschillen. Een project dat op alle punten even complex is, komt bijna niet voor. Dat wil dus zeggen dat de verschillende regiemodelden bij een complex vraagstuk veelal naast elkaar en door elkaar worden toegepast. Soms ligt het accent op communicatief, soms op collaboratief of functioneel. Door omstandigheden kan in korte tijd een overzichtelijk project veranderen in de zeer complex project, bijvoorbeeld omdat er conflicten ontstaan tussen spelers en bestuurders of er een overstroming plaatsvindt waardoor percepties sterk veranderen. Duidelijk is evenwel dat het ongepast is een functioneel regiemodel toe te passen als het theatermodel vooral geel en rood gekleurd is.

### **FUNCTIONEEL**

Bij het functionele model is sprake van een getemd vraagstuk (zie figuur 2.2) en kan er op gestructureerde wijze van probleem naar oplossing worden gewerkt. De optimale wateroplossing laat zich berekenen en kan aan bestuurders worden voorgelegd om een beslissing over te nemen. Soms zijn er verschillende varianten waaruit bestuurders kunnen kiezen. De onzekerheden blijven beperkt tot statistische en scenario onzekerheid en er wordt een proces doorlopen dat gekenmerkt wordt door zo nu en dan een ambtelijk overleg. Als de beslissing is genomen, kunnen de oplossingen worden geïmplementeerd. Bij het functionele regiemodel staat de inhoud centraal en als er consensus is over de criteria die worden gehanteerd in het optimalisatieproces is er nauwelijks een afhankelijkheid van de manier waarop wordt samengewerkt. Toch is het ook hier aan te raden percepties expliciet te maken, want als er iets fout gaat ligt dat vaak aan het feit dat betrokkenen verschillende verwachtingen hebben.

### **COLLABORATIEF**

Bij het collaboratieve regiemodel is de inhoud nog steeds van belang, echter werkt de wijze van samenwerking sterk door in het eindresultaat. Er is al duidelijk sprake van een ongetemd vraagstuk – dus er wordt op en neer gedanst tussen oplossing en probleem – en de onzekerheden reiken tot in de domeinen van de onwetendheid. Het resultaat dat wordt bereikt is deels te berekenen en te voorspellen, deels een verrassing. Bestuurders mogen niet alleen aan het eind een beslissing nemen, maar worden tussendoor ook betrokken, net als andere mensen en groepen van mensen die invloed kunnen uitoefenen en/of consequenties ervaren. De betrokken partijen richten hun aandacht en interesse op het water, op andere thema's van de stedelijke leefomgeving en op elkaar. Er worden vele kleinere beslissingen genomen. Het proces wordt ingericht als een leerproces, waarbij de direct betrokkenen zich organiseren als in een netwerk. Dat wil zeggen dat ze niet hiërarchisch ten opzichte van elkaar opstellen, maar dat ze handelen op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid. Ze erkennen daarbij dat ze wederzijds afhankelijk zijn. Omdat het aandeel gekende onwetendheid groot is, worden onzekerheden gereduceerd door zoveel mogelijk ideeën in de praktijk uit te testen in plaats van lang door te gaan met bureaustudies. Complexiteit laat zich beter benaderen in de praktijk dan vanuit de theorie. Gevolg is dat ervaringskennis van mensen in het veld een belangrijker rol gaat spelen. Als percepties over problemen, doelen, rollen en verantwoordelijkheden in het proces niet expliciet worden gemaakt, resulteert dat voorspelbaar in teleurstellingen.

### **COMMUNICATIEF**

Als het allemaal zeer complex is, dan heeft het geen zin om de inhoud centraal te stellen. Deze is ongrijpbaar geworden. Sociale processen domineren het spel en het is dan ook van belang een context te creëren waarbinnen uiteindelijk op inhoudelijke wijze aan goede wateroplossingen kan worden gewerkt (of kansen die er liggen worden benut). Het expliciet maken van percepties is geen voorwaarde meer in het proces maar een hoofdingrediënt. Er worden ontmoetingen georganiseerd waarin mensen en groepen van mensen met invloed worden geïnspireerd om mooie dingen met water te doen. In een breed netwerk van mensen en groepen van mensen worden percepties beïnvloed. Het vraagstuk heeft alles van een ongetemd vraagstuk en van de in figuur 2.2 getekende waterval is dan ook niets terug te vinden. Er is niet één punt waarop beslissingen worden genomen, maar er wordt continu gewerkt aan het beslissingsproces. Persoonlijke karaktertrekken en denkbeelden kleuren in sterke mate het proces. Kenmerkend voor het communicatieve regiemodel is dat er niet binnen een project wordt gewerkt aan doelen, maar dat het project zelf een doel is geworden. Door verschillende ontmoetingen te organiseren worden partijen vanuit hun eigen belang geïnteresseerd om deel te nemen aan het project om zo invulling te gaan geven aan een gedeeld belang. De partijen moeten het voldoende belangrijk vinden om geld en capaciteit ter beschikking te stellen.

### DE BOODSCHAP VAN WIDS

Een belangrijke constatering bij het project WIDS is dat veel van de stedelijke waterprojecten vragen om een collaboratief of communicatief regiemodel, terwijl het proces in veel gevallen voornamelijk wordt ingericht volgens het functionele regiemodel. Gevolg is dat het lange tijd lijkt alsof het proces convergeert naar de optimale oplossing. Maar in het 'eindstadium' blijkt dat er geen consensus is. Uiteindelijk is een ongetemde oplossing verkregen (zie 2.2.1), die alle kanten uitspringt en teleurstellend is voor diegenen die er energie in hebben gestoken.

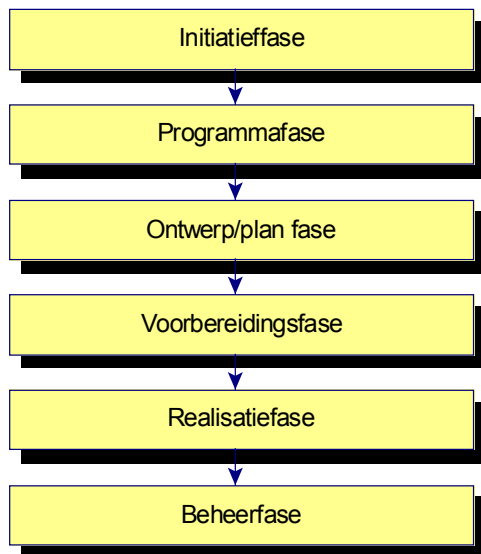
Sommige vraagstukken vragen om een functioneel regiemodel – zoals het voorbeeld uit de in paragraaf 4.4: riolering, zoals het was – maar alle voorbeelden in de daarna volgende hoofdstukken vragen om een meer mensgerichte benadering.

### 4.3 LOCATIEONTWIKKELING EN THEATERMODEL

Samenwerkingsprojecten vertonen veel dynamiek en het is dan ook ontoereikend om de vragen bij de invulling van het theatermodel eenmalig te beantwoorden. Het is essentieel de zes segmenten continu te bewaken. Regelmatig verschiet een segment van kleur of komen er nieuwe aspecten in beeld. Daar komt nog een extra dimensie bij als gekeken wordt naar de fasering van een project. Gaat het om de vertaling van beleid naar realisatie en beheer, dan kunnen er verschillende fasen worden onderscheiden, zoals weergegeven in figuur 4.2. Daarbij worden in de initiatiefasen 'dingen' bedacht die hun vertaling vinden in concrete uitvoeringsprojecten in de realisatiefase.

FIGUUR 4.2

DE ZES FASEN BIJ LOCATIEONTWIKKELING



Elke fase vraagt om reflectie op rollen, verwachtingen et cetera. Het kan voorkomen dat een project in de initiatiefase beoordeeld wordt als relatief eenvoudig, doch zeer complex wordt als het op de uitvoering aankomt. Plannen maken is vaak eenvoudiger dan plannen uitvoeren. Andersom is ook denkbaar. Daarbij speelt mee dat bij de verschillende fasen vaak verschillende mensen betrokken zijn. Slechts weinigen zullen van het initiatief tot aan het beheer bij het project betrokken zijn. Dat maakt het extra noodzakelijk aandacht te besteden aan de menselijk kant van het project.

#### 4.4 RIOLERING, ZOALS HET WAS

Wie heden ten dage praat over riolering en rioleringsprojecten ervaart een hoge complexiteit. Er is een Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), een Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), een nieuwe Waterwet, er worden optimalisatiestudies uitgevoerd waarbij naast riolering ook naar drinkwater en de rioolzuiveringsinstallaties wordt gekeken, en nog veel meer. Maar ooit was dat anders. Tot halverwege de jaren '90 van de 20e eeuw was de rioleringswereld een overzichtelijke wereld en lagen vrijwel alle taken bij de gemeente. De gemeente stelde basisrioleringsplannen (BRP's) en gemeentelijke rioleringsplannen (GRP's) op – op basis van Wet Milieubeheer – en moest daarbij voldoen aan de voorwaarden die door de hogere overheden werden gesteld. Daarbij gaat het om het Ministerie van VROM en de provincie. De gemeente had een eigen financieringsbron voor het uitvoeren van nieuwe werken en het onderhouden van bestaande rioolstelsels. Het betrof het zogenaamde rioolrecht. Dit geld mocht alleen aan riolering worden uitgegeven. De kunst was om de beschikbare hoeveelheden geld uit het rioolrecht zo goed mogelijk te besteden. Dat vroeg om inhoudelijke verdieping in de werking van riolering en kennis over de effecten van rioolwerken op de volksgezondheid, de wateroverlast en de waterkwaliteit.

