

WERK IN UITVOERING
DE TOEPASSING VAN INTERACTIEVE UITVOERING
IN DE PRAKTIJK

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,
op gezag van de rector magnificus,
prof.dr. H. Brinksma,
volgens besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 17 juni 2011 om 16.45 uur

door

Jaap Gijsbert Evers
geboren op 12 september 1981
te Almelo

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotoren:

Prof. dr. ir. W. van Leussen

Prof.dr. J.Th.A Bressers

In de reeks Schone Technologie en Milieubeleid worden milieuvraagstukken belicht vanuit wetenschappelijke visies op overheidsbeleid, technologie en management.

- Deel 1 De effectiviteit van gemeentelijke milieubeleidsplanning
F.H.J.M. Coenen
- Deel 2 Bevordering van milieumanagement in organisaties
T.J.N.M. de Bruijn en K.R.D. Lulofs
- Deel 3 The feasibility of Dutch environmental policy instruments
Josee J. Ligteringen
- Deel 4 25 jaar milieubeleid in Nederland: instrumenten, incidenten en effecten
R.A. Van de Peppel, P-J. Klok en D. Hoek
- Deel 5 The endurance of Mexican Amate Paper
R. Citlalli López Binnquist
- Deel 6 Sustained Diffusion of Renewable Energy
Valentina Dinica
- Deel 7 Water Governance and Institutional Change
Stefan M.M. Kuks
- Deel 8 Innovation and Institutional Change
Peter S. Hofman
- Deel 9 Transparency in the Food Chain
Agni Kalfagianni
- Deel 10 Land Markets and Public Policy
Wilbert Grevers
- Deel 11 Corporate Social Responsibility and Public Policy-Making
Arno Mathis
- Deel 12 Private Equity; Public Principle
David Regeczi
- Deel 13 Understanding how actors influence policy implementation
Katharine A. Owens
- Deel 14 Geruisloos Beleid
Derek Jan Fikkers
- Deel 15 The Power to Produce
Annemarije Kooijman-Van Dijk
- Deel 16 Join the Club!
Johannes Boshuizen
- Deel 17 Environmental Policy Integration and Energy
Jørgen Knudsen
- Deel 18 CO₂ reductie in de bestaande woningbouw
Thomas Hoppe

Colofon

Vormgeving omslag: deel 4 ontwerpers, Jo Molenaar

Beeldmateriaal omslag voorzijde en vormgeving binnenwerk: Jaap Evers

Beeldmateriaal omslag: M.C.Escher's "Ruiters" © 2011 The M.C.Escher Company B.V. - Baarn - Holland. Alle rechten voorbehouden. www.escher.nl.

Druk en uitgave: Universiteit Twente / CSTM

Copyright: Jaap Evers, Universiteit Twente / CSTM / 2011

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd door middel van druk, fotokopie of welke andere wijze ook zonder schriftelijke toestemming van de auteur.

ISBN: 978-90-9026086-0

*Heden niet begonnen, morgen niet voltooid,
blijft het altijd 'morgen' – 't Heden komt er nooit.*

J. Ten Kate
(Nederlands dichter en dominee, 1819 – 1889)

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	xi
DEEL 1 THEORIE	1
1 Inleiding	3
1.1 Algemene inleiding	5
1.2 Probleembeschrijving	6
1.3 Het uitvoeringsprobleem	7
1.4 Complexe integrale waterprojecten	8
1.5 Onderzoeksdoelstellingen	9
1.6 Onderzoeksvragen	10
1.7 Indeling van het boek	12
1.8 Samenvatting	15
2 Ontwikkelingen in waterbeheer en projectuitvoering	17
2.1 Inleiding	19
2.2 Van functioneel naar adaptief waterbeheer	20
2.3 De institutionele governancestructuur van waterbeheer	25
2.4 Adaptief waterbeheer	30
2.5 De kloof tussen traditionele beleiduitvoering en het complexe adaptieve systeem	34
2.6 Samenvatting en conclusies	45
3 Beleidsuitvoering als sociaal interactieproces	47
3.1 Inleiding	49
3.2 Conceptualisatie van beleidsuitvoering	50
3.3 Beleidsuitvoering, van top-down versus bottom-up naar governancenetwerken	53
3.4 Beleidsuitvoering als sociaal interactieproces	57
3.5 Beleidsuitvoering in een web van processen (emergentie en zelforganisatie)	64
3.6 Kenmerken van een interactief uitvoeringsproces in een adaptief governancenetwerk	67
3.7 Een realistisch perspectief (micro tot macro niveau, individu tot netwerk)	71
3.8 Samenvatting en conclusies	72
4 Interactieve Uitvoering: van concept naar praktijk	73
4.1 Inleiding	75
4.2 De filosofie van Interactieve Uitvoering	76
4.3 Inspelen op emergentie: timing	81
4.4 Balanceren tussen vastleggen en openhouden	84

4.5	Accepteren van onzekerheden	85
4.6	Grenzen in waterbeheer	87
4.7	Samenwerking en vertrouwen	91
4.8	Grenzen aan Interactieve Uitvoering	94
4.9	Samenvatting en conclusies	96
5	Methodologie, conceptueel raamwerk en aanpak casusanalyse	99
5.1	Inleiding	101
5.2	Conceptueel raamwerk	101
5.3	Aanpak casusanalyse	104
5.3.1	Casusselectie	104
5.3.2	Dataverzameling	104
5.3.3	Interne casusanalyse	105
5.4	Een quasi-experiment en spelsimulatie	107
5.5	Naar een synthese	109
5.6	Samenvatting en conclusies	110
	DEEL 2 PRAKTIJK	111
6	Eperbeken: interacties in een oorspronkelijk traditioneel gepland uitvoeringsproces	113
6.1	Inleiding	115
6.2	Het project BOP Eperbeken	115
6.3	Hoe het project stapsgewijs gepland was	117
6.4	Planvorming, inspraak en het besluit over de dalkruisende opgeleide Vlasbeek	122
6.5	Het plan- en besluitvormingsproces nader bekeken	126
6.5.1	Waarom de maatregel het plan haalde	126
6.5.2	Waarom de maatregel teruggedraaid werd	129
6.6	Regen, subsidiedeadlines en mkz: de realisatie van BOP Eperbeken	131
6.7	De realisatie van BOP Eperbeken nader bekeken	134
6.7.1	Vergunningsprocedure voorjaar 2000	135
6.7.2	De IRMA subsidie	136
6.7.3	Succesvolle realisatie in de laatste fase	137
6.8	De invloed van de context op het proces Eperbeken	137
6.8.1	De specifieke context van het project BOP Eperbeken	138
6.8.2	De structurele context van het project BOP Eperbeken	139
6.8.3	De bredere context van het project BOP Eperbeken	140
6.9	De mate van interactieve uitvoering in Eperbeken	142
6.9.1	De mate van parallel schakelen van procesfasen	142
6.9.2	Balanceren tussen vastleggen en openhouden	144
6.9.3	Accepteren van onzekerheden	146
6.10	Effecten elementen interactieve uitvoering op de sociale interactieprocessen	148

6.11	Leerelementen voor toepassing van het concept Interactieve Uitvoering	153
6.12	Samenvatting en conclusies	155
7	Vaassense Beken: Interactieve Uitvoering in uitvoering	157
7.1	Inleiding	159
7.2	Project beekherstel Vaassense Beken	159
7.3	De organisatie van het interactieve proces	161
7.4	Om tot een flexibel raamplan te komen	164
7.4.1	Wisselwerking met het bestuur	166
7.4.2	Interacties met belanghebbenden en bewoners	167
7.4.3	Vernieuwingen in de projectgroep intern	169
7.4.4	Wisselwerking met andere overheden	170
7.5	Het proces van het raamplan nader bekeken	170
7.5.1	Waarom het bestuur instemde met het raamplan	171
7.5.2	De bijdrage van de bewoners en belanghebbenden	173
7.5.3	De rol van de medewerkers van de projectgroep intern	175
7.5.4	Waarom de provincie meewerkte aan een koepelvergunning	176
7.6	De realisatie van het eerste traject en een omleiding naar succes	178
7.7	De realisatie van het eerste traject nader bekeken	180
7.8	De context van het proces Vaassense Beken	183
7.8.1	De specifieke context van het project Vaassense Beken	183
7.8.2	De structurele context van het project Vaassense Beken	185
7.8.3	De bredere context van het project Vaassense Beken	188
7.9	De mate van interactieve uitvoering in Vaassense Beken	190
7.9.1	De mate van parallel schakelen van procesfasen	190
7.9.2	Balanceren tussen vastleggen en openhouden	191
7.9.3	Accepteren van onzekerheden	193
7.10	Effecten elementen interactieve uitvoering op de sociale interactieprocessen	195
7.11	Leerelementen voor toepassing van het concept Interactieve Uitvoering	199
7.12	Samenvatting en conclusies	200
8	Gebiedsontwikkeling Collendoorn: Interactieve Uitvoering niet tot ontwikkeling gekomen	205
8.1	Inleiding	207
8.2	Gebiedsontwikkeling Collendoorn	207
8.3	De oorspronkelijke planning van de gebiedsontwikkeling	212
8.4	Tot een gezamenlijke gebiedsvisie komen	214
8.5	Het proces van de visievorming nader bekeken	216
8.6	De ecologische verbindingzone staat in de weg	218
8.7	De invloed van de ecologische verbindingzone nader bekeken	223
8.8	De context van de gebiedsontwikkeling Collendoorn	224

8.8.1	De specifieke context van de gebiedsontwikkeling Collendoorn	224
8.8.2	De structurele context van de gebiedsontwikkeling Collendoorn	226
8.8.3	De bredere context van de gebiedsontwikkeling Collendoorn	228
8.9	Interactieve uitvoering in Collendoorn	230
8.9.1	De mate van parallel schakelen van procesfasen	230
8.9.2	Balanceren tussen vastleggen en openhouden	231
8.9.3	Accepteren van onzekerheden	233
8.10	Effecten elementen interactieve uitvoering op de sociale interactieprocessen	234
8.11	Leerelementen voor toepassing van het concept Interactieve Uitvoering	237
8.12	Samenvatting en conclusies	238
9	Gebiedsontwikkeling Veilen: een spelsimulatie	241
9.1	Inleiding	243
9.2	Specifieke methodologie van de spelsimulatie	243
9.2.1	Opstelling van het experiment	244
9.2.2	Observatie van het experiment	245
9.2.3	Uiteenzetting van de spelvariabelen	246
9.3	De gebiedsontwikkeling veilen	248
9.3.1	Het scenario	248
9.3.2	De rollen	249
9.3.3	Onverwachte gebeurtenissen	254
9.4	Gebiedsontwikkeling Veilen: processen en uitkomsten	254
9.4.1	De traditionele uitvoeringstrategie	254
9.4.2	De interactieve uitvoeringstrategie	258
9.5	Vergelijking van de processen en uitkomsten	262
9.5.1	Eigenschappen van de interactieprocessen	262
9.5.2	Uitkomsten van de interactieprocessen	264
9.5.3	De kosten van de realisatie	267
9.5.4	Het omgaan met onverwachte gebeurtenissen	269
9.6	Leerelementen voor de toepassing van het concept Interactieve Uitvoering	271
9.7	Samenvatting en conclusies	272
	DEEL 3 SYNTHESE EN CONCLUSIES	277
10	Synthese en reflectie	279
10.1	Inleiding	281
10.2	Synthese	281
10.3	Reflectie	291
10.3.1	Reflectie op de onderzoeksmethode en theorie	292
10.3.2	Reflectie op de Contextuele Interactietheorie voor verdere ontwikkeling van de theorie	294

10.3.3	Reflectie op toepassen Interactieve Uitvoering vanuit elementen Contextuele Interactietheorie	296
10.4	Samenvatting en conclusies	299
11	Conclusies: leren van de theorie en de praktijk	303
11.1	Inleiding	305
11.2	Ontwikkelingen in het waterbeheer	305
11.2.1	Het uitvoeringsproces wordt steeds complexer	306
11.2.2	Er is een kloof tussen de complexiteit en de traditionele aanpak van projectuitvoering	307
11.2.3	Het uitvoeringsproces is een sociaal interactieproces in een complexe context	308
11.3	Interactieve Uitvoering is weloverwogen omgaan met complexiteit	309
11.4	Het toepassen van de theorie op de praktijk	311
11.5	Lessen uit de praktijk	313
11.6	Beantwoorden van de onderzoeksvragen	316
11.7	Conclusies	325
	Referenties	329
	Extended Summary	345
	Samenvatting	357
	Over de auteur	363

Voorwoord

Het schrijven van een proefschrift wordt vaak gezien als een eenmansonderneming. Niets is minder waar. Het hele proces van voorbereiding (waar ikzelf niet bij betrokken was) tot en met verdediging is het resultaat van een gezamenlijke inspanning. Het voorwoord is de uitgelezen plek om mijn dank te betuigen aan al die mensen die op hun eigen manier een bijdrage hebben geleverd aan dit proefschrift.

Op de eerste plaats wil ik mijn promotoren Wim van Leussen en Hans Bressers bedanken voor hun positieve en eigen manier van begeleiding van dit project. Hun verschillende perspectieven op dit onderzoek zijn een meerwaarde gebleken.

Ik wil alle leden van het project Interactieve Uitvoering bedanken. Met name, wil ik de leden van de CoP, Katrien Bijl, Marcel Boerefijn, Iwan Brinkhuis, Bertien Broekhans, Ronald van Buuren, Sandra Coomans, Govert Geldof, Vincent van Haaren, Dinant Hommes, Hannah Ietswaart, Emiel Kerpershoek, Wim Konter, Anton Koot, Zeeger van de Koppel, Pieter Lems, Berto Meeuwissen, Beke Romp, Roel Valkman, Eric Versteeg en Margit van Wessel, bedanken voor de goede sfeer en samenwerking gedurende het gehele project.

Mijn dank gaat uit naar het kennisprogramma Leven met Water, met name Corné Nijburg en Bert Satijn, dat dit onderzoek heeft medegefinancierd en het platform heeft geboden voor het project Interactieve Uitvoering.

Uiteraard bedank ik alle collega's van het CSTM voor de goede sfeer en samenwerking, maar bijzondere aandacht gaat naar de verschillende kamergenoten. Ten eerste wil ik mijn eerste kamergenoten in het Capitool, Johannes Boshuizen, Derek Jan Fikkers, Arno Mathis en Mirjam van Tilburg, bedanken voor het wegwijs maken op de Universiteit Twente en het inzichtelijk maken van de mores en sores van het schrijven van een proefschrift. Ik heb de langste tijd doorgebracht in het Ericsson gebouw. Ik wil in het bijzonder Simone Hanegraaff bedanken, met wie ik het langst een kamer heb gedeeld, voor haar kennis, inzichten en discussies over onze projecten. Vervolgens wil ik Vicky Marin en Abdul Busuulwa bedanken voor de gezelligheid, eerst in het Ericsson gebouw en later in het Ravelijn. Frans Coenen en Herman Oosterwijk wil ik bedanken voor de ruimte die zij in hun werkcolleges boden om het simulatiespel te spelen. Maya van den Berg dank ik voor haar inzet in de begeleiding en observatie van de studenten tijdens het spelen van het spel. Uiteraard ben ik alle studenten dankbaar voor het enthousiast spelen van het spel zonder vooraf te weten deel te nemen aan een experiment. Als laatst van het CSTM wil ik Ada Krooshoop bedanken voor haar werk tijdens het gehele project en in het bijzonder de laatste fase van het opleveren van dit proefschrift.

Natuurlijk hoort hier een dankbetuiging richting mijn familie en vrienden. Ik wil mijn ouders bedanken voor de mogelijkheden die zij altijd geboden hebben om mijzelf te ontplooiën. Bijzondere dank gaat natuurlijk naar mijn paranimfen Simon Evers en Evert van Amerongen, die met veel enthousiasme deze taak op zich wilden nemen. Maar, de grootste dank gaat naar Lenneke, die mij ten eerste attendeerde op de mogelijkheid van deze promotieplek, ten tweede mij mijn gang liet gaan met mijn proefschrift en ten derde erop wees dat een proefschrift slechts een bijzaak is.

Jaap Evers

Deel 1

Theorie

1 Inleiding

“Begin at the beginning and go on till you come to the end: then stop”

De Hartenkoning in: Alice's Adventures in Wonderland
(Lewis Carroll, 1865)

1.1 Algemene inleiding

Nederland, waterland. De gemiddelde Nederlander hoeft niet ver van huis te gaan om water te vinden. Binnen een straal van een paar honderd meter is er altijd wel een waterlichaam te zien: een sloot, een beek, een wetting, een vaart, een boezem, een gracht, een kanaal, een vijver, een vliet, een wijerd, een rivier, een haven, een ven, een meer, een plas, of de zee. En meestal binnen een meter afstand staat men er bovenop: grondwater. Daarnaast is er nog een systeem van drinkwaterzuivering, drinkwaterleidingen, riolering en afvalwaterzuivering. Al deze watersystemen maken deel uit van de Nederlandse waterhuishouding. Ze staan in directe verbinding met elkaar en vormen een aaneengesloten systeem.

In Nederland is het meteen duidelijk, de mens en menselijk handelen is onlosmakelijk verbonden met het watersysteem. Zonder kunstmatige ingrepen is het op veel plekken in Nederland onmogelijk om te wonen, werken, boeren en leven. Het is een complex systeem en het waterbeheer wordt steeds complexer. Er worden meer onderwerpen en aspecten betrokken bij het waterbeheer. Meer mensen en organisaties worden betrokken bij de uitvoering van integrale wateropgaven. Waterbeheer is niet meer alleen dienend, maar het stelt eisen voor een duurzame ontwikkeling van de ruimte. Meer en meer grenzen binnen het systeem worden geslecht.

In de loop der jaren hebben zich in het waterbeleid veel ontwikkelingen voorgedaan. Dat resulteerde in het algemeen begrip van het concept integraal waterbeheer. Integraal waterbeheer suggereert dat in een watersysteem alles met alles samenhangt. Dat zou betekenen dat er geen vaste grenzen en specifieke domeinen zijn binnen het uitvoeringsproces van integrale waterplannen, maar dat kaders juist tijdens het proces worden gesteld. Wie, wat, wanneer en hoe worden constant gedefinieerd en heroverwogen.

De oorsprong van dit proefschrift ligt in het proefschrift van Govert Geldof: *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer* (2001). In dit werk zet hij de uitvoeringsfilosofie Interactieve Uitvoering uiteen. In Interactieve Uitvoering worden de uitvoeringsfasen van planvorming tot en met beheer niet serieel doorlopen, maar parallel. Niet na elkaar, maar naast elkaar. Dat idee was het startpunt voor het Leven met Water-project Interactieve Uitvoering¹. In dit project hebben drie waterschappen, drie universiteiten en een ingenieursbureau geëxperimenteerd en gedebatteerd over het concept Interactieve Uitvoering. Hieruit vloeide ten eerste een handreiking voor het in de praktijk brengen van Interactieve Uitvoering voort en vervolgens dit proefschrift. Het werk van Govert Geldof zal meerdere malen terugkeren in dit proefschrift.

Interactieve Uitvoering is een filosofie waarin grenzen tussen procesfasen worden geslecht; de procesfasen zijn met elkaar in interactie. Het integreren van de procesfasen maakt uitvoering complexer. In dit onderzoek wordt de vraag gesteld of een uitvoeringstrategie die de uitvoering complexer maakt een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de effectiviteit van de uitvoering.

1 Het consortium van dit project richtte zich voornamelijk op de projectleider van het waterschap. Het heeft een handreiking Interactieve Uitvoering ontwikkeld. Deze is te vinden op www.interactieve-uitvoering.nl. Het consortium bestond uit: Waterschap Groot Salland, Waterschap Velt en Vecht, Waterschap Veluwe, Technische Universiteit Delft, Wageningen Universiteit, Tauw BV en Universiteit Twente

Dit onderzoek kijkt naar de manier waarop het concept Interactieve Uitvoering het uitvoeringsproces van integrale waterplannen beïnvloedt (idealiter verbetert). Het onderzoeksveld van dit proefschrift is het niveau van waterschappen en de uitvoering van integrale waterprojecten in het landelijke gebied.

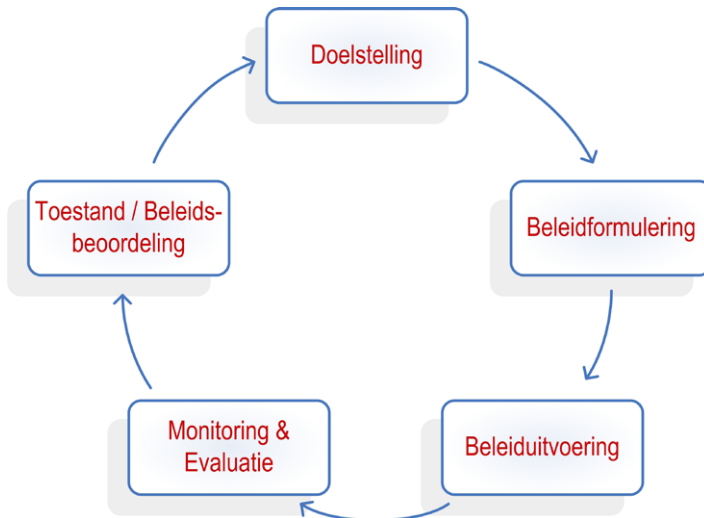
1.2 Probleembeschrijving

Veel plannen worden niet (volledig) uitgevoerd. Processen lopen vast in hun eigen complexiteit. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de regionale wateropgaven. Ze moeten veiligheid garanderen tegen hoge waterstanden en het oppervlaktewater schoon houden. Het watersysteem is sterk afhankelijk van het landgebruik in het betreffende stroomgebied. Stroomgebieden hebben meerdere functies: huisvesting, bedrijvigheid, natuur, landbouw en recreatie. Dat vraagt om specifiek waterbeheer. Waterschappen zijn afhankelijk van andere belanghebbenden in het uitvoeringsnetwerk om integrale waterprojecten uit te voeren: andere overheden, publieke en private organisaties en burgers.

Het takenpakket van het waterschap is met de jaren groter geworden. Het is het resultaat van de ontwikkeling van perspectieven op goed waterbeheer. Wat goed waterbeheer is, is tijd en plaats afhankelijk. Na ontwikkelingen in integraal waterbeheer zien we tegenwoordig ontwikkelingen in de richting van adaptief waterbeheer (adaptive water governance). Goed waterbeheer betekent dat het waterbeleid effectief, efficiënt, duurzaam en met een breed draagvlak in de samenleving wordt uitgevoerd. Het watersysteem moet zowel een statische kwaliteit hebben (bijvoorbeeld het langdurig beschermen van gebieden tegen overstromingen) als een dynamische kwaliteit (ruimte bieden aan voortdurende ontwikkeling van de maatschappij). Er is ook een ethisch aspect in goed waterbeheer (Geldof, 1994). In Nederland vinden we tegenwoordig dat belanghebbenden in het watersysteem moeten worden betrokken bij de uitvoering van waterprojecten. Het doel heiligt niet alle middelen. Pahl-Wostl (2008) stelt dat adaptief waterbeheer een systematisch iteratief leerproces van beleidsronden is (zie figuur 1.1). Adaptief waterbeheer is noodzakelijk in omgevingen die worden gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid. Adaptief heeft zowel betrekking op:

1. de taak van de huidige generatie waterbeheerders om het watersysteem aangepast en voorbereid te hebben op (onzekere) veranderingen in de waterhuishouding als gevolg van klimaatverandering;
2. het vermogen van waterbeheerders zich tijdens het uitvoeren van waterprojecten aan te passen aan veranderingen in het systeem (zowel in het ecosysteem als in de maatschappij).

In een omgeving waar onzekerheden en meerdere decentrale invloedrijke belanghebbenden zijn, wordt besluitvorming complexer omdat er niet vanzelfsprekend gedeelde percepties zijn over problemen, doelen en oplossingen. Er worden steeds meer professionals van verschillende disciplines betrokken bij het waterbeheer. Zij hebben allemaal een eigen taal en eigen percepties van de werkelijkheid, problemen, doelen en oplossingen.



Bron: Pahl-Wostl (2008)

Figuur 1.1: Fasen in een iteratieve beleidscyclus van adaptief waterbeheer

1.3 Het uitvoeringsprobleem

Veranderingen in inzichten over goed waterbeheer hebben het werk van de projectleider de afgelopen decennia drastisch veranderd. De taak van een projectleider is ontwikkeld naar procesbegeleider. De praktijk gedraagt zich non-lineair en de deelnemers zijn subjectief rationeel. Goede plannen worden niet zomaar even uitgevoerd in het veld. De meeste integrale waterprojecten in het landelijke gebied zijn met de huidige technologische kennis relatief niet zo moeilijk. De uitdaging voor projectleiders van integrale waterprojecten zit in de organisatie van het proces; op het juiste moment inzetten en inbrengen van kennis, en op het juiste moment betrekken van belanghebbenden.

In het kort kunnen we een aantal problemen in de uitvoering van integrale waterprojecten herkennen. Ten eerste, de wens om een groter aantal aspecten aan integrale waterprojecten toe te voegen heeft tot gevolg dat er vraagtekens ontstaan over de relaties tussen verschillende aspecten (vertegenwoordigd door experts van verschillende disciplines). Hoe verhouden zij zich tot elkaar en is het ene aspect belangrijker dan het andere? Ten tweede, hoe groter het netwerk van belanghebbenden in en rondom een uitvoeringsproces des te groter de kans op communicatie-, coördinatie- en coöperatieproblemen. Enerzijds kan niet iedereen overal bij betrokken worden, maar men wil wel graag op de hoogte blijven. Anderzijds, experts van verschillende disciplines, politici en bewoners hebben allen hun eigen taal en percepties van problemen en oplossingen. Ten derde, verschillende belanghebbenden in het netwerk hebben een verschillende mate van invloed op het proces, bijvoorbeeld door kennis, formele macht of door grondbezit. Ten vierde, het werk van projectleider is veranderd naar procesbegeleider. De grootste uitdaging voor veel projectleiders bij waterschappen, voortvloeiend uit de voorgaande problemen, is: Hoe organiseer je succesvol complexe netwerkprocessen in een complexe context?

1.4 Complexe integrale waterprojecten

Wateropgaven worden steeds complexer (Van Leussen, 2002). Waterschappen kunnen niet meer autonoom handelen in het waterbeheer. Ze zijn afhankelijk van allerlei zaken, van wetgeving en regels van de Europese Unie tot de medewerking van grondbezitters in het veld. Beleidsnetwerken rondom specifieke waterprojecten kunnen zowel uit ad hoc als langdurige relaties bestaan. We spreken over watergovernance om het sturingsstelsel van belanghebbende actoren van toezicht, controle en beheersing in het huidige waterbeheer te beschrijven. Het governancestelsel is niet op voorhand bepaald, het is een emergent² verschijnsel, voortkomend uit het zelf-organiserende netwerk van actoren (Rhodes, 1996). Er is niet één hiërarchisch machtcentrum dat het uitvoeringsproces bepaalt. Het governancestelsel bestaat uit meerdere relatief autonome actoren. Zij sturen allemaal in meer of mindere mate het uitvoeringsproces vanuit hun eigen percepties, belangen en doelstellingen met hun daartoe beschikbare middelen. Deze actoren gaan met elkaar in interactie om uitvoeringsprocessen te sturen naar een bepaalde uitkomst. Uitvoeringsprocessen worden in dit proefschrift dan ook beschouwd als sociale interactieprocessen. Beleid wordt hierin gezien als een van de inputs die de actoren van het uitvoeringsnetwerk beïnvloeden in het interactieproces.

Dat neemt niet weg dat het waterschap, als officiële uitvoerder, een belangrijke actor is binnen het uitvoeringsnetwerk. Het is in de meeste gevallen de initiator van integrale waterprojecten in het landelijk gebied. Tevens bezit het waterschap kennis en middelen om deze projecten uit te voeren. Het waterschap heeft de ambitie om het watersysteem goed te beheren.

Het waterschap kan niet alle factoren die van belang zijn voor het succes van een uitvoeringsproces controleren en beheersen. Een belangrijk deel van het succes van een uitvoeringsproces is het succes in grondaankoop. Die verloopt in de meeste gevallen op basis van vrijwilligheid. Veel grondbezitters ervaren aanpassingen in het watersysteem waarbij natuurwaarden worden hersteld als een bedreiging. Waar waterschappen in het verleden, bijvoorbeeld door drooglegging, agrarische activiteiten mogelijk maakten, leggen zij tegenwoordig in veel gevallen juist beperkingen op aan menselijke activiteiten (Geldof, 2001, 2004). Door dit verschil in perceptie over goed waterbeheer leiden informatieavonden en inspraakprocedures vaak tot meer onenigheid dan overeenstemming.

Niet alleen verschillende percepties over goed waterbeheer leiden tot complexiteit. Waterbeheer krijgt vorm in de bestaande ruimte. Het is daarin niet het enige proces dat zich afspeelt. Het uitvoeringsproces vindt plaats binnen een context van allerlei ruimtelijke processen, met allerlei betrokkenen, beleidsvelden en een geschiedenis. Het uitvoeringsproces past zich automatisch aan de context aan als daar behoefte aan is. Proces en context zijn onlosmakelijk verbonden en constant in wisselwerking. De kern van complexiteit is dat ontwikkelingen uit deze wisselwerking, maar ook andere ontwikkelingen in de context vaak niet te voorspellen zijn. Wanneer het uitvoeringsproces zich daar niet

² Emergentie is een kenmerk van complexe adaptieve systemen. Emergente verschijnselen komen voort uit de wisselwerking tussen elementen in het complexe systeem. De eigenschappen die het systeem vertoont zijn niet zichtbaar in de losse elementen.

soepel op aanpast, dan ontstaan frustraties in het proces. Het proces loopt vast. In veel gevallen wordt door de lineaire benadering van het uitvoeringsproces die complexiteit (het non-lineaire gedrag) van de context ontkend. Goede plannen leiden daardoor niet automatisch tot goede uitvoering. Dit inzicht is de basis van Interactieve Uitvoering: Binnen een non-lineaire (complexe) context hoort een non-lineair (complex) uitvoeringsproces. In dit proefschrift wordt de traditionele uitvoeringsbenadering zowel serieel, strategisch als lineair genoemd en de Interactieve Uitvoering benadering parallel, adaptief en non-lineair.

1.5 Onderzoeksdoelstellingen

In de bovenstaande tekst is een aantal veronderstellingen aangenomen:

1. Goede plannen leiden niet automatisch tot goede uitvoering.
2. Een serieel uitvoeringsproces leidt tot knelpunten in complexe uitvoeringsprojecten.
3. Interactieve Uitvoering kan complexiteit hanteerbaar maken.

Op basis van deze veronderstellingen is het doel van dit onderzoek om de kennis rondom uitvoeringsprocessen van integrale waterprojecten te vergroten. Uitvoeringsprocessen worden in dit onderzoek beschouwd als sociale interactieprocessen. Het Leven met Waterproject Interactieve Uitvoering richtte zich in het bijzonder op de projectleider van het waterschap. Dit onderzoek richt zich op de sociale interacties in het uitvoeringsnetwerk tijdens het uitvoeringsproces. De projectleider is hierbinnen vaak een spin in het web van interne en externe relaties. Het onderzoek richt zich daarbij op de vraag hoe de manier van uitvoeren volgens het concept Interactieve Uitvoering deze interactieprocessen verandert. Door het werken volgens Interactieve Uitvoering komen vervolgens andere actoren met elkaar in contact dan in het traditionele procesverloop, of ze komen in een andere verhouding of op een ander moment met elkaar in contact. De arena waarin het uitvoeringsproces plaatsvindt verandert (wie, wat, hoe en wanneer). De verhoudingen en de mate van sturing zullen er voor verschillende actoren anders uitzien. Het betekent niet dat in integrale waterprojecten, die worden uitgevoerd volgens de Interactieve Uitvoeringfilosofie, alles en iedereen in een gelijke mate stuurt aan het procesverloop. Tijdens het verloop van projecten worden er domeinen gecreëerd die vervolgens de interactieprocessen beïnvloeden. Een doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren van nieuwe inzichten in uitvoering van integrale uitvoeringsprocessen aan waterschappen. Deze inzichten dragen bij aan het effectiever uitvoeren van integrale waterprojecten. De leerelementen uit de casussen (hoofdstuk 6 t/m 9) en de aandachtspunten uit de synthese (hoofdstuk 10) richten zich voornamelijk op de uitvoerder, maar niet uitsluitend.

Met de ontwikkeling van integraal waterbeheer is de complexiteit van de context vergroot waarin de plannen worden uitgevoerd. De actoren in het governancenetwerk zijn afhankelijk van elkaar om tot goed waterbeheer te komen. Zonder vertrouwen en erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid betekent de pluriformiteit aan belanghebbenden een drempel om integrale waterplannen uit te voeren. Er bestaat een tweestrijd tussen enerzijds de noodzaak van het betrekken van meerdere belanghebbenden en anderzijds de extra complexiteit die het betrekken van meerdere belanghebbenden met zich meebrengt. De complexiteit van het werkveld is vergroot, de huidige generatie waterbeheerders moet

hiermee leren omgaan. Dit onderzoek zal daarbij inzichten bieden om te leren omgaan met nieuwe relaties tussen de waterbeheerder en de andere actoren en de context waarin de wateropgave zich bevindt. Met werken volgens Interactieve Uitvoering verandert immers de rol van de waterbeheerder ten opzichte van het uitvoeringsnetwerk. Daarmee verandert ook de functie van de nieuwe waterbeheerder en zijn verantwoordelijkheden ten opzichte van de te bereiken wateropgave.

Het onderzoek beoogt relevant te zijn voor zowel theorie als praktijk. Daartoe werden twee producten geleverd. Het eerste product werd in het najaar van 2009 afgerond en maakt onderdeel uit van de Handreiking Interactieve Uitvoering. Het tweede product is dit proefschrift. Voor beide producten is er intensief samengewerkt tussen de praktijk en de wetenschap. Een constante terugkoppeling tussen beide terreinen leverde zo een bijdrage aan een gezamenlijk leerproces.

De organisatie van het waterschap is geëvolueerd vanuit een civieltechnische cultuur van werken. Deze wordt gekenmerkt door een planmatige en seriële uitvoering van projecten. Zij is geëvolueerd uit de wisselwerking tussen de personen die de organisatie vorm(d)en en de regels, normen en waarden en cultuur van de organisatie. Parallel schakelen van fasen binnen een serieel systeem kan tot knelpunten leiden. Het is niet onlogisch dat de organisatie een transitie moet doorlopen om tot een vernieuwde organisatie te komen, waarin nieuwe of aangepaste regels, normen en waarden en cultuur passend zijn voor parallel werken. Tegelijkertijd zal het concept van parallel werken zich ook moeten aanpassen om ingepast te kunnen worden in de seriële context.

Het doel van dit onderzoek is om het concept Interactieve Uitvoering te toetsen binnen het kader van beleiduitvoering van integrale waterprojecten door waterschappen in het landelijk gebied. Hierbij wordt speciaal de aandacht gevestigd op de sociale interacties die het proces kenmerken.

1.6 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van deze studie luidt:

Is het concept Interactieve Uitvoering (zoals beschreven door Geldof, 2001) een geschikte methode om de effectiviteit te verbeteren van het uitvoeringsproces van integrale waterplannen door waterschappen in Nederland?

Dit is een evaluatievraag gericht op het concept Interactieve Uitvoering. De uitvoeringsfilosofie Interactieve Uitvoering wordt in dit project onderzocht. Dat neemt niet weg dat het een doelstelling is om met behulp van theorieën uit diverse disciplines een bijdrage te leveren aan nieuwe inzichten die bruikbaar zijn bij de uitvoering van integrale waterprojecten.

De filosofie Interactieve Uitvoering zal in de komende hoofdstukken in een set van criteria worden uiteengezet, zodat er een duidelijk en onderzoekbaar fenomeen ontstaat (hoofdstuk 4 en 5). Het parallel faseren van het uitvoeringsproces is daarbij van belang, omdat juist dit idee zo helder en vernieuwend is in de uitvoeringsfilosofie van Govert Geldof.

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een groep van vragen opgesteld.

Na elke vraag volgt een korte beschrijving van de manier waarop naar een antwoord wordt gezocht.

1. Wat houdt Interactieve Uitvoering in ten opzichte van de huidige praktijk?

Het eerste deel van het onderzoek is een theoretische studie naar het concept Interactieve Uitvoering, zoals dat is beschreven in het werk van Geldof (2001, 2004). Deze studie leidt ertoe dat er heldere criteria zijn op basis van de principes van Interactieve Uitvoering, zodat de mate van toepassing kan worden vergeleken met de huidige praktijk van traditionele uitvoeringsprocessen. Er wordt daarvoor eerst gekeken naar theorieën en concepten over watergovernance en beleidsuitvoering. Hoe spreken verschillende concepten elkaar tegen of vullen elkaar juist aan? Aan de hand van het werk van Geldof en andere theorieën zal een set van criteria opgesteld worden waaraan elementen van Interactieve Uitvoering in de casussen kunnen worden vergeleken en beoordeeld.

2. In hoeverre doen zich knelpunten voor als gevolg van de traditionele procesbenadering?

Geldof heeft zijn eigen ervaringen gebruikt als aanleiding voor het concept Interactieve Uitvoering. Hij kwam tot de conclusie dat het seriële proces tot knelpunten leidt in de praktijk van uitvoering van complexe waterprojecten. Vanuit theorie en praktijk worden deze knelpunten onderzocht. Deze vraag wordt beantwoord vanuit de theorie, maar ook vanuit de empirie. De casus Eperbeken startte met een traditionele uitvoeringsstrategie. In hoofdstuk 9 wordt door middel van een spelsimulatie de seriële strategie met de parallelle vergeleken.

3. In welke mate worden in de praktijk (impliciet, expliciet) pogingen tot Interactieve Uitvoering ondernomen?

Het onderzoek maakte deel uit van het overkoepelende Leven met Water-project Interactieve Uitvoering. Daarbij droegen de deelnemende waterschappen in het projectconsortium enkele casussen aan. In deze projecten werd in de praktijk geëxperimenteerd met het concept Interactieve Uitvoering. Op deze manier was het mogelijk om Interactieve Uitvoering, of elementen daarvan, in de praktijk te bestuderen. De aangedragen projecten van de waterschappen zijn integrale waterprojecten in het landelijk gebied.

4. In hoeverre lukt het om volgens de principes van Interactieve Uitvoering te werken?

Nieuwe manieren van werken brengen vrijwel altijd knelpunten met zich mee. Het gebeurt immers voor de eerste keer. Het is van belang of bepaalde knelpunten een relatie hebben met het werken volgens het concept Interactieve Uitvoering. Naar aanleiding van vraag 1 wordt een set criteria ontwikkeld waaraan processen moeten voldoen om het label Interactieve Uitvoering te krijgen. In hoeverre komen de casussen overeen met de criteria van Interactieve Uitvoering? Welke elementen van Interactieve Uitvoering zijn te herkennen in de casussen? Wat zijn de oorzaken dat het concept Interactieve Uitvoering niet of niet volledig tot uitvoering kon worden gebracht?

5. *Wat zijn de bevorderende en belemmerende factoren voor de mate van uitvoerbaarheid van Interactieve Uitvoering?*

Er zijn ongetwijfeld interne en externe factoren die de mate van uitvoerbaarheid van Interactieve Uitvoering belemmeren of bevorderen. Intern wordt hier beschouwd als de interne organisatie van het waterschap en het uitvoeringsproces. Externe factoren komen voort uit de context en het uitvoeringsnetwerk van het project. Uit de onderzochte casussen moet blijken welke factoren de uitvoerbaarheid beïnvloeden.

6. *Voor zover volgens Interactieve Uitvoering wordt gewerkt, in welke mate levert dat een oplossing voor de onder vraag 1 en 2 onderscheiden problemen?*

De analyse van de casussen moet inzicht leveren in de functionaliteit van Interactieve Uitvoering in de praktijk. Er moet een relatie aantoonbaar zijn tussen het werken volgens Interactieve Uitvoering en een effectiever uitvoeringsproces. Het is van belang om de elementen die het duidelijkst van positieve invloed zijn op het proces te identificeren. Hieruit worden conclusies getrokken voor het werken met het concept Interactieve Uitvoering.

7. *Voor zover er volgens Interactieve Uitvoering wordt gewerkt, in welke mate ontstaan daardoor nieuwe knelpunten?*

Naast positieve invloeden op het uitvoeringsproces kan het tegenovergestelde ook het geval zijn. Het is belangrijk deze negatieve factoren te kennen, zodat ook hieruit conclusies kunnen worden getrokken voor het werken met het concept Interactieve Uitvoering.

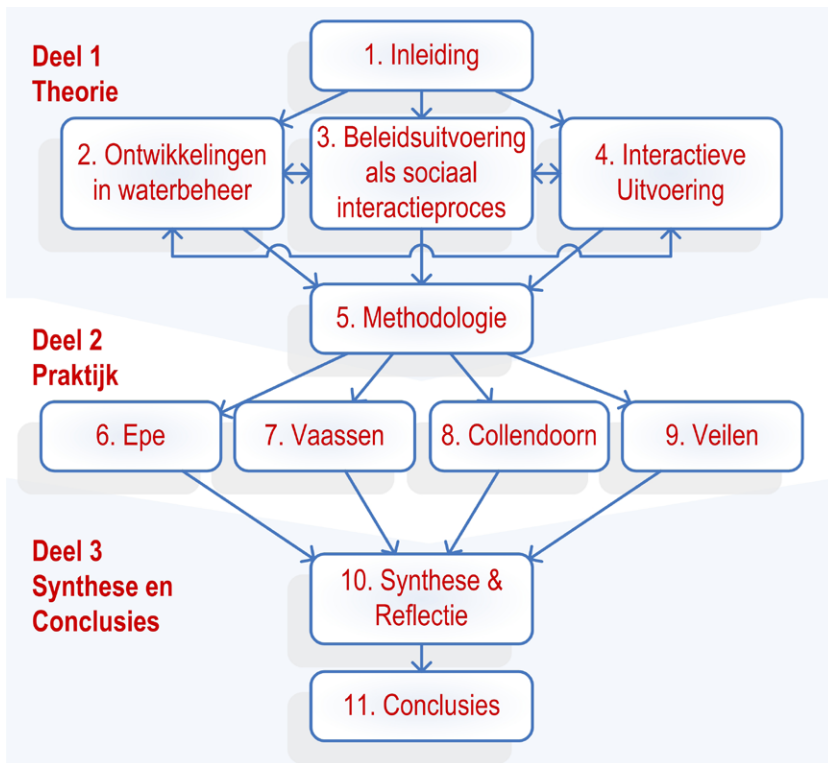
Op basis van de antwoorden op de voorgaande deelvragen, wordt in een laatste deelvraag bediscussieerd:

8. *Met welke aanpak kunnen de uitvoerbaarheid en positieve effecten van Interactieve Uitvoering worden vergroot en problemen (zoveel mogelijk) worden voorkomen?*

Vanuit een synthese van de leerelementen van alle casussen, van zowel positieve als negatieve ervaringen met het concept Interactieve Uitvoering, worden aandachtspunten opgesteld voor het toepassen van het concept in de praktijk.

1.7 Indeling van het boek

Dit proefschrift bestaat uit elf hoofdstukken gestructureerd in drie delen. Dit hoofdstuk begon op de titelpagina met de opdracht die het Witte Konijn krijgt van de Hartenkoning tijdens het proces tegen de Hartenboer (uit Alice's Adventures in Wonderland van Lewis Carroll). Lees de brief voor die door de verdachte geschreven zou zijn van begin tot eind, dan pas stop je. Dit boek kan echter op verschillende manieren gelezen worden. Een overzicht van de verschillende hoofdstukken in dit boek is weergegeven in figuur 1.2. Wanneer men meer geïnteresseerd is in praktijkcasussen dan kan direct doorgebladerd worden naar hoofdstukken 6 t/m 8. Voor conclusies en aandachtspunten voor het toepassen van Interactieve Uitvoering zijn hoofdstukken 10 en 11 interessant. Echter, een boek wordt van voor naar achter geschreven en daarom volgt een korte beschrijving van de verschillende



Figuur 1.2: Indeling van het boek

hoofdstukken van begin tot eind.

Het *eerste deel* bevat het theoretische kader voor dit proefschrift. In hoofdstuk 1 wordt de centrale onderzoeksvraag uitgelegd. In hoofdstuk 2 wordt de aandacht gevestigd op het waterbeheer in Nederland. De geschiedenis van het waterbeheer draagt bij aan de opzet van het huidige waterbeheer. Deze is mede de oorzaak van wateropgaven van het huidige waterbeheer, zoals bij beekherstel, waar maatregelen uit het verleden worden teruggedraaid. Het hoofdstuk behandelt de evolutie van het waterbeheer, van functioneel naar adaptief. Het gaat hierbij in op het adaptieve karakter van adaptief waterbeheer. Het toont de relatie tussen de eigenschappen van het “geadapteerd zijn” en het “adaptief zijn”. Vervolgens gaat het hoofdstuk verder met de bespreking van traditionele strategieën en organisatie van projectuitvoering, afkomstig uit de civieltechnische geschiedenis van het waterbeheer. Doordat het waterbeheer steeds complexer is geworden, is er een kloof ontstaan tussen de non-lineaire complexe context en de lineaire uitvoeringsstrategie.

Hoofdstuk 3 begint met een conceptualisatie van beleidsuitvoering als een input-output proces. Het gaat dieper in op top-down- en bottom-up-perspectieven en syntheses daartussen. Vervolgens gaat het verder met een beschrijving van het uitvoeringsproces als een sociaal interactieproces. Het watersysteem wordt hier beschreven als een complex adaptief

systeem. Uit de wisselwerking tussen de verschillende actoren, het proces en de context ontwikkelt het uitvoeringsproces verder. De Contextuele Interactietheorie (Bressers, 2004, 2007) wordt hier neergezet als een beknopt en realistisch model voor de analyse van uitvoeringsprocessen. Er wordt dieper ingegaan op de interacties tussen de deelnemers van het uitvoeringsproces binnen het governancenetwerk. Dit hoofdstuk vormt de basis voor de analyse van de interacties in de casussen in het empirische deel.

Hoofdstuk 4 gaat verder met de uiteenzetting van het concept Interactieve Uitvoering. Dit hoofdstuk gaat verder in op kenmerken van interactieve uitvoering als een adaptieve uitvoeringsstrategie dat aansluit op het complexe adaptieve systeem. Deze kenmerken dienen als basis voor de beoordelingscriteria van de casussen in het empirische deel. Het hoofdstuk gaat daarnaast in op hoe deze elementen een bijdrage leveren aan het adaptieve vermogen van het uitvoeringsproces. Dit hoofdstuk vormt de basis voor de analyse van de mate van Interactieve Uitvoering in de casussen in het empirische deel.

Hoofdstuk 5 toont de methodologie voor de toetsing van het concept Interactieve Uitvoering. Het stelt de set van criteria voor die gebruikt gaan worden om de casussen te beoordelen op de mate van Interactieve Uitvoering. Het toont de opzet van het empirisch deel, dat bestaat uit casussen uit de praktijk en een spelsimulatie. Het beschrijft de manier van analyse.

In *deel twee* van dit proefschrift wordt de praktijk geanalyseerd. Hierin toont hoofdstuk 6 de casus Eperbeken. Het project Eperbeken wordt gekenmerkt door een traditioneel uitvoeringsproces. Het is een beekherstelproject in de omgeving van Epe in Gelderland. Waterschap Veluwe startte in 1994 met het planproces van dit beekherstelproject. Na een inspraakprocedure die afgerond werd in 1997 startte de realisatiefase in 1999. In deze eerste fasen werd een traditionele aanpak van uitvoering gehanteerd. Verschillende ontwikkelingen in en rond het proces zorgden ervoor dat het projectteam in het najaar van 2001 koos voor een andere uitvoeringsstrategie. Deze had veel kenmerken van Interactieve Uitvoering. Het project werd in het voorjaar van 2002 opgeleverd. Er worden in dit hoofdstuk verschillende cruciale deelprocessen beschreven en geanalyseerd. Uit de analyse worden leerelementen gehaald.

In hoofdstuk 7 wordt het project Vaassense Beken beschreven. In het project werden elementen van Interactieve Uitvoering toegepast. Het was een succesvol project. Het opstellen van een raamplan startte in 2007 en binnen een jaar tijd werden de eerste maatregelen gerealiseerd in het eerste traject. Het hoofdstuk beschrijft en analyseert verschillende interne en externe interactieprocessen in wisselwerking met hun context. Het hoofdstuk eindigt met leerelementen.

Hoofdstuk 8 beschrijft het proces van de Gebiedsontwikkeling Collendoorn. Het vertelt het verhaal van de poging van het Waterschap Velt en Vecht en de Gemeente Hardenberg om samen een gebiedsontwikkeling op gang te zetten. Interactieve Uitvoering werd hier door het waterschap als uitvoeringstrategie ingebracht om de complexiteit hanteerbaar te maken. In april 2008 werd een workshop georganiseerd waarin medewerkers van Waterschap Velt en Vecht en Gemeente Hardenberg tot een gezamenlijke integrale gebiedsvisie kwamen. De ontwikkeling van een ecologische verbindingszone stond een verdere samenwerking in de weg. Het hoofdstuk beschrijft en analyseert de verschillende deelprocessen in relatie tot de

context. Het mislukken van het toepassen van Interactieve Uitvoering in deze casus biedt bijzondere leerelementen.

Hoofdstuk 9 presenteert de spelsimulatie Integrale Gebiedsontwikkeling Veilen. Deze spelsimulatie heeft een quasi-experimentele opzet. Het doel van dit experiment is het vergelijken van de seriële en de parallelle uitvoeringstrategieën. In dit hoofdstuk wordt de specifieke methodologie van deze casus beschreven, het verloop van de spelen, de resultaten en de analyses van de uitkomsten. Uit de vergelijking tussen de seriële en de parallelle uitvoeringsstrategie worden leerelementen voor de praktijk gehaald.

Het *derde deel* omvat de synthese en conclusies op basis van de geleerde lessen uit de twee voorgaande delen. In hoofdstuk 10 wordt een synthese gemaakt vanuit het hele spectrum van leerelementen van de voorgaande hoofdstukken. Hieruit volgen vijftien aandachtspunten voor het toepassen van Interactieve Uitvoering in de praktijk. De waarde van de resultaten van het onderzoek kan slechts beoordeeld worden op basis van de kwaliteit van het onderzoek. Er wordt daarom in dit hoofdstuk ook een reflectie gegeven op de onderzoeksmethode en de bijdrage van dit onderzoek aan de theorie.

In hoofdstuk 11 worden eerst de lessen uit de theorie en de empirie samengevat. Vervolgens wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord door middel van het beantwoorden van de deelvragen. Het eindigt met conclusies over de effectiviteit van het concept Interactieve Uitvoering voor de uitvoering van integrale waterprojecten.

1.8 Samenvatting

In dit inleidende hoofdstuk is kennis gemaakt met het vraagstuk van de effectiviteit van de uitvoering van integrale waterprojecten door waterschappen. In dit proefschrift wordt onderzocht of het concept Interactieve Uitvoering (Geldof, 2001, 2004) een geschikte methode is om de effectiviteit te verbeteren van de uitvoering van integrale waterplannen door waterschappen. In dit hoofdstuk is een centrale onderzoeksvraag geformuleerd die verder uiteengezet is in acht deelvragen. Deze vragen worden in de volgende hoofdstukken beantwoord. Het proefschrift is daarbij verdeeld in drie delen, een theoretisch, een empirisch en een concluderend deel. Dit hoofdstuk bood ook een overzicht van de inhoud van de hoofdstukken.

2

Ontwikkelingen in waterbeheer en projectuitvoering

“De taak van de waterbeheerder is heden, om chaos in de orde te brengen”

vrij naar:

“Aufgabe von Kunst heute ist es, Chaos in die Ordnung zu bringen.”

Theodor Adorno
(Duits socioloog, filosoof, 1903-1969)

2.1 Inleiding

De taak van de waterbeheerder is heden, om chaos in de orde te brengen. De huidige staat van het waterbeheer is een gevolg van menselijke invloed op de leefomgeving. Meren zijn ingepolderd, sloten zijn inmiddels weer minder vervuild, veengronden zijn ontgonnen en grondwater wordt op peil gehouden. Vanaf de elfde eeuw ontstonden er in het laagland de eerste dijken om het land tegen overstromingen te beschermen. Dat stelsel is daarna snel uitgebreid en verbeterd. Vanaf dat begin tot het eind van de twintigste eeuw was het de taak van de waterbeheerder om orde in de chaos te brengen. Rivieren werden gekanaliseerd en beken rechtgetrokken. De onvoorspelbare natuurlijke chaos werd vervangen door kunstmatige ingrepen in het landschap. Gedreven door de idee van maakbaarheid en beheersbaarheid van de natuur ordende en beheerste de Nederlander het landschap. Allemaal ten behoeve van het transport op het water, de cultivatie van het land en de welvaart van de samenleving. Door een complexer geworden maatschappij en inzichten in de samenhang van verschillende aspecten in en rondom het waterbeheer is er een draai in het gedachtegoed rondom 'goed' waterbeheer ontstaan. Sindsdien geven we ruimte aan de rivier, proberen we eerst water in de haarvaten van het systeem te bergen voordat het wordt afgevoerd. We ontkoppelen regenwater van rioleringen en riooloverstorten worden waar mogelijk verwijderd. Watergangen krijgen zoveel mogelijk een natuurlijk karakter. Er wordt weer chaos toegelaten; een karakteristiek van natuurlijke systemen. Ruimtelijk Nederland is het resultaat van een jarenlange gezamenlijke strijd tegen het water. Bestuurlijk Nederland is dat zeker ook (Boogers & Tops, 2000). In tegenstelling tot in natuurlijke systemen, wordt in het bestuur chaos zoveel mogelijk vermeden.

Lange tijd waren waterbeheerders zeer goed uitgerust om wateropgaven het hoofd te bieden. Wateropgaven waren relatief eenvoudig (single issue) en sneden niet door vele lagen en aspecten van de omgeving en samenleving. Dit boek beargumenteert dat waterbeheerders (projectleiders in het bijzonder) flexibel en adaptief moeten zijn. Zo kunnen zij openstaan voor en reageren op de uitdagingen die het waterbeheer biedt in de komende decennia.

Dit hoofdstuk geeft een inzicht in de ontwikkeling van het waterbeheer in Nederland, zowel in bestuurlijke als civieltechnische zin. Deze ontwikkelingen dragen bij aan de opzet van het huidige waterbeheer en zijn mede de oorzaak van de huidige wateropgaven. Het verhaal van de evolutie van het waterbeheer toont dat waterbeheerders steeds complexere taakomschrijvingen hebben (Kuks, 2004a). Deze geschiedenis is mede de oorzaak van de observatie van Geldof (2001, 2004) dat veel integrale waterplannen niet (volledig) worden uitgevoerd.

In de besluitvorming en uitvoering van wateropgaven moeten waterbeheerders verschillende aspecten van het waterbeheer koppelen met aspecten uit andere sectoren. Integratie vindt plaats tussen schalen en niveaus, sectoren en disciplines, aspecten en doelstellingen, strategieën en instrumenten, en verantwoordelijkheden en middelen (Bressers & Kuks, 2003). Integratie van het ene aspect in het waterbeheer vraagt meestal automatisch om integratie van andere aspecten van het waterbeheer. Integratie gebeurt op basis van interactie tussen personen, afdelingen en organisaties. Verschillende actoren hebben verschillende doeleinden en percepties in het waterbeheer. Uit de interacties ontstaan nieuwe

probleempercepties. De waterbeheerder dient een ontvankelijke, flexibele en adaptieve houding aan te nemen om deze verschillende belangen en ideeën succesvol te integreren. Waterbeheer is geen geïsoleerde aangelegenheid. Het is onlosmakelijk verbonden met de samenleving. Het verbinden (of soms juist niet) wordt ook wel boundary spanning genoemd (Bressers & Lulofs, 2010).

De evolutie van het waterbeheer is te vergelijken met de evolutie van organismen. Van simpele organische vormen, naar eencellige, tot meercellige organismen en hele samenlevingen. Kenmerken van adaptieve complexe systemen zijn emergentie en zelforganiserend vermogen. De orde komt voort uit de chaos (Sawyer, 2005). Evoluties gaan gepaard met revoluties. Door gebeurtenissen kunnen veranderingen in waterbeheer snel plaatsvinden, bijvoorbeeld na een overstroming. Ook projecten zijn een soort revolutie. Tijdens de planvorming en uitvoering van projecten willen waterbeheerders het systeem in korte tijd veranderen naar een gewenste situatie.

In dit hoofdstuk wordt eerst de evolutie naar een steeds complexer waterbeheer in Nederland besproken. Het hoofdstuk eindigt met een bespreking van traditionele vormen van projectmanagement. Deze vormen van projectuitvoering worden gekenmerkt door de focus op orde en beheersing in de uitvoering van projecten. Er wordt beargumenteerd dat deze focus er aan bijdraagt dat complexe projecten niet tot uitvoering komen in een complexe omgeving.

2.2 Van functioneel naar adaptief waterbeheer

Een aanzienlijk deel van de watersystemen in de landelijke omgeving staat de komende jaren ingrijpende vernieuwingen te wachten. Onder druk van klimaatgerelateerde veranderingen (zeespiegelstijging, andere neerslagpatronen, hogere afvoerintensiteiten van de grote rivieren, bodemdaling, vernieuwde inzichten en beleidsontwikkelingen in waterbeheer) wordt er gestreefd naar het vinden van innovatieve oplossingen voor het waterbeheer.

In de geschiedenis van Nederland heeft waterbeheer altijd een grote rol gespeeld in de ontwikkeling van de samenleving. In, op en naast het water vindt men economische activiteit. Water stuwt de economieën voort als (irrigatie)water voor landbouw, scheepvaartroutes voor handel en transport en verdediging van samenlevingen tegen vijandelijke invloeden, maar water bedreigt tegelijkertijd diezelfde samenlevingen, zoals tijdens de watersnoodramp van 1953. Bevolkingen lijden honger door aanhoudende droogte. Watervervuiling leidt tot ziektes en slechte sanitatie kan leiden tot ziekte-uitbraken als tyfus en cholera. Samenlevingen kennen een risicovolle afhankelijkheidsrelatie met water.

Het belang van water voor de vooruitgang van de maatschappij heeft waterbeheer relatief vroeg geïnstitutionaliseerd in Nederland. Al in de vroege Middeleeuwen zijn in Nederland de eerste waterschappen (of hoogheemraden) opgericht voor het beheer van dijk- en bemalingsystemen van polders. In eerste instantie zijn deze opgericht als gebruikersorganisaties vanuit een gezamenlijk belang. Lange tijd konden deze waterschappen relatief autonoom en onafhankelijk van de centrale overheid werken. Vanaf de Franse tijd (1795) ontwikkelde de centrale overheid in Nederland meer centrale sturing op het

waterbeheer. De oprichting van Rijkswaterstaat in 1798 markeert de transitie van lokaal, ongecoördineerd waterbeheer naar een landelijk gecoördineerd systeem (Kuks, 2004b). Tegenwoordig wordt waterbeleid in een keten van Europees tot lokaal niveau geformuleerd en uitgevoerd. Waterschappen blijven een bijzondere rol houden in het openbaar bestuur. Waar gemeenten en provincies goeddeels afhankelijk zijn van subsidies van het Rijk, innen de waterschappen hun eigen belastingen om hun kosten volledig te dekken. De gedachte hierbij is dat het belang van 'schoon water en droge voeten' buitengesloten moet worden van korte termijn politieke belangenafwegingen en daarom het best kan worden toevertrouwd aan een bestuur met een functionele taakstelling (Boogers & Tops, 2000; Kuks, 2009).

Een deel van de huidige wateropgave komt voort uit het functioneel denken in de ruimtelijke ordening en het waterbeheer van de vorige eeuw. Lulofs & Bressers (2010) onderscheiden drie tijdperken van waterbeheer, waarvan we nu de laatste lijken te betreden. Het eerste tijdperk ligt ruwweg voor 1900, het tweede tussen 1900-2000 en het laatste ruwweg vanaf 2000. De kenmerken van deze perioden zijn weergegeven in tabel 2.1.

Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw hebben waterschappen, in eerste instantie naast speciale zuiveringsschappen en in sommige gevallen naast provincies (Bressers,

Tabel 2.1: Kenmerken van drie tijdperken van waterbeheer (gebaseerd op Lulofs & Bressers, 2010)

	<1900	1900-2000	>2000
Kenmerken van de samenleving	Samenlevingen ontwikkelen zich langs de kust, meren, rivieren en kanalen. De samenleving is afhankelijk van water, maar wordt er ook door bedreigd.	De samenleving ontwikkelt zich in een complex en kwetsbaar systeem. Water wordt aangenomen als altijd aanwezig. Bekwame dijken, afwateringsystemen, waterzuivering, etc.	(Over-)ontwikkelde samenlevingen leiden tot klimaatverandering. Ondertussen zijn gerelateerde waterproblemen verweven met maatschappelijke processen
Dominantie in de relatie tussen waterbeheer en maatschappelijke economische en sociale processen	Water	Samenleving	Onderlinge afhankelijkheid
Leidende en faciliterende ordeningsprincipes in de samenleving	Water is een leidend ordenend principe	Ruimtelijke planning is leidend, water planning is faciliterend	Water en ruimtelijke planning beide leidend en faciliterend
Typische waterproblemen	Overstromingen, droogtes, epidemieën	Grondwaterpeil, grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteit	Overstromingen, droogtes, chemisch en fysische waterkwaliteit, ecologische waterkwaliteit
Eigenschappen van waterproblemen	Onstabiele, ongetemde problemen	Stabiele, getemde problemen	Verweving van onstabiele, stabiele, ongetemde en getemde problemen
Rol van de waterbeheerder	Veel aanzien, maar niet heel bekwam	Weinig aanzien, technisch zeer bekwam	Veel aanzien, technisch zeer bekwam, complexiteit beperkt realisatie

1983), ook de taak voor de aanleg en het onderhoud van rioolwaterzuiveringsinstallaties. Tegenwoordig spreken we van “all-in” waterschappen. Het zijn functionele bestuursorganen met taakverantwoordelijkheden in waterkwaliteit, –kwantiteit en ecologie. Met betrekking op waterkwaliteit zijn waterschappen sterk afhankelijk van gemeenten aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de aanleg en onderhoud van rioleringsystemen in hun beheergebied. Daarnaast verlenen gemeenten de vergunning voor industriële uitstoot van water in het riolsysteem. Sinds 1992 hebben regionale waterschappen de primaire verantwoordelijkheid over het regionale watermanagement. Dit betekende dat provincies en gemeenten hun operationele en beheerstaken moesten overdragen (Kuks, 2009).

Van oudsher zijn waterschappen belanghebbendenorganisaties. Grondeigenaren en boeren waren van begin af aan vertegenwoordigd in de waterschapsbesturen als belanghebbenden in kwantitatief waterbeheer. Het participatieve kenmerk van de gebruikersorganisatie zorgde ervoor dat ook belanghebbenden in kwalitatief waterbeheer deel konden nemen in het bestuur van het waterschap, zoals vertegenwoordigers van industrieën. Deze institutionalisering van kwaliteitsbeheer in het waterschap was een belangrijke transitie naar integraal waterbeheer. Het betekende in het begin echter nog geen integratie. Watergerelateerde problemen werden veelal sectoraal aangepakt. Kuks (2009) karakteriseert de periode van 1969 tot ongeveer 1985 als een periode van groeiende complexiteit en fragmentatie.

Na het functionele waterbeheer hebben er vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw enkele revoluties plaatsgevonden in het waterbeheer. Het begon met de intrede van het concept integraal waterbeheer. Integraal waterbeheer betekende een (technische) systeembenadering van oppervlaktewater, grondwater, regenwater, afvalwater en drinkwater. Pas later kwamen daar ook de bijbehorende waterbodems, oevers en ecologie bij. Deze inzichten kregen vorm in de beleidsnota's: *Omgaan met Water* (1985), *Derde Nota Waterhuishouding* (1989) en *Vierde Nota Waterhuishouding* (1998). Na invoering van de *Derde Nota Waterhuishouding* werden de gefragmenteerde aspecten van kwaliteits- en kwantiteitsbeheer aan elkaar gekoppeld. Dit resulteerde in fusies tussen zuiveringschappen en waterschappen in de jaren negentig om de efficiëntie van het waterbeheer, door schaalvergroting, te verbeteren. Dit leidde tot een aanzienlijke vermindering van het aantal waterschappen (26 in 2010). Ondanks aanvullingen op het begrip, zoals integraal stroomgebiedbeheer, is integraal waterbeheer sindsdien het leidende principe.

Voortschrijdend inzicht heeft in al die jaren tot vele innovaties en transities geleid in het waterbeheer. Beginnend bij het wonen op terpen, naar de deltawerken, tot ruimte (terug) geven aan de rivier als maatregelen tegen wateroverlast. Dat inzicht ontwikkelde zich uiteraard niet alleen binnen de Nederlandse grenzen. Juist vanuit de Europese Unie wordt sinds enkele decennia kritisch naar de verbanden tussen watergebruik en de gevolgen gekeken, zowel binnen als buiten de nationale grenzen. De invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (2000) heeft deze ontwikkeling bevestigd. De KRW legt de nadruk op de noodzaak van hoge ecologische kwaliteit van waterlichamen. Deze stelt het ambitieuze doel dat alle Europese wateren in het jaar 2015 van goede ecologische kwaliteit zijn. Een Europese richtlijn tegen overstromingen volgde. Deze richtlijnen zijn opgesteld vanuit een stroomgebied perspectief. Het laat duidelijk zien dat wateropgaven niet eindimensionaal en lokaal zijn, maar verbonden zijn in een groter watersysteem. Stroomgebiedplannen zorgen

voor coördinatie en (internationale) samenwerking tussen uitvoerders. In tegenstelling tot functionaliteit staat tegenwoordig kwaliteit van de leefomgeving hoog op de agenda. Er dient gezocht te worden naar kwalitatief hoogwaardige systemen, waarin functies gecombineerd kunnen worden. Vanwege de schaarse ruimte in Nederland is meervoudig ruimtegebruik een prioriteit.

Het vergroten van het aantal aspecten van waterbeheer (het bereik) vanaf de jaren tachtig vergrootte ook de noodzaak van samenwerking tussen de verantwoordelijken voor beleid in andere sectoren, zoals natuur, wonen en landbouw. Ondanks pogingen tot meer integratie in het beleid, of coördinatie tussen beleid, vergrootte zowel het bereik en de fragmentatie in het waterbeheer. Sectorale beleidsplannen voor water, natuur en landbouw werden vanaf die tijd intern wel meer integraal, maar integratie tussen beleidsectoren bleef lastig te realiseren. De vergrote complexiteit was niet alleen zichtbaar op het nationale niveau. Juist op het lokale niveau, waar strategische nationale plannen uitgevoerd moesten worden, liep men op tegen deze vergroting van de fragmentatie (Kuks, 2009).

De jaren negentig werden gekenmerkt door dijkdoorbraken in 1993 en 1995. In 1995 leidde de dreiging zelfs tot grootschalige evacuaties in het rivierengebied. Hieruit volgde het Deltaplan Grote Rivieren. Dit zorgde er ten eerste voor dat er een versnelde procedure plaatsvond voor dijkversterkingen. Ten tweede, had het als doel om de besluitvorming rondom de Wet op de Waterkering te versnellen. Die stond al sinds de jaren tachtig stil door het politieke debat over belangen rondom dijkverzwaringenprojecten. Ten derde, introduceerde het een innovatieve kijk op rivierbeheer, resulterend in het beleidsdocument Ruimte voor de Rivier (Driessen & De Gier, 1998; Kuks, 2009). In 1998 had Nederland te maken met hevige regenval. Om dijkdoorbraken te voorkomen liet men polders in de buurt van bewoonde gebieden onderlopen. Hoogwater in het IJsselmeer zorgde ervoor dat de rivieren niet konden afwateren. Dit leidde tot een hernieuwd inzicht in de eventuele gevolgen van zeespiegelstijging en klimaatverandering. Duurzame bescherming tegen wateroverlast werd breed gedragen in het waterbeheer. Een doorbraak in het belang van het creëren van ruimte voor de rivier is de aangebrachte wijziging in de beleidsregels voor bouwen aan de rivier in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (1996). Dat mag slechts wanneer er voldoende ruimte overblijft voor de rivier om goed door te stromen en wanneer er geen risico's bestaan voor het achterland. Daarnaast hebben waterschappen de verantwoordelijkheid gekregen om ruimtelijke plannen te toetsen op de eventuele negatieve gevolgen op de waterhuishouding (Kuks, 2009).

De commissie Waterbeheer 21e eeuw (WB21) is in het leven geroepen om advies te geven over de manier van het institutionaliseren van integraal stroomgebiedbeheer. De commissie adviseerde om het bouwen in uiterwaarden te beperken en de aansprakelijkheid bij schade door wateroverlast te verdelen over de waterbeheerders (nationaal en regionaal) en particuliere onroerend goed- en grondeigenaren. Waterschappen ontlopen die aansprakelijkheid wanneer zij voldoende retentiecapaciteit creëren in hun beheersgebied (Commissie Waterbeheer 21e eeuw, 2000; Kuks, 2009).

Naast de prestaties die voor de KRW en WB21 moeten worden uitgevoerd, hebben we tegenwoordig ook te maken met de onzekerheden die zich ontwikkelen door

klimaatverandering. Klimaatverandering kan lokaal meer wateroverlast met zich meebrengen in natte perioden en tegelijkertijd meer droogte in droge perioden veroorzaken. Dit is in de wetenschap een algemeen aangenomen scenario maar over de orde van grootte bestaan nog veel onzekerheden. Zeker wanneer er, zoals in januari 2010, berichten in de media (o.a. Van Calmthout, 2010) verschijnen over foutieve informatie van een gezaghebbend instituut als het IPCC draagt dat bij aan de invloed van “klimaatsceptici”, al zijn de fouten nog zo triviaal. De onzekerheden in toekomstscenario's van de waterhuishouding maakt de uitvoering van maatregelen gevoelig. Daarnaast hebben de waterschappen in Nederland in veel gevallen geen grond in hun bezit. Ze zijn afhankelijk van (vrijwillige) medewerking van private grondbezitters. Het proces van planvorming tot en met uitvoering van wateropgaven gaat gepaard met interacties tussen vele belangen.

Waterbeheer is van oudsher gebaseerd op consensus, maar nooit eerder was het waterbeheer afhankelijk van zoveel andere beleidsterreinen en belanghebbenden voor de realisatie van het waterbeleid. Alle relevante componenten van het stroomgebied of regionale watersysteem worden in het beheer meegenomen, zoals grondwater, oppervlaktewater, met alle chemische, fysische en biologische componenten evenals de menselijke invloeden (Van Leussen & Lulofs, 2009). Met het complexer worden van de wateropgaven en de samenleving wordt het uitvoeren van watermaatregelen steeds uitdagender. De waterbeheerder is afhankelijk van andere actoren om zijn doelstellingen te bereiken. Het is een kunst om deze belanghebbenden, met hun middelen, op een structurele basis bij elkaar te krijgen en te houden (Van Leussen, 2002).

Om de doelstellingen van de verschillende beleidsectoren te bereiken is het noodzakelijk dat de verschillende aspecten en organisaties in het waterbeheer op elkaar afgestemd zijn. In Nederland ligt het dagelijks beheer van verschillende waterbeheerstaken bij verschillende overheden. Sinds 2009 zijn een aantal watergerelateerde wetten samengevoegd in de Waterwet. Formeel kent de Waterwet twee waterbeheerders. Het Rijk als de beheerder van de rijkswateren en de waterschappen als beheerders van de andere wateren. De waterschappen zijn daarnaast verantwoordelijk voor de waterzuivering. Provincies en gemeenten zijn formeel geen beheerders, maar zij hebben wel watertaken. De provincies zijn (voorlopig) nog steeds het bevoegd gezag voor bepaalde grondwateronttrekkingen. De gemeenten hebben een regen- en grondwaterzorgplicht (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). In het opzicht van integraal (stroomgebied) en adaptief waterbeheer is deze gefragmenteerde taakverdeling niet optimaal. Niet wat betreft de effectiviteit en efficiëntie in de eigen taakverantwoordelijkheid en ook niet wat betreft de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van gezamenlijke verantwoordelijkheden (Lulofs & Bressers, 2010). Wanneer bijvoorbeeld gemeenten het regenwater willen afkoppelen van de riolering en het willen afvoeren via oppervlaktewateren, dan zal tijdens hevige regenval de capaciteit van de afvoerende watergangen voldoende moeten zijn om geen wateroverlast te veroorzaken, maar het overtollige regenwater mag ook niet de kwaliteit van het oppervlaktewater negatief beïnvloeden. Bij vrijwel elke ingreep in één aspect van het watersysteem is coördinatie nodig tussen de verschillende waterbeheerders. Die samenwerking kan door het delen van kennis en (eventueel) kosten leiden tot kwalitatief betere systemen, omdat vanuit de samenwerking nieuwe inzichten op het watersysteem ontstaan. Om door te gaan met het

bovenstaande voorbeeld: de afkoppeling van regenwater van de riolering leidt tot minder piekafvoeren in het riool, waardoor er minder overlast is van het overstorten van afvalwater op het oppervlaktewater. Dit komt ten goede aan de ecologische kwaliteit. Het zuiveren van geconcentreerd rioolwater (zonder schoon regenwater) is tevens kostenefficiënter dan het zuiveren van gecombineerd rioolwater. De inzichten van integraal waterbeheer hebben geleid tot een betere afstemming van de verschillende aspecten van het waterbeheer. Lulofs & Bressers (2010) noemen dit de interne integratie van het waterbeheer.

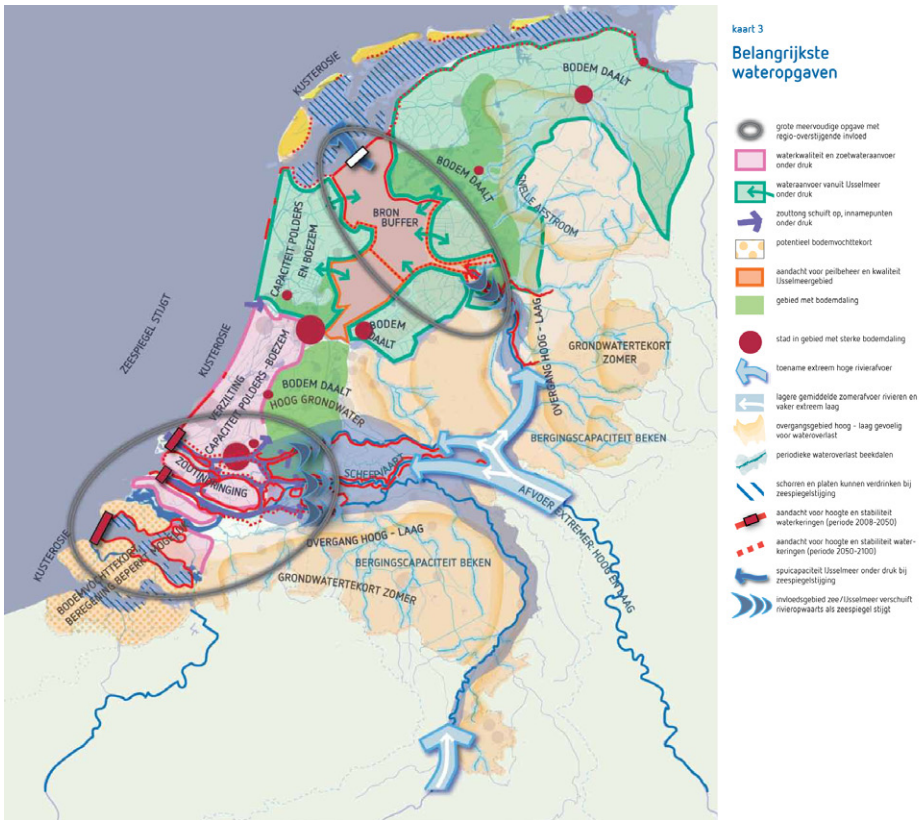
Afstemming van de verschillende interne aspecten van het waterbeheer resulteerde echter nog steeds niet in de gewenste situatie. Met integraal stroomgebiedsbeheer (integrated water resources management of integrated river basin management) is er een trend ingezet om beleid ook met andere sectoren te coördineren. Enerzijds, omdat allerlei sectoraal beleid (landbouw, ruimtelijke ordening) directe gevolgen heeft op het watersysteem. Anderzijds, omdat waterbeheer gevolgen heeft voor andere sectoren. Het verschil tussen integraal waterbeheer en integraal stroomgebiedbeheer zit voornamelijk in de naar buiten gerichtheid van de laatste. Externe integratie van sectoren vindt voornamelijk plaats (maar niet exclusief) met de sectoren: landbouw, natuur, recreatie en woningbouw.

Waterbeheer is in de loop der jaren steeds complexer geworden. Van een single-issue organisatie is het waterschap gegroeid naar een organisatie die constant bezig is met de integratie van verschillende aspecten en sectoren bij het waterbeheer. Dat werk noemen we boundary spanning (Bressers & Lulofs, 2010). Waterbeheerders realiseren zich steeds meer dat in een complexe werkelijkheid van stroomgebiedbeheer een rationeel technocratisch beheer steeds moeilijker wordt. Doelen en middelen zijn verspreid over diverse deelnemers in het netwerk. Waterbeheerders merken in de praktijk dat ze niet de volledige controle hebben over het watersysteem en dat ze andere deelnemers in het waterbeheer slechts gedeeltelijk kunnen sturen.

Waterbeheerders werken in een wereld die een grote verscheidenheid kent aan belangen, zowel intern als extern. Een gemeente geeft soms geen prioriteit aan het afkoppelen van regenwater, omdat ze liever haar geld investeert in bijvoorbeeld bereikbaarheid. Boeren zijn in sommige gevallen bang voor natuurontwikkelingen in en langs een beek, omdat deze wellicht in de toekomst hun bedrijfsvoering beïnvloeden. De actoren van het waternetwerk kunnen totaal verschillende percepties hebben van de werkelijkheid, zowel van problemen als oplossingen. Actoren kunnen ook uit strategische overwegingen hun werkelijke ideeën en belangen verborgen houden. Externe gebeurtenissen kunnen leiden tot mogelijkheden en bedreigingen voor de waterbeheerder om veranderingen in het systeem aan te brengen.

2.3 De institutionele governancestructuur van waterbeheer

De wateropgaven van vandaag plaatsen we in een nieuw wereldbeeld, een van klimaatverandering en van globalisering. Oplossingen van vandaag moeten ook oplossingen zijn voor morgen en overmorgen. Onze oplossingen vandaag mogen het probleem ook niet afschuiven op onze boven- of benedenstroomse burens. Het lange termijn- en systeemdenken heeft de afgelopen decennia zijn intrede gedaan in het waterbeheer. Het is dus van belang dat er samen tot oplossingen wordt gekomen en besluiten worden genomen. Hierbij hangen de



Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009a)

Figuur 2.1: Belangrijkste wateropgaven 2009-2015

huidige wateropgaven samen met andere opgaven in het stedelijk en landelijk gebied.

Het waterbeheersysteem in Nederland is een multilevel systeem met een hoge mate van decentralisatie. Waterschappen op het laagste niveau hebben van oudsher een tamelijk grote mate van autonomie. Er is sinds de laatste helft van de vorige eeuw wel steeds meer centrale sturing ontstaan. Enerzijds door waternota's van het Rijk en anderzijds door richtlijnen vanuit Europa. De autonomie wordt ook beperkt door een structuur waarin de waterschappen moeten samenwerken met andere overheden in de uitvoering van het beleid. Europa en het Rijk hebben het initiatief overgenomen in het opstellen van visies en beleid. De waterschappen maken aanvullende, meer context specifieke visies en beleid, en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan.

De KRW is opgesteld binnen het idee van integraal stroomgebiedbeheer. Nederland is daarin opgedeeld in 4 stroomgebieden: Schelde, Maas, Rijn (Noord, West, Midden en Oost) en Eems (zie Figuur 2.2). Het is duidelijk dat deze stroomgebieden niet overeenkomen met de bestuurlijke geografische grenzen van de provincies, waterschappen en gemeenten. Aangezien de taken en verantwoordelijkheden voor de verschillende overheden niet

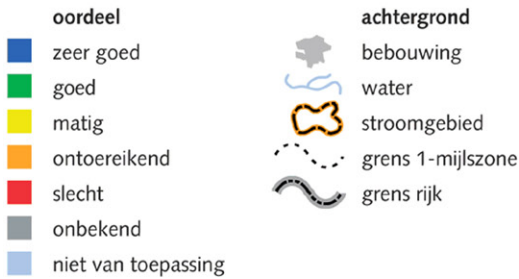
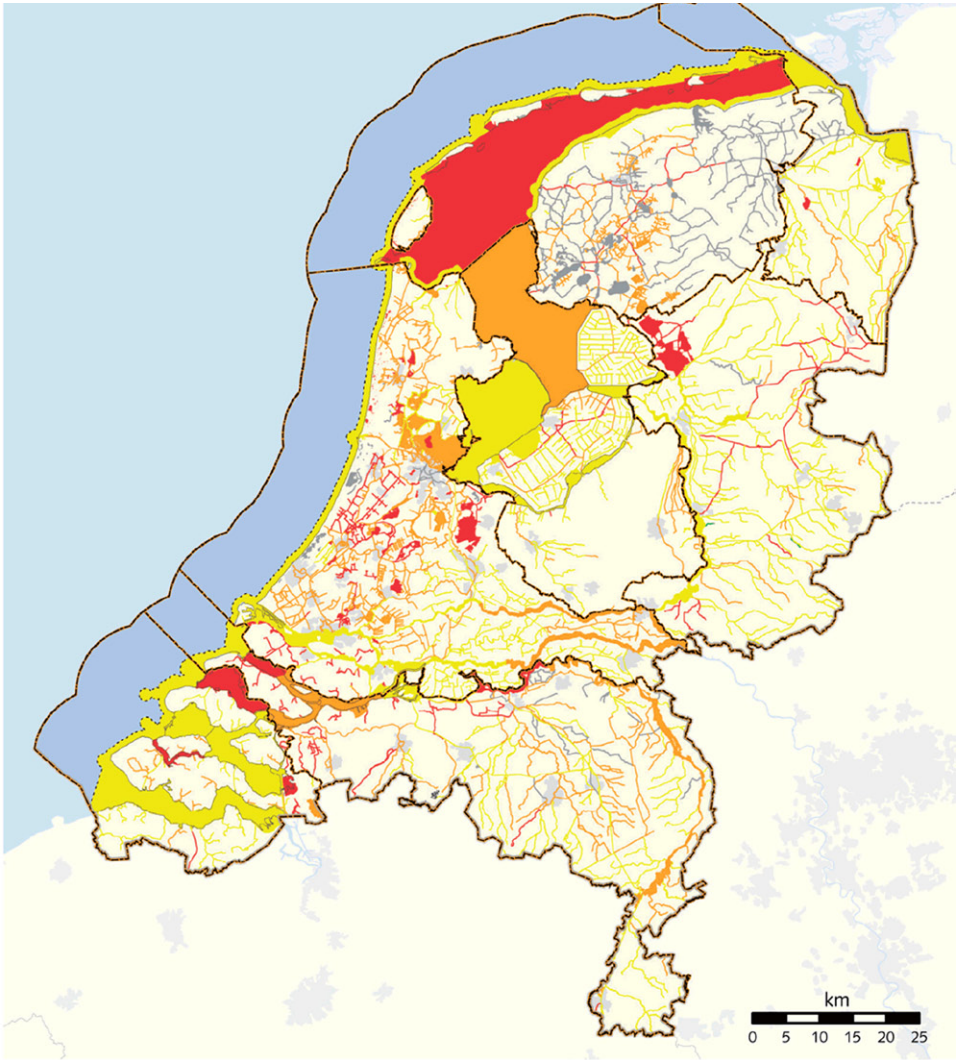
veranderen, zijn er voor de coördinatie van de planvorming en uitvoering zeven Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO) in het leven geroepen.

De rijksoverheid vertaalt de KRW naar landelijke beleidsuitgangspunten, -kaders en -instrumenten. Het Rijk is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de KRW. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) is de samenwerking in het waterbeheer tussen de ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen vastgelegd voor de uitvoering van zowel de KRW als WB21 maatregelen. Het bestuursakkoord heeft tot doel om de samenwerking in het watergovernancenetwerk te vergroten en de fragmentatie te verminderen (Figuur 2.3 toont de organisatiestructuur van een deelstroomgebied).

Tabel 2.2: Multilevel governancestructuur van waterbeheer in Nederland (Van Leussen & Lulofs, 2009)

Governance niveau	Autoriteit	Beleidsdocumenten (onder andere)
Internationaal	Europese Unie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kaderrichtlijn Water (KRW) ▪ Hoogwaterrichtlijn ▪ Drinkwaterrichtlijn <p>richtlijnen betreffende zwemwater, grondwater, afvalstoffen, natuurbescherming en meer</p>
	Stroomgebiedcommissies (o.a. IRC, IMC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rijn Actieplan, ▪ Maas Actieplan
Nationaal ³	Min. van Verkeer en Waterstaat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nationaal Waterplan
	Min. van VROM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nationaal Milieubeleidsplan
	Min. van LNV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meerjarenprogramma Vitaal Platteland ▪ Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw
Regionaal	Provincies	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provinciaal Waterplan ▪ Provinciaal Milieuplan
	Waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Waterbeheersplan (WBP) ▪ Stroomgebied Uitwerkingsplan (SUP)
Lokaal	Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeentelijk Waterplan ▪ Rioleringsplan ▪ Woningbouwbeleid ▪ Ruimtelijke plannen ▪ Bestemmingsplannen

³ In 2010 werden bij het aanstellen van het kabinet Rutte de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken samengevoegd tot het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en het ministerie van Verkeer en Waterstaat fuseerden tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu.



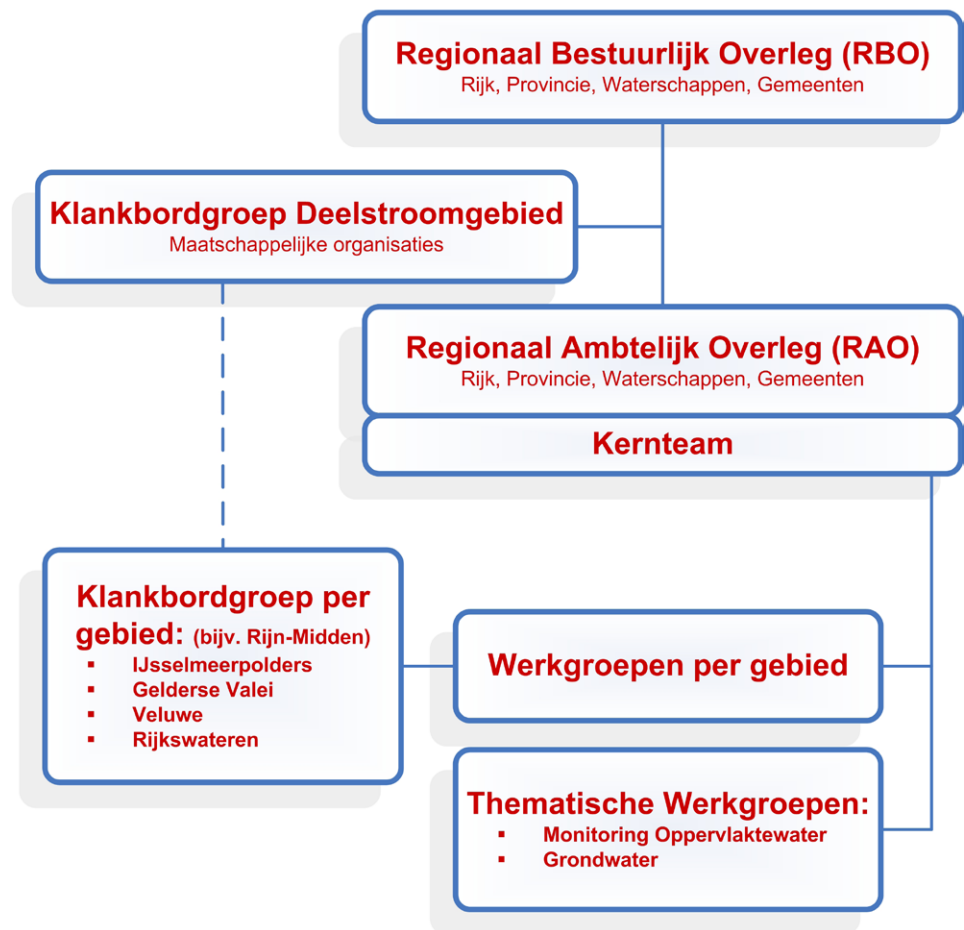
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009b)

Figuur 2.2: Ecologische toestand (KRW-Monitoringsresultaten oppervlaktewaterlichamen)

Naast bestuurlijke samenwerking heeft ook publieke participatie een groter belang gekregen in de governancestructuur. Zowel op nationaal, regionaal en lokaal niveau wordt vertegenwoordigers gevraagd plaats te nemen in overleg- en adviesorganen, werkgroepen of klankbordgroepen. Er is door de nationale overheid veel tijd en geld geïnvesteerd in communicatie naar de burger in de campagne “Nederland leeft met Water” (zie bijvoorbeeld de website www.nederlandleeftmetwater.nl).

Dat klinkt allemaal mooi en ziet er goed uit, maar zoals eerder al vermeld, is er nog steeds een grote mate van fragmentatie. Er bestaat een kloof tussen de formele verantwoordelijkheden voor de besluitvorming, uitvoering en resultaten en de meer informele overlegstructuren waar plannen geformuleerd worden. De grenzen van waterbeheer worden opgerekt, overbrugd en opnieuw vastgesteld. Het governancestelsel van waterbeheer wordt daardoor

Organisatieschema Deelstroomgebied



Bron: Helpdesk Water (2006)

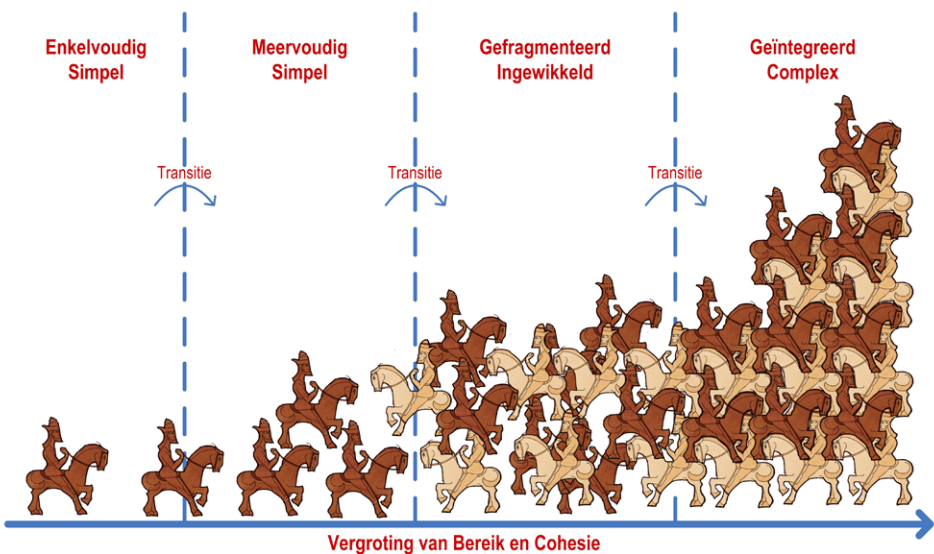
Figuur 2.3: Organisatieschema van een deelstroomgebied

ingewikkelder. Met nadruk op ingewikkeld om een verschil te maken tussen complex en ingewikkeld (zie Figuur 2.4). Een gefragmenteerd ingewikkeld governancestelsel ontstaat doordat men grip wil krijgen op het complexe systeem. Er worden daarom structuren en regels gemaakt. Door alle regels en het inzicht dat alles met elkaar samenhangt in het watersysteem ervaren mensen het als ingewikkeld. Wanneer er onverwacht knelpunten ontstaan of er gebeurt iets vervelends, worden er nieuwe regels toegevoegd. Het wordt ingewikkelder. Men streeft naar meer integraliteit te midden van complexiteit. Complexe adaptieve systemen hebben namelijk een meerwaarde: het geheel is meer dan de som der delen (Geldof, 2001).

2.4 Adaptief Waterbeheer

Waterbeheer wordt steeds complexer. De taakbeschrijving van waterschappen is met de jaren vergroot. Figuur 2.4 toont de evolutie van het waterbeheer, zoals het zich in Nederland heeft ontwikkeld, waarbij opgemerkt moet worden dat we ons (nog) niet in het laatste stadium bevinden. Het waterbeheer van het eerste tijdperk werd gekenmerkt door relatief eenvoudige technische wateropgaven. Het waterschap had de autoriteit om deze zelfstandig op te lossen. Inzichten met betrekking tot peilbeheer groeiden, zodat water niet alleen werd buitengehouden, maar ook ingelaten in het belang van landbouw en transport. Er was sprake van meervoudige problemen, met verenigbare doelstellingen en technische oplossingen. Het waterschap had de autoriteit en autonome legitimiteit om de maatregelen uit te voeren. De huidige situatie kenmerkt zich door tegenstrijdige belangen in het waterbeheer en het

Van Eenvoudige Opgaven in Simpele Governancestelsels tot Complexe Opgaven in Complexe Governancestelsels



Figuur 2.4: Van eenvoudig en simpel naar geïntegreerd complex⁴

⁴ De ruiters zijn afkomstig uit de houtsnede: Ruiters. (1946). van M.C. Escher. In de houtsnede vormen de ruiters een oneindige symmetriegroep. M.C. Escher's "Ruiters" © The M.C. Escher Company – Baarn. Alle rechten voorbehouden.

waterschap is afhankelijk van anderen om maatregelen uit te voeren. De fragmentatie leidt tot ingewikkeldheid. De wens is meer integraliteit, meer cohesie tussen de verschillende elementen (en dus personen) in het governancenetwerk. De governancestructuur is complex, maar zij is ook stabiel en in samenhang. De ruiters - de belanghebbenden - sturen de paarden - aspecten, sectoren - en vormen op verschillende niveaus en ondanks verschillende visies één samenhangend geheel (de paarden hoeven uiteraard niet altijd te gehoorzamen aan de ruiters, maar passen zich wellicht aan de andere paarden en/of ruiters aan).

Het bovenstaande betekent niet dat elke evolutie van watersystemen over de wereld de bovenstaande lijn volgt. Er wordt samenhang (cohesie) gezien tussen verschillende aspecten van het waterbeheer. Ondanks de erkenning van samenhang van verschillende aspecten van het waterbeheer zien we in de werkelijkheid toch nog veel fragmentatie, zowel intern (aspecten) als extern (sectoren). De ruiters op de paarden sturen allemaal relatief autonoom hun eigen paard en er is weinig coördinatie, het geheel is ingewikkeld. Er is overlap en er zijn gaten. Fragmentatie wordt het meest duidelijk wanneer de belanghebbenden afhankelijk zijn van elkaar, zoals in uitvoeringsprocessen. Met de introductie van adaptief waterbeheer wordt een extra complexiteit aan watergovernance toegevoegd, namelijk de onzekerheid voortkomend uit klimaatverandering en natuurlijke systemen, maar ook uit de iteratieve leerprocessen.

Adaptief waterbeheer stelt de huidige generatie waterbeheerders verantwoordelijk om te anticiperen op de onzekere watersituatie. De gevolgen van klimaatverandering zijn nu nog beperkt, maar kunnen in de toekomst ernstig zijn. Het Milieu- en Natuurplanbureau (2005) voorspelt dat extreem warme en droge zomers vaker zullen voorkomen. Die verwachting gaat gepaard met de verwachting van meer en heviger buien met wateroverlast. De piekafvoer van beken en rivieren neemt toe. Wanneer er stroomopwaarts geen ruimte voor de rivier gecreëerd wordt, dan zal dat gevolgen hebben voor het overstromingsrisico in heel Nederland. De verwachte zeespiegelstijging en bodemdaling zorgen daarnaast voor een verlaging van de afvoercapaciteit. Waterafvoer en veiligheid komen zo in heel Nederland in het geding.

Adaptief waterbeheer betekent het anticiperen op onzekerheid. In het huidige waterbeheer wordt hier al volop op ingespeeld door het nemen van technische maatregelen als dijkverhoging, vergroting van gemaalcapaciteiten, zandaanvulling aan de kust, creatie van bergingsgebieden en ruimte voor de rivier. Wanneer we kijken naar de literatuur over adaptive (co-)management, dan is adaptief beheer meer dan alleen anticipatie. Adaptief beheer houdt een continu leerproces (zie figuur 1.1) in dat niet simpelweg gescheiden kan worden in deelprocessen van “onderzoek” en “dagelijkse operationele activiteiten” en waarschijnlijk zal het nooit veranderen in een staat van evenwicht met volledige kennis en optimale productiviteit (McLain & Lee, 1996; Pahl-Wostl, 2008; Walters, 1986). De term adaptive management wordt voor het brede publiek geïntroduceerd door Holling (1978). Het betreft beheers- en besluitvormingsmechanismen die in staat zijn te leren. Ze hebben feedback mechanismen die in staat zijn om automatisch, of bewust, informatie te verzamelen uit de omgeving. De verzamelde informatie wordt direct toegepast in het mechanisme en is daardoor beter aangepast aan de nieuwe situatie. Het adaptieve systeem is beter bestand tegen veranderingen en onzekerheden in de omgeving. Adaptief beheer omvat informatie

feedback in het beheerproces om het leerproces vanuit ervaring van de besluitvormers te versnellen (McLain & Lee, 1996).

Adaptief beheer houdt voor wetenschappers meestal iets anders in dan voor bestuurders, en weer iets anders voor waterprofessionals. Vanuit de wetenschap heerst er de normatieve stelling dat beheerders hun interventies op een zodanige manier zouden moeten opzetten dat het hen in staat stelt om te anticiperen op onverwachte ontwikkelingen of er voordeel uit halen als leermoment. Ze moeten in elk geval niet onzekerheden proberen te vermijden en slechts te reageren op de onvermijdelijke verrassingen (McLain & Lee, 1996). Bestuurders met democratische verantwoordelijkheid voor de uitvoering van waterbeleid, hebben juist graag zekerheid. Die zekerheid halen ze weer uit wetenschappelijke studies en rapporten om hun argumenten voor keuzes te onderbouwen.

We kunnen adaptief waterbeheer in twee hoofdkenmerken verdelen, die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, maar meestal los van elkaar worden gebruikt. De basiskenmerken van de twee verschillende benaderingen van adaptief waterbeheer zijn: “geadapteerd zijn” en “adaptief zijn”. Het eerste houdt voornamelijk in dat er in het watersysteem maatregelen zijn genomen die er voor zorgen dat er in de toekomst (die onzeker is) geen problemen ontstaan met betrekking tot een veranderde waterhuishouding. In de praktijk betekent dat, met de huidige percepties over klimaatverandering, dijkverzwaring langs de grote rivieren, versteviging van de kustlinie, ruimte creëren voor rivieren en het vergroten van de afvoercapaciteit van gemalen. Besluitvorming vindt voornamelijk (maar niet uitsluitend) plaats op basis van zekerheden. Rapporten van onderzoeksinstituten leveren analyses waarop besloten wordt met hoeveel meter een dijk verhoogd dient te worden om eenzelfde overstromingsrisico te behouden. De tweede benadering van adaptief waterbeheer, het adaptief zijn, betekent dat er flexibiliteit wordt gecreëerd in de processen van waterbeheer om in te kunnen spelen op onverwachte ontwikkeling die zich zeker voordoen in het systeem. Onverwachte ontwikkelingen vanuit de complexiteit van het systeem noemen we emergent. Besluiten vinden plaats met de acceptatie van onzekerheden door communicatie tussen de verschillende deelnemers van het governance-netwerk. Het systeem is flexibel, lerend, zelf-organiserend en adaptief aan nieuwe omstandigheden. De twee verschillende stromen van adaptief waterbeheer zijn onlosmakelijk verbonden. We hebben in Tabel 2.3 een aantal kenmerken van die twee stromen uiteengezet.

Adaptief waterbeheer wordt gekarakteriseerd door complexe beleidsproblemen, waarin sectoren en aspecten verweven zijn in een sociotechnisch systeem. Er is sprake van verwevenheid tussen technische complexiteit en sociaal-politieke complexiteit (Mayer, 2009). De complexiteit wordt mede veroorzaakt door onzekerheden die ontstaan door modellen. Een voorbeeld is de voorspelling dat de zeespiegel tegen het eind van deze eeuw met 20 tot 110 cm zal zijn gestegen (Milieu- en Natuurplanbureau, 2005). De complexiteit wordt ook veroorzaakt door het strategische, subjectieve en (soms) irrationale gedrag van organisaties en individuen.

De twee gezichten van adaptief waterbeheer zijn onlosmakelijk verbonden en dat moet ook in de praktijk zo zijn. Door uitsluitend aandacht te schenken aan de technische complexiteit van het watersysteem zou er tekort worden gedaan aan de probleempercepties, doelstellingen

Tabel 2.3: Twee onderling afhankelijke benaderingen van Adaptief Waterbeheer

Adaptief Waterbeheer (Adaptive Water Governance)		
	Geadapteerd zijn (voornamelijk)	Adaptief zijn (voornamelijk)
Tijd	Lang termijn (decennia-eeuw): <ul style="list-style-type: none"> ▪ Meerjaren visies en plannen ▪ WB21 	Korte termijn (maanden-jaren): <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projectplannen, uitvoeringsplannen en realisatie
Niveaus en schaal	Internationale, nationale stroomgebieden	Regionaal, Lokaal, projectgebied
Aspecten	Integratie van sectoren op een hoger abstractieniveau: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw ▪ Natuur ▪ Water ▪ Recreatie ▪ Woningbouw 	Integratie is overal aanwezig en onlosmakelijk verbonden: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Een in de 17e eeuw gegraven beek langs een akker in een coulisselandschap met beekspecifieke flora en fauna en stroomafwaarts aan de rand van het dorp een wijerd en voormalige molenplaats
Besluitvorming	Op basis van zekerheden: Kwantitatieve analyses van gevolgen van klimaatverandering op waterhuishouding	Op basis van onzekerheden: Communicatie tussen belanghebbenden/deelnemers in het beheerproces/ governance-netwerk
Leren	Op basis van (verbeterde) modellen, onzekerheden zoveel mogelijk minimaliseren	Leren door te doen, acceptatie van onzekerheden. Experimenteren en 'best practices'
Focus van verandering	Fysieke/Natuurlijke/Biologische systeem	Het sociale systeem: Percepties (problemen), Motivaties (doelen), Capaciteit en macht
Complexiteit	Technisch-fysieke complexiteit: Als gevolg van de interactie tussen de componenten van het systeem (technisch, economisch, ecologisch)	Sociaal-politieke complexiteit: Als gevolg van strategische interacties tussen de verschillende actoren in het governance-netwerk
Gereedschap	Hardware: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modellen & Simulaties ▪ Technologie 	Software: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participatievormen ▪ Projectmanagemen
Basis kenmerk	Aangepast zijn, (technische) maatregelen genomen hebben voor een onzekere toekomst. Op zoek naar de 'beste' oplossing	Flexibel zijn in een context vol onzekerheden Op zoek naar de 'geaccepteerde' oplossing

en belangen van de actoren in het governancenetwerk. De ‘beste’ oplossing kan door strategisch, subjectief en irrationeel gedrag in de prullenbak belanden of in de woorden van Geldof (2001) sterven in haar eigen schoonheid. De sociaal-politieke complexiteit kan geadresseerd worden door belanghebbenden te betrekken in het beleidsproces. Die bijdrage moet wel relevant en inhoudelijk zijn en niet leiden tot ‘lege’ compromissen en een uitlaatklep voor en oppervlakkige ventilatie van meningen (Mayer, 2009). Zowel technische systeemkennis als interactie tussen de belanghebbenden is van wezenlijk belang om tot duurzame oplossingen te komen.

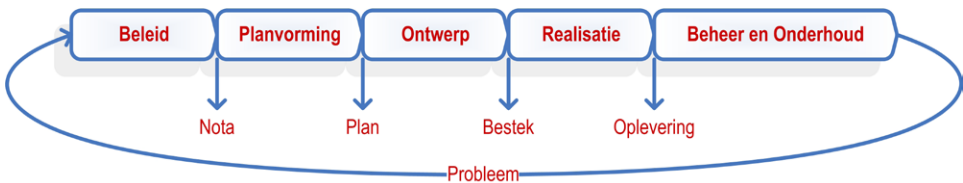
Om geadapteerd te zijn voor overmorgen is het belangrijk dat vandaag wordt begonnen. Echter, vandaag zijn er meer onzekerheden over overmorgen dan overmorgen, maar zoals het gedicht van Ten Kate stelt, wacht je met werken tot morgen, dan gebeurt het niet. In het “adaptief zijn” zoeken we met leerprocessen door vandaag te doen en te werken naar oplossingen voor overmorgen. Het adaptieve vermogen stelt de uitvoerder en het uitvoeringsnetwerk in staat bij te sturen naar een oplossing.

2.5 De kloof tussen traditionele beleiduitvoering en het complexe adaptieve systeem

Uitvoering van beleid is een eigenschap van een functionerende overheid. Er kan nog zoveel beleid ontwikkeld worden en plannen geschreven, zonder uitvoering geen werkend beleid en geen functionerende waterbeheerder. De ecologische kwaliteit van beken verbetert uiteindelijk niet door een stapel beleidsnota’s, maar door herinrichting van het beekprofiel. De shovels moeten het veld in. Het is van algemeen belang dat beleid uitgevoerd wordt.

Het is logisch om specifiek op het uitvoeringsproces te focussen. Het lijkt mogelijk om het beleidsproces te verdelen in een aantal fasen die na elkaar worden doorlopen. Men start met de probleemformulering, dan wordt er een plan gemaakt waarop besluitvorming plaatsvindt, vervolgens wordt het plan in een bestek gegoten, het bestek wordt meestal uitbesteed aan een opdrachtnemer die het plan uitvoert. Vervolgens wordt door middel van een evaluatie vastgesteld of de nieuwe situatie voldoet aan de eisen voldoet. Het watersysteem komt in een fase van beheer en onderhoud. Na verloop van tijd voldoet het watersysteem niet meer aan de geldende normen en begint de beleidscyclus weer van voor af aan, zie figuur 2.5 (let ook op de overeenkomsten met het cyclische beleidsproces van figuur 1.1).

Het is een overzichtelijk rationeel model. Het ligt ten grondslag aan het standaardmodel van vrijwel elk besluitvormingsproces binnen de overheid. Dit “tekstboekmodel” (Nakamura,



Gebaseerd op: Geldof (2001, 2004)

Figuur 2.5: Standaard uitvoeringscyclus

1987) wordt zowel door overheden gebruikt als uitvoeringsmodel als door wetenschappers om het proces te begrijpen. Zowel overheden als wetenschappers weten dat het in de praktijk niet precies zo werkt. Het beleidsproces blijkt minder mechanisch en volgtijdelijk dan in het fasemodel wordt gesuggereerd. Het is een mentaal model van de werkelijkheid die de uitvoerder richting en ordening in het handelen geeft (Tops, 2003). Wanneer in het veld blijkt dat een project niet (volledig) of effectief gerealiseerd kan worden, dan zal men in eerste instantie kijken naar de deelfase van uitvoering: “Meer tijd en middelen om draagvlak voor het plan te creëren!” Vooral door de toename van complexiteit door de vergroting van het bereik van waterbeheer, is de uitvoering voortdurend een kwestie van inspelen op strategische posities en op verhoudingen die men in het veld aantreft. Elke situatie is daardoor uniek en veranderlijk over tijd. Op dit niveau ontstaat het beleid. Alle nota's, stroomgebiedsplannen en uitvoeringsplannen zijn wel degelijk relevant, maar waterbeleid komt pas werkelijk tot stand in de uitvoering. De uitvoerder loopt tijdens de uitvoering op tegen contextspecifieke problemen, waardoor juist hier interactie plaatsvindt tussen de verschillende fasen van de beleidscyclus.

Het traditionele uitvoeringsproces is gebaseerd op regels, voorschriften en plannen. Het past bij het bureaucratische idee dat projectleiders de besluiten van hogerhand volledig uitvoeren. Democratisch vormgegeven doelstellingen worden (interactief met de deelnemers van het governancenetwerk) omgezet in plannen. De plannen verwoorden de te nemen maatregelen in het watersysteem als veronderstelde oplossingen om de doelstellingen te bereiken. De vastgestelde maatregelen in het plan kunnen worden beschouwd als voorschriften en instructies voor het projectteam hoe ze te werk moeten gaan. In het traditionele uitvoeringsproces zijn deze voorschriften heel gedetailleerd. Er wordt bijvoorbeeld exact aangegeven waar en met hoeveel meter een beek verbreed moet worden. Dat laat weinig ruimte voor interpretatie, invulling en adaptatie aan de specifieke context (met name buiten het fysieke systeem). Het wat (doelstellingen) en het hoe (maatregelen) liggen vanaf de besluitvorming over het plan vast. Zowel de eindbestemming als de route ligt vast, ondanks dat er in de praktijk wel ruimte blijkt voor initiatief en interpretatie van verschillende deelnemers in het governancenetwerk.

Dat er ruimte is, komt juist door de complexiteit waarin het uitvoeringsproces plaatsvindt. Het traditionele uitvoeringsproces gaat uit van de idee van maakbaarheid van de omgeving. Hoe klassiek dit idee tegenwoordig ook mag klinken, het seriële uitvoeringsproces is nog steeds de standaardstrategie van uitvoering, niet alleen voor waterbeleid (Tops, 2003). Deze strategie wordt niet alleen in relatief eenvoudige projecten toegepast, maar ook in complexe wateropgaven is dat nog vaak het geval. Complexe opgaven worden gekenmerkt door onzekerheden. Het traditionele uitvoeringsproces kenmerkt zich door zoveel mogelijk op zekerheden te sturen. De opvolging van procesfasen en het organiseren van toezicht op navolging van besluiten uit eerdere fasen wordt als een manier gezien om de effectiviteit van het uitvoeringsproces te garanderen. Maar bovenal betekent de realisatiefase, of zoals in de waterschapsmond, de uitvoering: doen wat je gepland hebt.

Uitvoeren wat je gepland hebt blijkt in de praktijk lastig. Er zijn altijd knelpunten tijdens de uitvoering en er is altijd ruimte en inzicht van de uitvoerder nodig om het plan uit te voeren. Sterker, wanneer het projectteam verplicht zou zijn het plan exact uit te voeren,

dan werd er waarschijnlijk helemaal niets uitgevoerd. Wanneer de situatie erom vraagt, dan is er altijd enige ruimte om af te wijken van het plan. In het traditionele uitvoeringsproces moet complexiteit worden geordend. Het complexe systeem wordt daarom overzichtelijk opgeknipt in het plan, zodat er prioriteit kan worden gegeven aan verschillende verschijnselen van het systeem. De idee is dat het projectteam zo zijn aandacht kan richten op belangrijke onderdelen van het project. De valkuil van het ordenen van het systeem is dat de samenhang tussen de verschillende componenten van het systeem onderbelicht blijft.

Het opknippen, scheiden en faseren van elementen van het uitvoeringsproject is kenmerkend voor principes van projectmanagement (Gevers & Zijlstra, 1996; Grit, 1994, 2005). De uitvoering van waterbeleid in dit proefschrift heeft betrekking op de uitvoering van waterprojecten. Een project is een “tijdelijke mini-organisatie” (Gevers & Zijlstra, 1996). Het heeft dus een begin en een einde en bestaat uit een groep deelnemers. Gevers & Zijlstra (1996) geven vijf principes voor succesvol projectmanagement:

1. scheid management en uitvoering,
2. deel het managementproces op,
3. geef richting aan de omgeving,
4. gebruik een model voor de uitvoering,
5. beheers de uitvoering.

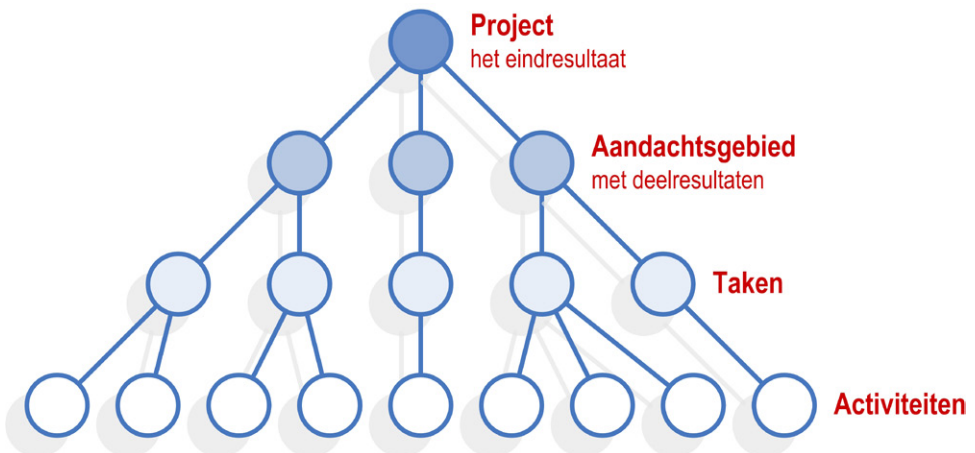
De principes kenmerken zich door het creëren van grenzen en ideeën die vergelijkbaar zijn uit de top-downliteratuur van de bestuurskunde (waarover meer in het volgende hoofdstuk).

De visie op het management van projecten is in de laatste decennia sterk veranderd. Het is steeds verder verschoven van inhoudelijke uitvoering, waarin projectleiders vooral werden geselecteerd op hun inhoudelijke kennis, naar een sturende uitvoering, waarin projectleiders vooral geselecteerd worden op hun sturende kwaliteiten. Inhoudelijke activiteiten worden dan door projectmedewerkers uitgevoerd, de projectleider draagt er zorg voor dat zij plaats kunnen vinden. De taken van de projectleider (of het projectmanagement) zijn dan: plannen, coördineren, sturen, beheersen en leiden van inhoudelijk activiteiten (Gevers & Zijlstra, 1996).

Het faseren (zoals in figuur 2.5) is een strategie om het proces te controleren en beheersen. Het ordent de complexiteit en maakt het inzichtelijk. Het maakt duidelijk op welk moment er beslissingen nodig zijn. Fasering gebeurt niet alleen in de vorm van projectfasen, fasering van tijd. Er vindt ook verticale fasering plaats. Dit betekent dat het project wordt geordend in logische groeperingen van activiteiten. Projectactiviteiten worden vervolgens in logische eenheden gegroepeerd. De Work Breakdown Structure (zie figuur 2.6) is veel toegepaste methode om het project op te splitsen in deelactiviteiten (Grit, 2005).

De inhoudelijke activiteiten van het project worden uitgesplitst in steeds gedetailleerdere eenheden, waarbij volgens een top-down principe wordt gewerkt. Volledigheid en ordening van alle relevante details wordt hierbij noodzakelijk geacht om ervoor te zorgen dat ieder onderdeel van het project en de samenhang beheersbaar blijft (Gevers & Zijlstra, 1996). Het eindresultaat is de som der delen.

In dit sturingsmodel wordt ernaar gestreefd dat de activiteiten van het laagste niveau: te



Gebaseerd op: Grit (2005)

Figuur 2.6: Work Breakdown Structure, resultaat is som der delen

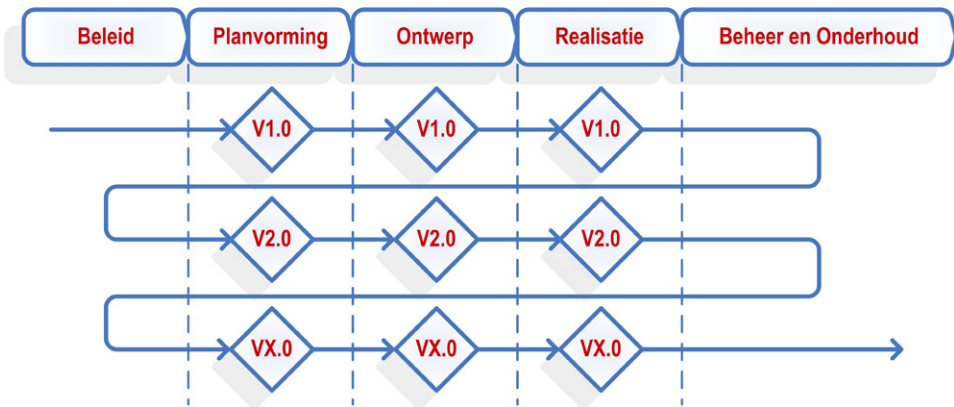
managen zijn en er verantwoordelijkheden kunnen worden toegewezen; zelfstandig kunnen worden uitgevoerd (of in beperkte interactie met andere elementen); integreerbaar zijn; en dat de activiteiten meetbaar zijn, zodat de voortgang in de gaten kan worden gehouden.

De verticale fasering stuurt op zekerheden, controle en beheersing. Het resultaat is de som der delen. Men streeft naar meer complexiteit door integratie van verschillende aspecten en sectoren in het waterbeheer, vanwege het idee dat het resultaat meer kan zijn dan de som der delen.

Complexe projecten zijn moeilijk beheersbaar. In de praktijk wil dat zeggen dat het moeilijk is te voorkomen dat budgetten en deadlines worden overschreden om het gestelde doel te bereiken. Het is de taak van de waterschapsbestuurder (de opdrachtgever) zich zorgen te maken over de beheersbaarheid van het project. Uiteindelijk draagt hij of zij de verantwoordelijkheid over het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Men faseert een project (horizontaal, zoals in figuur 2.5) om de complexiteit beheersbaar te maken en onzekerheden te verkleinen (Grit, 2005). Er zijn verschillende vormen van horizontale fasering (Gevers & Zijlstra, 1996):

1. lineaire fasering,
2. cyclische fasering,
3. parallelle fasering.

Het doel van fasering van projecten is om beslismomenten en mijlpalen in te bouwen. Aan het eind van elke fase heeft de opdrachtgever (of bestuurder) de gelegenheid het project bij te sturen. Dat kan betekenen dat het project doorgaat op de ingeslagen weg, doorgaat met aanpassing van de doelstelling (probleem en/of oplossing), of stopt (Grit, 2005). Voor het stoppen van een project is veel moed nodig, men heeft immers al veel geïnvesteerd. Neem bijvoorbeeld het Noord/Zuidlijnproject in Amsterdam. Grit (2005) stelt dat op elk moment van het project de baten hoger moeten zijn dan de kosten. Hier ligt een probleem,



Gebaseerd op: Gevers & Zijlstra (1996)

Figuur 2.7: Versiefasering

omdat integrale waterprojecten, waar ecologische waarden worden hersteld, vaak niet in economische waarde zijn uit te drukken. Daarnaast is het ecologische systeem complex en is er onzekerheid of na het voldoen aan alle randvoorwaarden de gewenste soorten zich daadwerkelijk in het watersysteem gaan vestigen.

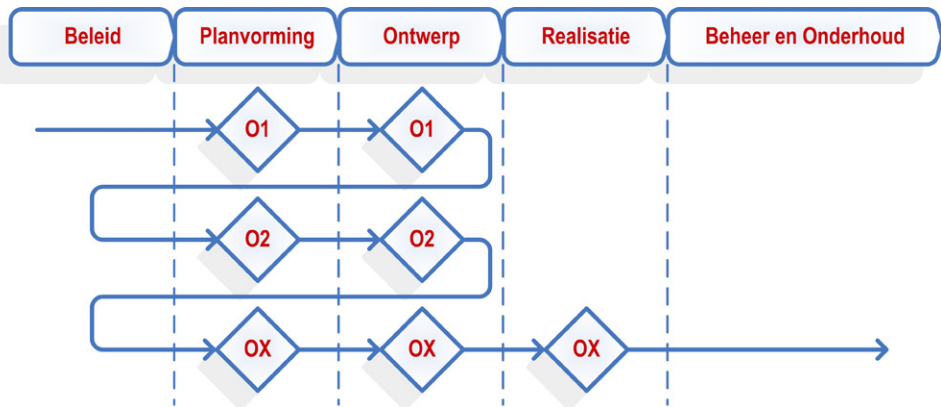
De lineaire fasering is geschikt voor projecten waarbij de uitkomst in een vroeg stadium is vast te leggen. Het eindresultaat is definieerbaar, kwalitatief en/of kwantitatief. De mate van onzekerheid is gering, zowel voor het realiseren van het eindresultaat als de af te leggen weg. Ondanks dat kan de complexiteit variëren van hoog tot laag (Gevers & Zijlstra, 1996). De bouwsector is een typische sector waar een lineaire fasering toegepast wordt. Waterschappen gebruiken in theorie veelal deze fasering om projecten uit te voeren (figuur 2.5 toonde een typische lineaire fasering).

Gevers & Zijlstra (1996) stellen dat een cyclische fasering nodig is in projecten met een experimenterend, explorerend karakter. De mate van onzekerheid is in deze projecten hoog. De fasering is gebaseerd op het ontwikkelen van oplossingen, die vervolgens getoetst worden in de praktijk. Het is een iteratief proces, trial and error. De toetsing brengt de mate van onzekerheid omlaag, maar tegelijkertijd kunnen zich nieuwe onzekerheden voordoen. Hier kan een nieuwe ontwikkelingslag uit voortkomen. Gevers & Zijlstra (1996) beschrijven twee varianten:

1. versiefasering,
2. ontwikkelfasering.

In de versiefasering vindt de ontwikkeling van versie 1.0 volgens een lineaire fasering (zie figuur 2.7). Het eindresultaat wordt in de praktijk getoetst. Dit is een zeer gebruikelijke vorm van productontwikkeling in de software-industrie. Op basis van trial and error wordt de eerste versie verbeterd om te kunnen voldoen aan de nieuwe wensen en eisen van het systeem (versie 2.0 tot versie X.X).

Op korte termijn zien we deze variant niet terug in het waterbeheer. Op langere termijn



Gebaseerd op: Gevers & Zijlstra (1996)

Figuur 2.8: Ontwikkelfasering

komt de versiefasering overeen met de beleidscyclus zoals weergegeven in figuur 2.5. Je zou bijvoorbeeld over de rivier Rijn kunnen spreken van Rijn 1.0, een volledig natuurlijke rivier, Rijn 2.0, een volledig gecontroleerde rivier en Rijn 3.0, een gecontroleerde rivier met natuurlijke karakteristieken (ruimte voor de rivier). De versievernieuwing blijft zich voordoen tot het gewenste eindresultaat is bereikt. Zoals uit de praktijk blijkt, kan dit een oneindig proces inhouden.

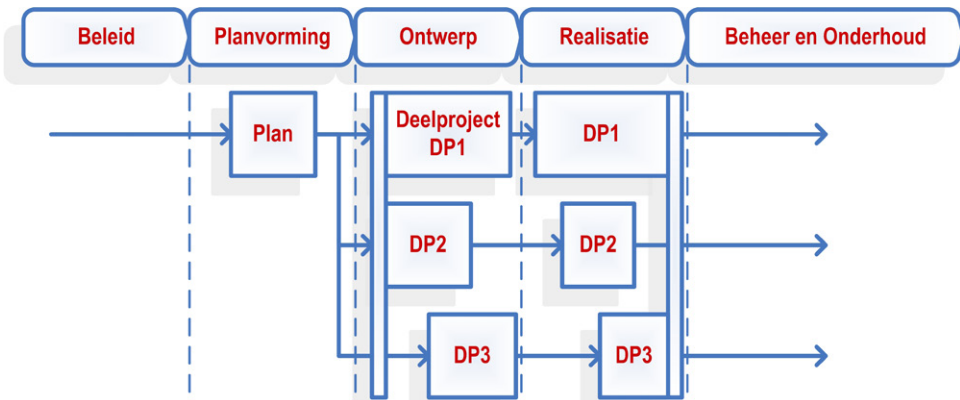
In de ontwikkelfasering wordt meteen het eerste ontwerp getoetst aan de hand van de gewenste normen en eisen. Voldoet het ontwerp niet, dan wordt een tweede ontwerp ontwikkeld, enzovoorts. De toetsing vindt plaats na de ontwerpfase. Na goedkeuring van het ontwerp X gaat het proces de realisatiefase in.

Dit model komt enigszins overeen met het rondemodell van besluitvormingsprocessen (Teisman, 2001). Er vinden in dit geval meerdere ronden van “besluitvormingspelen” plaats. In een ronde kan het zijn dat de ene partij de activiteit definieert als realisatievoorbereiding, terwijl de ander deze beschouwt als planvorming. Dat heeft te maken met de taken en percepties van de verschillende deelnemers in het proces. Een projectleider kijkt anders aan tegen het project dan een bestuurder of een aannemer. Tijdens de planfase kan een bestuurder gezien worden als de opdrachtgever en de projectleider als opdrachtnemer, terwijl tijdens de realisatie de projectleider de opdrachtgever is en de aannemer de opdrachtnemer.

Dit is met name een uitvoeringstrategie wanneer het ‘hoe’ onbekend is (de maatregelen of het effect ervan). Aan deze uitvoeringstrategie kleven enkele valkuilen, zoals het beheersen van tijd en geld. Wanneer is het ontwerp goed genoeg? Is een eindresultaat van 80% acceptabel in een omgeving die 100% eist?

Gevers & Zijlstra (1996) beschrijven als laatste een parallelle fasering (zie figuur 2.9). Deze wordt voorgesteld wanneer de complexiteit en omvang van het project groot zijn.

Bij grote projecten is het vaak noodzakelijk om een onderverdeling te maken in deelprojecten. Elk deelproject heeft per fase zijn eigen doorlooptijd. Aan het eind van de realisatiefase



Gebaseerd op: Gevers & Zijlstra (1996)

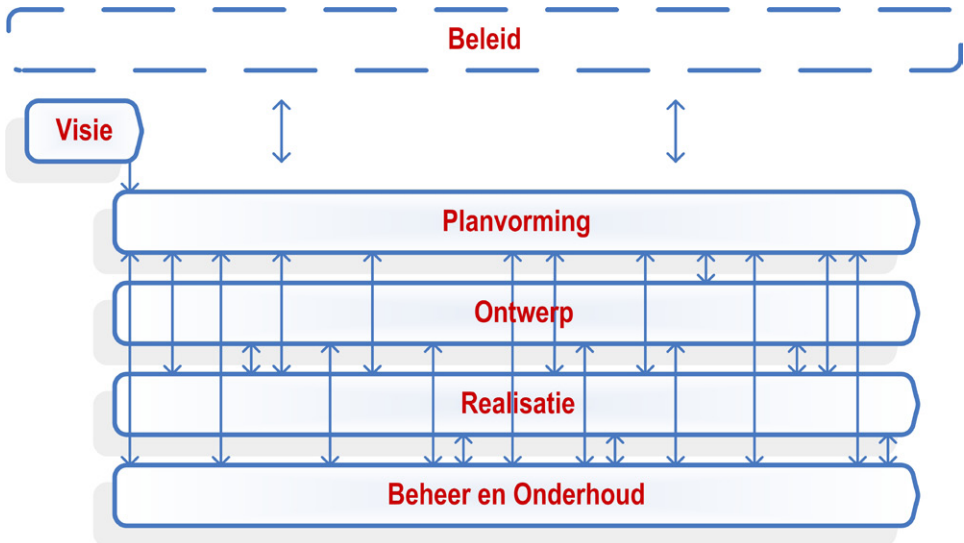
Figuur 2.9: Traditionele parallele fasering

komen de verschillende deelprojecten weer samen tot het eindresultaat. Het is mogelijk om per deelproject een andere type fasering te volgen. In de praktijk wordt de parallele fasering veel toegepast, zeker in grote ruimtelijke opgaven. Hier worden per deelproject verschillende verantwoordelijken aangewezen, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een havengebied: de aanleg van infrastructuur, de bouw van kantoren en loodsen.

De parallele fasering zoals hierboven beschreven komt nog niet overeen met de parallele fasering van Interactieve Uitvoering, zoals weergegeven in figuur 2.10. Gevers & Zijlstra (1996) stellen dat het projectmanagement goede afspraken moet vastleggen. Er moet duidelijke besluitvorming plaatsvinden waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de besluitvorming over de deelprojecten en over het totale project. Er moeten heldere mijlpalen zijn. Er moeten tussentijdse evaluaties binnen de deelprojecten plaatsvinden (door externe deskundigen), zodat er tijdig aanpassingen gemaakt kunnen worden. Procedures moeten van tevoren worden vastgelegd. Ze stellen dat elke eenheid in de fasering een bouwsteen voor het geheel is, op zichzelf kan staan en leidt tot een meetbaar (tussen) resultaat op een bepaald moment. Opvallend is dat zij fasen aanraden van minimaal één maand tot maximaal zes maanden. Een fase krijgt op die manier van tevoren tijd toebedeeld waarin deze moet worden afgerond, in tegenstelling tot dat het de tijd krijgt die de fase nodig heeft. Parallele fasering geldt in dit perspectief als een ordeningsprincipe om complexiteit tegen te gaan.

In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op het principe van het parallel faseren van Interactieve Uitvoering, maar het wordt hier al duidelijk dat het parallel schakelen het uitvoeringsproces complexer maakt. Het is geen lineair proces en het is ook geen cyclus. De verschillende te herkennen procesfasen worden tegelijkertijd naast elkaar en in interactie met elkaar doorlopen. Leerprocessen zijn geen stelselmatige iteratieve rondes, zoals weergegeven in figuur 1.1, maar komen voort uit de interactieprocessen tussen en in de verschillende fasen. De complexiteit van de wateropgaven wordt niet opgeknipt en geordend, maar deze wordt gehanteerd door het proces complexer te maken.

De omgeving verandert continu, langdurige projecten zullen daardoor waarschijnlijk meer



Gebaseerd op: Geldof (2001, 2004)

Figuur 2.10: Parallele fasering van Interactieve Uitvoering

onderhevig zijn aan veranderingen dan korte projecten. Niet alleen de omgeving verandert. Het slagen van het project hangt af van vele factoren, zoals gebeurtenissen in de context, de mensen, de organisatie, de technologie, communicatiestrategieën en de planning van het project. Bij langdurige projecten verandert regelmatig de interne organisatie van een project. Mensen veranderen bijvoorbeeld van functie binnen het waterschap of krijgen een andere baan erbuiten. Hetzelfde geldt voor de andere deelnemers (organisaties) in het governancenetwerk. Het projectteam bestaat daarnaast uit allerlei verschillende type mensen, zoals uitvoerig beschreven door Belbin (1993). Zonder het overduidelijke belang van teamwork en een goede sfeer verder te benadrukken is het gedrag van de projectdeelnemers en hun persoonlijke bijdragen aan het project van groot belang voor de geleverde projectprestaties, zowel op individueel niveau als op groeps- en organisatieniveau.

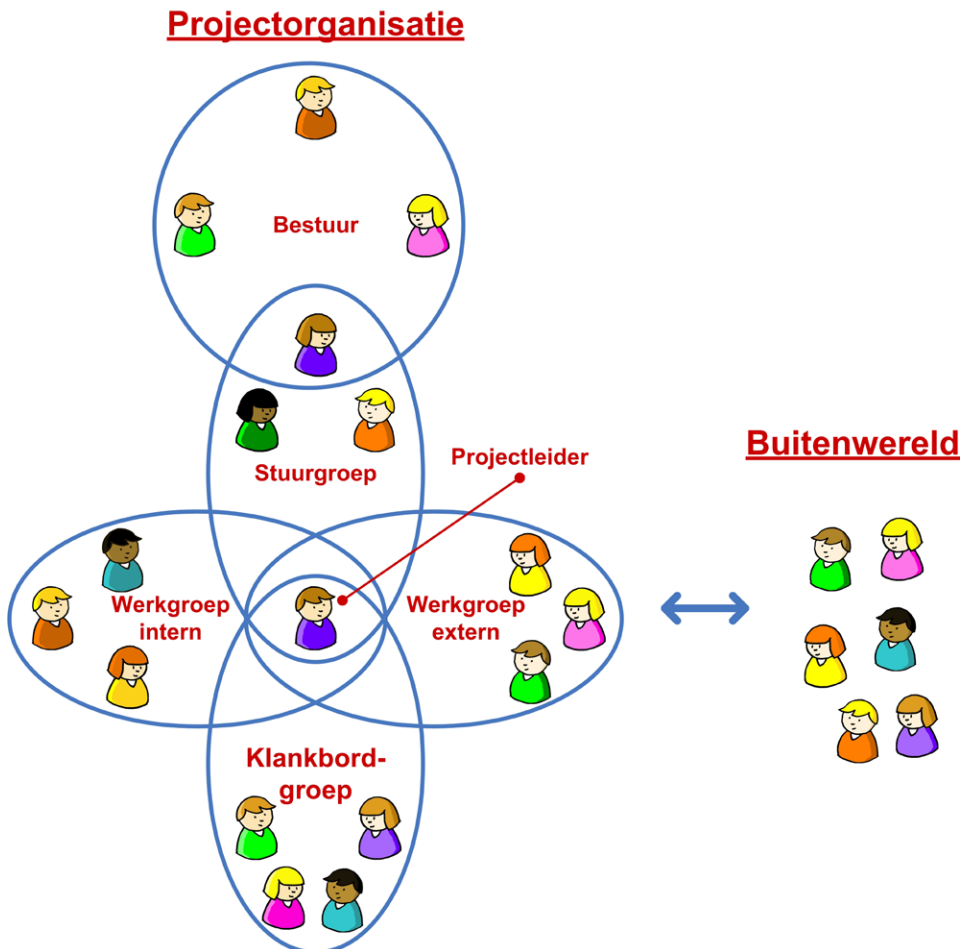
Het sturen op basis van het fasemodel betekent tegelijkertijd het sturen van mensen in het fasemodel. Het uitvoeren van het project is en blijft mensenwerk. Het volgende hoofdstuk gaat verder in op het uitvoeringsproces als een sociaal interactieproces. Het mag duidelijk zijn dat het niet werkbaar is iedereen evenveel te betrekken in het project. Daar hebben de meeste belanghebbenden ook helemaal geen behoefte aan (Geldof, 2001). Op basis van (vak)kennis, belangen, middelen, competenties worden de deelnemers in het proces in verschillende organisatie-eenheden bij elkaar gebracht.

Figuur 2.11 geeft een willekeurige opzet van projectorganisatie weer (gebaseerd op de organisatie van de casus Vaassense Beken, hoofdstuk 7). De opzet van een projectorganisatie staat niet vast. Hier is er één projectleider weergegeven. Deze is voorzitter van: de werkgroep intern (bestaande uit vakspecialisten), de werkgroep extern (vertegenwoordigers van rijk, provincie en gemeente) en een klankbordgroep (lokale belanghebbenden). De projectleider is verantwoordelijk voor de coördinatie en communicatie tussen de verschillende

organisatie-eenheden en terugkoppeling naar de stuurgroep (afdelingshoofd, sectorhoofd, management). De stuurgroep houdt zicht op de voortgang van het project en koppelt dit terug naar het bestuur die de uiteindelijke verantwoordelijkheid heeft over de uitvoering van het project. De verschillende deelnemers in de projectorganisatie zijn ook in interactie met de buitenwereld. Deze personen of organisaties hebben niet direct een functie in de projectorganisatie.

Evenals voor de fasering van het proces geldt ook voor de projectorganisatie dat er grenzen gecreëerd worden om de complexiteit te ordenen. Het is gebruikelijk dat er tijdens het project in de verschillende fasen verschillende mensen worden betrokken in de projectorganisatie. Verschillende mensen hebben verschillende competenties en belangen. Zo zijn er uiteraard verschillen tussen ontwerpers en beheerders, maar ook tussen de ene projectleider en de ander. Elke fase kent zo haar eigen projectorganisatie.

Het werkveld van de waterbeheerder is door de toenemende integraliteit steeds minder



Figuur 2.11: Projectorganisatie en de buitenwereld

helder geworden. Verbeek (1997) beschrijft vier factoren die het moeilijker maken om bij integrale waterprojecten tot een gecoördineerde inzet van middelen te komen. Deze komen overeen met de eerder beschreven vergroting van bereik en fragmentatie in het waterbeheer:

1. de problemen zijn soms onduidelijk,
2. het watersysteem is complex,
3. de benodigde middelen zijn verspreid over vele actoren en gefragmenteerd beschikbaar,
4. door de uitvoering van maatregelen ontstaan vaak nieuwe problemen.

De waterbeheerder heeft niet meer de volledige controle en beheersing over het watersysteem. Het is steeds moeilijker grenzen te trekken, omdat door de huidige inzichten alles met alles lijkt samen te hangen. Waar houdt de legitimiteit en autoriteit van de waterbeheerder op, en met wat mag hij zich bemoeien? Deze ingewikkeldheid maakt het aantrekkelijk voor projectleiders om het proces te faseren en te ordenen (zowel horizontaal als verticaal).

Waterprojecten worden veelal lineair gefaseerd. Grote projecten worden opgeknipt en parallel gefaseerd, zoals weergegeven in figuur 2.9. Deze benadering is veelal voorgeschreven om ervoor te zorgen dat bepaalde beslis- en inspraakmomenten geborgen zijn in het proces.

Geldof (2004) concludeert dat de gecreëerde grenzen tussen de fasen en organisatie-eenheden van het uitvoeringsproces leiden tot fragmentatie en tot teleurstellingen. Geldof noemt de lineaire fasering een evenwichtbenadering. Daarbij wordt één evenwichtssituatie gedefinieerd. Dit is de gewenste toestand, het gewenste eindresultaat na oplevering van het project. Het doel van het project is om het watersysteem zo goed mogelijk aan die toestand te laten voldoen. Dit moet zo efficiënt mogelijk worden bereikt en daarna worden gehandhaafd. Geldof stelt dat daarbij “-stilzwijgend- [wordt] uitgegaan van lineaire dynamiek. Voorondersteld wordt dat hoe verder de huidige toestand verwijderd is van het ideale evenwicht, hoe groter het knelpunt is..., hoe intensiever de maatregelen worden genomen, hoe groter de effectiviteit” (2004, p. 73).

De lineaire fasering heeft overduidelijk zijn waarde getoond in de geschiedenis van het waterbeheer. De benadering heeft echter ook haar beperkingen en draagt mede bij aan de observatie waarom plannen (deels) niet tot uitvoering komen. Zonder voortdurend naar Govert Geldof's werk te refereren (Geldof, 2001, 2004) volgt in het komende gedeelte zijn uiteenzetting.

De lineaire benadering voldoet voor relatief eenvoudige opgaven: ze verlopen lineair, zijn voorspelbaar en hebben een geringe afhankelijkheid van de context. Er bestaat de aanname dat het aantal zaken (boundary issues) dat ter discussie staat en waarover besluitvorming plaatsvindt, vermindert naarmate het proces vordert. De keten biedt orde. Vooral wanneer de complexiteit tijdens een proces toeneemt, wordt er sterker naar de orde gegrepen. De volgtijdelijkheid van activiteiten binnen een proces wordt in veel gevallen krampachtig vastgehouden. Hierdoor wordt proces extra bekneld. Bij complexe projecten faalt de aanpak, omdat de deelnemers verrast worden door de non-lineaire dynamiek. De veronderstelde afgesproken grenzen van het project (doelen, oplossingen, deelnemers, aspecten, etc.) staan plotseling opnieuw ter discussie, gebeurtenissen (in de marge) blijken onevenredig grote

gevolgen te hebben voor het project. De praktijk is weerbarstig.

De deelnemers die betrokken zijn in de verschillende activiteiten, behorend bij de specifieke fase, in de keten zijn vaak verschillend. De personen die het beleid formuleren zijn meestal niet de personen die het plan maken. Plannenmakers zijn niet de ontwerpers, die op hun beurt niet de uitvoerders zijn, die niet de beheerders zijn, die niet de gebruikers zijn. Gechargeerd gezegd wordt elke “afgeronde” activiteit (halffabricaat) over de schutting naar de burens gegooid, waar een nieuwe groep mensen ermee aan de slag gaat. Daar gaat het volgens Geldof mis. Mensen die beleid maken hebben de angst (terecht of onterecht) dat hun ideeën niet goed worden begrepen in het veld. Ze willen het vervolgproces beheersen en controleren (zoals voorgeschreven in projectmanagement handboeken). Daarbij kunnen ze gebruik maken van bepaalde beleidsinstrumenten om het gewenste gedrag bij de andere deelnemers in het proces te stimuleren. Dat gaat meestal met randvoorwaarden gepaard. Het lineaire proces wordt in een keurslijf geperst. Zonder een bepaalde subsidie is het onbetaalbaar om de doelstellingen te realiseren, maar voor de subsidie moet je wel aan randvoorwaarden A tot en met Z voldoen.

Plannenmakers krijgen tijdens de planvorming de opgave een detailplan te maken, waarin zij het pakket maatregelen beschrijven, met bijkomende kostenramingen en tijdschema's. Er wordt een inschatting gemaakt van de risico's (onzekerheden) die in de praktijk kunnen optreden, maar er wordt voornamelijk op zekerheid gespeeld, want wanneer het plan is afgerond, gaan anderen er weer mee aan de slag. Kenmerkend voor de meeste plannen is de hoge mate van detail en het streven naar volledigheid. Passend bij de cyclische ontwikkelingsfasering worden tijdens deze fase vaak uitgebreide studies gedaan om er zeker van te zijn wat de beste oplossing is. Het planproces duurt relatief lang. Het planproces is veelal de meest creatieve en interactieve fase van het uitvoeringsproces. Er wordt geprobeerd draagvlak te creëren voor het plan. Dat is vaak de voornaamste reden voor participatievormen met belanghebbenden. Langdurige planprocessen eroderen het draagvlak. Stroperige besluitvorming geeft het gevoel van achterkamertjespolitiek. Een plan kan al verouderd zijn op het moment dat het af is.

Er wordt vervolgens van het rijke en gedetailleerde plan een droog en kil bestek gemaakt. De nuances in het plan kunnen niet vertaald worden naar kubieke meters zandafgraving. De ontwerpers richten zich voornamelijk op de aanbesteding van het bestek aan aannemers. De ontwerpen worden veelal ook gebruikt voor de aanvraag en verlening van subsidies en vergunningen. Het is de vertaalslag van abstract naar concreet, van kwaliteiten naar kwantiteiten, van gevoelswaarden naar meetwaarden.

Tijdens de realisatie worden de kubieke meters zand afgegraven door grote graafmachines. Mensen die betrokken waren bij de interactieve planvorming kunnen de perceptie hebben dat er andere dingen worden uitgevoerd dan zij voor ogen hadden na besluitvorming over het interactieve plan. In de realisatiefase is er vrijwel geen ruimte meer voor creativiteit en lokaal inzicht, omdat vergunningen en subsidies verleend zijn op het bestek. De uitvoerder moet zich houden aan de regels, zelfs als het slimmer en/of goedkoper kan. Het ontwerp dient te worden uitgevoerd, zoals van tevoren is afgesproken. Dit kan zowel bij de uitvoerder als bewoners tot frustraties leiden, terwijl de verantwoordelijken (van voraan in de keten)

niet in het veld te vinden zijn.

Na oplevering van het project krijgt de beheerder het werk overgedragen. Het is zijn taak om het nieuwe systeem in de gewenste toestand te houden. Dat blijkt in de praktijk vaak lastig. Enerzijds omdat de omgeving continu blijft veranderen en anderzijds omdat blijkt dat er tijdens de planvorming verkeerde inschattingen zijn gemaakt over het beheeraspect. Het beheer blijkt moeilijk of de kosten zijn onderschat, terwijl soms op het beheer- en onderhoudsbudget is gekort door bezuinigingen. Het is niet ongebruikelijk dat bewoners andere prioriteiten stellen aan het beheer dan wat gepland is door de beheerder. Lokale klachten over het beheer blijven regelmatig op de stapel liggen (Geldof, 2004).

De grootste creativiteit, interactiviteit en innovatie zit in de planvorming. Het proces is inherent verbonden met een controle- en beheersidee in een lineair reagerend systeem. De toename in complexiteit zorgt ervoor dat het systeem non-lineair kan reageren op beslissingen in eerdere fasen van het proces. Het lineair gefaseerde procesmodel bevat geen adaptief vermogen om zich aan te passen aan deze dynamiek. Het proces loopt onvermijdelijk tegen weerstanden op in het systeem (drempels of muren).

2.6 Samenvatting en conclusies

Het waterbeheer in Nederland kent een lange traditie en wordt steeds complexer. Meer integratie van aspecten en sectoren is wenselijk (Bressers & Kuks, 2004). Het zorgt voor kwalitatief betere watersystemen. De samenhang tussen verschillende aspecten en sectoren in het waterbeheer hebben in de praktijk nog niet altijd geleid tot integratie in het governance netwerk. Er is nog veel fragmentatie, zowel tussen deelnemers, als tussen aspecten en sectoren. Dat leidt tot ingewikkeldheid. Ingewikkeldheid leidt tot het idee dat door de bomen het bos niet meer gezien wordt. Om deze veronderstelde chaos het hoofd te bieden wordt er orde in de chaos geschapen. Zowel verticaal als horizontaal worden grenzen getrokken. Dit proces van orde scheppen is zeer succesvol voor relatief eenvoudige projecten, maar leidt juist tot frustraties in complexe non-lineair gedragende systemen. Het lineaire gefaseerde model van projectuitvoering past van nature niet goed op de complexe werkelijkheid. Met het erkennen van de meerwaarde van het vergroten van complexiteit en verdere integratie van aspecten in het waterbeheer, is het logisch dat we niet het complexe systeem dwangmatig proberen te om zetten naar de rechtlijnige wil van het uitvoeringsprocesproces, maar het proces adaptief te laten zijn aan het karakter van het complexe systeem. De rechtlijnigheid van het lineaire uitvoeringsmodel kan niet voldoen aan een deel van de kenmerken van het “adaptief zijn” van adaptief waterbeheer (zoals weergegeven in tabel 2.3).

In de loop der tijd is er steeds meer orde in de natuurlijke chaos geschapen, zowel in het veld als in het beheer. In het watersysteem wordt steeds meer chaos van natuurlijke systemen toegelaten door middel van beleid rondom het creëren van ruimte voor de rivier en ecologisch beekherstel. Er wordt ruimte opengelaten voor complexe natuurlijke processen om het landschap te vormen. Uitvoeringsprocessen van integrale waterplannen kenmerken zich daartegenover veelal door het reduceren van complexiteit door deze te ordenen. Er is geen ruimte voor onverwachte ontwikkelingen. Deze worden ervaren als chaos, als bedreigingen

van het gewenste eindresultaat. Meer regels en afspraken moeten het proces ordenen. Het proces loopt daardoor vast in ingewikkeldheid. Meer flexibiliteit en adaptief vermogen vereisen een complex uitvoeringsproces. Het parallel faseren van Interactieve Uitvoering werd hier geïntroduceerd als mogelijk antwoord om deze complexiteit hanteerbaar te maken in uitvoeringsprocessen. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op Interactieve Uitvoering als adaptief uitvoeringsproces. Het volgende hoofdstuk gaat in op het beleiduitvoeringsproces als een sociaal interactieproces in een complex adaptief systeem.

3 Beleidsuitvoering als sociaal interactieproces

*“De weg van beleidsuitvoering slingert en keert en de route is nooit dezelfde.
Toch leren we onze lessen uit de reis en niet uit de bestemming.”*

vrij naar:

*“The road of life twists and turns and no two directions are ever the same.
Yet our lessons come from the journey, not the destination.”*

Don Williams, Jr.
(Amerikaans schrijver en dichter, *1968)

3.1 Inleiding

Het bestuurskundig onderzoek naar beleidsuitvoering begint expliciet in 1973 met het toonaangevende werk van Pressman & Wildavsky: *Implementation*. Beleidsuitvoering was ook voor 1973 onderwerp van onderzoek, maar zij maakten deze impliciete kennis van het belang van uitvoering expliciet. In de loop der jaren is er, naast ontwikkeling van nieuwe kennis, steeds meer impliciete kennis van beleidsuitvoering en beleidsuitvoerders expliciet gemaakt. Om expliciete kennis te genereren is het noodzakelijk om het theoretische model uiteen te zetten. Dat is dan ook de hoofdtaak van dit hoofdstuk.

Politicalologen en bestuurskundigen wijzen op een dichotomie tussen beleidsformulering en beleidsuitvoering. Binnen het uitvoeringsproces herkennen we eenzelfde dichotomie tussen planvorming en realisatie. In paragraaf 3.2 wordt een definitie gegeven voor het uitvoeringsproces zoals in dit proefschrift wordt gebruikt.

De literatuur over beleidsuitvoering begint bij het hiërarchische top-down perspectief en vervolgt met het bottom-up perspectief. Het laatste perspectief is een duidelijke reactie op het eerste. Simpele overheidstructuren zijn geëvolueerd naar complexe beleidsnetwerken. Een transitie van overheid (government) naar tussenheid (governance). Zowel het top-down als het bottom-up perspectief kunnen beleidsuitvoering in complexe beleidsnetwerken niet volledig beschrijven, begrijpen en uitleggen. Verschillende auteurs ontwikkelden daarom syntheses en tussenvormen van beide benaderingen. Goggin, Bowman, Lester, & O'Toole (1990) gebruikten de termen *third generation* en *synthesizing*. Paragraaf 3.3 geeft een overzicht van het top-down en bottom-up debat en gaat verder in op concepten van governance systemen.

In paragraaf 3.4 wordt het uitvoeringsproces in eerste instantie beschreven als een productieproces met inputs en outputs. Het veranderingsproces wordt vormgegeven door de sociale interacties van de betrokken deelnemers in het proces. Het uitvoeringsproces wordt hier geconceptualiseerd als een sociaal interactieproces. De Contextuele Interactietheorie (Bressers, 2004, 2007) vormt de basis van deze paragraaf.

Uitvoering van projecten vindt niet onafhankelijk plaats, maar speelt zich af in een context vol andere processen. Ook het uitvoeringsproces zelf bestaat uit meerdere interactieprocessen. Deze processen beïnvloeden ook elkaar. Waterbeheer is in de loop der tijd steeds complexer geworden. Paragraaf 3.5 toont het uitvoeringsproces in een web van processen. Vanuit deze processen ontwikkelen zich fenomenen die van tevoren niet te voorspellen zijn. Ontwikkelingen in de marge kunnen onevenredig grote gevolgen hebben voor het proces. Het proces wordt gekenmerkt door emergente ontwikkelingen en zelforganisatie.

Het interactieve uitvoeringsproces vindt plaats in een governance netwerk dat op zijn beurt ook veranderlijk is. Vanuit *adaptive co-management* literatuur worden in paragraaf 3.6 kenmerken beschreven van het uitvoeringsproces in een adaptief governance netwerk.

Sinds het begin van het onderzoek naar beleidsuitvoering zijn er tal van variabelen gevonden die van invloed zijn op de uitvoering van beleid. Binnen de idee van *less is more* wordt in paragraaf 3.7 een beknopt en realistisch perspectief gegeven op de uitvoering van waterprojecten binnen een complexe context. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting

en conclusies (paragraaf 3.8).

3.2 Conceptualisatie van beleidsuitvoering

Wat is beleidsuitvoering? Dit proefschrift richt zich in het empirische tweede deel op de uitvoering van integrale waterprojecten door waterschappen. Beleidsuitvoering kan worden beschreven als 'het omzetten van besluiten van beleidsbepalers in handelingen van organisaties, gericht op het nastreven van gewenste situaties'. In het kort kan het als volgt omschreven worden: 'de toepassing van de middelen van beleid ter bereiking van de doelen' (Coolsma, 2008).

Uitvoeren is een werkwoord. Het beleid is het onderwerp. Het beleid bevat de doelstellingen, de middelen en het tijdsbestek om deze te bereiken. Pressman & Wildavsky stellen de vraag: Wat is het verschil? (1973, p. xxi), want beleid zonder uitvoering is geen beleid. Beleid wordt pas tastbaar wanneer het wordt uitgevoerd. Tops (2003) zegt: "Je struikelt niet over een beleidsnota, maar over een losliggende stoeptegels." Beleidsuitvoering, en zeker wanneer dat gebeurt in projecten, heeft een begin en een einde. Beleidsuitvoering kan niet succesvol zijn zonder beoordelingscriteria (doelbereiking, benodigde middelen en tijd). Beleidsuitvoering is dan het proces van de eerste actie tot het beoordelingsmoment van de voorziene en onvoorziene uitkomsten (in tegenstelling tot de output van een project; de gerealiseerde maatregelen). Daarbij rekenen we ook de fase van onderhoud en beheer toe aan het uitvoeringsproces. Beleidsuitvoering van integrale waterplannen is dan het proces van opdrachtverlening van het integrale waterproject tot en met het beheer en onderhoud van het systeem. Het is een veranderingsproces in een netwerk van belanghebbenden. Traditioneel herkennen we verschillende momenten en fasen in dit proces: opdrachtverlening, planvorming, ontwerp, realisatie en beheer en onderhoud (zoals ook weergegeven in de verschillende figuren in §2.5).

Uit het bovenstaande kunnen we een paar typen vragen afleiden over de kaders van de definitie van beleidsuitvoering in dit proefschrift. Het eerste type heeft betrekking op de periode voor en na de opdrachtverlening. Wie formuleert de opdracht? Wie vormt er besluit over de opdracht? Wie geeft de opdracht en tot slot, wie voert de opdracht uit? Het antwoord hangt af van de manier waarop je het systeem bekijkt. In een institutioneel actormodel zou dat in het geval van ingrepen bij regionale wateren het waterschap zijn. In een complex multi-actormodel zijn de initiatoren respectievelijk het college van Dijkgraaf en Heemraden, het Algemeen Bestuur, het managementteam, de projectleider, maar het kunnen ook organisaties of individuen buiten het waterschap zijn (vergelijk met Model I en II van Allison, 1971). Deze actoren zijn initiatoren, omdat in een multi-actormodel meerdere betrokkenen de verschillende processen sturen. Er is echter vaak één actor (of een kleine groep) te herkennen die het initiatief neemt in het proces.

De tweede soort vragen betreft de mate van invloed en controle op het uitvoeringsproces. Heeft de besluitvormer (het bestuur) meer invloed, controle, autoriteit en verantwoordelijkheid op of voor de uitkomst van het project dan de uitvoerder (de projectleider of projectteam) of de doelgroep (bewoners)? Dit is zowel een empirisch als een normatief vraagstuk. Wat zien we in de praktijk en wat zouden we moeten zien in de praktijk? Het bottom-up en top-down

perspectief zijn als het ware modellen voor instanties voor hoe zij hun uitvoeringsproces zouden moeten inrichten. In de praktijk zien we vaak uitvoeringsprocessen die ergens in het midden tussen top-down en bottom-up in zitten. Ondanks dat vanaf eind jaren '70 (o.a. Elmore, 1980) allerlei syntheses ontwikkeld worden, blijft er lang een levendig debat tussen top-down en bottom-up (Hill & Hupe, 2002; Kettunen, 1997). Zowel het top-down als het bottom-up perspectief richten zich op een strikte scheiding tussen beleidsvorming en uitvoering en bijbehorende verantwoordelijkheden. Het concept Interactieve Uitvoering, met de bijbehorende parallelle fasering (zie figuur 2.10) van het uitvoeringsproces en integratie van planvorming en realisatie, kan interne gevolgen hebben voor de formele verdeling van verantwoordelijkheden voor de uitkomst van het proces.

Integraal waterbeleid (integrale waterplanning) gaat zoals alle beleid over middelen en doelstellingen en de relatie ertussen. Beleidsuitvoering is het proces waarin de middelen worden toegepast om de beleidsdoelen te bereiken. Het is het bewust beïnvloeden van het gedrag van de doelgroep of van elementen van het fysieke systeem. Dat kan door bijvoorbeeld heffingen die het watergebruik zouden moeten verminderen of door kunstwerken 'hufferproof' te maken. Beleidsuitvoering is geen spontaan veranderingsproces. Uit het bewuste veranderingsproces kunnen zich daarentegen wel spontane veranderingen ontwikkelen. Deze neveneffecten kunnen zowel positief als negatief zijn. De vraag die je daarbij kan stellen is wat de beoordeling is van de uitkomst ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen.

Laten we eerst een beginnen met de klassieke benadering van beleidsuitvoering. De uitvoering van het waterbeleid komt tot stand door interacties tussen de uitvoerder en andere actoren in het uitvoeringsnetwerk. Aan de ene kant omvat de beleidsuitvoering de beleidsdoeleinden van de uitvoerende organisatie en de middelen van de organisatie om de doelen te bereiken. Dit komt overeen met de definitie van Anderson (1975, p. 3), die stelt dat beleid "*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*" is. Aan de andere kant bevat de uitvoering van het beleid ook de reacties van de andere belanghebbenden in het beleidsnetwerk, zowel burgers als overheden en particuliere organisaties. Deze belanghebbenden hebben eigen doelstellingen en middelen ten einde het proces te sturen naar een (on)bepaalde uitkomst. Hoogerwerf (2008) geeft in zijn definitie ook de dimensie van tijd, door te stellen dat beleid kan worden omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes. Het is een antwoord op een verondersteld probleem in de samenleving. Beleid is contextafhankelijk. Het beleidsproces is het dynamische verloop van handelingen en interacties in het beleidsnetwerk. In het beleidsproces herkennen we een aantal stadia of fasen, beschreven van agendavorming tot beleidsevaluatie (Hoogerwerf, 2008). Beleidsuitvoering wordt daarbij gezien als een fase in het beleidsproces.

Deze voorstelling is echter te eenvoudig. De inhoud van het beleid kan substantieel veranderen tijdens het uitvoeringsproces, of zoals Anderson zegt: "*Policy is made as it is being administered and administered as it is being made*" (1975, p. 79). Is er in de werkelijkheid een harde grens te herkennen tussen beleidsuitvoering en beleidformulering of is er enkel een door de beschouwer zelf gekozen grens? Ook dat hangt van de definitie af. Wanneer we stellen dat waterbeleid op Europees niveau beleidformulering is en alles wat door lagere

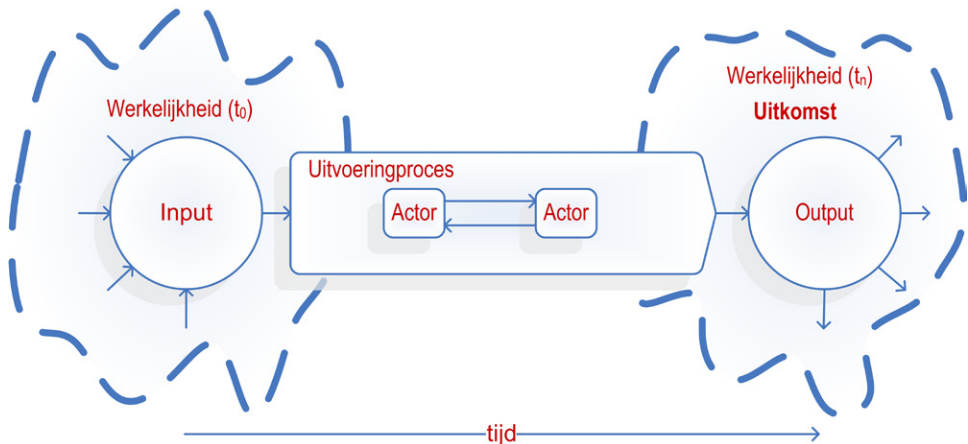
overheden gebeurt uitvoering heet, dan hebben we op basis van verschillende niveaus een duidelijk grens voor verschillende fases van het beleidsproces. Bekijken we het van het waterschapsniveau dan is de grens tussen formulering en uitvoering van integrale waterplannen veel minder hard. Lindblom & Woodhouse stellen dat “*policy making is (...) a complexly interactive process without a beginning nor an end*” (1993, p. 11). Voor de uitvoering van beleid is dat echter een onaantrekkelijk idee.

Elke afbakening is uiteindelijk pragmatisch en vindt plaats in het licht van de studie. Zeker wanneer de uitvoering verloopt door middel van projecten is er een duidelijke start en einde te herkennen. Het uitvoeringsproces begint bij de actie van opdrachtverlening van de start van het uitvoeringsproject. Eerdere gebeurtenissen zijn dan onderdeel van de context van het uitvoeringsproces. Het eindigt na de oplevering van het proces wanneer het projectgebied weer in de fase van beheer en onderhoud terecht komt. Deze grens is minder hard dan de eerste. Een definitie van beleidsuitvoering van integrale waterplannen door waterschappen in Nederland voor dit boek is gebaseerd op O’Toole (2000):

Beleidsuitvoering van integrale waterplannen is een complex sociaal interactieproces dat zich ontwikkelt tussen de opdrachtverlening (t_0) van een integrale wateropgave en de uitkomst (t_n) van het proces.

Beleidsuitvoering is in deze definitie een interactieproces tussen actoren binnen het beleidsnetwerk, tussen actoren en het proces, tussen actoren en de context en tussen het proces en de context. De daadwerkelijke toepassing van het beleid kan zeer wel een uitkomst zijn, maar het saboteren daarvan of het sterk veranderen van het beleid tijdens de uitvoering evenzeer. Het uitvoeringsproces wordt in dit proefschrift beschouwd als een input-outputproces. Het verband tussen inputs en outputs is een omzettingproces (Bressers, 1983, p. 24-27). Inputs worden door middel van sociale interacties tussen deelnemers aan het uitvoeringsproces omgezet naar outputs (tussen- en eindproducten), vervolgens resulterend in een uitkomst: een nieuwe situatie. De werkelijkheid in t_0 is de uitgangssituatie en dient als input voor de opdrachtverlening en voor het uitvoeringsproces. Het uitvoeringsproces is dynamisch en veranderlijk, de uitkomst in t_n is emergent en onvoorspelbaar. Figuur 3.1 geeft een weergave van deze conceptualisatie van het uitvoeringsproces.

DeLeon noemt de studie naar beleidsuitvoering “*little more than a comparison of the expected versus the achieved*” (1999, p. 330). Het proces tussen het verwachte (veelal verwoord in het plan) en de uitkomst is dan een *black box* en het verschil wordt wel of niet verklaard door een *missing link*, *implementation gap* of het falen van de maakbaarheid. We komen dan meer te weten over de bestemming dan over de route. Door het verwachte als één van de inputs te beschouwen en het zichtbaar maken van de sociale interactieprocessen tussen opdrachtverlening en uitkomst leert ons dan meer over de route dan over de bestemming. Juist die kennis helpt bij het inzichtelijk maken en het beter begrijpen van beleidsuitvoering.



Figuur 3.1: Conceptualisatie beleidsuitvoeringsproces

3.3 Beleidsuitvoering, van top-down versus bottom-up naar governancenetwerken

De eerste studies naar beleidsuitvoering richtten zich vooral op de mate van doelbereiking en de factoren die dat konden verklaren. Er werd aangenomen dat beleidsuitvoering het volgens de regels toepassen van middelen door neutrale ambtenaren is. Dat kwam echter niet overeen met de waarnemingen in de praktijk (Klok, 1989). Dat kwam onder andere duidelijk naar voren in het werk van Pressman & Wildavsky (1973). Complexe interacties in de uitvoering waren de oorzaak van het niet bereiken van de beleidsdoelen. Vanuit deze observatie, die enigszins overeenkomt met de observatie van Geldof (2001, 2004) dat integrale waterplannen niet tot uitvoering komen, ontwikkelde de beleidsuitvoeringliteratuur zich in eerste instantie in twee richtingen: het top-down en bottom-up perspectief. De kern van het verschil van beide perspectieven is doelbereiking versus interacties tussen actoren (Klok, 1989). Deze twee perspectieven sluiten elkaar niet uit en vullen elkaar zelfs aan. Er zijn daarom tal van auteurs die naar tussenposities en syntheses zochten (Bressers & Klok, 1987; Goggin, Bowman, Lester, & O’Toole, 1990; Hill & Hupe, 2002).

Het voorgaande hoofdstuk ging in op de ontwikkeling van functioneel naar adaptief waterbeheer. Het waterschap wordt gekenmerkt door een civieltechnische geschiedenis. Het traditionele uitvoeringsproces van waterschappen komt voort uit de idee van de maakbare samenleving. Vanuit een verondersteld beleidsprobleem wordt een plan ontwikkeld. De daarop volgende procesfasen zijn een logisch gevolg van het plan. De opstellers van het plan en het bestuur dat het plan heeft vastgesteld, nemen daarbij aan dat de neutrale ambtenaren van de ontwerp- en realisatiefase de maatregelen volgens het plan realiseren. Het top-down perspectief van beleidsuitvoering sluit aan op dit idee van maakbaarheid. De top-down benadering stelt doelbereiking centraal. Het gaat uit van de idee dat de overheid in staat is problemen in de samenleving op te lossen. In andere woorden de overheid is in staat de actoren in het uitvoeringsnetwerk te sturen in een voor de overheid gewenste richting. Het bottom-up perspectief stelt juist dat de overheid slechts één van de vele actoren is in een

netwerk van relatief autonome actoren die mogelijk invloedrijk en moeilijk te sturen zijn. Het bottom-up perspectief legt de nadruk op de beperkte mogelijkheden van de overheid om de samenleving te sturen.

Dat sluit aan op het probleem waar ook Pressman & Wildavsky al op stuitten. Het heeft te maken met de discussie over de beïnvloedbaarheid van het uitvoeringsproces zelf. Het uitvoeringsproces bestaat uit meerdere schakels van organisaties en departementen van het nationale tot en lokale niveau. Zij komen tot de conclusie dat hoe meer schakels er zijn in een proces, des te groter de kans is op het falen van het beleid, omdat de beleidsmaker geen volledig invloed heeft op het proces (Pressman & Wildavsky, 1973). In het top-down perspectief is het voor integrale waterplannen dan ook belangrijk om een plan te formuleren dat zoveel mogelijk zekerheden biedt voor daadwerkelijke realisatie. In het bottom-up perspectief wordt juist gewezen op de beperkte mogelijkheden van de uitvoerder om het proces in de gewenste richting te sturen (Klok, 1989). Het top-down perspectief biedt enerzijds analytische concepten waarmee uitvoeringsprocessen kunnen worden onderzocht. Anderzijds, geven ze voorschriften voor “perfecte” uitvoering (zie de voorwaarden van Gunn, 1978; Van Meter & Van Horn, 1975). Het bottom-up perspectief startte daarentegen meer beschrijvend dan voorschrijvend.

De meeste top-downers zien wel in dat in de complexe werkelijkheid geen perfect uitvoeringsproces zal plaatsvinden, waarin de beleidsmaker het proces controleert en waar nodig bijstuurt en de uitvoerder gehoorzaam de bevelen opvolgt. Bardach (1977) komt met het concept *fixing the game*. Elmore (1980) noemt het begrip *forward mapping* als strategie voor beleidsmakers om uitvoeringsproces vanuit het top-down perspectief te beïnvloeden (dit volgde op zijn eigen idee van *backward mapping*). In Bardach's perspectief is beleidsuitvoering een politiek proces. Succesvolle uitvoering hangt af van de capaciteit van de beleidsmaker om het uitvoeringsproces te repareren en obstakels te overwinnen. Het top-down perspectief maakt een duidelijk onderscheid tussen beleidsformulering en uitvoering. Dat komt overeen met een scheiding tussen planvorming en realisatie in het uitvoeringsproces. *Forward mapping* begint in de top van het proces met een zo helder mogelijk geformuleerde beleidsintentie. In de vervolgstappen wordt steeds specifieker geformuleerd wat er wordt verwacht van de uitvoerder. Op het laagste niveau formuleert men zo helder mogelijk een toereikende uitkomst. Deze wordt verwoord en gemeten in termen van de oorspronkelijke beleidsintenties.

In het top-down perspectief is het plan leidend voor de vervolgstappen. Dit hangt erg samen met de idee van maakbaarheid van de samenleving en de beïnvloedbaarheid van het proces zelf. De discussie zet zich voort in het begrip van beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid wordt opgevat als de mogelijkheid van uitvoerders om te kiezen tussen verschillende acties (Klok, 1989). Vanuit het top-down perspectief brengt beleidsvrijheid het risico dat het plan anders wordt uitgevoerd dan voorgeschreven was. Dat risico wordt groter naar mate de uitvoerder meer beleidsvrijheid heeft en persoonlijke doelstellingen heeft die anders zijn dan de beleidsdoelen. Vanuit het bottom-up perspectief is beleidsvrijheid juist noodzakelijk. Uitvoerders hebben speelruimte nodig om beleid uit te kunnen voeren in interactie met andere belanghebbenden. Lipsky (1980) stelt in zijn werk over *street-level bureaucrats* dat juist het mensenwerk beleidsuitvoering mogelijk maakt. Dat komt overeen

met Schön's *reflective practioner* (1995) die blijft nadenken over hoe het beste om te gaan met de omstandigheden. De uitvoerders op veldniveau werken met context specifieke inzichten om het meer abstracte beleid uit te voeren. Het eigen inzicht van de uitvoerder maakt uitvoering van beleid mogelijk. Lipsky en Schön sturen daarmee aan op het kapitaliseren van het vakmanschap op het veldniveau om beleidsdoelen te bereiken. Barrett & Fudge (1981) stellen dat wanneer beleidsuitvoering wordt gezien als het realiseren van het vastgestelde beleid, compromissen al te snel worden beschouwd als mislukkingen in de beleidsuitvoering. Wanneer we beleidsuitvoering echter beschouwen als *getting something done* dan is de belangrijkste doelstelling prestatie in plaats van overeenkomstigheid. Compromissen en consensusbereiking zijn dan een middel om te presteren (Barrett & Fudge, 1981, p. 258).

Het bottom-up perspectief startte als een veel meer beschrijvend dan een voorschrijvend perspectief. Elmore (1980) stelt daarom voor om ook omgekeerd te redeneren: *backward mapping*. Dit moet in combinatie gebeuren met *forward mapping*. Het is een terugredenering van de individuele en organisatorische keuzes met betrekking tot een beleidsprobleem op veldniveau, via de toepasbare regels, procedures en structuren om tot de besluitvorming over beleidsinstrumenten en haalbare doelstellingen te komen.