De rol van het waterschap was beperkt. Als waterkwaliteitsbeheerder overlegden medewerkers van waterschappen met medewerkers van gemeenten. Zij gaven advies tijdens de processen rond BRP's en GRP's. Er werd steeds meer aandacht gegeven aan de effecten van vuilemissies op het oppervlaktewater. De waterschappen ontwikkelden beleid en probeerden gemeenten ertoe aan te zetten hun beleid uit te voeren. Het enige echte instrument dat waterschappers hadden om hun ideeën gerealiseerd te krijgen was de vergunning. Om te kunnen lozen op het oppervlaktewater moet de gemeente een vergunning aanvragen bij het waterschap, waarbij het waterschap een vergunning kan weigeren als er niet aan hun beleidsrichtlijnen wordt voldaan.

##### 4.4.1 KARAKTERISERING

Figuur 4.3 geeft aan hoe de complexiteit van “riolering, zoals het was” kan worden geschat. Het gaat over de samenwerking tussen waterschap en gemeente op het gebied van riolering en vergunningen. Het is een perceptie, maar voor velen is het beeld herkenbaar. Het beeld vormt de referentie voor de typologieën van projecten die in de hoofdstukken 5 tot en met 8 worden beschreven.

##### THEATER

De uitgangssituatie bij de samenwerking is niet complex. Het gaat om bestaand en nieuw stedelijk gebied en over bestaand en nieuw aan te leggen rioolstelsels. Alle rioleringsprocessen worden onder de grond afgewikkeld, dus ontstaan er geen echte ruimteclaims die de haalbaarheid in gevaar brengen. Soms is het noodzakelijk meerdere afdelingen van de gemeente in het proces te betrekken als er ruimte gevonden moet worden voor de aanleg van een bergbezinkbassin. Daar is meestal goed uit te komen.

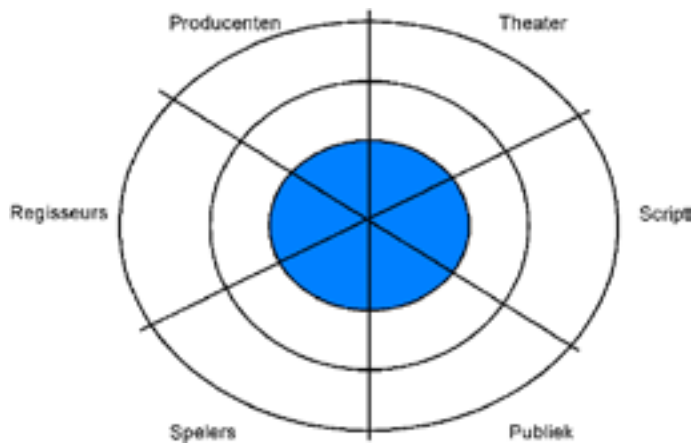
##### SCRIPT

Het script wordt bepaald door het beleid en de regelgeving, primair afkomstig uit Wet Milieubeheer. Het belangrijkste richtpunt daarbij is de basisinspanning. Deze houdt in dat de emissies – ten opzichte van een gedefinieerde referentiesituatie – gereduceerd moet worden met 50%. Deze eis stond niet ter discussie. Gemeenten moesten aangeven hoe zij deze basisinspanning wilden realiseren. Het waterschap dacht mee en stuurde op basis van de vergunningverlening. De ambities gingen niet verder dan deze emissiereductie en er werd dan ook



gezocht naar het zo optimaal mogelijk realiseren van de opgave. De statistische onzekerheid domineerde de discussies en daarom werd er veel onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om tot betere voorspellingen te komen door beter te modelleren en meer te meten. Het script was vooral inhoudsgericht.

FIGUUR 4.3 RIOLERINGSPROJECTEN "ZOALS HET WAS"



#### PRODUCENTEN

De gemeente financiert de riolering. Dat maakt het beeld van producenten erg simpel. De bron voor financiering ligt vast en mag per jaar iets toenemen.

#### REGISSEURS

Projectleiders voor rioleringsprojecten waren medewerkers van de gemeente en ook adviseurs van ingenieursbureaus. De rollen waren duidelijk.

#### SPELERS

Tot halverwege de jaren '90 waren de belangrijkste spelers voor de rioleringsproblematiek de rioleringsdeskundigen van de gemeente en het waterschap. Deze kenden elkaar vaak goed en hadden regelmatig overleg. In een aantal gevallen speelde de provincie ook een belangrijke rol. Ook hierbij geldt dat de rollen en verantwoordelijkheden helder waren. Het kwam wel voor dat een waterschap dacht dat ze een BRP kon afkeuren, maar dat soort vergissingen kon vrij eenvoudig worden hersteld. De belangrijkste spanningen kwamen voort uit het feit dat ervaren medewerkers van gemeenten werden geconfronteerd met jonge onervaren medewerkers van waterschappen die soms erg dogmatisch omgingen met het beleid van het waterschap.

#### PUBLIEK

In dit spel is het publiek passief en er is dan ook geen echte behoefte aan participatie. Bewoners van een woonwijk ervaren bij rioleringswerkzaamheden mogelijk enige overlast, maar dat is tijdelijk. Er is veel draagvlak voor een goed functionerend rioolsysteem.

#### 4.4.2 UITWERKING REGIEMODEL OP HOOFDLIJNEN

Om tot de gewenste maatregelen te komen voor de basisinspanning bij rioleringsprocessen is samenwerking gewenst. Het bespaart frustraties bij vergunningaanvragen van de gemeente bij de provincie. Het proces dat daarbij kan worden doorlopen is geschetst door de blauwe streepjeslijn in figuur 2.2, het formuleren van oplossingen bij zogenaamde getemde

vraagstukken. Het is een puur functioneel regiemodel dat kan worden gehanteerd. Eerst worden data verzameld over het rioleringsstelsel die door gemeente en waterschap gezamenlijk worden geanalyseerd. Op basis daarvan worden voorstellen gedaan voor oplossingsvarianten. Tot halverwege de jaren '90 ging het daarbij vooral om maatregelen waarbij de berging in gemengde rioolstelsels wordt vergroot en gescheiden stelsels worden omgebouwd naar verbeterd gescheiden stelsels. Daarbij komt het voor dat sommige gemeenten dwars liggen en de financiële inspanning buiten proporties vinden, maar dergelijke onenigheden zijn goed te hanteren.

De voorgestelde maatregelen kunnen worden verwerkt in een GRP dat ter goedkeuring wordt aangeboden aan het gemeentebestuur. Daarna wordt het beoordeeld door de provincie die een advies kan vragen aan het waterschap. In het GRP staat beschreven hoe kostendekking plaatsvindt, dus na vaststelling kunnen de maatregelen worden uitgevoerd.

Het lijkt erop dat het nauwelijks zinvol is om percepties over problemen, doelen, rollen en verantwoordelijkheden expliciet te maken, maar de ervaring leert dat het wel de moeite loont om er aandacht aan te geven. In theorie kan het gehele proces zelfs schriftelijk worden afgehandeld, maar het kan zeker geen kwaad elkaar regelmatig te bezoeken en zo nu en dan het veld in te gaan om praktische zaken te bespreken en processen te evalueren.

#### 4.5 VIER TYPOLOGIEËN VOOR SAMENWERKING

Het voorbeeld dat hiervoor is uitgewerkt is relatief eenvoudig en de moeilijkheden die worden tegengekomen zijn vooral inhoudelijk van aard. Het stelt niet zulke hoge eisen aan de communicatievaardigheden van de waterschapper. Dat wordt anders bij de voorbeelden die in de komende vier hoofdstukken worden behandeld. Het betreft de volgende vier vormen van samenwerking tussen waterschap en gemeente:

1. Rioleringsprojecten (en nieuw beleid)
2. Inrichting nieuw stedelijk gebied
3. Stedelijke waterplannen
4. Water in stedelijke vernieuwing (bestaand stedelijk gebied)

Voor deze vier typologieën van samenwerkingsprojecten worden de functionele en relationele complexiteit geanalyseerd en wordt geschetst hoe de regiomodellen kunnen worden toegepast. De voorbeelden laten zien hoe de gepresenteerde theorie in praktijk kan worden gebracht.