De discussie over de beïnvloedbaarheid van het proces zelf en de beleidsvrijheid hangt samen met de discussie over het onderscheid tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering (Klok, 1989). Het top-down perspectief stelt dat er een duidelijke grens is tussen processen die te maken hebben met plan- en besluitvorming en processen die te maken hebben met realisatie. Dat komt omdat men in het top-down perspectief met name geïnteresseerd is in doelbereiking en de overeenkomstigheid van het projectresultaat met het vastgestelde plan. Vanuit het bottom-up perspectief stelt men dat die grens op empirisch niveau nauwelijks zichtbaar is. In combinatie met beleidsvrijheid in de realisatiefase om het plan uitgevoerd te krijgen zijn uitvoerders soms genoodzaakt om het plan, zoals vastgesteld, naast zich neer te leggen. De burger krijgt dan te maken met de realisatie van maatregelen zoals bepaald in het veld, in tegenstelling tot de realisatie van maatregelen zoals bepaald door het bestuur. Hjern & Hull (1982) stellen zelfs dat de processen zo zeer met elkaar verweven zijn, dat onderzoek naar beleidsuitvoering in eerste instantie zelfs niet zou moeten veronderstellen dat er een scheidslijn is tussen planvorming en realisatie. Belangrijke vragen voor het uitvoeringsonderzoek zijn: Zijn de processen te onderscheiden? Hoe en door wie worden ze verbonden? Dat is belangrijk omdat het de kern raakt van de legitimiteit en de verantwoordelijkheden van de deelnemers in het beleidsproces. Wie zijn de deelnemers en wie heeft welke invloed in het proces? Het vervagen van de grens tussen besluitvorming en realisatie heeft directe invloed op de democratische legitimiteit van het projectresultaat.

Een ander onderwerp dat naar voren komt in de uitvoeringsliteratuur is de invloed van contextuele factoren op het uitvoeringsproces (Bressers, 2004; Hill & Hupe, 2002; Klok, 1989). Hieronder kan men zaken verstaan als het staatsbestel en economische ontwikkelingen. Bressers (2009) toont een gelaagde context, deze is weergegeven in Figuur 3.5.

Scharpf (1978) benadrukt dat het onwaarschijnlijk is dat invloedrijk beleid kan resulteren uit een besluitvormingsproces van één actor. Invloedrijk beleid is onvermijdelijk het resultaat van interacties tussen meerdere actoren met verschillende belangen, doelen en strategieën.

Met het complexer worden van het waterbeheer erkent men steeds meer dat waterplannen worden uitgevoerd in netwerken. Ripley & Franklin (1982) herkennen vijf kenmerken in het uitvoeringsproces die ze in de volgende zin hebben gespecificeerd:

“Implementation processes involve many important actors holding diffuse and competing goals who work within a context of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control” (Ripley & Franklin, 1982, p. 9).

Het concept governance is tegenwoordig een wijd begrip, met uiteenlopende betekenissen voor empirische observaties als voorschriften voor goed bestuur (*good governance*). Hierin wordt de overheid niet als dominante sturende actor gezien, maar een van de actoren is in een netwerk. Uitvoeringsprocessen zijn complex door een groot aantal relatief onafhankelijke actoren. De netwerken hebben een horizontaal karakter en worden gekenmerkt door de complexiteit van de problemen waarmee ze te maken krijgen. De problemen zijn veelal complex, omdat de aspecten van de problemen met andere processen zijn verweven. Erik-Hans Klijn stelt dat hij niet veel reden ziet om verschil te maken tussen governance en netwerken. ‘Hoogstens dat governance betrekking heeft op het begeleidingsproces en netwerken op het empirische verschijnsel dat beleidsproblemen worden opgelost in netwerken van actoren’ (Klijn, 2008, p. 13). Netwerken zijn kenmerken van governancestructuren. In een governance-netwerk is er sprake van een min of meer stabiele structuur van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke autonome actoren rondom een beleidsprobleem of -programma (Klijn, 2008). Ondanks de stabiliteit zijn deze relaties wel veranderlijk als gevolg van de interacties tussen de betrokkenen en hun percepties (Koppenjan & Klijn, 2004). Bressers & Kuks (2003) herkennen in het begrip governance meer meervoudigheden dan alleen de verschillende niveaus en actoren in beleidsnetwerken. Zij onderscheiden vijf elementen van governance (zie tabel 3.1), waarin ook aandacht is voor de organisatie van de uitvoering en van de traditionele beleidselementen van doelen en middelen. De complexiteit van het uitvoeringsproces wordt gevormd en gestuurd door de standaard aanwezigheid van een veelvoud van alle elementen.

De verschillende elementen staan in relatie met elkaar en worden door elkaar beïnvloed

Tabel 3.1: Elementen van governance, vragen en antwoorden op basis van complexiteit bij integrale waterprojecten

Governance elementen	Vraag	Antwoord
Niveaus, lagen en schalen van governance	Waar?	Meerdere niveaus, lagen en schalen
Deelnemers in het governance-netwerk	Wie?	Meerdere deelnemers en belanghebbenden
Probleempercepties en beleidsdoeleinden	Wat en waarom?	Meerdere facetten en aspecten
Strategie en instrumenten	Hoe?	Meerdere strategieën en instrumenten
Verantwoordelijkheid en hulpbronnen, middelen voor implementatie	Met wat?	Meerdere middelen en hulpbronnen

via sociale interacties tussen de deelnemers van het proces. Bressers & Kuks stellen dat de actoreigenschappen motivaties, cognities en capaciteit en macht bruikbare perspectieven bieden om de interacties binnen en tussen de elementen van het governance-model te bestuderen. Zij zien het beleidsproces als een sociaal interactieproces tussen verschillende actoren in een bepaalde context.

3.4 Beleidsuitvoering als sociaal interactieproces

In de praktijk blijkt dat uitvoerders niet alleen worden gestuurd door het vastgestelde plan. Het procesverloop en de uitkomst zijn het gevolg van interacties tussen allerlei deelnemers in het netwerk van het uitvoeringsproces. Het uitvoeringsproces genereert niet vanzelf vooraf veronderstelde oorzaak en gevolg relaties. Een interactief vastgesteld plan resulteert niet automatisch tot draagvlak voor uitvoering. Wanneer we het uitvoeringsproces van planvorming tot en met beheer zien als een textiel van verweven sociale interactieprocessen, dan is het mogelijk om mechanismen te ontdekken die het proces beïnvloeden en sturen. De Contextuele Interactietheorie vormt de theoretische basis van dit proefschrift waarmee de casussen worden bestudeerd.

De oorsprong van de Contextuele Interactietheorie ligt in het proefschrift van Hans Bressers (1983). Hierin werden (watermanagement)processen geanalyseerd door:

1. de doeleinden, informatie en macht van de betrokken actoren te bepalen; vervolgens
2. de verdeling ervan over de actoren te bepalen; en ten slotte,
3. de integratie ervan in samenwerking en conflict, communicatie en machtsuitoefening.

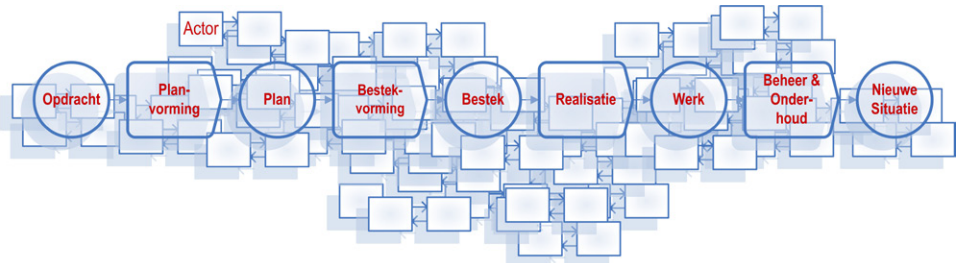
In Bressers & Huzen (1984) werden verschillende combinaties van omstandigheden onderscheiden die tot verschillende typen processen zouden leiden. Bressers & Klok (1987) werkten dit nader uit tot een “voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid”. Hierin werden de concepten veel preciezer omschreven. Voor alle combinaties van doeleinden, informatie en machtsverhoudingen (verdeeld in bevoegdhedenverdeling, informele machtsverhouding en beleidsvrijheid) werden hypothesen opgesteld over de resulterende typen processen en hun uitkomsten. In het proefschrift van Klok (1991) werd een zekere stroomlijning van de hypothesen en hergroepering van de verschillende aspecten van beleidsuitvoering geboden, evenals enkele nieuwe empirische toepassingen. Zulke empirische toepassingen werden in die periode ook door andere studies en afstudeerrapporten geproduceerd, met steeds positieve resultaten. Ligteringen (1999) verklaarde in haar dissertatie de keuze van beleidsinstrumenten vanuit de mate van interactie, de overeenkomstigheid van doelen, de bereikbaarheid van doelgroepen voor het beleid, en de onderlinge machtsverhoudingen. In 2001 werd de theorie weer opnieuw doordacht en verder gestroomlijnd. Dit leidde tot de publicatie (Bressers, 2004) van wat voor het eerst Contextuele Interactietheorie heette, omdat het domein ervan veel breder werd gemaakt dan dat van de toepassing van instrumenten. Deze theorie werd door Katharine Owens (2008) in haar proefschrift succesvol getest bij 48 casussen van ecologisch herstel van natte gebieden (wetlands) in vier landen. Daarmee werd het domein van de theorie verder uitgebreid naar langdurige multi-actor implementatieprocessen. Eerder al werd in Bressers & Kuks (2003) één van de contexten, de governance context, nader uitgewerkt waarbij

ook de veranderingsmechanismen van deze context in termen van motivaties, cognities en hulpbronnen werden uitgewerkt. Dit werd gevolgd door een studie naar watermanagement in zes landen (Bressers & Kuks, 2004). Hierin bleek de reikwijdte en de coherentie van de governance context van grote invloed op de duurzaamheid van het watermanagement. In de dissertatie van Kampa (2007) werden governance context en actoreigenschappen duidelijker met elkaar verbonden. In Bressers (2007) werden ook de andere contexten nader uitgewerkt en werd een algemeen model van de theorie opgesteld. Deze paragraaf bouwt hierop voort om een model voor sociale interactieprocessen te ontwikkelen om later te gebruiken in de analyses van de casussen.

In dit proefschrift staat de uitvoering van complexe integrale waterprojecten centraal als onderwerp van onderzoek. De projectleider speelt een belangrijke rol als begeleider van het proces. De projectleider beoordeelt elk uitvoeringsproces op grond van reflectie over het uit te voeren beleid, de regels, de situatie van de omgeving, de doelgroep, en de eigen ervaringen met andere uitvoeringsprocessen (Schön, 1995). Om tot uitvoering van het beleid te komen moet de uitvoerder *weten* wat het beleid inhoudt, het beleid *kunnen* uitvoeren, en het beleid *willen* uitvoeren. De projectleider gebruikt daarbij zijn bewegingsruimte om in interactie met andere belanghebbenden het beleid in het veld te realiseren. Het *willen*, *weten* en *kunnen* worden beschreven vanuit de invalshoeken *motivaties*, *percepties* en *capaciteit en macht*. Geen van de drie invalshoeken is in staat zelfstandig te verklaren wat er gebeurt in een interactieproces. Om het uitvoeringsproces goed te begrijpen moeten de drie invalshoeken worden geïntegreerd. De Contextuele Interactietheorie biedt inzichten in het verloop en de uitkomst van het uitvoeringsproces op basis van de persoonlijke eigenschappen van de betrokken actoren.

Vaak wordt er ook gesproken in termen van organisaties, zoals: Het waterschap is in discussie met de gemeente over de ontwikkeling van een bergingsgebied. De organisatie lijkt een individu te zijn. In deze formulering lijkt de aanname te zitten dat alle personen binnen die organisatie dezelfde denkbeelden hebben of steunen. Het is niet altijd mogelijk om processen op die manier te beschouwen, omdat zelfs tussen personen binnen afdelingen grote verschillen kunnen bestaan. Sociale interacties vinden in de eerste instantie plaats op het persoonlijke niveau. De organisatie en haar doelen en waarden maken onderdeel uit van de context van de persoon. Deze beïnvloeden zijn of haar actoreigenschappen. Ondanks de aanwezigheid van vele actoren in het uitvoeringsproces, herkennen we per discussiepunt veelal wel twee cruciale actoren (personen, organisaties of coalities). Het interactieproces vindt plaats in de arena waar de verschillende personen met elkaar in interactie zijn om het proces te beïnvloeden en vorm te geven.

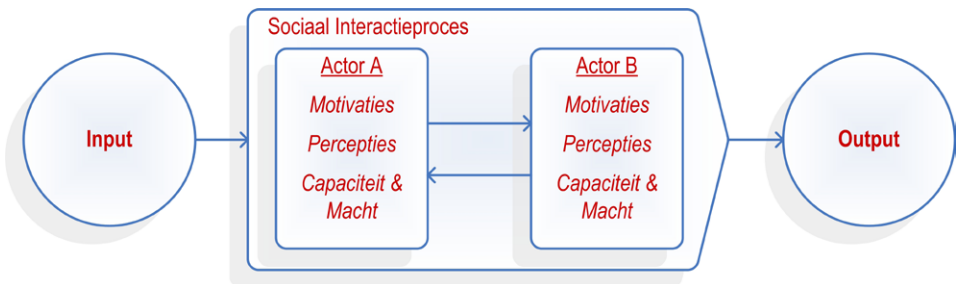
De uitvoering van complexe wateropgaven gaat niet over één nacht ijs. In het traditionele uitvoeringsproces van opdracht tot onderhoud herkennen we verschillende fasen: planvoorbereiding, planvorming, bestekvorming, realisatie en beheer en onderhoud. Daartussen vinden we halfproducten, zoals het plan en bestek (vergelijk met figuur 2.5). De halfproducten zijn zowel outputs van eerdere interactieprocessen als inputs voor volgende.



Figuur 3.2: Traditioneel uitvoeringsproces, met laag van interacties tussen actoren

In de bovenstaande figuur zien we een interpretatie van de werkelijkheid. Op het laagste niveau zien we allerlei personen met elkaar in interactie. Vanuit die interacties ontstaat het uitvoeringsproces. Sommige actoren zijn direct in het proces betrokken, anderen staan erbuiten. Sommige actoren zijn betrokken bij één deelproces (zoals een aannemer bij de realisatie) anderen bij meerdere (zoals een projectleider). De actoren buiten het proces hebben geen directe invloed op het proces, maar maken wel deel uit van het sociale netwerk. Personen in het uitvoeringsproces worden namelijk niet alleen gestuurd door personen die ook deelnemen in het uitvoeringsproces, maar ook door bijvoorbeeld collega's in de eigen organisatie. Personen in het sociale netwerk hebben misschien niet direct invloed op het uitvoeringsproces, maar wel indirect, omdat zij de direct betrokken personen beïnvloeden of sturen.

Daarnaast zijn er ook factoren die de het proces beïnvloeden, zoals slecht weer tijdens de uitvoering of het ontdekken van bodemverontreiniging. Oneindig veel factoren kunnen het uitvoeringsproces beïnvloeden. Omdat we het uitvoeringsproces als een sociaal interactieproces beschouwen, beïnvloeden deze factoren het proces via de persoonlijke kenmerken van de betrokkenen. In dit onderzoek worden de persoonlijke eigenschappen *motivaties*, *percepties* en *capaciteit en macht* als cruciaal beschouwd.



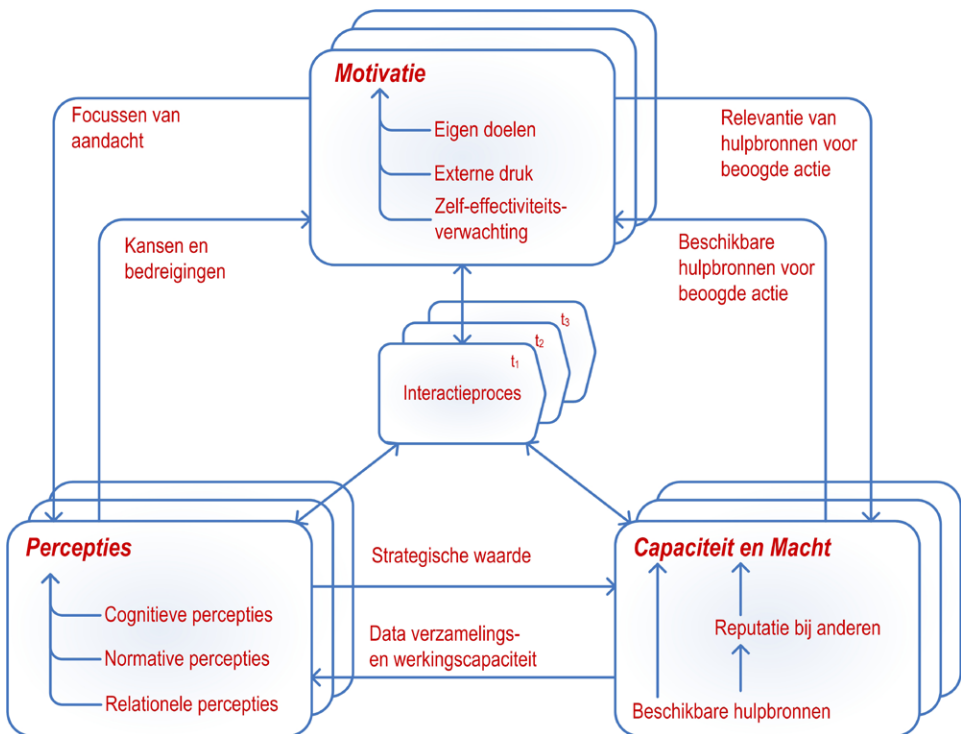
Gebaseerd op: Bressers (2007)

Figuur 3.3: Sociaal interactieproces

Persoonlijke eigenschappen zijn niet statisch, 10 jaar geleden dacht men heel anders over bepaalde zaken dan nu. Soms veranderen ideeën langzaam en soms heeft één enkele gebeurtenis een enorme verandering van inzicht tot gevolg. Een plotselinge overstrooming kan bij alle betrokkenen de neuzen dezelfde kant op laten wijzen over de noodzaak van de te nemen maatregelen. Doordat de persoonlijke kenmerken dynamisch zijn, zijn uitvoeringsprocessen ook dynamisch. Ze beïnvloeden elkaar.

Het verloop en vormgeven van het proces is geen eenrichtingsverkeer. De personen in het proces beïnvloeden en sturen het proces en het proces beïnvloedt ook de eigenschappen van de personen. In figuur 3.4 ontvouwen de persoonlijke eigenschappen uit figuur 3.3 zich om het beter inzichtelijk te maken.

Daarnaast zien we dat de drie kenmerken ook elkaar beïnvloeden. Hieronder worden de persoonlijke eigenschappen verder uitgewerkt, deels op basis van Bressers (2009), deels door eigen accenten.



Gebaseerd op: Bressers (2009)

Figuur 3.4: Dynamische interactie tussen actoreigenschappen die het proces sturen en gestuurd worden door het proces

Bij *motivaties* gaat het niet alleen om het willen. Het gaat over waarden, maar ook over voorkeuren die mensen en organisaties gegeven de omstandigheden hebben. Het gaat dus ook om de belangen van de deelnemer. Naast werkgerelateerde doelstellingen, zoals het uitvoeren van opdrachten gekregen van de opdrachtgever kan iemand ook persoonsgerelateerde doelstellingen hebben. Deelnemers zijn ambitieus, ze willen hun werk zo goed mogelijk doen, zodat zij kans maken op promotie. Een vorig project verliep niet zo als verwacht en de projectleider wil zichzelf bewijzen van zijn eigen kunnen en doet nog harder zijn best om dit project tot een succes te maken. Een grondeigenaar kan persoonlijke belangen hebben om het project te blokkeren, omdat het ten koste gaat van zijn of haar kwaliteit van leven (dit raakt de eigenschap van percepties). Tal van uiteenlopende factoren dragen bij aan de motieven en doeleinden van de personen in het proces. Hier spelen zowel top-down (externe druk, vastgelegde doelstellingen) als bottom-up processen (prioriteit aan doelstelling, eigen inzichten in de context) een rol.

Capaciteit en macht bestaat uit de hulpbronnen die iemand bezit of toegang tot heeft. Dat kan zijn: bevoegdheden, regels, instituties, geld, kundig personeel, mankracht, cruciale kennis en/of eigendomsrechten. Macht is een belangrijke factor in het kenmerk capaciteit en is om die reden in de figuur ook apart vermeld. Macht is de capaciteit van een actor om anderen te beïnvloeden in overeenstemming met zijn eigen voorkeuren. Macht krijgt niet alleen vorm door de hulpbron bevoegdheid, de formele macht. Andere middelen, zoals geld, specifieke kennis of grondeigendom, leveren in de onderlinge relaties ook macht op, omdat anderen er afhankelijk van zijn. Macht wordt niet als onafhankelijk van die van anderen gezien, omdat het een persoon de capaciteit geeft om andere mensen te kunnen sturen. Een actor bezit macht wanneer anderen die macht erkennen (percepties). Sabatier, Hunter & McLaughlin (1987) komen zelfs tot de conclusie dat er een *devils shift* bestaat tussen opponenten in het proces. Dat betekent dat deelnemers een dominante macht toedichten aan deelnemers in het proces die tegenovergestelde doelstellingen hebben, terwijl dit in werkelijkheid niet het geval is. Deze macht komt voort uit de percepties die actoren hebben over de andere deelnemers in het uitvoeringsnetwerk.

Ondanks dat *motivaties* en *capaciteit en macht* een duidelijk sturend karakter hebben in het interactieproces staat de eigenschap *percepties* aan de basis van verandering. Niet alleen een verandering in een interactieproces, maar ook aan de basis van veranderingen in de eigen actoreigenschappen. Het veranderen van de eigen *percepties* van de werkelijkheid noemen we heel gewoon: leren.

De actoreigenschap *percepties* bouwt voort op de actoreigenschap *cognities* van Bressers (2009). Bressers spreekt bij *cognities* over interpretaties van de werkelijkheid, voortkomend uit observaties van de werkelijkheid en referentiekaders. *Cognities* zijn in deze beschrijving geen feitelijke informatie over de werkelijkheid, maar interpretaties ervan. Deze interpretaties worden beïnvloed door filters, referentiekaders en interacties met andere actoren. *Cognities* duiden meer dan *percepties* op de interpretatie van (feitelijke) kennis en informatie. Kennis en informatie wordt in dit onderzoek gezien als onderdeel van capaciteit en macht. Verschillende actoren hebben vervolgens verschillende interpretaties van bepaalde kennis en informatie. Maar dat zijn niet de enige interpretaties die actoren van de werkelijkheid hebben. Uit het werk van Haug & Huitema (2009) en Friend & Hickling

(1987) worden drie verschillende typen percepties beschreven.

Haug & Huitema (2009) herkennen drie soorten leren:

1. cognitief leren,
2. normatief leren,
3. relationeel leren.

Friend & Hickling (1987) beschrijven in hun *strategic choice approach* drie soorten onzekerheden:

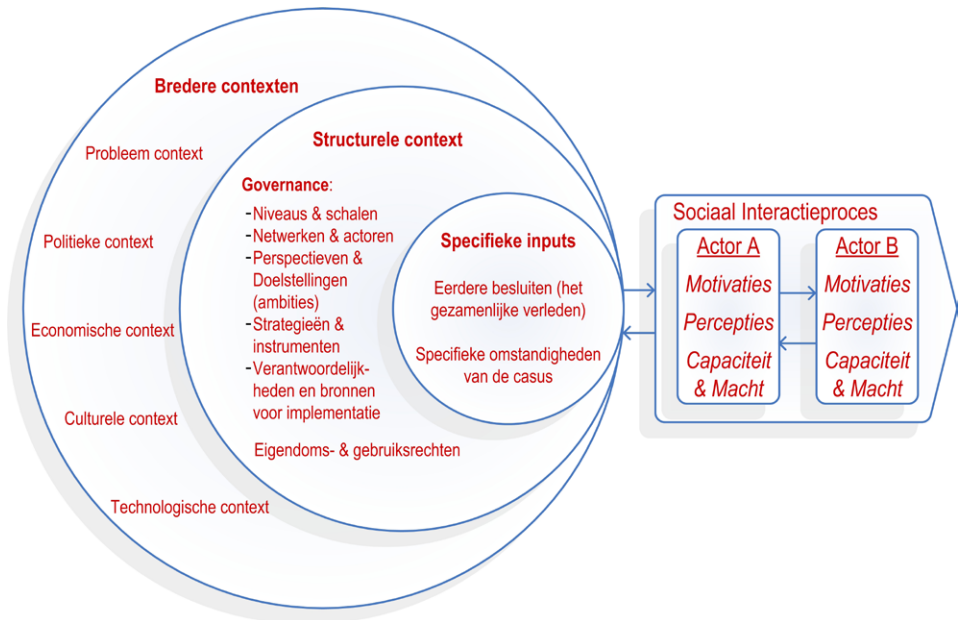
1. onzekerheden over de omgeving,
2. onzekerheden over normen en waarden,
3. onzekerheden over gerelateerde besluiten.

Percepties komen evenals *cognities* voort uit interpretaties van de werkelijkheid. Uit de bovenstaande opsommingen worden drie soorten percepties afgeleid:

1. *Cognitieve percepties*. De percepties van actoren over feitelijke kennis en de onderlinge relaties daartussen. Dit omvat zowel lokale kennis en ervaringskennis als expertkennis en onderzoeksrapporten.
2. *Normatieve percepties*. De percepties van actoren die betrekking hebben op meningen, normen en waarden. Hierin passen ook de *policy core beliefs* en *deep core beliefs* van Sabatier & Jenkins-Smith (1999).
3. *Relationele percepties*. De percepties van actoren die betrekking hebben op onderling vertrouwen, het vermogen om samen te werken en het vermogen om de percepties en motivaties van de andere deelnemers (waarmee onderhandeld of overlegd wordt) te begrijpen. Het heeft ook betrekking op de percepties van de actor over hoe de eigen keuzes of strategieën in relatie staan tot andere en/of eerdere keuzes in de context.

Percepties zijn de interpretaties van personen van de werkelijkheid. Ze zijn gebaseerd op eigen waarnemingen of op andermans percepties. Voor het handelen van actoren maakt het niet veel uit of hun percepties van kennis objectief zijn of subjectief, of zij feitelijk waar zijn of niet waar. Het gaat om de informatie die actoren als belangrijk beschouwen en waarmee ze in het proces handelen. Verschillende personen kijken door andere brillen naar een watersysteem en vinden daardoor ook andere zaken van belang. Ze kunnen daarin fundamenteel van mening over verschillen (bijvoorbeeld het belang van economische ontwikkeling ten opzichte van natuurontwikkeling). Verschillende individuen geven daardoor verschillende prioriteit aan verschillende aspecten van het waterbeheer. Het verschil tussen *motivaties* en *percepties* op het niveau van personen zit in het verschil dat de motivaties voor een bepaald gedrag (of nastreven van een bepaalde doelstelling) niet alleen voortkomen uit de eigen interpretaties. *Motivaties* worden bijvoorbeeld ook gevormd door externe druk, zodat een persoon doelen kan nastreven die in zijn perceptie niet de meest optimale zijn.

In eerste instantie vindt interactie plaats tussen personen. Het individu wordt niet alleen door persoonlijke motivaties, percepties en capaciteit en macht gedreven. De individuele eigenschappen worden mede vormgegeven door sociale eigenschappen. Hiermee worden de kenmerken van de eigenschappen bedoeld die door de omgeving van het individu bepaald worden.



Gebaseerd op: Bressers (2009)

Figuur 3.5: Lagen van contextuele factoren die het interactieproces beïnvloeden

Motivaties, percepties en capaciteit en macht worden beschouwd als de drie cruciale actoreigenschappen. Ze worden beïnvloed door allerlei factoren vanuit de omgeving van het proces: de context. Bressers (2007, 2009) toont een gelaagde context. In figuur 3.5 zijn de actoreigenschappen weer teruggevouwen in het proces, zodat er ruimte is om de context te visualiseren.

De figuur toont een gelaagde context, de lagen overlappen elkaar en beïnvloeden elkaar en de persoonlijke eigenschappen in het proces. Evenzo beïnvloedt het proces ook de context. De context wordt hier niet aangeduid als een proces, maar als inputs van het proces. De context is een dynamisch geheel van processen. Zo kan een verandering in de economische context, denk aan de economische crisis, eerdere besluiten uit de specifieke context beïnvloeden, bijvoorbeeld door het uitstellen van een woningbouwproject, omdat de vraag naar nieuwe woningen afgenomen is. Als de input een gelaagde context is, dan is de output dat natuurlijk ook. Alle drie de lagen beïnvloeden de sociale interacties via de actoreigenschappen, omdat het proces gevormd wordt door de interacties tussen personen.

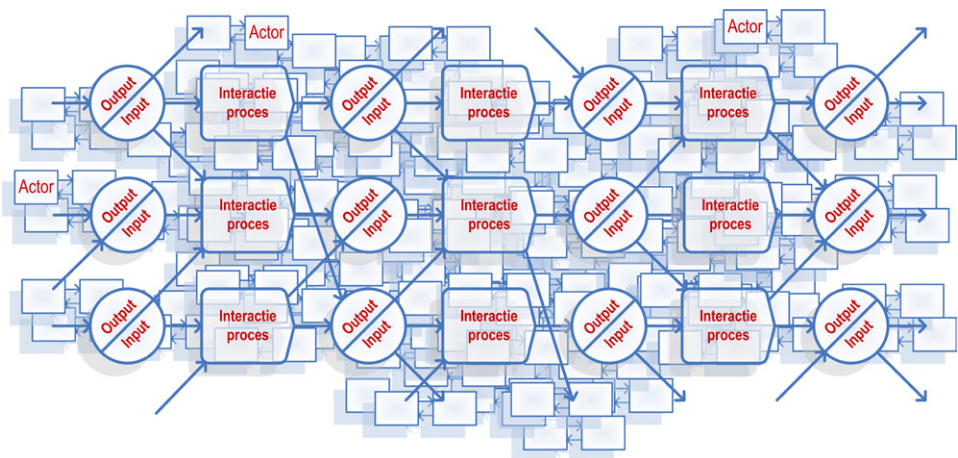
In deze paragraaf is een uiteenzetting gemaakt van het uitvoeringsproces als interactieproces. Menselijke interacties vormen het verloop en de uitkomst van het uitvoeringsproces. De context waarin het proces zich afspeelt beïnvloedt de persoonlijke eigenschappen en andersom. In de volgende paragraaf gaan we verder met de wisselwerking tussen de

personen, het uitvoeringsproces en de context.

3.5 Beleidsuitvoering in een web van processen (emergentie en zelforganisatie)

Waterbeheer is in de loop der jaren steeds complexer geworden. Het bewustzijn van de samenhang van verschillende aspecten van waterbeheer is vergroot. De evolutie in het waterbeheer heeft tot steeds complexere modellen van goed waterbeheer geleid. Uitvoeringsprocessen van integrale wateropgaven spelen zich af in een dynamische context. Integrale waterprojecten (en andere ruimtelijke infrastructurele opgaven) worden vaak geconfronteerd met onderling samenhangende problemen. Niet alleen de inhoudelijke technische wateropgave hangt samen met allerlei andere aspecten van waterbeheer, zoals landbouw, natuur en cultuurhistorie. De opgave hangt ook samen met andere bestuurlijke en maatschappelijke processen, zoals economische en veiligheidsprocessen. We kunnen de werkelijkheid beschouwen als een textiel van verweven processen (zie figuur 3.6). Er bestaan via de betrokken personen allemaal interacties en relaties die het verloop van al deze processen beïnvloeden. Wanneer we het uitvoeringsproces van een wateropgave centraal stellen dan wordt de uitkomst niet alleen bepaald door het proces zelf, maar ook door de processen er omheen. Denk bijvoorbeeld aan politieke processen bij de gemeente of een boer die bezig is met de uitbreiding van zijn bedrijf. Op alle niveaus, van Europa tot het niveau van een huishouden, spelen processen af die in wisselwerking zijn met het specifieke uitvoeringsproces en zo ook de uitkomst beïnvloeden.

Uitvoeringsprocessen zijn complexe multi-actorprocessen waarbij de deelnemers nooit een volledig overzicht hebben. Actoren zijn daardoor subjectief rationeel in hun keuzes. Tijdens de planvorming van een wateropgave is een vooruitziende blik nodig op het proces om van tevoren adequaat te kunnen handelen. Onvolledige kennis leidt tot onverwachte ontwikkelingen in het proces en eventueel tot gevoelens van onmacht. Eerder werd al gesteld dat geen enkele deelnemer in het systeem over volledige kennis beschikt. Iedereen



Gebaseerd op: Bressers (2007)

Figuur 3.6: Proces verweven in de contextuele processen van de werkelijkheid

in het proces wordt dus geconfronteerd met onzekerheid, onverwachte ontwikkelingen en eventuele gevoelens van onmacht en verlies van grip op het proces (zie ook Teisman, 2005). Ondanks dat processen vaak niet tot win-winsituaties leiden, resulteren ze door het zelf-organiserend vermogen van het complexe systeem wel tot een nieuwe stabiele situatie. Het goed kunnen reageren op veranderingen past bij complexe adaptieve systemen.

Complexe adaptieve systemen worden door Holland als volgt gedefinieerd (in: Waldrop, 1994):

'a Complex Adaptive System (CAS) is a dynamic network of many agents (which may represent cells, species, individuals, firms, nations) acting in parallel, constantly acting and reacting to what the other agents are doing. The control of a CAS tends to be highly dispersed and decentralized. If there is to be any coherent behavior in the system, it has to arise from competition and cooperation among the agents themselves. The overall behavior of the system is the result of a huge number of decisions made every moment by many individual agents'.

De elementen uit de bovenstaande definitie van complexe adaptieve systemen zijn ook te herkennen in het uitvoeringsproces.

De overeenkomsten zijn ten eerste: er spelen parallel processen af in een netwerk. De processen zijn met elkaar in interactie doordat *de componenten met elkaar in interactie zijn*. De componenten kunnen zowel deelnemers, organisaties, gebeurtenissen en resultaten zijn. Ze kunnen het uitvoeringsproces direct en indirect beïnvloeden.

Ten tweede: ze hebben *vele organisatie-niveaus*. Netwerken op een lager niveau vormen gezamenlijk een netwerk op een hoger niveau. De afdelingen binnen het waterschap zijn bijvoorbeeld allemaal kleine sociale netwerken (afdeling planvorming, afdeling beheer), gezamenlijk vormen ze het netwerk van het waterschap. Het waterschap maakt onderdeel uit van weer een hoger netwerk.

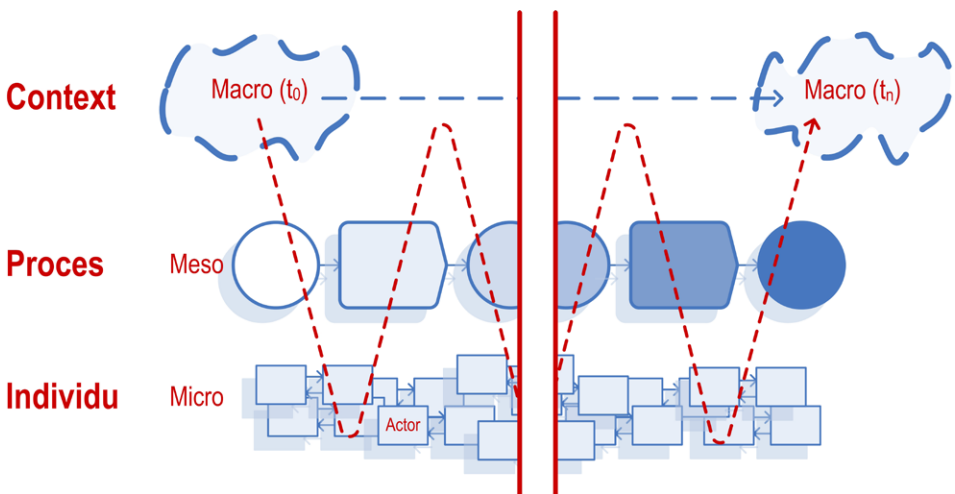
Ten derde: ze *anticiperen* op toekomstige ontwikkelingen. Ze maken adaptieve plannen voor de toekomst ten behoeve van het eigen voortbestaan in een vernieuwde context. Het huidige klimaatbeleid en de aanstelling van een deltacommissaris is hier een voorbeeld van.

Ten vierde: er bestaat een *continu vernieuwingsproces (perpetual novelty)*. Door het adaptieve karakter komen (stabiele) complexe adaptieve systemen nooit volledig tot rust. Vernieuwingen kunnen geleidelijk en sprongsgewijs voorkomen. Complexe adaptieve systemen hebben een non-lineair karakter. Een kleine verandering in een component van het systeem kan disproportionele gevolgen hebben voor veranderingen in het gehele systeem.

De uitkomst van het uitvoeringsproces ontstaat uit allerlei interacties die niet van te voren te overzien zijn. De uitkomst is emergent. Dat wil zeggen dat de uitkomst niet in het veld wordt gepland (gepland), maar uit het veld groeit. Het concept emergentie (*L. emergo*; opdoemen, ontstaan) komt voort uit de idee dat de uitkomst van een proces meer is dan de som der delen (De Wolf & Holvoet, 2005; Holland, 1998; Kauffman, 1995; Langton, 1986; Sawyer, 2005). Innovatie komt meestal niet voort uit bewuste acties, maar het groeit uit creatieve leerprocessen. Het is vaak een reactie op een idee die een reactie was op een idee, enzovoorts. Het is niet lineair, maar complex (Van de Walle & Vogelaar, 2010). Het innovatieve idee leidt nog niet tot de innovatie, maar in wisselwerking met de context wordt het doorontwikkeld.

Het innovatieproces zal op obstakels en tegenvallers stuiten (Van de Ven, Polley, Garud, & Venkataraman, 1999). Rechthoekige procedures maken emergentie onmogelijk, omdat ze aansturen op de som der delen. Tijdens de planvorming worden de delen (de maatregelen) opgesomd en tijdens de realisatie moeten deze worden opgeteld en het is niet ongebruikelijk dat men hier op een lager getal uitkomt dan men tijdens de planvorming had opgesomd. Improvisatie en adaptief gedrag aan de veranderde context kunnen niet op voorhand worden gepland. Het past niet in het idee van efficiëntie van het seriële uitvoeringsproces. Terwijl projectleiders in het veld improvisatie en adaptief gedrag tonen om het beleid te realiseren (Lipsky, 1980). Door de complexiteit is er altijd sprake van emergente ontwikkelingen. Dat betekent dat we niet op voorhand de uitkomst van een uitvoeringsproces kunnen voorzien op basis van losse elementen, die gezamenlijk logischerwijs tot de gewenste uitkomst zouden moeten leiden. Het erkennen van emergentie in uitvoeringsprocessen betekent tegelijk het erkennen van onzekerheid in het proces.

In theorieën over complexe adaptieve systemen gebruikt men de term emergentie om te verwijzen naar macroniveau patronen die voortkomen uit interacties op het microniveau, de interacties tussen personen. Als het macroniveau de werkelijkheid is waarin de veranderingen vorm krijgen, zoals de herinrichting van een beek, dan kunnen we het uitvoeringsproces beschouwen als het mesoniveau. Tal van personen op het microniveau sturen relatief autonoom het uitvoeringsproces. Het complexe systeem wordt niet centraal gestuurd, maar decentraal. Niet alleen het waterschap controleert als organisatie het proces, maar tegelijkertijd controleren ook gemeente, provincie, rijk, Europa en de lokale bewoners en belangengroepen het proces. Er is geen enkel persoon of organisatie dat het volledige gedrag, patronen, structuren of regels van het uitvoeringsproces dicteert. Alle personen passen zich aan het verloop van het proces aan en kunnen niet zomaar op eigen houtje hun gang gaan. Dat is maar goed ook, anders ontstaat er teveel chaos. Wanneer de personen in het proces zich niet aanpassen aan het proces, dan zal ook het proces uiteenvallen. Tegelijkertijd passen de deelnemers op het microniveau en het proces op het mesoniveau zich aan de werkelijkheid



Figuur 3.7: Mechanisme van interacties tussen verschillende niveaus in emergent veranderingsproces

op het macroniveau aan. Het fysieke systeem (onderdeel van het macroniveau) bepaald voor een groot deel de interacties op het microniveau.

De wisselwerking tussen de verschillende niveaus maakt het uitvoeringsproces robuust. De regels, structuren en patronen zorgen ervoor dat het uitvoeringsproces niet afhankelijk is van alle losse onderdelen. Het uitvoeringsproces blijft bestaan ondanks dat een medewerker van het waterschap van baan verandert. Ondanks dat er misschien waardevolle kennis het project verlaat, blijft het systeem bestaan en stort het niet in als een kaartenhuis. Het past zich aan de nieuwe situatie aan. Het systeem is niet alleen robuust, het is zelforganiserend, flexibel en adaptief.

Emergentie komt voort uit het complexe karakter van het uitvoeringsproces. Het is onlosmakelijk verbonden met de wisselwerking van het uitvoeringsproces en de processen in de omgeving. Vanuit de idee dat het geheel meer is dan de som der delen heerst er ook de gedachte dat er vanuit emergentie iets kwalitatiefs beter uit een proces kan komen dan van te voren gepland. We zouden daarom willen kunnen sturen op emergentie, ofwel bewust omstandigheden scheppen die de kansen vergroten dat er onverwacht positieve uitkomsten kunnen ontstaan. In tegenstelling tot uitkomsten met veel moeite overeen te laten komen met wat van tevoren gepland is. De emergente uitkomst past namelijk in het systeem, omdat het uit het systeem voortkomt, in plaats van erin geplant/d is. Het toelaten van emergentie in het proces resulteert in meer complexiteit. Dit kan ook mogelijke bedreigingen voor de voortgang van het proces met zich meebrengen. Adaptief vermogen en flexibiliteit in het proces kunnen deze bedreigingen beter hanteerbaar maken.

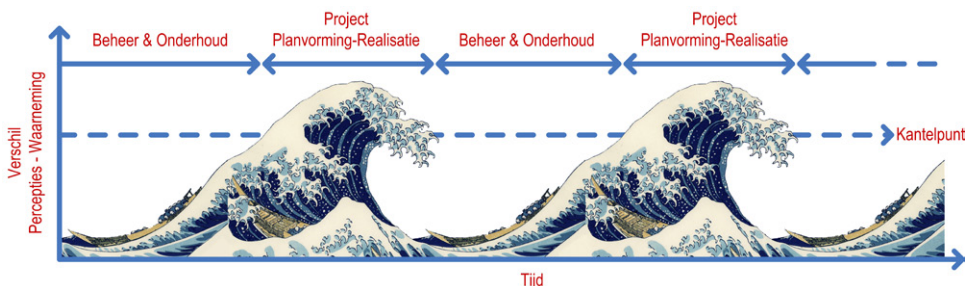
Interactie is de bron waaruit emergentie voortkomt. Om meer emergentie toe te laten in het uitvoeringsproces moet er sprake zijn van een open en interactief procesverloop. Het open procesverloop moet op zijn beurt weer gefaciliteerd worden door een voldoende flexibel governance systeem (vergelijk De Boer & Bressers, 2011).

3.6 Kenmerken van een interactief uitvoeringsproces in een adaptief governancenetwerk

De ervaring leert dat het eerste waaraan men denkt bij het horen van de term Interactieve Uitvoering is: participatie, interactieve planvorming, interactief beleid. Logisch. Toch verwijst de term interactie in het concept Interactieve Uitvoering naar iets anders, namelijk: de interactie tussen de verschillende procesfasen. Dat houdt overigens des te meer de noodzaak in van communicatie, coördinatie en coöperatie tussen de verschillende deelnemers in het netwerk. In deze paragraaf worden de institutionele voorschriften uiteengezet voor adaptieve governance netwerken. Zonder daar specifiek naar te refereren wordt hier gebruik gemaakt van de literatuur van *adaptive (co-)management* (Armitage, Berkes, & Doubleday, 2007; Berkes, 2007; Folke, Hahn, Olsson, & Norberg, 2005; Huitema, 2006; Jiggins & Röling, 2000; Lee, 1999; McLain & Lee, 1996; Pahl-Wostl, 2008).

Veranderingen in watersystemen gaan gewoonlijk geleidelijk of met kleine stapjes. Het systeem verandert in redelijk voorspelbare richting. Echter, wanneer de kloof tussen de percepties over goed waterbeheer en de waarnemingen in het veld te groot worden, dan

wordt een projectopdracht geschreven. De verandering is dan plotseling, disorganiserend en turbulent. Het zijn als het ware revoluties binnen de evolutie van goed waterbeheer. Voor de experts lijken veranderingen in inzichten in waterbeheer geleidelijk te veranderen, maar voor bewoners komen de shovels de tuin in rijden en zijn ze veelal plotseling. Veel bewoners hebben ook niet het idee dat er iets mis is met het watersysteem. In deze perioden van revolutie lijkt ervaring altijd te kort te komen voor het volledig begrijpen van de situatie. De gevolgen van acties en de toekomst van de dynamiek in het systeem zijn onduidelijk en onzeker (Folke, Hahn, Olsson, & Norberg, 2005). Het is een kantelpunt, waarna je niet meer terug kunt naar de oude situatie. Dit kantelpunt komt ook voor in ecologische complexe systemen, zoals in de Veluwe randmeren. In het begin van de jaren zeventig werden deze meren ineens troebel. Oorzaak was eutrofiëring, waardoor algen zich langzaam de overhand kregen in het stabiele heldere systeem. Het systeem kantelde plots in een stabiel troebel systeem. De meren “verarmen” hielp aanvankelijk niet, pas bij een heel laag nutriënteniveau, ver onder het eerste kantelpunt, kantelde het systeem terug in een stabiele heldere toestand. Het heeft ook hier geen zin om ‘slechts’ naar de componenten (vissen, algen, water, nutriënten) te kijken, het gaat om de interacties en het zelforganiserend vermogen van het systeem naar een stabiele toestand (Scheffer, Carpenter, Foley, Folke, & Walker, 2001). Dit kan gekoppeld worden aan de *adaptive cycle* van Holling (2001). De beheer- en onderhoudsfase kan vergeleken worden met de exploitatiefase van Holling en duurt lang (de golf uit figuur 3.3 bouwt zich langzaam op). Door het groter worden van het verschil tussen de gewenste en geobserveerde toestand groeit het potentieel voor verandering. De samenhang (*connectedness*) groeit ook in deze periode. De actoren in het governance-netwerk raken beter op elkaar ingespeeld en kennen elkaars verantwoordelijkheden gedurende de relatief lange en stabiele periode van beheer en onderhoud. Taken worden gedelegeerd en worden routinematig uitgevoerd, alles is vastgelegd. Tot er iets onverwachts gebeurt. Dat kan een overstroming zijn, maar ook een nieuw idee op goed waterbeheer, met bijbehorend nieuw beleid. De samenhang valt weg en nieuwe interacties tussen de betrokkenen moeten op zoek naar een nieuw stabiel systeem. Dat gebeurt in een korte tijd via het uitvoeringsproject.



Figuur 3.8: Golfbeweging in stabiele en onstabiele toestand van het socio-technisch-ecologische watersysteem⁵

5 De golf is afkomstig uit de houtsnede: Kanagawa Oki Nami Ura (De grote golf van Kanagawa). (1832). Van Katsushika Hokusai uit de serie: Zesendertig gezichten op de berg Fuji. De golf slokt als een krachtig monster niet alleen de roeiers, maar ook de berg Fuji op. Het toont tegelijkertijd de kracht van het water (de natuur), maar ook van de trotserende roeiers (de mens).

De onvoorspelbaarheid van de reactie van ecologische systemen op menselijke handelen is de laatste decennia onderwerp van discussie in het debat rondom (water) *resource management*. De *adaptive management* literatuur richt zich met name op *learning while doing* als wetenschappelijke aanpak om met onzekerheden om te gaan (Arentsen, Bressers, & O’Toole, 1999). *Co-management* richt zich voornamelijk op participatie van belanghebbenden in de besluitvorming rondom het beheer van socio-ecologische systemen. *Adaptive co-management* focust zich logischerwijs in het samenvoegen van de twee overlappende benaderingen (Armitage, Berkes, & Doubleday, 2007). *Adaptive co-management* is een combinatie van leren en het verbinden van deelnemers in het management van een socio-technisch ecologisch systeem (Huitema et al., 2009; McLain & Lee, 1996). Deze theorieën blijven echter gericht op de stabiele situatie in de beheertoestand. Toch is het nuttig om de kennis uit deze bronnen hier mee te nemen, omdat de relaties tussen de verschillende actoren juist in de onstabiele turbulente toestand het uitvoeringsproces kunnen versterken of tegenwerken.

Berkes toont zeven “gezichten” van *co-management*, zie tabel 3.3. Ze leggen allemaal een andere nadruk op verschillende elementen, maar overlappen ook. Bij de verschillende

Tabel 3.3: The many faces of co-management, moving towards an expanded notion of adaptive co-management that deals with complexity (Berkes, 2007, p. 23)

Faces of co-management	Elements emphasized	Reference
Co-management as power sharing	Sharing power and responsibility for management; the degree of authority held by the community, ranging from mere consultation to effective control over the resource	Borrini-Feyerabend, Pimbert, Farvar, Kothari & Renard (2004)
Co-management as institution building	Institution building for the local level, which rarely has a background of working with the government, and for government agencies, which are rarely ready for local or cross-scale partnerships	Pomeroy & Berkes (1997)
Co-management as trust building	Building trust, as a prelude to a working relationship; learning to respect differences in worldview, moving towards integration of different knowledge systems	Kendrick (2003); Singleton (1998)
Co-management as a process	Focus on co-management as a continuous process rather than a fixed state or an end-point; power sharing as the result, not the starting point, of co-management	Carlsson & Berkes (2005)
Co-management as social learning	Co-management with iterative feedback and learning from experience; learning-by-doing responds to social and ecological feedback and provides management flexibility	Pahl-Wostl & Hare (2004)
Co-management as problem solving	Networks of partners may transfer learning from one situation to another and may develop the confidence and skills to tackle increasingly more complex problems through time	Olsson, Folke & Berkes (2004)
Co-management as governance	Sharing management rights and responsibilities is consistent with the principles of good governance – legitimacy and authority based on a democratic mandate, transparency, and accountability	McCay & Jentoft (1996); Folke, Hahn, Olsson, & Norberg (2005)

gezichten ligt de nadruk op een ander element van de samenwerking binnen het governancenetwerk. Kenmerkend is dat er grenzen geslecht worden en bruggen gebouwd. Er zijn overeenkomsten tussen het praktische concept van co-management en de ideeën van complexe adaptieve systemen. Co-management legt verbanden tussen verschillende niveaus. De wisselwerking tussen de componenten, het lerend vermogen, de interactie tussen verschillende perspectieven op het systeem, de erkenning van onzekerheid en non-lineair gedrag in het systeem zijn allemaal kenmerken van complexe adaptieve systemen die ook betrekking hebben op co-management.

De relaties tussen de verschillende actoren in het governancenetwerk zijn verre van eenvoudig. Ze zijn: verticaal en horizontaal, publiek en privaat, dominant en ondergeschikt. Een uitvoeringsproces binnen een dergelijk complex systeem wordt niet centraal gestuurd door één actor, maar door meerdere relatief autonome decentrale actoren in het netwerk.

De uitvoeringstrategie van complexe wateropgaven wordt zelden ter sprake gesteld. Het lijkt dan alsof er meer over *co-management* gepraat dan aan *co-management* gedaan wordt. Dit blijkt onder andere uit het rapport “We gooien het de inspraak in” van De Nationale Ombudsman (Van Helden, Dekker, Van Dorst, & Govers-Vreeburg, 2009). In het rapport over burgerparticipatie bij gemeenten gaan zij uit van de blik van de burgers op het participatieproces. Uit het rapport komt naar voren dat de burger de perceptie heeft dat: de politiek al heeft besloten, de burger te laat wordt betrokken, haar inbreng genegeerd wordt, de gemeente geen, onduidelijke of onvolledige informatie verstrekt, de gemeente niet zorgvuldig handelt en geen gesprek wil met de burgers. Door het informatiegebrek komen de verwachtingen van de burger niet overeen met de realiteit. Burgerparticipatie lijkt meer een ritueel in het proces, dan een daadwerkelijke methode om tot uitvoering van plannen te komen. Enserink, Kamps & Mostert (2003) concludeerden dat de Nederlandse watersector geen sterke traditie heeft in publieke participatie en dat deze veelal beperkt blijft tot informatie en consultatie.

De uitvoering van projecten is in veel gevallen een nieuwe ontmoeting tussen oude bekenden. Er bestaat wel een netwerk, maar vaak is er geen stabiele door alle deelnemers (h)erkende beleidsgemeenschap. In veel gevallen is er nog veel onbekendheid tussen de verschillende deelnemers van het proces. Onbekend maakt onbemind. Deelnemers stellen meer vraagtekens bij de legitimiteit van de motivaties van tegenstanders dan van medestanders (zie de *devils shift* van Sabatier, Hunter, & McLaughlin, 1987). Wanneer men niet uitkijkt, kan dit tot een vicieuze cirkel leiden. Hoe meer iemand als een tegenstander wordt beschouwd, des te meer macht hem wordt toedicht en des te groter de kans dat rigoureuze middelen gebruikt worden om het eigenbelang te verdedigen. De kans dat de tegenstander met gelijke middelen terugvecht wordt dan ook groter. Wat voor beide bevestigt dat ze met een duivel te maken hebben. Wantrouwen en conflict nemen toe en het wordt steeds moeilijker om die vicieuze cirkel te doorbreken. Het startpunt van co-management of samenwerking in de uitvoering moet dan het bouwen van vertrouwen zijn. Vanuit co-management als proces kunnen dan de andere elementen tot stand komen. Met wellicht een positieve feedbackcirkel van vertrouwen tot gevolg.

3.7 Een realistisch perspectief (micro tot macro niveau, individu tot netwerk)

In de uiteenzetting over beleidsuitvoering ligt het grootste probleem in het contextuele karakter ervan. Sinds het begin van het uitvoeringsonderzoek zijn er dan ook tal van variabelen aan te wijzen die van belang zijn (O'Toole, 1986). Het is niet bepaald praktisch wanneer je als onderzoeker te werk gaat om al die variabelen mee te nemen in je onderzoeksmodel. Elk onderzoek komt voort uit de interpretatie door de onderzoeker van de werkelijkheid, voortkomend uit zijn of haar achtergrond, theoretisch raamwerk en de interpretatie van zijn of haar observaties. Het is daarbij de taak van de onderzoeker om een zo helder mogelijk beeld te beschrijven van de werkelijkheid. Het doel van de theorie is om gefundeerde keuzes te maken over de verschillende variabelen, die gezamenlijk een helder theoretisch model vormen zonder te veel in te boeten op de realistische waarde van het model. Alleen dan kan een heldere analyse plaatsvinden. Het is de kunst om met zo min mogelijk (maar niet minder) variabelen een zo helder en logisch mogelijk model te creëren. *Less is more*.

De Contextuele Interactietheorie van Bressers voldoet hier aan. Drie kernvariabelen die onderling in relatie staan en in wisselwerking staan met de context. Dat gezegd hebbende voldoet het voor het onderzoek naar complexe processen meer als beschrijvend en verklarend model, dan als voorspellend model. De logica van het model gaat uit van een interactieproces waarin eventueel per deelproces duidelijk twee actoren (of groepen actoren) te herkennen zijn. In zo'n geval kan op basis van hun eigenschappen een voorspelling van het procesverloop gemaakt worden, zoals gebleken is in eerder onderzoek (zie paragraaf 3.4). Het levert een sterk model om het gedrag en het procesverloop van actoren te analyseren. Het model kan op verschillende aggregatieniveaus gebruikt worden, het individu of de organisatie. In onderzoek naar complexe uitvoeringsprocessen, waarbij veelal ook intra-organisatorische interacties een rol spelen is het perspectief van het individu als deelnemer aan het proces het meest geschikt. Het is het individu dat in interactie is met andere deelnemers, de organisatie maakt onderdeel uit van zijn of haar context en bepaalt mede de motivaties, percepties en capaciteit en macht van de persoon in het interactieproces.

Het model past ook bij de concepten van complexe adaptieve systemen en emergentie. Het model is bruikbaar om non-lineaire processen te analyseren. Gebeurtenissen in de context kunnen bijvoorbeeld door beïnvloeding van de percepties van personen tot (onverwachte) buitenproportionele gevolgen leiden. Deze externe interrupties en hun consequenties zijn van tevoren niet te voorspellen. Wel kunnen de gevolgen ervan voor de nieuwe setting van het proces weer met behulp van het model in beeld worden gebracht. De interactieprocessen tussen de componenten (de personen) op het micro-niveau zijn de basis van het emergente gedrag van complexe adaptieve systemen.

De Contextuele Interactietheorie, zoals die door Bressers in 2004 is beschreven kent twee afhankelijke variabelen, voor verschillende stadia van het uitvoeringsproces. De eerste is de verwachting van daadwerkelijke uitvoering. Bressers bekritiseert hier terecht het top-down perspectief dat uitvoering geen logisch gevolg is op de voorgaande fasen van het beleidsproces. De tweede terechte stelling luidt dat na aanvang van uitvoering het proces niet automatisch leidt tot de gewenste gedragsverandering bij de doelgroep. De tweede

afhankelijke variabele betreft dan ook de adequaatheid van de uitvoering. Dit sluit aan bij Geldof (2004, p. 77): 'draagvlak voor een plan wil nog niet zeggen dat er draagvlak is voor de uitvoering van een plan. Zelfs bij plannen waar iedereen het mee eens lijkt te zijn, ontstaat verzet op het moment dat concrete ontwerpen worden gepresenteerd of met de uitvoering wordt begonnen.' Beide variabelen komen voor in de casussen die in dit boek besproken worden, zonder dat daar soms een duidelijke scheidslijn tussen bestaat.

De deelnemers van het proces worden zowel door top-down elementen (zoals een beleidsprogramma), bottom-up elementen (zoals ervaringen met andere actoren tijdens het proces) als netwerkelementen (zoals de perspectieven die vanuit beroepsorganisaties en vaktijdschriften worden aangereikt) gestuurd. Geen van deze elementen heeft op voorhand de meeste invloed, dat hangt af van de context en de actoreigenschappen van de deelnemer. Daarnaast bestaat er een wisselwerking tussen de deelnemers, het proces en de context. De deelnemers beïnvloeden niet alleen het proces, ze worden er ook door beïnvloed (zoals weergegeven in de verschillende figuren in dit hoofdstuk, in het bijzonder figuren 3.5 en 3.7).

3.8 Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk vormde de theoretische grondslag voor de analyse van de casussen (hoofdstuk 6 t/m 8). In hoofdstuk 5 Methodologie wordt op basis van deze theoretische grondslag, samen met de inzichten uit hoofdstuk 4, een raamwerk voor de analyse van de casussen gevormd.

Het hoofdstuk startte met het vormen van een definitie voor het uitvoeringsproces. Beleidsuitvoering van integrale waterplannen wordt in deze studie beschouwd als een complex sociaal interactieproces dat zich ontwikkelt tussen de opdrachtverlening van een integrale wateropgave en de uitkomst van het proces.

Met behulp van de Contextuele Interactietheorie werd een beknopt maar realistisch model gecreëerd als basis voor de latere analyse van de casussen. De actoreigenschappen *motivaties*, *percepties*, en *capaciteit en macht* worden als cruciaal beschouwd voor het interactieproces.

Dit hoofdstuk heeft een aantal kernelementen van beleidsuitvoering behandeld om tot een theoretische grondslag te komen voor de analyse van de uitvoering van integrale wateropgaven. Het toont een beknopt maar realistisch model om interactieprocessen te bestuderen. Interacties tussen de componenten daarvan zijn de basis van emergente ontwikkelingen. Het hoofdstuk toont echter nog niet hoe er ingespeeld kan worden op de emergente ontwikkelingen van een uitvoeringsproces. Er is al wel geduïd op een *misfit* van het hiërarchische uitvoeringsmodel en de netwerkrealiteit. De meeste literatuur gaat niet verder dan het beschrijven van uitvoeringstrategieën. Geldof (2001) doet dat met zijn concept Interactieve Uitvoering wel. In het volgende hoofdstuk wordt hier meer aandacht aan besteed. Daarnaast wordt er ingegaan op de gevolgen van een andere aanpak voor verschillende elementen van de uitvoering van complexe integrale wateropgaven.

4 Interactieve Uitvoering: van concept naar praktijk

“Maar het modderigste water wordt helder als het met rust wordt gelaten”

“Wanneer de zaken te gemakkelijk gaan, wacht moeilijkheid”

Lao Tse
(Chinees filosoof, ± 600 v. Chr.)

4.1 Inleiding

Interactieve werkvormen zijn niet meer uit het huidige waterbeheer te denken. Belanghebbenden van allerlei verschillende achtergronden worden betrokken bij het tot stand komen van het waterbeleid. Het komt voor onder verschillende labels: interactieve beleidsvorming, interactieve planvorming en burgerparticipatie. Edelenbos (2000) toont een ‘participatieladder’ waarin verschillende mate van participatie in het beleidsproces onderscheiden worden (zie ook Edelenbos, Domingo, Klok, & Van Tatenhove, 2006; Edelenbos, Klok, & Van Tatenhove, 2009). Interactieve werkvormen worden het meest gezien op de overheidsniveaus die direct met burgers te maken hebben. Het zijn (communicatieve) werkvormen in de beleidsontwikkeling, waarin de overheid in een vroeg stadium belanghebbenden betreft in de formulering en uitvoering van het beleid. Edelenbos, Klok, & Van Tatenhove (2009) menen dat in het algemeen twee verschillende niveaus van interactieve werkvormen zijn te onderscheiden: (1) het strategische niveau, dat gekenmerkt wordt door visies en lange termijn denken, en (2) het operationele niveau, dat zich concreet richt op uitvoering en wordt gekenmerkt door de korte termijn en projectgerichtheid. In het laatste geval spreken zij van interactieve projecten. Interactieve Uitvoering is, zoals de naam al aangeeft, gericht op uitvoering van projecten; het operationele niveau.

Toch wordt er met interactie in Interactieve Uitvoering iets anders bedoeld dan ‘slechts’ de interactie tussen verschillende belanghebbenden in het proces. Interactie in Interactieve Uitvoering is gericht op de samenhang tussen de verschillende procesfasen van het uitvoeringsproces. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 bestaan er vaak harde grenzen tussen deze procesfasen. Het project wordt als een estafettestokje overgedragen naar de volgende fase, met nieuwe deelnemers. Interactie tussen procesfasen betekent tegelijkertijd interactie tussen deelnemers die gezamenlijk de inhoud en het proces vormgeven. Interactie tussen allerlei actoren is dus een essentieel onderdeel van het concept Interactieve Uitvoering.

In paragraaf 4.2 wordt de filosofie van Interactieve Uitvoering uiteengezet. Hierbij wordt de redenering van Geldof gevolgd. Daarnaast worden inzichten van anderen hieraan gekoppeld. Belangrijk in het concept Interactieve Uitvoering is het behoud van adaptief vermogen gedurende het proces, zodat er weloverwogen op het juiste moment ingespeeld kan worden op veranderingen in de context. Met goede timing kunnen kansen benut worden. Paragraaf 4.3 gaat verder in op het inspelen op emergentie en timing.

Het belangrijkste kenmerk van Interactieve Uitvoering is het parallel schakelen van procesfasen. Twee andere kenmerken die in dit onderzoek specifiek naar voren komen zijn: balanceren tussen openhouden en vastleggen, en accepteren van onzekerheden. Deze twee kenmerken worden behandeld in respectievelijk paragraaf 4.4 en 4.5.

Het parallel schakelen van procesfasen betekent het bouwen van bruggen tussen fasen. Grenzen over tijd worden heroverwogen en opnieuw vastgesteld. In paragraaf 4.6 wordt dit gekoppeld aan het concept *boundary spanning*. Het overbruggen van procesfasen kan niet zonder de samenwerking en vertrouwen tussen de deelnemers van het uitvoeringsproces (4.7). Interactieve Uitvoering overbrugt niet alleen grenzen, het wordt ook door contextuele factoren begrensd. In paragraaf 4.8 worden vragen gesteld bij de uitvoerbaarheid van het concept in de praktijk. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting en conclusies (4.9).

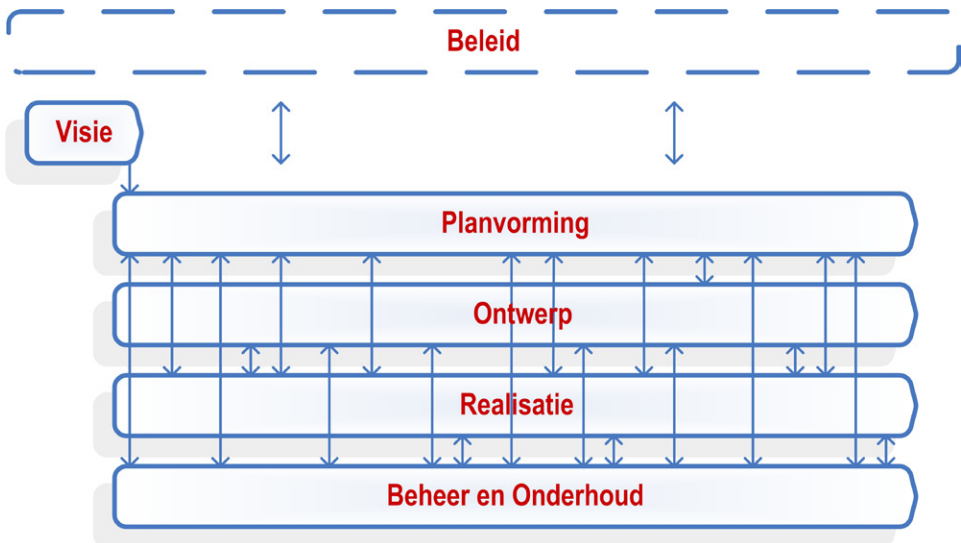
4.2 De filosofie van Interactieve Uitvoering

Het concept Interactieve Uitvoering heeft als doel complexiteit hanteerbaar te maken. Het komt voort uit inzichten uit de complexiteitswetenschap die geconfronteerd zijn met de ervaringen uit de praktijk (Geldof, 2001). In het concept Interactieve Uitvoering staat de realisatie centraal.

Hank Jenkins-Smith en Paul Sabatier (DeLeon, 1999; Jenkins-Smith & Sabatier, 1993; Sabatier, 1999a) noemen de volgende punten van kritiek op het seriële fasemodel van het beleidsproces:

1. Het is geen causale theorie, omdat er geen causale relaties beschreven worden die de fasen intern en de overgangen sturen.
2. Het geeft geen duidelijke basis voor het empirisch testen van hypotheses.
3. De beschrijvende functie van het model klopt niet met de werkelijkheid.
4. Het heeft een ingebouwde hiërarchische, juridische, top-down-focus.
5. Het legt een ongepaste nadruk op de beleidscyclus als tijdelijke eenheid van analyse.
6. Het faalt erin een goed middel te zijn voor het integreren van de rollen van beleidsanalyse en beleidsgericht leren door het gehele beleidsproces.

Bovenstaande kritiek komt overeen met Geldof's kritiek op het seriële fasemodel van het uitvoeringsproces. Geldof komt tot de conclusie dat wanneer men erkent dat de werkelijkheid niet lineair verloopt en te beschrijven is als een complex adaptief systeem, dat het uitvoeringsproces dan in conceptuele en operationele zin ook adaptief en complex moet zijn. Vanuit dit idee stelt Geldof het parallelle uitvoeringsproces voor van planvorming tot en met beheer. Dit is meteen het belangrijkste en unieke kenmerk van het concept Interactieve Uitvoering (zie figuur 4.2).



Gebaseerd op: Geldof (2001)

Figuur 4.1: Het principe van parallel werken bij Interactieve Uitvoering

Om het concept van parallel werken toe te lichten gebruikt Geldof als metafoor de verbouwing van een huis. Een kenmerk van een verbouwing is dat er al een woning is waarin geleefd wordt. Deze voldoet echter niet meer aan de eisen van de bewoners (slechte isolatie, te kleine keuken, verouderde badkamer). Plannen, ontwerpen, bouwen en wonen verlopen gelijktijdig. Plannen en ontwerpen worden afhankelijk van de voortgang continu bijgesteld. Sommige klussen kunnen zelf worden uitgevoerd en voor andere is men afhankelijk van experts. Integrale waterprojecten zijn ook geen nieuwbouwprojecten.

Geldof voegt het vormen van een visie toe aan het uitvoeringsproces. In de visie wordt de richting bepaald waarin het watersysteem ontwikkeld wordt. Hij wijst erop dat de visie opgesteld wordt door de deelnemers die een formele taak hebben in het waterbeheer. Uitgebreide interactie is niet noodzakelijk. De visie is niet gedetailleerd, maar stelt een gewenste richting en moet mensen enthousiasmeren. De visie moet nog voldoende ruimte bieden aan andere deelnemers om hun doelen en ideeën in te brengen (Geldof, 2004, p. 84).

Na de visie verlopen planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer parallel. Er is interactie tussen de verschillende aspecten van het uitvoeringsproces. De deelnemers die specifiek behoren tot een deelproces, zoals een beheerder of een ontwerper wisselen kennis met elkaar uit. Ze doorlopen een gezamenlijk leerproces. “Het begrip ‘interactief’ heeft dan ook voornamelijk betrekking op de interactie tussen plannenmakers, ontwerpers, uitvoerders en beheerders” (Geldof, 2004, p. 85). Naast elkaar in plaats van na elkaar. De harde grenzen tussen de verschillende fasen van de seriële aanpak dienen geslecht te worden. Uiteraard betekent het ook dat bewoners en andere belanghebbenden bij het proces betrokken zijn, niet alleen tijdens de interactieve planvorming.

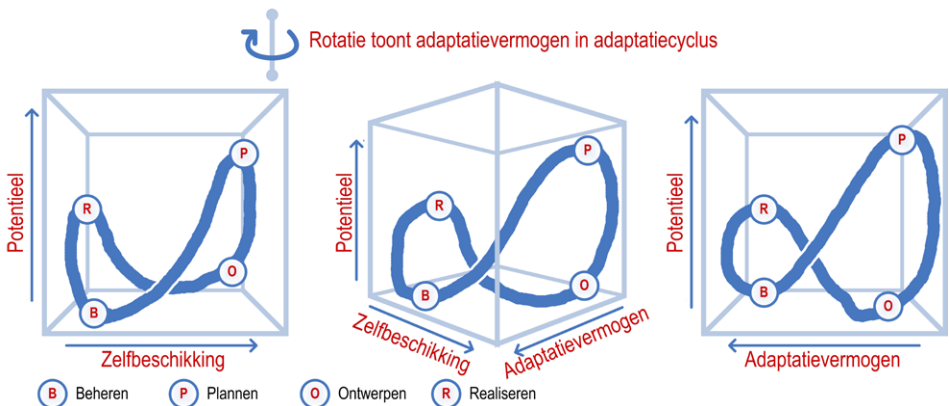
Het seriële model is gerelateerd aan de scheiding tussen bestuur en ambtelijk apparaat. Het vervagen van de grenzen tussen de verschillende procesfasen heeft ook gevolg op deze grens. Het seriële model, dat overwegend top-down is, kent geen wisselwerking tussen de twee, maar een eenrichtingverkeer in besluitvorming en uitvoering. De wenselijkheid van deze grens en de wens die af te breken komt niet zozeer ter sprake, omdat door het vervagen van de grenzen tussen de procesfasen automatisch deze relatie veranderd. De relatie tussen het ambtelijk apparaat en bestuur kan intensiever worden, met meer wisselwerking en ontmoetingspunten, maar ook extensiever door delegering en verschuiving van macht. Het lijkt uit logische redenering een kwestie van vertrouwen of voor het een of het ander gekozen wordt. Veel vertrouwen in de kunde van de uitvoerende ambtenaren zal leiden tot delegering en goedkeuring op basis van globale adaptieve plannen. Weinig vertrouwen zal leiden tot sterke controle en goedkeuringsmomenten van het bestuur. Echter, in dit laatste geval zal eerder het traditionele fasemodel gehanteerd worden.

Een adaptief uitvoeringsproces moet zich er op richten dat de leefomgeving zich continu aanpast aan het veranderende patroon van behoeftes. Het systeem is zelforganiserend, contextgevoelig en het resultaat is emergent (Geldof, 2004). De ontwikkeling van een complex systeem komt voort uit een voortdurend adaptatie- of evolutieproces. Figuur 3.8 gaf dit weer in een golfbeweging. Waarbij lange stabiele beheersituaties opgevolgd worden door korte turbulente projectsituaties. Er werd in paragraaf 3.6 al een vergelijking gemaakt met de *adaptive cycle* van Gunderson & Holling (Gunderson & Holling, 2002; Holling, 2001).

De adaptatiecyclus van het projectgebied staat in contact met adaptatiecycli op hogere (stroomgebieden en politiek geografische gebieden) en lagere niveaus (buurten, straten en huishoudens). De ontwikkelingen en aanpassingen kunnen snel en langzaam verlopen, groot of klein en voorspelbaar of verrassend zijn. Hoe groter de schaal van het systeem, hoe langzamer de cyclus verloopt (Holling zet oppervlak en tijd uit in een dubbel logaritmische schaal).

In paragraaf 3.6 werd al gesteld dat het potentieel voor verandering langzaam groeit in de periode van beheer en onderhoud. Dit komt overeen met de groeiende kloof tussen observatie en gewenste toestand (De Vries, 2008). Wanneer dit grafisch weergegeven wordt in het lemniscaat van Gunderson & Holling (figuur 4.4) dan betekent dit dat het potentieel voor verandering ook groot is tijdens de realisatie. Dat komt overeen met de observatie van Geldof dat zich tijdens de realisatie allerlei mogelijkheden voordoen. Gunderson & Holling plaatsen op hun horizontale as *connectedness*. Hiermee bedoelen zij de mate waarin een systeem in staat is over zijn eigen lot te beschikken (zelfbeschikking) in tegenstelling tot beheerst te worden door de grillen van de context. Ook hier is er een overeenkomst. Waar tijdens de planvorming een idee van maakbaarheid is, moet deze veelal tijdens de realisatie losgelaten worden en is men afhankelijk van de medewerking van de omgeving om maatregelen te realiseren. Gunderson & Holling geven nog een derde eigenschap van de adaptatiecyclus: *resilience*. Dit is het adaptatievermogen van het proces met betrekking tot onverwachte gebeurtenissen en de controle op het uitvoeringsproces. Tijdens de realisatie en het beheer is deze groot, maar na de planvorming is deze laag. Immers, de planvorming is gericht op het vastleggen van maatregelen in plaats van mogelijkheden openhouden. We zien in de figuur dat het adaptatievermogen van het proces toeneemt wanneer er minder controle is. Met de seriële aanpak stuit het proces hier op een knelpunt, omdat in het veld tijdens de realisatie potentieel is voor verandering, maar het adaptief vermogen beperkt wordt door het vastgestelde plan.

In de adaptatiecyclus verlopen de procesfasen na elkaar. Door middel van parallel schakelen van procesfasen stelt Geldof dat het adaptief vermogen door het gehele uitvoeringsproces vergroot wordt. Het plan moet meer ruimte bieden zodat het adaptief vermogen tijdens de



Gebaseerd op: Holling (2001)

Figuur 4.2: Adaptatiecyclus: potentieel, zelfbeschikking en adaptatievermogen

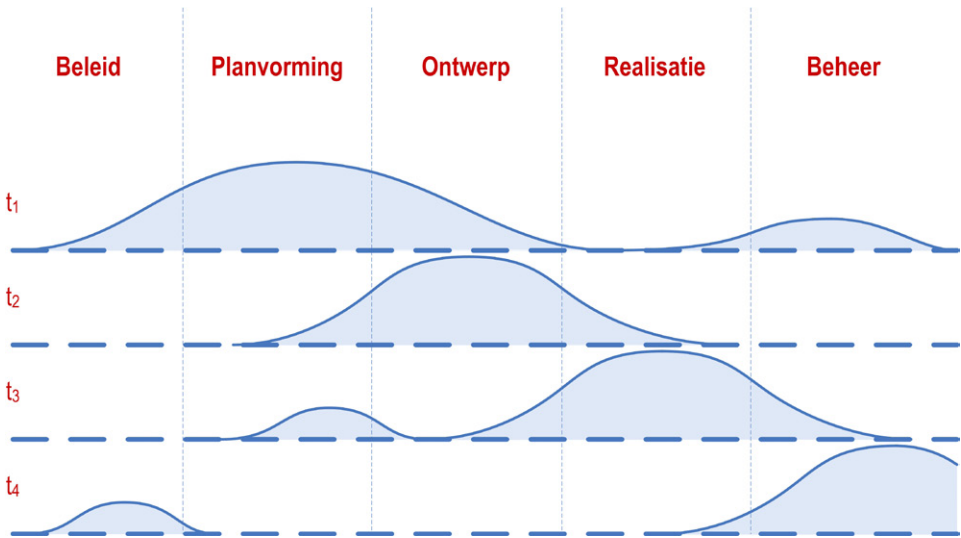
realisatie het aanwezige potentieel kan benutten. Bij aanvang van de planvorming is ook al veel potentieel voor verandering. Dit kan gekoppeld worden aan de opgaven waarover veel overeenstemming is onder de belanghebbenden (het laaghangend fruit). Het naar voren halen van de realisatie kan het potentieel voor verandering hier benutten. In theorie zorgt het parallel schakelen van procesfasen ervoor dat het potentieel voor verandering en het behouden van adaptief vermogen optimaal benut wordt.

Het parallelle proces van Geldof is een meer filosofisch voorschrift dan een beschrijving van de werkelijkheid. Het parallelle proces zoals verbeeld in figuur 4.1 is in praktijk vrijwel onmogelijk, omdat men niet direct na het opstellen van een visie kan gaan realiseren. Voor een duurzamere oplossing is het verstandiger eerst zekerheden te creëren over de effecten van ingrepen op het systeem, zowel fysiek, sociaal, economisch als ecologisch.

Een realistische aanpak ligt ergens tussen het seriële en het parallelle perspectief. Het seriële perspectief wordt gekenmerkt door de tussenproducten. Dit zijn de mijlpalen in het proces: het plan, het bestek, de oplevering. Deze tussenproducten zijn geïnstitutionaliseerd in het proces. Structurele verandering van instituties gaat langzaam en is reactief (Bressers & Kuks, 2003; Kuks, 2004; Sterrenberg, Grin, & Van Rooy, 2007). Over het plan en bestek vindt besluitvorming plaats, het bestek is de basis van de aanbesteding en de oplevering en het procesverloop is basis van evaluatierapporten. Allerlei structuren en instituties zijn aangepast op de seriële aanpak, zoals inspraak- en aanbestedingsprocedures. Smit, Dieperink, Driessen, & Rijswick (2008) vonden belangrijke complicaties in het uitvoeringsproces van Europese richtlijnen in relatie tot *adaptive governance* en de institutionele context. Interactieve Uitvoering zal niet overleven wanneer het niet aansluit op de hedendaagse (traditionele) context.

Een realistisch uitvoeringsproces moet in de huidige context zowel kenmerken van de seriële, als kenmerken van de parallelle aanpak bezitten. Harde grenzen tussen de verschillende procesfasen moeten open om interactie tussen de fasen mogelijk te maken. Geldof spreekt over 'koude lassen' die verwarmd moeten worden, zodat de geleiding van het proces wordt verbeterd (Geldof, Versteeg, & Valkman, 2010). In figuur 4.3 is er een duidelijke fasering van het proces, maar is er ook flexibiliteit en ruimte voor adaptief gedrag. Belangrijk is dat in een fase waar voornamelijk planvorming plaatsvindt ook ontwerpers, uitvoerders en beheerders betrokken zijn.

Het onderscheid in fasen biedt zowel voor de bestuurder als de uitvoerder een manier van denken over het proces in zowel conceptuele als operationele zin. Ondanks dat de fasen met elkaar kunnen integreren, heeft elke fase toch specifieke eigenschappen die de fase beschrijven en haar bestaansrecht geeft (Sabatier, 1999b). Uitvoering van beleid is het verband tussen bestuur (politiek) en bureaucratie (ambtenarij). De voorschrijvende modellen passen beter bij die eerste wereld, die uitgaat van een stabiele relatie tussen beiden. De beschrijvende modellen passen beter bij de tweede en laten zien dat er vaak geen stabiele relatie is tussen bestuur en bureaucratie (Hjern & Hull, 1982). De relatie is dynamisch. In sommige gevallen kan de relatie stabiel zijn, er is sprake van een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. In andere gevallen zijn er meer onbekendheden en is er sprake van een gezamenlijk leerproces.



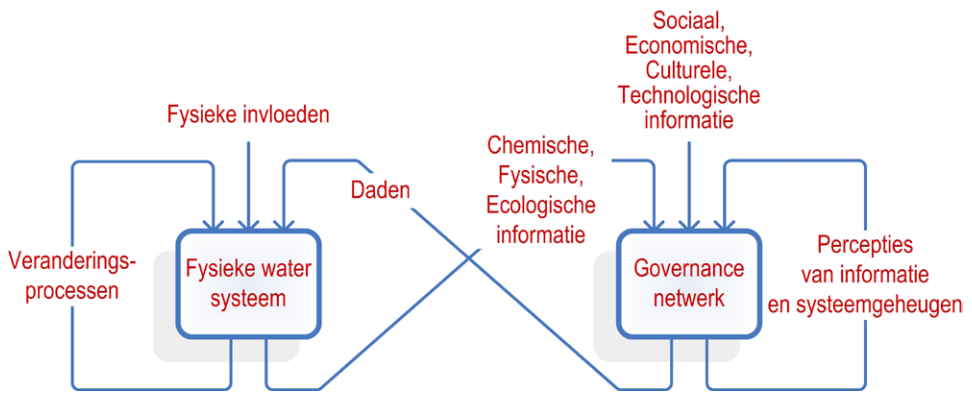
Bron: (Geldof, Versteeg, & Valkman, 2010)

Figuur 4.3: Een uitvoeringsproces waarin de verschillende fasen nog wel duidelijk herkenbaar zijn, maar er geen sprake is van harde grenzen tussen de fasen

Problemen zijn problemen, omdat verschijnselen in het systeem niet voldoen aan de normen en waarden van bepaalde personen. Er wordt verondersteld dat er iets aan gedaan kan worden door menselijke interventie (Hoogerwerf, 1978; Stone, 1989). Verschijnselen die niet beïnvloedbaar zijn door menselijke interventie worden beschouwd als onderdeel van de natuur, ongeluk of het lot. Wanneer er problemen waargenomen worden, dan kan het systeem het verschijnsel niet terugdraaien naar “die goede oude tijd”. Het moet “vooruitgedraaid” worden naar een “nieuwe goede tijd”. De idee van probleem-oplossing uit het lineaire denken doet geen recht aan de complexiteit van zowel de organisatie van projectuitvoering als het watersysteem, de samenleving en de interacties daartussen.

Figuur 4.4 toont de wisselwerking tussen menselijke veranderingen in het systeem (daden) en de onvermijdelijke creatie van een nieuwe informatiestroom naar het governancestelsel. Daarnaast zijn er zowel fysieke invloeden (geomorfologische, fysiologische en klimatologische processen) die het watersysteem veranderen. Er is een constante wisselwerking en terugkoppeling tussen beide deelsystemen. Het is een constant adaptatieproces. De verschijnselen uit het fysieke systeem zijn informatie voor het governancestelsel. Daar kunnen ze als problemen, mogelijkheden, neutraal, urgent of onbelangrijk worden opgevat. Hierdoor geldt dat door de complexiteit kleine oorzaken grote gevolgen kunnen hebben.

Een afwijking tussen informatie uit het fysieke systeem en de norm leidt tot potentie voor verandering en onzekerheid in het systeem. Er ontstaat instabiliteit. Door wisselwerkingen binnen het governancestelsel ontwikkelen actoren daden die het fysieke systeem in ‘de juiste’ richting moeten bijsturen. Er is een terugkoppeling van informatie en daden. De bijsturing dient tijdig ondernomen te worden anders wordt de terugkoppeling een meekoppeling (De Meyer, 1997). Dit betekent dat door veranderingsprocessen in het



Gebaseerd op: De Meyer (1997)

Figuur 4.4: Interactiemodel van het sociaaltechnische ecologische systeem

fysieke systeem het probleem groter wordt. Het systeem wordt instabieler en wanneer het omslagpunt bereikt is, slaat het om in een ander (dan gewenst) stabiel systeem. Een meekoppeling is altijd het gevolg van de relatie tussen de deelsystemen, maar bovenal van het governancestelsel. Hierdoor krijgen verschijnselen in het systeem geen prioriteit om aangepakt te worden. Voorbeelden zijn een langzame nutriëntenophoping die uiteindelijk leidt tot eutrofiering en een ecologisch dood systeem of een dijkdoorbraak door een te lange periode van bezuiniging op dijkonderhoud.

Systeemdenken in een holistisch perspectief moet het geheel overzien van mensen, doelen, motivaties, percepties, capaciteiten en macht en de wisselwerkingen daartussen die emergeren tot conflict en/of samenwerking in het governancestelsel. Sommige verschijnselen leiden tot stagnatie en conflict en zijn niet oplosbaar zonder dat eerst de context verandert. Met andere verschijnselen leert men om te gaan door: de normen aan te passen of het verschijnsel aan te pakken. In beide gevallen worden grenzen heroverwogen en opnieuw vastgesteld.

De interactie tussen de procesfasen moet het mogelijk maken om weloverwogen te handelen op het juiste moment en op de juiste wijze om te gaan met het adaptieve proces. In de volgende paragraaf zal op dit element van timing in het proces verder worden gegaan. Timing is op zichzelf geen element van de uitvoeringsstrategie Interactieve Uitvoering. Het is een mogelijk resultaat van het adaptieve proces. In de paragrafen 4.4 en 4.5 worden de elementen “balanceren tussen openhouden en vastleggen” en “accepteren van onzekerheden” verder uitgewerkt.

4.3 Inspelen op emergentie: Timing

Uitvoeringsprocessen van integrale waterprojecten hebben alles te maken met verandering over tijd. Er is een uitgesproken fixatie op de toekomst. Timing is voornamelijk gebaseerd op het handelen in het heden. Ook het verleden speelt een belangrijke rol in de interacties in het governancestelsel. Uiteindelijk zijn veel van de hedendaagse problemen het gevolg

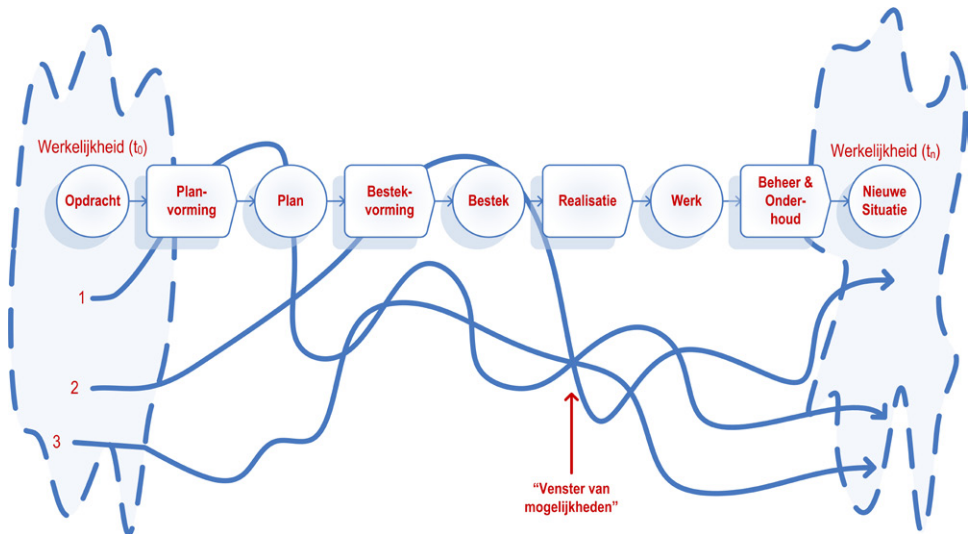
van de oplossingen van gister. Het verleden is volop aanwezig in het systeem door eerder gemaakte beslissingen in het systeem, zowel in het nabije als verre verleden. Elke deelnemer heeft zo zijn eigen verleden, heden en toekomst (Koehler, 2003).

Het uitvoeren van een plan leidt vrijwel altijd tot andere uitkomsten dan gepland. Emergentie (zie ook paragraaf 3.5) ontstaat uit de wisselwerking tussen verschillende actoren, het uitvoeringsproces en contextuele factoren. Juist deze toename van wisselwerkingen kenmerkt het hedendaagse waterbeheer. In deze complexiteit is het de uitdaging om weloverwogen te handelen op het juiste moment (Evers, Van Leussen, & Ietswaart, 2010).

Als er één zekerheid is in een uitvoeringsproces dan is het dat er onverwachte ontwikkelingen ontstaan. Het ontkennen van emergente ontwikkelingen in een proces is de voornaamste reden waarom de traditionele projectaanpak van ruimtelijke plannen in veel gevallen tekortschiet. In en rondom het integrale waterproject (van planvorming tot en met beheer) zijn meerdere processen in wisselwerking met elkaar. Bijvoorbeeld: een proces voor woningbouw is in wisselwerking met een proces voor natuurbehoud. Overal spelen processen die in wisselwerking zijn met het specifieke uitvoeringsproces en zo de uitkomst beïnvloeden. De uitkomst van een project ontstaat, in plaats van dat de uitkomst gepland wordt. Er is niet één centraal sturende persoon of organisatie, het proces wordt decentraal gestuurd door een netwerk van belanghebbenden en verantwoordelijken. De individuen, organisaties en het proces passen zich continu aan nieuwe situaties aan. Processen in de marge van het systeem kunnen grote (non-lineaire) gevolgen hebben. Het is een complex adaptief systeem. De uitkomst ontstaat uit de interacties. Zij is emergent. Als het spel goed gespeeld wordt resulteert dat in een meerwaarde. Interactieve Uitvoering zet in op die meerwaarde. Het gaat er daarbij om adequaat in te spelen op de plotselinge kansen en bedreigingen die voortkomen uit de wisselwerkingen tussen de waterprojecten en hun omgevingen.

Kingdon (1984) beschrijft in zijn stromenmodel het “venster van mogelijkheden” voor agendavorming. Het is het moment waarop de drie stromen van (1) problemen, (2) oplossingen en (3) het politieke en publieke klimaat samenvallen (zie figuur 4.6). Op dat moment is er overeenkomst tussen de belanghebbenden over de urgentie van het probleem en het doel. Deze drie stromen kunnen vertaald worden naar het uitvoeringsproces. Tevens kunnen de drie stromen ook in termen van de actoreigenschappen van de Contextuele Interactie Theorie (Bressers, 2004) verwoord worden. Wanneer de motivaties, percepties en capaciteiten en macht van de deelnemers in harmonie komen, dan opent er een ‘venster van mogelijkheden’ in het proces. Wordt een kans gegrepen dan kan het proces in een stroomversnelling komen en kunnen er uitkomsten ontstaan die meerwaarde hebben. Wanneer er wordt gewacht, dan “sluit” het venster zich zonder benut te zijn en wordt de kans een anticlimax.

Het “openen” van het venster ontstaat uit verschillende processen. Het kan ontstaan door een gebeurtenis in de marge die op zich weinig invloed heeft, maar die door de context grote gevolgen kan hebben. Het kan openen door puur toeval. Een direct betrokken persoon weet: dit is het moment van handelen. Timing kan ook juist niet-handelen betekenen (denk aan de uitspraak van Lao Tse aan het begin van dit hoofdstuk). Door ontwikkelingen in het proces kan het wijs zijn het proces rust, ruimte en tijd te geven.



Figuur 4.5: Venster van mogelijkheden

Het traditionele uitvoeringsproces, waarbij een plan de norm is, heeft tot gevolg dat het proces niet kan inspelen op onverwachte gebeurtenissen, omdat het zich voordoet na de besluitvorming (zie figuur 4.5). Kansen kunnen daardoor bedreigingen worden. Het vastleggen van detailplannen vroeg in het proces zorgt ervoor dat het venster al voortijdig gesloten wordt. Het integreren van de procesfasen biedt de mogelijkheid om te handelen op onverwachte ontwikkelingen uit de omgeving. Daardoor kan bijvoorbeeld alvast een bruggetje gerealiseerd worden, zodat voor iedereen de kern en het doel van de samenwerking zichtbaar is. Het omgaan met onverwachte ontwikkelingen noemen we inspelen op emergentie.

Om te kunnen inspelen op een openstaand venster is het van belang in contact te blijven met de mededeelnemers. De kunst ligt deels in het afstemmen van het tempo van verschillende processen. Dit hangt sterk samen met de flexibiliteit die in het plan toegelaten wordt. Een strikt plan zorgt voor harde grenzen en maakt het gecompliceerd om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen. Anderzijds laat een te flexibel plan chaos toe waardoor het richtingloos wordt. De volgende paragraaf gaat verder in op deze balans van openlaten en vastleggen. Om het openstaande venster te benutten en niet tot een anticlimax te komen is samenspel nodig. Een projectleider is nooit in staat om alleen op het juiste moment te handelen. Door mensen op het juiste moment in het proces te betrekken kan er op het juiste moment gehandeld worden. Dat geldt zowel voor het betrekken van beheerders, bestuurders, ontwerpers, bewoners als andere belanghebbenden.

Emergente ontwikkelingen in de context van het proces kunnen kansen en bedreigingen bieden. Het niet benutten van kansen leidt veelal tot een anticlimax in het proces. Wanneer een 'venster van mogelijkheden' benut wordt kan het proces in een stroomversnelling komen.

4.4 Balanceren tussen vastleggen en openhouden

De voortgang in het interactieve uitvoeringsproces wordt voortgestuwd door de vraag: welke zaken worden vastgelegd en staan niet meer ter discussie en welke worden opengelaten en krijgen ruimte voor discussie. Het complexe waterproject balanceert tussen de behoefte aan flexibiliteit om gebruik te kunnen maken van mogelijkheden later in het proces en de angst voor ongewenste ontwikkelingen. Het is logisch dat wanneer er niets wordt vastgelegd of besloten er ook niets wordt uitgevoerd. Bij Interactieve Uitvoering is het van belang om zo snel mogelijk praktisch te worden (Valkman & Geldof, 2009). Dat betekent dat er vroeg in het proces zaken vastgelegd worden door besluitvorming en realisatie. Aan de andere kant is het van belang zo lang mogelijk ruimte te houden voor discussie over de uitvoering.

Veel integrale plannen worden ontwikkeld via open planprocessen, zoals participatieve of interactieve planprocessen. De gedachte is dat met deze werkvormen het draagvlak toeneemt voor het plan (Geldof, Luijten, Gijzel, & Van Beurden, 2002; Pröpper & Steenbeek, 1999). Er is al gesteld dat draagvlak voor een plan niet automatisch betekent dat er draagvlak is voor de uitvoering ervan. Toch zijn de voorwaarden voor interactieve planvorming, wanneer ze doorgetrokken worden in de realisatie ook van toepassing voor Interactieve Uitvoering. Pröpper & Steenbeek (1999) geven zes kernvoorwaarden voor interactief beleid (zie voor een volledige uiteenzetting tabel 4.1a-b):

1. openheid,
2. duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en van de deelnemers,
3. meerwaarde van participatie,
4. constructieve relatie tussen bestuur en deelnemers,
5. geschikte problematiek,
6. voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen.

Pröpper & Steenbeek richten zich op de inhoud van het beleid en niet op het proces van de beleidsuitvoering. Dat neemt dat niet weg, bijvoorbeeld bij de voorwaarde 'openheid' dat zowel inhoudelijke als procesmatige openheid een voorwaarde is voor Interactieve Uitvoering. De twee hangen samen. Aspecten (inhoud) waarover veel discussie bestaat en uiteenlopende belangen een rol spelen moeten langer opengelaten worden (proces) dan aspecten waarover weinig discussie bestaat. Die kunnen worden vastgelegd en uitgevoerd. Zowel inhoudelijk als procesmatig kan het bestuur van het waterschap niet op voorhand bepalen wat vastgelegd wordt. Het bestuur deelt zowel inhoudelijk als procesmatig invloed met de deelnemers doordat het ruimte geeft aan het inhoudelijke proces.

Een plan is uitermate belangrijk als richtinggever en biedt een basis voor de projectorganisatie. Een goed plan stelt bepaalde randvoorwaarden en geeft richting. Het ondersteunt de interacties tussen de deelnemers. Er is wel ruimte in het plan nodig voor adaptief vermogen en inbreng van belanghebbenden. Door binnen het uitvoeringsproces enerzijds snel maatregelen vast te leggen en te realiseren en anderzijds andere probleemveronderstellingen open te laten voor verdere discussie ontstaat het parallelle proces. Handelingen liggen niet van tevoren vast en wat op welk moment moet gebeuren hangt af van de ontwikkelingen in de context van het proces. Het betekent tegelijkertijd dat de projectleider constant balanceert op de rand van orde en chaos, tussen zekerheden en onzekerheden.

Tabel 4.1a: Voorwaarden voor interactief beleid (Pröpfer & Steenbeek, 1999, pp. 36-46)

Voorwaarden voor interactief beleid	
Openheid	<ul style="list-style-type: none">▪ Er is beleidsruimte: de inhoud van het beleid van het bestuur staat niet vast.▪ Het bestuur is in staat en bereid invloed te delen met de deelnemers▪ Het bestuur is in staat en bereid de deelnemers inzicht te geven in het beleidsproces en de afweging van besluiten▪ De deelnemer heeft geen onveranderlijke opstelling of opvatting▪ De deelnemer is in staat en bereid invloed te delen met het bestuur▪ De deelnemer is in staat en bereid inzicht te geven in zijn eigen afweging
Duidelijkheid over rol en inbreng van het bestuur en van de deelnemers	<ul style="list-style-type: none">▪ Het bestuur is zich ervan bewust waaraan het de uitkomsten van het interactieve traject toetst▪ Het bestuur is zich ervan bewust welke rol het zelf wil spelen en welke rol het de deelnemers wil toebedelen▪ Het samenspel tussen de verschillende geledingen van het bestuur maakt eenduidig optreden naar buiten mogelijk en wordt niet gehinderd door veel interne meningsverschillen of interventies▪ Het samenspel tussen de verschillende geledingen van de deelnemers maakt eenduidig optreden naar buiten mogelijk en wordt niet gehinderd door veel interne meningsverschillen of interventies
Meerwaarde van participatie	<ul style="list-style-type: none">▪ Het bestuur verwacht van (de interactie met) de deelnemers een bepaalde bijdrage. Deze kan een of meer van de volgende punten omvatten:<ul style="list-style-type: none">- Een eigen beleidsinspanning- Relevante en/of ontbrekende kennis- Steun of draagvlak voor de inhoud of het proces van het beleid (en eventueel daarmee voor een versnelling van het beleidsproces)- Een verbetering van de verhoudingen en de communicatie met de deelnemers (en eventueel tussen de deelnemers)- Een verbetering van het politieke systeem▪ De deelnemers zijn in staat en bereid de door het bestuur verwachte bijdrage te leveren
Constructieve relatie tussen bestuur en deelnemers	<p>Constructieve structurele relatie</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Het bestuur en de deelnemers zijn afhankelijk van elkaar om bepaalde doelstellingen te realiseren▪ Het bestuur en de deelnemers hebben al een structuur voor samenwerking <p>Constructieve culturele relatie</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Het bestuur en de deelnemers hebben gemeenschappelijke zin- of betekenisgeving▪ De belangentegenstellingen tussen het bestuur en de deelnemers zijn beperkt, overbrugbaar, of uitruilbaar▪ Het bestuur en de deelnemers hebben reeds een samenwerkingsverleden en een samenwerkingscultuur <p>Constructieve persoonlijke relatie</p> <ul style="list-style-type: none">▪ De persoonlijke verhoudingen tussen het bestuur en de participanten zijn werkbaar

4.5 Accepteren van onzekerheden

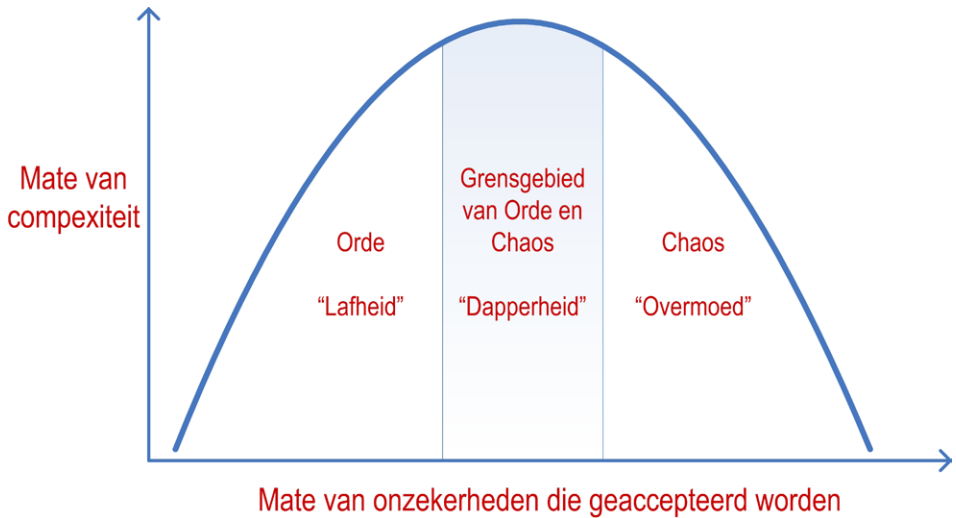
Het balanceren tussen vastleggen en openhouden draait het om het accepteren van een zekere mate van onzekerheid. Bij complexe projecten is het de kunst om een middenweg te vinden én te houden tussen te veel en te weinig onzekerheid. Worden geen onzekerheden geaccepteerd, dan verandert er niets. Aan de andere kant is het ook van belang dat er niet te veel onzekerheden in het spel zijn, want dan gaat het voorspelbaar fout (Geldof, 2001). Deze tussenkoers staat symbool voor het grensgebied tussen orde en chaos, zie figuur 4.6. In deze figuur staan op de horizontale as de onzekerheden die geaccepteerd worden in een project.

Tabel 4.1b: Voorwaarden voor interactief beleid (Pröpper & Steenbeek, 1999, pp. 36-46)

Voorwaarden voor interactief beleid	
Geschikte problematiek	<ul style="list-style-type: none">▪ De problematiek laat voldoende tijd om te praten alvorens te handelen (niet zeer urgent)▪ De problematiek is belangrijk en heeft voldoende belangstelling<ul style="list-style-type: none">- De problematiek heeft voor het bestuur voldoende gewicht in relatie tot de extra tijd, inspanning en geld- De deelnemers zijn geïnteresseerd in de problematiek; deze is voor hen belangrijk en herkenbaar en sluit aan bij hun belevingswereld en tijdshorizon▪ De problematiek is hanteerbaar<ul style="list-style-type: none">- De problematiek (qua schaal en verwevenheid met andere problemen) gaat de competentie van het bestuur niet te boven- De problematiek kan worden afgebakend van andere problemen- De problematiek is voldoende in de tijd af te bakenen- De problematiek is voor de deelnemers niet te technisch- De problematiek is niet dusdanig binnen het bestuur gepolitiseerd dat participatie problematisch is▪ De problematiek is nog niet uitgekristalliseerd<ul style="list-style-type: none">- De problemen en de oorzaken hiervoor zijn nog niet uitgeanalyseerd en/of hierover bestaat nog onvoldoende overeenstemming in het publieke domein- De (beste) beleidsaanpak voor de problematiek is nog niet bekend en/of hierover bestaat nog onvoldoende overeenstemming in het publieke domein▪ De problematiek verdraagt zich met openbare behandeling er is geen noodzaak om de problematiek, of aspecten daarvan geheim te houden
Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen	<ul style="list-style-type: none">▪ Het bestuur heeft voldoende menskracht, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar▪ De deelnemers hebben voldoende menskracht en eventueel geld en andere hulpmiddelen beschikbaar

Op de verticale as staat uitgezet de complexiteit van het proces. Het lijkt in eerste opzicht raar dat de complexiteit afneemt wanneer er teveel onzekerheden worden geaccepteerd. Dat heeft te maken met het onderscheid dat in hoofdstuk 2 is gemaakt tussen fragmentatie en samenhang. Samenhang betekent dat er een bepaalde structuur is. Alkemade (1992 in; Geldof, 1994, p. 71) stelt dat mensen de complexiteit van patronen als laag ervaren wanneer er heel veel structuur in zit of geen; “wanordelijke systemen worden niet altijd als meest complex ervaren.” “Patronen waarin wel een structuur is te herkennen, die echter niet gemakkelijk is te doorzien, worden wel als complex ervaren. Zowel totaal ordelijke als totaal wanordelijke systemen worden als weinig complex ervaren.” Complexiteit bevindt zich in deze redenering in het grensgebied van orde en chaos. Teveel orde levert het risico op weinig innovatieve oplossingen. Teveel onzekerheden leveren richtingsloosheid en mogelijk te tijdelijke en vluchtige oplossingen (Teisman, 2005). Bressers & Kuks (2004) spreken van coherentie en fragmentatie tussen de elementen van het complexe systeem. Fragmentatie komt overeen met chaos in figuur 4.6. Een hoge mate van coherentie komt overeen met het optimum van complexiteit.

Geldof stelt dat zowel teveel orde als teveel chaos niet tot vernieuwing leidt. Interactieve Uitvoering zoekt naar de middenweg, waar de samenhang tussen de elementen optimaal



Bron: Geldof (2001)

Figuur 4.6: Het grensgebied van orde en chaos, relatie tussen complexiteit en te accepteren onzekerheden, met begrippen van Aristoteles toegevoegd

is en daardoor vele mogelijkheden biedt. Hij verbindt het werken in het grensgebied van orde en chaos aan Aristoteles' dapperheid als gulden middenweg tussen lafheid (orde) en overmoed (chaos), zie figuur 4.6.

Bij de uitvoering van projecten is er altijd een mate van onzekerheid. Ze zorgen voor confrontatie van belangen van de verschillende deelnemers. Er moeten (politieke) keuzes gemaakt worden (Walker, Rachman, & Cave, 2001). Bij ongestructureerde problemen is het van belang om genoeg relevante informatie beschikbaar te hebben (in tegenstelling tot alle relevante informatie). De confrontatie tussen de verschillende informatiebronnen kan de kwaliteit van de te gebruiken informatie verbeteren. Desondanks zal er vrijwel altijd een informatiegat zijn en moet er een mate van risico genomen worden bij het nemen van besluiten (De Bruijn, Ten Heuvelhof, & In 't Veld, 1998).

Interactieve Uitvoering, en andere adaptieve benaderingen (Newig, Pahl-Wostl, & Sigel, 2005; Smith, 2005; Walker, Rachman, & Cave, 2001), geven beleidsuitvoerders handreikingen voor het omgaan met onzekerheden. Dat gebeurt door (pro-actief) te reageren op veranderingen door expliciet gebruik te maken van het leren van de veranderende context. De niet te vermijden verrassingen (Jiggins & Röling, 2000; McDaniel, Jordan, & Fleeman, 2003) worden daardoor een geaccepteerd onderdeel van het procesverloop en de uitkomst. Het behoud van adaptief vermogen door flexibiliteit in het plan te bouwen, draagt bij aan het overzichtelijk houden van de mate van onzekerheden.

4.6 Grenzen in waterbeheer

Met de term grenzen wordt hier niet alleen de grenzen van geopolitieke gebieden bedoeld. Grenzen, *boundaries*, worden hier beschouwd als inter-subjectieve afbakening tussen

verschillende sociale actoren. Het heeft betrekking op de percepties over het mijn, dijn en ons (Bressers & Lulofs, 2010b). Lulofs & Bressers herkennen drie domeinen van *boundary spanning* (zie tabel 4.2) en definiëren het als “*adaptive governance activities of water managers that encounter complex water challenges by linking their sector, scales and timeframes to previously independent other sectors, scales and timeframes*” (2010, p. 11).

Het veranderen van grenzen is de basis van ontwikkeling in het waterbeheer. Het bereik van aspecten en sectoren betrokken bij het waterbeheer is in de loop der tijd vergroot. Vergroting van de complexiteit is noodzakelijk voor een duurzaam waterbeheer. Waterdoelen moeten worden ingepast in de ruimtelijke ordening. De doelen staan niet onafhankelijk op zichzelf, maar maken deel uit van een groter systeem van relaties.

Boundary setting is het maken van keuzes. Welke schaalniveaus? Welke sectoren? Welke aspecten? Wie? Wat? Waarom? Met wat? Het maken van keuzes wordt bepaald door de interpretaties van de deelnemers in het proces. Hoe zij hun observaties verwerken en benoemen tot zaken die wel bij hun en/of het project horen of niet. Dit worden ook wel *boundary judgments* genoemd, zaken waarover verschil in percepties kan bestaan tussen de deelnemers zijn *boundary issues/objects*. Dit heeft voornamelijk betrekking op de denkkaders van de cognitieve en normatieve percepties van de deelnemers. Dat zijn respectievelijk de percepties van individuen of organisaties over feitelijke kennis en de onderlinge relaties

Tabel 4.2: Dimensies en aspecten van boundary issues (Lulofs & Bressers, 2010)

Dimensies	Aspecten	Subaspecten
Sector	Actoren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisaties ▪ Afdelingen ▪ Personeel
	Hulpmiddelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoriteit ▪ Kennis ▪ Budgetten
	Beleid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probleemdefinities ▪ Oplossingsrichtingen en strategieën ▪ Procesmanagement
Schaal	Geografische schaal (stroomgebied)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Substroomgebied ▪ Bekensysteem
	Bestuurlijke schaal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mondiaal ▪ Supranationaal ▪ Nationaal ▪ Provinciaal ▪ Regionaal ▪ Lokaal
Tijd	Tijd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Timing ▪ Tijdspanne
	Verandering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tempo ▪ Tijdsdruk

daartussen, en de normen en waarden van individuen en organisaties. Dit zijn niet altijd bewuste en vrije keuzes, maar zijn vaak ook emergent.

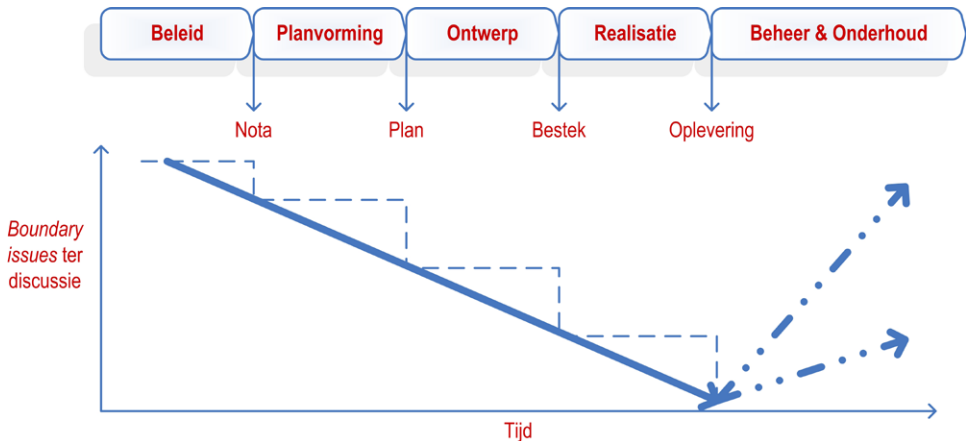
Het herformuleren van de kaders van het watersysteem (*boundary object*) wordt ook wel (*re*)*framing*⁶ genoemd. Het huidige waterbeheer wordt gekenmerkt door het verweven van uiteenlopende en soms zelfs conflicterende belangen van de sectorale deelnemers in de zoektocht naar innovatieve gezamenlijke oplossingen. Integratie in het waterbeheer betekent ook de verweving van diverse vakinhoudelijke input met diverse belangen van betrokkenen (Wesselink, 2007). Deze oplossingen worden veelal gekenmerkt door een multi-functioneel landgebruik: meervoudig ruimtegebruik (Aarts, Van Woerkum, & Vermunt, 2003; Dewulf, Craps, Bouwen, Taillieu, & Pahl-Wostl, 2005). Geldof (2004) stelt dat het vakmanschap voor de projectmanager zit in het vinden van een optimale balans in het niet te veel en niet te weinig betrekken van de deelnemers in het proces. Hij maakt daarbij een verschil tussen de deelnemers met een formele en deelnemers zonder een formele taak in besluitvorming in het waterbeheer. Het platform waar formele besluiten genomen worden, moet gescheiden blijven van het platform waar sectorale belanghebbenden leren en samenwerken om tot gezamenlijke oplossingsrichtingen komen. De laatste dragen geen politieke verantwoordelijkheid om ook daadwerkelijk besluiten te nemen. Het is echter de vraag of deze scheiding door de verweving een onhaalbare en daardoor onwenselijke opgave is. De projectmanager heeft de taak om de communicatie tussen deze verschillende arena's in stand te houden en tot een gezamenlijk leerproces te komen. Dat geldt zowel voor sectorale actoren als voor fasespecifieke actoren als planners en beheerders, maar ook voor bestuurders. Uiteindelijk zijn alle deelnemers van het uitvoeringsproces betrokken bij het bepalen van het 'wat', 'hoe' en 'wanneer' in het proces (Tops, 2003).

Tijdens uitvoeringsprocessen zal blijken dat niet alle belangen of doelstellingen met elkaar te verenigen zijn, zelfs in gevallen waarin zij dat in hoofdzaak wel zijn. Het succes van het uitvoeringsproces vraagt dan om onderhandeling (over specifieke *boundary issues*). Het waterschap heeft belang bij het succes van het verloop en uitkomst van het uitvoeringsproces. Het waterschap (de projectleider in het bijzonder) heeft *boundary spanning* capaciteiten nodig om verschillende belanghebbenden aan tafel te krijgen. De projectleider heeft de taak om de relaties en communicatie tussen de (relevante) deelnemers te beheren en te faciliteren (netwerkmanagement).

In de seriële aanpak worden de kaders van het project na de planvormingfase vastgesteld. Er wordt verondersteld dat die kaders (*boundaries*) vervolgens niet meer ter discussie staan. Bij aanvang van het proces staan er tal van *boundary issues* (wie?, wat?, waar?, hoe?) ter discussie. Er bestaat de veronderstelling dat het aantal *boundary issues* dat ter discussie staat met het proces lineair of stapsgewijs per beslissingsmoment afneemt. Op het moment dat het project opgeleverd wordt staat de oplossing niet meer ter discussie (zie figuur 4.7).

Door het vervagen van de grenzen tussen de uitvoeringsfasen bij Interactieve Uitvoering ontstaat er ruimte voor non-lineair gedrag. Dat betekent dat er ruimte ontstaat om bepaalde *boundary issues* later in het proces te betrekken en andere (eerder besloten) *boundary issues*

6 Frames en *boundary judgments* worden in dit proefschrift beschouwd als verschillende termen voor een min of meer gelijk concept. Framing en *re-framing* zijn *boundary setting* en *boundary spanning* activiteiten.



Bron: Evers (2010)

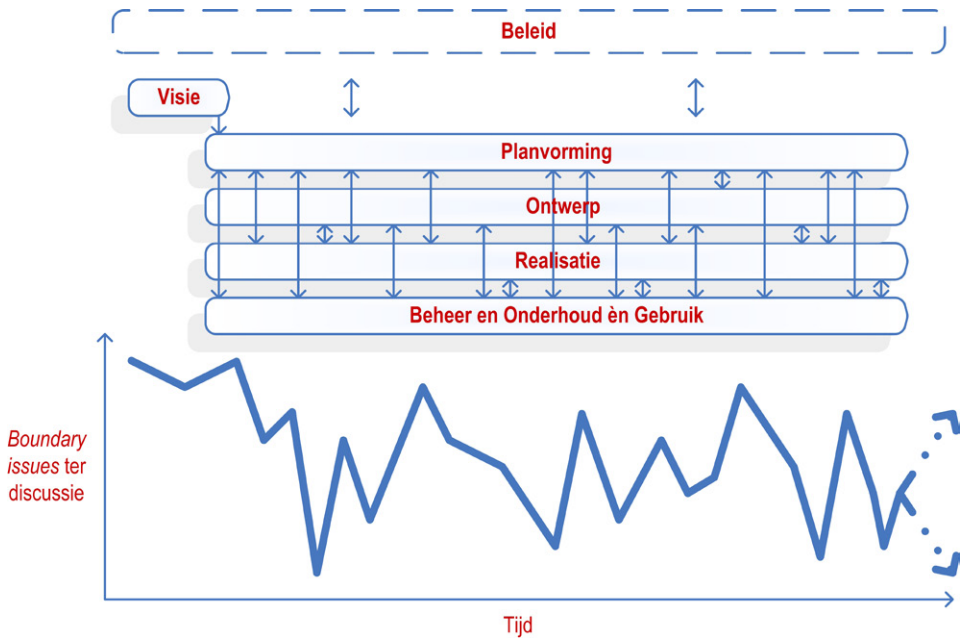
Figuur 4.7: Veronderstelling van aantal boundary issues ter discussie over tijd in lineair proces

te heroverwegen wanneer nieuwe inzichten daartoe leiden. Er ontstaat ruimte voor nieuwe ronden van besluitvorming (Teisman, 2001). Door de wisselwerking tussen de fasen profiteert het proces optimaal van de gezamenlijke kennis in het netwerk en inzichten die ontstaan gedurende het proces. Kenmerkend voor dit proces is dat het aantal *boundary issues* dat ter discussie staat niet lineair of stapsgewijs afneemt (zie Figuur 4.8).

De wisselwerking tussen de procesfasen vergroot de complexiteit in het uitvoeringsnetwerk. De fasen worden hierdoor afhankelijker van het gehele proces. Het is overduidelijk dat het procesmanagement van een dergelijk open proces om veel *boundary spanning* capaciteiten vraagt, omdat alle deelnemers (inclusief de projectleider) door het non-lineaire karakter een gezamenlijk leerproces moeten doorlopen. Het zijn de personen in het proces die het procesverloop en de uitkomst sturen vanuit hun actoreigenschappen en via strijd, onderhandeling en samenwerking (Farrell & Héritier, 2004; Sabatier, 1988).

Het multidisciplinaire, multiorganisatiele, *transboundary* karakter van adaptief waterbeheer vraagt zowel om procesvaardigheden als om inhoudelijke vaardigheden van de projectleider van het waterschap. Inter-persoonlijke kwaliteiten hebben de mogelijkheid om een persoonlijk kapitaal op te bouwen. Williams (2002) stelt dat het succes van het verloop en uitkomst van het proces mede afhangt van de vaardigheid van de projectleider om vertrouwelijke niet-hiërarchische omgevingen te creëren waarin een gezamenlijk leerproces zich naar een hoger niveau kan ontwikkelen. Dit geldt zowel voor de interne als externe, horizontale als verticale relaties in het proces. Dit komt overeen met het belang van netwerkmanagement voor het succesvol uitvoeren van beleid (Klijn, 2008; Meier & O’Toole, 2001).

Bij het integreren van de procesfasen vindt er integratie plaats van eerder relatief autonome deelprocessen. Het proces van “na elkaar” naar “naast elkaar” in Interactieve Uitvoering vraagt ten eerste om *boundary spanning* activiteiten in het domein van tijd. Veranderingen in *boundary judgments* in de tijd hebben automatisch ook gevolgen voor de *boundary judgments*



Bron: Evers (2010)

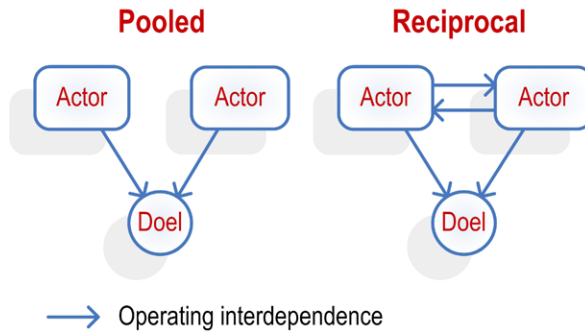
Figuur 4.8: Non-lineair verloop van het aantal boundary issues ter discussie over tijd in adaptief parallel proces

van schalen en sectoren (Bressers & Lulofs, 2010a). Dat geldt voor alle deelnemers in het proces. Het integreren van sectoren en aspecten in het uitvoeringsproces kan alleen via samenwerking. Een belangrijk aspect in samenwerking is vertrouwen tussen de deelnemers.

4.7 Samenwerking en vertrouwen

Samenwerking in de publieke sector wordt omschreven als: de interacties tussen personen en organisaties gericht op het oplossen van publieke problemen door samen te werken in plaats van onafhankelijk (Lundin, 2007). Samenwerking is essentieel voor de integratie van de procesfasen en het vergroten van de complexiteit (bereik en cohesie). Uit samenwerking kan meer vertrouwen en cohesie groeien. Om te besluiten tot samenwerking zijn percepties van samenhang en vertrouwen nodig. Bij teleurstellingen over samenwerking kan dit ook in een negatieve vicieuze cirkel terecht komen. In deze omschrijving komt zowel het vergroten van het bereik (meerdere actoren, meerdere elementen) als het vergroten van de cohesie (samenwerken) terug. Kuindersma & Kolkman (2005) en Lundin (2007) noemen drie factoren die samenwerking bevorderen:

1. wederzijdse afhankelijkheid voor het bereiken van de doelstellingen,
2. gemeenschappelijke, aanvullende en/of verenigbare doelstellingen (geen tegenstrijdige doelstellingen),
3. vertrouwen.



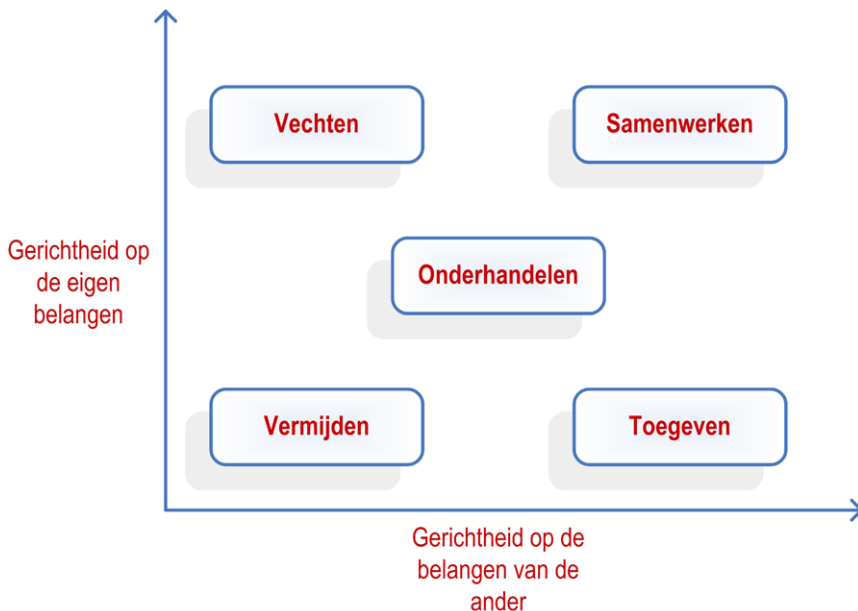
Bron: O'Toole & Montjoy (1984)

Figuur 4.9: Pooled and reciprocal interdependence

Er is overeenkomst tussen deze drie factoren en de eerder behandelde persoonlijke eigenschappen motivaties, percepties en capaciteit en macht. Wederzijdse afhankelijkheid betekent dat de personen en organisaties afhankelijk zijn van andermans middelen (capaciteit en macht). O'Toole & Montjoy (1984) herkennen verschillende vormen van afhankelijkheid bij het realiseren van gezamenlijke doelen (zie figuur 4.9). Het verschil zit in de onderlinge afhankelijkheid van de personen of organisaties om het doel te bereiken. In de eerste vorm van afhankelijkheid (*pooled interdependence*) leveren de organisaties hun eigen bijdrage aan de realisatie van het gezamenlijke doel zonder dat zij intensief samenwerken. Dit is de voornaamste vorm tijdens het beheer en onderhoud van een systeem. Wanneer de samenwerking voor beide extra kansen biedt dan kan men spreken van wederzijdse afhankelijkheid (*reciprocal interdependence*). Om kansen daadwerkelijk te benutten tijdens projecten is een meer diepgaande samenwerking nodig.

Overeenkomende doelstellingen betekent dat ze ten minste verenigbare motivaties delen ten aanzien van het watersysteem en het uitvoeringsproces. Vertrouwen is gebaseerd op percepties en ervaringen uit het verleden evenals de reputatie die personen of organisaties bezitten (betrouwbaar, daadkrachtig, kundig, effectief). Vertrouwen kan groeien tussen organisaties. Onbekend maakt onbemind is vaak van toepassing. Ondanks dat organisaties dezelfde doelstellingen hebben, als er geen vertrouwen is, zal er geen samenwerking zijn. Maar, als de doelstellingen niet overeenkomen dan kan er nog zoveel vertrouwen zijn, ook dan is er geen stimulans om samen te werken. Bij een samenwerkingsverband gebaseerd op een wederzijdse afhankelijkheid van middelen is vertrouwen ook van belang. Houdt de ander zich immers wel aan de gemaakte afspraak?

Scharpf (1997) gebruikt de term *weak trust*. Hiermee wordt bedoeld dat personen verwachten dat de gecommuniceerde voorkeuren eerlijk zijn en dat de personen bij hun besluit blijven zolang de omstandigheden niet drastisch veranderen. Wanneer een persoon of organisatie in het verleden teruggekomen is op een besluit, of misleidend heeft gehandeld richting de ander, dan schaadt dat het vertrouwen. Deze persoon of organisatie heeft dan een onbetrouwbare reputatie. Een persoon of organisatie zal zichzelf niet snel als onbetrouwbaar



Gebaseerd op: Gevers & Zijlstra (1996)

Figuur 4.10: Proceskenmerken en de mate van gerichtheid op eigen en andermans belangen

omschrijven. Toch blijkt uit onderzoek dat veel personen vinden dat juist aan vertrouwen gewerkt moet worden in de samenwerking tussen organisaties en personen (Van Helden, Dekker, Van Dorst & Govers-Vreeburg, 2009). Er is een wisselwerking tussen samenwerking en vertrouwen. Enerzijds is samenwerking afhankelijk van vertrouwen, anderzijds wordt vertrouwen gesterkt of beschadigd door samenwerking.

Samenwerking in een specifiek project is meestal niet de enige relatie tussen organisaties. Het waterschap kan met dezelfde gemeente meerdere projecten tegelijkertijd uitvoeren (vgl. Arentsen & Bressers, 1992). Wanneer er een vertrouwensbreuk ontstaat in het ene project kan dat gevolgen hebben voor het andere. Het groeien naar een structurele samenwerking en het onderhouden daarvan vergt juist in de beginfase veel inzet van de partijen, maar vraagt ook daarna een continu proces van onderhoud: relatiebeheer (Vangen & Huxham, 2003).

Voor het ontstaan van innovatieve duurzame uitkomsten is creativiteit noodzakelijk (Van Woerkum, 2000) en Luhmann stelt dat vertrouwen een uiterst effectief middel is om complexiteit te reduceren (Luhmann, 1979, in: Bachmann, 2003). Het komt er op neer dat de personen het besef hebben dat ze samen tot een oplossing moeten komen. Een creatief proces vraagt om respect en vertrouwen, een open en kwetsbare opstelling van de betrokkenen om de eigen zekerheden (doelstellingen en problemen) ter discussie te stellen. Het wordt gekenmerkt door experimenteren en 'leren door doen' (Kuindersma & Kolkman, 2005). Bij onderhandelen geven beide partijen een beetje toe, het is geven en nemen, dat leidt tot een compromis dat beide partijen gedeeltelijk bevredigt (Gevers & Zijlstra, 1996).

Meerwaarde in meervoudig ruimtegebruik kan alleen wanneer de partijen zich volledig richten op de eigenbelangen en doelen en die van de ander. Alleen dan is er een mogelijkheid op een win-winsituatie. Door het overbruggen van verschillen wordt de speelruimte van het waterbeheer vergroot. Win-winsituaties zijn echter vaak niet mogelijk in de praktijk.

Interactie en communicatie tussen en met de deelnemers van het uitvoeringsproces worden steeds belangrijker. De waterbeheerder is “slechts” één van de deelnemers in het beleidsproces. Door een verdere horizontalisering van watergovernance is de uitvoering van integrale waterprojecten steeds complexer geworden. Concepten die voortbouwen op integraal waterbeheer en meer interactie propageren tussen belanghebbenden stellen de gefaseerde uitvoeringsstrategie zelden ter discussie. Het beleidsproces en uitvoeringsproces wordt veelal conceptueel als een iteratieve cyclus voorgesteld, maar is in de praktijk een keten. Geldof stelt deze seriële benadering wel ter discussie en noemt het een onderdeel van het geobserveerde probleem.

Het seriële proces is niet ingesteld op het voortdurend opbouwen en onderhouden van vertrouwen in het proces. Het werken aan draagvlak staat gepland als een activiteit die plaats moet vinden in de planfase. Interactie met belanghebbenden (participatie) wordt top-down ingebracht (Akkerman, Hajer & Grin, 2005). In veel gevallen ligt de focus op het communiceren van de eigen doelstellingen en onderliggende redenering. Er wordt gedacht dat wanneer de betrokkenen meer te weten komen over het algemene belang van de doelstellingen zij enthousiaster worden voor de realisatie ervan (Geldof, Grin, Hajer & Van Woerkum, 2000). Het interactieve plan wordt vervolgens vastgesteld door het bestuur. In de seriële benadering wordt vervolgens verondersteld dat er draagvlak is voor de realisatie van het interactieve plan en dat het draagvlak behouden blijft. Het is steeds lastiger om rechttoe rechtaan het proces te sturen en doelen te realiseren. De complexiteit en dynamiek van het systeem zorgen ervoor dat draagvlak kan verdwijnen. Bij een toenemende complexiteit (integraliteit) kan de uitvoerder niet zonder medewerking van andere belanghebbenden. Uitvoerders in het veld moeten zich continu aanpassen aan de context om vertrouwens- en samenwerkingsrelaties te onderhouden, zodat doelen gerealiseerd kunnen worden. Daarvoor is een continue dialoog nodig tussen de uitvoerder en de andere betrokkenen. Deze moet gericht zijn op concrete actie. Samenwerking en vertrouwen kunnen elkaar dan versterken.

4.8 Grenzen aan Interactieve Uitvoering

Interactieve Uitvoering als concept klinkt zeer aantrekkelijk, zowel wetenschappelijk als bestuurlijk, wanneer het gaat om het nemen van wijze besluiten in complexe wateropgaven. Geconfronteerd met de complexe werkelijkheid met al haar onzekerheden hebben zowel wetenschappers als uitvoerders zich uitgesproken voor de ontwikkeling van adaptiviteit, flexibiliteit en werkvormen voor participatie en gezamenlijk leren. Echter, deze concepten zijn nog steeds meer veelbelovend in theorie dan in de praktijk (Huitema *et al.*, 2009; Lee, 1999; McLain & Lee, 1996). Wat in theorie logisch lijkt, blijkt in de praktijk soms moeilijk te realiseren (vergelijk dat met de uitspraken van Lao Tse op de titelpagina van dit hoofdstuk). Figuur 4.3 toonde al een meer realistisch model van Interactieve Uitvoering waarin de

afzonderlijke procesfasen nog wel duidelijk herkenbaar waren, maar er geen sprake is van harde grenzen tussen de fasen.

Het huidige watergovernancesysteem is aangepast aan de seriële uitvoeringsstrategie. Er zijn institutionele grenzen die de flexibiliteit van het proces beperken. Dit zijn meestal controlemomenten om te voorkomen dat het uitvoeringsproces niet resulteert in onwenselijke uitkomsten (zoals vergunningprocedures met betrekking tot de Natuurbeschermingswet). Om tot daadkracht te komen is het noodzakelijk om *boundary issues* vast te stellen in het project. Zonder vaststelling van bepaalde zaken is er geen voortgang. Veel projecten zijn afhankelijk van externe gelden voor realisatie. De meeste subsidies voor waterprojecten worden verleend op basis van een detailbestek van het gehele projectgebied. Dit beperkt de mogelijkheid van het parallel schakelen van plannen, ontwerpen en realiseren. Prestatieverplichtingen vanuit de KRW en andere deadlines zorgen ervoor dat projecten niet oeverloos door kunnen blijven leren. Concreet worden is noodzakelijk. Het betekent dat in sommige gevallen de uitvoerder zijn rug recht moet houden en minder populaire maatregelen toch moet doorvoeren in het algemeen belang. In andere gevallen betekent het dat de uitvoerder zich neer moet leggen bij onhaalbare doelstellingen. Compromissen en compensatie zijn veelal noodzakelijk om doelen te bereiken.

De uitvoerder is in complexe waterprojecten afhankelijk van andere deelnemers. Deze hebben eigen procedures en dynamiek. Deze kunnen relatief autonoom reageren en hebben mogelijk geen affectie met de gekozen adaptieve interactieve strategie. Er bestaan allerlei bureaucratische en juridische top-down procedures die de voorgestelde polycentrische bottom-up benadering begrenzen.

Interactieve Uitvoering in de huidige context wordt mogelijk geconfronteerd met nieuwe obstakels. Dat heeft te maken met hoe de seriële werkwijze juridisch, organisatorisch en financieel verankerd is in het systeem. De organisatie van het waterschap is zelf ook institutionaliseerd rondom de seriële uitvoeringsstrategie. Er zijn afdelingen planvorming, uitvoering en beheer. Procedures als bestuurlijke goedkeuring van plannen, aanbesteding van bestekken, en grondverwerving zijn op de seriële werkwijze afgestemd. Daarnaast moet er samengewerkt worden met andere overheden die ook hun eigen procedures hebben die het adaptief vermogen en parallel schakelen van procesfasen kunnen beperken.

Na een theoretische uiteenzetting blijft de centrale onderzoeksvraag:

Is het concept Interactieve Uitvoering een geschikte methode om de effectiviteit te verbeteren van het uitvoeringsproces van integrale waterplannen door waterschappen in Nederland?

Het concept belooft oplossingen voor het hanteren van complexiteit en de uitvoering van integrale waterprojecten, maar creëert het geen nieuwe problemen? Zijn projectleiders in staat om het concept in de praktijk toe te passen? Hebben zij daartoe de juiste motivatie en capaciteit en macht? Dit zijn allemaal vragen die zich (met ondersteuning van de eerdere theorie) het best laten beantwoorden door het concept toe te passen in de praktijk en daar vervolgens lessen uit te trekken.

4.9 Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk behandelde Interactieve Uitvoering als een inspirerend concept voor de uitvoering van integrale wateropgaven. Het normatieve model van Interactieve Uitvoering, zoals beschreven door Geldof, moet gezien worden als een filosofisch concept. In de praktijk zal een volledig parallelle uitvoering, zoals weergegeven in figuur 4.1, niet mogelijk zijn. Het concept behelst meer een nieuwe denkwereld en perceptie van projectuitvoering. Interactieve Uitvoering wordt in deze studie gekarakteriseerd door drie elementen:

1. parallel schakelen van procesfasen,
2. balanceren tussen vastleggen en openhouden,
3. accepteren van onzekerheden.

Deze elementen zijn er op gericht om adaptief vermogen, de mogelijkheid tot aanpassen aan de dynamische context, te behouden gedurende het gehele proces en in het bijzonder op de momenten wanneer het potentieel voor verandering het grootst is. Met goede timing kunnen mogelijkheden benut worden. De elementen van Interactieve Uitvoering werden gekoppeld aan *boundary spanning*. Het opnieuw afbakenen van intersubjectieve aspecten van het uitvoeringsproces is een continu proces.

De uiteenzetting in dit hoofdstuk laat zien dat wanneer een adaptieve strategie gekozen wordt, mogelijkheden benut kunnen worden tijdens het uitvoeringsproces. Het proces is beter in staat om te gaan met de emergente ontwikkelingen vanuit de context. Verrassingen die zeker zullen opdoemen kunnen mogelijkheden worden om het proces voorspoedig te laten verlopen of om extra meerwaarde te scheppen. Het benutten van ‘vensters van mogelijkheden’ kan het proces in “flow” brengen. Het parallel schakelen van fasen maakt het proces wel complexer, maar met een complexiteit die de realiteit zelf weerspiegelt. Het erkent de complexiteit van het systeem; de wisselwerking tussen het fysieke systeem en het governancenetwerk en de interacties binnen het uitvoeringsproces.

Het adaptief vermogen kan in een proces behouden worden door veel zaken zo lang mogelijk open te houden. Echter, voortgang kan alleen geboekt worden wanneer er zaken worden vastgelegd. Interactieve Uitvoering is het balanceren tussen openhouden en vastleggen ten behoeve van voortgang en flexibiliteit. Wanneer men een open proces in gaat betekent het dat er een bepaalde mate van onzekerheid geaccepteerd wordt. Ook in het omgaan met onzekerheden is het de kunst om een middenweg te vinden (zie ook Arentsen, Bressers, & O’Toole, 1999).

Interactieve Uitvoering is gericht op het bouwen van bruggen tussen de procesfasen. Dat kan niet zonder het heroverwegen van deelnemers van verschillende schaalniveaus en sectoren op verschillende momenten in het proces. Interactieve Uitvoering stelt dat verschillende personen al vroeg in het proces betrokken dienen te worden. Dat vraagt om *boundary spanning* kwaliteiten van met name de projectleider.

Interactieve Uitvoering belooft in theorie de effectiviteit van de uitvoering te verbeteren. In een realistisch perspectief dient de uitvoerder rekening te houden met contextuele factoren die de mate van Interactieve Uitvoering kunnen beperken of geheel onmogelijk maken. Interactieve Uitvoering is een veelbelovend concept in theorie. In de empirische

hoofdstukken wordt onderzocht in welke mate Interactieve Uitvoering deze belofte in de praktijk kan waarmaken.

5 Methodologie, conceptueel raamwerk en aanpak casusanalyse

*“Daar onderzoek abstract is, kunnen wij zijn waarde slechts ten volle terugvinden in het domein
waaruit dit onderzoek voortkomt.”*

vrij naar:

*“Daar kunst echter abstract is, kunnen wij haar waarde slechts ten volle terugvinden in het domein
waaruit deze kunst voortkomt.”*

Georges Vantongerloo
(Belgisch kunstschilder, beeldhouwer en architect, 1886-1965)

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn op basis van inzichten uit de literatuur relevante factoren benoemd voor de analyse van uitvoeringsprocessen van integrale waterprojecten en Interactieve Uitvoering. Het doel van dit hoofdstuk is om inzicht te geven in de onderzoeksmethodologie.

In dit hoofdstuk wordt eerst het conceptuele raamwerk opgesteld voor de analyse in het veldonderzoek (paragraaf 5.2). Vervolgens wordt de werkwijze voor de analyse van de casussen beschreven (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 wordt kort ingegaan op de methodiek van de spelsimulatie die is gebruikt als quasi-experiment. Paragraaf 5.5 bespreekt hoe de leerelementen uit de analyse van de casussen en de spelsimulatie gebruikt worden voor de ontwikkeling van aandachtspunten. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting en conclusies (paragraaf 5.6).

5.2 Conceptueel raamwerk

Het doel van dit onderzoek is te ontdekken in hoeverre het mogelijk is om elementen van Interactieve Uitvoering toe te passen in de praktijk en wat de gevolgen ervan zijn voor het uitvoeringsproces. Het onderzoek veronderstelt een verband tussen de uitvoeringstrategie en het verloop van het uitvoeringsproces. Het onderzoek ontdekt via de casussen en de spelsimulatie de gevolgen van Interactieve Uitvoering op dit verloop.

De analyse van de casussen voldoet niet wanneer zij slechts bestaat uit een ad hoc verklaring van de gebeurtenissen in de individuele casussen. Op basis van de theorie kan een meer gegronde verklaring gegeven worden voor het procesverloop en de invloed van de elementen van Interactieve Uitvoering.

Een doelstelling van het onderzoek is om aandachtspunten te beschrijven voor het toepassen van Interactieve Uitvoering. Zulke aandachtspunten berusten expliciet of impliciet op causale veronderstellingen: x leidt tot y . Hier ligt de grootste uitdaging voor het onderzoek. Het aantonen van causaliteit tussen de uitvoeringstrategie en het procesverloop en de uitkomst en de invloed die zorgvuldig omgaan met de aandachtspunten daar weer op kan hebben is met drie casussen een lastige opgave. Sterker, causaliteit kan nooit echt bewezen worden. Ten eerste, omdat de oorzaak en gevolg in de praktijk gelijktijdig en in wisselwerking met elkaar verlopen. Ten tweede, omdat het procesverloop niet slechts beïnvloed wordt door de uitvoeringstrategie, maar ook door vele andere (contextuele) factoren (Scriven, 1971). De verklaring voor het procesverloop wordt daarom gezocht in hoe de elementen van Interactieve Uitvoering de actoreigenschappen van de deelnemers beïnvloeden.

Om causale conclusies te trekken uit kwalitatief casestudieonderzoek heb je een andere logica van redenering nodig dan in het klassieke experiment. De contextuele factoren zijn eenmaal oncontroleerbaar en de 'waarde' van de afhankelijke variabele wordt verklaard door de wisselwerking met zowel de onafhankelijke variabele en contextuele factoren. De bijdrage van een enkele variabele is moeilijk aan te tonen. De bijdrage van een enkele factor kan zelfs nihil zijn, maar een set van factoren in wisselwerking kan wel van invloed zijn (Mackie, 1974).

Het is nodig om vanuit de data een reconstructie te maken van het uitvoeringsproces en vervolgens daaruit conclusies te trekken ‘beyond reasonable doubt’ (Scriven, 2005). De analyse moet aantonen in hoeverre mogelijke factoren een cruciaal aandeel hadden in het procesverloop. Voor de verklaring wordt zoveel mogelijk bewijsmateriaal verzameld om een sterk argument op te bouwen over de relaties tussen de verschillende factoren en het procesverloop. Op deze manier kan een overtuigend argument voor de relatie worden opgebouwd. De theorie wordt gebruikt om de data te analyseren en de analyse te structureren.

In hoofdstuk 3 werd het uitvoeringsproces beschouwd als een sociaal interactieproces (figuur 3.3). Er worden drie cruciale actoreigenschappen herkend: motivaties, percepties en capaciteit en macht. Het uitvoeringsproces vindt plaats in een gelaagde context (figuur 3.5). Van een specifieke context van eerdere besluiten en specifieke omstandigheden in het uitvoeringsproces tot een bredere context. De context is veranderlijk en staat in wisselwerking met het uitvoeringsproces en de actoren. Deze hebben diverse probleempercepties, doelstellingen en strategieën. De uitvoering van verschillende beleidsprogramma’s vraagt om samenwerking tussen verschillende betrokkenen. De uitvoering van een specifiek waterproject kan niet los gezien worden van de verwevenheid met andere processen in de context (figuur 3.6). De context, het uitvoeringsproces en de interacties tussen de actoren staan in wisselwerking met elkaar (figuur 3.7).

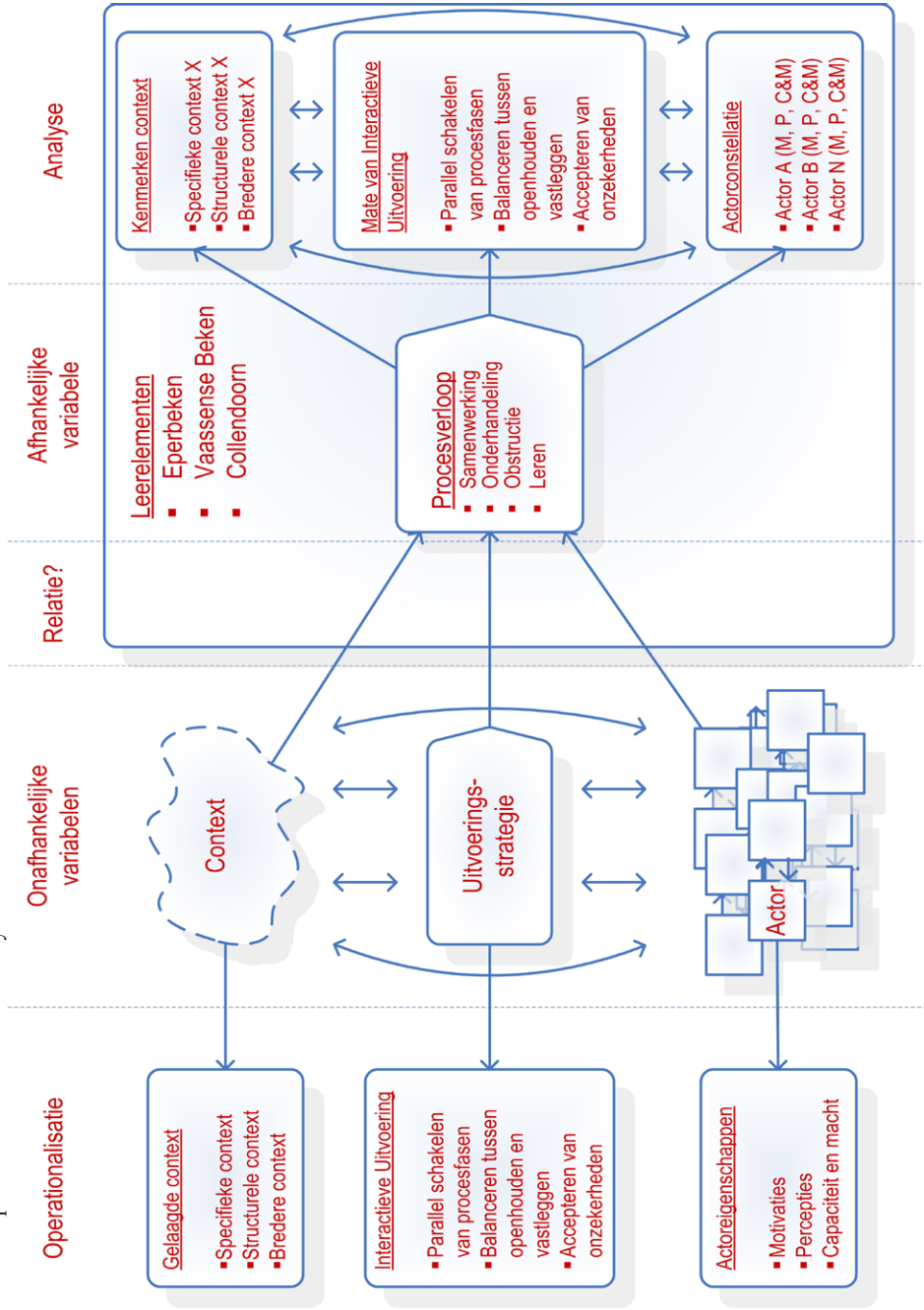
In hoofdstuk 4 werd dieper ingegaan op het concept Interactieve Uitvoering. De drie belangrijkste elementen van Interactieve Uitvoering, die bijdragen aan het adaptieve vermogen van de uitvoeringstrategie zijn:

1. parallel schakelen van procesfasen,
2. balanceren tussen openhouden en vastleggen,
3. acceptatie van onzekerheden.

Uit de bovenstaande uiteenzetting is het volgende conceptuele raamwerk ontwikkeld voor de analyse van de casussen. Het conceptuele raamwerk (figuur 5.1) laat zien dat het procesverloop van de casus in deze studie bestudeerd wordt vanuit elementen van de Contextuele Interactietheorie en de aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering. Er zijn drie casussen die op basis van dit raamwerk worden geanalyseerd. Uit de analyse van het procesverloop aan de hand van deze elementen worden leerelementen gehaald voor het toepassen van het concept Interactieve Uitvoering. De leerelementen van alle casussen (inclusief de spelsimulatie) worden in hoofdstuk 10 gebruikt in een synthese voor het ontwikkelen van aandachtspunten voor het toepassen van Interactieve Uitvoering in de praktijk. Aangezien complexiteit vooral gecreëerd wordt door de context van het proces, moet de context een voorname rol spelen in de analyse van de casussen. De kwalitatieve casestudie is mede om die reden de aangewezen methode.

Kwalitatief onderzoek wordt vaak gebruikt voor het ontwikkelen van nieuwe theorieën (Eisenhardt, 1989; Gerring, 2007; Yin, 2003b), maar ook wanneer dat uit de casussen niet mogelijk blijkt, blijft de beschrijvende waarde van de casussen behouden. *“Predictive theories and universals cannot be found in the study of human affairs. Concrete, context-dependant knowledge is, therefore, more valuable than the vain search for predictive theories and universals”* (Flyvbjerg,

Figuur 5.1: Conceptueel raamwerk casusanalyse



2006, p. 224). Het is exploratief onderzoek naar de toepassing van het concept Interactieve Uitvoering in integrale waterprojecten en de gevolgen ervan. Het conceptuele raamwerk en de onderliggende theorie ondersteunen de uitvoering van het verklarende en exploratieve casestudie (Yin, 2003a).

5.3 Aanpak casusanalyse

Het ontwikkelde raamwerk wordt gebruikt voor de analyse van de casussen. Het diende ter structurering van de analyse. De aanpak van de casestudies wordt in deze paragraaf gegeven door een beschrijving van de casusselectie, dataverzameling en de interne casusanalyse (within case analysis).

5.3.1 Casusselectie

Het empirische onderzoek betreft een multiple case study, bestaande uit drie single case designs (Yin, 2003b). De keuze van de casussen is door de beperking van het aantal “Interactieve Uitvoering” casussen een pragmatische. Aangezien het onderzoek Interactieve Uitvoering als uitvoeringsstrategie test is de aanwezigheid van het toepassen van Interactieve Uitvoering het voornaamste criterium. Dit onderzoek maakte deel uit van het Leven met Water-project “Interactieve Uitvoering”. De casussen uit dit onderzoek werden door de betrokken waterschappen aangedragen als projecten waarin ten eerste elementen van Interactieve Uitvoering impliciet werden toegepast tijdens de realisatie (casus Eperbeken, hoofdstuk 6) en ten tweede het concept Interactieve Uitvoering expliciet werd toegepast in de praktijk (casus Vaassense Beken, hoofdstuk 7, en Collendoorn, hoofdstuk 8).

De casussen Vaassense Beken en Collendoorn startten ten tijde van het onderzoeksproject. Het was op voorhand niet bekend of de uitkomsten van deze projecten succesvol zouden zijn. Het was ook niet bekend of de elementen van Interactieve Uitvoering toegepast zouden worden in de praktijk. Achteraf bestaat de casusselectie uit de volgende drie typen casussen:

1. een traditionele aanpak die veranderde in een aanpak met veel kenmerken van Interactieve Uitvoering (hoofdstuk 6: Eperbeken);
2. een succesvolle poging tot Interactieve Uitvoering (hoofdstuk 7: Vaassense Beken);
3. een mislukte poging tot Interactieve Uitvoering (hoofdstuk 8: Collendoorn).

De veldcasussen worden aangevuld met een spelsimulatie waarin de traditionele aanpak wordt vergeleken met Interactieve Uitvoering (hoofdstuk 9). Vanuit het hele spectrum van mate van succes en van mate van toepassen van Interactieve Uitvoering, kunnen lessen worden geleerd die bijdragen aan het toepassen van het concept Interactieve Uitvoering in de praktijk.

5.3.2 Dataverzameling

Het raamwerk vormt de basis voor de dataverzameling. De data zijn verzameld vanuit verschillende bronnen: interviews, observaties en documenten.

Het doel van het casuonderzoek is om gedetailleerde inzichten te verkrijgen. Data in de

casussen is verzameld door interviews met deelnemers in het proces. Deze interviews hadden een open karakter, maar kenden een structuur op basis van onderwerpen. Per casus is begonnen met het interviewen van de projectleiders van de verschillende projecten. Vanuit deze interviews en documenten zijn andere deelnemers benaderd. Tijdens de interviews werden de respondenten gevraagd hun rol en geschiedenis in het project te beschrijven. De interviews zijn getranscribeerd en gecodeerd. Door het coderen ontwikkelden zich patronen uit de data die van belang bleken voor de respondenten. Het coderen gebeurde op basis van de actoreigenschappen en contextuele factoren van de Contextuele Interactietheorie.

Observaties vonden plaats door het bijwonen van bewonersbijeenkomsten, informatieavonden en raadsvergaderingen. Aangezien de casus Eperbeken in het verleden plaatsvond, was dit alleen mogelijk voor de casussen Vaassense Beken en Collendoorn.

Voorafgaand aan en gedurende het uitvoeringsproces van integrale waterprojecten worden er veel documenten ontwikkeld: plannen, onderzoeksrapporten, notulen, krantenartikels, communicatiemateriaal. Deze documenten zijn bestudeerd om de inbreng van deelnemers in het uitvoeringsproces te beschrijven.

Uit de analyse van de verschillende documenten, observaties en interviews volgt een rijke beschrijving van de omstandigheden en de ontwikkelingen in de casus.

5.3.3 Interne casusanalyse

De interne casusanalyse bestaat uit 5 rondes:

1. casusbeschrijving en beschrijving van cruciale deelprocessen;
2. analyse van de sociale interactieprocessen;
3. analyse van de invloed van de context op de sociale interactieprocessen;
4. analyse van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering;
5. analyse van de effecten van elementen van Interactieve Uitvoering op het procesverloop.

Uit deze analyserondes worden vervolgens leerelementen gehaald voor het toepassen van Interactieve Uitvoering in de praktijk en worden conclusies getrokken uit de casus.

Ronde 1: Casusbeschrijving en beschrijving van cruciale deelprocessen;

De interne casusanalyse omvat ten eerste de gedetailleerde beschrijving van het proces. Deze beschrijvingen geven inzicht in de casus (Eisenhardt, 1989). De uitvoeringsprojecten moeten in hun context beschouwd worden. Dit is het beschrijvende deel van de casusanalyse. Er wordt eerst een brede inleiding getoond in de casus, waarna er vervolgd wordt met de beschrijving van een cruciaal deelproces. Dit deelproces werd door respondenten beschouwd als cruciaal voor het uitvoeringsproces. Dit was mogelijk een obstakel of een kans in het proces. In alle casussen worden er twee cruciale deelprocessen uitgelicht. Dat wil niet zeggen dat andere deelprocessen niet van belang waren in deze casussen. De geselecteerde waren echter de deelprocessen die in de percepties van de deelnemers van doorslaggevend belang waren voor het procesverloop.

Ronde 2: Analyse van de interactieprocessen

Met behulp van de actoreigenschappen van de Contextuele Interactietheorie worden de cruciale interactieprocessen geanalyseerd. Op basis van de actoreigenschappen van de deelnemers wordt een verklaring gegeven voor het verloop van het proces.

Ronde 3: Analyse van de invloed van de context op de sociale interactieprocessen

Het uitvoeringsproces ontwikkelt zich binnen een bepaalde context. In hoofdstuk 3 is een gelaagde context beschreven: de specifieke input, de structurele context en de bredere context. De context wordt in de Contextuele Interactietheorie weergegeven als input van het interactieproces die direct de motivaties, percepties en capaciteit en macht van de deelnemers beïnvloedt (zie figuur 3.5). In plaats van het proces door middel van de contexten in een breder perspectief te zetten, worden de verschillende lagen van de context hieronder juist gebruikt om de invloed op en de wisselwerking met het proces te tonen (zoals ook gebeurt in Bressers & Kuks, 2004).

Ronde 4: Analyse van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering

De elementen van Interactieve Uitvoering zijn beschreven in hoofdstuk 4:

1. het parallel schakelen van procesfasen,
2. het balanceren tussen openhouden en vastleggen,
3. het accepteren van onzekerheden.

De drie elementen zijn sterk met elkaar verweven. De analyse van de aanwezigheid van de elementen gebeurt op de volgende operationalisatie van de elementen.

Het parallel schakelen van procesfasen

In het element parallel werken herkennen we twee componenten die het parallel werken vormgeven. Ten eerste, de integratie van procesfasen en fasespecifieke aspecten. Ten tweede, de integratie van fasespecifieke en cruciale actoren. De twee componenten zijn sterk met elkaar verweven. De eerste component duidt meer op de opzet van het proces en de inhoud ervan. De tweede component duidt voornamelijk op het procesmanagement van coördinatie en communicatie tussen de verschillende deelnemers in het proces. Door een hoge mate van communicatie en coördinatie tussen fasespecifieke en cruciale actoren kan een serieel gefaseerd proces toch kenmerken hebben van parallel werken. Wanneer het proces sterk parallel is opgezet, is de coördinatie en communicatie tussen de deelnemers zeer belangrijk voor samenhang tussen de verschillende aspecten van het proces.

Het balanceren tussen openhouden en vastleggen

In de analyse van dit element wordt de aandacht gericht op het openhouden en vastleggen van inhoud in het proces. Door het openhouden van het proces kan er met goede timing in gespeeld worden op mogelijkheden. We maken hier onderscheid tussen twee aspecten van het openhouden en vastleggen van inhoud. Ten eerste, de mate van detail en het moment van vastleggen van een besluit. Ten tweede, de mate waarin de omgeving invloed heeft op

de inhoud van het besluit.

Het accepteren van onzekerheden

Zowel bij het parallel werken als bij het vastleggen en openhouden, draait het bij het hanteren van complexiteit om het accepteren van een bepaalde mate van onzekerheid. Onzekerheden in het proces horen bij complexiteit. Interactieve Uitvoering is het balanceren tussen teveel en te weinig onzekerheden. Het werd gesymboliseerd in het grensgebied van orde en chaos (figuur 4.6). In dat grensgebied wordt complexiteit gehanteerd. Er moeten daar keuzes gemaakt worden voor de randvoorwaarden waarbinnen kan worden gewerkt. De deelnemers moeten het gevoel hebben dat de onzekerheden hanteerbaar zijn en er voldoende mogelijkheden zijn om andere onzekerheden in het verloop van het proces weg te nemen (leerprocessen door onderzoek, interactie met anderen of door zelf te handelen).

De mate van acceptatie van onzekerheid wordt gevormd door twee aspecten. Ten eerste, de gehanteerde bestuurstijl en de mate van participatie van belanghebbenden. Ten tweede, de manier van omgaan met weerstand in het proces.

Ronde 5: Analyse van de effecten van elementen van Interactieve Uitvoering op het procesverloop

In de laatste analyseronde wordt gekeken hoe de mate van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering de interacties en actoreigenschappen in het proces beïnvloedden. Op deze manier wordt geanalyseerd of er patronen te herkennen zijn in de relatie tussen de mate van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering, actoreigenschappen en het procesverloop. Deze laatste ronde van analyse draagt bij aan het opbouwen van een sterke argumentatie voor de verklaring van het procesverloop en de invloed daarop van elementen van Interactieve Uitvoering.

5.4 Een quasi-experiment en spelsimulatie

Spelsimulaties worden gebruikt om enerzijds te leren van en anderzijds te leren over bepaalde problemen en situaties. Ook in dit onderzoek stond deze tweedeling aan de basis van het ontwerp van het simulatiespel. Enerzijds als onderzoeksmethode om te leren over beleidsuitvoering, anderzijds diende het spel ook een leerzame ervaring op te leveren voor de studenten die meewerkten aan het experiment.

Bij het gebruik van een simulatie wordt er in eerste instantie een model gemaakt van de werkelijkheid. Tijdens het spelen wordt er geleerd van het model. Vervolgens worden de leerervaringen vertaald naar de werkelijkheid (Peters, Vissers, & Heijne, 1998). Het model van het spel is gebaseerd op de ervaringen uit de andere casussen (Eperbeken, Vaassense Beken en Collendoorn).

De spelsimulatie voldoet niet aan alle kenmerken van het klassieke experiment; het is een quasi-experiment (Cook & Campbell, 1979; Verschuren & Doorewaard, 1999; Hommes, 2008). Zo is er bijvoorbeeld niet een heel specifieke interventie die wel in het ene en niet in het andere spel optreedt. Er is een verschil in brede benaderingswijze, serieel of



Gebaseerd op: Peters, Vissers & Heijne (1998)

Figuur 5.2: Ontwerpen, spelen en vertalen van een spelsimulatie

volgens Interactieve Uitvoering; een verschil van diverse specifieke aspecten tegelijk. Ook is de context niet zo sober mogelijk gehouden, maar juist van veel realistische kenmerken voorzien. Dit veroorzaakt minder interne validiteit. Echter, de rijke inhoud van het spelmodel leidt wel tot een meer levensecht resultaat en dat is gunstig voor de externe validiteit van de resultaten.

Het simulatiespel heeft (met de genoemde kanttekeningen) een experimentele opstelling. Alle factoren zijn voor aanvang van het uitvoeringsproces gelijk. Het spel dient een geldige weerspiegeling van de werkelijkheid te zijn om er conclusies uit te kunnen trekken. Een geldig spelontwerp is gebaseerd op drie principes (Peters, Vissers, & Heijne, 1998):

1. reductie,
2. abstractie,
3. symbolisatie.

Reductie betekent dat er een selectie van elementen uit de realiteit wordt opgenomen in het spelmodel. De factoren uit de werkelijkheid die als relevant worden beschouwd komen in het spel, andere factoren blijven eruit. Abstractie betekent dat de opgenomen elementen en de relaties niet zo gedetailleerd zijn als in werkelijkheid. Complexiteit wordt bewust vereenvoudigd in het spel. Symbolisatie houdt in dat de elementen van de werkelijkheid worden omgevormd tot een nieuwe (symbolische) werkelijkheid (scenario, rollen, regels en symbolen). Deze elementen maken het spel. Sommige spelelementen kunnen een exacte weergave van de werkelijkheid nabootsen, maar andere elementen ondergaan een metamorfose. Fouten in het ontwerp van het simulatiespel vormen een bedreiging voor validiteit. Met andere woorden, de geldigheid van de conclusies over de werkelijkheid vallen en staan bij de representatieve waarde van het spelontwerp. Raser (1969) stelt vier criteria voor de validiteit van spelsimulaties:

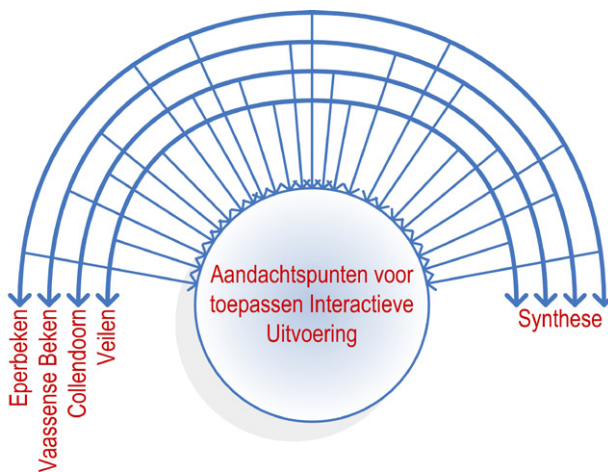
1. psychologische realiteit,
2. structuurvaliditeit,
3. procesvaliditeit,
4. voorspellende validiteit.

De psychologische realiteit houdt in dat de spelers het spel ervaren als een goede weerspiegeling van de werkelijkheid. Voor de structuurvaliditeit geldt dat een spel valide is naar mate de structuur (de theorie en aannames waarop het spel gebouwd is) gelijkenis vertoont met de werkelijkheid. Dat betekent dat in de abstractie van het spel de belangrijkste elementen (rollen, informatie, hulpmiddelen, relaties, scenario) zoveel mogelijk gelijkenis vertonen met de werkelijkheid. Procesvaliditeit houdt in dat het spel valide is wanneer de waargenomen processen in het spel gelijkenis vertonen met waargenomen processen in de werkelijkheid. Denk hierbij aan onderhandelingen over grondaankoop, overleg tot samenwerking of het delen van specifieke informatie. Het laatste criterium voor validiteit is de voorspellende validiteit. Hiermee doelt Raser op de nauwkeurigheid van de uitkomsten van het spel. Is het mogelijk om aan de hand van de uitkomsten van het spel nauwkeurige voorspellingen te doen over de werkelijkheid? De voorspellende validiteit van een spel kan gecontroleerd worden door uitvoeringsprocessen uit het verleden te reconstrueren in het spel. De resultaten uit het spel worden vergeleken met het werkelijke proces. Wanneer deze “achteraf voorspelling” gelijkenis vertoont met de werkelijkheid mogen we meer vertrouwen hebben in de voorspellende waarde van het spel voor toekomstige processen.

De specifieke methodologie van de spelsimulatie is uiteengezet in hoofdstuk 9. Dat komt het begrip van de opstelling en de uitkomsten van het simulatiespel ten goede.

5.5 Naar een synthese

Vanuit het hele spectrum van mate van succes en van mate van toepassen van Interactieve Uitvoering, kunnen lessen worden geleerd die bijdragen aan het toepassen van het concept



Figuur 5.3: Vanuit de synthese van leerelementen van het hele spectrum van variatie tussen de casussen volgen de aandachtspunten

Interactieve Uitvoering in de praktijk. Uit de bestudeerde casussen en de spelsimulatie worden allerlei leerelementen verkregen. Het doel van de synthese van leerelementen is om aandachtspunten te ontwikkelen voor de toepassing van Interactieve Uitvoering. Diversiteit in de casussen biedt meerwaarde voor het genereren van verschillende aandachtspunten.

Uit de leerelementen van de afzonderlijke casussen zijn mogelijk patronen te ontdekken, maar ook unieke leerelementen kunnen een belangrijke bijdrage leveren voor het toepassen van Interactieve Uitvoering in de praktijk. Alle leerelementen, van successen tot mislukkingen en van traditionele elementen tot interactieve, staan aan de basis van hoofdstuk 10, Synthese en reflectie. Hier worden vanuit de synthese van de leerelementen verschillende aandachtspunten ontwikkeld voor het toepassen van Interactieve Uitvoering.

Op basis van de afzonderlijke casussen en de synthese van de verschillende leerelementen worden algemene conclusies getrokken ten behoeve van het beantwoorden van de onderzoeksvragen (hoofdstuk 11, Conclusies: leren van de praktijk).

5.6 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk werd het conceptueel raamwerk gepresenteerd voor de analyse van de casussen uit hoofdstuk 6 t/m 8. Er is een beschrijving gegeven van de casusselectie, de dataverzameling en de interne casusanalyse. Er is een korte beschrijving gegeven van spelsimulaties als onderzoeksmethode ter ondersteuning van de spelsimulatie Veilen (hoofdstuk 9).

Dit hoofdstuk schetste de methodologie van dit proefschrift om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag. Dit onderzoek heeft als doel om inzichten te verkrijgen in de gevolgen van de uitvoeringstrategie Interactieve Uitvoering op het procesverloop en de procesuitkomsten, waarbij het uitvoeringsproces wordt beschouwd als een sociaal interactieproces. In het kwalitatieve casuonderzoek biedt de Contextuele Interactietheorie een theoretische grondslag voor het bestuderen van het gedrag van de deelnemers in het proces. Figuur 5.1 toont het conceptueel raamwerk voor de analyse van casussen op basis van de beschreven theorieën uit de voorgaande hoofdstukken. Deze toont ook de variabelen van het onderzoek zoals beschreven in het afgelopen hoofdstuk.

Ter aanvulling op de casussen in het veld wordt ook een spelsimulatie gepresenteerd. Uit beide onderzoeksmethoden kunnen waardevolle inzichten voortkomen. Ze vullen elkaar aan in de zoektocht naar antwoorden op de onderzoeksvraag.

De leerelementen uit de casussen en de spelsimulatie zullen worden gebruikt voor de ontwikkeling van aandachtspunten voor de toepassing van Interactieve Uitvoering (hoofdstuk 10). In de nu volgende hoofdstukken wordt de interne casusanalyse toegepast, zoals in dit hoofdstuk is gepresenteerd.

Deel 2

Praktijk

6 Eperbeken: interacties in een oorspronkelijk traditioneel gepland uitvoeringsproces

“Het zal u duidelijk zijn dat de molen niet kan draaien als er te weinig water op het waterrad valt.”

Eigenaren Kopermolen, Epe
(uit inspraakreactie, 16 november 1996)

6.1 Inleiding

De quote van de titelpagina stelt dat wanneer het water niet stroomt, het waterrad ook niet draait. Het één volgt op het ander, zoals in de traditionele aanpak van uitvoering. Als er belemmeringen optreden in de planvorming, dan heeft dat direct gevolgen voor de realisatie. We kunnen ook uit de quote halen dat men in veel gevallen afhankelijk is van anderen om de eigen doelstellingen te realiseren.

De eerste van de drie onderzochte casussen is het project BOP Eperbeken van Waterschap Veluwe. In dit uitvoeringsproces werd in eerste instantie een traditionele aanpak van uitvoering gehanteerd. Omdat de realisatie van de maatregelen moeizaam verliep, werd er in de eindfase van de realisatiefase een andere aanpak van uitvoering gehanteerd. Deze aanpak toonde overeenkomsten met de aanpak van Interactieve Uitvoering.

In paragraaf 6.2 wordt een inleiding gegeven in het project BOP Eperbeken. In paragraaf 6.3 wordt de aanpak van het uitvoeringsproces beschreven zoals dat op voorhand was gepland. Het verhaal van het uitvoeringsproces wordt vervolgens in tweeën gesplitst: het plan- en besluitvormingsproces en het realisatieproces. Paragraaf 6.4 beschrijft het verhaal van het plan- en besluitvormingsproces en in paragraaf 6.5 wordt het procesverloop geanalyseerd op basis van de actoreigenschappen van de Contextuele Interactietheorie.

Paragraaf 6.6 beschrijft vervolgens het verhaal van het realisatieproces en paragraaf 6.7 toont de analyse. In de verhalen en analyses wordt ingezoomd op de cruciale interacties en factoren in het proces. In paragraaf 6.8 wordt de wisselwerking en invloed van de context op het proces en de deelnemers beschreven. In paragraaf 6.9 wordt gekeken en gescoord in welke mate de elementen van Interactieve Uitvoering aanwezig waren in het proces. Vervolgens wordt er in paragraaf 6.10 verder ingegaan op de effecten van de mate van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering op de interactieprocessen. Omdat dit onderzoek onder andere tot doel heeft om aanbevelingen te doen ten opzichte van de toepassing van het concept Interactieve Uitvoering worden er in paragraaf 6.11 een aantal leerelementen beschreven. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting en conclusies (6.12).

6.2 Het project BOP Eperbeken

Op de randen van het Veluwe massief ontspringen op de hellingen allerlei beken en sprengen⁷. De meerderheid van de beken en sprengen op de Veluwe zijn in het verleden aangelegd en verlegd ten behoeve van de watervoorziening van watermolens. In de zeventiende en achttiende eeuw kende de Veluwe een levendige industrie met bijna 200 watermolens. Schoon kwelwater dat gewonnen werd op de hellingen van het massief voorzagen de beken van permanente waterstromen. De industrialisatie van de negentiende eeuw betekende het einde voor de Veluwse watermolenindustrie. Veel watermolens en bijbehorende sprengen raakten in verval. Er zijn rondom Epe nog twee molens in het gebied aanwezig.