De volgorde is niet hard. Bijvoorbeeld, er zijn situaties waar stedelijke waterplannen juist het meest simpel zijn of de complexiteit van stedelijke vernieuwing overtreffen. In de volgende hoofdstukken worden de vier typologieën gekarakteriseerd.

# 5

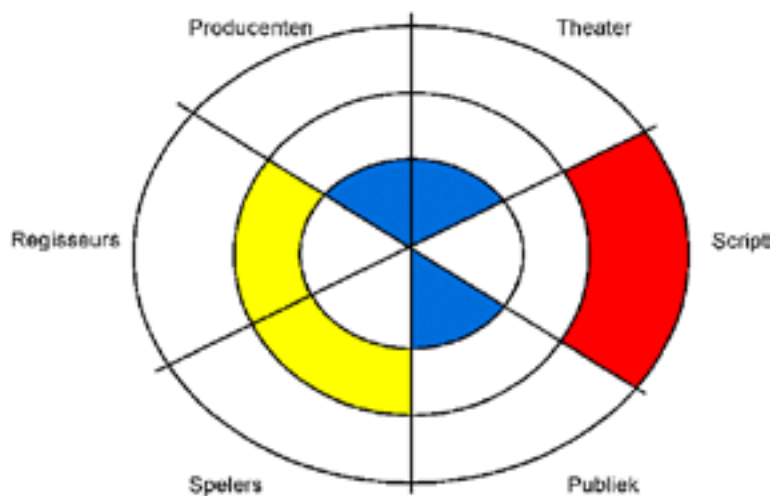
## RIOLERINGSPROJECTEN EN NIEUW BELEID

*Het veld van rioleringsprojecten is complex geworden. Er komen vanuit verschillende richtingen nieuwe vormen van beleid, er gaan zich steeds meer mensen mee bemoeien en de wijze van financiering verandert. Waterschappen zitten op verschillende manieren in dit spel. Ze hebben hun traditionele vergunningentaak, ze geven mede vorm aan vertaling van het Nationaal Bestuursakkoord Water en ze staan aan de lat voor de introductie van de Europese Kaderrichtlijn Water.*

### 5.1 KARAKTERISERING

In figuur 5.1 is een karakterisering gegeven van een rioleringsproject, ingevuld vanuit de perceptie van een waterschapper die bezig is te bepalen wat een gemeente moet doen in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water.

FIGUUR 5.1 RIOLERINGSPROJECTEN EN DE KRW



Een korte schets. Het gaat hier om waterschap X en gemeente Y. Waterschap en gemeente hebben een lange geschiedenis en werken traditioneel vanuit een functioneel regiemodel (zie 3.3). In samenwerking hebben ze het rioolstelsel laten voldoen aan de basisinspanning – deels door af te koppelen, overstorten af te sluiten of te verplaatsen en bergbezinkbassins te plaatsen. Ze zijn bezig met de afronding van het waterkwaliteitsspoor. Ook hebben ze een waterplan opgesteld, maar daarin wordt nog nauwelijks gesproken over de KRW. Tijdens het opstellen van het plan was de KRW nog te vaag.

Vorig jaar zijn er enige spanningen geweest tussen waterschap en gemeente toen na een flinke stortbui water op straat kwam te staan en afstroomde naar het lager gelegen woonwijk, waar een deel van het water de woningen binnenstroomde. Het is gebleken dat door de afsluiting van enkele overstorten de afvoercapaciteit is verminderd en er sneller problemen ontstaan. Waterschap en gemeente zoeken nu, samen met boze bewoners, naar goede oplossingen.

Om te voldoen aan de basisinspanning en aan het waterkwaliteitsbeleid van het waterschap zijn overstorten vanaf klein oppervlaktewater verplaatst naar groot oppervlaktewater, in dit geval het Kleine Meer. Deze is robuuster dan kleine sloten en dus is er minder snel sprake van zuurstofloosheid. Nu heeft het waterschap het Kleine Meer aangewezen als waterlichaam in het kader van de KRW. Er worden nu 'extreem' hoge eisen gesteld aan de overstorten – aldus de perceptie van de gemeente – en wordt er geëist dat er niet vaker dan eens per twee jaar rioolwater overstort. Dat heeft het waterschap berekend. Het gaat de gemeente miljoenen euro's kosten om de riolering aan te passen aan de nieuwe waterkwaliteitseisen en de kans is groot dat de te nemen maatregelen resulteren in extra opstuwing in de riolering, waardoor nog sneller water op straat staat. Daar komt nog bij dat vanwege de nieuwe Wet gemeentelijke watertaken de komende jaren aandacht moet worden besteed aan een groep van woningen met grondwateroverlast en provincie en waterschap voorstellen hebben gedaan voor een OAS-studie, naar de optimalisatie van het afvalwatersysteem. Het waterleidingbedrijf wil daarbij aansluiten. De gemeente vindt het allemaal te veel en heeft bovendien moeite met het opvullen van twee vacatures bij de afdeling Riolering.

### **THEATER**

In dit geval is de complexiteit van het theater gering. De uitgangssituatie is overzichtelijk – ook al kan deze niet worden beoordeeld zonder goede kennis van de geschiedenis – en maatregelen die worden genomen resulteren niet in ruimteclaims die tot problemen leiden. Het theater biedt alle mogelijkheden het spel op te voeren.

### **SCRIPT**

De complexiteit van het script is erg groot. Deze is in figuur 5.1 dan ook rood gekleurd. Vanuit een betrekkelijk veilige omgeving van basisrioleringsplannen en gemeente rioleringsplannen moet de stap worden gemaakt naar het Nationaal Bestuursakkoord Water, de KRW, de samenwerking in de keten (OAS) en de nieuwe gemeentelijke watertaken. Daarbij wordt voor de KRW gesteld dat deze niet vraagt om een inspanningsverplichting, maar om een resultaatverplichting. De ambities kunnen niet laag zijn. Onzekerheden reiken tot ver in de onwetendheid. Percepties op problemen en doelen verschillen sterk en het waterschap wordt kwalijk genomen dat ze eerst de overstorten hebben laten verplaatsen naar het Kleine Meer – wat kostbaar was – en daarna zijn gekomen met extra hoge eisen aan die overstorten. Het is de vraag of de eisen die het waterschap stelt haalbaar zijn.

### **PRODUCENTEN EN PUBLIEK**

Wat betreft de relationele complexiteit zijn in figuur 5.1 de producenten en het publiek als relatief eenvoudig ingevuld. Gemeente en waterschap moeten zorgen voor de financiering van de rioleringsmaatregelen en de afhankelijkheid van de bewoners – ook al zijn ze boos – is klein.

### **REGISSEURS EN SPELERS**

Wat betreft de regie en de spelers is de complexiteit groter. De verschillende beleidslijnen worden behandeld door verschillende afdelingen bij de gemeente en ook zijn bij het waterschap verschillende projectleiders verantwoordelijk voor het NBW en de KRW. Rollen en verantwoordelijkheden zijn niet duidelijk. Het zijn niet meer 'echte' roleurs die het spel spelen, maar specialisten met verschillende achtergronden. Voor een integraal overleg zitten er al gauw tien mensen aan tafel, allen van waterschap en gemeente.

## 5.2 UITWERKING REGIEMODEL OP HOOFDLIJNEN

In dit geval variëren de zes elementen (taartpunten) sterk en is er een combinatie nodig van een communicatief, collaboratief en functioneel regiemodel. Essentie is dat zoveel mogelijk van buiten naar binnen wordt gewerkt. Dat wil zeggen, eerst is het noodzakelijk de zeer complexe elementen te reduceren tot complex, waarna een collaboratief proces kan worden doorlopen. Duidelijk is dat het sturen van een waterschapper met de KRW-eisen naar de gemeente zonder een duidelijke opdracht (zie 2.4) en zonder duidelijke beelden over rollen en verwachtingen niet voldoet. De materie is te complex voor een functioneel regiemodel. Haalbaarheid en aanvaardbaarheid moeten in een ongetemd proces bij elkaar worden gebracht.

### SCRIPT EN COMMUNICATIE

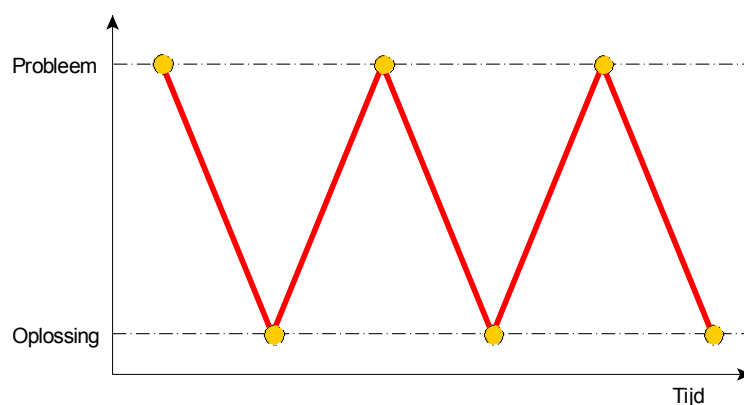
Een eerste stap betreft een communicatief proces gericht op het helder maken van het script. Er moet een context worden gecreëerd waarbinnen medewerkers (en mogelijk ook bestuurders) van waterschap en gemeente samen werken aan het formuleren van doelen, rollen, verantwoordelijkheden, verwachtingen en ambities. Dat kan door met z'n allen het veld in te gaan, een excursie te organiseren of een workshop te organiseren. Het opstellen van een waterplan is ook een context waarbinnen dit mogelijk is. Door al deze punten expliciet te maken worden de knelpunten in het proces zichtbaar. Ook kunnen irritaties uit het verleden worden uitgesproken. Dat klaart de lucht.

Het resultaat van deze eerste stap is niet een oplossing voor de rioleringsvraagstukken, maar een werkwijze voor het vervolg, een programma. De condities om te komen tot een goede samenwerking worden geschetst. Daarbij wordt de aandacht niet beperkt tot riolering. Er wordt breder gekeken, want in de stedelijke omgeving speelt veel meer en het is belangrijk dat het waterschap daar gevoel voor ontwikkelt.

### HET PROCESONTWERP

Het gaat in het proces niet meer alleen om het uitgevoerd krijgen van KRW-maatregelen, maar om het ontwikkelen van een strategie om NBW, KRW, OAS en gemeentelijke watertaken vorm te geven en in te passen in de specifieke context van gemeente X.

FIGUUR 5.2 HET PROCESONTWERP BIJ EEN COLLABORATIEF REGIEMODEL



In het geschetste procesverloop wordt begonnen met aan analyse van het probleem. Wat zijn nu de echte problemen en hoe percipiëren de betrokkenen deze? Daarbij gaat het zowel over de riolering als processen rond de riolering. Ook wettelijke en financiële problemen worden behandeld, en beheer. Voor gemeente X is beheer een constant punt van zorg. Het gaat erom een gedeelde probleemperceptie te krijgen.

Voldoende tijd nemen voor deze stap is van belang. Het is namelijk in de technische wereld niet gebruikelijk om problemen te analyseren. Liever werken technici aan de optimalisatie van oplossingen, want daarvoor zijn ze opgeleid. Het is aan te raden een deel van de probleemanalyse – en ook de vervolgstappen – niet in een vergaderruimte te doen, maar in het veld. Daar komen ze tot leven.

Het is aanlokkelijk om meteen te beginnen met modelberekeningen, maar bij complexe vraagstukken is het beter om eerst eens na te gaan welke oplossingen denkbaar zijn en wat daarbij de praktische bezwaren zijn. Direct de praktijk opzoeken in plaats van lang door te blijven studeren. Voor complexe vraagstukken geldt namelijk dat ze niet op abstract niveau kunnen worden opgelost. Ze laten zich het best benaderen in de praktijk, in overleg met mensen die gebiedskennis hebben en veel weten over wat haalbaar en aanvaardbaar is. Door op basis van eenvoudige berekeningen oplossingsvarianten te bepalen, komen nieuwe problemen in beeld. Dit is ook het moment waarop een (informele) bestuurlijke terugkoppeling gewenst is. De oplossingsruimte is namelijk afhankelijk van bestuurlijke standpunten.

Na de globale verkenning van oplossingen – die mogelijk resulteren in studies – wordt teruggekeerd naar de problemen. Omdat meer kennis is over de oplossingsruimte en ook effecten in beeld zijn gebracht waarover in eerste instantie niet is nagedacht, worden de problemen scherper. Ook wordt duidelijk of de genoemde problemen daadwerkelijk afnemen als de voorgestelde oplossingen worden uitgevoerd.

Uiteindelijk wordt het op en neer gaan tussen problemen en oplossingen diverse keren gedaan. Bij de tweede keer worden er mogelijk modelberekeningen uitgevoerd en/of wordt er een meetprogramma opgesteld.

Aan de medewerkers die namens waterschap Y aan dit proces deelnemen worden hoge eisen gesteld (zie 2.3). Als het goed is hebben ze na de eerste communicatieve stap een scherpe opdracht van de directie en het bestuur meegekregen. En als ze regelmatig na verkenningen van de oplossingen (informeel) terugkoppelen naar het bestuur, wordt duidelijk of er geen wegen ingeslagen worden waar het waterschap na afloop spijt van heeft. Dat is het voordeel van het collaboratieve model; er wordt niet pas aan het eind – zoals bij het functionele model – naar oplossingen gekeken.

Voor de goede samenwerking is het van belang dat de waterschappers gelijkwaardige functies hebben – hiërarchisch gezien – als de betrokken medewerkers van de gemeente. Als de ene partij komt met een junior medewerker en de andere met een ervaren afdelingshoofd, is er sprake van een wanbalans. Het kan voor één partij aantrekkelijk lijken, maar dat duurt niet lang. Vooral niet als de financiën in beeld komen.

# 6

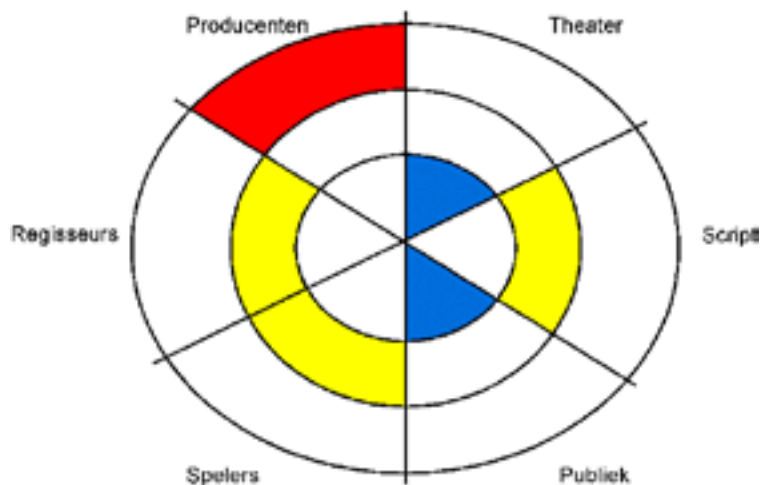
## INRICHTING NIEUW STEDELIJK GEBIED

*Bij een nieuw in te richten stedelijk gebied is water slechts één van de onderdelen in het ontwerp en de realisatie. Er moet worden gekeken naar bodem, verkeer, leefbaarheid, groen, architectuur, luchtkwaliteit, geluid, voorzieningen en nog veel meer. Van waterschappers mag worden verwacht dat zij zowel de waterbelangen goed behartigen als zich kunnen inleven in de andere vraagstukken. In dit geval gaat het om de nieuwe woonwijk Weidelust, 1500 woningen te realiseren in een polder, deels op kleigrond, deels op veengrond. Vele partijen hebben de afgelopen jaren grondposities verworven.*

### 6.1 KARAKTERISERING

Figuur 6.1 geeft de karakterisering van dit specifieke geval. Elk project is anders en kunnen andere elementen (taartpunten) de complexiteit bepalen. In dit geval heeft de gemeente niet alle touwtjes in handen en drukken vooral projectontwikkelaars hun stempel op de ontwikkeling.

FIGUUR 6.1 NIEUW STEDELIJK GEBIED



### FUNCTIONELE COMPLEXITEIT

De functionele complexiteit bestaat uit de theater en het script. In dit geval is het theater beoordeeld als relatief eenvoudig. De ruimte staat vast en afgezien van enkele beperkingen door bestaande functies in het gebied – woningen en natuur – is het de verwachting dat de geplande 1.500 woningen goed binnen het plangebied kunnen worden gerealiseerd. Echter, de wijze waarop met water moet worden omgegaan ligt niet vast. Vandaar dat het script als complex is beoordeeld. Zonder inbreng van het waterschap ligt het in de lijn der verwachting dat er een minimale hoeveelheid oppervlaktewater in het gebied wordt gerealiseerd, meer als stedelijke stoffering dan passend binnen de kaders van het huidige waterbeleid. Bij de betreffende gemeente is voldoende kennis aanwezig over bouwrijp maken en het beheersen van grondwaterstanden, maar dat geldt niet voor het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)

en de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Ook is het niet waarschijnlijk dat bij het opstellen van het stedenbouwkundig ontwerp voor Weidelust water als belangrijk uitgangspunt wordt meegenomen. De eerste ontwerpen laten een beeld zien waarbij de hoogste concentratie aan woningen wordt gerealiseerd op de laagste en natste plek in het gebied. Een deel van de complexiteit komt ook voort uit het feit dat het waterschap zelf ook geen scherp beeld heeft van de doorwerking van NBW en KRW. Pas als de stroomgebiedplannen gereed zijn weet het waterschap welke maatregelen genomen moeten worden om in het gebied in en rond Weidelust de gewenste waterkwaliteit te realiseren.