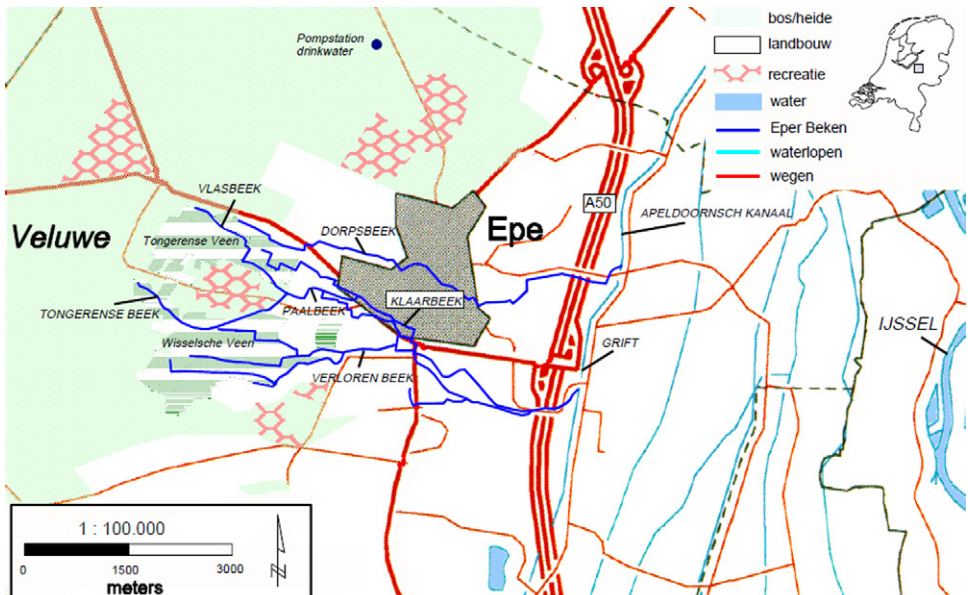
7 Sprengen zijn gegraven beken, de sprengkop is de bron van de beek. Deze is op de helling van het Veluwe massief gegraven op een punt waar het heldere grondwater naar het oppervlak kwelt. Het biedt een constante stroom van helder en schoon water aan de molenplaatsen, waar het in het verleden gebruikt werd voor aandrijving van de molen en productieprocessen (kopermolens, papiermolens, wasserijen) (zie voor een uitgebreid overzicht: Menke, Renes, Smid, & Stork, 2007)

De sprengen en beken vormen een opvallende ingreep van de mens in de omgeving. Ze zijn het resultaat van een bijzondere periode van Veluwe nijverheid en worden daarom in cultuurhistorisch perspectief als zeer waardevol beschouwd. Door de goede waterkwaliteit zijn de sprengen en beken ook een biotoop voor bijzondere beekflora en -fauna. Ze zijn daarom ook van belangrijke ecologische waarde.

In de jaren '70 van de vorige eeuw startte de Stichting ter behoud van de Veluwe Sprengen en Beken (in het vervolg bekenstichting genoemd) met het onderhoud van de beken en sprengen. Waterschap Veluwe⁸ is sinds 1984 beheerder van de Veluwe sprengen en beken. Met het Rijk en de Provincie Gelderland is afgesproken om de potentiële waarden die in de bekenclusters aanwezig zijn te herstellen. Hiervoor stelt het waterschap het zogenoemde Beheers- en Onderhoudsplan (BOP) op.

Het BOP geeft aan in welke richting de specifieke sprengen en beken moeten ontwikkelen. Het beschrijft de noodzakelijke maatregelen voor de ontwikkeling van een duurzaam watersysteem. De integrale waterprojecten moeten gericht zijn op cultuur, ecologie, waterbeheer en recreatie.

Het project BOP Eperbeken is een beekherstelproject van een bekensysteem rond de plaats Epe (zie figuur 6.1). Het bekensysteem telt zes beken: de Vlasbeek, de Paalbeek, de Klarbeek, de Dorpsbeek⁹, de Tongerense Beek en de Verloren Beek. Het stroomgebied



Bron: Verbeek (1997)

Figuur 6.1: Ligging gebied project BOP Eperbeken

- 8 Waterschap Veluwe is in 1997 ontstaan uit een fusie tussen waterschappen Oost-Veluwe en Noord-Veluwe en zuiverschap Veluwe. Vanaf 1984 tot de fusie en reorganisatie viel het watersysteem Eperbeken onder beheer van Waterschap Oost-Veluwe.
- 9 Wordt ook Dorpsbeek genoemd, maar wordt in dit proefschrift als Dorpsbeek aangeduid.

strekt zich uit van de veengebieden ten westen van Epe (Tongerense en Wisselsche Veen) tot Het Apeldoorns Kanaal en de Grift. De veengebieden behoren deels tot de ecologische hoofdstructuur (Natura2000).

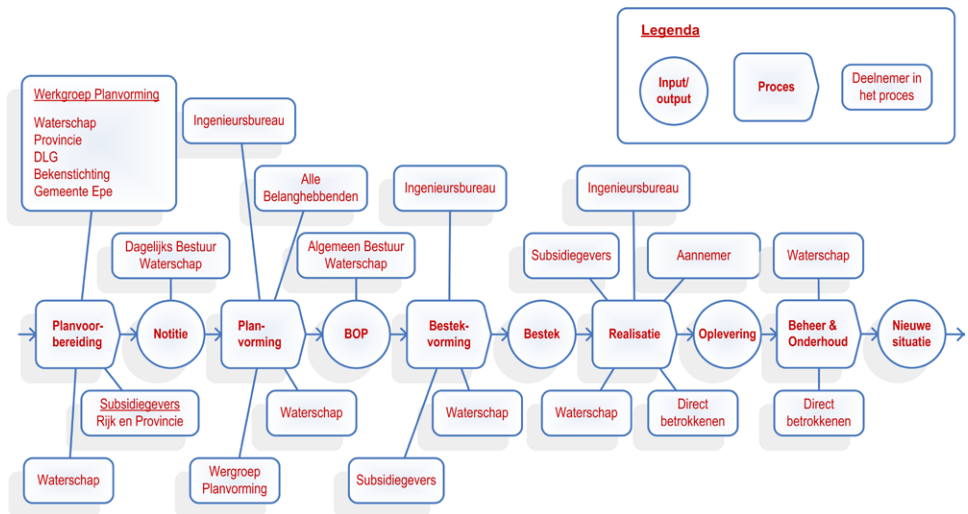
Het beekherstelproject is onderdeel van het overkoepelende project Waterhuishouding Veluwe, waarin alle Veluwse sprengen en beken zijn opgenomen. Het beekherstelproject moest samen met kleinschalige natuurontwikkeling in en langs de beken zorgen voor herstel van de bijzondere waarden van de Veluwse sprengen en beken.

Het beekherstelproject verliep parallel aan het project Integraal Water-/Milieuproject Eperbeken (dit project is uitvoerig beschreven door Verbeek, 1997). Het beekherstelproject maakte geen onderdeel uit van dit Integraal Water-/Milieuproject, maar was er wel mee verbonden vanwege de waterhuishoudkundige opgaven. Zo is het afkoppelen van een riooloverstort een maatregel die binnen een beekherstelproject zou passen, maar is in deze situatie een afzonderlijk deelproject van het Integraal Water-/Milieuproject. In 1994 startte het waterschap met de ontwikkeling van het Beheer- en Onderhoudsplan Eperbeken (Waterschap Oost-Veluwe, 1994).

6.3 Hoe het project stapsgewijs gepland was

Het uitvoeringsproces van het project Eperbeken had een opzet die vergelijkbaar was met het traditionele proces zoals dat is beschreven in hoofdstuk 2. De werkgroep Procedure Sprengen en Bekken (1990) had een stappenplan opgesteld voor de uitvoering van beekherstelprojecten. De opzet van deze traditionele aanpak is weergegeven in figuur 6.2 als input-outputproces (vgl. Bressers, 1983).

Het stappenplan voor de uitvoering is weergegeven in procesmodellen (figuur 6.3 t/m 6.6). Het beschrijft hoe de uitvoering van planvoorbereiding tot en met oplevering idealiter



Figuur 6.2: Proces integrale waterplannen Waterschap Veluwe

hoorde te verlopen.

Figuur 6.2 toont het proces van planvoorbereiding tot en met beheer en onderhoud. Het uitvoeringsproces bestaat uit subprocessen met subuitkomsten. De uitkomst van het ene subprocess is de input voor het volgende.

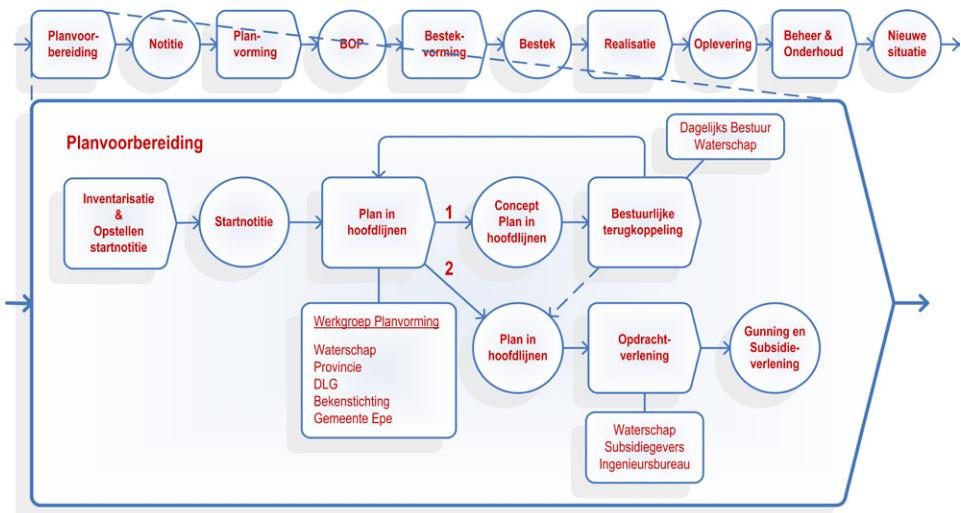
De geplande tijd voor het gehele beekherstelproject was ongeveer 4 jaar. Waarvan er ongeveer 6 maanden stonden voor de realisatiefase. Het project eindigde na oplevering van het werk. Hierna komt het projectgebied in een fase van beheer en onderhoud terecht.

Fase 1: Planvoorbereiding

De planvoorbereiding start met een inventarisatie van het projectgebied. Hierin beschrijft het waterschap met behulp van lengte- en dwarsprofielen de onderhoudstoestand.

Om de potenties van het projectgebied te kunnen aangeven, worden er diverse stappen ondernomen. Allereerst wordt een veldonderzoek en een literatuurstudie verricht naar de waterhuishouding en de aanwezige flora en fauna. Ook wordt er onderzoek gedaan naar de bodemkwaliteit van de sprengen en beken. Tot slot worden elementen met betrekking tot cultuurhistorie, ruimtelijke ordening, recreatie en landschap van het projectgebied beschreven.

Na de inventarisatie wordt de startnotitie opgesteld. Dit vormt de input voor het plan op hoofdlijnen. Op basis van de knelpunten, de inventarisatie en bilateraal overleg met deskundigen en leden van de werkgroep Planvorming wordt de probleemstelling geformuleerd. Aan de hand daarvan worden de doelstellingen en de functies van het gebied beschreven. Een voorstel wordt ingediend tot het instellen van een klankbordgroep. Vervolgens wordt een akkoordverklaring opgesteld voor het plan op hoofdlijnen door de werkgroep Planvorming. De klankbordgroep wordt hierbij geraadpleegd. Binnen het



Figuur 6.3: Deelprocessen planvoorbereiding

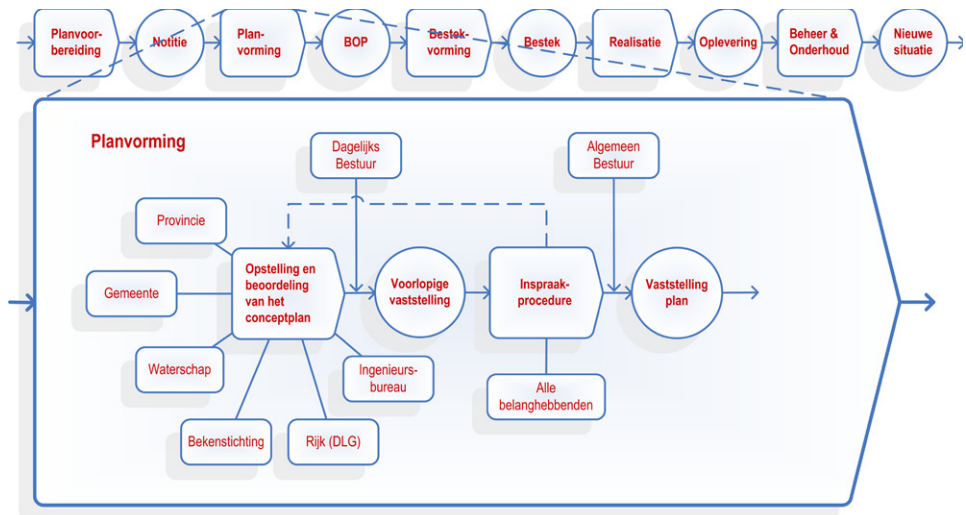
waterschap vindt vervolgens een bestuurlijke terugkoppeling plaats, waarbij wordt nagegaan of het plan ondersteund wordt door het dagelijks bestuur van het waterschap (dijkgraaf en heemraden). Wanneer dit niet het geval is, wordt er een bestuurlijk overleg georganiseerd. Na de bestuurlijke terugkoppeling wordt een voorstel gemaakt om krediet te verstrekken voor de planvormingfase.

Vervolgens verleent het waterschap de opdracht. Ingenieursbureaus kunnen offertes uitbrengen op de opdracht. De subsidiegevers, het Rijk en de Provincie, keuren de gunning goed en zeggen subsidie in de plankosten toe waarna het proces in de planvormingfase terecht komt.

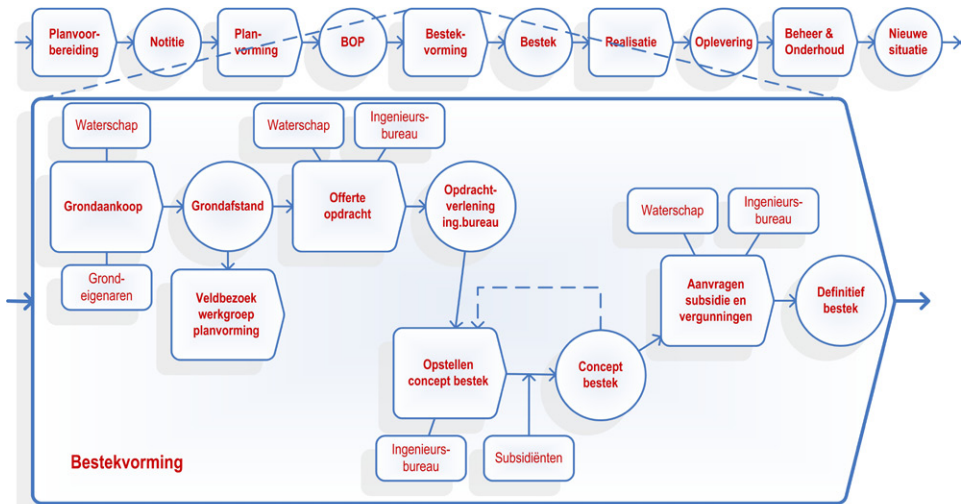
Fase 2: Planvorming

Het waterschap stelt samen met een ingenieursbureau een conceptplan op. Dit is gebaseerd op gegevens uit de planvoorbereiding. Het conceptplan wordt vervolgens besproken in de werkgroep Planvorming en van commentaar voorzien door de klankbordgroep. Naar aanleiding van het commentaar wordt een definitief plan opgesteld. Dit plan wordt voorlopig vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap. Het wordt gedurende een maand ter inzage gelegd (meestal het waterschapshuis en het gemeentehuis). Tijdens deze periode organiseert het waterschap een voorlichtingsavond om het plan toe te lichten. Belanghebbenden krijgen daarnaast de gelegenheid om hun gemotiveerde opvatting schriftelijk kenbaar te maken, waarbij ze kunnen verzoeken hun opvatting ook mondeling toe te lichten. Het dagelijks bestuur stelt de inspraaknotitie vast en overhandigt het plan aan het algemeen bestuur voor vaststelling. Het plan wordt tijdens een vergadering van het algemeen bestuur besproken (bezwaarschriften) en vastgesteld. Het algemeen bestuur stelt na vaststelling krediet beschikbaar voor het opstellen en realiseren van het bestek.

Het waterschapsbestuur maakt de vaststelling van het plan bekend en legt het voor zes



Figuur 6.4: Deelprocessen planvorming



Figuur 6.5: Deelprocessen bestekvorming

weken ter inzage. Hierbij wordt vermeld dat belanghebbenden de mogelijkheid hebben om in beroep te gaan bij Gedeputeerde Staten. Wanneer hier gebruik van wordt gemaakt, bestaat de mogelijkheid om binnen zes weken na het besluit van Gedeputeerde Staten in beroep te gaan bij de rechtbank. Na deze periode van inzage en eventueel beroep stuurt het waterschap het plan ter instemming naar de Provincie en DLG (het Rijk).

Fase 3: Bestekvorming

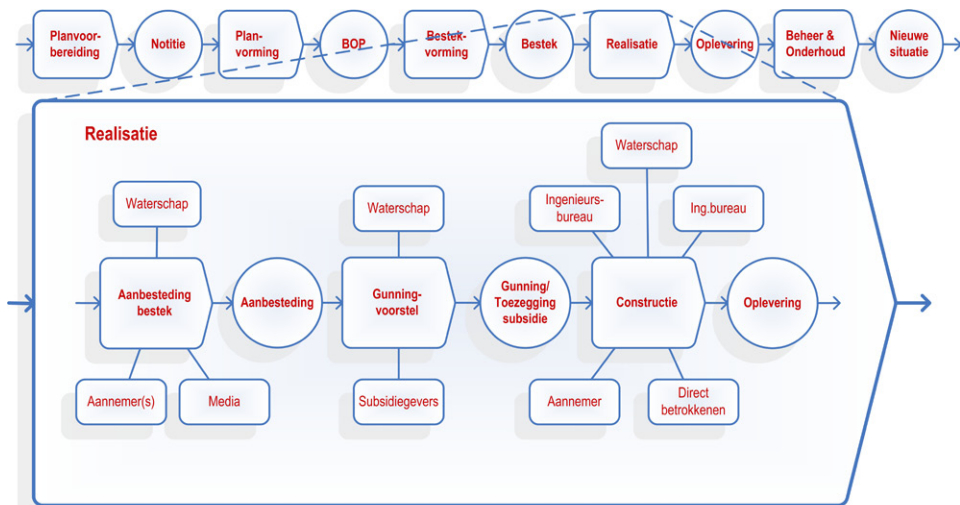
In deze fase wordt het plan omgevormd tot een bestek (constructieplan). Het bestek wordt gemaakt door het waterschap in samenwerking met een ingenieursbureau. Deze fase neemt bijna een jaar in beslag.

Het waterschap stelt ten eerste de grondafstand op. Het stelt de kadastrale gegevens in het projectgebied samen en onderhandelt met de grondeigenaren over grondaankoop.

Het waterschap vraagt offertes aan en verstrekt de opdracht. De werkgroep Planvorming brengt wederom een veldbezoek. Het ingenieursbureau stelt hierna een conceptbestek op. De subsidiegevers (Provincie en Rijk) beoordelen het conceptbestek. Het geleverde commentaar van de subsidiegevers wordt vervolgens verwerkt door het waterschap in een definitief bestek. Het waterschap vraagt de benodigde vergunningen en subsidie aan.

Fase 4: Realisatie

Dit is de werkelijke uitvoering van het project. Het waterschap plaatst een advertentie met inlichtingen en een aanbesteding van het bestek in een bouwvakblad of benadert meerdere aannemers die gespecialiseerd zijn in ecologisch herstel. Het waterschap stelt daarnaast een gunningvoorstel op en vraagt instemming van de subsidiegevers voor het bestek en de gunning. De subsidiegevers stemmen vervolgens in met het bestek en zeggen de subsidie



Figuur 6.6: Deelprocessen realisatie

definitief toe.

Het waterschap verleent de opdracht aan een aannemingsbedrijf dat het bestek zal uitvoeren. Het waterschap verzorgt vervolgens in het projectgebied voor de voorlichting over de uitvoering. Tijdens de realisatie wordt het coördinatieoverleg Uitvoering opgericht waarin de deelnemers van de werkgroep Planvorming op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen in het veld. Na afronding van de werkzaamheden wordt het project opgeleverd. Het waterschap stelt samen met de subsidiegevers het proces-verbaal van oplevering op. De subsidiegevers betalen de ingediende declaraties van het waterschap. Met de betaling van de declaraties is het project afgerond.

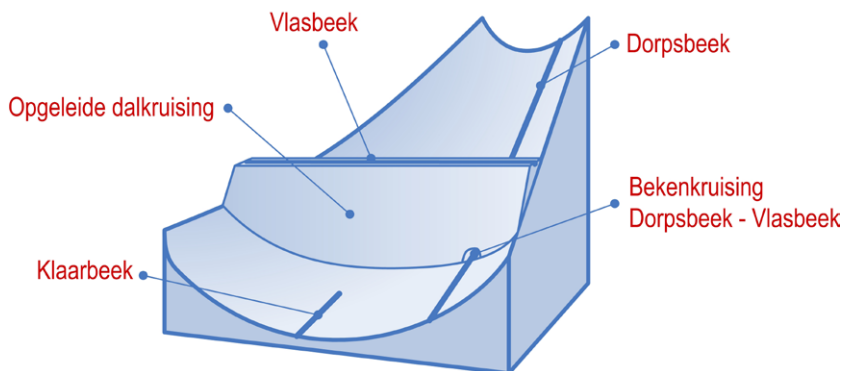
Het stappenplan van de werkgroep Procedure Sprengen en Beken stopt hier.

Fase 5: Beheer en Onderhoud

Het proces gaat door in de beheer- en onderhoudsfase waar sociale interactieprocessen tussen de beheerder en de direct betrokkenen het watersysteem verder sturen in een bepaalde nieuwe toestand.

De weergegeven uiteenzetting van projectfasen laat zien dat het traditionele proces van beleidsuitvoering van integrale waterprojecten zeer sequentieel verloopt, maar tegelijkertijd ook zeer complex is. Het hele proces wordt gekenmerkt door een veelheid aan deelnemers en deelprocessen. Sommige deelnemers zijn het gehele proces betrokken bij het project, andere tijdelijk.

In de komende paragrafen worden de verhalen verteld over het daadwerkelijke verloop van het proces. Er is daarbij ingezoomd op cruciale (deel)processen die van invloed waren op het procesverloop. Het eerste verhaal gaat over het verloop van de planvormingfase (6.4). Het tweede over de realisatiefase (6.6).



Figuur 6.7: Schematische weergave van opgeleide dalkruisende Vlasbeek en bekenkruising Dorpsbeek – Vlasbeek

6.4 Planvorming, inspraak en het besluit over de dalkruisende opgeleide Vlasbeek

Tijdens het bestuderen van het plan- en besluitvormingsproces van project beekherstel Eperbeken viel een uniek deelproces op. Dit is het deelproces van de plan- en besluitvorming over de bekenkruising van de Dorpsbeek en dalkruisende opgeleide Vlasbeek¹¹. De kruising van de Dorpsbeek en de Vlasbeek is om twee cultuurhistorische redenen een bijzonder fenomeen binnen het herinrichtingsproject Eperbeken. Ten eerste, omdat een kruising van twee beken een uniek verschijnsel is in het bekenlandschap rondom Epe. Ten tweede, omdat de Vlasbeek na het kruisen van de Dorpsbeek ook opgeleid wordt en een dal overdwars passeert (zie figuur 6.7 t/m 6.9).

Het is ook om een andere reden bijzonder. Het is het eerste en enige sprengen- en bekenproject waar door middel van een beroepsprocedure via de provincie planwijziging heeft plaatsgevonden. In deze paragraaf wordt het verhaal van de casus verteld, dat vervolgens in de volgende paragraaf met behulp van de Contextuele Interactietheorie wordt geanalyseerd.

In de projectgroep Planvorming van het beekherstelproject zaten vertegenwoordigers van Waterschap Veluwe (projectleider), het Rijk (DLG), de provincie Gelderland, de gemeente Epe en de bekenstichting. Omdat het waterschap, de provincie en de bekenstichting cruciale actoren in dit proces zijn, volgt eerst een korte beschrijving van hen.

Het waterschap

Het waterschap is uitvoerder en initiator van het project. Het waterschap heeft de plicht voor de bekensystemen een beheersplan op te stellen. Dat betekent in de praktijk dat voor deze bekensystemen herstelprojecten worden opgezet. Een belangrijk element hierbij is dat de sprengen en beken een verbeterde ecologische kwaliteit krijgen (veel beken dienen tegenwoordig aan het Hoogste Ecologisch Niveau te voldoen). Vanwege de grote

¹¹ In een opgeleide beek wordt door menselijk ingrijpen het water op een hoger niveau gehouden. De beek ligt in kaden boven het maaiveld. De bodem van een opgeleide beek is bekleed met leem, zodat het water niet uitspoelt.



Figuur 6.8: Opgeleide Vlasbeek



Figuur 6.9: Kruising Dorpsbeek en Vlasbeek

cultuurhistorische waarde van de beken is het van belang het behoud en herstel van deze waarden af te wegen tegen de (potentiële) natuurwaarden. Deze afweging verschilt van plaats tot plaats. Het waterschap is de uitvoerder en de trekker van het project.

Provincie Gelderland

De Provincie Gelderland is subsidiegever en toezichthouder van de beekherstelprojecten die door Waterschap Veluwe worden uitgevoerd. In 1984 hebben de Provinciale Staten reglementen opgesteld die het waterschap verplichtte tot het ontwikkelen van BOP's. In de subsidieregelingen voor de uitvoering van het sprengen- en bekenprogramma is vastgelegd dat het Rijk 50%, de Provincie Gelderland 25% en het Waterschap Veluwe 25% van de kosten van deze projecten financiert. De BOP's moeten gericht zijn op cultuur, ecologie, waterbeheer en recreatie. De beekherstelprojecten moeten in 2013 gerealiseerd zijn.

In de beginfase (midden jaren tachtig) had de provincie nog weinig vertrouwen in het waterschap met betrekking tot de bescherming van de ecologie van de bekensystemen. De provincie heeft toen de werkgroep sprengen & beken opgezet om de procedures te ondersteunen. De provincie neemt deel in de werkgroepen tijdens de planvormingfase en neemt afstand tijdens de realisatiefase.

De Bekenstichting

De Bekenstichting werd opgericht door actieve burgers in 1979 om de Veluwse sprengen en beken weer in hun oude glorie te herstellen. In de beginjaren hebben vrijwilligers van de stichting onderhoud gepleegd aan de verwaarloosde bekensystemen. Toen in 1984 de verantwoordelijkheid van het beheer en onderhoud van de sprengen en beken bij het waterschap kwam te liggen, veranderde ook de functie van de stichting. De stichting heeft

in plaats van een onderhoud- en beheerfunctie nu een adviserende taak in de planvorming van de beheers- en onderhoudsplannen van Waterschap Veluwe. De stichting heeft als doelstellingen het in stand houden en herstellen van de Veluwse sprengen, beken en vennen, evenals de omgeving waarin ze voorkomen. Waar gewenst wil ze de oorspronkelijke opzet herkenbaar houden. De stichting vraagt in zo groot mogelijke kring aandacht voor de rijkdom van flora- en fauna in en langs de watersystemen, de cultuurhistorische waarden van de sprengen en beken, watermolens en waterpartijen en de landschappelijke, ecologische en recreatieve waarden van water op de Veluwe.

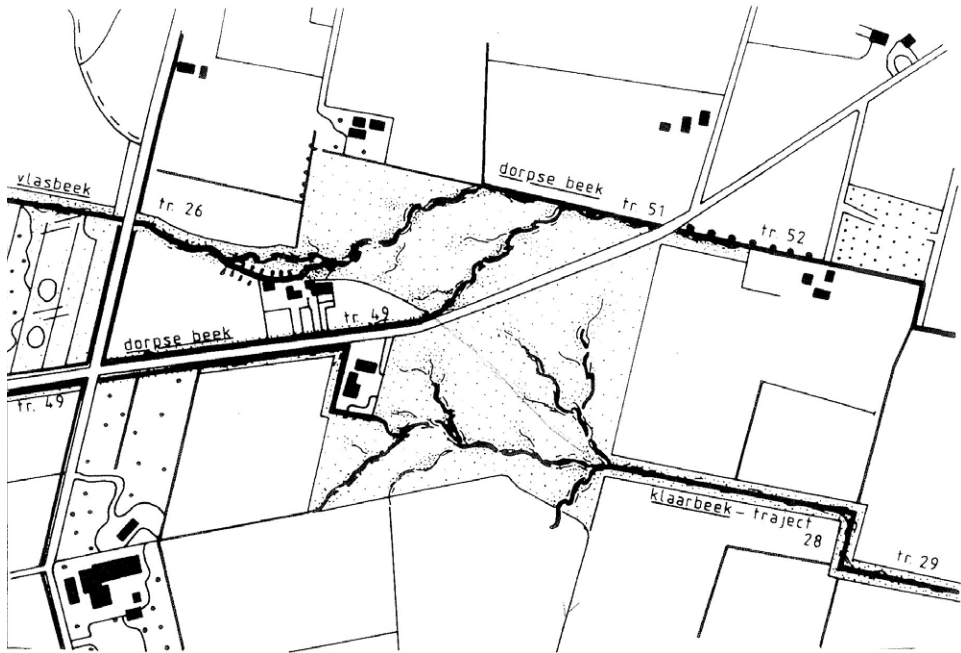
In het plan van het beekherstelproject was een samenvoeging van de Dorpsbeek en de Vlasbeek opgenomen. De Vlasbeek stroomt over het dal naar de Paalbeek toe. Daarbij kruist zij de Dorpsbeek. Door de samenvoeging zou het opgeleide dalkruisende deel van de Vlasbeek vervallen. Het verwijderen van het opgeleide traject zou ruimte creëren in het dal om de bron van de Klarbeek “natuurlijker” in te richten. De Vlasbeek en de Dorpsbeek zouden samengevoegd worden in een natuurontwikkelingszone, zie Figuur 6.10.

Het waterschap beargumenteerde dat de Dorpsbeek richting het dorp te weinig water voerde. Vanuit ecologisch, esthetisch en stedenbouwkundig perspectief was het beter om de beek meer watervoerende dagen te geven. Het zou logisch zijn om de Vlasbeek met de Dorpsbeek samen te voegen omdat deze elkaar kruisen. Er zou zo ook ruimte vrijkomen voor natuurontwikkeling.

Ondanks het unieke cultuurhistorische element van kruising in het bekensysteem is er in het plan gekozen voor het samenvoegen van de beken ter bevordering van de ecologische kwaliteit en belevingskwaliteit van de Dorpsbeek. Er is tijdens het planvormingsproces geen prioriteit gegeven aan de cultuurhistorische waarde van dit kunstwerk. De vertegenwoordiger van de bekenstichting gaf tijdens het planproces aan dat hij (en de stichting) het oneens was met de opname van deze maatregel in het plan, vanwege de cultuurhistorische waarde. De samenvoeging is desondanks opgenomen in het conceptplan dat ter inspraak is voorgelegd, waardoor er verondersteld mocht worden dat dit element goedgekeurd was door de klankbordgroep.

Het ontwerpplan lag vanaf 4 maart 1996 voor zes weken ter inzage op het waterschapshuis en het gemeentehuis van Epe. Uit de archieven van waterschap en provincie blijkt dat 13 betrokkenen (personen of organisaties) hiervan gebruik hebben gemaakt. Tien dagen later organiseerde het waterschap een voorlichtingsbijeenkomst in Epe.

Op 25 maart ontving het waterschap van de bekenstichting een brief waarin zij oproept het plan te herzien op het punt van het vervallen van de Vlasbeek en de bekenkruising. Het waterschap ontving van de eigenaren van de Kopermolen, die stroomafwaarts staat van de Vlasbeek, en de stichting Geldersch Landschap brieven van gelijke strekking. De eigenaren van de Kopermolen waren bang dat ze bij een verminderde watertoever de mogelijkheid op subsidie voor de restauratie van de molen verloren. Het waterschap reageerde op 18 september van datzelfde jaar, maar liet het plan ongewijzigd. Het plan werd op 14 oktober ongewijzigd vastgesteld door het Algemeen Bestuur van het waterschap. Na de vaststelling ontvingen de personen en organisaties die van de inspraakprocedure gebruik hebben gemaakt een brief van het waterschap. Deze attendeerde hen op de mogelijkheid om in



Bron: Waterschap Oost-Veluwe (1994)

Figuur 6.10: Voorgestelde ontwikkelingsrichting voor de bovenloop van de Klarbeek, Vlasbeek en Dorpsbeek.

beroop te gaan tegen de vaststelling bij de Provincie Gelderland. Het waterschap diende ook een verzoek in van goedkeuring bij Gedeputeerde Staten van Gelderland.

De drie bezwaarmakers dienden in december 1996 beroep in. Ondanks dat de provincie niet verplicht was de bezwaren te horen om het plan goedkeuring te verlenen, werden de bezwaarmakers uitgenodigd om hun bezwaar tijdens een veldbezoek toe te lichten. Gelijktijdig werd de beslissing genomen om de goedkeuring van het BOP Eperbeken met 12 weken uit te stellen tot uiterlijk 14 mei 1997.

In april 1997 schreef de ambtenaar van de Provincie (tevens de vertegenwoordiger van de Provincie in de werkgroep Planvorming) een brief naar de Provinciale Commissie Milieubeheer en Waterhuishouding. Hij maakte hierin duidelijk dat er op basis van de Gelderse Molenverordening geen vergunning verleend mocht worden voor het vervallen van de opgeleide Vlasbeek. De molenverordening is van toepassing op watermolens en hun omgeving. Ten aanzien van de Kopermolen wordt met de omgeving onder andere het watertoevoerende systeem bedoeld. De opgeleide Vlasbeek en de Kopermolen vormen samen een waardevol cultuurhistorisch element in het Eperbeken systeem. Op basis van de molenverordening kon de provincie geen vergunning verlenen voor uitvoering van dit onderdeel van het plan (Ten Hooven, 1997). De commissie stemde in met een gedeeltelijke goedkeuring van het plan door Gedeputeerde Staten van Gelderland. Op 12 mei werd een ter kennisgevingsbericht verstuurd naar de bezwaarmakers en het Dagelijks Bestuur van het

waterschap. Er werd geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in beroep te gaan en daarmee is dit deelproces van plan- en besluitvorming afgerond.

6.5 Het plan- en besluitvormingsproces nader bekeken

Het beekherstelproject kende een opmerkelijk plan- en besluitvormingsproces, met name doordat via de beroepsprocedure een maatregel is teruggedraaid door deelnemers die het plan mede hebben vormgegeven (provincie en bekenstichting).

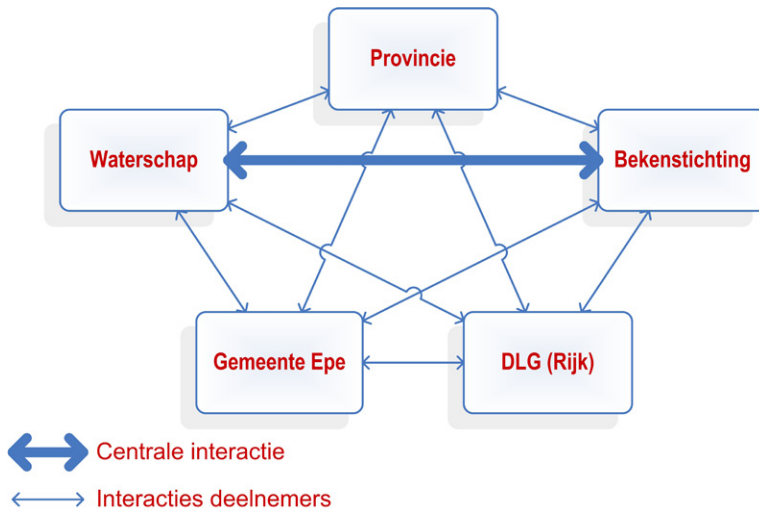
In deze paragraaf wordt een verklaring gegeven voor het verloop en de uitkomst van twee cruciale deelprocessen: het aannemen van de maatregel om de Vlasbeek te laten vervallen en het teruggedraaien van de maatregel in de beroepsprocedure. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een *backward mapping* redenering. Dat betekent dat eerst gekeken wordt naar de uitkomst van het procesverloop en vervolgens naar de interacties en actoreigenschappen. Op basis van de actoreigenschappen motivaties, percepties en capaciteit en macht van de Contextuele Interactietheorie wordt het verhaal geanalyseerd en wordt een verklaring opgebouwd.

6.5.1 Waarom de maatregel het plan haalde

Ondanks dat er meerdere deelnemers betrokken waren in dit proces worden er drie cruciale actoren herkend: het waterschap, de bekenstichting en de provincie. Het waterschap wordt beschouwd als de uitvoerende partij en de bekenstichting als doelgroep. De derde partij is de Provincie Gelderland die als subsidiegever en hogere overheid goedkeuring verleent aan de plannen. Ondanks dat ook de gemeente Epe en DLG vertegenwoordigd waren in de planvormingfase worden zij niet gezien als cruciale actoren in dit specifieke deelproces. Dat geldt in eerste instantie ook voor de provincie, die pas bij het specifieke

Tabel 6.1: Leden projectgroep planvorming en hun doelstellingen

Organisatie	Doelstelling
Waterschap Veluwe	Het waterschap is sinds 1984 verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de Veluwse beken en sprengen en heeft de plicht een beheers- en onderhoudsplan op te stellen. Het waterschap is initiator en trekker van het project.
Provincie Gelderland	De doelstellingen van de provincie voor de Veluwe zijn het realiseren van duurzame en veerkrachtige watersystemen. Het accent ligt voor de Veluwe op het voorkomen van wateroverlast en het behoud en herstel van natuurwaarden.
Gemeente Epe	Het stroomgebied van de cluster Eperbeken ligt in het grondgebied van de gemeente Epe. De gemeente heeft tot taak de waterdoelstellingen door te vertalen in bestemmingsplannen. De gemeente heeft als doelstelling het verbeteren van het watersysteem met behoud van cultuurhistorie.
Dienst Landelijk Gebied	Kernactiviteiten van DLG zijn inrichten, gronden verwerven en overdragen, geldstromen bundelen en stroomlijnen en coördineren. Voor het project Eperbeken beheren zij de subsidie voor het beken- en sprengenprogramma. DLG houdt toezicht op het proces.
Stichting tot Behoud van de Veluwse Sprengen en Beken	De stichting heeft als doelstelling het in stand houden en herstellen van de Veluwse sprengen en beken. Waar gewenst en mogelijk de oorspronkelijke opzet herkenbaar te houden. Rekening moet gehouden worden met ecologische, cultuurhistorische en recreatieve waarden van water op de Veluwe.



Figuur 6.11: Deelnemers planvormingproces (vertegenwoordigers van werkgroep Planvorming)

deelproces van inspraak en beroep cruciaal zal blijken. De doelstellingen van de deelnemers zijn weergegeven in tabel 6.1. Uit het archief van Waterschap Veluwe en gesprekken met deelnemers is verder geen materiaal gevonden waaruit blijkt dat andere direct betrokkenen als doelgroep kunnen worden beschouwd.

In deze paragraaf zal een verklaring gegeven worden waarom de deelnemer instemde met het opnemen van deze maatregel om vervolgens in de volgende paragraaf een verklaring te geven waarom het waterschap de voorgenomen maatregel moest terugdraaien. Uit het verhaal blijkt dat de vertegenwoordiger van de bekenstichting al tijdens het planvormingsproces in de werkgroep had aangegeven tegen de maatregel van het vervallen van de opgeleide Vlasbeek te zijn. Het opnemen van de maatregel komt dan voort uit een proces met de uitkomst “gedwongen coöperatie”. Dat leidt tot de volgende stelling:

De opname van de samenvoeging van de twee beken en het vervallen van de dalkruising was het gevolg van gedwongen coöperatie. De uitvoering van de maatregel werd door de vertegenwoordiger van het waterschap (uitvoerder) als positief beschouwd, maar negatief door de vertegenwoordiger van de bekenstichting. De percepties van de uitvoerder over het systeem, het probleem, het beheer- en onderhoudsplan en de realisatie ondersteunden zijn motivatie voor de realisatie van de maatregel. De vertegenwoordiger van de bekenstichting beschouwde zijn eigen positie binnen de werkgroep in de machtsverhouding als ondergeschikt. Hierdoor werkte de vertegenwoordiger “gedwongen” mee aan de goedkeuring van het plan binnen de werkgroep planvorming.

Het interactieproces wordt in het verloop van deze paragraaf verklaard door de actoreigenschappen motivatie, perceptie en capaciteit en macht van de deelnemers ten opzichte van het opnemen van de maatregel in het plan.

De *motivatie* van het waterschap (de uitvoerder) werd ten eerste vormgegeven door de eigen doelstelling. Het waterschap had een voorkeur voor het vergroten van de waterstroom in

de Dorpsbeek. Het waterschap wilde de Dorpsbeek een zo natuurlijk mogelijk karakter te geven. Een verhoging van het peil van de Dorpsbeek zou de esthetische waarde van de beek in het bebouwde gebied van Epe verbeteren. Het waterschap gaf prioriteit aan ecologische waarden en het waterpeil van de Dorpsbeek ten opzichte van de cultuurhistorische waarden van de dalkruising.

De *cognitieve percepties* van het waterschap over de maatregel omvatte de aanname dat het voor het waterpeil en ecologie van de Dorpsbeek noodzakelijk was om de Vlasbeek aan te koppelen op de Dorpsbeek. De maatregel werd gezien als de beste oplossing voor het waterhuishoudkundige probleem. Het waterschap had op basis van berekeningen de perceptie dat door herstel van de sprengkoppen van de Paalbeek er niet minder water zou stromen naar de Kopermolen wanneer de Vlasbeek zou vervallen (de Vlasbeek mond uit in de Paalbeek). De normatieve percepties van het waterschap zorgden ervoor dat ze van mening was de autoriteit en bevoegdheid te hebben om het plan uit te voeren.

Vanuit *relationele percepties* veronderstelde het waterschap dat anderen hun keuze legitiem achtten en niet zouden blokkeren. Het waterschap had kennis van de situatie en inzicht op de percepties van de andere betrokkenen. Op basis hiervan bleef het waterschap bij de idee dat de maatregel van het laten vervallen van de opgeleide Vlasbeek de optimale oplossing was voor het gebied. Het geloof in het eigen gelijk ondersteunde de *motivaties* voor de uitvoering van de maatregel.

De bekenstichting had in dit specifieke geval een positieve *motivatie* om de cultuurhistorische waarden van het gebied (en de opgeleide Vlasbeek in het bijzonder) in stand te houden. In principe vond de bekenstichting ecologie en cultuurhistorie even belangrijk, maar in sommige specifieke gevallen gaat herstel van het één ten koste van het ander (*normatieve percepties*). De bekenstichting was van mening dat de dalkruising in samenhang met de Kopermolen en de bekenkruising van een dergelijk cultuurhistorische waarde is dat het prioriteit had ten opzichte van de ecologische waarden. Dat betekende dat de opgeleide Vlasbeek gehandhaafd diende te worden. De percepties van de bekenstichting ondersteunde haar *motivaties* tegen de maatregel om de Vlasbeek te laten vervallen.

De vertegenwoordiger van de bekenstichting had binnen het project een adviserende taak. De vertegenwoordiger van de stichting in dit project is een kenner van de specifieke natuur en cultuurhistorie van de Veluwe bekensystemen. De persoonlijke doelstelling van de vertegenwoordiger lag bij het herstel van het bekensysteem met specifieke aandacht voor de bijzondere flora en fauna in en rond het systeem. De samenvoeging van de beken was vooral goed voor de verbetering van de ecologische en recreatieve waarden van de Dorpsbeek. Belangrijk hierbij was dat het ook tot esthetische en ecologische verbetering zou leiden van de beek in het centrum van Epe. De vertegenwoordiger had tijdens de planvorming de percepties en *motivaties* van de bekenstichting verwoord met betrekking tot de Vlasbeek. Ondanks dat de andere deelnemers meldden dat de vertegenwoordiger van de bekenstichting zeer gerespecteerd werd om zijn specifieke kennis, had de vertegenwoordiger zelf het idee dat hij niet heel veel invloed had op de planvorming (*relationele percepties*). Het planproces werd geleid door het waterschap en de subsidiegevers. De vertegenwoordiger van de bekenstichting had een adviserende stem: “*Waar wel eens naar*

werd *geluisterd*". De vertegenwoordiger van de bekenstichting benadrukte dat tijdens de planvormingsfase in grote lijnen overeenstemming was over het plan en dat er sprake was van een goede samenwerking. In deze setting was echter geen ruimte voor standvastigheid van de bekenstichting met betrekking tot deze maatregel.

Door het geloof in het eigen gelijk van het waterschap is het onwaarschijnlijk dat een hardere opstelling tegen deze specifieke maatregel geleid had tot een andere uitkomst van dit proces. Het lijkt erop dat het waterschap al besloten had de maatregel op te nemen in het plan en dat de bekenstichting hier tijdens het planvormingsproces niets meer aan kon veranderen.

De vertegenwoordiger van de bekenstichting had de perceptie dat zijn positie in de werkgroep ondergeschikt was aan de aanwezige overheden. Het is onduidelijk of dat gevoel terecht was, aangezien door anderen van een goede, gelijkwaardige sfeer werd gesproken en zij de vertegenwoordiger beschouwden als zeer kundig en bron van specifieke beken- en sprengenkennis. Opvallend is dat de bekenstichting de enige niet beslissingsbevoegde organisatie in de werkgroep was. Dit formele verschil kan bij de vertegenwoordiger van de bekenstichting mede dit gevoel tot stand hebben gebracht. Hij legde zich vervolgens neer bij het opnemen van de maatregel in het plan, maar gaf wel aan dat de stichting inspraak zou leveren tegen deze maatregel.

In termen van de Contextuele Interactietheorie was hier sprake van *gedwongen coöperatie*. De deelnemers zouden dit zelf niet zo verwoorden. Er was immers sprake van een goede atmosfeer tussen de deelnemers. Over het algemeen was er ook sprake van veel eensgezindheid over de ontwikkelingsrichting van het bekensysteem. Echter, op het moment dat er tegengestelde motivaties waren, leidde het geloof van het waterschap in de "beste" oplossing en de ondergeschikte opstelling van de bekenstichting ertoe dat de bekenstichting volgbaar was aan de doelstellingen van het waterschap.

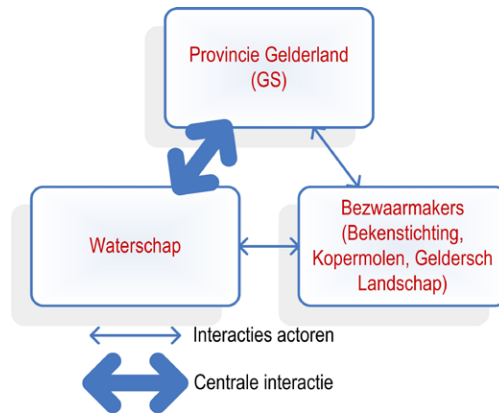
Voor de bekenstichting zat er niets anders op dan via de inspraakprocedure de maatregel in het plan terug te draaien.

6.5.2 Waarom de maatregel teruggedraaid werd

De bekenstichting, de eigenaren van de Kopermolen en Stichting het Geldersch Landschap maakten bezwaar tegen het conceptplan (alleen met betrekking tot de maatregelen rondom het vervallen van de Vlasbeek). Passend bij het geloof in het eigen gelijk, verbond het waterschap geen consequenties aan deze inspraak. Het Algemeen Bestuur van het waterschap keurde het plan goed en gaf de mogelijkheid aan de bezwaarmakers om in beroep te gaan bij de Provincie Gelderland.

Via de beroepsprocedure kregen de bezwaarmakers toegang tot een andere machtsbron, dominant aan het waterschap. Hierdoor ontstond er een nieuwe verhouding in het interactieproces (zie figuur 6.12).

Na behandeling van het conceptplan en het horen van de bezwaarmakers stelde de Provincie dat het vervallen van de opgeleide Vlasbeek in strijd zou zijn met de Gelderse molenverordening. Provinciale Staten deelden de motivaties van de bezwaarmakers. Het gevolg van het proces was obstructie van de uitvoering van de plannen van de het waterschap.



Figuur 6.12: Deelnemers inspraakproces

Met behulp van de Contextuele Interactietheorie wordt de volgende verklaring gegeven voor dit proces:

Het terugdraaien van de maatregelen rondom de opgeleide Vlasbeek was het gevolg van obstructie. De maatregelen werden door het waterschap als positief beschouwd, maar als negatief door de bezwaarmakers. De percepties van de uitvoerder ondersteunden zijn motivatie voor de realisatie van de maatregelen. De bezwaarmakers werden gesteund door de molenverordening van de Provincie. De Provincie (en de bezwaarmakers) was dominant in de machtsverhouding, waardoor het waterschap de uitvoering van de maatregel moest terugdraaien.

Na behandeling van het conceptplan door Provinciale Staten is de maatregel om de beken samen te voegen en de opgeleide Vlasbeek te laten vervallen, verworpen. Er werd vervolgens ingestemd met een gedeeltelijke goedkeuring van het plan. De maatregelen om de opgeleide Vlasbeek te laten vervallen en samen te voegen met de Dorpsbeek waren daarmee van tafel.

De actoreigenschappen van het waterschap bleven gelijk in dit deelproces. In vergaderingen tussen waterschap en provincie bleef het waterschap bij zijn standpunt dat samenvoeging de beste oplossing was voor het veronderstelde probleem. Ook de motivaties en de percepties van de bezwaarmakers bleven gelijk, maar ze vonden gehoor bij de provincie. De provincie had de macht om het plan af te keuren. De provincie gaf vervolgens een gedeeltelijke goedkeuring voor de uitvoering van het plan.

In het veld blijkt dat de werkelijke uitkomst van het project Eperbeken verschilt van de geplande output, zoals ook blijkt uit de geschiedenis van de ontwikkeling van het planproces. Figuur 6.13 toont de huidige situatie met daarop figuur 6.10 geprojecteerd.

De afbeelding toont de uitkomst die afwijkt van de geplande maatregelen in het oorspronkelijke plan. Het verschilt echter niet alleen op het punt van onenigheid tussen de deelnemers. Punt 1 zou in het plan agrarisch gebied blijven. In werkelijkheid is hier meer gerealiseerd dan gepland, te weten twee retentiepoeLEN. Verder zien we in de afbeelding dat volgens het plan de Vlasbeek (traject 26) alleen verbreed en ecologisch ingericht zou worden. Tijdens de uitvoering heeft het projectteam de mogelijkheid benut om meer te



Beeldmateriaal: 5 maart 2005, ©2009 Google, Image ©2010 Aerodata International Surveys, ©2010 Tele Atlas

Figuur 6.13: Geplande maatregelen uit figuur 6.10 geprojecteerd op de werkelijke output

realiseren. Bij punt 2 kruisen de Vlasbeek en de Dorpsbeek elkaar nog steeds (zie ook figuur 6.8 en 6.9). In het gebied bij punt 3 zou door het vervallen van de opgeleide Vlasbeek ruimte ontstaan om de Klaarbeek via meerdere ecologisch ingerichte bronnen te laten ontspringen. Het perceel is natuurvriendelijk ingericht, maar door het behoud van de opgeleide beek ontspringt de Klaarbeek nog steeds bij punt 4.

In de praktijk zijn bepaalde onderdelen van het plan niet in het veld uitgevoerd. Andersom zijn er ook maatregelen gerealiseerd die niet waren gepland. In het oorspronkelijk traditioneel geplande proces kwamen tijdens de realisatie elementen van Interactieve Uitvoering voor. In de volgende paragraaf wordt het verloop van het realisatieproces beschreven.

6.6 Regen, subsidiedeadlines en MKZ: de realisatie van BOP Eperbeken

Het BOP Eperbeken werd in 1997 gedeeltelijk goedgekeurd door de Gedeputeerde Staten van Gelderland. Met deze goedkeuring kon gestart worden met de bestekvorming en andere voorbereidingen op de realisatiefase. Door fusering en bijkomende reorganisatie bij het waterschap startte de realisatiefase van het beekherstelproject in 1999.

Het waterschap was verantwoordelijk voor het financieren van 25% van de totale kosten van het beekherstelproject. Voor de financiering van de realisatie diende het waterschap daarom in september 1999 een aanvraag in voor de Europese IRMA¹² subsidie. Het project

¹² Interregionale Rijn en Maas Activiteiten. Het programma was bedoeld om maatregelen ter bestrijding van hoogwater te stimuleren. De subsidie bedroeg: f 543.000,- (€246.784,-). Totaal kosten project geraamd december 1999: f 2.421.240,- (€1.089.710,-) (bron: Archief Provincie Gelderland. Ind. nr. MW99.52066)

kreeg de subsidie toegewezen. Deze IRMA subsidie stelde als eerste voorwaarde dat het waterschap het bestek voor 31 december 1999 openbaar zou aanbesteden. Dat betekende dat werk waarvoor normaal een jaar tijd werd uitgetrokken nu in drie maanden moest worden afgerond. De start van het uitvoeringsproject zou beginnen in februari 2000. In de planning was een half jaar uitgetrokken voor de realisatie. Het project zou dan in de zomer van 2000 worden opgeleverd. De IRMA subsidie stelde de deadline voor de oplevering van het project op 31 december 2000.

Het kleine tijdsbestek waarin het bestek opgesteld en aanbesteed moest worden, zorgde ervoor dat niet alle werkzaamheden voldoende voorbereid en afgerond waren in het bestek. Hierdoor had het waterschap de kosten van het realisatieproject niet volledig in beeld. Uit de raming van de kosten in december 1999 blijkt al dat de kosten hoger zouden zijn dan geraamd ten tijde van de aanvraag voor subsidie. Dit was van grote invloed op het latere proces. De aannemer diende voor elk meerwerk nieuwe offertes in. Het aanbesteden van het onvolledige bestek droeg bij aan de kostenoverschrijding van de realisatie ten opzichte van de begroting.

In de periode van januari tot september 2000 heeft het project stilgelegen vanwege problemen met de vergunningaanvraag. In september startten de eerste werkzaamheden. Ze werden echter vrij snel weer neergelegd vanwege slechte weersomstandigheden. Het werd duidelijk dat de deadline van de IRMA subsidie niet gehaald kon worden. Het waterschap verzocht daarom om uitstel van deze deadline. Dit verzoek werd toegewezen en de deadline voor de afronding van het project werd uitgesteld tot december 2001.

In maart 2001 werd het werk opnieuw voorbereid, maar moest wederom snel neergelegd worden in verband met de uitbraak van mond-en-klauwzeer op de Veluwe. Eind maart werd de gehele Veluwe afgezet voor veetransport en het beekherstelproject lag vanaf 21 maart stil.

In juli 2001 werd de voorbereiding weer hervat en in augustus startte de realisatie. Evenals het jaar ervoor werd de constructie in het najaar geteisterd door slecht weer. De werkzaamheden duurden daardoor langer dan gepland en bovendien waren er extra voorzieningen nodig, zoals rijplaten bij het gronddepot. Dit meerwerk zorgde voor extra kosten.

In het najaar van 2001 was in het centrum van Epe de beschoeiing van de Dorpsbeek vervangen en waren de oevers hersteld. Er waren op dat moment ook een aantal retentiegebieden aangelegd.

Tijdens de uitvoering werd een bodemonderzoek verricht naar de kwaliteit van de waterbodems en de oevers. Hieruit bleek dat een beektraject van 6 kilometer was verontreinigd. Er had al grondsanering plaatsgevonden in dit traject en de uitvoering van de rest van dit traject werd uitgesteld. De oorzaak van deze verontreiniging kwam van de oorspronkelijke functies van de molens; kopersmederijen, papierproductie en wasserijen (Ogg, 2003). Dit betekende dat er verontreinigde grond opgeslagen was op het gronddepot. De grond was daardoor niet te gebruiken op andere plekken in het project. Er moest daarom een tijdelijk gronddepot worden ingericht. Dit leverde extra kosten op voor de realisatie van het project. Ook de grond op het tijdelijke gronddepot bleek later verontreinigd (Van der Meij, 2006).

De directie uitvoering (ingenieursbureau Tauw) had in september 2001 door omstandigheden bij de aannemer nog geen nieuwe planning voor de realisatie ontvangen. Vanwege de onduidelijkheid over de planning werd besloten te wachten met het versturen van de gereedstaande persberichten en bewonersbrief.

Tijdens het coördinatieoverleg van oktober 2001 werd de stand van zaken doorgenomen. Er werd geconstateerd dat de uitvoering stroef verliep. Er werd geconcludeerd dat de voorbereiding en de realisatie te kort op elkaar volgden. Elke vertraging in de voorbereiding leidde tot vertraging in de realisatie. Door de slechte terreinomstandigheden waren er langs verschillende trajecten nog geen maatregelen gerealiseerd. Om het stroeve verloop aan te pakken werd een andere uitvoeringswijze voorgesteld. Er werd niet meer geprobeerd om de maatregelen uit het plan en bestek uit te voeren, maar het projectteam ging in het veld op zoek naar de aanwezige mogelijkheden. Op deze manier wilde ze weerstand in de omgeving zoveel mogelijk vermijden. De gemeente waarschuwde dat de voorgestelde werkwijze niet in strijd mocht zijn met de verleende vergunningen.

De relatie met de bevolking was na de MKZ-crisis flink bekoeld. Het was daardoor moeilijker geworden voor het projectteam om tot goede onderhandelingen te komen. Daarnaast was er een aantal personeelswijzigingen binnen het project, wat niet altijd gunstig uitpakte voor de voortgang en het relatiebeheer.

Het weer in de winter van 2001-2002 was voor de realisatie van het project zeer slecht. Het was zeer nat en er was nauwelijks vorst. De grond was daardoor onbegaanbaar voor zware machines. Dit leidde wederom tot vertraging en extra kosten. Het waterschap diende weer een verzoek in tot uitstel van de deadline van de IRMA subsidie. Deze werd opnieuw door de subsidiegever verleend. De deadline werd uitgesteld tot 31 maart 2002. Na een laatste verzoek werd deze uiteindelijk verlengd tot 31 mei 2002.

Door de laatste deadline van de IRMA subsidie en de nieuwe wijze van werken kreeg het projectteam meer ruimte om maatregelen te realiseren. Er werden daardoor in het voorjaar van 2002 op het laatste moment allerlei kansen benut. Zo werden er in het veld nieuwe ontwerpen gemaakt voor onder andere de aanleg van een retentiepoel. Er werden meer maatregelen gerealiseerd dan begroot was in het plan. Op 22 mei 2002 werd het project officieel opgeleverd.

De bekenstichting benaderde in juni 2002 het bestuur van het waterschap om haar bezorgdheid te uiten over de kaalslag die had plaatsgevonden. Dit was niet in overeenstemming met hun idee van beekherstel. Het waterschap reageerde daarop met de stelling dat de stichting nauw betrokken was bij het opstellen van het plan, de aanpak ondersteunde en nooit negatieve signalen had laten horen. Het waterschap sprak van een geschaad vertrouwen. De vertegenwoordiger van de stichting in de werkgroep Planvorming laat zich later in het Gelders Dagblad (10 oktober 2002) juist positief uit over het projectresultaat.

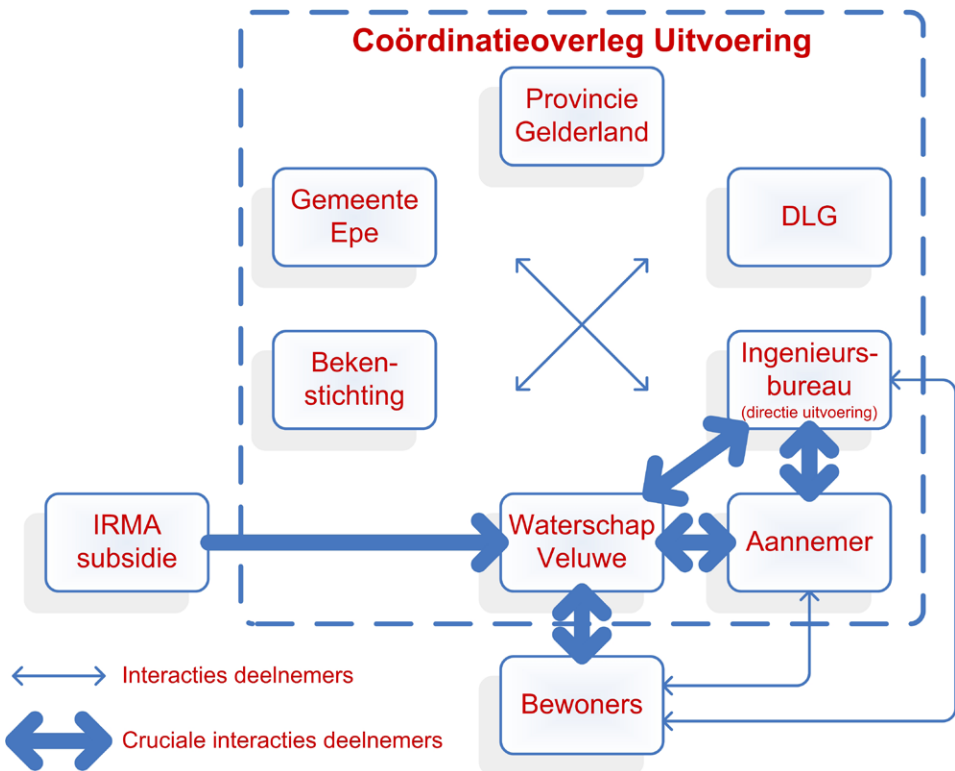
De realisatiefase duurde uiteindelijk 2,5 jaar, in tegenstelling tot de 6 maanden die er voor gepland waren. In dit project was gekozen voor een werkwijze van het opstarten van het project “waarbij nog niet alle overeenkomsten waren afgesloten zodat gaandeweg zich nog kansen en mogelijkheden konden voordoen.” In de begroting was daarom meerwerk

opgenomen, waarvan de “kansen en mogelijkheden” zouden worden gefinancierd. Desondanks hebben de kosten de begroting overstegen.

De uitvoering van het beekherstelproject Eperbeken viel duurder uit als gevolg van de onvolledige raming van de kosten in het bestek (door tijdsdruk van IRMA subsidie), moeizame vergunningprocedure in het voorjaar van 2000, de extra aan- en afvoerkosten van grond, het inrichten van het tijdelijke gronddepot, de vertraging door de MKZ-crisis en het slechte weer. De deadlines van de IRMA subsidie leidden tot het moeten werken onder ongunstige weersomstandigheden. Er zijn daarentegen ook meer grondaankopen gerealiseerd dan vooraf was geschat en er zijn meer maatregelen in het veld gerealiseerd dan was begroot. Door de wijziging in de aanpak van de realisatie in het laatste deel van de realisatiefase is er veel gerealiseerd. Het projectgebied is een voorbeeld is geworden voor beekherstel.

6.7 De realisatie van BOP Eperbeken nader bekeken

Het deelproces realisatie van het beekherstelproject Eperbeken werd gekenmerkt door vertraging en kostenoverschrijding, maar aan het einde ook door succesvolle realisatie van maatregelen. De deelnemers en de centrale interacties van de cruciale actoren zijn weergegeven in figuur 6.14. In deze paragraaf wordt wederom gebruik gemaakt van de



Figuur 6.14: Deelnemers in het deelproces realisatie BOP Eperbeken

actoreigenschappen motivatie, percepties en capaciteit en macht om de voornaamste oorzaken van vertraging en succes te analyseren.

De voornaamste oorzaken van de vertraging en kostenoverschrijding van het uitvoeringsproces waren de vergunningsprocedure in het voorjaar van 2000, de MKZ-crisis, de slechte weersomstandigheden en de IRMA subsidie. In de volgende deelparagrafen wordt er dieper ingegaan op de vergunningsprocedure, de gevolgen van de IRMA subsidie en het succes in de laatste maanden van het project.

6.7.1 Vergunningsprocedure voorjaar 2000

Vergunningsprocedures zijn noodzakelijk om kwaliteit van projecten te waarborgen. De vergunningsprocedure in het voorjaar van 2000 werd verleend op basis van het bestek. Het droeg bij aan de seriële aanpak van het uitvoeringsproces, omdat pas na verlening kon worden gestart met de realisatie.

Het gevolg van het niet tijdig verlenen van de benodigde vergunningen leidde tot obstructie van het proces. Daarvoor levert de Contextuele Interactietheorie de volgende verklaring.

Het niet tijdig verlenen van de benodigde vergunning leidde tot obstructie van het realisatieproces. De uitvoerder wilde graag beginnen met de realisatie van het project in het voorjaar, maar de vergunningverlener wilde eerst het bestek beoordelen alvorens een vergunning te verlenen en had onvoldoende motivatie om de realisatie in het voorjaar te starten. De percepties van de uitvoerder over het bestek met betrekking tot de vergunningverlening waren positief. De vergunningverlener was dominant in de machtsverhouding, waardoor het waterschap de realisatie van het proces moest uitstellen totdat de vergunning verleend was.

De negatieve motivatie van de vergunningverleners kwam in dit geval niet voort uit de doelstellingen van de organisaties die zij vertegenwoordigen. De provincie en de gemeente hadden zich positief uitgelaten over de realisatie van het project. De vergunningen zijn later zonder commentaar op het plan en bestek verleend. Er moet daarom een andere verklaring gezocht worden waarom de vergunningen niet op tijd werden verleend.

Uit de bronnen kon niet achterhaald worden waarom de vergunningsprocedure in het voorjaar van 2000 vertraging op liep. Er wordt daarom op basis van de logica van de Contextuele Interactietheorie een verklaring gegeven. De theorie kent drie elementen in de actoreigenschap motivaties: eigen doelen, externe druk en zelf-effectiviteitsverwachting. Aangezien de vergunningen werden verleend door provincie en gemeente valt een negatieve motivatie vanwege eigen doelen af. Ook zelf-effectiviteitsverwachting zal geen rol gespeeld hebben, aangezien de vergunningverstrekkers heel goed konden beoordelen of het bestek aan de juiste voorwaarden voldeed. Externe druk blijft over als voornaamste motivatie. Externe druk kan veroorzaakt zijn doordat andere vergunningsbeoordelingen (of werkzaamheden) prioriteit hadden en er geen externe druk was om dit project prioriteit te geven. De externe druk kan bevorderd zijn door een gebrek aan *capaciteit* (mankracht en tijd) bij de vergunningverlener. De meest logische verklaring is dat de beoordeling van het bestek van de vergunningverleners geen voorrang kreeg en onderop de stapel belandde. De

vergunningverlener had wel de autoriteit om het proces te vertragen (*capaciteit en macht*).

Dit leidde tot obstructie van het realisatieproces. De constructie kon pas beginnen op het moment dat de vergunningen werden verleend. De realisatie startte 6 maanden later dan gepland, nota bene de periode die gepland was voor de volledige realisatie van het project. De verlate start zorgde ervoor dat het projectteam in het najaar onder slechte weersomstandigheden werkte. Dat leidde tot meerwerk en extra kosten. Echter, doorwerken was noodzakelijk vanwege de tijdslimiet voor de oplevering voor het verkrijgen van de IRMA subsidie (*capaciteit*).

6.7.2 De IRMA subsidie

De intentie van deadlines is om voortgang in het proces te houden door middel van druk. Deze externe druk leverde echter niet het gewenste resultaat. Vanwege de deadlines werd er te snel een bestek aanbesteed en is er gewerkt onder zeer slechte weersomstandigheden. Beide hebben bijgedragen aan het oplopen van de kosten van het project.

Door de tijdsdruk was het ook noodzakelijk om de voorbereiding en realisatie van maatregelen zeer kort achter elkaar te plannen. Elke vertraging in de voorbereiding leidde daardoor tot vertraging in de realisatie. Dat gaf frustraties tussen verschillende deelnemers.

Het waterschap was afhankelijk van de financiële middelen van de IRMA subsidie. De subsidie stelde een tijdslimiet waarin het project moest worden opgeleverd (doel van de subsidiegever). Er was sprake van gedwongen coöperatie. Toepassing van de Contextuele Interactietheorie levert daarvoor de volgende verklaring op:

Het aanbesteden van een onvolledig bestek en het doorwerken onder slechte weersomstandigheden is het gevolg van *gedwongen coöperatie*.

De uitvoering van het project werd door de IRMA subsidie (de uitvoerder) als positief beschouwd, maar niet door het waterschap (in verband met het slechte weer). Zowel de subsidieverstrekker en het waterschap zijn bekend met de voorwaarden voor het verlenen van de subsidie. De subsidiegever stelde de voorwaarden voor verlening vast en is in de machtsverhouding dominant.

Het waterschap was afhankelijk van externe financiële middelen. Het waterschap vond die in de IRMA subsidie. Externe druk, van zowel de subsidieverstrekker als het waterschapsbestuur, zorgde ervoor dat het waterschap een onvolledig bestek aanbesteedde om aanspraak te maken op de gewenste financiële middelen.

De tijdslimieten voor de oplevering van het project droegen er aan bij dat het projectteam onder zeer slechte weersomstandigheden bleef doorwerken. De afhankelijkheid van financiële middelen resulteerde in extra kosten door vertraging en meerwerk. Omdat de vertraging was opgelopen door niet beïnvloedbare factoren werd de deadline voor oplevering meerdere malen uitgesteld.

De aanbesteding van het bestek had vervolgens gevolgen voor de relatie tussen de directie uitvoering en het waterschap en de aannemer. De aanbesteding van een bestek waarin niet alle maatregelen volledig waren opgenomen en niet alle kosten waren overzien, leidde ertoe

dat de aannemer voor elk stukje meerwerk nieuwe offertes indiende. De directie uitvoering en het waterschap konden deze extra kosten niet anders dan als redelijk accepteren. Er werd zelfs gesteld dat de aannemer het proces in gijzeling had. Er was in termen van de Contextuele Interactietheorie sprake van *gedwongen coöperatie*. De volgende verklaring kan gegeven worden:

Tijdens de realisatiefase werd het procesverloop tussen de aannemer en waterschap gekenmerkt door gedwongen coöperatie. De uitvoering van het in rekening brengen van meerwerk werd door de aannemer (de uitvoerder) als positief beschouwd, maar niet door het waterschap. De kennis van de aannemer over het aanbestede bestek, het in rekening brengen van meerwerk en de voortgang van het project ondersteunen zijn motivatie. De aannemer was door de afhankelijkheid van het waterschap van de IRMA subsidie in de machtsverhouding dominant.

Het bestek was verleend aan de aannemer die de goedkoopste offerte indiende. Het is mogelijk dat de aannemer bewust onder de kostprijs zat. De aannemer was in ieder geval gemotiveerd om elk extra meerwerk in kosten te brengen. Aangezien de tijdslimiet druk op de uitvoering zette en het waterschap geen tijd (*capaciteit*) had voor overleg, conflict of de mogelijkheid had het werk aan een andere aannemer uit te besteden, was de machtspositie van de aannemer dominant. Daarnaast bleken er meer kosten te zijn voor de realisatie van de maatregelen dan begroot (vanwege het onvolledige bestek). De meerkosten moesten redelijkerwijze wel worden goedgekeurd.

6.7.3 Succesvolle realisatie in de laatste fase

In oktober 2001 besloot het projectteam anders te gaan werken. Er werd niet meer geprobeerd om de maatregelen uit het plan en bestek uit te voeren, maar het projectteam ging in het veld eerst op zoek naar de mogelijkheden.

Het projectteam stuurde met de nieuwe werkwijze aan op actieve coöperatie.

In de Contextuele Interactietheorie is er sprake van (*actieve*) *coöperatie* wanneer de motivaties van de uitvoerder en de doelgroep overeenkomen of verenigbaar zijn en er voldoende capaciteit is om de maatregel te realiseren.

Op deze manier vond het projectteam oplossingen in het veld die niet gerealiseerd zouden zijn wanneer het plan exact zou zijn uitgevoerd. Grondeigenaren die in het plan alleen grond ter beschikking hoefden te stellen voor verbreding van een beek, bleken bereid ook grond te verkopen voor de aanleg van een retentiepoeel (zie het verschil tussen plan en uitkomst in figuur 6.13).

6.8 De invloed van de context op het proces Eperbeken

Het uitvoeringsproces ontwikkelt zich binnen een bepaalde context. In hoofdstuk 3 is een gelaagde context beschreven: de specifieke input, de structurele context en de bredere context. De contextuele factoren worden in de Contextuele Interactietheorie weergegeven als inputs die via de motivaties, percepties en capaciteit en macht van de deelnemers het interactieproces beïnvloeden (zie figuur 3.5).

In plaats van het proces door middel van de contexten in een breder perspectief te zetten, worden de verschillende lagen van de context hieronder juist gebruikt om de invloed op en de wisselwerking met het proces te tonen (zoals ook gebeurt in Bressers & Kuks, 2004).

6.8.1 De specifieke context van het project BOP Eperbeken

De specifieke context van het project BOP Eperbeken wordt vormgegeven door *eerdere besluiten* en *specifieke omstandigheden* van de casus.

Eerdere besluiten vormen het gezamenlijk verleden van de deelnemers in het proces. Het bestaat onder andere uit het beleid. Een veelvoud aan beleid vanuit de verschillende overheidslagen (Europa, rijk, provincie, waterschap, gemeente) was van toepassing op het beekherstelproject. De beleidsprogramma's ondersteunden of belemmerden de *motivaties*, *percepties* en *capaciteit en macht* van de deelnemers

Door de rijksoverheid was een aantal beleidslijnen uitgezet. De bovenlopen van de beken waren aangewezen als kerngebied in het Natuurbeleidsplan en het daarop volgende Structuurschema Groene Ruimte (SGR). In het SGR valt de westkant van Epe ook in het Waardevol Cultuurlandschap Veluwe. De beleidslijnen ondersteunden zowel het herstel van ecologische waarden, als het behoud van (agrarisch) cultuurlandschap in het projectgebied. BOP Eperbeken was vooral gericht op ecologisch herstel (*percepties* van de deelnemers in de planvorming ondersteunden ecologische *motivaties*).

De provincie Gelderland had het stroomgebied Eperbeken in het Waterhuishoudingplan (1991-1995) de functie "water voor landbouw en kwelafhankelijke land- en waternatuur" toegewezen. In deze gebieden was de inrichting en het beheer van het waterhuishoudkundige systeem gericht op "veiligstelling en herstel van de bijzondere natuur door waterhuishoudkundige isolatie of afgestemd peilbeheer voor weidevogelgebieden en stelsels van bijzondere slootvegetaties" (Provincie Gelderland, 1996). Het landschapsbeleidsplan van de gemeente Epe heeft voor de bovenstroomse gebieden de doelstelling 'optimalisering van natuurwaarde' (ondersteuning van de *motivaties* van provincie en gemeente voor de uitvoering van BOP Eperbeken). Het beleid bood het waterschap de *capaciteit en macht* (legitimiteit) om het project te realiseren.

Voor het beekherstelproject was ook de verordening cultuurhistorie Gelderland van toepassing. Deze verordening heeft tot doel een duurzame instandhouding van cultuurhistorische waarden (*motivaties*) in Gelderland (Provincie Gelderland, 2000). De instandhouding van watermolens betekent tegelijk ook de instandhouding van watertoevoer naar de watermolen. Deze verordening had directe invloed op de verandering in *percepties* en *motivaties* van de provincie tijdens de beroepsprocedure. De verordening bood de bezwaarmakers een *machtsbron*.

BOP Eperbeken was een uitwerking van de eerste drie beleidsvoornemens van het proefproject Regionaal Integraal Waterbeheer (Regiwa). Dit beïnvloedde de *doelstellingen* van het waterschap om een betere afstemming te creëren tussen de afwatering van het systeem en het landgebruik (landbouw of natuur). Het beekherstelproject was er op gericht om verdrogingsbeperkende maatregelen te realiseren. Dat betekende dat de gerealiseerde

maatregelen ervoor moesten zorgen dat water eerst werd vastgehouden voordat het werd afgevoerd. De aanleg van retentiepoelen in het projectgebied is hier het resultaat van.

Het plan zelf was in de deelprocessen na het planvormingsproces onderdeel van de *specifieke input*. Dat was ook van toepassing op het bestek.

Na de MKZ-crisis, en de rigoureuze maatregelen van de nationale overheid om de crisis op te lossen, was de relatie tussen veel grondeigenaren (boeren) en de gehele overheid tot een dieptepunt gezonken. Het waterschap was afhankelijk van medewerking voor succes, omdat het waterschap met grondeigenaren werkte op basis van vrijwilligheid (*macht*). De MKZ-crisis belemmerde de onderhandelingspositie van het waterschap door de verstoorde relatie. Door de tijdslimiet van de subsidie konden de grondeigenaren hun hakken in de grond zetten. Zij hadden een dominante machtspositie in het onderhandelingsproces, omdat zij de tijd hadden (*capaciteit*).

6.8.2 De structurele context van het project BOP Eperbeken

De structurele context omvat de elementen van governance en de gebruiks- en eigendomsrechten (zie paragraaf 3.4).

De niveaus- & schalencontext geeft de context van de geografische ruimte weer en de daarbij behorende bestuurslagen. Het Europese schaalniveau was vooral van invloed in de vorm van de IRMA subsidie. Dit programma ondersteunde enerzijds de *capaciteit* van het waterschap door financiële middelen beschikbaar te stellen. Anderzijds belemmerde het de capaciteit van het waterschap door randvoorwaarden op te leggen. Het Beken- en Sprengenprogramma ondersteunde de *doelstellingen* van de overheden om de beken te herstellen en ondersteunde de *capaciteit* van het waterschap om het te realiseren (door de afspraak van verdeling van de kosten).

De provincie ondersteunde het volledige plan tijdens de planvorming, maar keurde de maatregelen rondom de Vlasbeek af tijdens de beroepsprocedure. De gemeente Epe beïnvloedde de realisatiefase door de vergunningsprocedure. Het laagste niveau (van het huishouden) had door middel van de basis van vrijwilligheid en het benodigde grondbezit voor realisatie van de maatregelen grote invloed op het project.

De bekenstichting verwoordde haar *motivaties* en *percepties* wel tijdens de planvorming, maar haar mening werd niet gehoord. Ook aan de inspraak van de bewoners werden geen consequenties verbonden. Ondanks dat de deelnemers bij elkaar aan tafel zaten, waren veel procedures niet op elkaar afgestemd.

De netwerk- & actorencontext werd mede bepaald door de richtlijnen van de Werkgroep Procedures Sprengen en Beken. Daarin was de samenstelling van de werkgroep Planvorming op voorhand bepaald. Bewoners werden niet betrokken bij de planvorming, maar alleen geïnformeerd over het plan. Ze konden invloed uitoefenen via de inspraakprocedure of door wel of niet mee te werken tijdens de realisatie (*motivaties* en *capaciteit en macht*). Bewoners en grondeigenaren hadden hierdoor nauwelijks inhoudelijke invloed op de ontwikkeling van het proces. Dat gold ook voor de deelnemers in de werkgroep Planvorming, omdat het waterschap het conceptplan vrijwel ongewijzigd heeft laten goedkeuren door het bestuur.

Dat er geen afstemming was tussen de actoren is terug te zien in *perspectieven- & doelstellingencontext*. Hoewel de actoren in de werkgroep wel een gezamenlijke doelstelling formuleerden in het plan, was er geen afstemming in de sociale netwerken van de deelnemers. De deelname van de bekenstichting aan de werkgroep betekende niet automatisch dat er loyaliteit was aan het plan. Dat leidde ertoe dat de stichting als onbetrouwbaar overkwam naar het waterschap (*percepties*). De participatievorm leidde niet tot legitimiteit en draagvlak voor het plan (*capaciteit en macht*) en ook niet tot gedeelde *percepties* en *motivaties*.

De strategieën- & instrumentencontext is sterk verbonden met de *breder context* van het waterschap en de *eigendomsrechten context*. Het waterschap is geen grondeigenaar, maar ‘slechts’ beheerder van het bekensysteem (belemmerde de *capaciteit*). Voor het realiseren van projecten werken ze op basis van vrijwilligheid met grondeigenaren, ondanks de mogelijkheid tot onteigening. Het onteigeningsinstrument wordt vrijwel nooit toegepast. Dit heeft met de cultuur van het waterschap te maken, maar ook met de achterliggende gedachte dat een goede basis van vertrouwen belangrijk is voor toekomstige projecten. Toch komt het voor dat projectgezinde grondeigenaren een stevige onderhandeling aangaan om zoveel mogelijk (economisch) gewin uit het project te halen (*motivaties*). Het waterschap moet om haar doelstellingen te bereiken uiteindelijk wel over de brug komen. Dat verklaart mede waarom juist in de laatste fase van het uitvoeringsproject veel is gerealiseerd. Ook de grondeigenaren zagen in dat ze niet langer hun posities konden blijven vasthouden (*percepties en capaciteit*).

De verantwoordelijkheden-en-bronnen-voor-implementatiecontext toont samenhang tussen de beschikbare middelen vanuit het beken- en sprengenprogramma. De financiering van het beekherstelproject was vastgelegd (het Rijk 50%, de Provincie het Waterschap beide 25%). Dit programma ondersteunde de *motivaties* van de actoren en de *capaciteit* om de doelen te kunnen realiseren. Het waterschap financierde de realisatiefase door middel van de Europese IRMA subsidie. Ondanks dat het de noodzakelijke *capaciteit* bood om het project te kunnen realiseren, belemmerde het de *capaciteit* van het waterschap ook om het project te realiseren.

De fragmentatie in de verschillende elementen van governance leidde tot vertraging in de seriële aanpak van het uitvoeringsproces Eperbeken. Wanneer er sprake was van samenhang tussen verschillende elementen ondersteunde dat de *motivaties*, *percepties* en *capaciteit* en *macht* van de betrokken deelnemers en tevens de voortgang van het uitvoeringsproces.

6.8.3 De bredere context van het project BOP Eperbeken

De bredere context wordt gevormd door de *probleemcontext*, *politieke context*, *economische context*, *culturele context* en de *technologische context*.

De probleemcontext werd enerzijds geschetst door het verval van het systeem. Het bekensysteem was na het verval van de watermolenindustrie zelf ook in verval geraakt. Het systeem had daardoor wel bijzondere ecologische waarden ontwikkeld.

Eind jaren '90 was door de overstromingen van 1993 en 1995 ook de *probleemcontext* van het risico van overstromingsgevaar erbij gekomen. In combinatie met de idee “bergen-

vasthouden-afvoeren” paste de waterhuishoudkundige ingrepen in Eperbeken ook in deze probleemcontext. Het ondersteunde het waterschap bij de aanvraag van de IRMA subsidie.

Met de ontwikkeling van het concept integraal waterbeheer werd de probleemcontext binnen het waterschap verbreed met ecologie. De projectleider van het beekherstelproject was een ecooloog, dat was uitzonderlijk voor die tijd. Dit was mogelijk ondersteunend voor de motivatie om de ecologische waarden van de Dorpsbeek te verbeteren in plaats van de cultuurhistorische waarden van de Vlasbeek te behouden.

De probleemcontext is direct gerelateerd aan *de economische context*. Ondanks dat de omgeving van het bekensysteem voornamelijk een agrarische bestemming heeft, is de grond niet geschikt voor intensieve landbouw. De agrarische gronden zijn mede daardoor niet van grote economische waarde. Dat was ondersteunend voor de idee om gronden aan te wijzen voor de ontwikkeling van natuur en recreatie in het systeem (*percepties en motivaties*). Dat zou indirect ten goede komen aan de lokale economie via toerisme (wat na de MKZ-crisis terugviel). In een historisch perspectief is de ontwikkeling van het bekensysteem altijd beïnvloed door de economische context. De meeste beken in Epe zijn aangelegd voor de watermolenindustrie. De vervuiling van de molenindustrie had negatieve invloed op het project door de aanwezige bodemverontreiniging. Dit leidde tot extra kosten voor het inrichten van een nieuw gronddepot en doordat de verontreinigde grond niet gebruikt kon worden in het project.

De technologische context is van minder belang in het Eperbeken project, evenals bij andere beekherstelprojecten. De technologische context was niet beperkend voor de *capaciteit* van het waterschap om het project uit te voeren. De innovatie zat niet in de gebruikte technologie, maar in de verweving van functies van het bekensysteem. Begin jaren '90 was het nog niet gebruikelijk om ecologische waarden nadrukkelijk te verweven in projecten van Waterschap (Oost-)Veluwe. BOP Eperbeken was een innovatief project.

De politieke context werd gekenmerkt door de veranderende denkbeelden over ‘goed’ waterbeheer. Dat uit zich het best in de term “beekherstel”. Deze term is bij veel Veluwe beken enigszins vreemd, omdat ze meestal zijn aangelegd. De molenaar hield de beken ten behoeve van de waterstroom zoveel mogelijk vrij van begroeiing. Pas later zijn de beken verwilderd en daarna ten behoeve van ruilverkaveling en ideeën over goed waterbeheer weer “rechtgetrokken”. De politieke context was ondersteunend aan de ontwikkeling van beekherstelprojecten op de Veluwe. Dit resulteerde in de verschillende overheidsprogramma's en het vrijmaken van middelen om projecten uit te voeren.

De politieke context droeg bij aan de ontwikkeling van participatie van belanghebbenden in het proces. Dit was ondersteunend voor de *capaciteit en macht* van de bezwaarmakers. Het had tot gevolg dat het waterschap niet de eigen “beste” oplossing realiseerde, maar een oplossing realiseerde die door een bredere groep werd geaccepteerd.