### **RELATIONELE COMPLEXITEIT**

De relationele complexiteit bestaat uit producenten, regisseurs, spelers en publiek. Daarvan is het publiek relatief eenvoudig. Er wonen tijdens de fase van planvorming maar een paar boeren in het gebied en deze zien de ontwikkeling niet als erg negatief. Er is enig verzet van mensen in de wijk Het Uitzicht aan wie ooit was verteld dat hun wijk de laatste nieuwbouwwijk van de gemeente zou zijn. Qua spelers en regisseurs is het spel complex. Er zijn vele partijen die in het proces van ontwerp en realisatie worden betrokken. Er is een projectleider vanuit de gemeente aangesteld, echter deze heeft geen affiniteit met water. De regie van water ligt dus in handen van het waterschap, echter deze heeft nauwelijks enige macht. De gemeente ziet de watertoets als iets dat achteraf wel kan plaatsvinden. Daarnaast heeft een consortium van banken en projectontwikkelaars ook een projectleider aangesteld. De rolverdeling tussen gemeente en het consortium is niet helder. Vanwege de ervaringen met de wijk Het Uitzicht enige jaren geleden mengt ook de provincie zich in het spel. Er is niet goed nagedacht over de ontsluiting van de nieuwe woonwijk en verwacht mag worden dat er stagnaties gaan optreden op de provinciale weg die langs Weidelust loopt.

Qua producenten – en naar verwachting ook qua machtswerking – is de situatie zeer complex. De gemeente is te laat begonnen met aankopen van grond en het vestigen van voorkeursrecht, zodat er een complex geheel aan grondeigenaren is ontstaan. Vijf projectontwikkelaars hebben grondposities in en rond het plangebied, waarvan drie samen met twee banken een consortium hebben opgericht. De wethouders zijn hun gunstig gestemd. Het consortium heeft duurzaamheid hoog in het vaandel, soms meer dan ambtenaren van de gemeente. De twee andere projectontwikkelaars streven naar niets meer dan maximale winst en zullen maximaal hun best doen het percentage uit te geven grond hoog te houden en niet ten koste te laten gaan van openbare voorzieningen (zoals water). Ook voeren ze de druk op zo weinig mogelijk sociale woningbouw in Weidelust te realiseren.

## **6.2 UITWERKING REGIEMODEL OP HOOFDLIJNEN**

Wat kan een waterschap in een dergelijke situatie doen? In de soortgelijke projecten die voor WIDS zijn geanalyseerd is er veelal een projectgroep opgericht waarin een technische medewerker van het waterschap zitting neemt. In de projectgroep brengt de vertegenwoordiger van het waterschap het waterbeleid in en denkt mee over de praktische invulling ervan. Dit is het functionele regiemodel. Vaak lijkt het er in eerste instantie op dat dit doorwerkt in de uiteindelijke situatie, maar verderop in het proces doen zich – buiten het zicht van de waterschapsvertegenwoordiger – ontwikkelingen voor waardoor het ‘noodzakelijk’ is geworden de plannen te wijzigen en water op traditionele – minimale – wijze te verwerken in het plan. Alleen als de gemeente de volle regie heeft over het plan en de gemeenteamttenaren ambities hebben op watergebied, lukt het wel. Daarvan treffen we goede voorbeelden aan in Nederland. Echter, in Weidelust is hiervan geen sprake. Een functioneel regiemodel voldoet dan niet meer.



Een eerste stap in het proces voor het waterschap zou kunnen zijn het toepassen van een communicatief regiemodel voor het reduceren van de relationele complexiteit. Dat wil zeggen dat er een bijeenkomst wordt georganiseerd waar alle producenten aanwezig zijn. In het geval van Weidelust is het een idee om een excursie te organiseren naar een recent gerealiseerde woonwijk waar bewoners erg tevreden zijn en water op goede wijze is ingevuld. Zonder diep op de inhoud in te gaan kan duidelijk worden gemaakt dat water kwaliteit toevoegt aan de wijk en niet zondermeer in hogere kosten resulteert. De belangrijkste positieve effecten kunnen voortkomen uit het feit dat de producenten onderling ideeën uitwisselen zonder het gevoel te hebben aan de onderhandelingstafel te zitten. Het netwerk van betrokkenen wordt na de excursie goed op de hoogte gehouden van de voortgang (niet per e-mail, maar per telefoon of op persoonlijke wijze). Uiteraard zijn er ook andere activiteiten denkbaar voor deze eerste stap. Essentie is dat er een context wordt gecreëerd waarbinnen betrokkenen elkaar ontmoeten.

Een tweede stap betreft het samenstellen van een projectteam voor water. Ook dit team gaat niet direct over de inhoud praten, maar begint met het expliciet maken van problemen, doelen, ambities, rollen en verantwoordelijkheden. Uit de analyses bij WIDS blijkt dat dit zelden gebeurt, waardoor er erg veel ruis op de lijn komt. Voor de waterschapsvertegenwoordiger is het daarbij van belang dat deze een duidelijke opdracht meekrijgt van het bestuur en ook afspraken maakt over de rol die waterschapsbestuurders gaan spelen. Daarna wordt een proces ingezet dat de karakteristieken heeft van een collaboratief regiemodel (zie tabel 4.1). Daarbij wordt op en neer gegaan tussen probleem en oplossing (figuur 5.2).

Bij aanvang is het zinvol goed in kaart te brengen wie op welke momenten beslissingen gaan nemen. De projectgroep werkt inhoudelijke ideeën uit als basis voor de besluitvorming. Maar wie neemt de uiteindelijke beslissingen? Zijn dat vertegenwoordigers van de producenten? Wellicht is het mogelijk iemand vanuit het waterschapsbestuur toe te voegen aan de groep van beslissingnemers. Daarnaast is het van belang scherp in beeld te brengen welke zaken wel en niet voor de beslissingnemers van belang zijn.

Ook is het zinvol de onzekerheden in het proces vroegtijdig expliciet te maken. De ervaring leert dat er weinig processen stuk lopen op statistische of scenario onzekerheid (zie 2.1.5). Uiteraard is het boeiend om bijvoorbeeld een goed beeld te hebben van de verontreinigingen die in regenwater zitten, maar de echte valkuilen zitten meestal bij de gekende onwetendheid. Bijvoorbeeld: willen de projectontwikkelaars die niet in het consortium zitten meewerken aan het realiseren van waterdoelen? En: hoe werkt het water door in de verdeling van kosten en baten? En: als de wijk er tien jaar ligt, worden de infiltratievoorzieningen dan nog steeds goed onderhouden? Rond deze punten van zorg kunnen afspraken worden gemaakt.

Dit proces stelt hoge eisen aan de waterschapsvertegenwoordiger (zie 2.3). Een collaboratief regiemodel levert niet de garanties dat het goed gaat. Echter, de kans dat het goed gaat neemt toe, omdat een functioneel regiemodel voorspelbaar in teleurstellingen resulteert.

# 7

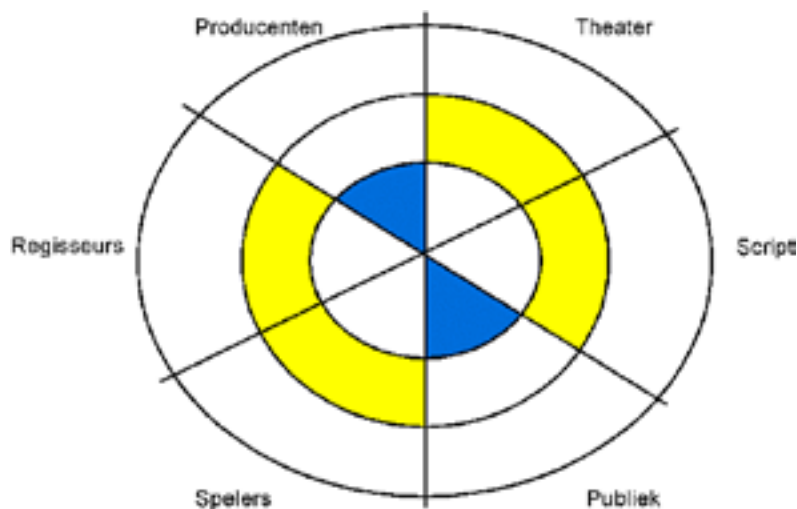
## STEDELIJKE WATERPLANNEN

*Gemeenten en waterschappen maken stedelijke waterplannen; vaak met z'n tweeën, maar ook regelmatig met een actieve inbreng van het drinkwaterbedrijf en de provincie. De meeste gemeenten hebben nu een stedelijk waterplan en een aantal is bezig of heeft reeds een tweede generatie waterplan. Daarbij geldt dat er een grote diversiteit is aan soorten waterplannen. Het ene plan is puur functioneel en technisch opgezet, bij een ander plan is een communicatief proces doorlopen. Dit hoofdstuk schetst een collaboratief proces.*

### 7.1 KARAKTERISERING

Het maakt een groot verschil of een plan wordt gemaakt voor de gemeente Rotterdam of voor de gemeente Lossler. Qua complexiteit is er een verschil aanwezig. Toch zal in beide gevallen een beeld ontstaan dat lijkt op figuur 7.1.

FIGUUR 7.1 STEDELIJKE WATERPLANNEN



#### FUNCTIONELE COMPLEXITEIT

Beide onderdelen van de functionele complexiteit – theater en script – zijn beoordeeld als complex. Bestaand stedelijk gebied heeft duidelijke beperkingen, de stadsranden kennen een hoge mate van dynamiek en in het buitengebied spelen vraagstukken als aansluiting op de riolering (IBA's of drukriolering) en worden doelen gedefinieerd voor natuur en recreatie. Vooral de KRW maakt het erg ingewikkeld. Wat betreft het NBW is er bij veel gemeenten een discussie over de realisatie van de wateropgave. Kan deze in de stadsrand of moet iedere wijk “z'n eigen broek ophouden.” Daarnaast is de verweving met andere ruimtelijke vraagstukken groot, zoals verkeer en ruimtelijke kwaliteit. Echter, het blijft een overzichtelijk speelveld, dus is er geen sprake van een hoge complexiteit.

FIGUUR 7.2

FOCUS OP PLAN OF REALISATIE VAN HET PLAN?



Op zichzelf kan het maken van een plan op functionele wijze gebeuren, want het proces resulteert in een plan, en dat is vooral een hoeveelheid papier. Anders wordt het als het plan niet als doel wordt gezien, maar als middel om de waterhuishouding te verbeteren en water te laten werken als positieve factor in de kwaliteit van de leefomgeving. Dan is de aandacht gericht op realisatie. Dat betekent dat financiële middelen geregeld moeten worden en er een proces wordt ingericht waarin draagvlak kan ontstaan. Dat maakt het complex.

#### RELATIONELE COMPLEXITEIT

Er is ook sprake van een relationeel complexe situatie. Omdat het om een plan gaat (vooral gemeente en waterschap moeten op één lijn komen) en de financiering van het plan zelf goed geregeld is, zijn publiek en producenten beoordeeld als relatief eenvoudig. Echter de situatie van regisseurs en spelers kan complex zijn. Bij veel plannen is er een projectgroep, een stuurgroep en een klankbordgroep en zijn er vele partijen die een inbreng willen hebben. Daarnaast geldt dat veel werkzaamheden worden uitbesteed aan adviesbureaus. Deze hebben vaak eigen opvattingen over wat een goed stedelijk waterplan is.

### 7.2 UITWERKING REGIEMODEL OP HOOFDLIJNEN

De geschetste complexiteit vraagt om een collaboratief proces, waarbij de aandacht niet eenzijdig kan worden gelegd op de waterhuishoudkundige inhoud. De inhoud is belangrijk, maar ook andere factoren spelen een rol, zoals de afstemming op andere beleidsvelden en de kwaliteit van samenwerking.

Voor veel waterplannen geldt dat percepties van problemen, doelen, ambities, rollen en verantwoordelijkheden sterk verschillen. Het is dan ook belangrijk dat deze aan het begin expliciet worden gemaakt. Dat gebeurt bij de huidige plannen zelden. De kern van het proces bestaat uit projectgroepbijeenkomsten waar het adviesbureau de tussenresultaten presenteert. Deze worden afgewisseld door workshops, presentaties aan de stuurgroep en een avond met de klankbordgroep (waarin verschillende belangen zitting hebben). In het begin lijkt alles goed te gaan, maar aan het eind – als over maatregelen en kosten wordt gesproken – blijkt dat de opvattingen verschillen. Het maken van een stedelijk waterplan moet dan ook worden gezien als een getemd proces.

FIGUUR 7.3

VELDVERKENNINGEN DRAGEN BIJ AAN HET BETER BEGRIJPEN VAN DE WATERVRAAGSTUKKEN  
(OP FOTO VERKENNING VOOR HET TWEDE WATERPLAN VOOR DORDRECHT)



De complexiteit bij stedelijke waterplannen heeft veel te maken met de onzekerheden. Veel is onbekend, althans als op afstand naar de problematiek wordt gekeken. Deze vorm van complexiteit kan goed hanteerbaar worden gemaakt als de praktijk wordt opgezocht en de betrokken partijen niet blijven hangen op abstractie generieke uitwerkingen van beleidsprincipes. Door het veld in te gaan, situaties ter plaatste te bekijken en daadwerkelijk maatregelen te nemen, worden onzekerheden gereduceerd. Waar het gaat om gekende onwetendheid is “learning by doing” een gezond principe.

# 8

## WATER IN STEDELIJKE VERNIEUWING

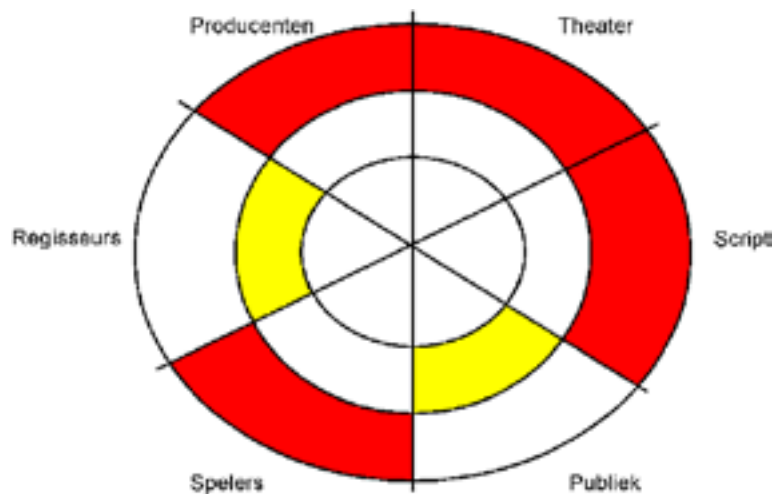
*Bij stedelijke vernieuwing is de rol van waterschappen zeer beperkt, uitzonderingen daar gelaten. Vaak is een cultuurverschil aanwezig tussen de projectleiders van de stedelijke vernieuwing – waar het soms gaat om vraagstukken als het omgaan met hangjongeren en sociale segregatie – en de vertegenwoordigers van het waterschap. Het waterschap kan weinig afdwingen, dus worden alleen resultaten bereikt als er een goede samenwerking ontstaat.*

### 8.1 KARAKTERISERING

Het realiseren van waterdoelen in projecten van stedelijke vernieuwing kan worden ingeschat als zeer complex, vooral als de waterinbreng moet komen van het waterschap en er bij de gemeente geen betrokkenen zijn die een passie voor water hebben. Functionele regie voldoet hier absoluut niet.

FIGUUR 8.1

STEDELIJKE VERNIEUWING



#### FUNCTIONELE COMPLEXITEIT

De functionele complexiteit is in figuur 8.1 zeer hoog ingeschat. Het speelveld is ingewikkeld – er lopen vele processen door elkaar – en het is onduidelijk wat er met water wenselijk en mogelijk is. Veel plannen voor stedelijke vernieuwing betreffen woonwijken die vlak na de oorlog zijn gebouwd. In die wijken komen relatief veel flats van maximaal vier lagen voor. Rond deze flats is nog veel ruimte aanwezig, ook voor water. Echter, als deze flats worden afgebroken en er komen laagbouwoningen met tuinen voor in de plaats, dan wordt de ruimte schaars. Het project moet financieel gezond blijven en dan wordt water al gauw gezien als een kostenpost “waar je vrijwel niets aan hebt.”

### RELATIONELE COMPLEXITEIT

Wat betreft de relationele complexiteit is rond regisseurs en publiek sprake van een complexe situatie. Meerdere partijen hebben de regie – gemeente, externe projectleiders, banken, de woningbouwverenigingen, etc. – en de bewoners worden vaak actief in het proces betrokken. Vooral als woningen gesloopt worden en bewoners (tijdelijk) worden uitgeplaatst, kunnen de emoties hoog oplopen. Vaak wonen in de stedelijke vernieuwingswijken mensen met vele verschillende nationaliteiten, waardoor het ook complexer wordt. Qua producenten en spelers is de situatie vaak zeer complex. Stedelijke vernieuwingsprojecten worden integraal aangepakt en omdat gewerkt wordt met zowel overheidssubsidies als particuliere geldstromen, is het moeilijk een heldere koers te varen. Er zijn vele tegenstrijdige belangen.

### 8.2 UITWERKING REGIEMODEL OP HOOFDLIJNEN

Wil een waterschap binnen het spel van stedelijke vernieuwing een rol van betekenis spelen, dan is het noodzakelijk in te zetten op een communicatief regiemodel. De betrokken partijen moeten zelf gaan inzien dat water een omgevingsfactor die op positieve wijze bijdraagt aan de kwaliteit van het plan. De mogelijke werkwijze is om een excursie te organiseren naar een plan waar water op goede wijze is ingebracht.