De culturele context wordt onder andere zichtbaar door het model van consensus zoeken in de werkgroep Planvorming. Daarnaast is de culturele context ook zichtbaar tijdens de realisatiefase in het werken met grondeigenaren op basis van vrijwilligheid. De culturele context is ondersteunend voor de invloed en *macht* van andere belanghebbenden in het

uitvoeringsproces. Daarnaast was er nog een waterschapscultuur te herkennen. Het waterschap was vanuit de geschiedenis civieltechnisch gericht op kwantiteitsproblemen (het waterschap was tijdens de planvorming nog niet gefuseerd met het zuiveringsschap). Deze wateropgaven konden projectmatig en hiërarchisch worden aangepakt. Tijdens het Eperbeken project botste de traditionele rechtlijnige aanpak met de veelvoud aan belangen in het uitvoeringsnetwerk.

In de volgende paragraaf wordt gekeken in welke mate de elementen van Interactieve Uitvoering aanwezig waren in het uitvoeringsproces.

6.9 De mate van Interactieve Uitvoering in Eperbeken

In deze paragraaf wordt een score gegeven aan de mate van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering in het proces. De elementen zijn:

1. het parallel schakelen van procesfasen,
2. het balanceren tussen openhouden en vastleggen,
3. het accepteren van onzekerheden.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie perioden in het proces. De eerste periode betreft de plan- en besluitvorming. De tweede periode is het eerste deel van de realisatiefase van het project (september 1999 – oktober 2001). De derde periode is het laatste deel van de realisatiefase (oktober 2001 - mei 2002). Deze fase begint op het moment dat het projectteam in oktober 2001 besloot een andere aanpak voor de uitvoering te hanteren.

6.9.1 De mate van parallel schakelen van procesfasen

In tabel 6.2 zijn scores gegeven aan de verschillende periodes voor het element parallel schakelen van procesfasen. Hier volgt eerst een korte uiteenzetting ter onderbouwing van de scores.

Plan- en besluitvorming (1994-1997)

De mate van integratie van procesfasen

Het waterschap gebruikte een zeer seriële aanpak voor het plan- en besluitvormingsproces. Er was sprake van een vooropgezet stappenplan. Dit is beschreven in paragraaf 6.3 en weergegeven in figuren 6.2 t/m 6.6. Het proces van planvorming en besluitvorming kwam overeen met het traditionele uitvoeringsproces, zoals is beschreven en weergegeven in paragraaf 2.5.

De mate van integratie van fasespecifieke en cruciale actoren

De werkgroep Planvorming bestond uit vertegenwoordigers van het rijk, de provincie, de gemeente, het waterschap en de bekenstichting. Bewoners werden niet betrokken bij het planvormingsproces. Via een inspraakprocedure konden belanghebbenden hun mening uiten over het plan. Het waterschap verbond geen consequenties aan het geleverde commentaar uit

de inspraakprocedure. Het plan werd ongewijzigd goedgekeurd door het bestuur. Bewoners werden pas betrokken bij het proces na de planvorming (via informatiebijeenkomst en inspraakprocedure).

Conclusie

In deze fase van het project Eperbeken hanteerde het projectteam een zeer seriële aanpak voor de uitvoering van het proces.

Realisatie (september 1999 – oktober 2001)

De mate van integratie van procesfasen

In 1999 werd het plan opnieuw opgepakt. Vervolgens werd van dit plan een bestek gevormd. Het bestek werd openbaar aanbesteed om daarna in het veld gerealiseerd te worden. Tijdens het eerste deel van de realisatiefase leiden vergunningsprocedures en de IRMA subsidie tot knelpunten (zie paragraaf 6.6 en 6.7). Ook hier hanteerde het waterschap een seriële aanpak, in de begroting was meerwerk opgenomen voor het benutten van mogelijkheden.

De mate van integratie van fasespecifieke en cruciale actoren

Het coördinatieoverleg dat het realisatieproces controleerde, bestond uit de deelnemers van de werkgroep Planvorming plus de aannemer en de directie uitvoering. Bewoners werden betrokken bij grondaankopen en bij de realisatie van maatregelen.

Conclusie

In deze fase van het project Eperbeken hanteerde het projectteam een seriële aanpak voor de uitvoering van het proces. Ondanks dat er in de begroting meerwerk was opgenomen voor het benutten van mogelijkheden waren de beschreven maatregelen uit het plan en bestek leidend in de interacties tussen het waterschap en de grondeigenaren.

Realisatie (oktober 2001 – mei 2002)

De mate van integratie van procesfasen

In oktober 2001 besloot het projectteam een andere aanpak van uitvoering toe te passen. In het veld werd gezocht naar oplossingen in samenwerking met grondeigenaren. Er werd gelijktijdig gepland, ontworpen en gerealiseerd.

De mate van integratie van fasespecifieke en cruciale actoren

Tijdens de laatste periode van het realisatieproces zocht het projectteam samen met grondeigenaren naar mogelijkheden om maatregelen en kansen te realiseren. In samenwerking met de bewoners, de directie uitvoering en de aannemer heeft het waterschap in het veld veel gerealiseerd.

Conclusie

In deze fase van het project Eperbeken hanteerde het projectteam een zeer parallelle aanpak voor de uitvoering van het proces. De maatregelen in het plan en bestek waren niet meer leidend in de interacties tussen het waterschap en de grondeigenaren. Mogelijkheden waren leidend. Binnen de gedachte en streefbeelden van het plan werden in samenwerking met grondeigenaren oplossingen gezocht en gevonden.

Tabel 6.2: Scores voor de mate van parallel schakelen tijdens het uitvoeringsproces in Epe in verschillende perioden van het proces

	Zeër serieel			Zeër parallel	
	1	2	3	4	5
Planvorming 1994-1997	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realisatie Sep. 1999 – okt. 2001	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realisatie Okt. 2001 – mei 2002	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

6.9.2 Balanceren tussen vastleggen en openhouden

In tabel 6.3 zijn de scores voor het element balanceren tussen vastleggen en openhouden weergegeven. Hieronder volgt per periode de onderbouwing van de scores.

Plan- en besluitvorming (1994-1997)

De mate van detail in de besluitvorming en het moment van vastleggen

Het Beheer- en Onderhoudsplan Eperbeken werd gekenmerkt door detail. Het is een typisch detailplan, waarin alle maatregelen zijn beschreven voor elke strekkende meter beek en kubieke meter waterberging. Zeker met het oog op het verdere verloop van het uitvoeringsproces is het plan vroeg in het proces ontwikkeld (Waterschap Oost-Veluwe, 1994). Er werd vroeg in het proces naar vaststelling van gedetailleerde maatregelen gezocht.

De mate waarin de omgeving invloed had op de inhoud

De bekenstichting was de enige belangenorganisatie die direct betrokken was in het proces. De vertegenwoordiger kon echter het laten vervallen van de opgeleide Vlasbeek niet voorkomen. Het bestuur verbond geen consequenties aan de inspraakreacties. De provincie dwong het waterschap de maatregel uit het plan te verwijderen.

Conclusie

Deze fase van het project Eperbeken wordt gekenmerkt door de hoge mate van

gerichtheid op vastleggen van maatregelen. Na vaststelling van het plan was er alleen via de beroepsprocedure ruimte voor andere ideeën.

Realisatie (september 1999 – oktober 2001)

De mate van detail in de besluitvorming en het moment van vastleggen

Om de IRMA subsidie te krijgen moest het waterschap in drie maanden tijd een bestek formuleren en openbaar aanbesteden. In het bestek werden alle maatregelen omgezet in werkzaamheden. Er vond hier besluitvorming over plaats, zodat de realisatiefase “slechts” het realiseren van de vastgestelde maatregelen zou zijn.

De mate waarin de omgeving invloed had op de inhoud

De realisatie gebeurde op basis van vrijwillige medewerking van de grondeigenaren. De voornaamste manier waarop de omgeving invloed had op de realisatie van de maatregelen was door wel of niet mee te werken.

Conclusie

Deze fase van het project kenmerkt zich nog steeds door gerichtheid op vastleggen. Eerst werden de maatregelen uit het plan omgezet in het bestek, dat vervolgens leidend was voor de realisatie. Er werd enigszins ruimte te gecreëerd door het opnemen van meerwerk voor het benutten van kansen in de begroting.

Realisatie (oktober 2001 – mei 2002)

De mate van detail in de besluitvorming en het moment van vastleggen

In het voorjaar van 2002 werden het bestek en het plan veel meer losgelaten. Het projectteam richtte zich op de mogelijkheden en kansen in de omgeving. Het proces was weer open, maar nieuwe afspraken over maatregelen werden wel snel tussen de deelnemers in het veld vastgelegd en gerealiseerd. Er was geen tijd meer om zaken open te laten voor discussie.

De mate waarin de omgeving invloed had op de inhoud

In het voorjaar van 2002 richtte het projectteam zich op het benutten van kansen en mogelijkheden. De grondeigenaren kregen veel meer invloed op de maatregelen die op hun grond werden uitgevoerd. Er zijn in deze periode maatregelen uitgevoerd die niet in het plan stonden.

Conclusie

In de laatste fase werd het plan en bestek losgelaten. Oplossingen in het veld stonden opnieuw open voor de discussie. In samenwerking met de omgeving werden er andere maatregelen gerealiseerd dan in het oorspronkelijke plan opgenomen waren. Inherent

aan het realiseren van maatregelen werd er veel vastgelegd in de vorm van de realisatie van concrete maatregelen, maar de strategie was gericht op het openhouden van allerlei mogelijkheden en die te benutten wanneer ze zich voordeden.

Tabel 6.2: Score van de mate van vastleggen en openhouden tijdens het uitvoeringsproces in Epe in verschillende perioden van het proces

	Zeër gericht op vastleggen		Balans tussen vastleggen en openhouden		Zeër gericht op openhouden
	1	2	3	4	5
Planvorming 1994-1997	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realisatie Sep. 1999 – okt. 2001	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realisatie Okt. 2001 – mei 2002	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

6.9.3 Accepteren van onzekerheden

Tabel 6.4 toont per periode van het uitvoeringsproces de scores voor het element accepteren van onzekerheden. Hieronder volgt de onderbouwing per periode en per onderdeel van dit element.

Plan- en besluitvorming (1994-1997)

Bestuurstijl en de mate van participatie van belanghebbenden

De gehanteerde bestuurstijl in het Eperbeken project komt het meest in de buurt van de consultatieve bestuurstijl (Pröpper & Steenbeek, 1999). De bewoners en andere belanghebbenden werden geïnformeerd. Ze konden via de inspraakprocedure commentaar leveren op het plan. Het waterschap verbond daar geen consequenties aan.

Omgaan met weerstand uit de omgeving

De weerstand van de bekenstichting tijdens de planvorming werd genegeerd door het waterschap. Tijdens de inspraakprocedure heeft de bekenstichting met betrekking op deze maatregel wederom weerstand tegen verandering getoond. Deze weerstand werd twee keer ontweken (planvorming en inspraak). De derde keer kwam de weerstand onvermijdelijk terug (beroep). De weerstand heeft niet bijgedragen aan een leerproces, maar leidde tot strijd.

Conclusie

In deze periode werden onzekerheden zoveel mogelijk vermeden. Het plan kwam voort uit de eigen percepties over goed waterbeheer. Weerstand werd ontweken en genegeerd, totdat het niet meer mogelijk was.

Realisatie (september 1999 – oktober 2001)

Bestuurstijl en de mate van participatie van belanghebbenden

In het eerste deel van de realisatiefase houdt het waterschap vast aan de consultatieve bestuurstijl. Het projectteam houdt zich vast aan het bepaalde beleid. Het staat enigszins open voor andere oplossingen, wanneer die zich als kansen aanbieden die passen binnen de eigen doelstellingen.

Omgaan met weerstand uit de omgeving

Tijdens de realisatiefase bleek er weerstand tegen de uitvoering van het plan te bestaan. Veel grondeigenaren weigerden mee te werken aan de realisatie van het plan. Deze weerstand werd groter na de MKZ-crisis. De weerstand werd zoveel mogelijk vermeden. Er werden alleen maatregelen gerealiseerd waar de weerstand van grondeigenaren minimaal was.

Conclusie

Het bestek is leidend voor de realisatie van de maatregelen. Het projectteam stuurt aan op de zekerheden van het plan. Er wordt mondjesmaat onzekerheden toegelaten door ruimte open te laten voor het benutten van kansen. Veronderstelde weerstand in de omgeving wordt gemedend.

Realisatie (oktober 2001 – mei 2002)

Bestuurstijl en de mate van participatie van belanghebbenden

In het voorjaar van 2002 wordt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de maatregelen gedelegeerd naar het projectteam. Het bestuur laat hier onzekerheden toe vanwege de aankomende deadline van de IRMA subsidie. Het projectteam werkt echter alsof het bestuur een faciliterende stijl hanteert, waarbij het bestuur de beleidsvorming (in dit geval het realiseren van maatregelen) aan de deelnemers overlaat (Pröpper & Steenbeek, 1999). Het bestuur laat meer onzekerheden toe dan het zich bewust is.

Omgaan met weerstand uit de omgeving

Ook tijdens het voorjaar van 2002 richtte het projectteam zich op het uitvoeren van maatregelen op locaties waar weerstand minimaal was. Ze richtte zich immers op de kansen en mogelijkheden. De weerstand in de omgeving bleek echter veel minder dan verwacht. Ook de omgeving wist dat als ze toch mee wilde werken ze dat nu moest doen.

Conclusie

Het plan en bestek worden losgelaten. Het projectteam accepteert hierdoor veel onzekerheden over het eindresultaat. Ook het bestuur accepteert een hoge mate van onzekerheden door verantwoordelijkheden voor de realisatie te delegeren naar het projectteam. Weerstand wordt nog steeds ontweken, maar blijkt minder dan verondersteld.

Tabel 6.4: Score van de mate van acceptatie van onzekerheden tijdens het uitvoeringsproces in Epe in verschillende perioden van het proces

	Onzekerheden worden zoveel mogelijk vermeden		Balans		Zeer veel onzekerheden worden toegelaten
	1	2	3	4	5
Planvorming 1994-1997	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realisatie Sep. 1999 – okt. 2001	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realisatie Okt. 2001 – mei 2002	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

De uitvoeringsstrategie in het project Eperbeken veranderde van proces met veel kenmerken van de traditionele aanpak naar een aanpak met veel kenmerken van Interactieve Uitvoering. Met name het parallel werken in samenwerking met de grondeigenaren tijdens de laatste fase van het realisatieproces valt op. Er golden op dat moment weinig procedures meer en de tijdsdruk (vanuit de subsidie) dwongen het projectteam over te gaan op een meer adaptieve wijze van uitvoering. In de volgende paragraaf wordt gekeken in hoeverre de herkende elementen de interacties en het procesverloop beïnvloedden.

6.10 Effecten elementen Interactieve Uitvoering op de sociale interactieprocessen

In paragraaf 6.9 is een score gegeven voor de mate van aanwezigheid van verschillende elementen van Interactieve Uitvoering. In deze paragraaf wordt gekeken hoe de mate van aanwezigheid van deze elementen de actoreigenschappen en interacties in het proces beïnvloedden. Het doel is om inzicht te krijgen op factoren die het concept Interactieve Uitvoering bevorderen of belemmeren.

Het procesverloop wordt gevormd door de wisselwerking tussen context, proces en actoreigenschappen. De invloed van een afzonderlijk element van Interactieve Uitvoering op een enkele actoreigenschap bepaalt niet het totale verloop van het uitvoeringsproces. Het is veel complexer. Er wordt daarom per periode gekeken hoe de verschillende mate van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering verschillende actoreigenschappen beïnvloedden. Vervolgens worden deze waarnemingen geïntegreerd in een beschouwing

over hoe de mate van Interactieve Uitvoering de periode beïnvloedde.

Plan- en besluitvorming (1994-1997)

De mate van parallel schakelen

Score: 1 – Zeer serieel

Het waterschap dacht dat het plan, zoals het besloten was, gerealiseerd zou worden in het veld. De beslismomenten (horend bij de seriële aanpak) om afspraken te borgen in het verdere verloop van het project (in dit geval goedkeuring van de provincie) zorgden ervoor dat de voortgang van het hele project werd belemmerd. Het waterschap verbond geen consequenties aan het commentaar tijdens de planvorming en de inspraakprocedure. Het verloor daarmee draagvlak voor de realisatie van het plan, vooral bij de bekenstichting. De beroepsprocedure gaf de bezwaarmakers toegang tot de *dominante machtspositie* van de provincie. Het gaf de bezwaarmakers hindermacht. Dit beslismoment gaf de provincie en de bezwaarmakers formele macht om het hele proces te blokkeren, terwijl de andere betrokkenen het hoofdzakelijk met elkaar eens waren (er was sprake van grote overeenstemming in motivaties).

De mate van openhouden en vastleggen

Score: 1 – Zeer gericht op vastleggen

BOP Eperbeken was een zeer gedetailleerd plan. Alle maatregelen waren nauwkeurig vastgelegd in het plan en er was nauwelijks ruimte voor uitvoerders in de realisatiefase om oplossingen te zoeken in het veld (beperking van *capaciteit*).

Het doel van de informatieavond en de inspraakprocedure was het creëren van draagvlak en legitimiteit in de omgeving. Het draagvlak bleek er grotendeels te zijn, behalve voor de realisatie van de maatregelen rondom de Vlasbeek. Door geen consequenties te verbinden aan dit punt viel het draagvlak en legitimiteit van de realisatie geheel weg bij verschillende belanghebbenden. Dit motiveerde de bezwaarmakers om in beroep te gaan bij de provincie.

De mate van acceptatie van onzekerheden

Score: 1 – Onzekerheden worden zoveel mogelijk vermeden

Met betrekking tot de maatregelen rondom de Vlasbeek zijn studies gedaan die het waterschap ervan overtuigden (*percepties*) dat dit de beste oplossing was voor het watersysteem. Dat deze oplossing niet geaccepteerd werd door de bekenstichting (*motivaties*) en anderen werd genegeerd door het waterschap. De eigen studies ondersteunden het eigen gelijk. Het plan werd door het bestuur van het waterschap goedgekeurd, omdat het in hun *perceptie* de meeste zekerheid bood voor het bereiken van de *doelstellingen* met betrekking tot de waterhuishouding en de verbetering van de ecologische waarden van het systeem.

Het behouden van de opgeleide Vlasbeek gaf het waterschap op dat moment onzekerheid over de kwaliteit van het eindresultaat. Het waterschap had niet verwacht (*percepties*) dat de provincie de bezwaren (*motivaties*) van de bekenstichting en anderen zou onderschrijven.

Het waterschap had een verkeerde veronderstelling van de *motivaties* van de provincie in de beroepsprocedure en dacht dat het *voldoende macht* had om het plan naar eigen inzicht te realiseren.

De mate van Interactieve Uitvoering en het procesverloop

Tijdens de plan- en besluitvorming was er sprake van een sterk traditionele uitvoeringsstrategie. Dit uitte zich vooral in de wijze waarop het waterschap omging met percepties en motivaties van andere deelnemers in het proces. Vanuit de eigen ideeën over goed waterbeheer was een conceptplan opgesteld, waarover de betrokken deelnemers tijdens de planvorming het grotendeels eens waren. Echter, het waterschap liet geen ruimte meer voor de deelnemers om de beschreven maatregelen in het conceptplan te wijzigen. Het waterschap had hier het idee dat de eigen oplossing de beste oplossing was. Dit was echter niet de geaccepteerde oplossing. Tot twee keer toe kon het waterschap de weerstand vermijden, maar driemaal was scheepsrecht. Juist door het seriële karakter, van deelprocessen en besluitmomenten, kregen de bezwaarmakers via de provincie toegang tot formele macht om het hele proces te blokkeren, ondanks dat er grotendeels overeenstemming was over de doelstellingen in het plan.

Realisatie (september 1999 – oktober 2001)

De mate van parallel schakelen

Score: 2 – Serieel

Tijdslimieten passen bij een seriële aanpak en de daarbij behorende deelprocessen en besluitmomenten. De tijdslimiet van de IRMA subsidie leidde ertoe dat het waterschap te weinig tijd (*capaciteit*) had om in het najaar van 1999 een volledig bestek te ontwikkelen (*onvoldoende kennis en informatie*) en aan te besteden. De subsidie was bij machte om tijdslimieten te stellen voor de voortgang van het proces. Dat leverde externe druk voor het waterschap op de voortgang. Het resulteerde in onvoldoende kennis bij het waterschap over de totale kosten voor de realisatie van de maatregelen op het moment van aanbesteding. De wens om extra *financiële middelen* te bemachtigen, resulteerde in een afhankelijke machtspositie ten opzichte van de IRMA subsidieregeling (*gedwongen coöperatie*). De subsidie stelde randvoorwaarden die het realisatieproces voor het waterschap bemoeilijkten in plaats van ondersteunden.

De vergunningprocedure in het voorjaar van 2000 past in de seriële aanpak. Het was een besluitmoment. Ondanks dat er overeenstemming was over de doelstellingen belemmerde dit besluitmoment de voortgang van het gehele proces. De realisatie kon hierdoor zes maanden later starten dan oorspronkelijk gepland. Dit vergrootte de tijdsdruk op de uitvoering (*belemmering van de capaciteit van het waterschap*), waardoor er gewerkt werd met slecht weer, met hogere kosten tot gevolg.

De mate van openhouden en vastleggen tijdens de realisatiefase september 1999-oktober 2001

Score: 2 – Gericht op vastleggen

Tijdens de eerste fase van het realisatieproces was het project gericht op het vastleggen van maatregelen in het bestek, maar liet mogelijkheden open voor het benutten van kansen (*motivaties*) door het opnemen van meerwerk in het budget (*capaciteit*).

Doordat alle maatregelen in het bestek waren vastgelegd, had de aannemer een dominante machtspositie met betrekking tot het in rekening brengen van de meerkosten.

De mate van acceptatie van onzekerheden tijdens de realisatiefase september 1999-oktober 2001

Score: 2 – Onzekerheden worden liever vermeden

Het waterschap accepteerde geen onzekerheden door een bestek op te stellen, maar accepteerde ze tegelijkertijd wel door een onvolledig bestek aan te besteden onder invloed van externe druk. Het waterschap vertoonde opportunisme voor het bemachtigen van *middelen*.

Het waterschap realiseerde alleen maatregelen wanneer er overeenstemming was bereikt met de grondeigenaren, wat gebeurde op basis van vrijwilligheid (*macht*). Weerstand tegen de realisatie van het plan werd in eerste instantie vermeden. In het buitengebied was er daarom in het najaar van 2001 relatief weinig gerealiseerd.

De mate van Interactieve Uitvoering en het procesverloop

Tijdens deze periode hanteerde het waterschap een strategie die voornamelijk gekenmerkt werd door elementen van de traditionele uitvoeringsstrategie: serieel, gericht op vastleggen en zekerheden.

De zoektocht naar extra financiële middelen resulteerde in de IRMA subsidie. De subsidie stelde randvoorwaarden die passen in het seriële uitvoeringsproces: bestekvorming, aanbesteding, realisatie. De bijbehorende tijdslimieten belemmerden de capaciteit van het waterschap. Hierdoor werd een onvolledig bestek aanbesteed, waardoor het al snel duidelijk was dat de totale kosten de geraamde kosten in het bestek zouden overstijgen. De schaarste in beschikbare financiële middelen zorgde het hele procesverloop voor frustraties. Enerzijds, tussen aannemer en directie uitvoering. Anderzijds, door de tijdslimieten die ervoor zorgde dat onder slechte weersomstandigheden door gewerkt moest worden. Daarnaast was het waterschap ook in de relatie met de grondeigenaren ondergeschikt en afhankelijk van hun medewerking voor realisatie van maatregelen, zoals ze in het bestek geformuleerd waren.

De seriële aanpak tijdens deze periode zorgde ervoor dat het waterschap gedurende het gehele realisatieproces belemmerd werd in zijn capaciteiten: in relatie met de IRMA subsidie, in de interacties met de aannemer en in de onderhandelingen met de grondeigenaren. Externe factoren vergrootten niet alleen de complexiteit, slecht weer en MKZ-crisis, maar ze versterkten ook de schaarste in capaciteiten van het projectteam door extra kosten en schade in het vertrouwen tussen landbouwers en overheid.

Realisatie (oktober 2001 – mei 2002)

De mate van parallel schakelen

Score: 5 – Zeer parallel

De verantwoordelijkheid kwam bij het projectteam te liggen, waardoor het meer slagvaardigheid had (*hogere zelf-effectiviteitsverwachting*). Beslissingen over maatregelen konden sneller worden uitgevoerd (*capaciteit*). De motivatie van de deelnemers lag bij het realiseren van maatregelen. Ze zochten vooral naar samenwerking met grondeigenaren die bereid waren mee te werken (*motivaties*) en dat bleken er meer dan verwacht (*percepties*).

Er was door het parallelle werken minder overzicht en controle op de oplopende kosten. De overschrijding van het budget leidde tot teleurstelling bij het bestuur, maar is ook te wijten aan het doorwerken tijdens slechte weersomstandigheden. Dat gebeurde door de externe druk van de subsidie (*bemachtigen van middelen*).

De mate van openhouden en vastleggen

Score: 5 – Zeer gericht op openhouden

Waar in het eerste deel van de realisatiefase het projectteam vooral het plan zo goed mogelijk uitvoerde, liet het deze strategie in de laatste fase los. De eerdere strategie kostte het projectteam veel tijd in onderhandelingen en overleg met grondeigenaren over de realisatie van de geplande maatregelen. Hier was geen tijd (*capaciteit*) meer voor. Het oorspronkelijke plan werd losgelaten en het projectteam richtte zich op het benutten van mogelijkheden die zich in het veld voordeden. Vervolgens werd snel tot overeenkomst (*gedeelde motivaties*) gekomen met grondeigenaren over de te realiseren maatregelen. Dat leidde tot actieve coöperatie.

Het projectteam had de ruimte van het bestuur (*capaciteit*) om zelfstandig besluiten te nemen. Dit kwam voort uit de *externe druk* van de allerlaatste deadline van de subsidie. Oplevering was noodzakelijk om de financiële middelen te verkrijgen van de subsidie.

De mate van acceptatie van onzekerheden

Score: 4 – Onzekerheden worden toegelaten in het proces

Het bestuur moest door *externe druk* van de subsidie onzekerheden toelaten in het proces om het project te laten slagen. Met de allerlaatste deadline in zicht krijgt het projectteam meer beleidsvrijheid (*capaciteit*) om de maatregelen in het veld te realiseren. De beleidsvrijheid beïnvloedde de *motivaties* van de uitvoerders in het veld, door minder externe druk van het plan en bestek en meer mogelijkheid voor het realiseren naar eigen inzicht (*eigen doelen*).

De grondeigenaren zijn zich ook bewust dat het project haar einde nadert. Meer grondeigenaren dan verwacht blijken toch mee te willen werken aan de realisatie van het beekherstelproject (*motivaties doelgroep*).

Het bestuur liet meer onzekerheden toe in het proces dan het zich bewust was en achteraf wenselijk achtte. Er was een verschil in *percepties* over de mate van delegering van *capaciteit en macht* naar het projectteam. Dat leidde ertoe dat na oplevering van het project er gemengde

gevoelens waren over het succes van uitvoeringsproces.

De mate van Interactieve Uitvoering en het procesverloop

De laatste periode van de realisatiefase werd gekenmerkt door aanwezigheid van veel elementen van Interactieve Uitvoering: hoge mate van parallel schakelen van fasen en acceptatie van onzekerheden. De strategie was het loslaten van het oorspronkelijke plan en zich te richten op mogelijkheden in het veld. In samenwerking met de grondeigenaren werden allerlei maatregelen gerealiseerd.

In het eerste deel van de realisatie werd het projectteam constant belemmerd door een schaarste in zijn eigen capaciteit en macht. Om de IRMA subsidie te behouden, waarvoor harde deadlines golden, werd overgestapt naar een interactieve aanpak. De nieuwe strategie zorgde ervoor dat de capaciteit en macht van het projectteam vergroot werd. Door het accepteren van onzekerheden kreeg het projectteam in het veld meer capaciteit in het nemen van besluiten samen met de grondeigenaren. Door het loslaten van het plan, het parallel schakelen van fasen, kon in samenwerking met de grondeigenaren naar mogelijkheden gezocht worden. Weerstand werd hierbij vermeden, maar bleek kleiner dan verondersteld. Grondeigenaren zijn zich bewust van onderlinge afhankelijkheid en zien het als hun laatste kans om eigen doelstellingen te bereiken.

Onder druk van de IRMA subsidieregeling ging het project over van een traditionele strategie naar een strategie met veel kenmerken van Interactieve Uitvoering. Dit vergrootte de capaciteit van het projectteam. Ondanks kostenoverschrijdingen, die veel meer te maken hadden met de onvolledige raming en het doorwerken onder slechte weersomstandigheden, werd er in deze laatste fase veel gerealiseerd. De maatregelen werden binnen de tijd gerealiseerd. Intern blijft er bij sommigen toch een dubbel gevoel over de niet geheel in de hand gehouden budgettaire ontwikkelingen. Het projectresultaat wordt daar tegenover als zeer goed gezien. Het wordt zelfs als voorbeeldproject gebruikt. Zonder de (min of meer gedwongen) interactieve eindfase zou dat niet gelukt zijn.

6.11 Leerelementen voor toepassing van het concept Interactieve Uitvoering

De analyse van de sociale interactieprocessen bij de casus Eperbeken leidt tot de volgende leerelementen:

1. Procedures horend bij de traditionele uitvoeringsstrategie leiden in de hoge mate van complexiteit tot belangrijke vertragingen (inspraak- en beroepsprocedure, vergunningsprocedure).
2. Het uitvoeren volgens Interactieve Uitvoering kan belemmerd worden door randvoorwaarden van verschillende procedures (zoals vergunningen en subsidies die verleend worden op een vastgesteld bestek). De context van het uitvoeren van integrale waterprojecten is gericht op het traditionele uitvoeringsproces van deelfasen en tussenproducten (plan, bestek). Dat vraagt om anticipatie op deze controleposten.

3. Interne factoren kunnen medeverantwoordelijk zijn voor vertraging. De fusie van het zuiveringsschap Veluwe en de waterschappen Oost-Veluwe en Noord-Veluwe vroegen om veel energie en aandacht van de projectleider.
4. Externe factoren vergroten de complexiteit in belangrijke mate. Slecht weer bemoeilijkt de realisatie in het veld en verhoogde de kosten. De MKZ-crisis schaadde het vertrouwen van de agrarische bevolking in de overheid. Deze factoren kunnen (grote) doorwerking hebben in het proces. In Epe leidden ze tot kostenoverschrijdingen en frustraties.
5. In de beginfase van het seriële proces zijn er grote verschillen in percepties van de belanghebbende partijen. Deze verschillen werden niet altijd onderkend. In Epe ontbrak een breed gedragen gezamenlijke visie. Het project had een hogere mate van complexiteit dan het waterschap zich in de beginfase bewust was.
6. Wanneer weerstand in de beginfase wordt genegeerd, komt het later in het proces groter en niet te vermijden terug (planvorming – beroepsprocedure).
7. De “beste oplossing” volgens studies in het veld levert niet altijd de geaccepteerde oplossing voor de belanghebbenden in het veld. Door middel van gezamenlijke leerprocessen kunnen mogelijk andere oplossingen worden gevonden. Voorkom blind staren op één beste oplossing en zoek ook naar mogelijke alternatieven om te bediscussiëren met de omgeving. Echter, soms is het noodzakelijk om als verantwoordelijke overheid voet bij stuk te houden voor de realisatie van onpopulaire maatregelen.
8. Adaptief vermogen is belangrijk voor de voortgang van een proces. Om de IRMA subsidie te behouden, waarvoor harde deadlines golden, werd in oktober 2001 overgestapt van een seriële aanpak naar een interactieve. Er werd gelijktijdig gepland, ontworpen en gerealiseerd. Deze laatste periode heeft daarmee veel kenmerken van Interactieve Uitvoering:
9. Om concreet in het veld afspraken te maken, heeft het projectteam vrijheid nodig om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen. Onder druk van de deadlines behorende bij de subsidie kreeg de projectleider in Epe veel vrijheid en ruime verantwoordelijkheden van het bestuur om maatregelen in het veld te realiseren.
10. Het veld is de plek waar werkelijke afspraken gemaakt werden over het realiseren van maatregelen. Hier wordt veelal gewerkt op basis van vrijwilligheid. Tijdens de laatste realisatiefase werden hier concrete afspraken gemaakt en uitgevoerd.
11. Interactieve Uitvoering vraagt om het delegeren van verantwoordelijkheden van het bestuur voor de uitvoering naar de deelnemers in het veld. Er moeten duidelijke randvoorwaarden afgesproken worden om wederzijdse teleurstellingen te voorkomen. In Epe liet het bestuur in de laatste periode veel onzekerheden toe. Het bestuur liet meer onzekerheden toe dan het zich bewust was en achteraf wenselijk achtte.
12. Er kan sprake zijn van minder weerstand in de omgeving dan de uitvoerder veronderstelt. In de laatste fase bleken er in Epe meer grondeigenaren mee te willen werken dan eerder verondersteld werd. Ook de grondeigenaren zagen het als hun laatste kans om hun eigen doelstellingen te bereiken.

6.12 Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk vertelde en analyseerde het verhaal van het beekherstelproject BOP Eperbeken dat in twee fasen is gepland (1994-1997) en gerealiseerd (1999-2002). Het was oorspronkelijk een traditioneel gepland uitvoeringsproces. Echter, in de laatste fase van de realisatie (oktober 2001 – mei 2002) werd de traditionele seriële aanpak losgelaten. Deze laatste periode had veel kenmerken van Interactieve Uitvoering.

In het project bood de traditionele aanpak van uitvoering voor het waterschap percepties van zekerheid. Er werden veldstudies gedaan en op basis daarvan werd een plan ontwikkeld met de “beste” oplossing. Dit werd echter niet gedeeld door belanghebbenden in de omgeving.

Het waterschap was ervan overtuigd dat zijn eigen plan de beste oplossing was. Daarnaast had het de perceptie dat het de autoriteit had om het plan te realiseren.

Dit leidde er samen toe dat het plan ongewijzigd werd vastgesteld door het bestuur. Het negeerde de inspraak van de omgeving.

De bezwaarmakers vonden door de beroepsprocedure van de provincie een ingang tot een nieuwe machtsbron die dominant was aan het waterschap. Onenigheid over een enkele maatregel blokkeerde de uitvoering van het hele plan, waarover grotendeels overeenstemming was. De traditionele aanpak van uitvoering was hier debet aan.

Het waterschap vroeg bij de EU een IRMA-subsidie aan voor de realisatie van het project. Deze kwam met een aantal voorwaarden. De deadlines van de subsidieverstrekker hadden grote invloed op het project. Ten eerste had het waterschap te weinig tijd om een volledig bestek te schrijven en openbaar aan te besteden. Ten tweede zorgden de naderende deadlines ervoor dat onder slechte weersomstandigheden werd doorgewerkt, met extra kosten tot gevolg. Beiden hadden tot gevolg dat de aannemer constant nieuwe rekeningen indiende. Hierdoor was het budget voor meerwerk dat bestemd was voor het benutten van kansen snel op. De subsidieregeling had een afhankelijkheidsrelatie tot gevolg, die ongunstig uitpakte voor het waterschap.

De laatste fase van het project laat zien dat parallel werken in het veld, samen met andere deelnemers, zeer succesvol kan zijn. Er is in de laatste fase bijzonder veel bereikt door het projectteam. Het heeft de oplevering van het project tot een succes gemaakt. Het maakt ook duidelijk dat wanneer men Interactieve Uitvoering als aanpak hanteert, er duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het bestuur en de uitvoerende organisatie.

7

Vaassense Beken: Interactieve Uitvoering in uitvoering

“Anderzijds verwachten we door het op deze manier aan te pakken dat mensen zien van “hee, het wordt ook wel mooi als het verandert” en dat het een motor is om verder projecten uit de grond te stampen.”

Projectleider
(pers. comm, 28 november 2008)

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het uitvoeringsproces van het project Beekherstel Vaassense Beken. In het project is door de projectleiding (projectleider, afdelingshoofd en sectorhoofd) invulling gegeven aan het concept Interactieve Uitvoering. Dit kwam voort uit de drang van de projectleiding om meer flexibiliteit te creëren in het uitvoeringsproces. De quote op de titelpagina van dit hoofdstuk komt uit een interview met de projectleider in de beginfase van de ontwikkeling van het Raamplan BOP Vaassense Beken. De quote heeft het over verwachtingen; de verwachting, en hoop, dat het project een succes wordt door anders te werken. De projectleider hoopte op een mooi resultaat, maar ook op het succes van de veranderde uitvoeringsstrategie; het werken volgens Interactieve Uitvoering. Er schuilt ook onzekerheid in de zin: Misschien werken de andere deelnemers niet mee omdat het anders gaat dan normaal. Die onzekerheid richt zich niet alleen op de bewoners en andere belanghebbenden, maar ook op de eigen organisatie en structuren die te maken hebben met de traditionele uitvoeringstrategie.

Deze onzekerheden komen terug in het verhaal van het uitvoeringsproces Vaassense Beken. Het is bovenal ook een verhaal over netwerkmanagement van de projectleider en over effectieve uitvoering in een uitvoeringsnetwerk waarin veel overeenstemming is over de doelstellingen.

7.2 Project Beekherstel Vaassense Beken

Het dorp Vaassen ligt in de gemeente Epe in Gelderland. Het beken- en sprengstelsel maakt, evenals de Eperbeken onderdeel uit van de Veluwe sprengen en beken. “Het Vaassense bekenstelsel behoort tot het meest bijzondere van de Veluwe” (Menke, Renes, Smid, & Stork, 2007, p. 79). De geschiedenis van het Vaassense bekenstelsel begon met de Rode Beek, een natuurlijke beek waarvan het water al in 1387 de korenmolen van kasteel de Cannenburgh aandreef. Pas veel later (1542) liet de toenmalige eigenaar van de Cannenburgh, legerleider Maarten van Rossem, stroomopwaarts een nieuwe molen bouwen. Hiervoor werd een korte opgeleide beek aangelegd. In 1557 stonden er ook stroomafwaarts van de Cannenburgermolen twee molens. Er werd daarom in dat jaar een stuw gebouwd om een derde deel water over het dal heen te leiden naar de Dorpse Beek en de Dorpermolen. In de zeventiende eeuw werd het stelsel verder uitgebreid met sprengen. Het aan- en verleggen van sprengen en het herverdelen van waterstromen bood de mogelijkheid tot het bouwen van meer molens. In 1725 waren er 27 molens in Vaassen.

Tussen 1694 en 1698 werd een compleet nieuwe beek aangelegd: de Nieuwe Beek. Deze werd onder de Geelmolense Beek geleid en liep langs de grote laan van het kasteel naar het oosten (de huidige Emmalaan). Aan het einde van de laan werd de molen 't Kraaiennest gebouwd. Tegelijkertijd werd de Rode Beek losgekoppeld van de Hartense Molenbeek en aan de Nieuwe Beek gekoppeld. Later werden de twee stromen door een houten schot gescheiden. Het ijzerrijke rode water van de Rode Beek kon hierdoor gebruikt worden voor de aandrijving van de molen en het heldere water van de Nieuwe Beek voor het productieproces.

In de achttiende eeuw was een buitengewoon complex bekensysteem ontstaan. Conflicten over waterrechten kwamen veel voor. Een deel van die conflicten had te maken met pogingen van de eigenaren van de Cannenburgh om meer grip te krijgen op de molens en de omgeving.

Tegenwoordig is Waterschap Veluwe beheerder van het bekensysteem. Waterschap, rijk en provincie hebben afgesproken dat de waarden die in potentie aanwezig zijn, moeten worden hersteld. Dit is bekrachtigd in het Herstelprogramma Sprengen en Beken uit 1987. In het Stroomgebieduitwerkingsplan (SUP, Waterschap Veluwe, 2007b) staat vermeld dat in de periode 2007-2010 een Beheers- en Onderhoudsplan moest worden opgesteld en gerealiseerd. Dit was al afgesproken in het herstelprogramma en het Waterhuishoudingplan (WHP, Waterschap Veluwe, 2005). Het doel in Vaassen was om 36 kilometer beek te herstellen waar van 24 kilometer moet voldoen aan het Hoogst Ecologisch Niveau (HEN).

Figuur 7.1 toont het Vaassense bekensysteem. De beken stromen grotendeels door het landelijke gebied. De Geelmolense Beek en de Rode Beek stromen ook door de bebouwde kern van Vaassen. De beken, behalve de Dorpse Beek, zijn aangewezen als wateren van het Hoogste Ecologische Niveau.

Dit hoofdstuk richt zich op het proces van planvorming en realisatie van het eerste gerealiseerde traject in het beekherstelproject Vaassense Beken. Dit is het traject van de Rode Beek en de Nieuwe Beek bovenstrooms van de molen 't Kraaiennest. Dit deel van het project was succesvol. De eerste maatregelen werden na goedkeuring van het raamplan binnen een jaar tijd gerealiseerd. Er werd onverwacht een vistrap gerealiseerd, zodat de cultuurhistorische karakteristieken behouden blijven voor de toekomst en tegelijkertijd vismigratie in de beken bevorderd wordt.



Bron: Waterschap Veluwe (2007a)

Figuur 7.1: Cluster Vaassense Beken

De wil om anders te werken dan de traditionele aanpak kwam van de projectleiding: projectleider, afdelingshoofd en sectorhoofd. De netwerkmanagementactiviteiten (*boundary spanning*) van de projectleider om andere deelnemers mee te krijgen voor deze andere aanpak heeft een belangrijke plaats in de analyse van het proces.

7.3 De organisatie van het interactieve proces

In 2003 werd er voor het herstel van het Vaassense bekensysteem een uitgangspuntennotitie opgesteld. Deze notitie vormde de basis voor het opstellen van het Raamplan Beheer- en onderhoudsplan (BOP) Vaassense Beken (in het vervolg raamplan genoemd). Het project was wegens omstandigheden op de plank blijven liggen. Om het project nu snel en succesvol uit te voeren, wilde de projectleider ideeën van het concept Interactieve Uitvoering toepassen. Expliciet wilde de projectleiding meer flexibiliteit in het proces brengen van planvorming tot en met de realisatie.

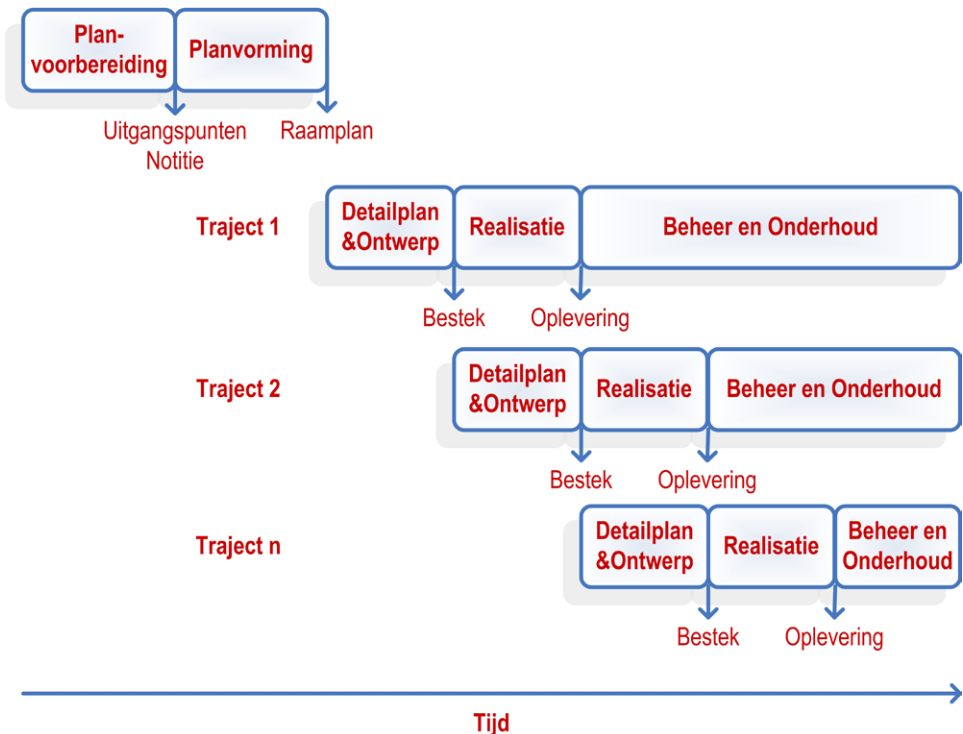
De projectleiding hoopte dat er door middel van het creëren van meer flexibiliteit in het proces, meer kon worden gerealiseerd. De bewoners zouden nauwer en effectiever bij het proces betrokken moeten worden. De projectleiding had de overtuiging dat er zo meer draagvlak voor de realisatie zou ontstaan. Om flexibiliteit in het proces te creëren, had de projectleiding drie concrete veranderingen in de opzet van het proces voor ogen:

1. uitvoeren via deelgebieden (of trajecten),
2. ruimer mandaat voor de projectleiding,
3. openhouden van het planproces.

Het uitvoeringsproces kan als volgt worden beschreven. Na opdrachtverlening werd er in samenwerking, maar niet te veel, met belanghebbenden het raamplan opgesteld. Het raamplan beschreef de huidige situatie en de gewenste situatie van de beken. Het beschreef niet welke maatregelen gerealiseerd moesten worden. Het schetste streefbeeld en stelde de randvoorwaarden waaraan de gewenste situatie minimaal zou moeten voldoen. Om inzicht te geven in oplossingsrichtingen voor de toekomstige situatie zijn er wel een aantal mogelijke maatregelen beschreven. Het raamplan werd ter goedkeuring voorgelegd aan het Algemeen Bestuur van het waterschap.

De kaders werden top-down vastgesteld, de maatregelen zouden bottom-up worden gerealiseerd.

De eerste concrete verandering die de projectleiding wilde doorvoeren was het uitvoeren via deelgebieden. Deze deelgebieden (trajecten) werden afzonderlijk van elkaar uitgevoerd. Het waterschap ging per traject met de direct betrokkenen aan tafel zitten om het werk voor te bereiden en tot overeenstemming te komen over de maatregelen. Samen met de direct betrokkenen werd vervolgens een uitvoeringscontract getekend. Deze werd ter goedkeuring voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. Zo ontstond in de praktijk een situatie waarin het waterschap aan het graven was in het ene traject en tegelijkertijd met bewoners langs een ander traject de maatregelen aan het bespreken was. Daarbij diende het opgeleverde werk van de eerste trajecten als input voor latere. Het was een voorbeeld voor de projectuitkomst, maar ook van het procesverloop. Er ontstaat in het veld eerst een onaangename situatie



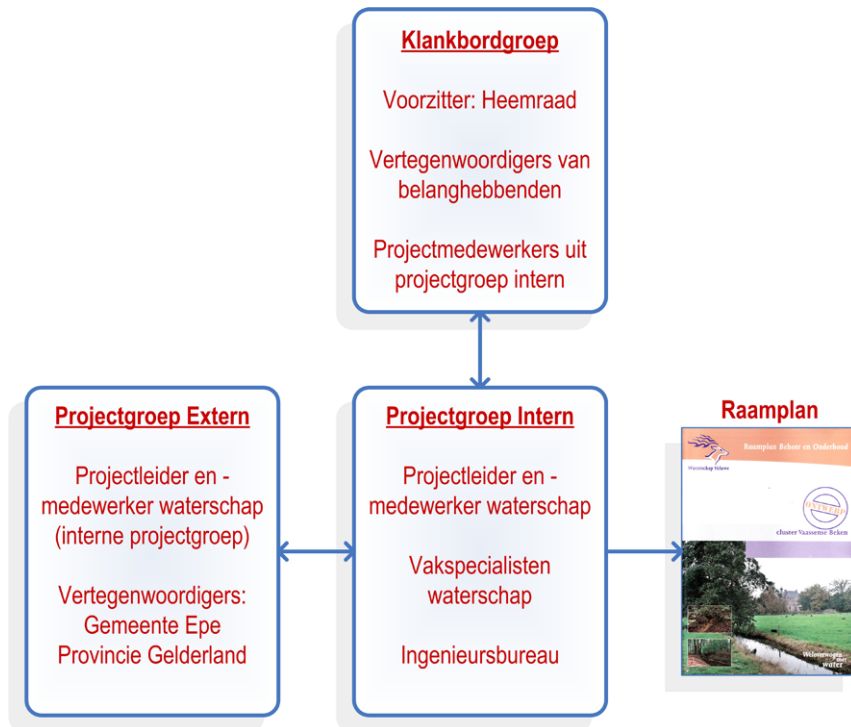
Figuur 7.2: Schematische weergave van de parallele opzet van het uitvoeringsproces Beekherstel Vaassense Beken

(shovels, hopen zand, omgekapte bomen) en daarna een aangename (nieuwe natuur langs afgegraven beekoevers).

De projectleiding wilde de volgorde van uitvoering van trajecten laten hangen van de mogelijkheden en ontwikkelingen in het gebied. Relatief gemakkelijke trajecten hoefden zo niet te wachten op moeilijke trajecten. Daarnaast hoopte de projectleider dat snelle uitvoering van het eerste traject de andere trajecten zou “katalyseren”.

De projectleiding streefde naar meer flexibiliteit door een ruimer mandaat tijdens het onderhandelingsproces met betrokkenen over de te realiseren maatregelen. De projectleiding wilde graag concrete afspraken kunnen maken in het veld met bewoners en eigenaren van de beken. De projectgroep ging niet, zoals gebruikelijk, met een goedgekeurd ontwerp het veld in, maar met een doelstelling. Het keek vervolgens waar het oplossingen kon realiseren met verschillende belanghebbenden. Het bestuur besliste niet over het detail (een stuw of een cascade), maar over de doelstelling (een bepaald waterpeil). Het ontwerpproces speelde zich af in het veld. Dat sloot aan op de derde verandering die de projectleiding voor ogen had: het openhouden van het planproces.

In het traditionele proces werden bewoners wel vroeg benaderd, maar stelde het waterschap vervolgens zelfstandig een detailplan op. Belanghebbenden konden hierop reageren via een inspraakprocedure. Na de bestuurlijke goedkeuring was er vervolgens formeel geen ruimte meer om daar nog van af te wijken. Het bestuur wist precies welke maatregelen er



Figuur 7.3: Projectorganisatie ontwikkeling Raamplan BOP Vaassense Beken

gerealiseerd zouden worden. Vaak bleek echter in de praktijk dat slechts een deel van het detailplan kon worden gerealiseerd. Bovendien liepen de geplande inrichtingsmaatregelen vaak vertraging op. Ze werden vervolgens niet of anders uitgevoerd dan door het bestuur was besloten. De projectleiding dacht met hun voorgestelde veranderingen in de aanpak meer te kunnen realiseren. De gecreëerde ruimte zou het beter mogelijk maken om wensen van bewoners en spontane mogelijkheden en ontwikkelingen in te passen in het uitvoeringsproces.

Het raamplan bevatte een beschrijving van de huidige situatie en een streefbeeld. Er werd aangegeven met welk type maatregelen de waterdoelen bereikt konden worden. Indien er meerdere mogelijkheden waren, werden deze allemaal opgenomen. Maatregelen die voortkwamen uit het raamplan zouden in overleg met belanghebbenden verder worden uitgewerkt. Deze maatregelen werden vervolgens vastgelegd in uitvoeringscontracten. De vaststelling van deze uitvoeringscontracten gebeurde door het Dagelijks Bestuur. Na vaststelling kon direct worden begonnen met de realisatie van de maatregelen.

Naar aanleiding van een actoranalyse werd een projectorganisatie opgezet. Verschillende publieke en private actoren werd gevraagd in hoeverre zij betrokken wilden worden bij het project. In het deelproces van de ontwikkeling van het raamplan werd gekozen voor de volgende opzet. De Provincie Gelderland en Gemeente Epe maakten samen met het waterschap onderdeel uit van de projectgroep extern. De Stichting tot Behoud van de

Veluwe Sprengen en Beken (de bekenstichting) maakte in dit project, wat eerder wel gebruikelijk was, geen onderdeel uit van de projectgroep extern. De projectleiding koos voor deze opzet, zodat alleen formele beslissingsbevoegden in de projectgroep extern werden vertegenwoordigd. De bekenstichting en andere belangenverenigingen en ondernemers werden vertegenwoordigd in de klankbordgroep. Partijen konden zich aanmelden om aan de bijeenkomst deel te nemen. Overige verenigingen werden op de hoogte gehouden over de ontwikkelingen van het raamplan. Daarnaast was er de projectgroep intern. Deze bestond uit vakspecialisten van het waterschap en een ingenieursbureau. Zij hebben het raamplan uiteindelijk geschreven.

Een doel voor de projectleider was om als waterschap een meer betrouwbare overheid te zijn. Door middel van het opstellen van uitvoeringscontracten met de direct betrokkenen zou het waterschap meer transparantie tonen (zeggen wat het doet en doen wat het zegt). Daarnaast zouden de gerealiseerde maatregelen 100% overeenkomen met wat er formeel besloten is in het uitvoeringscontract.

Het zoekproces van de projectleiding om tot een nieuwe werkwijze te komen in het licht van Interactieve Uitvoering leidde tot het opstellen van het raamplan, gevolgd door het opstellen van uitvoeringscontracten per traject. In de volgende paragraaf wordt dat leerproces en de ontwikkeling van het raamplan beschreven.

7.4 Om tot een flexibel raamplan te komen

Het Vaassense bekensysteem wordt gekenmerkt door een combinatie van cultuurhistorische elementen en ecologische kwaliteiten. Daarnaast is het systeem van economisch belang voor enkele wasserijen en een forelkwekerij die afhankelijk zijn van de goede waterkwaliteit. Het Vaassense bekensysteem is (evenals de Eperbeken) opgenomen in het beekherstelprogramma dat het waterschap samen met de provincie in de jaren '80 had opgesteld. In het kader van Europees en nationaal beleid moesten de beken opnieuw ingericht worden en was grootschalig onderhoud noodzakelijk. De complexiteit van het project werd vergroot doordat het waterschap hier geen gronden in bezit heeft. In veel gevallen moest het letterlijk in de tuinen van de bewoners van Vaassen aan het werk. Het verhaal beschrijft het proces van de ontwikkeling van het raamplan.

De projectleider en het afdelingshoofd kwamen na een evaluatie van eerder uitgevoerde projecten tot de wens om een andere uitvoeringsstrategie te gebruiken in het project Vaassense beken. Ze achtten een andere uitvoeringsstrategie noodzakelijk om aan de wensen van het waterschap te kunnen voldoen: resultaten sneller zichtbaar, hogere doelrealisatie, 100% uitvoering van de vastgestelde plannen. Zij richtten zich daarbij op het vergroten van de flexibiliteit in het proces. Zij kwamen ook tot de conclusie dat het noodzakelijk was om vanaf het eerste begin samen te werken met de bewoners.

De projectleiding kwam tot de conclusie dat het detail van het (traditionele) plan vaak leidde tot knelpunten in het verdere uitvoeringsproces. Het idee ontstond om een globaal plan te maken, wat zij uiteindelijk het Raamplan BOP Vaassense Beken hebben genoemd.

De projectgroep intern bestond uit vakdeskundigen plus het hoofd communicatie, het

rayonhoofd beheer en medewerkers van een ingenieursbureau. Daarnaast bestond er de projectgroep extern met vertegenwoordigers van provincie en gemeente. Er werd ook een klankbordgroep in het leven geroepen met vertegenwoordigers van lokale belangenverenigingen.

In juni 2007 heeft het waterschap de bewoners benaderd voor een kennismaking- en informatiewandeling langs een deel van het bekensysteem. Het waterschap vertelde toen zijn ideeën aan de bewoners, maar liet ook de bewoners hun ideeën vertellen. De input van de bewoners en de projectgroepen is vervolgens meegenomen in de ontwikkeling van het raamplan. De ontwikkeling van het raamplan heeft ongeveer een half jaar in beslag genomen. In november 2007 stelde het Algemeen Bestuur het raamplan vast. De projectgroep richtte zich vervolgens op een snelle en volledige uitvoering van het eerste traject. Dit gebeurde in nauw overleg met de bewoners en andere belanghebbenden. In samenwerking met de bewoners is er een uitvoeringscontract opgesteld en in oktober 2008 ging de eerste schop de grond in. Het betreft hier het traject waar de Rode Beek en de Nieuwe Beek parallel aan elkaar stromen.

Tijdens de eerste bewonersochtend, een wandeling in juni 2007 langs deze twee beken, bleek dat de bewoners graag weer het schot terug wilden dat het ijzerhoudende rode water van de Rode Beek scheidde van het heldere water van de Nieuwe Beek. De waterval herinnert nog aan de oude molenplaats. Deze molenplaats is van cultuurhistorisch belang en bleef om die reden gehandhaafd. De waterval belemmerde echter ook de vismigratie. De locatie van de molenplaats bood geen mogelijkheid voor een vistrap. In het samenspel met de bewoners is hiervoor een oplossing gevonden. Rondom de verschillende woonkavels is een omleiding aangelegd om het hoogte verschil voor migrerende vissen te overbruggen.

Na de ontwikkeling van het raamplan heeft er geen inspraakprocedure plaatsgevonden, maar er hebben wel met alle bewoners en grondeigenaren langs de beek keukentafelgesprekken



Figuur 7.4: Voormalige molenplaats 't Kraaiennest voor en na de realisatie van het eerste traject

plaatsgevonden. Hoewel dat geen officiële inspraakprocedure was, had de projectleiding het idee dat de bewoners op deze manier veel meer zeggenschap over de ontwikkelingsrichting hadden.

In het proces van de ontwikkeling van het raamplan zijn vier gelijktijdige verhalen te onderscheiden. Deze verhalen gaan over de wisselwerking tussen de projectleiding en:

1. het bestuur,
2. de belanghebbenden en bewoners,
3. de projectgroep intern en,
4. de andere overheden.

7.4.1 Wisselwerking met het bestuur

In het traditionele planproces werden de maatregelen in detail gespecificeerd in het plan. Het Algemeen Bestuur gaf goedkeuring over het plan voordat er een bestek van werd gemaakt. Het bestek werd later aanbesteed en een aannemer realiseerde de maatregelen.

Om dit project succesvol en snel uit te voeren wilde de projectleiding ideeën van Interactieve Uitvoering inpassen in het uitvoeringsproces van het project. Ze wilde vooral meer flexibiliteit in het uitvoeringsproces creëren. Dat betekende dat de wisselwerking met het bestuur op een aantal punten zou veranderen.

De projectleiding veronderstelde dat een andere werkwijze gevoelig lag in het bestuur. Dat idee hadden zij, omdat de term Interactieve Uitvoering in een presentatie aan het bestuur was gebruikt, welke - naar horen zeggen - niet positief was ontvangen.

Bij de start van het project was het bestuur nog niet overtuigd van de wenselijkheid van de vernieuwingen in de aanpak van uitvoering. Deze werden onder andere als onwenselijk gezien, omdat het bestuur dacht dat er een kans bestond dat de nieuwe aanpak hogere kosten met zich mee zou brengen.

Er bestonden in het begin van het proces nog veel vragen en onzekerheden bij het bestuur. Zou de werkwijze wel tot snellere uitvoering leiden? Zou het tot meer draagvlak bij bewoners leiden? En zouden de vernieuwingen misschien ten koste gaan van de democratische legitimiteit van het project?

De projectleiding had het idee dat het bestuur ook graag controle wilde houden over alle afwegingen die tijdens de uitvoering van het project gemaakt zouden worden. Het bestuur was immers gewend om besluiten te nemen over detailplannen. De projectleiding wilde in deze veronderstelling niemand dwarsliggen, maar zij stond ook voor het dilemma dat ze op een andere manier wilde werken.

Na onderling overleg en het geloof in de werkwijze koos de projectleiding voor een strategie van geleidelijkheid. Ze koos ervoor om anders te werken, maar op elk gewenst moment over (of terug) te kunnen schakelen op de traditionele werkwijze. De projectleiding bouwde voldoende zekerheden in om altijd, op elk moment terug te kunnen vallen op het ontwikkelen van een traditioneel plan.

Op 5 november 2007 besprak de Commissie Water van het Algemeen Bestuur het raamplan. De commissieleden hadden op voorhand een samenvatting ontvangen en hadden de mogelijkheid om het gehele raamplan te lezen. Tijdens deze bespreking werd er benadrukt dat het hier een andere werkwijze dan gebruikelijk betrof, waardoor het plan sneller kon worden uitgevoerd. De commissieleden hadden geen op- of aanmerkingen op de voorgestelde werkwijze van het raamplan. De commissie stemde in met het raamplan en adviseerde het voorstel door te sturen naar de besturen.

Na behandeling van het raamplan door de Commissie Water werd het op 14 november ook behandeld door het Dagelijks Bestuur en ter goedkeuring doorgestuurd naar het Algemeen Bestuur. Het raamplan werd op 28 november 2007 goedgekeurd.

Het raamplan werd niet ter inspraak neergelegd, wel ter inzage. Het raamplan was daarnaast te downloaden van het internet. De projectleiding was van mening dat inspraak niet nodig was, omdat de streefbeelden in het raamplan overeenkwamen met de doelstellingen die beschreven waren in het stroomgebieduitwerkingsplan. Belanghebbenden hadden bij de vaststelling hiervan de mogelijkheid tot inspraak gehad.

De rechtszekerheid werd later vastgelegd in uitvoeringscontracten die het waterschap samen met de direct betrokkenen opstelde. Het Dagelijks Bestuur diende deze vervolgens goed te keuren.

7.4.2 Interacties met belanghebbenden en bewoners

De ontwikkeling van het raamplan gebeurde op basis van een eerste raadpleging onder de Vaassense bevolking en belangenverenigingen. Voordat het raamplan werd opgesteld benaderde de projectgroep de bewoners met de vraag of zij geïnteresseerd waren om deel te nemen in het proces van het opstellen van het raamplan.

Op zaterdag 28 juni 2007 had het waterschap de bewoners uitgenodigd voor een informatieochtend om hun mening en inzicht te geven over het bekensysteem. De ochtend bestond uit een korte inleiding in de kantine van een lokale camping en een wandeling langs een deel van het bekensysteem.

Tijdens de wandeling werden de belangstellenden in groepjes verdeeld en liepen gezamenlijk met een medewerker van het waterschap (leden van de projectgroep intern) langs de beken. In de kleine groepjes konden de mensen eenvoudig hun meningen en ideeën over de beken uitwisselen. De opkomst betrof veelal personen die een direct belang hadden bij het functioneren van het bekensysteem: agrariërs en aanwonenden. Maar, er waren ook bewoners die van de recreatieve waarden van het systeem genieten door er langs te fietsen of te wandelen met de hond.

De meeste aanwezigen deelden de noodzaak van het herstel van de beken. Onderhoud was in de ogen van de meeste bewoners achterstallig. Daarnaast wilden de mensen dat de riooloverstorten op het systeem werden verwijderd. De medewerkers van het waterschap maakten duidelijk dat dit gemeentelijk beleid is. Het werd duidelijk dat de meeste bewoners de riooloverstorten als grootste ergernis beschouwden. Tijdens de wandeling bleek dat de aanwezige bewoners interesse hebben in het systeem. Ze hadden duidelijke ideeën over

hoe het was, hoe het nu is en hoe het zou moeten worden. Tijdens de wandeling praatten ze er enthousiast over, waarbij meningen en herinneringen gedeeld werden over de beken en over de invloeden van omliggende eigenaren (zoals een vermeende wateraftap van de beek op de forelvijver). Zo werd het ook duidelijk dat de bewoners belang hechten aan de cultuurhistorische waarden van de beken. Zo zag men graag het schot terug tussen de gezamenlijke beekloop van de ijzerhoudende Rode Beek en de heldere Nieuwe Beek. Voor de bewoners is recreatie langs de beken een combinatie van het genieten van ecologische en cultuurhistorische elementen.

De projectleider gaf aan dat het waterschap dankzij de wandeling, de directe één op één interactie tussen de projectmedewerkers en de bewoners, een gezicht gekregen had voor de bewoners. De meeste aanwezigen hadden op deze manier hun mening en ideeën kunnen vertellen, terwijl ze in een zaal misschien hun mond hadden gehouden. Dat resulteerde in een lijst van verscheidene punten die de bewoners belangrijk vonden. Na de wandeling werden deze punten opgesomd voor de bewoners, zodat het duidelijk was dat zij hun opmerkingen niet alleen gehoord hadden, maar ook opgeschreven om niet te vergeten. Zij beloofden gauw een verslag op te sturen aan de aanwezigen, zodat het gevoel bleef van betrokkenheid en dat er gewerkt werd met hun ideeën. De projectleider noemde het een basis voor vertrouwen. Het waterschap had hiervoor de “Vaassense Bekenpost” in het leven geroepen, waarmee zij de bewoners op de hoogte hielden van de ontwikkelingen. Naast de bekenpost werd er ook een internetforum opgezet waar de bewoners met het waterschap en elkaar in discussie konden. Dit forum werd echter nauwelijks gevonden en heeft niet de functie gehad waarop de projectleider hoopte.

Na de bewonersochtend werden verschillende belangenverenigingen, beekeigenaren en andere economisch belanghebbenden uitgenodigd op 14 september 2007 voor een bijeenkomst van de klankbordgroep. Deze werd voorgezeten door een heemraad en ook leden van de projectgroep intern namen hier deel aan de discussie.

Ook hier bleek dat de belanghebbenden veel waarde hechten aan de cultuurhistorische waarden van het Vaassense bekensysteem. Wanneer trajecten ecologisch ingericht konden worden zonder dat het ten koste gaat van die cultuurhistorische waarden of van de waterhuishouding dan is men daar voorstander van.

Er werd door leden van de bekenstichting gemeld dat op oude kaarten blijkt dat vroeger de beken na de laatste molenplaats met rust gelaten werden en door het landschap slingerden. Een ecologische inrichting zou hier juist historisch gezien prima passen. De beekeigenaren en economisch belanghebbenden, zoals een wasserij die het water van de Hartense Molenbeek gebruikt, gaven met name aan dat ze niet willen dat er veranderingen optreden ten koste van de waterafvoer van de beken. Ze uitten zorgen over de sprengkoppen in het Natura2000 gebied waar sprengkoppen vertrapt worden door wilde zwijnen. De sprengkoppen kunnen verlanden ten koste van de waterafvoer. Beschoeiing zou dit kunnen tegengaan. Het waterschap gaf aan dat de waterafvoer niet dient toe te nemen. Verlandde sprengkoppen werden daarom waarschijnlijk niet watervoerend gemaakt. De aanwezige eigenaren meldden dat de watervoerendheid nu voldoende is en de situatie beter is dan twintig jaar geleden.

De deelnemers van de klankbordgroep en het waterschap deelden de mening dat cultuurhistorie in dit systeem leidend moest zijn, maar dat ecologische impulsen gecreëerd moesten worden waar mogelijk. Ook hier was men het eens over het herstel van het schot tussen de Nieuwe en Rode Beek.

Om de natuurlijke kwel te vergroten voor de ontwikkeling van natte natuur in het aangelegen gebied Korte Broek en de Egelbeek werd er voorgesteld om de sprengkop van de Nieuwe Beek te dempen of te laten verlanden. Dit zou echter ten koste kunnen gaan van de watervoerendheid van de Nieuwe Beek en daarom ten koste gaan van de cultuurhistorische elementen van het aquaduct en het afscheidingschot langs de Emmalaan. Er werd door een deelnemer gemeld dat het herstellen van het schot dan zinloos is. Een medewerker van het waterschap merkte hierbij op dat cultuurhistorie dan wel leidend is in dit gebied, maar dat er in sommige gevallen ook moet worden gekozen voor het grotere algemene belang, in plaats van lokale wensen. Dat zou in dit geval een impuls voor natte natuur betekenen. De keuze werd hier niet gemaakt, maar volgde uit het KRW gebiedsproces. Dit werd aan de aanwezigen duidelijk gemaakt. De deelnemers werden op de hoogte gehouden van het proces door middel van notulen van deze bijeenkomst en de Vaassense Bekenpost.

Zowel deelnemers in de klankbordgroep als bewoners stonden positief tegenover het herstelproject en het was duidelijk dat cultuurhistorie in dit project leidend was.

7.4.3 Vernieuwingen in de Projectgroep Intern

De projectleiding had besloten om anders te willen gaan werken. Dat had gevolg voor de projectorganisatie. Nieuw was het betrekken van een medewerker van de afdeling communicatie van het waterschap bij de projectgroep intern. De projectgroep intern bestond daarnaast uit de projectleider en een algemeen projectmedewerker, vakdeskundigen van het waterschap (algemeen beleid, ecologie, hydrologie, onderhoud) en twee medewerkers van een ingenieursbureau. De vakspecialisten waren verantwoordelijk voor het aandragen van specifiek materiaal. Het ingenieursbureau was verantwoordelijk voor het daadwerkelijk schrijven van het raamplan.

De projectleiding had sterk de behoefte om van de nieuwe aanpak een succes te maken. Er werd daarom een strak schema aangehouden. De projectleider vertelde dat hij de afzonderlijke medewerkers vanwege de tijdsdruk en het veranderingsproces op hun eigen verantwoordelijkheid wees om hun aandeel in te brengen in het project. Dit strakke schema leidde soms tot frustraties tussen de verschillende projectgroepleden. Mede omdat de opzet van het raamplan een andere was dan het traditionele plan leidde dat soms tot onduidelijkheid van verwachtingen. Dit vroeg veel van de leidinggevende capaciteiten van de projectleider. Hij gaf aan dat het belangrijk was om bij de verschillende collega's om de deur te kijken, om eventueel toelichting te geven op vragen die ze hadden. Hij merkte dat de medewerkers ook andere prioriteiten hadden en op de momenten dat hijzelf drukker was en minder tijd beschikbaar had voor het project, dat de projectleden vaker niet tijdig hun opdracht hadden ingeleverd of bepaalde stukken niet hadden gelezen. Hij besloot echter dat wanneer iemand zich niet goed voorbereid had op een bijeenkomst, het project daar niet op ging wachten. Het project moest gewoon doorgaan. Hij wilde hiermee tonen dat ze een gezamenlijke

verantwoordelijkheid hadden voor het eindresultaat. Dit heeft ertoe geleid dat, ondanks kleine frustraties in de projectgroep, de ontwikkeling van het raamplan snel verliep.

7.4.4 Wisselwerking met andere overheden

Tijdens het opstellen van het raamplan Vaassense beken werden de provincie Gelderland en de gemeente Epe betrokken door zitting te nemen in de projectgroep extern. In de meeste projecten hadden de provincie en gemeente meestal een procesbegeleidende taak. Het was de taak van de projectgroep extern om er voor te waken dat de maatregelen die werden gepland, pasten binnen het bestaande beleid. Vergunningen moesten worden verleend en soms moesten bestemmingen worden gewijzigd. In sommige projecten hebben provincie en gemeente ook duidelijk eigen doelstellingen in het projectgebied, die zouden dan geïntegreerd kunnen worden in het integrale waterproject. In het project Vaassense beken was dat laatste niet het geval.

De projectleiding had bedacht dat wanneer men het project in trajecten zou uitvoeren, er knelpunten zouden kunnen ontstaan met betrekking tot vergunningen. Vergunningen worden verstrekt op basis van de voorgestelde maatregelen in het bestek. Aangezien in het raamplan geen maatregelen beschreef, maar alleen streefbeelden, kon er op basis van het raamplan in principe geen vergunningen worden verstrekt. Dat kon wel op de uitvoeringscontracten. Wanneer de vergunningen verleend zouden worden op basis van de uitvoeringscontracten dan zou het waterschap keer op keer opnieuw naar de vergunningverlener moeten stappen voor een nieuwe vergunning. Dat wilde de projectleiding voorkomen. Daarnaast wilde de projectleiding na goedkeuring van een uitvoeringscontract zo snel mogelijk aan de slag. Een vergunningprocedure zou extra (ongewenste) tijd in beslag nemen. De projectleider zocht daarom in een zeer vroeg stadium contact met de vergunningverleners. Zij konden zo open nadenken over hoe zij het gezamenlijk konden oplossen, omdat ze (nog) niet in de formele rol van vergunningaanvrager en vergunningverlener hoefden te kruipen. Gezamenlijk hebben zij naar een oplossing gezocht voor het probleem van de projectleiding. Er werd naar gestreefd om een koepelvergunning te verlenen voor het hele projectgebied. De provincie stond hier positief tegenover. De vergunning voor de Natuurbeschermingswet werd gezamenlijk op deze manier in één keer geregeld voor het hele gebied. De uitvoeringscontracten moesten nog wel gecontroleerd worden of de voorgestelde maatregelen pasten binnen de vergunning, maar er was geen aanvraagprocedure meer nodig voor de afzonderlijke trajecten. Dat scheelde tijd bij de uitvoering van de afzonderlijke trajecten in Vaassen. Op deze manier droeg de provincie bij aan het mogelijk maken van de nieuwe aanpak van uitvoering.

7.5 Het proces van het raamplan nader bekeken

Om een verklaring te geven voor het verloop en de uitkomst van het proces worden in dit gedeelte de verschillende interacties tussen de projectleiding en andere deelnemers nader bekeken met behulp van de theorie. Er wordt eerst gekeken naar de uitkomst van het deelproces. Op basis van de actoreigenschappen *motivaties*, *percepties* en *capaciteit en macht* van de Contextuele Interactietheorie wordt het verhaal geanalyseerd en wordt een verklaring voor deze uitkomst gegeven.

Het verhaal van de ontwikkeling van het raamplan werd verteld in vier parallelle deelverhalen, met in elk deelverhaal andere relevante actoren. Evenals in de verhalen, wordt de analyse van deze verhalen afzonderlijk van elkaar uitgevoerd. Dit betekent niet dat de verschillende deelprocessen autonoom van elkaar verliepen. Alle verhalen zijn met elkaar verweven. Ze worden ontrafeld om ze te kunnen analyseren.

7.5.1 Waarom het bestuur instemde met het raamplan

Uit het verhaal van de ontwikkeling van het raamplan bleek dat in eerste instantie het bestuur van het Waterschap Veluwe niet positief stond tegenover het idee van het werken op basis van Interactieve Uitvoering. Een half jaar later keurde het bestuur het Raamplan BOP Vaassense Beken goed.

In het project herkennen we in eerste instantie in de ontwikkeling van het raamplan twee coalities. De eerste coalitie bestaat uit de projectleider, zijn afdelingshoofd en zijn sectiehoofd (de projectleiding). De tweede coalitie van actoren is het bestuur van het waterschap (algemeen en dagelijks bestuur). In deze analyse beschouwen we de projectleiding als de uitvoerder en het bestuur als de doelgroep.

Met behulp van de Contextuele Interactietheorie wordt de volgende verklaring gegeven voor het procesverloop van het raamplan tussen de projectleiding en het bestuur.

Het ontwikkelen van het raamplan was het gevolg van (gedwongen) coöperatie. Het werken op basis van een raamplan werd door de projectleiding als positief beschouwd. Het bestuur stond hier oorspronkelijk negatief tegenover en had voorkeur voor een traditionele aanpak van het beekherstelproject. De percepties van de projectleiding ondersteunden haar motivaties voor de aanpak van het open planproces en de realisatie via deelgebieden. De ruimte van de projectleiding gaf hen in de dagelijkse praktijk voldoende capaciteit en macht om het raamplan zelfstandig te ontwikkelen.

Doordat het raamplan uitgewerkt werd, kon het beter gepresenteerd worden aan het bestuur. Dit veranderde de percepties van het bestuur over de uitvoeringsstrategie. We komen dan tot de volgende verklaring voor de goedkeuring van het raamplan en de bijbehorende aanpak:

Het goedkeuren van het Raamplan BOP Vaassense Beken was het gevolg van (actieve) coöperatie. Het werken op basis van een raamplan werd door zowel de projectleiding als het bestuur als positief beschouwd. De percepties van beide ondersteunden de motivaties voor de aanpak van het open planproces binnen de gestelde randvoorwaarden en de realisatie in trajecten. Ze dachten dat de aanpak zou bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen. Het bestuur stelde daarom haar capaciteit en macht beschikbaar aan het uitvoeringsproces.

De interactieprocessen worden in het verloop van deze paragraaf verklaard door de actoreigenschappen *motivaties*, *percepties* en *capaciteit en macht* van de deelnemers ten opzichte van het goedkeuren en werken op basis van het raamplan.

Vanwege de voorgeschiedenis besloot de projectleider om het concept Interactieve Uitvoering niet te gebruiken richting het bestuur. De projectleider maakte een afweging

tussen zijn eigen percepties en die van het bestuur. De eigen percepties ondersteunden zijn motivaties voor een andere werkwijze. In een situatie waar het bestuur de macht had om de nieuwe werkwijze tegen te houden, bedacht de projectleiding een oplossing waarbij het bestuur een duidelijke verantwoordelijkheid kreeg over de randvoorwaarden. Hieruit vloeide het raamplan.

Op het moment dat de projectleiding besloot om anders te werken, concludeerde deze dat er knelpunten waren om het doel te bereiken. De projectleider had de veronderstelling (*percepties*) dat zijn doelstellingen (*motivaties*) niet overeen kwamen met die van het bestuur. De verwachting was dat het bestuur de werkwijze zou tegenhouden. De normatieve percepties van het bestuur over hoe een uitvoeringsproces dient te verlopen en over hoe verantwoordelijkheden verdeeld horen te zijn, ondersteunden zijn motivaties voor een traditioneel uitvoeringsproces. De projectleiding had echter de vrijheid om zelfstandig kleine veranderingen door te voeren in het uitvoeringsproces. Alleen grote veranderingen moeten eerst goedgekeurd worden door het bestuur. Vanuit deze *capaciteit en macht* ontstond de strategie van geleidelijkheid en was het mogelijk voor de projectleiding om een nieuwe uitvoeringsstrategie te gebruiken. Hieruit ontwikkelde zich het raamplan, dat veel gedetailleerder was dan de projectleiding in eerste instantie voor ogen had.

Om de nieuwe werkwijze te kunnen toepassen, beïnvloedde de projectleider de percepties van het bestuur ten opzichte van de nieuwe werkwijze. De geleidelijke inbreng van nieuwe ideeën zorgden ervoor dat de nieuwe werkwijze niet als een bedreiging werd ervaren voor de eigen doelstellingen en verantwoordelijkheden.

De projectleiding had de perceptie dat het bestuur niet op basis van een voorstel positief tegenover de nieuwe werkwijze zou staan. Ze koos daarom om de ontwikkeling van het raamplan op een traditionele manier uit te voeren. Dat zij dat risico nam, is te verklaren uit haar eigen motivaties en het geloof in het eigen kunnen. Er waren voldoende vangnetten in de ontwikkeling ingebouwd om terug te vallen op de ontwikkeling van een traditioneel plan.

In samenwerking met zijn afdelingshoofd en sectiehoofd heeft de projectleider, zoals hij het zelf noemt, het raamplan in de week gelegd. In praktijk betekende dit dat via het management werd gepolst hoe het bestuur tegen bepaalde ideeën aankeek. De projectleider probeerde zo een beeld te krijgen van de percepties en motivaties van het management en het bestuur. Daarnaast werd op deze wijze ook de secretarisdirecteur, die in direct contact staat met het dagelijks bestuur, op de hoogte gebracht van de ontwikkeling van het raamplan. De secretarisdirecteur heeft het plan ter goedkeuring voorgelegd in het bestuur.

Tegelijkertijd werd een heemraad aangesteld als voorzitter van de klankbordgroep. Zij werd daarom ook op de hoogte gesteld van de ontwikkeling van het raamplan, voordat zij de taak op haar nam. Door haar voorzitterschap werd ze op de hoogte gesteld over het hoe en waarom van de aanpak, maar ook over de motivaties en percepties van de deelnemers van de klankbordgroep over de nieuwe aanpak.

Het in de week leggen van het raamplan bij de ambtelijke top en het bestuur was een strategie om te sturen op de percepties en motivaties van de andere deelnemers. Omdat met de

ontwikkeling van het raamplan veel onzekerheden gepaard gingen, achtte de projectleider het verstandig om stapje voor stapje het raamplan en het idee daarachter in de organisatie te brengen. De verandering in percepties veroorzaakte een verandering in motivaties. Het anders werken werd niet meer ervaren als een bedreiging, maar als een kans voor het bestuur om haar eigen doelen beter te realiseren.

De strategie van geleidelijkheid heeft in de context van Waterschap Veluwe gewerkt, omdat de projectleider gesteund werd door een sterke coalitie met het afdelingshoofd en het sectiehoofd. Zij deelden dezelfde *percepties* en *motivaties*, waardoor ze bereid waren hun eigen *capaciteit en macht* in te zetten voor de werkwijze.

Het raamplan werd goedgekeurd omdat het gereed was en omdat het duidelijk de randvoorwaarden beschreef. Daardoor had het bestuur zekerheid over het resultaat waar het verantwoordelijkheid over heeft. Het idee van sneller en meer uitvoeren sloot aan bij de ambities van het bestuur om slagvaardiger te zijn.

De projectleider had dit niet kunnen doen zonder zijn coalitie van afdelingshoofd en sectiehoofd (dit ondersteunde zijn eigen *capaciteit en macht*). Binnen een netwerk van actoren is het vrijwel onmogelijk om alleen, zonder coalitie, vernieuwingen door te voeren. Veranderingsprocessen binnen een netwerk van veel belanghebbenden stuiten altijd op weerstand en gaan vrijwel altijd langzaam. Voorzichtigheid en geleidelijkheid waren strategieën om de coalitie geleidelijk te laten groeien. Andere deelnemers konden wennen aan de nieuwe ideeën, maar de nieuwe ideeën werden ook aangepast aan de wensen van de andere deelnemers. Het raamplan was het resultaat van een gezamenlijk leerproces.

De goedkeuring van het proces vond plaats aan het einde van de ontwikkeling van het raamplan. Het leerproces daar naar toe werd gestuurd door interacties tussen en binnen de projectgroep intern, extern, de bewoners en belanghebbenden en het bestuur.

7.5.2 De bijdrage van de bewoners en belanghebbenden

In het projectgebied had het waterschap geen gronden in bezit. Het beheer en onderhoud van de beken vond plaats op particuliere gronden. Voor het beekherstelproject was het waterschap afhankelijk van de medewerking van de grondeigenaren, bekeigenaren en direct aanwonenden van de beken.

Aangezien het waterschap niet geneigd was om dwangmiddelen te gebruiken, was het in de machtsverhouding ondergeschikt aan de direct betrokkenen. Wanneer grondeigenaren niet willen meewerken, kan de uitvoerder sturen op percepties of gebruik maken van beschikbare middelen om de motivaties van de doelgroep te beïnvloeden. Het was aan de projectgroep om de bewoners te motiveren mee te werken aan dit project. Dat kan door de doelstellingen van de bewoners mee te nemen in het project en het zoeken naar win-winsituaties waarbij zowel doelstellingen van het waterschap als van de belanghebbenden worden bereikt. Het kan ook door een gelijkwaardig kennisniveau te ontwikkelen over de percepties waarom het waterschap een bepaalde doelstelling heeft.

In het project Vaassense beken heeft de projectgroep vanaf het begin de bewoners van Vaassen uitgenodigd om hun mening te geven over het systeem, eventuele knelpunten en

oplossingsrichtingen. Vanaf de eerste ontmoeting bleken de bewoners erg betrokken bij het systeem. Vanuit het beschreven procesverloop met de bewoners kan de volgende verklaring opgesteld worden.

De bijdrage van de bewoners aan de ontwikkeling van het Raamplan BOP Vaassense Beken was het gevolg van (actieve) coöperatie. Het herinrichten van het watersysteem werd door zowel het waterschap als de bewoners en belanghebbenden als positief beschouwd. De percepties van allen ondersteunden de motivaties voor de aanpak. Ze dachten dat er voor meerdere partijen een verbeterde situatie kan worden gerealiseerd. Zowel het waterschap als bewoners en belanghebbenden waren bereid capaciteit in te zetten ter ondersteuning van het bereiken van het doel.

De ideeën van de bewoners zijn niet zozeer verwerkt in het raamplan. Daarin stonden immers de randvoorwaarden en streefbeelden. De inbreng van de bewoners kwam in de fase erna, het ontwerp en de voorbereiding van de uitvoering en de medewerking tijdens de uitvoering. Ondanks dat het in principe niet nodig was om de bewoners vanaf het eerste moment bij het proces te betrekken, heeft het project hier wel gestreefd om draagvlak voor de uitvoering te bouwen. Daarnaast zijn de bewoners meteen op de hoogte gebracht van wat zij van het waterschap konden verwachten, maar ook wat het waterschap van hen verwachtte. Door het duidelijk maken van de verwachtingen, van beide zijden, kwamen de percepties meer op een lijn en was er duidelijkheid. Er werd vertrouwen gecreëerd door openheid en transparantie. Dat was noodzakelijk voor het waterschap, omdat zij in een latere fase van ontwerp en realisatie afhankelijk waren van de bewoners en grondeigenaren. Op het moment dat de motivaties negatief zouden veranderen ten opzichte van de voorgestelde ontwikkelingsrichting zou het proces door de bewoners geblokkeerd kunnen worden. Het betrekken van de bewoners paste bij het werken volgens Interactieve Uitvoering, omdat hier bruggen gebouwd werden tussen invloedrijke actoren over de traditionele procesfasen heen.

Het raamplan is uiteindelijk aan de bewoners gepresenteerd tijdens een inloopmiddag/avond in Vaassen. Er was geen inspraak mogelijk op het raamplan en op dat moment was het niet duidelijk in hoeverre er draagvlak zou zijn voor de uitvoering van de plannen. Dat werd pas duidelijk tijdens het gezamenlijk opstellen van de uitvoeringscontracten. Voor het eerste traject langs de Emmalaan bleek voldoende draagvlak om snel gezamenlijk met de bewoners tot een definitief ontwerp te komen en uit te voeren. Waterschap Veluwe had nog nooit zo snel het proces van planvoorbereiding tot realisatie doorlopen. Er bleek zelfs meer mogelijk dan op voorhand gedacht werd door het waterschap (zie paragraaf 7.6 en verder).

Tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep tijdens de ontwikkeling van het raamplan bleek dat er veelal overeenstemming was bij de belanghebbenden over de ontwikkelingsrichting. De motivaties van het waterschap om de beken ecologisch te herstellen, met behoud van cultuurhistorische waarden, werden door de meeste deelnemers gesteund.

De bewonersochtend werd vooral gebruikt om de context van het projectgebied op te helderen. Enerzijds om de percepties van de bewoners over het gebied duidelijk voor ogen te krijgen bij de projectgroep. Anderzijds om de percepties van het gebied van het waterschap duidelijk te maken aan de bewoners. Op die manier kwamen de percepties van

de uitvoerder (het waterschap/projectgroep) en de doelgroep (bewoners) dicht bij elkaar. De opzet van de middag speelde een belangrijke rol, omdat alle aanwezigen hun mening konden geven in de kleine groepjes. De bewoners kregen ruim de tijd om hun ideeën over de beken met elkaar en met het waterschap te delen. Daarnaast konden zowel bewoners als waterschap bij de betreffende beken meteen aanwijzen wat zij mooi, lelijk, belangrijk of noodzakelijk vonden.

7.5.3 De rol van de medewerkers van de projectgroep intern

Met de behoefte om snel resultaten te verwezenlijken ontstond ook de wens om het raamplan snel af te ronden. De projectgroepleden hadden daardoor de taak om snel hun stukken aan te leveren. Daarbij werden de afzonderlijke projectgroepleden gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid. De projectleider noemde dit projectmatig werken. In de praktijk betekende dit, harde deadlines en eigen verantwoordelijkheid voor bijdrage van het eigen specialisme (bv. ecologie). Het ontwikkelen van het raamplan binnen de projectgroep intern kan niet beschreven worden als een enkel proces. Het bestaat uit allerlei ronden van besluiten over *boundary issues* die uiteindelijk wel of niet in het raamplan werden opgenomen. Het betrof hier niet enkel besluitvorming over streefbeelden, maar ook over het proces.

De bijdrage van de projectgroepleden aan de ontwikkeling van het Raamplan BOP Vaassense Beken was het gevolg van een leerproces. Het herinrichten van het watersysteem werd door alle medewerkers in het team als positief beschouwd. De gezamenlijke kennis over de aanpak van het open planproces en de gefaseerde realisatie ervan werd in het begin als onvoldoende beschouwd. Via een leerproces van overleg en ronden van besluiten kwamen ze tot een gezamenlijk eindbesluit: het raamplan. De capaciteiten van medewerkers beïnvloedden het leerproces per besluit.

Medewerkers van het waterschap hebben hun eigen motivaties voor medewerking aan een project. Enerzijds hebben zij door hun management een aantal uur toebedeeld gekregen om aan het project mee te werken. Anderzijds hebben zij plezier in hun werk en hart voor de zaak. Vakspecialisten wilden dat hun bijdrage zo goed mogelijk opgenomen worden in het plan en de realisatie ervan. Beleidsmedewerkers streven ernaar dat de eindresultaten van het project passen binnen het beleid. Ook gaven projectmedewerkers aan een positief gevoel te hebben overgehouden aan de inbreng van de bewoners tijdens de informatieochtend langs de beken. Het raamplan is uiteindelijk opgesteld door medewerkers van een ingenieursbureau. Zij hadden de motivatie om een goed product af te leveren waar de opdrachtgever tevreden over zou zijn.

Externe druk van de projectleider speelde ook een belangrijke rol. De projectleider gaf aan dat wanneer hij zelf minder tijd (capaciteit) tot zijn beschikking had om bij zijn collega's te informeren over de voortgang van hun werk, dat hun stukken vaker niet op tijd werden ingeleverd. De projectleider had daarnaast de reputatie dat hij het schema strak aanhield. Dat betekende voor de afzonderlijke vakspecialisten dat wanneer zij hun stukken niet tijdig af hadden (of geen opmerkingen hadden over andermans stukken), dit direct ten koste kon gaan van hun eigen doelstellingen binnen het project. Door strak te werken, gaf de projectleider de medewerkers eigen verantwoordelijkheid. Het geven van eigen verantwoordelijkheid

betekende ook dat de projectleider vertrouwen had in de professionele kwaliteit van de medewerkers. Het informeren van de projectleider naar de voortgang van het werk is dan ook niet een controlemiddel, maar een middel om aan te geven geïnteresseerd te zijn in andermans werk en de eigen effectiviteit. Door de projectmedewerkers enthousiast te maken voor het project, ze extra te motiveren, zetten ze misschien wel meer tijd in (capaciteit) dan gepland om hun werk zo goed mogelijk af te leveren.

De *zelf-effectiviteitsverwachting* van de projectleider was van grote invloed, maar had ook tegen hem kunnen werken. De projectleider gaf aan dat de weerstand van projectgroepleden hem motiveerde om door te zetten. Hij geloofde sterk in zijn ideeën en kunnen. Hier zit ook direct een gevaar. De overtuiging van het eigen gelijk kan leiden tot overmoedigheid en blindheid voor de percepties van anderen. Een teveel van een positieve eigenschap kan gemakkelijk tot een negatieve eigenschap leiden.

Het slagen van dit proces was door de nieuwe werkwijze belangrijk voor de projectleider. Het innovatieve karakter van het proces was voor de projectleider een extra stimulans om de andere projectmedewerkers te stimuleren. Hij gaf ook aan dat hij het belangrijk vond om positieve resultaten te kunnen terugkoppelen naar de projectgroep Interactieve Uitvoering.

7.5.4 Waaronder de provincie meewerkte aan een koepelvergunning

Tijdens de ontwikkeling van het raamplan was de projectleider van het waterschap in overleg met de provincie als vergunningverlener. De gemeente en de provincie hadden tijdens de ontwikkeling van het raamplan geen inhoudelijke rol. De grootste invloed op het procesverloop van het project hebben de provincie en de gemeente door het verlenen van vergunningen, subsidie en goedkeuring (op deelprojecten), of juist het niet verlenen ervan. Goedkeuring van een besluit of het verlenen van een vergunning gebeurt traditioneel op basis van het detailplan of het bestek. Door het werken op basis van een raamplan en het gefaseerd uitvoeren op basis van uitvoeringscontracten ontstond er onzekerheid bij de projectleiding over de mogelijkheden van Interactieve Uitvoering met betrekking de verantwoordelijkheden van de andere overheden. De andere overheden zijn in dit proces dominant en hebben de mogelijkheid om het proces te blokkeren. Het waterschap kon voor dit project een overeenstemming bereiken met de Provincie over een koepelvergunning voor de Natuurbeschermingswet. Hierdoor was het niet noodzakelijk dat bij de realisatie van elk traject een nieuwe vergunningsprocedure moest worden gestart.

Het verlenen van een koepelvergunning voor de Natuurbeschermingswet op basis van het Raamplan BOP Vaassense Beken is het gevolg van (actieve) coöperatie. Het werken op basis van een raamplan en gefaseerde realisatie van (deel)trajecten wordt zowel door de projectleiding als de vergunningverlener van de Provincie als positief beschouwd. Beide beschouwen hun (gezamenlijke) kennis over de aanpak van het verlenen van een vergunning op basis van het raamplan als voldoende. Ze denken dat het plan gerealiseerd kan worden en de realisatie geen negatieve gevolgen zal hebben voor de door de Natuurbeschermingswet beschermde gebieden. Bij gelijkgezindheid is de dominante machtsverhouding van de provincie niet van belang.

De verantwoordelijkheid van de Provincie Gelderland is om ervoor te zorgen dat het beekherstel voldoet aan de voorwaarden die eraan gesteld zijn. De provincie is verantwoordelijk voor 25% van de projectkosten, zoals opgenomen in het Gelderse Beken en Sprengenprogramma. Deze controle was bij de start van het programma voornamelijk opgenomen omdat het waterschap eind jaren tachtig nog weinig affiniteit toonde met ecologisch herstel. Het waterschap heeft tegenwoordig veel ervaring met de uitvoering van herinrichtingprojecten. Al deze projecten moesten de noodzakelijke vaststellingsprocedures doorlopen. Het is logisch dat deze processen in de loop der jaren zijn gestandaardiseerd. Het waterschap weet immers met zijn ervaring precies waar een projectplan en -oplevering aan moet voldoen om aan de criteria te voldoen. Dat idee leefde ook bij provincie. Het was echter op het initiatief van de projectleider dat beiden dat idee verwoorden naar elkaar. Door al tijdens de ontwikkeling van het raamplan in overleg te gaan hoefde men nog geen formele rol in te nemen. Er was immers nog geen plan, of uitvoeringscontract, waar een vergunning aan moest worden verleend. Op deze manier was er ruimte voor de projectleider en de verantwoordelijke van de provincie om vrijuit ideeën uit te wisselen en tot een gezamenlijke oplossing te komen. De assertiviteit van de projectleider om al in een pre-planfase de provincie te betrekken bij een mogelijk knelpunt voor de realisatie past sterk bij het parallel schakelen van Interactieve Uitvoering. Daarnaast maakt de koepelvergunning het parallel werken met uitvoeringscontracten beter mogelijk.

Beide partijen zagen vergunningen niet als een noodzakelijk kwaad, maar als een zinvol instrument voor de provincie om toe te zien dat het vastgestelde beleid goed wordt uitgevoerd. Het kost echter wel capaciteit, tijd en geld, terwijl vergunningen steeds vaker routinematig kunnen worden afgehandeld. Er is een afhankelijkheidsrelatie doordat het waterschap subsidie van de provincie ontvangt. Zonder deze financiële middelen voert het waterschap de beekherstelprojecten niet uit, ondanks dat de projectgebieden opgenomen zijn in de waterbeheersplannen.

Er kan gesteld worden dat de motivaties van de projectleider om sneller en efficiënter te kunnen werken aanvullend zijn op de motivatie van de provincie om minder capaciteit in te zetten bij de afhandeling van de vergunningprocedure. De doelstellingen van beide deelnemers zijn hier aanvullend en er is voldoende vertrouwen bij de provincie dat de natuurdoelstelling bij het waterschap in goede handen is.

Door de provincie vroegtijdig te betrekken in de discussie over het omgaan met vergunningen bij een andere uitvoeringsstrategie ontstond er voldoende tijd en ruimte om hier ideeën over uit te wisselen. Er bleek zelfs interesse vanuit de provincie te zijn om een gedragscode op te zetten, zodat de bureaucratie rondom de procedures verminderd kan worden en de efficiëntie vergroot.

De vergunningsprocedures hebben niet direct te maken met de ontwikkeling van het raamplan, maar het raamplan is dan ook niet het eindproduct. Door de provincie en de gemeente in een vroeg stadium te betrekken ontstond er ruimte voor discussie over procedures in het gehele uitvoeringsproces. Dat sluit aan bij het opheffen van de harde grenzen tussen de verschillende fasen van het uitvoeringsproces.

7.6 De realisatie van het eerste traject en een omleiding naar succes

Na de goedkeuring van het raamplan richtte de projectgroep zich op een snelle en volledige realisatie van het eerste traject. Het betrof het traject van de Rode en Nieuwe Beek bovenstrooms van de voormalige molenplaats 't Kraaiennest. Het betreft het traject waar de twee beken parallel aan elkaar stromen. De beken zijn in de 17e eeuw aangelegd om enerzijds de watermolen van schoon productiewater te voorzien (Nieuwe Beek) en anderzijds het waterrad aan te draaien (Rode Beek). Tijdens de eerste bewonersochtend, een wandeling in juni 2007 langs deze twee beken, bleek al dat de bewoners graag weer het schot terug zouden zien tussen de Rode Beek de Nieuwe Beek. Ook andere belanghebbenden gaven tijdens de ontwikkeling van het raamplan aan dat cultuurhistorische elementen op dit traject prioriteit dienden te hebben.

Na het opstellen van het raamplan zijn medewerkers van de projectgroep via keukentafelgesprekken met de bewoners langs dit traject in discussie gegaan over de te nemen maatregelen. Om de gestreefde maatregelen te kunnen realiseren moest het waterschap langs dit traject letterlijk in de tuinen van de bewoners werken. Zij waren gespannen hoe de bewoners over dit project zouden denken. De doelstellingen van de bewoners bleken goed overeen te komen. Er was grootschalig onderhoud nodig aan de beken en ook de bewoners zagen graag de cultuurhistorische waarden verbeterd worden. Dat vertaalde zich in een aantal maatregelen. Een daarvan was het beter zichtbaar maken van de twee parallel stromende beken door het verwijderen van struiken en het herstellen van het houten scheidingsschot. Er ontstond een goede basis van samenwerking met de bewoners. Dat leverde de projectgroep de mogelijkheid om voor te stellen of het mogelijk was alsnog een vistrap aan te leggen. Er werd voorgesteld om de vistrap niet langs de molenplaats aan te leggen, maar rondom de woonkavels. De bewoners zaten hier in eerste instantie niet op te wachten omdat de vistrap ten koste gaat van het oppervlak van hun grond. Het waterschap heeft om dit element te



Figuur 7.5: Vistrap (links), Nieuwe Beek en Rode Beek na oplevering eerste traject weer gescheiden door schot (rechts)

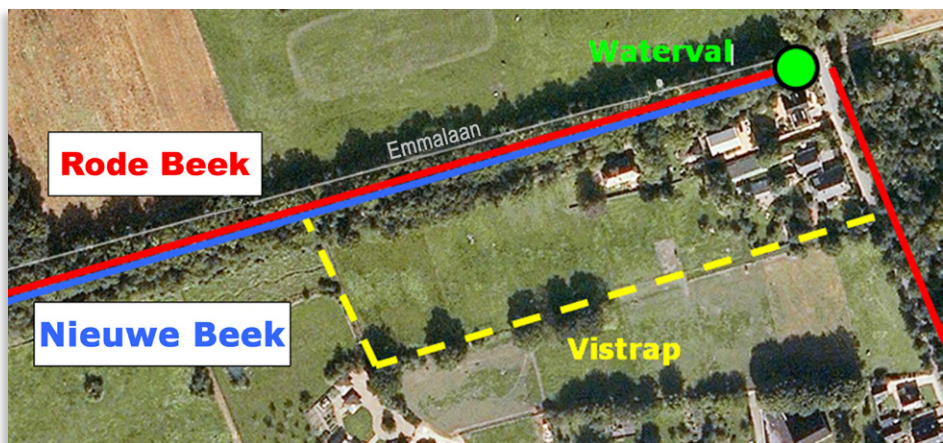


Bron: Waterschap Veluwe (2008)

Figuur 7.6: Situatie voor beekherstelproject (links) en bewerkte foto van mogelijk eindresultaat (rechts)

realiseren een aantal toezeggingen moeten doen richting de verschillende bewoners. Een van de bewoners bezit een paar paarden. De aanleg van de vispassage zou de weide van de paardenstal scheiden. Ze spraken af dat het waterschap een bruggetje zou realiseren en de afrastering werd vervangen. De bewoners kregen ook een vergoeding ter compensatie van de verloren grond. Mede hierdoor, maar ook door de onderlinge gesprekken vonden de bewoners dit uiteindelijk een goed plan.

Het waterschap heeft gezamenlijk met de bewoners een ontwerp opgesteld en een uitvoeringscontract getekend, dat vervolgens is goedgekeurd door het Dagelijks Bestuur. Op die manier hebben zij zowel inspraak (keukentafelgesprekken) en legitimiteit (uitvoeringscontract) gekregen van de direct betrokkenen. De voorbereiding van dit traject nam minder dan een halfjaar in beslag. Door intensief samen te werken met de bewoners



Beeldmateriaal: 5 maart 2005, ©2009 Google, Image ©2010 Aerodata International Surveys, ©2010 Tele Atlas

Figuur 7.7: Vistrap Emmalaan, Vaassen

konden zij naast daadkrachtig te werk gaan ook een kans grijpen die zij van te voren niet voor mogelijk hadden gehouden.

In oktober 2008 ging de eerste schop de grond in en in februari 2009 is het traject opgeleverd. Dit traject, zowel de werkwijze als het resultaat, diende vervolgens als input bij de gesprekken die het waterschap aanging met de bewoners en belanghebbenden van volgende trajecten.

Het opgeleverde traject voldoet aan alle doelstellingen van het raamplan, waarbij cultuurhistorie leidend was voor de te realiseren maatregelen en gecombineerd kon worden met ecologische doelstellingen. Het waterschap heeft in dit traject 100% van de maatregelen gerealiseerd die beschreven en besloten waren in het uitvoeringscontract.

7.7 De realisatie van het eerste traject nader bekeken

In dit gedeelte worden de verschillende interacties tussen de projectleiding en de bewoners langs het eerste traject nader bekeken met behulp van de theorie om een verklaring te geven voor het verloop en de uitkomst van het proces. Daarbij wordt wederom gebruik gemaakt van een 'backward mapping' redenering. Dat betekent dat voor het realisatieproces eerst gekeken wordt naar de uitkomst van het proces. Met behulp van de Contextuele Interactietheorie wordt telkens een verklaring voor deze uitkomst gegenereerd. Aan de hand van het casusmateriaal worden deze verklaringen weggestreept of juist bevestigd. Op deze manier kan een verklaring 'buiten gerede twijfel' gegeven worden.

Voortkomend uit het adaptief en flexibel werken in Interactieve Uitvoering is de mogelijkheid om kansen te grijpen. Bij een traditioneel project is het vaak in de uitvoeringsfase onmogelijk om nog in te spelen op kansen. Simpelweg omdat de maatregel niet in het plan staat. Voor het grijpen van een kans moet dan een nieuwe procedure gestart worden om het plan te wijzigen. Door te werken op basis van een globaal plan en besluitvorming te laten plaatsvinden op hoofdlijnen en randvoorwaarden werd het mogelijk voor het waterschap om kansen te benutten tijdens de realisatie. Tijdens de interactie tussen het waterschap en de bewoners ontstond een innovatieve oplossing waardoor zowel hydrologische, cultuurhistorische en ecologische doelen werden gerealiseerd.

Met behulp van de Contextuele Interactietheorie wordt een verklaring gegeven voor het interactieproces tussen de projectgroep van het waterschap en de bewoners.

Het realiseren van de vispassage is het gevolg van (actieve en constructieve) coöperatie. Het gezamenlijk opstellen van een ontwerp inclusief de vispassage wordt zowel door de projectgroep als de bewoners langs het traject als positief beschouwd. Beide beschouwen hun (gezamenlijke) kennis over de realisatie van de maatregelen als voldoende. Beide hebben de perceptie dat de compensatie rechtvaardig is. Bij gelijkgezindheid is de dominante machtsverhouding van de bewoners niet van belang, maar dat komt mede door de beschikbare middelen van het waterschap die de motivaties van de bewoners positief beïnvloeden.

Het proces beschrijft gezamenlijke coöperatie tussen het waterschap en de bewoners. De realisatie van de vispassage kan omdat enerzijds het parallelle proces dat toelaat, anderzijds

omdat het waterschap de middelen heeft om het te realiseren. Zonder deze beschikbare middelen zou deze kans tot een innovatieve oplossing niet gerealiseerd zijn.

Uit het verhaal leiden we een aantal elementen af die nodig zijn om kansen te benutten. Ten eerste dienen alle partijen positief te staan tegenover de realisatie van het ingebrachte idee. Vervolgens is het van belang dat de projectgroep de bevoegdheid (capaciteit) heeft om het idee in het ontwerp uit te werken. Er was hier een mandaat om beslissingen te nemen. Er moet voldoende flexibiliteit in het plan zitten om de kans te benutten. Het raamplan vermeldde niet de realisatie van de vispassage, maar wel dat er gezocht kon worden naar gecombineerde oplossingen van cultuurhistorische en ecologische waarden in het systeem. Daarnaast diende er slagvaardigheid te zijn om tijdig de kans te verzilveren. Het was belangrijk dat er budget was om de kans te verzilveren. Uit het verhaal komt ook naar voren dat door de keukentafelgesprekken de projectgroep in staat was een gedeelde perceptie met betrekking tot cultuurhistorie en ecologie van het systeem te creëren.

Eerdere beslissingen in het proces hebben ervoor gezorgd dat de projectgroep de ruimte had om tijdens het ontwerpproces van het eerste traject de maatregelen te definiëren. Vanuit beleid van de provincie kwam naar voren dat cultuurhistorie leidend is in de herinrichting van dit systeem. Er bestond geen geforceerde dwang om de waterval “vispasseerbaar” te maken. De situatie van de keukentafelgesprekken heeft er toe geleid dat de bewoners langs de Emmalaan betrokken raakten bij het ontwerpproces.

Medewerking kon niet afgedwongen worden omdat de realisatie van de vispassage plaatsvond op de grond van de bewoners en al het werk gebeurde op basis van vrijwillige medewerking. De bewoners hebben hier een dominante machtspositie: zonder medewerking geen uitvoering. Het waterschap had wel andere middelen om medewerking te stimuleren, maar in de basis moest de bewoner de motivatie hebben om mee te willen werken. Dat kon vervolgens gestimuleerd worden door een vergoeding. Een vergoeding is meestal niet doorslaggevend wanneer het om een kans gaat. De keukentafelgesprekken creëerden een informeel platform. De direct betrokkenen beslisten op een gelijkwaardig niveau over de maatregelen die gerealiseerd zouden worden voor de herinrichting van de beken. Het bood ook de manier om kennis en ideeën uit te wisselen over het watersysteem. Deze gedeelde perceptie over het watersysteem heeft ertoe geleid dat de bewoners de ecologische doelstellingen van het waterschap deelden.

Belangrijk in deze kans is ook het feit dat de fysieke omgeving, de bebouwing van het gebied (zie figuur 7.7) zodanig was ingericht dat het mogelijk was voor het waterschap om de vistrap te realiseren rondom de woningen. In een dichte bebouwing was dit onmogelijk geweest.

Uit het verhaal en de analyse van de actoreigenschappen blijkt dat de motivaties, percepties en capaciteiten van het waterschap en de bewoners op elkaar aansluiten. Alle factoren zaten mee om de mogelijkheid te benutten om de vispassage te realiseren. De stromen van problemen, oplossingen en de context openden het venster van mogelijkheden (Kingdon, 1984). De vraag is nu: had deze kans ook gegrepen kunnen worden wanneer er gewerkt was volgens de traditionele uitvoeringsstrategie?

Het traditionele uitvoeringsproces is niet vormgegeven voor het grijpen van kansen. Er wordt een detailplan gemaakt, waarvan een bestek gevormd wordt en dat moet vervolgens zo goed mogelijk worden gerealiseerd. Uit de praktijk blijkt natuurlijk wel dat tijdens het uitvoeringsproject vaak nieuwe inzichten ontstaan en mogelijkheden worden benut. Dit gebeurde bijvoorbeeld ook in de casus Eperbeken. Hier werden niet alle maatregelen uit het plan gerealiseerd, maar er werden wel andere kansen gegrepen tijdens de eindfase van het project.

De vispassage zou waarschijnlijk niet in het plan zijn opgenomen, omdat cultuurhistorie in dit project leidend was. De molenplaats werd in de uitgangspuntennotitie als grootste hindernis gezien voor het migreerbaar maken van de Rode Beek. Het is onwaarschijnlijk dat het vervolgens tijdens de uitvoering ter sprake zou zijn gekomen. De bewoners zouden niet intensief betrokken zijn geweest bij het opstellen van het definitief ontwerp en het uitvoeringscontract. Het waterschap had de realisatie van deze maatregel dan meer moeten verkopen aan de bewoners. Het is onwaarschijnlijk dat er een platform gevonden zou zijn om deze kans te laten ontstaan vanuit samenwerking. De kans dat het niet ter sprake zou zijn gekomen, is zeker aanwezig.

Een ander aspect is het feit dat er snel en daadkrachtig kon worden gehandeld door het opknippen van de verschillende trajecten. In het traditionele uitvoeringsproces had er besluitvorming over het plan van het gehele bekensysteem moeten plaatsvinden. Vervolgens zouden er bestekken gemaakt en uitbesteed moeten worden. Pas daarna zou er uitgevoerd kunnen worden. Ervaring uit andere projecten leert dat daar veel tijd overheen gaat. In dit geval kon de projectgroep, door de handelstrategie, het ijzer smeden toen het heet was. Na goedkeuring van het raamplan door het bestuur ging men aan tafel zitten met de bewoners voor het ontwikkelen van het ontwerp. Nadat het ontwerp was goedgekeurd en het uitvoeringsbesluit getekend door het college van Dijkgraaf en Heemraden kon na een korte aanbestedingsprocedure direct begonnen worden met de realisatie. Al met al kostte dit nog geen jaar tijd.

Er kan nog een aspect worden uitgelicht dat het mogelijk maakte dat er een kans werd uitgevoerd: het mandaat dat de projectgroep had gekregen van het bestuur. Door middel van het raamplan, waarin de randvoorwaarden staan beschreven, en het werken met uitvoeringscontracten die gezamenlijk met de bewoners werden opgesteld kon de projectgroep slagvaardig handelen. Het creëren van de vispassage bleef immers geheel binnen de randvoorwaarden van het raamplan. Het waterschap toonde met deze werkwijze slagvaardigheid. De snelheid heeft de bewoners ook positief gemotiveerd voor de herinrichting van de beken en de aanleg van de vistrap. De intensieve samenwerking en het opstellen van uitvoeringscontracten leidde tevens tot 100% uitvoering.

De compensaties zijn niet doorslaggevend geweest om de bewoners over te halen. Het zijn rechtvaardige compensaties voor de gemaakte kosten. Wel zouden zonder de compensaties de bewoners niet meegewerkt hebben. Uiteindelijk vonden de bewoners het goed dat de beken werden hersteld en zagen een meerwaarde in het creëren van de vistrap.

Zowel de uitvoeringstrategie als de interactieprocessen tussen de verschillende deelnemers hebben invloed gehad op het succesvolle procesverloop van de realisatie van het traject van

de Rode en de Nieuwe Beek langs de Emmalaan in Vaassen. In de volgende paragraaf wordt er naar de invloed en wisselwerking van de verschillende lagen van de context gekeken.

7.8 De context van het proces Vaassense beken

Het uitvoeringsproces ontwikkelt zich binnen een bepaalde context. In hoofdstuk 3 is een gelaagde context beschreven: *de specifieke context*, *de structurele context* en *de bredere context*. De context wordt in de Contextuele Interactietheorie weergegeven als input van het interactieproces die de *motivaties*, *percepties* en *capaciteit en macht* van de deelnemers beïnvloeden (zie figuur 3.5).

In plaats van het proces door middel van de contexten in een breder perspectief te zetten, worden de verschillende lagen van de context hieronder juist gebruikt om de invloed op en de wisselwerking met het proces te tonen (zoals ook gebeurt in Bressers & Kuks, 2004).

7.8.1 De specifieke context van het project Vaassense beken

De specifieke context van het project Vaassense Beken wordt vormgegeven door *eerdere besluiten* en *specifieke omstandigheden* van de casus.

Een veelvoud aan beleid vanuit de verschillende overheidslagen (Europa, rijk, provincie, waterschap, gemeente) is van toepassing op de beekherstelprojecten van Waterschap Veluwe. Het opstellen van een traditioneel Beheer- en Onderhoudsplan voor de Vaassense Beken kwam voort uit de afspraken die stammen uit 1984 toen het beheer van de Veluwse sprengen en beken werd ondergebracht onder de taakverantwoordelijkheid van Waterschap Veluwe. De oorspronkelijke doelstelling was om het achterstallig onderhoud weg te werken. Het is de afgelopen decennia verbreed met doelstellingen voor natuurontwikkeling. Het Gelderse Sprengen- en Bekenprogramma maakt tegenwoordig onderdeel uit van het Waterplan Gelderland en het Provinciaal Meerjaren Programma. Hierin is onder andere vastgelegd dat Rijk en Provincie 75% van de kosten dragen (vanuit het Investeringsbudget Landelijk Gebied) en dat het waterschap 25% van de kosten draagt. Het waterschap heeft samen met de provincie en het ministerie van LNV afgesproken dat de waarden die in potentie aanwezig zijn worden hersteld. De waarden of functies waaraan gedacht wordt zijn; waterhuishouding, ecologie, economie, cultuurhistorie, landschap en recreatie. Hieruit volgde eerst het opstellen van de Uitgangspuntennotitie (Rem, 2004) die voorafgaand aan het raamplan was opgesteld. Het doel van de uitgangspuntennotitie was om op basis van een inventarisatie, doelstellingen en algemene randvoorwaarden, het streefbeeld voor de Vaassense beken op te stellen, knelpunten te analyseren en oplossingsrichtingen voor te stellen die richtinggevend zijn voor het opstellen van het Beheer- en Onderhoudsplan (BOP). In 2004 was het nog niet bekend dat er later geen traditioneel BOP opgesteld zou worden, maar een raamplan. Uit de afspraken tussen de verschillende overheden volgde de opdracht voor het opstarten van het uitvoeringsproject. In het Stroomgebieduitwerkingsplan Apeldoorns Kanaal - Grift 2007-2010 van het Waterschap staat voor de uitvoeringsperiode van het BOP Vaassense Beken de periode 2007-2010. Dit beleid ondersteunde de *motivaties* van het waterschap en stelde de benodigde middelen (*capaciteit*) beschikbaar in het uitvoeringsproces.

Tabel 7.1: Wetgeving, beleid en beleiduitwerking voor beekherstelprojecten Waterschap Veluwe (Waterschap Veluwe, 2007a)

Niveau	Beleid	van belang voor
Europa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kaderrichtlijn Water (KRW) ▪ Natura 2000 (Vogel- en Habitatrichtlijn) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ecologie (oppervlaktewater) en fysisch-chemische kwaliteit (grond- en oppervlakte water) ▪ Bescherming waardevolle natuur
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nota Waterbeheer 21e eeuw (WB21) ▪ Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) ▪ Natuurbeschermingswet 1998 ▪ Flora- en Faunawet (FFW) ▪ Richtlijn stedelijk afvalwater en nationale afvalwaterregelgeving ▪ Belvoir 2 Cultuurhistorisch beleid 2005-2008 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Waterbeleid, waterbeheer, ruimte voor water, verdroging en verzilting ▪ Waterbeleid, waterbeheer, ruimte voor water, verdroging en verzilting ▪ Bescherming waardevolle natuur ▪ Bescherming waardevolle planten- en diersoorten ▪ Lozing, inzamelen, transport en zuivering van afvalwater ▪ Bescherming en kansen cultuurhistorie
Provincie Gelderland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Waterkoersen voor de Veluwe ▪ Stroomgebiedsvisie Veluwe ▪ Waterhuishoudingsplan Gelderland 2005-2009 (WHP-3) ▪ Reconstructieplan Veluwe ▪ Veluwe 2010 ▪ Streekplan Gelderland 2005 ▪ Waterwijzer ▪ Cultuurhistorie, Ecologie en Water in Gelderland (CEW-compass) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stroomgebiedsvisie ▪ Waterhuishoudingsplan, stroomgebieduitwerkingsplan, reconstructieplan en streekplan ▪ Stroomgebieduitwerkingsplan ▪ Kwaliteit landelijk gebied Veluwe ▪ Kwaliteit economie en ecologie Veluwe ▪ Ruimtelijke ordening ▪ Streefbeeld HEN- en SED-wateren ▪ Duidelijkheid over het spanningsveld tussen ecologische ontwikkeling en watergerelateerde cultuurhistorie
Waterschap Veluwe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stroomgebieduitwerkingsplan Apeldoorns Kanaal-Grift ▪ Notitie beekherstel ▪ Nota visbeleid ▪ Nota Recreatief Medegebruik ▪ Gebiedsnota Veluwe 2007 (concept) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concrete doelen en maatregelen voor waterbeheer in stroomgebied ▪ Randvoorwaarden beekherstel ▪ Aanpak vismigratieknelpunten ▪ Vormgeving belangen recreatie op en om het water ▪ Maatregelen voor KRW en HEN- en SED-wateren
Gemeente Epe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeentelijk rioleringsplan ▪ Structuurplan gemeente ▪ Bestemmingsplan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lozen, inzamelen en transport van afvalwater ▪ Beheer en ontwikkeling stedelijk en landelijk gebied ▪ Bestemming ruimte

Er is een grote lijst van verschillende beleidsprogramma's die van invloed waren op het uitvoeringsproces van het project. Een overzicht van beleid, zoals dat gold ten tijde van het opstarten van het uitvoeringsproject, is weergegeven in tabel 7.1. In het raamplan is het beleid geïntegreerd voor de specifieke context van Vaassen. Zo stelde de Europese Kaderrichtlijn Water doelen voor de kwaliteit van de verschillende beken in het systeem. De Habitatrictlijn beschermt de flora en fauna die in het Vaassense systeem voorkomen en op de "rode lijst" staan. Bescherming van deze soorten betekende dat er tijdens de realisatie specifieke maatregelen genomen moesten worden om deze soorten te beschermen. Het hield ook in dat er in bepaalde perioden van het jaar in het systeem niet mocht worden gewerkt. De realisatie van de maatregelen in het veld vonden mede om die reden in het najaar plaats. Dit beleid ondersteunde de *motivaties* van het waterschap, maar legde randvoorwaarden op aan de *capaciteit en macht* van het waterschap.

De gemeente Epe is verantwoordelijk voor het inzamelen en transport van het afvalwater. Het waterschap is verantwoordelijk voor het zuiveren van het afvalwater. Om een goede ecologische kwaliteit te realiseren was het noodzakelijk om de emissies vanuit het afvalwatersysteem op het oppervlaktewater te minimaliseren. In de kern Vaassen ligt een gemengd rioolstelsel (afvalwater en regenwater). Uit dit stelsel lozen een aantal overstorten tijdens hevige regenbuien op de beken. In het gemeentelijk rioleringsplan wordt er naar gestreefd dat de overstorten in het gemengd rioolstelsel geconcentreerd worden op de Dorpsbeek, omdat deze beek geen hogere ecologische doelstelling heeft (Rem, 2004). Het verwijderen van de overstorten ondersteunde de *motivaties* van het waterschap, maar het waterschap is afhankelijk van de gemeente om de overstorten af te koppelen van de beken (*capaciteit en macht*). Dit werd niet opgenomen in het uitvoeringsproces, ondanks de ergernissen van de bewoners ten opzichte van de riooloverstorten op de beken. Het verwijderen van de overstorten zal moeten samengaan met het ontkoppelen van het regenwater op het rioleringsstelsel.

Zeer belangrijk in het project Vaassense Beken waren de cultuurhistorische waarden van het systeem. Er zijn in het systeem een aantal voormalige molenplaatsen herkenbaar. Cultuurhistorische elementen gaan niet altijd samen met de ontwikkeling van ecologische waarden in het systeem. Alle deelnemers vonden gezamenlijk dat cultuurhistorie leidend moesten zijn in dit beekherstelproject, maar dat waar mogelijk ecologische waarden gestimuleerd moesten worden. Ten behoeve van de belevingswaarden van de beek dienden de historische elementen beter zichtbaar te worden voor het publiek. Dit is een belangrijk uitgangspunt geweest in het project. Dit uitgangspunt (*motivaties*) wordt ondersteund door de Gelderse Molenverordening (*capaciteit en macht*).

7.8.2 De structurele context van het project Vaassense beken

De structurele context omvat de elementen van governance en de gebruiks- en eigendomsrechten (zie paragraaf 3.4).

De *niveaus- & schalencontext* geeft de context van de geografische ruimte weer en de daarbij behorende bestuurslagen. In het beekherstelproject zijn de verschillende schaalniveaus herkenbaar en hebben ook invloed gehad op het project. De invloed van de Europese en

nationale schaal was niet anders dan in traditionele processen. Het verschillende beleid heeft als input gediend voor het ontwikkelen van het raamplan en de definitieve ontwerpen. Het Rijk had de taak van subsidiegever. Het verstrekken daarvan was gedelegeerd aan de Provincie Gelderland. Deze lagen ondersteunden de doelstellingen van het project (*motivaties*) en stelden daarvoor de middelen beschikbaar (*capaciteit*). De nationale laag was niet actief betrokken in het project.

De Provincie Gelderland was wel actief vertegenwoordigd in het uitvoeringsproces. Tijdens het proces had zij een meer procesbegeleidende rol. De provincie werd door de projectleider benaderd om te overleggen over de nieuwe werkwijze en mogelijke knelpunten. Hieruit vloeide voort dat de Provincie bereid was de vergunning voor de Natuurbeschermingswet te baseren op het raamplan. Dat betekende in de praktijk dat er per traject vergunningaanvragen ingediend moesten worden, maar dat het traject beoordeeld wordt in het grotere geheel van het bekensysteem. De gedeelde *motivaties* en *percepties* van de projectleider en de provincie ondersteunden de inzet van *capaciteit en macht* van de provincie. Hierdoor werd de samenhang in het uitvoeringsproces vergroot.

Op deze manier vond er integratie plaats van ontwikkelingen op het laagste niveau in het lokale niveau van het bekensysteem en de aangrenzende natuurgebieden. Ook bleek dat door eerdere samenwerking het vertrouwen en samenhang tussen de provincie en het waterschap gegroeid was. Door dit vertrouwen van de provincie in het waterschap met betrekking tot de Natuurbeschermingswet was het mogelijk om deze afspraak te maken. Het gezamenlijke verleden en het opgebouwde vertrouwen (*percepties* en *capaciteit en macht*) in eerdere beekherstelprojecten ondersteunden de gezamenlijke *motivatie* voor een andere werkwijze.

De *netwerk- & actorencontext* werd mede bepaald door de samenstelling van de verschillende projectgroepen. De projectorganisatie en bijbehorende projectgroepen werden gevormd op basis van de formele of informele betrokkenheid van de deelnemers in het bekensysteem. Bewoners en andere belanghebbenden werden bij het ontwikkelen van het raamplan betrokken door de bewonersochtend (wandeling), een informatieavond en door de Vaassense Bekenpost.

Tijdens de ontwikkeling van het definitieve ontwerp voor het eerste uitvoeringstraject werd het netwerk van actoren verkleind. Hier hadden alleen de projectgroep intern en de direct belanghebbenden (bewoners langs het traject en de forelkweker) directe invloed op het ontwerp en uitvoeringscontract. Het ontwerp was wel aan de randvoorwaarden gebonden die in het raamplan waren vastgesteld. Het uitvoeringsnetwerk werd zodoende verkleind met de vorderingen van het proces in een bepaald traject. Echter, op het moment dat de realisatie van het eerste traject begon was de projectgroep met de direct belanghebbenden van het tweede traject al in overleg over het ontwerp. Het verkleinen van de uitvoeringsnetwerken vergrootte de effectiviteit. Aangezien op de uitvoeringscontracten geen inspraakmogelijkheid bestond kan beargumenteerd worden dat dit de democratische legitimiteit van de gerealiseerde maatregelen verkleint ten opzichte van de gerealiseerde maatregelen in het traditionele proces. De samenhang tussen de verschillende maatregelen in de verschillende trajecten werd bewaakt door de projectgroep intern.

De *perspectieven- & doelstellingencontext* vertoonde veel samenhang in de probleempercepties met betrekking tot de noodzaak van grootschalig onderhoud en dat cultuurhistorie leidend was in het herstelproject. Landbouwers baseerden hun probleempercepties op de watervoerendheid van het systeem en de bijkomende problemen met het waterpeil in droge of natte perioden. In hun doelstellingen zagen zij in sommige gevallen problemen met de ontwikkeling van natuur, omdat het beperkingen op hun bedrijfsvoering kan leggen. De probleempercepties van de lokale bevolking hadden veel meer betrekking op de beleving van de beken (“het ziet er verwaarloosd uit”). De samenhang ondersteunde het uitvoeringsproces.

De *strategieën- & instrumentencontext* is sterk verbonden met de *bredere culturele context* van het waterschap en de *eigendomsrechtencontext*. Het waterschap was geen grondeigenaar en voor het realiseren van het eerste traject (en ook voor latere) werken ze op basis van vrijwilligheid met grondeigenaren. De strategie van het waterschap was om belanghebbenden te motiveren om mee te werken in het plan- en realisatieproces. In dit project waren vooral de bewoners langs de beek de doelgroep om mee te krijgen in een interactief ontwerpproces. Er werden voornamelijk communicatieve instrumenten ingezet om de bewoners te stimuleren om mee te werken in het proces: de informatieochtend en –avond, keukentafelgesprekken, de bekenpost en alle informatie die te vinden was op de website van het waterschap. Het was een strategie om alle deelnemers te allen tijde op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. De projectgroep streefde naar transparantie richting de verschillende belanghebbenden. Daarnaast bezat het waterschap financiële middelen om de kosten van de bewoners te compenseren. Op deze manier streefden ze naar een win-win-uitkomst. Door een uitvoeringscontract op te stellen met alle grondeigenaren langs het uitvoeringstraject verzekerde het waterschap 100% realisatie van het afgesproken ontwerp.

De financiering van het project was verdeeld over drie overheden, het Rijk 50%, de Provincie 25% en het Waterschap ook 25%. Waarbij de 50% van het Rijk verstrekt werd door de Provincie. Zonder deze financiële middelen zou het project niet worden uitgevoerd. Zij ondersteunden de *capaciteit* van het waterschap.

Dit sluit aan op de *verantwoordelijkheden & hulpbronnen voor implementatiecontext*. Verschillende overheden waren verantwoordelijk voor het slagen van het project om bepaalde beleidsdoeleinden te realiseren. In het Vaassense Bekenproject was er veel samenhang tussen de probleempercepties en oplossingsrichtingen van de verschillende deelnemers die verantwoordelijk waren voor de uitvoering van het beleid.

De verantwoordelijkheden van de verschillende overheden waren mogelijke bronnen van beperkingen voor de uitvoeringstrategie van het parallel schakelen van de procesfasen. Het waterschapbestuur had de verantwoordelijkheid over de uitgevoerde maatregelen, maar had het vaststellen van de maatregelen gedelegeerd aan de projectgroep en de direct betrokkenen. De provincie werkte mee aan het verlenen van de vergunning voor de Natuurbeschermingswet op basis van het raamplan. Hierdoor werden grenzen uit het traditionele seriële proces overbrugd om het werken op basis van Interactieve Uitvoering mogelijk te maken.

Uit het bovenstaande blijkt dat de verschillende elementen van het governance netwerk

sterk met elkaar samenhangen. Er was onderlinge afhankelijkheid tussen de deelnemers in het uitvoeringsnetwerk om de eigen doelstellingen te bereiken. Doelstellingen en verantwoordelijkheden van de verschillende deelnemers werden gedeeld of waren naast elkaar te realiseren.

Om de effectiviteit van het uitvoeringsproces te vergroten werd het uitvoeringsnetwerk naarmate het deelproces vorderde verkleind. Steeds minder deelnemers hadden directe invloed op het eindresultaat. Dit ging niet ten kostte van het bereik van het project, zoals bleek tijdens de realisatie van het eerste traject. Hier werd het bereik zelfs vergroot door het inpassen van de vistrap tijdens het ontwerpproces met de bewoners.

7.8.3 De bredere context van het project Vaassense beken

De bredere context wordt gevormd door de *probleemcontext*, *politieke context*, *economische context*, *culturele context* en de *technologische context*.

De *probleemcontext* wordt enerzijds geschetst door het verschil in de percepties over 'goed' waterbeheer en de percepties over de staat van het systeem. Het bekensysteem was na het verval van de watermolens zelf ook in verval geraakt, maar het systeem had daardoor wel ecologische waarden kunnen ontwikkelen. Een andere probleemcontext is die van klimaatverandering. Ook hieruit ontstond de idee van de noodzaak van het creëren van een robuust watersysteem bij het waterschap. De maatregelen in de haarvaten van het stroomgebied, zoals in het Vaassense Beken project het geval is, dragen bij aan het klimaatbestendig maken van de dichtbevolkte Nederlandse delta.

Anderzijds werd door de projectleiding een probleemcontext geschetst die te maken had met een van de observaties van Geldof (2001): veel integrale waterplannen komen niet tot uitvoering. Deze observatie (*perceptie*) ondersteunde de motivaties van de projectleiding om een andere uitvoeringsstrategie toe te passen.

Dit staat in verband met de *economische context*. Het veranderen van het waterpeil en de waterkwaliteit van het Vaassense systeem zal direct van invloed zijn op de lokale economie (landbouwers, wasserijen, forelkweker, recreatie-exploitanten). Het waarborgen van de kwaliteit betekent ook dat de verschillende economische belanghebbers hun gedrag moeten aanpassen aan het kwetsbare watersysteem. De economische context belemmerde de uitvoering van het project niet, omdat de financiële middelen (*capaciteit*) al vastgelegd waren in het Beken- en Sprengenprogramma. De economische context kan ook in een historisch perspectief worden geplaatst. De watermolens waren vóór de industriële revolutie van groot belang voor de economie. De beken werden goed onderhouden, ten koste van ecologische ontwikkeling in de beken. Na het verval van het economische belang van de molens raakten ook de beken in verval, deels ten gunste van de ecologische kwaliteiten van de sprengen en beken.

De *technologische context* heeft geen grote impact op het project gehad. De grootste innovatie in het project lag in de uitvoeringsstrategie. Het internet ondersteunde de communicatie van motivaties tussen het waterschap en andere deelnemers door het online beschikbaar stellen van de verschillende plannen. Op de videowebsite YouTube had het waterschap een

korte informatieve film over het uitvoeringsproject geplaatst. Het internetforum had niet de uitwerking waar de projectleider op hoopte. Het internet vergrootte de capaciteit van de bewoners in hun toegang tot kennis over het uitvoeringsproces, maar die werd niet veel benut.

De *politieke context* wordt enerzijds “technologisch” vormgegeven door ideeën als “ruimte voor de rivier”. Dit is natuurlijk als beleid niet direct toepasbaar voor het beekherstel, maar ook voor beekherstel geldt dat door het natuurlijk inrichten van oevers meer ruimte gegeven wordt aan het water. Dit past in de huidige perceptie dat een meer natuurlijk watersysteem een robuuster watersysteem is dat klaar is voor de toekomst. Het watersysteem heeft niet alleen maar een economische functie, maar ook ecologische en landschappelijke waarden zijn van belang. Aanpassingen in het systeem dienen dan ook niet enkel dat economische belang.

Een ander aspect uit de *politieke context* in dit project was het vinden van een balans tussen effectiviteit en democratische legitimiteit bij het uitvoeren binnen governancenetwerken. De lage verkiezingsopkomst zet de democratische legitimiteit van het waterschap onder druk. Het waterschap zocht mede daarom naar interactieve (participatieve) werkvormen om draagvlak en legitimiteit te genereren voor de uitvoering van het project.

Dit leidt automatisch naar de *culturele context*. De Nederlandse consensus cultuur past sterk bij het zoeken naar een gezamenlijke oplossing binnen het netwerk van belanghebbenden. Dit wordt ook verwoord in de huidige visie van Waterschap Veluwe (2009):

Waterschap Veluwe levert als waterautoriteit - met zijn ankers in de streek – een bijdrage aan een samenleving waarin we op een veilige en duurzame manier met water leven, rekening houdend met een veranderend klimaat. Alleen technische oplossingen volstaan niet langer. Wij willen niet alleen beschermen tegen het water, maar er ook voor zorgen dat mensen op verantwoorde wijze aan het water kunnen wonen, op het water kunnen recreëren en bij het water kunnen ondernemen. Ook willen wij de goede waterhuishoudkundige voorwaarden scheppen voor zowel natuur als landbouw. Waterschap Veluwe zoekt daarbij intensieve samenwerking met belangengroeperingen, terreinbeherende organisaties, bedrijven, gemeenten, provincie, rijk en collega-waterschappen. Ook internationale samenwerking is noodzakelijk. De kerntaken blijven veiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Deze taken zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Burgers, bedrijven, organisaties en partners worden zoveel mogelijk bij het werk van het waterschap betrokken. Sterker nog, zij zullen meer dan voorheen aangeven wat zij van het waterschap verlangen. De uitvoering van projecten zal zoveel mogelijk middels een integrale gebiedsaanpak plaatsvinden, waarin water sterk structurerend is. Waterschap Veluwe zal transparant, doelmatig, efficiënt en duurzaam opereren en de uitgangspunten van ‘good governance’ in acht nemen.

Het motto van het waterschap is: samenwerken met water. Ten behoeve van die samenwerking wordt er gestreefd naar meer transparantie en een open organisatie richting de burgers. Dit past binnen ontwikkelingen die ook op landelijk niveau spelen. Dit ondersteunde de *motivatie* van de projectleiding om veranderingen in de aanpak door te voeren.

De voorgaande paragraaf toonde dat de verschillende lagen van de context op verschillende manieren van invloed waren op het proces. Enerzijds zijn er traditionele structuren te herkennen die de nieuwe uitvoeringstrategie belemmerden. Anderzijds zien we dat het concept Interactieve Uitvoering past binnen ontwikkelingen in de bredere context.

De uitvoering van het Vaassense Bekenproject was tot en met de realisatie van het eerste traject zeer succesvol. In de volgende paragraaf wordt gekeken in welke mate de elementen van Interactieve Uitvoering aanwezig waren in het uitvoeringsproces.

7.9 De mate van Interactieve Uitvoering in Vaassense Beken

In deze paragraaf wordt een score gegeven aan de mate van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering in het proces. De elementen zijn:

1. het parallel schakelen van procesfasen,
2. het balanceren tussen openhouden en vastleggen,
3. het accepteren van onzekerheden.

Er wordt hier geen onderscheid gemaakt tussen de periode van het raamplan en de realisatie van het eerste traject, zoals in het voorgaande hoofdstuk over het project Eperbeken wel gebeurde.

7.9.1 De mate van parallel schakelen van procesfasen

De mate van integratie van procesfasen

In figuur 7.2 werd de opzet getoond van de aanpak van het uitvoeringsproces. De aanpak vertoonde zowel eigenschappen van de traditionele aanpak als van Interactieve Uitvoering. De verschillende trajecten werden na goedkeuring van het raamplan gerealiseerd met een seriële aanpak. Door de voorbereiding van realisatie van de trajecten op verschillende momenten te starten en ze de tijd te geven voor realisatie ontstond er een situatie waarin gelijktijdig werd gepland, ontworpen, gerealiseerd en beheerd.

De mate van integratie van fasespecifieke en cruciale actoren

De projectorganisatie kende verschillende projectgroepen, waarin verschillende typen deelnemers in deelnamen. Opvallend was vooral de mate van het ondernemen van netwerkmanagementactiviteiten – *boundary spanning* – van de projectleider in dit project. Het netwerkmanagement van de projectleider zorgde voor integratie, coördinatie en communicatie tussen de verschillende deelnemers in het proces. Voorbeelden hiervan waren: gesprekken met de provincie over een koepelvergunning, het organiseren van de bewonersochtend voorafgaand aan de ontwikkeling van het raamplan, het betrekken van communicatiemedewerker in de projectgroep intern, het betrekken van de heemraad als voorzitter van de klankbordgroep. Ondanks een duidelijke structuur en ‘grenzen’ tussen de verschillende werkgroepen in het project bouwde de projectleider hier bruggen tussen de verschillende deelnemers. Deze bruggen strekten zich uit over de fase van de

ontwikkeling van het raamplan heen, zoals de koepelvergunning gericht was op de realisatie van maatregelen.

Belangrijk in deze *boundary spanning* activiteiten was ten eerste het doel om leerprocessen te ontwikkelen waaruit gedeelde percepties ontstonden over problemen, doelen en oplossingen, maar even belangrijk was het om in te schatten in welke mate de verschillende actoren betrokken wilden zijn bij het proces. De netwerkmanagementstrategie van de projectleider was vooral gericht op het duidelijk maken van de regels van het spel. Dat de kaders top-down besloten werden, maar dat de maatregelen bottom-up werden ingevuld. Dat er duidelijke tijdsafspraken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden voor het resultaat waren voor de projectgroep intern. Uit het verhaal bleek dat dit hem niet altijd in dank werd afgenomen, maar het werd wel geaccepteerd. De netwerkmanagementactiviteiten van de projectleider werden over de gehele breedte van het project als legitiem ervaren.

Door de netwerkmanagementactiviteiten meteen actief op te pakken ontwikkelde de projectgroep een begrip van de *percepties*, *motivaties* en *capaciteit en macht* van de andere deelnemers in het uitvoeringsnetwerk. Hierdoor kon er over de procesfasen heen worden gewerkt. Alle netwerkactiviteiten stonden in het belang van realisatie van maatregelen. De netwerkmanagementactiviteiten van de projectleider droegen bij aan een hoge mate van parallel schakelen van procesfasen. De aanpak en organisatie van het proces waren wel duidelijk gestructureerd.

Conclusie

Zowel de netwerkmanagementactiviteiten als de opzet van het uitvoeringsproces droegen bij aan een parallelle aanpak van het proces. Er waren nog wel fasen herkenbaar (vergelijkbaar met figuur 4.3), maar door deze activiteiten was er sprake van een hoge mate van parallel schakelen van procesfasen. In de onderstaande tabel is een score 4 gegeven aan de het element parallel schakelen van procesfasen in het uitvoeringsproces Vaassense Beken.

Tabel 7.2: Score voor de mate van parallel werken tijdens het uitvoeringsproces in Vaassen

Zeer serieel					Zeer parallel	
1	2	3	4	5		
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

7.9.2 Balanceren tussen vastleggen en openhouden

De mate van detail in de besluitvorming en het moment van vastleggen

De besluitvorming vond ten eerste plaats op het raamplan. De besluitvorming over de specifieke maatregelen vond plaats in meerdere uitvoeringscontracten.

Het raamplan was de eerste concretisering van de projectdoelstellingen voor het gehele projectgebied. Het raamplan beschreef de randvoorwaarden voor de realisatie van de maatregelen. De ontwikkeling van het raamplan nam ongeveer een half jaar in beslag.

Per traject werd vervolgens in samenwerking met de direct betrokkenen een uitvoeringscontract opgesteld. De grootte van het traject, het aantal en de volgorde van realisatie van trajecten waren opengelaten en konden gedurende het proces veranderen aan de wensen en mogelijkheden die zich in het proces ontwikkelden. Zo was het mogelijk om in een jaar tijd te starten met de realisatie van het “gemakkelijke” eerste traject.

Het raamplan werd al snel vastgelegd via het besluit van het Algemeen Bestuur, maar er werd door de vastlegging nog veel opgehouden voor discussie. De goedkeuring van het bestuur van het raamplan was gelijk een goedkeuring aan de projectgroep om te starten met de realisatie van maatregelen. Zo werden er gedurende het proces steeds gedetailleerdere besluiten genomen.

De mate waarin de omgeving invloed had op de inhoud

Ondanks dat bewoners tijdens de bewonersochtend nog voor de ontwikkeling van het raamplan geraadpleegd en geïnformeerd werden, hadden zij niet heel veel invloed op de inhoud van het raamplan. Het raamplan werd intern opgesteld en kwam voort uit het bestaande beleid. Er heeft ook geen inspraakprocedure plaatsgevonden.

De uitvoeringscontracten zijn opgesteld met de direct aanwonenden en eigenaren van de beken. Er was sprake van een heel specifiek uitvoeringsnetwerk. Eventuele andere belanghebbenden werden in dit proces uitgesloten.

De projectgroep legde al vroeg in het proces vast wat de randvoorwaarden voor het uitvoeringsproces waren. Het legde daarmee kaders vast over de inhoud. Er werd ook al vroeg besloten dat de invulling van de maatregelen alleen in samenwerking met de direct betrokkenen zou gebeuren. De invulling van maatregelen werd opgehouden voor verdere discussie met het selecte gezelschap.

Conclusie

In Vaassen probeerde het projectteam een balans te vinden tussen snel praktisch worden (realiseren van eerste traject) en tegelijkertijd bewegingsruimte te houden. De ruimte werd behouden door het opstellen van het raamplan. Aan de andere kant werd hierin al snel een aantal randvoorwaarden vastgelegd. Deze randvoorwaarden werden top-down vastgelegd. De maatregelen werden bottom-up ingevuld. Het ruimere mandaat voor het projectteam bood de mogelijkheid om snel met de bewoners afspraken te maken over de realisatie van het eerste traject. In de onderstaande tabel is een score 3 gegeven aan het uitvoeringsproces voor het element balanceren tussen openhouden en vastleggen.

Tabel 7.3: Score van de mate van vastleggen en openhouden tijdens het uitvoeringsproces in Vaassen

Ze ^e r gericht op vastleggen		Balans tussen vastleggen en openhouden		Ze ^e r gericht op openhouden	
1	2	3	4	5	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.9.3 Accepteren van onzekerheden

Bestuurstijl en de mate van participatie van belanghebbenden

Om bewoners langs de beken nog directer te kunnen betrekken wilde de projectleiding een ruimer mandaat voor het ontwerp en realisatieproces van het bestuur. Dit gaf meer mogelijkheden om het proces naar de wensen van de bewoners bij te kunnen bijsturen. Dat zou tot meer onzekerheden bij het bestuur hebben kunnen leiden over de verantwoordelijkheden in het uitvoeringsproces. Om de onzekerheden hanteerbaar te maken werd het raamplan opgesteld. Het raamplan, en de randvoorwaarden van het uitvoeringsproces, werden door het Algemeen Bestuur vastgesteld.

De maatregelen werden in samenwerking met de bewoners ingevuld. Bij het vaststellen van de uitvoeringscontracten die met de bewoners waren opgesteld zou het Dagelijks Bestuur alleen controleren of de afgesproken maatregelen binnen de randvoorwaarden pasten. Wanneer de maatregelen binnen de randvoorwaarden pasten, zou het “automatisch” het contract goedkeuren. Zo kon de projectgroep met het raamplan in de hand in het veld toezeggingen doen aan de bewoners.

Er was sprake van een delegerende bestuurstijl (Pröpfer & Steenbeek, 1999) waarbij het bestuur de randvoorwaarden bepaalde. Bewoners konden meebeslissen over de invulling van de maatregelen. Op basis van vertrouwen accepteerde het bestuur het ruimere mandaat voor de projectleiding. De projectleiding vertrouwde er op haar beurt op dat het bestuur hun afspraken met de bewoners in het veld zou goedkeuren.

Om de onzekerheden van het bestuur over het eindresultaat hanteerbaar te maken werd er in het raamplan gebruik gemaakt van streefbeelden en mogelijke maatregelen voor verschillende beken. Op basis hiervan werd een globale kostenraming gemaakt. De streefbeelden gaven niet meer dan een indruk van een mogelijk eindresultaat.

Hetzelfde deed de projectleiding richting de bewoners. Hier maakte de projectleider gebruik van een beeldenboek en grote geplastificeerde foto's. Dit beeldenboek bevatte foto's van de huidige situatie met daarnaast bewerkte foto's van mogelijke situaties na het realiseren van verschillende maatregelen (zie figuur 7.6). Voor de bewoners was dit het startpunt voor het opstellen van een uitvoeringscontract. Op deze manier probeerde de projectgroep de uitvoering beter begrijpbaar en bespreekbaar te maken voor de bewoners. Met behulp van de beelden werd duidelijk aan zowel de bewoners als de projectgroep of de uitgesproken intenties over het eindresultaat overeenkwamen met de beelden.

Omgaan met weerstand uit de omgeving

Er waren twee soorten weerstand in dit uitvoeringsproces die van belang waren. Ten eerste, de interne weerstand van het bestuur en projectgroep tegen vernieuwingen in de organisatie en aanpak van beekherstelprojecten op de Veluwe. Ten tweede, de externe weerstand van deelnemers wanneer er veranderingen worden voorgesteld in hun leefomgeving.

Voor beide typen weerstand was het noodzakelijk dat de projectgroep zich aanpaste aan de ander.

De oplossing van het raamplan was een tussenvorm. De projectleiding had liever gezien dat het bestuur puur op basis van hoofdlijnen zou besluiten tot realisatie van het beekherstelproject. Het raamplan was veel verder uitgewerkt dan de projectleiding in eerste instantie voor ogen had. Echter, door het contact met het bestuur wisten ze dat het bestuur daar (nog) niet aan toe was. Er is daarom gekozen voor een raamplan BOP Vaassense Beken. Dit raamplan bood het bestuur de zekerheid die ze nodig had voor goedkeuring voor de nieuwe werkwijze.

De uitvoering van het eerste traject is zeer spoedig verlopen, waardoor het lijkt of er helemaal geen weerstand was. De projectleider heeft hierin een belangrijke rol gespeeld door vroeg, en dat was anders dan gebruikelijk, rechtstreeks contact op te zoeken met cruciale actoren in het uitvoeringsnetwerk. Het opbouwen van vertrouwen was gericht op het wegnemen van onechte weerstand, zowel bij het waterschap als bij cruciale actoren. Dat gebeurde via de werkgroepen, maar vooral ook door bilaterale contacten met bestuur, projectmedewerkers, andere overheden en de bewoners.

Alle cruciale actoren kregen op deze manier inzicht in de afwegingen en besluiten in het uitvoeringsproces. Hierdoor werden onzekerheden overzichtelijker en weerstand minder.

Het bestuur liet onzekerheden toe in het uitvoeringsproces door de invulling van de maatregelen te delegeren naar de projectgroep en de bewoners. De projectleider had door middel van het opbouwen en onderhouden van netwerkrelaties met alle cruciale actoren in het uitvoeringsnetwerk zoveel mogelijk onzekerheden overzichtelijk gemaakt. Dit gebeurde vooral door het opbouwen van vertrouwen door middel van:

1. duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden,
2. transparantie over afwegingen en besluiten,
3. netwerkmanagement (*boundary spanning*).

Conclusie

Bij het accepteren van onzekerheden in een proces is het de kunst om een middenweg te vinden en te houden tussen te veel en te weinig. Op verschillende niveaus moeten de deelnemers onzekerheden accepteren. Dit vergroot de onderlinge afhankelijkheid en vertrouwen is noodzakelijk. Zowel het bestuur als het projectteam accepteerde meer onzekerheden dan gebruikelijk in een traditionele aanpak van uitvoering. Ook de provincie accepteerde onzekerheden door de koepelvergunning. Deze onzekerheden werden altijd begrensd. Het algemeen bestuur stelde randvoorwaarden, het projectteam kon terugvallen op de traditionele werkwijze, de provincie bleef de bestekken voor de trajecten controleren of ze niet in tegenspraak waren met de Natuurbeschermingswet. Door de balans tussen te veel en te weinig onzekerheden was het projectteam slagvaardig en was er ruimte voor het benutten van mogelijkheden. In de onderstaande tabel is een score 3 gegeven voor het element accepteren van onzekerheden in het uitvoeringsproces Vaassense Beken.

Tabel 7.4: Score voor de mate van accepteren van onzekerheden tijdens het uitvoeringsproces in Vaassen

Onzekerheden worden zoveel mogelijk vermeden		Balans		Zeer veel onzekerheden worden toegelaten	
1	2	3	4	5	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

7.10 Effecten elementen Interactieve Uitvoering op de sociale interactieprocessen

In paragraaf 7.9 is een score gegeven voor de mate van aanwezigheid van verschillende elementen van Interactieve Uitvoering. Met name de impact van de netwerkmanagementactiviteiten van de projectleider vielen op bij het geven van scores aan de mate van aanwezigheid van de verschillende elementen in het proces. In deze paragraaf wordt gekeken hoe de mate van aanwezigheid van deze elementen de actoreigenschappen en interacties in het proces beïnvloedde. Het doel is om inzicht te krijgen in de factoren die het concept Interactieve Uitvoering bevorderen of belemmeren. Eerst wordt de invloed van de drie elementen van Interactieve Uitvoering op het proces geanalyseerd. Aan het einde van deze paragraaf wordt ook nog kort ingegaan op de invloed van de netwerkmanagementactiviteiten van de projectleider op het proces.

De mate van parallel schakelen van procesfasen

Score: 4 – Veel kenmerken van parallel schakelen

Het parallel schakelen van procesfasen kwam in het beekherstelproject Vaassense Beken vooral tot stand door netwerkmanagementactiviteiten van de projectleider. De projectleider bouwde, meer dan gebruikelijk, aan samenhang in het uitvoeringsnetwerk.

De projectgroep wist daardoor snel welke uitkomsten door de andere deelnemers gewaardeerd zouden worden (*percepties* in relatie tot de doelgroep haar *motivaties*), hoe andere deelnemers graag het procesverloop zouden zien en waar potentiële knelpunten zaten met betrekking tot de inzet van middelen en macht door andere deelnemers (*percepties* in relatie tot de doelgroep haar *capaciteit en macht*).

Deze kennis vergrootte de *capaciteit* van de projectgroep voor de realisatie van het eerste traject. Zo wist de projectgroep vanaf de bewonersochtend dat de bewoners de cultuurhistorische waarden van het systeem zeer belangrijk vonden. De aanleg van de vistrap kwam niet op initiatief van de bewoners, maar door het contact met de bewoners was er ruimte om dit idee op tafel te brengen. Door het opknippen van het projectgebied in trajecten had het projectteam de *capaciteit* om het besluit in overleg met de bewoners snel te realiseren.

De afspraken van de projectleiding met de provincie over de koepelvergunning ondersteunden ook de *capaciteit* van de projectgroep om snel tot realisatie over te kunnen gaan. Dat gold

ook voor de afspraken over de goedkeuring van de uitvoeringscontracten met het Dagelijks Bestuur. Door goede afspraken te maken (op basis van vertrouwen, *relationele percepties*) werd de slagvaardigheid van de projectgroep in het veld vergroot.

De mate van openhouden en vastleggen tijdens de plan- en besluitvorming

Score: 3 – Balans tussen openhouden en vastleggen

De balans tussen openhouden en vastleggen werd in de praktijk gevonden door de besluitvorming van het raamplan en de uitvoeringscontracten. Door het vastleggen van de randvoorwaarden waren de doelstellingen (*motivaties*) van het bestuur vastgelegd in het proces. Tegelijkertijd liet de vaststelling van het raamplan ruimte open voor invulling van de doelen van de direct belanghebbenden. De motivaties van het bestuur liggen op een hoger abstractie niveau dan de motivaties van de bewoners. Door de maatregelen open te laten hadden de bewoners direct invloed op de kwaliteit van hun eigen omgeving. De strategie richting de bewoners was transparantie en duidelijkheid over de mogelijkheden. Hierdoor ontstond een gedeeld begrip van de problemen, de doelen en de mogelijke oplossingen.

Door het vastleggen in het raamplan en het openhouden van het proces via de uitvoeringscontracten bezat de projectgroep de *capaciteit* om snel afspraken vast te leggen met de bewoners over maatregelen in het eerste traject. Deze afspraken hoefden niet te wachten op andere trajecten, maar konden na aanbesteding binnen een jaar na goedkeuring van het raamplan worden gerealiseerd.

De mate van acceptatie van onzekerheden tijdens de plan- en besluitvorming

Score: 3 – Balans in accepteren van onzekerheden

Het gebruiken van het concept Interactieve Uitvoering als uitvoeringsstrategie bracht voor de projectleiding onzekerheden. Ten eerste was er onzekerheid of de werkwijze gesteund zou worden door het bestuur en de interne organisatie. Ten tweede bracht het onzekerheden over de grenzen van de bevoegdheden van de projectleiding voor het inbrengen van vernieuwingen in het uitvoeringsproces. Ten derde bracht het onzekerheden over de kwaliteit van het eindresultaat.

Met betrekking tot de eerste onzekerheid vergrootte de projectleiding de kans op steun voor een andere manier van werken door de vernieuwingen geleidelijk in te brengen. Ideeën over vernieuwingen werden strategisch in de week gelegd om te polsen hoe het bestuur en de directie over de vernieuwingen dachten (*percepties* en *motivaties*). De kennis van de percepties van de top van het waterschap over voorgestelde veranderingen werden gebruikt om aanpassingen te maken in het raamplan. Voorgestelde veranderingen werden gekoppeld aan ontwikkelingen binnen het waterschap, zoals het meer betrekken van bewoners bij uitvoeringsprojecten. Er werd steun gezocht voor de vernieuwing bij de provincie met betrekking tot de koepelvergunning. De onzekerheden over de kans van slagen van de nieuwe aanpak werden zo geleidelijk bij het bestuur weggenomen.

Kleine vernieuwingen in het uitvoeringsproces hoefden niet goedgekeurd te worden door het bestuur. De projectleiding had daardoor ruimte (*capaciteit*) om het raamplan te ontwikkelen. Ze had de *perceptie* dat ze geen goedkeuring zou krijgen voor deze vernieuwing

wanneer het eerst voorgelegd zou worden aan het bestuur. Een soort *devils shift* leidde ertoe dat de verwachte tegengestelde *motivatie* van het bestuur zou leiden tot het afwijzen van de vernieuwing (*macht*). De projectleiding besloot de verandering door te voeren, maar op een manier dat er op elk moment teruggeschakeld kon worden naar de traditionele werkwijze.

De projectleiding was afhankelijk van de goedkeuring van het bestuur voor vernieuwing (*dominante machtsverhouding*). De projectleiding probeerde de *motivaties* en *percepties* van het bestuur te beïnvloeden in de eigen richting, maar stelde ook de eigen *motivaties* bij richting het bestuur. Het raamplan is daar de uitkomst van. In eerste instantie had de projectleiding het idee opgevat om helemaal geen plan in te dienen, dat bleek al snel een onhaalbaar idee. De wisselwerking tussen het bestuur en de projectleiding droeg bij aan het afstemmen van de vernieuwingsambities. Onzekerheden werden hanteerbaar voor het bestuur, omdat de vernieuwing en bijkomende risico's inzichtelijk werden. Zowel over de kwaliteit van het eindresultaat als over de legitimiteit van het eindresultaat. In dit leerproces werden doelen en percepties over de vernieuwing steeds duidelijker. Het uiteindelijke raamplan bood voldoende zekerheid voor beide partijen om middelen voor realisatie beschikbaar te stellen. De uiteindelijke *percepties* ondersteunden de *motivaties*, waardoor het bestuur haar *capaciteit en macht* ter beschikking heeft gesteld aan de nieuwe manier van uitvoering van het project.

Met de nieuwe manier van werken en de bijkomende delegerende bestuurstijl accepteerde het bestuur onzekerheden over het eindresultaat in het veld. In de machtsverhouding in de realisatie van de maatregelen waren de bewoners dominant, omdat er gewerkt werd op basis van vrijwillige medewerking. Door de verantwoordelijkheden te delegeren naar de bewoners kregen zij nog meer *capaciteit en macht*, maar ook meer verantwoordelijkheid over de toekomst van hun beken. Deze verantwoordelijkheid werd ondersteund door de *percepties* van de bewoners langs het eerste traject dat grootschalig onderhoud aan de beken nodig was. Het was daarom mogelijk voor de projectgroep om snel tot een gezamenlijke overeenkomst met de bewoners te komen en die te realiseren.

Het snel uitvoeren resulteerde in het verminderen van onzekerheden bij het bestuur over de uitvoeringsstrategie. Bij de bewoners werden door het daadkrachtig uitvoeren onzekerheden weggenomen over de intenties en betrouwbaarheid van het waterschap.

Casusspecifiek element

Netwerkmanagement

Een zeer belangrijke factor in de mate van aanwezigheid van de drie elementen van Interactieve Uitvoering was het netwerkmanagement van de projectleiding en de projectleider in het bijzonder. De casus toonde het belang van het bouwen aan effectieve netwerkrelaties (intern, extern, horizontaal en verticaal), zodat via onderhandeling, overleg en dialoog tot gezamenlijke overeenstemming kon worden gekomen over problemen, doelstellingen en maatregelen (*motivaties* en *percepties*). Het was ook belangrijk voor het beschikbaar stellen van de middelen (*capaciteit en macht*) van de verschillende actoren voor de realisatie van het project.

De motivatie van de projectleider om intensief bruggen te bouwen in het netwerk kwam voort uit de wil om van het project een succes te maken. Wanneer dit project zou mislukken

dan had dat gevolgen voor de gehanteerde aanpak van andere projecten, maar ook voor de positie van de projectleider binnen het waterschap. Deze motivatie ondersteunde de inzet van meer eigen kennis en tijd (*capaciteit*).

Het bouwen van persoonlijke relaties binnen het uitvoeringsnetwerk was essentieel om procesfasen parallel te schakelen. Door de relaties konden afspraken over de fasen heen worden gemaakt.

Het resulteerde in waardevolle informatie voor de projectgroep over de *motivaties*, *percepties* en *capaciteit en macht* van andere deelnemers. Hierdoor werden onzekerheden hanteerbaar gemaakt over de risico's van mogelijke knelpunten in het uitvoeringsproces en kon en balans gevonden worden in het openhouden en vastleggen van bepaalde *boundary issues*.

De mate van Interactieve Uitvoering en het procesverloop

Het project Vaassense Beken is een succesvol voorbeeld van hoe Interactieve Uitvoering als concept in de praktijk toegepast kan worden bij het uitvoeren van integrale waterprojecten. Het werken op basis van dit concept kwam voort uit de behoefte van de projectleiding om een betrouwbare en daadkrachtige overheid te zijn.

Alle deelnemers waren erg belangrijk in het mogelijk maken van deze uitvoeringsstrategie. Er waren geen lastige dwarsliggers en ook de contextuele factoren waren het proces gunstig gezind. De betrokken deelnemers deelden de motivaties voor de doelstellingen met betrekking tot het behoud van cultuurhistorische waarden en het verbeteren van ecologische kwaliteiten. Het proces kenmerkte zich hierdoor door samenwerking. De opzet van de uitvoeringsstrategie en de inzet van het projectteam maakte het mogelijk om snel de eerste maatregelen te realiseren in het eerste traject. Uit het verhaal en de analyses blijkt ook hoe belangrijk hier de rol van de projectleider is geweest. Het opbouwen en onderhouden van vertrouwensrelaties binnen de eigen organisatie en daarbuiten zorgden ervoor dat de deelnemers vertrouwen hadden in de voorgestelde uitvoeringsstrategie. Essentieel was hier dat de projectleider (en het projectteam) op basis van vertrouwen voldoende bewegingsruimte en eigen verantwoordelijkheden kreeg en daar op een zorgvuldige manier mee omging. De deelnemers gingen behoedzaam om met de nieuwe machtsverhoudingen. Dit bleek onder andere in de strategie om op elk moment terug te kunnen vallen op de traditionele werkwijze.

Het parallel schakelen van procesfasen door middel van het opdelen van het bekensysteem in deelgebieden, maakte het mogelijk om snel over te gaan op het realiseren van maatregelen in het traject langs de Emmalaan. Het snel praktisch worden was mogelijk door de bewegingsruimte die het kreeg van het bestuur en de medewerking van de bewoners. De realisatie van de vispassage is bijzonder omdat dit de medewerking nodig had van verschillende grondeigenaren die een deel van hun grond af moesten staan voor de realisatie ervan. De persoonlijke keukentafelgesprekken ondersteunden het inbrengen van dit idee in het ontwerp- en realisatieproces van het eerste traject. Het persoonlijke karakter van deze fase maakte de realisatie van dit traject tot een project van het waterschap en de bewoners samen.

Het proces was succesvol omdat alle verschillende deelnemers hun capaciteit en macht hebben ingezet voor de realisatie van de verschillende maatregelen. Deze inzet van capaciteit werd ondersteund door een overeenstemming in de doelstellingen. Daarnaast waren er middelen (*capaciteit*) beschikbaar om de maatregelen te realiseren, ook de onvoorziene vistrap. De motivaties van de deelnemers ondersteunden de realisatie. Het lijkt een proces wat niet mis kon gaan, maar wat gemakkelijk lijkt, is vaak erg moeilijk. De inzet van de projectleider in dit project mag niet onderschat worden. Deze inzet en die van het projectteam, de wil om van dit project een succes te maken en een beetje geluk (nauwelijks weerstand) waren van groot belang voor het succes van deze uitvoeringsstrategie en het projectresultaat.

7.11 Leerelementen voor toepassing van het concept Interactieve Uitvoering

De analyse van de casus Vaassense Beken leidt tot de volgende leerelementen:

1. De rol van de projectleider is zeer belangrijk voor het toepassen van Interactieve Uitvoering. Deze dient te beschikken over een hoge eigen motivatie en overtuiging om met het concept te gaan werken. De projectleider dient vertrouwen te hebben, of te winnen, bij het bestuur, binnen de eigen organisatie, bij andere relevante organisaties (in deze casus was dat de provincie) en bij belanghebbenden (hier de omwonenden en grondeigenaren).
2. Netwerkmanagement is van belang voor het integreren van de procesfasen. Het opbouwen en onderhouden van persoonlijke relaties binnen het uitvoeringsnetwerk ondersteunde het adaptieve en anticiperende vermogen van de projectgroep in het uitvoeringsproces (koepelvergunning, ruimer mandaat projectteam).
3. Het opbouwen en onderhouden van netwerkrelaties kost extra tijd en inzet, maar is een belangrijke investering voor versnelde besluitvorming met bestuur, andere overheden en grondeigenaren.
4. Een essentiële voorwaarde is dat het bestuur de projectleider voldoende eigen verantwoordelijkheden geeft. De projectleider dient zijn/haar bewegingsruimte goed te kennen en daar zorgvuldig mee om te gaan, bijvoorbeeld door bewust te werken met kleine vernieuwingen in het uitvoeringsproces.
5. Het top-down vaststellen van de kaders (het raamplan en de randvoorwaarden van het uitvoeringsproces) en het bottom-up realiseren van de maatregelen werkte goed in Vaassen. Het geeft flexibiliteit aan het projectteam in het veld en biedt zekerheid aan het bestuur over de uitkomsten. Transparantie en duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden is noodzakelijk om constructief samen met de bewoners afspraken te maken over het ontwerp en de realisatie van maatregelen (overeenstemming over de randvoorwaarden).
6. Wanneer de wijze van communicatie en interactie met de bewoners werkt het best wanneer deze zeer persoonlijk is. Het organiseren van de wandeling tijdens de bewonersochtend maar bovenal het houden van “keukentafelgesprekken” bij alle bewoners en grondeigenaren langs de beek was vruchtbaar. De bewoners hebben het gevoel zo meer inspraak te hebben op de ontwikkelingsrichting zonder dat er een

formele inspraakprocedure georganiseerd was.

7. Voor een breed draagvlak is het belangrijk dat er successen kunnen worden getoond. Door het projectgebied op te knippen in deel gebieden wordt flexibiliteit gecreëerd. Het projectteam kan samen met de direct betrokkenen aan de slag om trajecten waarover weinig discussie bestaat te realiseren. De resultaten uit de eerste trajecten kunnen worden gebruikt als input voor latere.
8. Voor succesvolle uitvoering is het van belang dat het projectteam anticipeert op mogelijk knelpunten. In deze casus werd al voor aanvang van het officiële uitvoeringsproces de provincie betrokken met betrekking tot de Natuurbeschermingswet. De daaruit voortkomende ‘koepelvergunning’ speelde een belangrijke rol om soepel de verschillende trajecten parallel uit te voeren.
9. In de flexibele realisatiefase blijken spontane innovatieve acties een belangrijke bijdrage aan het project te leveren (in dit geval: de aanlag van de vistrap). Belangrijk is dat er budget beschikbaar is om zulke kansen te verzilveren.
10. Uiterst opvallend bij dit geslaagde interactieve uitvoeringsproject is het vinden van een middenpositie in het “balanceren tussen vastleggen en openhouden”. De randvoorwaarden voor het uitvoeringsproces werden al vroeg in het proces vastgelegd, terwijl de invulling van het uitvoeringsproces en samenwerking met direct betrokken tot stand kwam. Bewoners hadden hierdoor echte medezeggenschap over het eindresultaat. Onzekerheden oer de uitkomst bij het bestuur werden hanteerbaar gemaakt door harde afspraken te maken over de randvoorwaarden.
11. Communicatie, coördinatie en afstemming van taken en verantwoordelijkheden van en tussen verschillende groepen is zeer belangrijk voor de efficiëntie van het uitvoeringsproces (wisselwerking tussen klankbordgroep, projectgroep extern, projectgroep intern, bestuur).

7.12 Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk vertelde en analyseerde het verhaal van de ontwikkeling van het raamplan BOP Vaassense Beken en de realisatie van maatregelen in het eerste traject van het projectgebied. In dit project werd het concept Interactieve Uitvoering door de projectleiding gebruikt om een de uitvoering vorm te geven. De uitvoering was zeer succesvol en het project kan als een schoolvoorbeeld worden gezien voor de toepassing van Interactieve Uitvoering.

Ontwikkeling van het raamplan

Nadat er in 2003 een uitgangspuntennotitie was opgesteld voor de Vaassense Beken werd het uitvoeringsproject opgepakt in 2007. De projectleiding wilde een effectiever, flexibeler en opener uitvoeringsproces realiseren. Om flexibiliteit te creëren, wilde de projectleiding drie concrete veranderingen inbrengen:

1. uitvoeren via deelgebieden (of trajecten),
2. een ruimer mandaat voor de projectleiding,

3. het openhouden van het planproces.

Dit resulteerde in het voorstel om te werken op basis van een raamplan. De voorgestelde vernieuwingen in het uitvoeringsproces werden in eerste instantie niet met open armen ontvangen. Er werden vier verschillende relaties tussen de projectleider en het uitvoeringsnetwerk onderscheiden in proces van de ontwikkeling van het raamplan, namelijk de relatie met:

1. het bestuur,
2. de belanghebbenden en bewoners,
3. de projectgroep intern en,
4. de andere overheden.

Het bestuur

Vooraf bij het bestuur bestonden in het begin van het proces veel onzekerheden over de wenselijkheid en legitimiteit van het werken op basis van een raamplan. Door netwerkmanagement was de projectleider in staat om onzekerheden inzichtelijk en hanteerbaar te maken. Na een proces van het geleidelijk inbrengen van vernieuwing door de projectleiding keurde het bestuur de werkwijze goed. Hierdoor werd het mogelijk om te starten met de ontwerp- en realisatiefase van het eerste traject op basis van het raamplan.

Belanghebbenden en bewoners

Bewoners werden snel betrokken bij het proces door hen voor aanvang van de ontwikkeling van het raamplan uit te nodigen voor een bewonersochtend. Deze wandeling werd gekenmerkt door de persoonlijke manier van interactie tussen het waterschap en de bewoners.

Belangenverenigingen werden uitgenodigd om deel te nemen in de klankbordgroep. Zowel tijdens de wandeling als de bijeenkomst van de klankbordgroep bleek dat er veelal overeenstemming bestond over de ontwikkelingsrichting van het project. Het behoud en herstel van cultuurhistorische elementen is leidend en ecologie moet verbeterd worden waar het kan.

De projectgroep intern

Voor de medewerkers van het waterschap was de werkwijze nieuw. Er waren daarom soms onduidelijkheden over de taken en verwachtingen. Dit vroeg veel van de leidinggevende capaciteiten van de projectleider. Hij stuurde aan op de eigen verantwoordelijkheden van de deelnemers. Nieuw was het betrekken van een communicatiespecialist in het projectteam. De motivatie en inzet van de projectleider ondersteunde de motivatie en inzet van de medewerkers.

Andere overheden

In overleg met de vertegenwoordiger van de provincie anticipeerde de projectleider op mogelijke knelpunten met betrekking tot de vergunningprocedure voor de Natuurbeschermingswet en het werken op basis van Interactieve Uitvoering. Voor formele

aanvang van het uitvoeringsproces werd contact gezocht met de provincie rondom dit mogelijk knelpunt. Er werd een oplossing gevonden in de vorm van een koepelvergunning, waardoor de uitvoering in de afzonderlijke trajecten in het geheel van het projectgebied werd beoordeeld. Het raamplan en de koepelvergunning droegen er aan bij dat het projectteam in samenwerking met de bewoners uitvoeringscontracten kon opstellen voor de verschillende gebieden.

Realisatie eerste traject

Een half jaar na vaststelling van het raamplan werd gestart met de realisatie van de eerste maatregelen in het eerste traject. Het projectteam realiseerde hier in samenwerking met de bewoners een vistrap rondom de woonkavels. Dit was zeer bijzonder, omdat het herstellen van cultuurhistorische waarden leidend was in dit traject en deze specifieke maatregel niet noodzakelijk was voor een succesvol projectresultaat. Het ontstond uit de samenwerking met de bewoners en was van meerwaarde voor het systeem. Cultuurhistorische en ecologische waarden werden verbeterd door renovatie van de molenplaats en herstellen van het schot en de aanleg van de vistrap om de woonkavels.

Door te werken op basis van het raamplan werd er flexibiliteit gecreëerd voor het ontwerp en de realisatie van de trajecten. Het projectteam kreeg mandaat van het bestuur om samen met de bewoners oplossingen te bedenken voor het traject. Dit was zeer effectief voor de realisatie van het eerste traject. De uitvoeringstrategie, het mandaat van het projectteam, de wijze van communicatie (keukentafelgesprekken) en de samenwerking met de bewoners waren hier van groot belang om dit mogelijk te maken. Tijdens de ontwerp- en realisatiefase werd het uitvoeringsnetwerk gelijktijdig opener voor de meest direct betrokkenen, de bewoners langs de beken, maar meer gesloten voor anderen, omdat er geen inspraak meer was op de uitvoeringscontracten. Daardoor werd het ontwerpproces wel efficiënter. De werkwijze leidde ertoe dat in dit project aan de wensen van waterschap is voldaan. Het resultaat was sneller zichtbaar dan ooit tevoren. Alles wat vastgelegd is in het uitvoeringscontract is gerealiseerd en er zijn meerdere doelen bereikt in dit traject. Het resultaat voldoet aan de randvoorwaarden die waren vastgesteld door het Algemeen Bestuur. Daarnaast werd door de werkwijze voldaan aan de wens van het waterschap om sneller maatregelen te realiseren, hogere doelrealisatie te bereiken en vastgestelde plannen volledig uit te voeren.