Een prachtig voorbeeld van water in stedelijke vernieuwing is de wijk Augustenborg in Zweden (Malmö). Daar is het vooral de gemeente geweest die een actieve communicatieve regie heeft uitgevoerd. De wijk Augustenborg is een naoorlogse wijk met flats (drie woonlagen) waar tien jaar geleden echt sprake was van een probleemsituatie. De wijk zat in een negatieve spiraal. De waardering van de wijk was negatief, waardoor mensen gingen verhuizen. Er was ongeveer sprake van 20% leegstand. De woningbouwvereniging wilde daarom ook niet echt investeren in de wijk. Daarnaast nam de kleine criminaliteit toe, verrommelde het straatbeeld, gingen mensen steeds vaker dubbel parkeren, ontstonden er sociale spanningen, etc. Ook het rioolsysteem functioneerde niet meer. In de loop van de tijd werd er steeds meer verhard oppervlak aangesloten op het aanwezige gemengde systeem, met als gevolg dat de capaciteit onvoldoende was en er regelmatig water op straat kwam te staan.

De gemeente is samen de woningbouwvereniging aan de slag gegaan door mensen met elkaar in contact te brengen. Daarbij heeft een accent gelegen op het bijeenbrengen van gemeentelijke medewerkers van verschillende afdelingen (verkeer, water, bestuur, et cetera). Deze werkten eerder langs elkaar heen. Ook is de afdeling beheer vanaf het begin direct betrokken. Beheerders die de situatie in Augustenborg goed kennen hebben meegeholpen met het ontwerp van de openbare buitenruimte, waarvan water een belangrijk onderdeel is. Met heel veel geduld is de gemeente Malmö aan de slag gegaan met het maken van plannen. Daarbij is zo snel mogelijk met de realisatie begonnen. Er is niet eerst een plan gemaakt voor het geheel, maar alles wat uitgevoerd kon worden is direct uitgevoerd. Daardoor zag men snel resultaat. Water is in de planvorming sterk leidend geweest, omdat watersystemen – net als verkeerssystemen – altijd moeten aansluiten bij de rest.

FIGUUR 8.2

BEELD VAN DE WIJK AUGUSTENBORG IN MALMÖ (ZWEDEN)



Door de openbare buitenruimte te verbeteren en bewoners daar actief bij te betrekken, is het imago van de wijk positiever geworden. De pers sprak er positief over. Een mooi voorbeeld betreft een schoolplein in de wijk. Aan de kinderen is gevraagd wat ze voor wensen hadden voor het schoolplein. Het bleek dat veel kinderen graag een amfitheater wilden hebben waar ze toneelstukken konden opvoeren. Dit amfitheater is samen met professionals ontworpen en functioneert bij mooi weer als amfitheater voor de kinderen en bij heftige regen wordt het benut als waterberging (zie figuur 8.3).

Omdat het imago verbeterde kwamen nieuwe (milieubewuste) mensen in de woonwijk wonen en verdween de leegstand. Vanaf dat moment werd de woningbouwvereniging – als speler en producent – actief en kwam er meer geld beschikbaar. Nu is Augustenborg een geliefde woonwijk in Malmö. Het beeld dat juist door water het proces de goede richting is uitgegaan, is daar sterk aanwezig, bij alle betrokken partijen.

Nu is het niet zo dat van een waterschap een dergelijke inzet verwacht mag worden als in Malmö en ook is het niet nodig om helemaal naar Malmö te gaan om een goed project te zien. Echter, een dergelijk proces kan wel als inspiratiebron dienen. Het laat namelijk zien dat water meer is dan iets dat aan beleidsdoelen moet voldoen.

FIGUUR 8.3

AMFITHEATER OP SCHOOLPLEIN IN MALMÖ DAT OOK DIENT VOOR DE BERGING VAN REGENWATER



Het spelen van een rol in een dergelijk proces vraagt om echte bruggenbouwers (zie hoofdstuk 3). Daarbij geldt dat deze zowel gevoel moeten hebben voor de inhoud als voor het proces. Alleen communiceren werkt ook niet. Het op gefundeerde wijze inbrengen van inspirerende waterideeën op het juiste moment bij de juiste actoren vraagt om kennis en wijsheid.



# 9

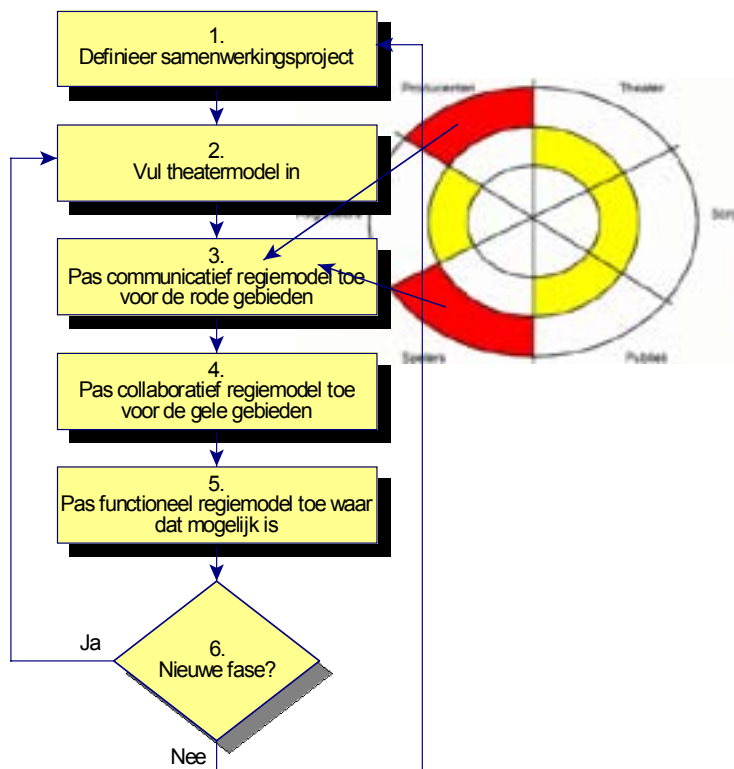
## OP HOOFDLIJNEN

Dit afsluitende hoofdstuk vat op hoofdlijnen de inhoud van het project Waterschap in de Stad (WIDS) samen. Het schetst stappen die je kunt nemen in een samenwerkingsproject tussen gemeente, waterschap en anderen. Het stappenplan is geen recept, maar helpt bij vormgeven van de mensdimensie bij complexe projecten.

Figuur 9.1 geeft het stappenschema weer. Een centrale positie daarin hebben het theatermodel en de regiomodellen. Essentie is dat door het expliciet maken van percepties en aspecten van samenwerking een passend proces wordt ontworpen.

FIGUUR 9.1

HET WIDS-STAPPENSHEMA



### STAP 1: DEFINITIE SAMENWERKINGSPROJECT

Voordat begonnen wordt met de samenwerking is het goed dat het waterschap intern reflecteert op het mogelijke project. Wie is initiatiefnemer? Wat zijn de belangen om eraan mee te doen? Welke strategische doelen zijn van toepassing? Komt het voort uit een verplichting of uit interesse of idealisme? Moeten er alleen problemen worden opgelost of liggen er ook kansen die benut kunnen worden? Ook: wie van het waterschap zetten we op het project en welke opdracht en welk mandaat geven we mee?

## STAP 2: HET THEATERMODEL

Het theatermodel wordt ingevuld door de medewerkers van het waterschap. Ook wordt door bevraging nagegaan in hoeverre de percepties van het waterschap afwijken van de percepties van andere mensen in het project. De volgende vragen helpen bij het duiden van de complexiteit van de zes segmenten.

---

### Theater

- Wat is het vraagstuk en hoe denken anderen daarover?
- Wanneer is het project geslaagd? Wat moet er dan zijn bereikt?
- Is het denkbaar dat er in het gebied tot gepaste oplossingen wordt gekomen?
- Welke factoren in het gebied zorgen voor beperkingen? Of: welke randvoorwaarden zijn van toepassing?
- Zijn er ruimteclaims die conflicteren met de waterbelangen?
- Welke processen hebben zich in het verleden in het gebied voltrokken?
- Welke niet-watergebieden vraagstukken bepalen de politieke agenda in het gebied? Is het mogelijk daarmee een verbinding te maken?

### Producenten

- Is het duidelijk wie de producenten zijn? En weten ze dat zelf?
- Welke voorwaarden zijn verbonden aan financiering, of cofinanciering?
- Wat zijn de risico's per producent?
- Is de financiering min of meer rond?
- Kunnen uitgaven in de tijd worden uitgesteld?
- Kunnen er nieuwe financiers worden gevonden?

### Spelers

- Wie zijn de spelers en wat zijn hun belangen?
- Wat is hun rol in het spel en zien ze elkaars rol op dezelfde wijze?
- Is het team compleet? Is er voldoende kennis en competentie?
- Hoe zien de spelers het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen? Wat zijn hun ambities en verwachtingen?
- Staan de spelers – qua hiërarchie – op hetzelfde niveau? Hoe gaan de spelers met elkaar om?
- Welke afspraken kunnen worden gemaakt over de uitwisseling van informatie en hoe wordt omgegaan met gevoelige informatie?
- Hoe vindt terugkoppeling plaats met bestuurders?
- Zijn er qua karaktereigenschappen spanningen te verwachten?
- Kunnen de spelers voldoende tijd vrijmaken om aan het spel deel te nemen?

### Script

- Welke personen schrijven het script?
- Wat is onze ambitie en wat zijn de ambities van medeschrijvers?
- Is het mogelijk jargon te vermijden?
- Gaat het om het formuleren van een gepast antwoord op een helder probleem of is het nog onduidelijk wat de problemen en oplossingsrichtingen zijn?
- Wanneer begint het proces en wanneer eindigt het? Welke fasen worden doorlopen (initiatiefase, programmafase, ontwerp/planfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en beheerfase)?
- Kunnen beproefde technieken worden ingezet om tot verbeteringen te komen of gaat het om nieuwe – innovatieve – technieken?
- Beperkt het handelingsperspectief zich tot de korte termijn of gaat het om het bewerkstelligen van een transitie over langere tijd (soms vele decennia)?
- Welke onzekerheden spelen een rol (statistische onzekerheid, scenario onzekerheid, gekende onwetendheid en totale onwetendheid)?
- Zien anderen deze onzekerheden op dezelfde wijze?

### Regisseurs

- Is het duidelijk wie de regisseur is of wie de regisseurs zijn?
- Is deze persoon of zijn deze personen geschikt voor deze rol en wordt het door de anderen geaccepteerd? Oftewel: is er sprake van vertrouwen?
- Kan continuïteit worden gegarandeerd?
- Welke afspraken zijn gemaakt of moeten worden gemaakt over de regierol?
- Wat zijn de risico's bij de regie?

### Publiek

- Welke mensen vormen het publiek?
  - Zijn ze georganiseerd?
  - Welke belangen hebben ze bij het project?
  - Vertrouwt het publiek de producenten, regisseurs en spelers?
  - Is de uitkomst van het project afhankelijk van de opstelling van het publiek?
  - Is het te verwachten dat sommige personen of groepen van personen worden gedupeerd door de uitkomst van het project?
  - Zijn er vervelende dingen gebeurd in het verleden die nu kunnen gaan opspelen?
  - Is er in het publiek veel kennis aanwezig over de lokale omstandigheden?
  - Wil het publiek betrokken worden?
- 

Uiteraard zijn de vragen in bovengenoemde tabel niet uitputtend, echter ze geven wel een goede indicatie van waar het om gaat. Theater en script vormen de functionele complexiteit, producenten, regisseurs, spelers en publiek vormen de relationele complexiteit. Op basis van de beantwoording van de vragen kan de volgende beoordeling worden gegeven:

Binnenste ring = blauw = relatief eenvoudig

Middelste ring = geel = complex

Buitenste ring = rood = zeer complex

Deze beoordeling is subjectief en zal door verschillende mensen ook verschillend worden uitgevoerd. De ervaring leert ook dat hoe langer wordt nagedacht over de vragen en hoe nauwkeuriger het project wordt geanalyseerd, hoe complexer betrokkenen het gaan vinden.

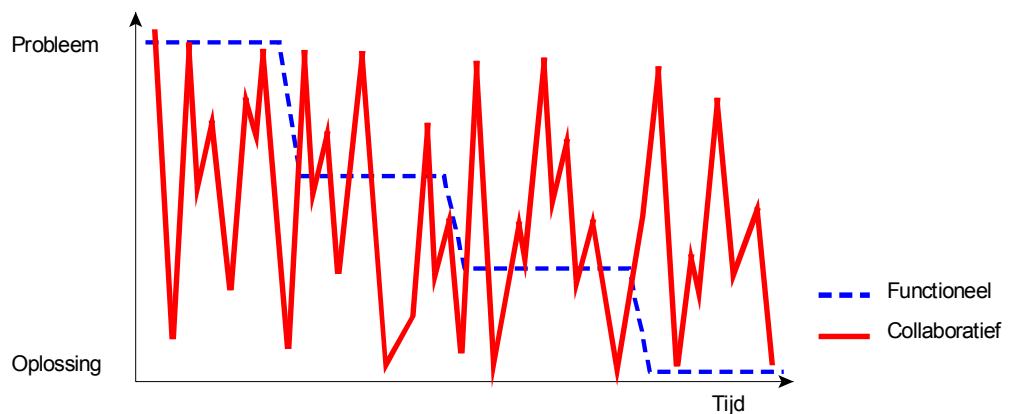
### STAP 3: COMMUNICATIEF REGIEMODEL

Essentie van het theatermodel is dat van buiten naar binnen wordt gewerkt. Dat wil zeggen, eerste wordt de nadruk gelegd op de rode segmenten, daar waar sprake is van een zeer complexe situatie. Toepassing van het communicatieve regiemodel (zie tabel 4.1) heeft tot doel het project op de rit te krijgen door met betrokkenen problemen, doelen, verwachtingen, rollen en verantwoordelijkheden expliciet te maken. Dit gebeurt door ontmoetingen te organiseren, bijvoorbeeld in de vorm van een veldverkenning of een excursie. Vele vormen zijn denkbaar, waarbij de “standaard vergadering” wel de meest onaantrekkelijke is. Na deze derde stap zijn de rode vakjes geel geworden.

### STAP 4: COLLABORATIEVE REGIEMODEL

Bij deze vierde stap wordt een leerproces doorlopen waarbij problemen en oplossingen parallel aan elkaar worden verkend.

FIGUUR 9.2 HET COLLABORATIEVE REGIEMODEL RICHT ZICH OP ONGETEMDE VRAAGSTUKKEN (ZIE OOK FIGUUR 2.2)



Het collaboratieve regiemodel is meer gericht op de inhoud dan het communicatieve regiemodel en heeft als inzet om abstracte gedachten over hoe iets kan te vormen tot concrete uitvoeringsprojecten, met voldoende financiële dekking en met bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak: er moet betekenis worden toegekend aan de uitkomsten. Het collaboratieve regiemodel richt zich op ongetemde vraagstukken – zoals de klimaatverandering – en resulteert niet in een eenduidige oplossing van de problemen, maar in passende maatregelen.

### STAP 5: FUNCTIONELE REGIEMODEL

Binnen het collaboratieve regiemodel ontstaat voor deelvraagstukken helderheid over problemen en doelen. Onzekerheden zijn terug gebracht tot een acceptabele maat. Het is dan zaak om via het functionele regiemodel zo snel mogelijk tot praktische realisatie te komen. Het te lang blijven hangen in de communicatieve en collaboratieve regiemodellen draagt niet bij aan de effectiviteit van het project.

**STAP 6: FASERING**

In een project kunnen diverse fasen worden onderscheiden: initiatieffase, programmafase, ontwerp/planfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en beheerfase. Het is raadzaam tenminste één keer per fase het theatermodel in te vullen en te bepalen waar de grootste complexiteit zit. Het proces beweegt zich namelijk niet alleen van complex naar eenvoudig. Andersom komt ook veelvuldig voor. Er kunnen zich verrassende ontwikkelingen voordoen of er komen nieuwe mensen in beeld. Ook geldt dat het eenvoudiger is om een plan te maken dan een plan te realiseren. Breekt een nieuwe fase aan, dan wordt het theatermodel opnieuw ingevuld. Breekt er geen nieuwe fase aan, dan vindt er oriëntatie plaats op samenwerkingsprojecten. Samenwerking moet namelijk warm worden gehouden.

**TOT SLOT**

In de periode van totstandkoming van dit rapport hebben wij het theatermodel en de regiemodellen vele keren in de praktijk kunnen toepassen, niet als een recept, maar als een 'hulpmiddel' om scherp te blijven in het proces. Ze zijn onder andere toegepast bij projecten over de overdracht van stedelijk water, de opzet van een kenniscampus en de transitie van waterbeheer in Noordoost Iran. Het blijkt keer op keer dat het echt helpt om percepties expliciet te maken en te delen en zowel de relationele als de functionele complexiteit continu te beoordelen.

Elke toepassing resulteert in nieuwe inzichten. Wat in dit rapport gepresenteerd is, is dan ook geen eindproduct. Wij zien het als het begin van een boeiende ontdekkingstocht door het landschap van water en samenwerking. Nieuwe ontdekkingen in dit landschap willen wij graag met anderen (blijven) delen en ook horen we graag van anderen wat hun ervaringen zijn. Wij waarderen het ten zeerste als medewerkers bij waterschappen en gemeenten aan ons doorgeven wat hun ervaringen zijn en welke suggesties zij hebben voor verdieping en verbetering.