De werkwijze droeg bij aan de effectiviteit van het procesverloop. Dat was in dit traject mogelijk omdat er veel overeenstemming was tussen de deelnemers over de oplossingsrichting in dit project. Ook de context van het project had een positieve bijdrage voor de werkwijze. In andere trajecten in dit systeem had het wellicht niet gekund, maar ook dat past bij de werkwijze Interactieve Uitvoering om snel concreet te worden op de plekken waar het kan, zodat deze een positieve input kunnen zijn voor volgende trajecten die meer tijd nodig hebben. Niet onderzoekbaar is of deze mate van overeenstemming zonder de interactieve aanpak ook zou hebben bestaan. Of, dat onenigheid over kleine punten zou zijn geëscaleerd en tot tegengestelde doelen zou hebben geleid. Met andere woorden: wat hier een positieve context voor het proces lijkt, is mogelijk ook deels een gevolg van de aanpak vroeg in het proces. Minstens zo belangrijk waren de motivatie en inzet van de projectleider

en de bewegingsruimte die het projectteam kreeg van het bestuur. De opzet en verdeling van taken en verantwoordelijkheden resulteerde in een balans in openhouden en vastleggen. Hierdoor ontstond er voldoende zekerheid voor het bestuur over de uitkomst van het proces en ruimte voor het projectteam om oplossingen te zoeken en het veld. Dit resulteerde onder andere in de aanleg van de vistrap dat een meerwaarde vormde voor het projectresultaat. Dit gebeurde in een zeer kort tijdsbestek. De casus Vaassen toont de mogelijkheden van het werken volgens het concept Interactieve Uitvoering.

8 Gebiedsontwikkeling Collendoorn: Interactieve Uitvoering niet tot ontwikkeling gekomen

“Planvormers zijn per definitie optimistisch. Dat zijn mensen die denken dat het wel gaat lukken. Die zien mogelijkheden, die zoeken wegen om iets te gaan doen. Dat is de natuur van een planvormer.”

Afdelingsmanager Beleid en Strategie Waterschap Velt en Vecht
(pers. comm., 16 juli 2008)

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de poging van waterschap Velt en Vecht om samen met de gemeente Hardenberg een gebiedsontwikkeling op gang te zetten. Interactieve Uitvoering werd hier door het waterschap in het najaar van 2006 als uitvoeringsstrategie voorgesteld om de complexiteit hanteerbaar te maken. De gemeente en het waterschap konden in daarop volgende periode moeilijk tot overeenstemming komen over de doelstellingen van het gezamenlijke project. In april 2008 werd een workshop georganiseerd waarin medewerkers van het waterschap en de gemeente gezamenlijk tot een integrale gebiedsvisie kwamen. De quote van de titelpagina is van toepassing op deze bijeenkomst. Deze bijeenkomst tussen ambtenaren van gemeente en waterschap leidde tot een gebiedsvisie die met recht de titel “Integrale Gebiedsvisie Collendoorn” kon dragen. Echter, door ontwikkelingen in en rondom het proces werd de samenwerking voor de integrale gebiedsontwikkeling losgelaten. De ideeën uit dit proces zijn later gebruikt om samen het programmabureau Hardenberg aan de Vecht op te richten voor de ontwikkeling van het Vechtpark (Borneman, Ooms, & Te Rietstap, 2010).

8.2 Gebiedsontwikkeling Collendoorn

Collendoorn is een buurtschap in de gemeente Hardenberg. Het ligt ten noorden van de stad Hardenberg, in de provincie Overijssel. Tussen Collendoorn en de kern van Hardenberg stroomt de rivier de Vecht. Aan de noordzijde van de Vecht breidt de stad Hardenberg uit met de ontwikkeling van een bedrijventerrein en de woonwijk Marslanden.

Het eerste deel, Marslanden I, is vanaf eind jaren '90 gebouwd. De afronding van Marslanden I staat gepland voor 2012. Aansluitend op de afronding van Marslanden I staat de aanvang van Marslanden II gepland. Voor de uitvoering van Marslanden II is in 2008 een nieuw structuurplan ontwikkeld. De woonwijk Marslanden ligt in een natuurlijk waterbergingsgebied. Het ligt ten opzichte van zijn omgeving laag. Om wateroverlast in de woonwijk te voorkomen is het gebied opgehoogd. De gemeente Hardenberg is verplicht om ergens anders in het stroomgebied de verloren waterbergingscapaciteit te compenseren.



Figuur 8.1: De Molengoot en Marslanden I (augustus 2010)

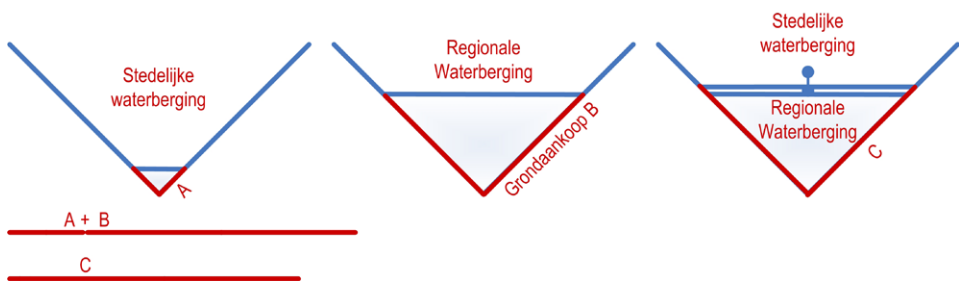
Collendoorn ligt in het stroomgebied van de Molengoot. De Molengoot is aangelegd om het gebied af te wateren. Waterschap Velt en Vecht is de beheerder van het watersysteem. Het waterschap heeft een inrichtingsplan gemaakt om in dit stroomgebied verschillende doelstellingen te realiseren. Deze doelen komen voort uit Waterbeheer 21e eeuw (WB21), de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Gewenst Grondwater en Oppervlaktewater Regime (GGOR). Het waterschap wil daarnaast aanpassingen in het beheer en onderhoud realiseren.

Het waterschap heeft samen met de gemeenten in zijn beheersgebied een Lokaal Bestuursakkoord Noodretentie ondertekend. Het stroomgebied van de Molengoot is hierin aangewezen om meer waterberging te creëren. Deze opgave bevat een stedelijke en regionale component. Met stedelijke waterberging wordt in dit project de compensatie van bergingsverlies door de bouw van de woonwijk Marslanden bedoeld. Regionale waterberging richt zich op het aanleggen van extra retentiecapaciteit, zodat het omliggende gebied beter bestand is tegen wateroverlast en de verwachte gevolgen van klimaatverandering. Omdat de stedelijke en regionale wateropgaven in hetzelfde gebied kunnen worden gerealiseerd, ontstond het idee om een gezamenlijke oplossing te vinden. Dat zou voor beide partijen financieel aantrekkelijk zijn (zie figuur 8.2). Het uitgangspunt van deze samenwerking tussen gemeente en waterschap was een integrale aanpak waarin meerdere doelen in het gebied konden worden verweven. De verschillende doelen worden in deze paragraaf afzonderlijk beschreven.

Doel 1: herinrichting van De Molengoot

Waterschap Velt en Vecht is in het gebied Collendoorn beheerder van het oppervlaktewater. Het waterschap heeft in het stroomgebied Molengoot de opdracht om 1,1 Mm³ regionale waterberging te creëren. Naast deze opgave wil het waterschap de Molengoot natuurvriendelijk inrichten zodat zij toegankelijker wordt voor vissen en kan dienen als paaigebied van de Vecht. De GGOR vereist een verbeterde afstemming van het grond- en oppervlaktewaterpeil op de verschillende gebiedsfuncties.

De Molengoot is door de provincie aangewezen als “belevingswater”. In het waterbeheersplan 2006-2009 van het waterschap is de herinrichting gepland voor 2010 (Waterschap Velt en Vecht, 2006).



Figuur 8.2: Vereenvoudigde weergave van combineren stedelijke en regionale waterberging in relatie tot grondaankoop

Doel 2: wijziging wateraanvoer en –afvoer van Collendoorn

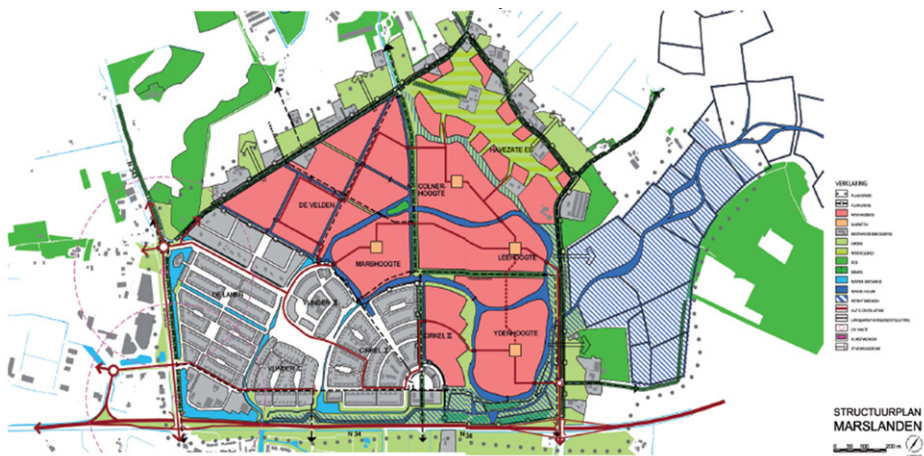
In het startdocument voor de gebiedsontwikkeling van april 2007 is ook het deelproject Gemaal Collendoorn opgenomen. Het gemaal moest worden gerenoveerd. Het doel van dit deelproject is het wijzigen van de wateraanvoer en -afvoer in Collendoorn (Waterschap Velt en Vecht, 2007). Dit deelproject is in 2008 losgekoppeld van de gebiedsontwikkeling Collendoorn, vanwege de noodzaak om het watersysteem te verbeteren. Het waterschap was echter wel tot andere inzichten gekomen. In plaats van het gemaal te renoveren wordt het watersysteem opnieuw ingericht. Dat betekent dat het gemaal wordt verwijderd of buiten functie wordt gezet. In het laatste geval blijft het gebouw staan vanuit cultuurhistorisch perspectief. Het systeem zal onder natuurlijk verval afwateren. Het bemaalde gebied zal door de wijziging onderdeel uitmaken van een ander stroomgebied.

In het verleden was het gebruikelijk om de wateropgaven binnen de eigen beheersgrenzen op te lossen. De constructie van het gemaal is hierop gebaseerd.

Doel 3: ontwikkeling Marslanden II

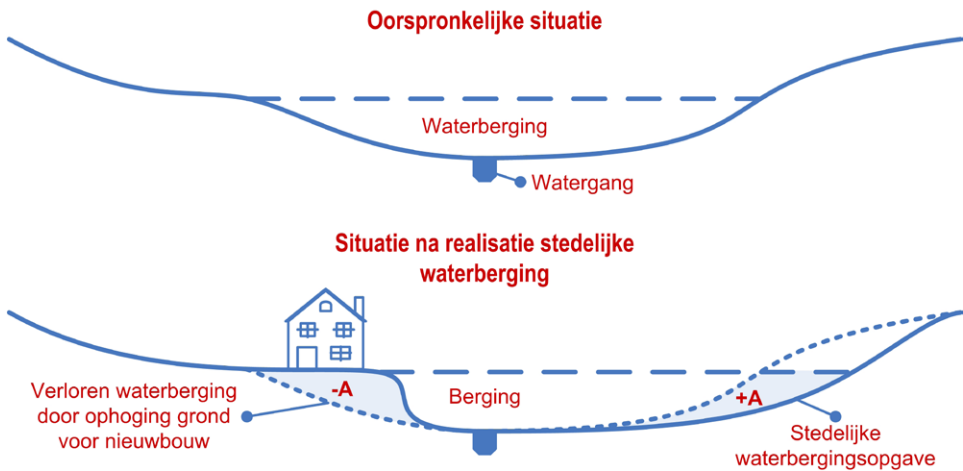
In 1997 is de realisatie van Marslanden fase I gestart. In 2008 is ruim de helft van de geplande maatregelen gerealiseerd. De afronding van fase I staat gepland voor 2012 en omvat ongeveer 1.300 woningen. Fase II omvat ongeveer 2.200 woningen. De aanleg van Marslanden is de oorzaak van de eerder genoemde stedelijke waterbergingsopgave. De gemeente verwoordt haar doel in het structuurplan Marslanden Fase II als volgt (Gemeente Hardenberg, 2008d):

“Het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige en duurzame woonwijk om tegemoet te komen aan de lokale en regionale woonbehoefte tot 2030-2035 en om de doorstroming van de woningmarkt in Hardenberg te bevorderen, waarbij zo goed mogelijk kan worden voorzien in de toekomstige woonwensen, en waarbij wordt ingespeeld op de kansen en beperkingen die water, natuur, landschap en cultuurhistorie bieden.”



Bron: Gemeente Hardenberg (2008d)

Figuur 8.3: Structuurplan Marslanden Fase II



Figuur 8.4: Vereenvoudigde weergave van het creëren van compensatie waterberging (+A) voor verloren waterberging (-A) ten behoeve van stedelijke ontwikkeling

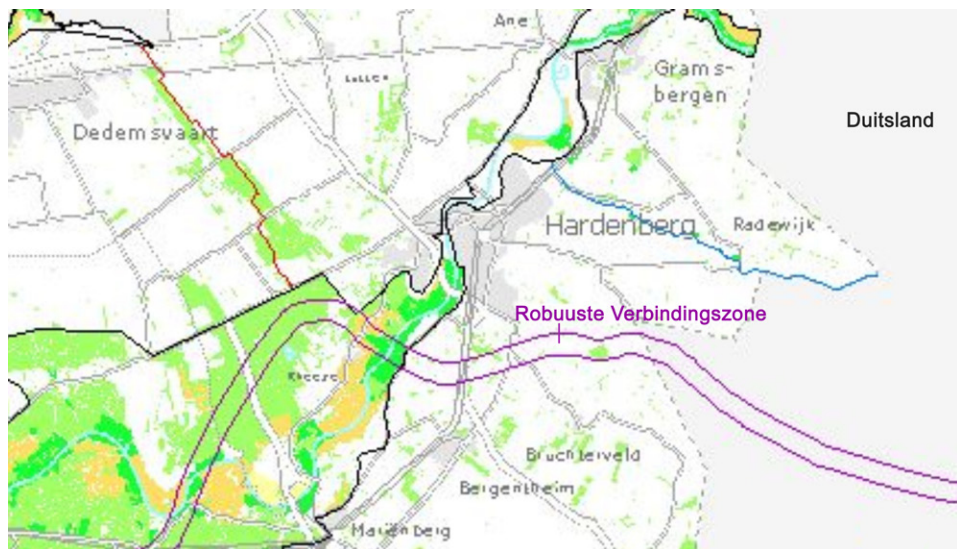
Het plangebied ligt in een natuurlijke laagte binnen het gebied. In het zuidoostelijke deel van het plangebied stijgt het grondwater regelmatig tot 40cm onder het maaiveld. Langs de Molengoot bevindt zich een natte zone. De waterafvoer van het landelijk gebied verloopt deels via de Molengoot. In normale situaties wordt het water via vrij verloop afgevoerd op de Vecht. De watergangen in Marslanden I en II hebben naast een afwaterende functie ook een interne bergingsfunctie. Het plangebied van Marslanden ligt bij hoge waterstanden in een natuurlijk bergingsgebied van de Molengoot. Het gebied verliest door de bouw van de woonwijk potentiële waterberging. De gemeente heeft de taak om te zorgen voor het realiseren van 166.000 m³ extra waterberging (Gemeente Hardenberg, 2008d). De ruimte voor de berging wordt gezocht in het stroomgebied van de Molengoot, aansluitend aan Marslanden (zie figuur 8.3).

Doel 4: realisatie robuuste verbingszone

Robuuste verbingszones maken deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur en zijn verbindingen waarlangs dieren kunnen trekken en een plek kunnen vinden om te eten en te rusten (Gemeente Hardenberg, 2008e). De robuuste verbingszones zijn vastgesteld in de Nota Ruimte, maar zijn daarin slechts globaal aangegeven. De provincies hebben de opdracht om de grenzen concreet vast te stellen.

De robuuste verbingszone die gepland staat in de gemeente Hardenberg is onderdeel van het tracé Ommen-Losser. Deze robuuste verbingszone vormt een deel van de verbinding tussen de natuurgebieden op de Veluwe en in Noordoost Twente. De geplande route van de robuuste verbingszone, zoals de provincie Overijssel die heeft opgenomen, loopt in Hardenberg vanuit het Vechtdal ten zuiden van de kern van Hardenberg richting Duitsland (zie figuur 8.5).

De gemeente Hardenberg is van mening dat het tracé langs de zuidkant van Hardenberg



Bron: detail tek.nr. 04256326, Provincie Overijssel/Geo-Informatie (2005)

Figuur 8.5: Voorgestelde tracé robuuste verbindingzone door provincie Overijssel

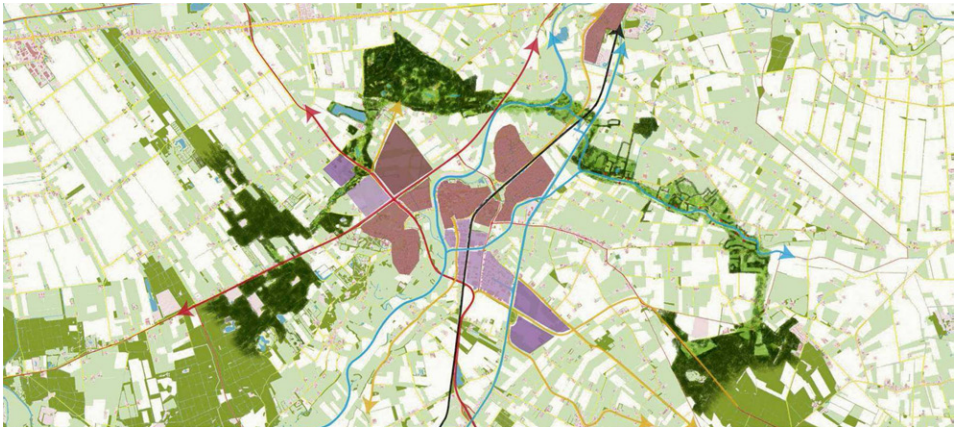
niet de meeste kwaliteit met zich meebrengt. Dat heeft ertoe geleid dat de gemeente een tracéstudie heeft uitgevoerd, waarin naast de zuidvariant ook een noordvariant is onderzocht. De uitkomsten van deze studie zijn verwoord in “Tracéstudie Robuuste Verbindingszone Ommen-Losser in Hardenberg” (Gemeente Hardenberg, 2008e).

De tracéstudie van de gemeente Hardenberg heeft in mei 2008 geleid tot een voorkeursuitspraak van het college van Burgemeester en Wethouders voor de noordvariant, omdat de noordvariant meer mogelijkheden biedt dan de zuidvariant wat betreft het combineren van functies. Echter, de noordvariant is duurder in aanleg dan de zuidvariant door het aanleggen van meer faunapassages en het grotere oppervlak van de variant. De noordvariant is weergegeven in figuur 8.6.

Van 15 mei tot en met 24 juni 2008 was er een inspraakprocedure georganiseerd voor de tracéstudie. Belanghebbenden hadden daarbij het recht om hun zienswijze te uiten over beide varianten. Na ontvangst van de inspraakreacties maakte het college eind augustus 2008 bekend dat het zijn intentie voor de noordvariant terugtrok. De varianten, het inspraakproces en de voorkeursintentie zouden in september van datzelfde jaar besproken worden in de gemeenteraad. Vervolgens zou de provincie Overijssel in december 2008 de voorkeur van de raad bespreken en eventueel goedkeuren.

Doel 5: ontwikkeling buitengebied gemeente Hardenberg

De visienota buitengebied uit 2006 is de nieuwe ruimtelijke visie voor het buitengebied van de gemeente Hardenberg. De gemeente wil in het buitengebied (de groene ruimte) een richtinggevende rol vervullen in plaats van een toetsende rol. Het plan is gericht op samenwerking met andere actoren om ruimtelijke kwaliteit te creëren. Deze visienota vormt



Bron: Gemeente Hardenberg (2008e)

Figuur 8.6: Voorgestelde noordvariant robuuste verbingszone gemeente Hardenberg

de basis van het bestemmingsplan voor het buitengebied (Gemeente Hardenberg, 2006). De visienota vertaalt landelijk en provinciaal beleid ten aanzien van het landelijk gebied naar gemeentelijk niveau (resp. Nota Ruimte en Overijssel 2000+). De visienota houdt rekening met de kaders van het vastgestelde beleid en geeft er vervolgens op gemeentelijk niveau invulling aan. Het beleid is vervolgens verankerd in het Bestemmingsplan Buitengebied. Door middel van een gebiedsgerichte planologie zijn de volgende doelen in het bestemmingsplan opgesteld (Gemeente Hardenberg, 2007):

1. een duurzame en op efficiënte wijze ontwikkelde ruimte voor verschillende ruimtevragende functies in het buitengebied,
2. een verbeterde leefbaarheid van het platteland,
3. een vergroting van de ruimtelijke kwaliteit.

Het realiseren van de doelstellingen moet leiden tot meer ruimte voor duurzame ontwikkeling in het buitengebied, minder leegstand en een beter herkenbare eigen identiteit van de verschillende gebieden in de gemeente (Gemeente Hardenberg, 2007). De huidige functies van het gebied Collendoorn zijn (kleinschalige) landbouw, wonen en bedrijvigheid. De ontwikkelingsrichting van het gebied wordt beschreven als gemengd, dezelfde functies als de huidige.

De gemeente wil werken met een gebiedsgerichte aanpak, waarbij tijdens het hele planproces uitvoering en financiële haalbaarheid hoog in het vaandel staan om een integrale uitvoering te verzekeren. Doelen moeten realistisch en haalbaar zijn, maar mogen zich niet beperken tot eenvoudige haalbare doelstellingen die ten koste kunnen gaan van de uiteindelijke kwaliteit (Gemeente Hardenberg, 2008c).

8.3 De oorspronkelijke planning van de gebiedsontwikkeling

In het najaar van 2006 heeft het waterschap in samenwerking met een ingenieursbureau Tauw een inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden om Interactieve Uitvoering te introduceren

als uitvoeringsstrategie voor een gezamenlijke gebiedsontwikkeling in Collendoorn. Hierop volgde in april 2007 een startdocument. Het was opgesteld door het waterschap om het samenwerkingsproces met behulp van het Interactieve Uitvoering te stimuleren. Het startdocument Gebiedsversterking Collendoorn - De Schans beschreef de opzet van het plan van aanpak en de inhoud van het plan op hoofdlijnen voor het gezamenlijke integrale gebiedsproces (Ietswaart, 2007).

In het startdocument werd voorgesteld om voor aanvang van het project een gezamenlijk projectcontract te formuleren. Dat contract zou moeten worden vastgesteld door de directie van het waterschap en het managementteam van de gemeente. Het startdocument was voornamelijk gericht op de integratie van de waterdoelen van beide organisaties.

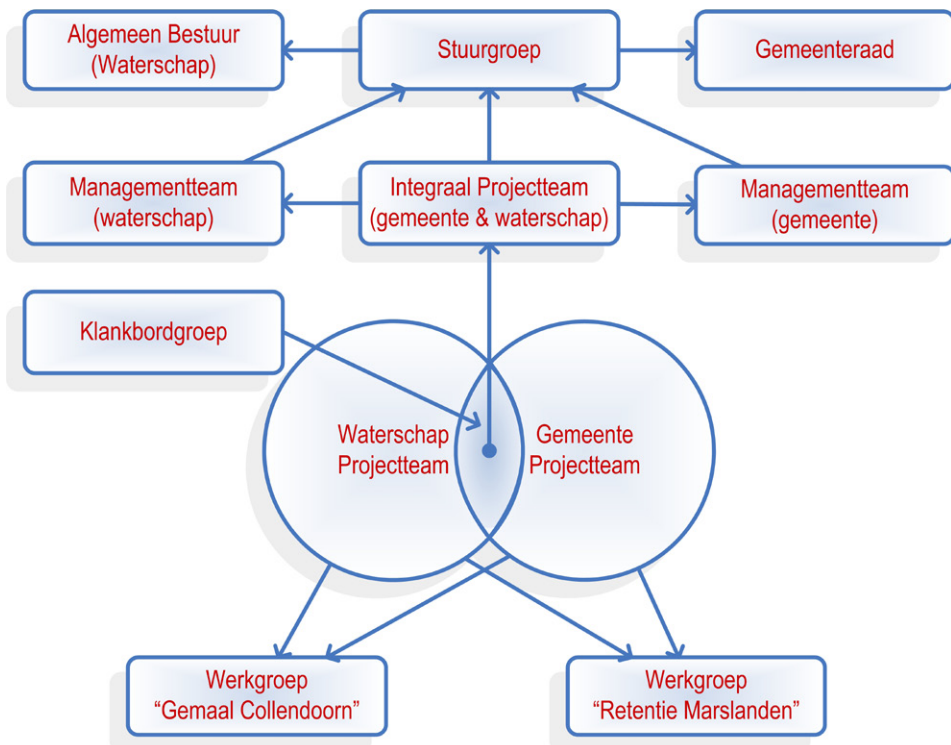
Er werd een drietal activiteiten onderscheiden in het startdocument: het opstellen van het projectcontract, de voorbereiding voor het werken volgens Interactieve Uitvoering en de visievorming in het gebied. De visievorming was essentieel om vervolgens de procesfasen van het project parallel te kunnen schakelen. Het startdocument vermeldde dat deze visie het eindbeeld van het gebied en een beschrijving van de samenwerking tussen alle betrokken partijen gedurende de verschillende fasen moest bevatten (Ietswaart, 2007).

Het projectcontract zou een gedetailleerde versie moeten worden van het startdocument. In dit projectcontract zou de projectdefinitie, een activiteitenplan en een beheersplan worden vastgelegd. Het resultaat van deze fase zou een projectcontract moeten zijn dat door de directie van het waterschap en het managementteam van de gemeente zou worden vastgesteld, zodat het gezamenlijke gebiedsproces geborgen was in beide organisaties.

De eerste stap die in het proces genomen moest worden was de vorming van een gezamenlijke visie om vervolgens in overleg met de streek te komen tot een breed gedragen visie. Een extra doelstelling voortkomend uit het idee van Interactieve Uitvoering was om snel de eerste maatregelen uit te voeren. In het startdocument werd de opmerking gemaakt dat de aanpak in een uitvoeringsprogramma zou moeten resulteren dat binnen een half jaar na de start gecommuniceerd kon worden met de omgeving en dat binnen een jaar na de start van het project werd uitgevoerd.

In de opstartfase was het waterschap trekker van het gebiedsproces, omdat de waterdoelen bepalend waren voor de samenwerking. Figuur 8.7 toont de opzet van de projectorganisatie zoals die werd voorgesteld in het startdocument. Het projectteam zou uit medewerkers van waterschap en gemeente bestaan met een projectleider van het waterschap. Naast dit integrale projectteam zouden er deelprojecten zijn waarvan het deelprojectteam hoofdzakelijk intern zou worden bemand.

De voorgestelde projectstructuur toont een sterke verweving tussen de gemeente en het waterschap. Om de samenwerking en uitvoeringsstrategie goed te laten functioneren werd er voorgesteld dat beide besturen goed op de hoogte moesten zijn van de lopende zaken en zo nodig zouden kunnen bijsturen. Er werd daarom een stuurgroep voorgesteld gevormd door een bestuurder en een lid van de directie of het managementteam van beide organisaties. Deze structuur zou ervoor zorgen dat zowel het algemeen bestuur als de gemeenteraad gelijktijdig van dezelfde informatie kon worden voorzien. Een klankbordgroep, bestaande



Bron: Ietswaart (2007)

Figuur 8.7: Voorstel projectorganisatie gezamenlijke gebiedsontwikkeling Collendoorn - De Schans

uit belanghebbenden uit de omgeving, zou het projectteam ondersteunen in de ontwikkeling van het uitvoeringsproces.

Het bovenstaande beschrijft in het kort hoe het integrale gebiedsproject bij aanvang voorgesteld werd door de projectleider van het waterschap. Een jaar na het voorstel was er echter nog niet veel gebeurd met betrekking tot het samen oppakken van de verschillende beleidsopgaven. Om het initiatief rondom de gebiedsontwikkeling Collendoorn en de samenwerking tussen gemeente Hardenberg en waterschap Velt en Vecht een nieuw leven in te blazen is er een workshop gebiedsontwikkeling Collendoorn georganiseerd. Medewerkers van beide organisaties namen onder leiding van een neutrale voorzitter deel aan deze bijeenkomst om tot een gezamenlijke visie voor het gebied te komen. Dit proces wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

8.4 Tot een gezamenlijke gebiedsvisie komen

In het najaar van 2006 ontstond vanuit Waterschap Velt en Vecht het idee om het stroomgebied van de Molengoot op te pakken binnen het 'Leven met Water' project Interactieve Uitvoering, aangezien beide projecten tegelijkertijd starten. Het waterschap dacht dat de uitvoeringsstrategie goed bij het uitvoeringsproject zou passen.

Daarvoor was het nodig om een gezamenlijke overeenstemming te bereiken met de gemeente Hardenberg die ook een wateropgave had in het gebied. De gemeente dient ter compensatie van de bouw van de woonwijk Marslanden een retentiegebied te realiseren. Om duidelijkheid te creëren over de ideeën van het waterschap met betrekking tot de uitvoeringsopgave en de uitvoeringsstrategie werd vervolgens door het waterschap het startdocument opgesteld (april 2007). Vanuit de gemeente Hardenberg werd er positief gereageerd op het initiatief van het waterschap en de voorgestelde werkwijze, maar tot concrete afspraken kwam het op dat moment nog niet.

In november 2006 werd TAUW, die mede betrokken was bij het Leven met Water project Interactieve Uitvoering, door het waterschap uitgenodigd om te helpen met het doorstarten van het gezamenlijke proces in de denkwijze van Interactieve Uitvoering. Zij hebben toen gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen het waterschap en de gemeente over doelstellingen en randvoorwaarden. Daar kwam mede uit voort dat de gemeente haar doelstellingen voor het gebied nog niet helder had. Het werd cruciaal verondersteld om de doelen en randvoorwaarden helder te hebben vóór het gezamenlijke gebiedsproces in te gaan. In het bijzonder, omdat de beide organisaties openstonden voor een andere werkwijze dan gebruikelijk. Dit werd door de gemeente onderstreept.

Gelijktijdig was de gemeente ook bezig met het verwerven van gronden voor de realisatie van het retentiegebied ter compensatie van de woonwijk Marslanden. Hierdoor ontstond er onduidelijkheid en onrust bij de bevolking over welke projecten er in het gebied speelden en welke overheid er de leiding in had. Hierdoor ontstond er ook onduidelijkheid bij de besturen over hoe de grondaankopen pasten bij het gezamenlijke proces.

Om meer duidelijkheid te krijgen over de verschillende doelen van beide partijen en wie leiding zou nemen in het traject vond er in september 2007 een bestuurlijk overleg plaats. Hieruit kwam wederom naar voren dat de gemeente eerst haar doelstellingen expliciet zou maken voordat het samenwerkingsproces zou worden gestart.

In december 2007 wilde de projectleider wederom een nieuwe impuls geven aan het proces. Er werd samen met de beleidsmedewerker water van de gemeente een voorstel gedaan om door middel van een workshop een gezamenlijke gebiedsvisie voor het gebied Collendoorn te ontwikkelen. De workshop zou daarnaast als beslissingsmoment dienen. Wanneer er tot een concrete visie gekomen werd, dan gingen de partijen samen door, maar bleven ze te vaag in hun gezamenlijke doelstellingen, dan was dat reden om te stoppen.

Op donderdag 3 april 2008 vond de workshop gebiedsvisie Collendoorn plaats. Alle deelnemers waren voorafgaand aan de workshop geïnterviewd door een onafhankelijke dagvoorzitter. Dit had tot doel de diverse beleidsopgaven voor het gebied voor een ieder inzichtelijk te maken. Tijdens de workshop brainstormden de deelnemers vanuit hun eigen beleidsopgaven over de kansen voor meervoudig ruimtegebruik en kwaliteitsverbetering van het gebied. Op basis van die resultaten dachten de deelnemers na over de gebiedsvisie Collendoorn. Tijdens de workshop werden op een kaart de belangrijkste kwaliteiten en functies getekend. Deze kaart werd gepresenteerd aan de dijkgraaf en de wethouder van ruimtelijke ordening. Beiden waren positief over het resultaat van de workshop. Ze gaven aan dat zowel binnen de gemeente als het waterschap hierover nog bestuurlijke besluitvorming



Beeldmateriaal: GoogleEarth © 2005, 5 maart

Figuur 8.8: Schematische weergave van de Integrale Gebiedsvisie Collendoorn

moest plaatsvinden.

Figuur 8.8 toont een schematische weergave van het resultaat, waarin de verschillende doelen van beide organisatie geïntegreerd zijn in de gebiedsontwikkeling. De Molengoot stroomt van boven naar beneden en mondt uit in de Vecht.

Tijdens de workshop werd uitgegaan van de realisatie van de noordvariant van de robuuste verbindingzone, omdat die het meeste perspectief bood voor een integrale ontwikkeling van het gebied. Op 15 april 2008 zou er besloten worden over de locatie van de robuuste verbindingzone. Bij een besluit voor de noordvariant zou de gemeente de leiding nemen in het samenwerkingsverband. Mocht deze er niet komen, dan zou de Molengoot toch worden ingericht zoals tijdens de workshop was afgesproken, maar nam het waterschap het initiatief in de gebiedsontwikkeling. De gebiedsontwikkeling was dan vooral een waterproject.

In de volgende paragraaf wordt het ontwikkelingsproces van de gebiedsvisie nader bekeken. In paragraaf 8.6 worden de ontwikkelingen met betrekking tot de besluitvorming van de locatie van de robuuste verbindingzone verder uiteengezet.

8.5 Het proces van de visievorming nader bekeken

De uitkomst van de workshop Gebiedsvisie Collendoorn is het gevolg van actieve samenwerking tussen de deelnemers. Op basis van de Contextuele Interactietheorie wordt de volgende verklaring gegeven:

De ontwikkeling van een gezamenlijke integrale gebiedsvisie Collendoorn was het gevolg van (actieve) coöperatie. Zowel de vertegenwoordigers van het waterschap als

de gemeente beschouwden de ontwikkeling van een gezamenlijke integrale gebiedsvisie voor het gebied Collendoorn als positief. De percepties van de deelnemers over hun gezamenlijke kennis en de waarde van een integrale gebiedsvisie ondersteunden de motivaties voor een gezamenlijk proces. De deelnemers waren van mening dat hun besturen middelen beschikbaar zouden stellen aan het proces.

De motivatie om met elkaar samen te werken hangt van een aantal factoren af, bijvoorbeeld gedeelde belangen en gedeelde doelstellingen. Onderlinge afhankelijkheid (*capaciteit en macht*) om de eigen doelen te realiseren draagt bij aan de motivatie van organisaties om met elkaar beleid uit te voeren (O’Toole & Montjoy, 1984). De samenwerking in het gebied Collendoorn vindt haar oorsprong in de verenigbare wateropgaven van beide organisaties (*motivaties*). Het idee om de stedelijke en regionale wateropgaven met elkaar te combineren is al vrij snel ontstaan. De wateropgaven werden in eerste instantie beide gekenmerkt in een kwantitatief karakter. Vervolgens kwamen ook andere ambities van beide organisaties naar boven. Het waterschap had verschillende doelen voor het stroomgebied van de Molengoot. Naast de retentieopgave waren er ook ambities om doelen te realiseren in het licht van de KRW en GGOR. Het waterschap had bij het initiatief tot vergaande samenwerking haar doelen voor de eigen wateropgave al helder. De vraag lag nog bij de gemeente om haar doelen en visie helder te krijgen voor de realisatie van de stedelijke wateropgave in de context van de gebiedsvisie (*motivaties en percepties*).

Omdat beide organisaties meerwaarde zagen in een integrale aanpak van het gebied hebben er een aantal overleggen plaatsgevonden op verschillende niveaus om de samenwerking tussen de gemeente en het waterschap vorm te geven. Uit deze overleggen kwam telkens voort dat er duidelijke en heldere doelen geformuleerd moesten worden (*percepties en motivaties*), zodat er ook afspraken gemaakt konden worden over het trekkerschap (*capaciteit en macht*). Er was in die periode nog sprake van een leerproces. De *percepties* van het waterschap en van de gemeente over de doelstellingen en de middelen bevatten nog teveel onzekerheden voor een gezamenlijk uitvoeringsproces. Uit het leerproces volgde de workshop “Beleidsvisie Collendoorn”. Na de workshop bleef er één onzekerheid over: het tracé van de robuuste verbindingszone. Hier wordt in de volgende paragrafen verder op ingegaan.

De *motivatie* van beide partijen ten opzichte van het gebiedsproces werd bepaald door de *perceptie* dat de eigen doelstellingen door de samenwerking beter zouden worden bereikt: sneller, efficiënter en van een hogere kwaliteit. Er was in dit deel van het proces nog geen sprake van hoe de daadwerkelijke samenwerking er moest uitzien. Beide partijen konden op dat moment allebei voor samenwerking zijn, maar niet in dezelfde vorm. Percepties over een integrale gezamenlijke aanpak ondersteunden de motivaties voor samenwerking, maar relationele percepties over de motivaties en strategische keuzes van de andere partij belemmerden de inzet van middelen voor samenwerking.

De tijd dat de besluitvorming over de samenwerking in beslag nam had een demotiverende werking op sommige betrokkenen in het proces. Echter, de doelstellingen en eigen visies over de meerwaarde van samenwerking in dit proces overheersten. Bij het waterschap werd deze motivatie voor een gezamenlijk proces duidelijk getoond door continu de gemeente aan te sporen haar doelen voor het gebied helder te krijgen. Het waterschap toonde

hier afhankelijkheid van de gemeente om de eigen doelen te realiseren, omdat het graag gezamenlijk het gebied wilde inrichten. De gemeente had dit gevoel in mindere mate. In het structuurplan Marslanden II waren al schetsen opgenomen voor de ontwikkeling van het retentiebekken voor de stedelijke wateropgave. Deze ideeën en schetsen werden deels overgenomen in de schets die gemaakt werd tijdens de workshop. Omdat de regionale en stedelijke retentiepogave goed verenigbaar waren, wilden beide partijen dit samen oplossen. De percepties over het probleem en de oplossing ondersteunden de motivaties om samen te werken. Daarnaast leefde ook bij de gemeente de idee dat door samenwerking een hoogwaardiger kwalitatief gebied kon worden gerealiseerd dan door niet samen te werken.

Door de verschillende overleggen op verschillende niveaus hadden beide organisaties voldoende kennis van elkaars doelstellingen. De workshop leidde tot een heldere formulering van die doelstellingen, maar dit bleef op ambtelijk niveau. Het proces van de robuuste verbindingzone zorgde op het moment van de gezamenlijke workshop nog voor onzekerheid. Deze onzekerheid belemmerde beide partijen om middelen in te zetten voor een gezamenlijk proces. De afspraak was immers dat wanneer de noordvariant er zou komen de gemeente het project zou trekken en anders het waterschap.

Op ambtelijk niveau vulden ambities en doelstellingen elkaar aan. De planvormers zagen allerlei mogelijkheden om doelen en oplossingen te koppelen. Tijdens de workshop stonden de benodigde capaciteiten en macht het creatieve proces niet in de weg om een integrale gebiedsvisie te vormen. Op het bestuurlijke niveau waar de werkelijke besluitvorming plaats vond was dat anders. Zonder duidelijkheid over de ecologische verbindingzone kon er geen besluit worden genomen over de integrale gebiedsvisie die tijdens de workshop was ontwikkeld en konden er ook geen middelen beschikbaar gesteld worden om de visie daadwerkelijk te realiseren in het gebied en om het gezamenlijke proces interactief in te gaan.

8.6 De Ecologische Verbindingzone staat in de weg

In de Nota Ruimte is het tracé van robuuste verbindingzone Ommen-Losser geschetst ten zuiden van de kern van Hardenberg (zie figuur 8.5). De gemeente Hardenberg gaf in het rapport “Tracéstudie Robuuste Verbindingzone Ommen-Losser in Hardenberg” in de inleiding aan dat zij “er niet van overtuigd is dat dit tracé de meeste kwaliteit met zich meebrengt” (Gemeente Hardenberg, 2008e). Dit was aanleiding voor de gemeente om naast de zuidelijke ook een noordelijke variant te onderzoeken. In de studie komt de gemeente tot de conclusie dat de noordvariant meer kwaliteit te bieden heeft dan de zuidelijke, omdat het de mogelijkheid biedt om meer functies te combineren.

Al voor de informatieavond in maart 2008 bleek dat de aanleg van de robuuste verbindingzone leeft in de gemeente. Meer dan tweehonderd mensen meldden zich van tevoren aan voor deze avond. Het dubbele aantal bezocht de informatieavond. Op 24 april 2008 werd in de lokale krant De Stentor vermeld dat de verantwoordelijke wethouder dacht dat er voor de noordvariant meer draagvlak bestond onder boeren, omdat er in het zuiden meer grote bedrijven met toekomstplannen waren (De Jonge, 2008c).

Ook tijdens de workshop “Beleidsvisie Collendoorn” werd de tracéstudie door de verantwoordelijke ambtenaar gepresenteerd aan de andere aanwezigen. Tijdens deze workshop was er veel enthousiasme voor de noordvariant, omdat het de gebiedsontwikkeling versterkte. Daarnaast zou de ontwikkeling van de robuuste verbindingzone in het noorden een duidelijke rol geven voor de gemeente om het gebied in zijn totaal op te pakken.

Op 14 mei 2008 maakte het college van B&W bekend er een inspraakprocedure voor de robuuste verbindingzone zou komen. Het college vermeldde ook dat zij op basis van de tracéstudie de voorkeur had voor de realisatie van de noordvariant. De inspraakprocedure duurde van 15 mei tot en met 24 juni 2008. De tracéstudie lag ter inzage in het gemeentehuis en was ook te downloaden van de internetpagina van de gemeente Hardenberg. Belanghebbenden konden tijdens deze periode hun mening over de tracéstudie duidelijk maken aan de gemeente. Aangezien het college de voorkeur had gegeven aan de noordvariant, lag het in de lijn van verwachting dat de meeste bezwaarschriften gericht waren tegen de realisatie van deze route. Op het moment van de inspraakprocedure stond de vergadering van de gemeenteraad over het besluit van het tracé gepland op 16 september 2008.

Tijdens de inspraakprocedure viel de lokale politieke partij OpKoers.nu op door de mogelijkheid tot inspraak onder de aandacht van de bevolking te krijgen via een publicatie (advertentie) in De Toren (OpKoers.nu, 2008a). OpKoers.nu vermeldde dat zij onvoldoende argumenten kon vinden voor het nut van de ontwikkeling van de robuuste verbindingzone (noord of zuid). Wanneer zij echter gedwongen werden tot een keus, dan viel de noordelijke variant af, vanwege de hogere kosten. OpKoers.nu meende zich hierbij gesteund door de “Groene Groepen”. Deze opmerking was opvallend, omdat de partij in haar programma vermeldde dat nieuwe initiatieven voor natuur niet ten koste mochten gaan van de gevestigde agrarische bedrijven. OpKoers.nu adviseerde ondanks de vele onduidelijkheden, dat belanghebbenden hun bezwaar kenbaar maakten wanneer de noordelijke variant niet de voorkeur had. Ze hielpen bezwaarmakers door een modelbezwaarschrift beschikbaar te stellen op hun internetpagina. Het bezwaarschrift vroeg ten eerste om geheel af te zien van de ontwikkeling van de robuuste verbindingzone en ten tweede om anders voor de zuidelijke variant te kiezen (OpKoers.nu, 2008b). OpKoers.nu was de enige partij die zo nadrukkelijk via de media de bevolking oproep gebruik te maken van haar inspraakrecht, ondanks dat ze slechts één zetel in de raad hadden. Het CDA vertegenwoordigde traditioneel de agrarische achterban in de regio en gaf later tijdens de raadsvergadering ook aan tegen de noordelijke variant te zijn.

Via de regionale krant De Stentor werd (De Jonge, 2008a) al snel na de inspraakprocedure duidelijk dat er veel bezwaarschriften waren binnengekomen tegen de noordelijke variant. De meeste bezwaarschriften kwamen van boeren en loonbedrijven uit het gebied waar het noordelijke tracé door getekend was, hieronder valt ook Collendoorn. Ze waren onder meer bang dat door de aanleg van de verbindingzone hun toekomst in gevaar zou komen. Wanneer de route ten zuiden van Hardenberg zou komen gold dit argument ook voor de bedrijven daar. Een vaak terugkomende passage in de bezwaarschriften was: “In z’n algemeenheid wil ik stellen dat ook een andere tracékeuze direct of indirect grote schade berokkent aan een fors deel van de agrarische sector in Hardenberg. Gelet op het feit dat Hardenberg reeds over zeer veel natuurgebied beschikt, acht ik de aanwijzing van extra natuurgebieden

enerzijds onnodig en anderzijds ongewenst” (De Jonge, 2008a). Deze passage kwam uit het modelbezwaarschrift van OpKoers.nu.

De gemeente werd daarnaast verweten dat de provincie het bevoegd gezag was om het tracé aan te wijzen en niet de gemeente. De gemeente zou er belang bij hebben dat de verbindingzone in het noorden werd gerealiseerd, zodat in het zuiden het bedrijventerrein Broeklanden in de toekomst kon worden uitgebreid (De Jonge, 2008a). Ook dit argument stond in het modelbezwaarschrift. De Stentor vermeldde alleen Waterschap Velt en Vecht als voorstander van het noordelijke tracé, omdat de doelen van de gemeente de doelen van het waterschap in het gebied konden versterken.

Op 30 augustus werd bekend dat de het college zijn voorkeur voor de noordelijke variant liet vallen (De Jonge, 2008b). De verantwoordelijke wethouder gaf aan dat de massale tegenstand een van de redenen was om de stekker uit de noordelijke variant te trekken. “Het is best een besluit met impact. De mensen ten noorden van Hardenberg zullen opgelucht ademhalen. In het zuiden moeten mensen even opletten.” De provincie Overijssel wilde dat er voldoende draagvlak voor de noordelijke route zou zijn, en die was er niet. Ook was het beleid de laatste tijd veranderd. De druk op landbouwgronden is groot. Een keuze voor de noordelijke variant zou, volgens de toen meest recente berekeningen, in hectares twee keer de hoeveelheid van het zuidelijke alternatief betekenen. “Dat willen we niet. Dat is ons teveel”, vertelde de betrokken wethouder (De Jonge, 2008b).

In de eerstvolgende oriënterende sessie van de gemeenteraad van Hardenberg stelde een raadslid tijdens de rondvraag verrast te zijn door de keuze van het college om nog voor de vergadering over de tracékeuze zijn voorkeur te laten vallen. Er werd door de gemeenteraadsleden gesteld dat de handelswijze van het college tot meer onrust leidde in plaats van het bouwen van draagvlak door burgerparticipatie. De verantwoordelijke wethouder die aanwezig was tijdens de sessie meende juist dat het college transparant is naar de burgers door ze niet langer in onzekerheid te laten. Hij voegde daaraan toe dat naast de inspraak, de extra hectares landbouwgrond die nodig zijn voor de realisatie van de noordelijke variant en de zienswijze van de provincie Overijssel het college heeft doen besluiten om zijn voorkeur terug te nemen en de intentie uit te spreken om de verbindingzone aan de zuidkant te realiseren (Gemeente Hardenberg, 2008a).

Op 16 september vond de tweede oriënterende sessie van de gemeenteraad van Hardenberg plaats. De voorzitter maakt duidelijk aan het publiek dat er die dag geen besluiten worden genomen. Er zijn vijf personen die gebruik maken van het spreekrecht. Zij wonen allen in het gebied waar het zuidelijke tracé geschetst is in de tracéstudie. Zij motiveren hun bezwaar tegen de komst van het zuidelijke tracé. Grofweg gesteld, zij vertegenwoordigen allemaal de agrarische gemeenschap en zijn bang dat de komst van de verbindingzone ten koste gaat van levensvatbare agrarische bedrijven door het verlies van landbouwgrond aan de verbindingzone. Ze zijn ook bang voor extra regelgeving en grotere risico's op veeziektes. De wethouder geeft aan dat de noordelijke variant definitief uit beeld is en dat het college zich richt op de zuidelijke variant. Dat betekent in een zo kort mogelijke route naar Duitsland en niet teveel landbouwgrond gebruiken. De raadsleden gaven aan meer duidelijkheid te willen over de gevolgen voor de bedrijven in het gebied, ook wilden ze graag



Bron: De Jonge (2010)

Figuur 8.9: In oktober 2008 kwamen bewoners voor het gemeentehuis in actie tegen de robuuste verbindingzone

meer betrokkenheid ten aanzien van dit onderwerp. Ze wilden graag de voor- en nadelen van de mogelijke alternatieve routes ten zuiden van Hardenberg zien. De wethouder gaf aan dat de provincie een voorkeur heeft voor de zuidkant. Hij gaf aan dat de gemeente beter proactief kan zijn en zelf met een voorstel voor een tracé komt, waarbij zo min mogelijk landbouwgrond gebruikt wordt, voordat de provincie een tracé begrensd. De raadsleden gaven verder nog aan dat zij een goede communicatie richting de raad verwachten van het college en dat ze meer inzicht willen hebben in de financiën van de realisatie van de verbindingzone (Gemeente Hardenberg, 2008b).

De gemeente maakte bekend dat zij voor de zuidelijke variant ook een inspraakprocedure zou starten van 18 september tot en met 15 oktober 2008. De gemeente organiseerde op 23 september een inloopavond om informatie te geven over de verbindingzone. Belanghebbenden konden vrij hun mening geven. Op 28 oktober kwam dit onderwerp weer in het college aan de orde en werd in november opnieuw besproken in de gemeenteraad (Gemeente Hardenberg, 2008b).

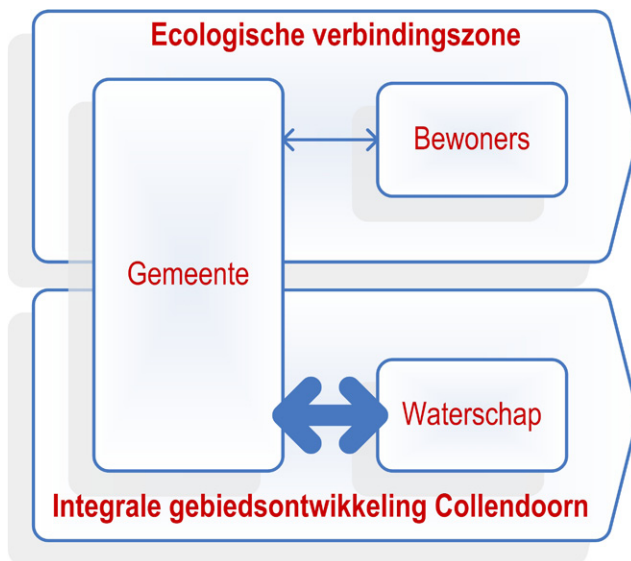
In december 2008 heeft de gemeenteraad besloten dat de gemeente Hardenberg het initiatief wil houden om te komen tot een concrete begrenzing van de zuidelijke variant van de robuuste verbindingzone. Dit wilde men mede om ruimte te kunnen behouden voor de uitbreiding van het industrieterrein Broeklanden. Begin 2009 werd gestart met de uitwerking op kavelniveau. De gemeente Hardenberg werkte hierbij samen met de provincie Overijssel, waterschap Velt en Vecht en de Dienst Landelijk Gebied. De Stichting Vitaal Platteland bracht hierbij de belangen van de eigenaren uit het gebied in het proces in en werd betrokken bij de gesprekken die werden gevoerd met grondeigenaren. In het voorjaar van

2009 heeft de projectgroep veldbezoeken in het gebied gebracht om de mogelijke varianten voor de robuuste verbindingzone te bekijken. Ook zijn door de Stichting Vitaal Platteland verkennende gesprekken met grondeigenaren in het gebied gevoerd. Het begrenzingsvoorstel is eind september vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en werd vervolgens voorgelegd aan de gemeenteraad. In de gemeenteraadsvergadering van 27 oktober 2009 vroeg het college de gemeenteraad in te stemmen met het begrenzingsvoorstel. Na instemming van de gemeenteraad, legde het college van B&W het begrenzingsvoorstel voor aan Gedeputeerde Staten van Overijssel met het verzoek en het advies om het voorstel over te nemen en over te gaan tot formele begrenzing.

In april 2010 bleek het geld dat landelijk beschikbaar is voor de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur op te zijn. Gedeputeerde Staten wilden de robuuste verbindingzone op de lange baan schuiven in afwachting van duidelijkheid over die terugbetaling. Ze stelden voor om de begrenzing (en daarmee het beschikbaar stellen van middelen voor grondverwerving) pas vast te stellen nadat met het Rijk afspraken zijn gemaakt over de financiering. Vanwege de economische situatie, de onzekere situatie van het Rijk (het kabinet Balkende IV is dan demissionair) raadden de Gedeputeerde Staten af om financiële middelen vrij te maken voor de voorfinanciering. De gemeente en het waterschap reageerden daarop door te dreigen met juridische stappen om alsnog middelen vrij te maken. Het proces was volgens hen te ver op koers om van richting te veranderen. Ze benadrukten dat de burgers moeten kunnen rekenen op een betrouwbare en geloofwaardige overheid. Toezeggingen en gewekte verwachting moesten daarom overeind blijven staan.

In oktober van 2010 ging de verbindingzone alweer in de ijskast. Het nieuwe kabinet van CDA en VVD kondigde in zijn conceptregeerakkoord aan dat het zich maximaal wil inzetten voor beheer van bestaande natuur en minimaal op verwerving van nieuwe natuur. Vanwege de ontstane onzekerheid over de terugbetaling van het Rijk stopte de provincie per direct met grondaankoop. Gemeente, waterschap en landbouwers bleven achter in onzekerheid.

Al met al vergde de besluitvorming over de vraag of het tracé van de ecologische verbindingzone wel of niet door het gebied Collendoorn zou lopen veel tijd. Hierdoor kwam ook de ontwikkeling van de Molengoot op een zijspoor bij het waterschap, omdat de gemeente een trekkersrol zou vervullen in de gebiedsontwikkeling wanneer tot de noordelijke variant besloten zou worden. De gebiedsontwikkeling Collendoorn en de intensieve samenwerking tussen het waterschap en de gemeente leken hiermee ten einde te zijn gekomen. Toch is dat niet het geval. Er is door beide partijen ingesprongen op ontwikkelingen uit het samenwerkingsproces. Ideeën uit de gezamenlijke gebiedsontwikkeling Collendoorn zijn meegenomen in het programmabureau Hardenberg aan de Vecht. Het project Vechtpark is momenteel het belangrijkste project. Hier werken de gemeente en het waterschap intensief samen met tot doel de rivier de Vecht en de stad Hardenberg sterker met elkaar te verbinden. De Molengoot is als deelgebied opgenomen in de Structuurvisie Vechtpark Hardenberg (Borneman, Ooms, & Te Rietstap, 2010)



Figuur 8.10: Actorconstellatie deelproces ecologische verbindingzone en integrale gebiedsontwikkeling Collendoorn

8.7 De invloed van de ecologische verbindingzone nader bekeken

Het proces van de gezamenlijke gebiedsontwikkeling Collendoorn staat ook hier centraal. Het proces van de ontwikkeling van de ecologische verbindingzone is een van de processen die verweven is met het gebiedsproces. Evenals andere ontwikkelingen in de directe context van het gebiedsproces heeft het een directe invloed op de actoreigenschappen van de deelnemers aan de gebiedsontwikkeling. De processen zijn in wisselwerking met elkaar. De uitkomsten van het proces rondom de besluitvorming beïnvloedden de actoreigenschappen van de gemeente in het gebiedsproces Collendoorn. Tegelijkertijd werden de motivaties van de gemeente in het proces van de ecologische verbindingzone beïnvloed door de gebiedsvisie.

De uitkomst van het proces van de ecologische verbindingzone resulteerde in obstructie van het proces van de gebiedsontwikkeling Collendoorn. Met behulp van de Contextuele Interactietheorie wordt een verklaring gegeven waarom de eigenschappen van de verschillende deelnemers leidde tot obstructie van het proces van de gebiedsvisie Collendoorn.

Het proces rondom de ecologische verbindingzone resulteerde in obstructie van het gebiedsontwikkelingsproces Collendoorn. Door externe druk van de bevolking moest de gemeente haar doelstelling bijsturen over het tracé van de verbindingzone. Hierdoor ontstond door externe druk een negatieve motivatie voor de realisatie van gebiedsontwikkeling inclusief de verbindingzone. De gemeente en het waterschap beschouwden de verbindingzone als cruciale schakelen in het samenwerkingsproces. Door het wegvallen van de verbindingzone bezaten ze onvoldoende capaciteit en macht om het gezamenlijke proces voort te zetten.

Het proces van de gebiedsontwikkeling Collendoorn was een weefsel van verschillende processen, zoals het proces van de Molengoot, Marslanden en de Ecologische Verbindingszone. Deze processen hadden allemaal hun eigen dynamiek en verloop. Tegelijkertijd beïnvloedden ze elkaar in meer of mindere mate. Dat hing mede af van de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende processen. De ontwikkeling van de woonwijk Marslanden was niet afhankelijk van de andere processen uit de gebiedsontwikkeling. Het was meer afhankelijk van de woningmarkt. Aangezien de woningmarkt stagneerde, werd de urgentie van de stedelijke retentieopgave kleiner. Dat had invloed op de ontwikkelingen van de inrichting van het stroomgebied van de Molengoot en de stedelijke en regionale bergingsopgave. Het gebiedsproces was gekoppeld aan andere processen in verschillende sectoren en op verschillende niveaus en schalen. In het proces van de gebiedsvisie werd beoogd dat de gekoppelde processen niet slechts als input dienden voor andere processen, maar elkaar zouden versterken. Ze streefden naar meer samenhang tussen de verschillende elementen.

De afspraak na de workshop ‘gebiedsvisie Collendoorn’ was dat de gemeente een trekkersrol op zich zou nemen in de gezamenlijke gebiedsontwikkeling wanneer de ecologische verbindingszone in het gebied Collendoorn zou worden gerealiseerd. Dit was afgesproken, omdat de gemeente dan meer doelstellingen in het gebied had te realiseren dan het waterschap. Doordat de bevolking zich via de inspraakprocedures tegen de noordvariant had betuigd, kon de gezamenlijke gebiedsvisie Collendoorn grotendeels van tafel. De verbindingszone speelde een sleutelrol in deze gebiedsvisie door het verbinden van waterdoelen, met natuur- en recreatiedoelen. De gemeente had met het wegvallen van de noordvariant van de verbindingszone niet meer de motivatie om het gezamenlijke proces te trekken. Door het wegvallen van de verbindingszone was er minder capaciteit beschikbaar om het voorgestelde programmabureau (integrale projectteam) op te zetten.

Het proces van de robuuste verbindingszone was niet het enige (deel)proces dat de samenwerking tussen de gemeente en het waterschap beïnvloedde. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de invloeden vanuit de context op het gebiedsontwikkelingsproces.

8.8 De context van de gebiedsontwikkeling Collendoorn

Het uitvoeringsproces ontwikkelt zich binnen een bepaalde context. De situatie in Collendoorn was buitengewoon complex als we dat vergelijken met de casussen Eperbeken en Vaassense Beken. In de vorige casussen konden we nog spreken van één hoofdfactor en één uitvoeringsproces, maar in Collendoorn waren er twee hoofdfactoren en was er sprake van een weefsel van verschillende processen. Het waterschap en de gemeente hadden hun eigen doelstellingen en wettelijke taken in het gebied. Evenals in de voorgaande hoofdstukken worden contextuele factoren gebruikt om de invloed op en de wisselwerking met de processen te tonen.

8.8.1 De specifieke context van de gebiedsontwikkeling Collendoorn

De specifieke context van de gebiedsontwikkeling Collendoorn wordt vormgegeven door *eerdere besluiten en specifieke omstandigheden* van de casus.

Tabel 8.1: Beleidskaders gebiedsontwikkeling Collendoorn

Niveau	Beleid	van belang voor
Europa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kaderrichtlijn Water (KRW) ▪ Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (Hoogwaterrichtlijn) ▪ Benelux beschikking vrije vismigratie ▪ Natura 2000 (Vogel- en Habitatrichtlijn) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ecologie (oppervlaktewater) en fysisch-chemische kwaliteit (grond- en oppervlakte water) ▪ Vermindering van overstromingskansen ▪ Vrije vismigratie van en naar paai- en opgroeigebieden mogelijk zijn ▪ Bescherming waardevolle natuur
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Waterwet en Waterbesluit ▪ Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken ▪ Wet Ruimtelijke Ordening ▪ Natuurbeschermingswet ▪ (Flora en Faunawet, Natura2000) ▪ Wet Inrichting Landelijk gebied en Reconstructiewet ▪ Bestuursakkoord Water ▪ Nationaal Waterplan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Waterkeringen, waterkwantiteit, waterkwaliteit, ▪ peilbesluiten, verdringingsreeksen en bergings- en afvoercapaciteiten van watergangen. ▪ Betaling aanleg en beheer riolering. Regie van stedelijk afval-, hemel- en grondwater. ▪ Opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen. Hierin is de watertoets opgenomen. ▪ Bescherming waardevolle natuur, planten- en diersoorten ▪ Ontwikkeling naar een vitaal platteland en de verbetering van de ruimtelijke structuur van het landelijk gebied ▪ Het op orde brengen van het watersysteem in stedelijke en landelijk gebied voor 2015 ▪ Veiligheid van Nederland met het oog op klimaatverandering
Provincie Overijssel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omgevingsplan Overijssel ▪ Omgevingsvisie Drenthe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ruimtelijk-economische ontwikkeling van Overijssel ▪ Ruimtelijk-economische ontwikkeling van Drenthe
Waterschap Velt en Vecht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Waterbeheerplan 2010-2015 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concrete doelen en maatregelen voor waterbeheer in beheergebied
Gemeente Hardenberg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeentelijk rioleringsplan ▪ Visienota Buitengebied ▪ Structuurplan Stedelijk gebied (bv. Structuurplan Marslanden Fase II) ▪ Bestemmingsplan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lozen, inzamelen en transport van afvalwater ▪ Bestemmingsplan en ontwikkeling van het buitengebied ▪ Beheer en ontwikkeling stedelijk gebied, woonwijk Marslanden ▪ Bestemming ruimte

Ten eerste hebben de verschillende plannen (structuurplan Marslanden, tracéstudie robuuste verbindingzone, visienota buitengebied, waterhuishoudingsplan) in het gebiedsproces als specifieke input de actoreigenschappen van de gemeente en het waterschap beïnvloed.

Het waterschap en de gemeente hadden hun eigen wettelijke taken en verantwoordelijkheden in het gebied. De kaderstelling van de processen in de gebiedsontwikkeling kwamen vanuit verschillend beleid vanuit verschillende lagen van de overheid. De belangrijkste beleidskaders voor het waterschap en de gemeente zijn weergegeven in tabel 8.1. De kaders van het verschillende beleid beïnvloedden de *motivaties* van de gemeente en het waterschap. Zij ondersteunden ook de *capaciteit en macht* van de actoren om het beleid uit te voeren.

Met de Nota Ruimte is gekozen voor een integrale benadering van ruimte. Het Rijk legt hierin de nadruk op ontwikkelingsplanologie. De Nota Ruimte ondersteunde de *percepties* van de gemeente en het waterschap over het belang van samenwerking. Eigen belangen en doelstellingen (*motivaties*) kregen uiteindelijk prioriteit boven de samenwerking.

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is de basis van het Nederlandse natuurbeleid. De provincie Overijssel had de verantwoordelijkheid om de provinciale EHS op te pakken en uit te voeren. De provincie wilde de robuuste verbindingzone ten zuiden van Hardenberg realiseren. De gemeente wilde liever een noordvariant realiseren (*motivaties*), mede omdat men meer meerwaarde dacht te kunnen realiseren in het noorden en dacht in het zuiden zo minder risico's te lopen voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein (*percepties*). Door het initiatief te nemen in de ontwikkeling van de EVZ kon de gemeente de ongewenste ontwikkeling sturen naar haar eigen doelstellingen (*capaciteit en macht*).

De gemeente wilde het buitengebied revitaliseren, onder andere door meer recreatiemogelijkheden in het gebied te realiseren. Dit ondersteunde de *motivaties* van de gemeente voor de noordvariant van de robuuste verbindingzone. In de visienota buitengebied (Gemeente Hardenberg, 2006, p. 15) staat dat met woningbouw financiële middelen genereerd kunnen worden voor de aanleg van recreatie en/of natuurgebieden ('rood voor groen', landgoederen, buitenplaatsen) of voor de creatie van ruimte voor waterberging ('rood voor blauw'). Deze *percepties* ondersteunden de *motivaties* voor een integraal gebiedsproces. De ontwikkeling van Marslanden ondersteunde de *capaciteit* voor de aanleg van de robuuste verbindingzone.

De gemeente begon al voor de gezamenlijke gebiedsontwikkeling met de aankoop van gronden voor waterberging. Er bestonden *percepties* dat de gemeente landgoederen wilde ontwikkelen in het buitengebied, onder andere in Collendoorn. Dit was geen formeel beleid, maar de verhalen hierover beïnvloedden wel de *percepties* van het waterschap en de bevolking over de *motivaties* van de gemeente. Dit werd versterkt door het lange proces bij de gemeente om tot de gezamenlijke gebiedsvisie Collendoorn te komen.

8.8.2 De structurele context van de gebiedsontwikkeling Collendoorn

De structurele context omvat de elementen van governance en de gebruiks- en eigendomsrechten (zie paragraaf 3.4).

De *niveaus- & schalencontext* geeft de context van de geografische ruimte weer en de daarbij

behorende bestuurslagen. De Europese en nationale schaal waren van invloed door het beleid (*motivaties* en *capaciteit en macht*). Bewoners en grondeigenaren waren van invloed door hun negatieve motivatie voor de aanleg van de ecologische verbindingzone en de daarbij behorende grondaankopen. Het gebiedsproces was een poging om een samenhangend geheel te creëren van allerlei beleid van verschillende niveaus op het niveau van het projectgebied. Er was echter geen sprake van het creëren van meer samenhang met de activiteiten van andere deelnemers van andere niveaus en schalen. Op het nationale niveau veranderde met ingang van het kabinet Rutte de context voor het creëren van nieuwe natuur. Dit beperkte de *capaciteit en macht* van de provincie en de gemeente om de verbindingzone te realiseren.

Een doel was om meer samenhang te ontwikkelen in de *netwerk- & actorencontext* om beleid uit te voeren. De deelnemers misten echter nog vertrouwen en stelden geen middelen beschikbaar om volledig met elkaar in zee te gaan (*percepties* en *capaciteit en macht*). In het gebiedsproces Collendoorn was het bereik van de *netwerk- & actorencontext* beperkt tot de twee hoofdactoren. Er was een harde grens met andere belanghebbenden. Dit belemmerde een gezamenlijk leerproces en belemmerde de *capaciteit* van de gemeente en het waterschap om tot uitvoering te komen.

De fragmentatie in de *netwerk- & actorencontext* staat in directe wisselwerking met de *probleemperspectieven- & doelstellingencontext*. Ondanks dat de gemeente en het waterschap niet geheel afhankelijk van elkaar waren, werd wederzijdse afhankelijkheid al vroeg onderkend. In 2000 werd immers al een Lokaal Bestuursakkoord Noodretentie ondertekend (*motivaties*). Gedurende het proces hechtten beide organisaties uiteindelijk meer aan de eigen belangen en doelstellingen dan aan gedeelde belangen (*percepties* en *motivaties*). De gemeente had in eigen kring ook zelf verschillende belangen. Deze werden niet transparant uitgesproken richting het waterschap en zeker niet richting de bevolking en grondeigenaren. In de gebiedsvisie vonden ambtenaren van beide organisaties elkaar in de doelstellingen (verenigbare doelstellingen ondersteunden de *motivaties*). Wat voor planvormers de meest optimale en logische oplossing leek, was voor de bevolking onacceptabel. De tegengestelde probleemperspectieven en doelstellingen belemmerden het integrale gebiedsproces.

De *strategieën- & instrumentencontext* bepaalt het “hoe” van het uitvoeringsproces. Beide organisaties streefden naar vrijwillige aankoop van gronden voor de realisatie van de waterberging de robuuste verbindingzone. Dat beperkte de *capaciteit* van de hoofdactoren om het proces te realiseren in een context waar grondeigenaren negatief gemotiveerd waren.

De strategie van het college van Hardenberg om eerst haar voorkeur uit te spreken voor de noordvariant kan als ongelukkig worden aangeduid. Hierdoor ontving de gemeente vrijwel louter inspraak van belanghebbenden die tegen de noordvariant waren. Het college voelde zich daardoor genoodzaakt om nogmaals een inspraakprocedure te houden, waarbij ze haar voorkeur uitsprak voor de zuidvariant. Dit leverde ook veel tegenspraak. Het droeg bij aan de onduidelijkheid over de intenties van de gemeente richting de bevolking, maar ook richting het waterschap. Het instrument om democratische legitimiteit te creëren voor het uitvoeringsproces leverde extra vertraging en extra onduidelijkheid.

Tot slot is er nog de *verantwoordelijkheden- & hulpbronnen voor implementatiecontext*. De hoofdactoren gaven meer prioriteit aan de realisatie van de eigen doelstellingen dan de

gezamenlijke doelstellingen. Dit leidde er in een vroeg stadium al toe dat het deelproject van de renovatie van het gemaal Collendoorn werd losgeknipt van het project.

Omdat het technisch en financieel aantrekkelijk was om zowel de regionale als de stedelijke retentieopgave in hetzelfde gebied te realiseren, hadden beide partijen een gedeelde *motivatie* voor de retentieopgave. Voor de gemeente gold echter dat de retentie gekoppeld was aan de ontwikkeling van de woonwijk Marslanden. Door de krimp in de huizenmarkt ontstond een verschil in gevoel van urgentie voor de ontwikkeling van een gezamenlijke waterberging. Het waterschap kwam daardoor in een ondergeschikte machtspositie, omdat het wel urgentie voelde voor de aanleg van de retentie.

Het initiatief tot een gezamenlijk gebiedsproces vergrootte het bereik van de *structurele context*, maar de samenhang tussen en binnen elementen van governance werd niet vergroot. Het waterschap en de gemeente zagen wel de noodzaak en meerwaarde van samenwerking, maar hechtten uiteindelijk meer waarde aan de eigen dan aan de gezamenlijke belangen en doelstellingen.

Het is wel een aanzet geweest tot meer samenhang. Dit resulteerde later in de oprichting van het programmabureau Hardenberg aan de Vecht. Er was hier wel voldoende samenhang tussen de elementen van de *structurele context* voor een nieuwe governancestructuur voor de ontwikkeling van het Vechtpark.

8.8.3 De bredere context van de gebiedsontwikkeling Collendoorn

De bredere context wordt gevormd door de *probleemcontext*, *politieke context*, *economische context*, *culturele context* en de *technologische context*.

De *probleemcontext* wordt voor de wateropgaven beïnvloed door de huidige percepties over 'goed' waterbeheer en gevolgen van klimaatverandering op het watersysteem. De *probleemcontext* van natuurontwikkeling is ook van invloed geweest op het gebiedsproces. Sinds de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur staat in Nederland niet alleen meer de bescherming en het beheer van natuur centraal, maar ook de ontwikkeling van nieuwe natuur. Het natuurbeleid is offensiever geworden (zie ook Cörvers, Glasbergen, & Korsten, 2003). Bij veel landbouwers ontstond verzet toen zij geconfronteerd werden met de onzekerheid of zij hun bedrijfsvoering over afzienbare tijd moeten beperken, beëindigen of verplaatsen ten behoeve van nieuwe natuur. Het offensieve natuurbeleid van de gemeente, gecombineerd met onvoldoende transparante communicatie, leidde in deze streek tot onzekerheden en verzet (*motivaties en capaciteit en macht*).

De *economische context* droeg bij aan de onzekerheid over de voortgang van de realisatie van de robuuste verbindingzone in 2010. De beschikbare financiële middelen van het Rijk voor de realisatie zijn ontoereikend door enerzijds het succes van het realiseren van nieuwe natuur en anderzijds de onvoorziene stijging van grondprijzen (CBS, PBL, & WUR, 2006). De stagnatie van woningmarkt had invloed op de realisatie van de woonwijk Marslanden.

Vanuit de *economische context* was de groeiende woningmarkt van de jaren negentig van invloed op het bouwen van Marslanden in een natuurlijk retentiegebied. Vanuit economisch perspectief moest er compensatieretentie gecreëerd worden om economische schade te

minimaliseren bij wateroverlast. De stagnatie van de economie en woningmarkt had tot gevolg dat de urgentie om de compensatieretentie te realiseren bij de gemeente verminderde (*capaciteit* en *motivaties*). De aanleg van de noordelijke robuuste verbingszone was mede bedoeld om de woonlocatie aantrekkelijker te maken.

De *technologische context* had invloed op het gebiedsproces in de ontwikkeling van het internet. Het bezwaarschrift tegen de robuuste verbingszone, dat te downloaden was van de website van OpKoers.nu, werd veel gebruikt door bezwaarmakers. Het internet vergrootte de *capaciteit* van de bewoners om invloed uit te oefenen op het proces. Het internet bood ook een medium voor de gemeente Hardenberg om haar plannen te presenteren. Het heeft de drempel voor burgers verlaagd om plannen van de gemeente in te zien.

Het idee van een gezamenlijke gebiedsontwikkeling past binnen de *politieke context* die verwoord is in de Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2006). Gemeenten en provincies worden door het Rijk aangemoedigd om zelf het heft in handen te nemen in de ontwikkeling van de ruimte. De *motivaties* voor een gezamenlijke gebiedsvisie, meervoudig ruimtegebruik, een vitaal landelijk gebied, de nadruk op landschappelijke kwaliteiten, gecombineerd met ontwikkelingen vanuit waterbeheer werden ondersteund door deze politieke context.

De *politieke context* veranderde met het ontoereikend zijn van de financiële middelen die beschikbaar waren gesteld voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Na de val van het kabinet Balkenende IV verklaarde het demissionaire kabinet de verdere financiering 'controversieel', zodat de kwestie werd doorgeschoven naar een nieuw kabinet. Het nieuwe kabinet liet in haar conceptregeerakkoord van oktober 2010 weten geen middelen beschikbaar te willen stellen voor de ontwikkeling van nieuwe natuur. Dit belemmert de capaciteit van de gemeente en er ontstaan daardoor nieuwe onzekerheden over de aanleg van de robuuste verbingszone.

Het besluit over het tracé van de robuuste verbingszone past binnen de *politieke context* van het verkrijgen van legitimiteit voor de uitvoering van omgevingsprojecten (*capaciteit en macht*). Hierbij past ook het vrijwilligheidsprincipe dat zowel de gemeente als het waterschap hanteren bij de grondaankoop voor projectuitvoering. Dit sluit aan op de *culturele context* waarin het 'not done' is om dwanginstrumenten te gebruiken om omgevingsprojecten te realiseren. Dit past binnen de traditie van het zoeken naar consensus en het sluiten van compromissen.

Het gebiedsproces Collendoorn was aanzienlijk complexer is dan de vorige twee casussen, maar is niet uitzonderlijk. Soortgelijke situaties komen bij ruimtelijke ontwikkelingen vaker voor. Wat aan het oppervlak integraal en samenhangend leek te zijn bleek in de praktijk gefragmenteerd, omdat de deelnemers meer waarde hechtten aan de eigen belangen dan aan gedeelde belangen. Beide organisaties waren niet op de hoogte van wat er bij de ander speelde (*percepties*). Dat droeg bij aan het gebrek aan vertrouwen.

De contextuele factoren werkten ook anders door in de verschillende deelprocessen. Zo had de stagnatie van de economie veel grotere invloed op de *motivaties* van de gemeente met betrekking tot de realisatie van de retentie dan op de motivatie van het waterschap.

In de volgende paragraaf wordt gekeken in welke mate de elementen van Interactieve

Uitvoering aanwezig waren in het uitvoeringsproces.

8.9 Interactieve Uitvoering in Collendoorn

In deze paragraaf wordt een score gegeven aan de mate van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering in het proces. De elementen zijn:

1. het parallel schakelen van procesfasen,
2. het balanceren tussen openhouden en vastleggen,
3. het accepteren van onzekerheden.

Vervolgens wordt geanalyseerd hoe de aan- of afwezigheid van deze elementen het proces beïnvloedde.

8.9.1 De mate van parallel schakelen van procesfasen

De mate van integratie van procesfasen

De ontwikkeling van de gebiedsvisie had het doel richting te geven aan een integrale gebiedsontwikkeling in Collendoorn. De visie moest andere actoren enthousiasmeren om mee te werken aan een integrale aanpak. De visie was een gedetailleerde samenvoeging van processen die al liepen. Er werd meer aangestuurd op een traditionele parallelle fasering van deelprojecten dan op een parallelle fasering van procesfasen (vergelijk figuur 2.9 en 2.10).

De visie werd na de workshop goedkeurend bewonderd door de dijkgraaf en een wethouder, maar is vervolgens op de achtergrond geraakt. Ieder ging weer zijn eigen weg. Er heeft op bestuurlijk niveau geen besluitvorming plaatsgevonden over de visie, noch om het verdere proces interactief op te pakken. Er werd geen visie gepresenteerd aan de bewoners, maar afgeronde plannen. Met betrekking tot de samenwerking werd gewacht op de besluitvorming rondom de robuuste verbindingszone om vervolgens te besluiten niet samen verder te gaan.

Er was in termen van Interactieve Uitvoering geen sprake van parallelle fasering in de vorm van integratie van procesfasen. De gemeente en het waterschap gebruikten een traditionele seriële aanpak voor de uitvoering van de deelprojecten. Dit kwam ook duidelijk naar voren in de opzet van de plan- en besluitvorming over de aanleg van de robuuste verbindingszone.

De mate van integratie van fasespecifieke en cruciale actoren

De workshop was gepland om voortgang te ontwikkelen in een stroef proces. De gemeente bleek in het proces voorafgaand aan de workshop haar doelen in het gebied niet helder te kunnen formuleren richting het waterschap. Er zijn verschillende pogingen ondernomen op verschillende niveaus (bestuurlijk en ambtelijk) om elkaars ideeën helder te krijgen en op elkaar af te stemmen. Het waterschap had de meeste haast om zijn doelen te realiseren en stuurde daarom aan op de ontwikkeling van een gezamenlijke gebiedsvisie. Er was geen deelnemer die constant actief geprobeerd heeft het samenwerkingsverband op gang te helpen door middel van netwerkmanagementactiviteiten.

Bij de workshop gebiedsontwikkeling Collendoorn waren ambtenaren van gemeente en waterschap betrokken. Vrijwel alle aanwezigen hebben in hun dagelijks leven te maken met het vormen van plannen en het opstellen van beleid. Ieder in hun eigen vakgebied. Het waren vrijwel allemaal planvormers die mogelijkheden zagen om elkaars plannen met elkaar te verweven. Er waren geen andere actoren aanwezig die de betrokkenen op mogelijke knelpunten wezen.

Voor de presentatie van de tracéstudie (het plan) van de robuuste verbindingszone had geen concrete dialoog plaatsgevonden tussen de gemeente en de bewoners. De bewoners van de gemeente Hardenberg kregen pas een stem bij de inspraakprocedure. Zij hebben hun stem gebruikt om de realisatie van de noordvariant te verhinderen. Dat hebben de bewoners ten zuiden van Hardenberg herhaald in de inspraakprocedure over de zuidvariant. De zuidvariant viel echter niet door de bevolking te verhinderen, omdat de provincie deze van bovenaf besloten had. Vervolgens verhinderden de beschikbare financiële middelen van het Rijk alsnog de aanleg van de robuuste verbindingszone.

Conclusie

Het element van parallel schakelen van procesfasen was niet herkenbaar aanwezig in het proces. Beide hoofdactoren hielden zich aan vertrouwde procedures vast, zowel richting elkaar als richting de omgeving. Netwerkmanagementactiviteiten waren inhoudelijk gericht op het koppelen van sectoren (water en natuur) en niet op het integreren van fasen of actoren over de fasen heen. Vanuit de voorgaande analyse wordt het element parallel werken met een 1 gescoord in de onderstaande tabel.

Tabel 8.2: Score voor de mate van parallel werken in Collendoorn

Zeër serieel					Zeër parallel	
1	2	3	4	5		
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

8.9.2 Balanceren tussen vastleggen en openhouden

De mate van detail in de besluitvorming en het moment van vastleggen

De visie gebiedsontwikkeling Collendoorn was een samenvoeging van lopende gebiedsprocessen. De visie kende om die reden al een hoge mate van detail. Er waren al duidelijke ideeën binnen de gemeente en het waterschap over verschillende problemen, doelen en oplossingen. De visie moest eerder de eigen organisatie enthousiasmeren voor samenwerking in een integrale gebiedsontwikkeling dan de omgeving.

Voor de deelprojecten Marslanden en robuuste verbindingszone waren gedetailleerde plannen gemaakt. In het structuurplan Marslanden II waren ideeën opgenomen voor de inrichting van het waterbergingsgebied. In de tracéstudie was een gedetailleerde noord- en zuidvariant opgenomen. Beide deelprojecten hadden een sterk seriële aanpak van uitvoering.

De plannen, waarover het besluit genomen werd voor realisatie, kenden een hoge mate van detail. De detaillering van de maatregelen vond relatief vroegtijdig plaats in het proces. Dit had direct de hoge mate van detail van de visie tot gevolg.

Er kan gesteld worden dat door middel van de tracéstudie de inhoud van de robuuste verbindingzone enigszins werd opgehouden. Er werden twee mogelijkheden bestudeerd en opgehouden voor de politiek om uit te kiezen: noord of zuid.

De mate waarin de omgeving invloed had op de inhoud

De deelprojecten Marslanden en robuuste verbindingzone werden vastgesteld door de gemeente. Voor de robuuste verbindingzone werd een inspraakprocedure georganiseerd. Hier werd door zeer veel burgers gebruik van gemaakt. De inspraakprocedure gaf de inwoners hindermacht in plaats van medezeggenschap. De inhoud van het plan voor de realisatie van een verbindingzone was al intern besloten. Het enige dat de bevolking restte was het tegenhouden van de realisatie van de noordvariant, waar zij om diverse redenen op tegen waren.

De intentieverklaring van het college van Hardenberg voor de noordvariant sloot aan op de gebiedsvisie Collendoorn. De gebiedsvisie creëerde echter niet voldoende enthousiasme om er voor te vechten en voet bij stuk te houden voor de uitvoering van deze in de omgeving onpopulaire maatregel. Het college liet de voorkeur direct los na de negatieve inspraakreactie van de bevolking. Toen het college vervolgens haar voorkeur gaf voor de zuidvariant kon het college verweten worden dat het met de wind meewaide.

Casusspecifiek element in openhouden en vastleggen

De nadruk lag in de deelprojecten op vastleggen, maar beide partijen hielden het samenwerkingsverband open, ondanks dat er in het startdocument was voorgesteld om het samenwerkingsverband via een projectcontract vast te leggen. Door het opstellen van de visie en de onverwachte reactie van politiek en publiek werd het duidelijk dat er geen ruimte was voor het samenwerkingsproces in Collendoorn. Deze ruimte was er wel voor de oprichting van een programmabureau voor het Vechtpark. Dit idee kwam direct voort uit de ontwikkelingen rondom de gebiedsvisie Collendoorn. Door elkaar niet af te wijzen als samenwerkingspartner, maar de samenwerking open te laten ontstond door goede timing ruimte voor een nieuwe mogelijkheid tot intensieve samenwerking.

Conclusie

De verschillende processen in het de casus Collendoorn hadden een sterk serieel karakter. De processen in deze fase waren voornamelijk gericht op de besluitvorming over de plannen. De conceptplannen kenden al een hoge mate van detail. Er was weinig ruimte over voor de omgeving om de plannen te beïnvloeden, behalve door ze te blokkeren. De gemeente en waterschap bleven ondanks de tegenslagen meerwaarde zien in samenwerking, waardoor de gebiedsplannen niet volledig werden dichtgetimmerd en zelfstandig uitgevoerd. Door open te blijven staan bleef er ruimte om voor het Vechtparkproject een gezamenlijk programmabureau op te richten.

Tabel 8.3: Score van de mate van vastleggen en openhouden in Collendoorn

Ze ^{er} gericht op vastleggen		Balans tussen vastleggen en openhouden		Ze ^{er} gericht op openhouden	
1	2	3	4	5	
<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Vanuit de voorgaande analyse wordt het element balanceren tussen openhouden en vastleggen met een 2 gescoord in tabel 8.3.

8.9.3 Accepteren van onzekerheden

Bestuurstijl en de mate van participatie van belanghebbenden

De gehanteerde bestuurstijl in Collendoorn komt het meest in de buurt van de consultatieve bestuurstijl (Pröpper & Steenbeek, 1999). De bewoners van Hardenberg werden niet betrokken bij de planvorming van de robuuste verbindingzone. De gemeente vormde zelfstandig het plan voor de noord- en zuidvariant. Het college bepaalde zelfstandig de intentieverklaring voor de noordvariant. De gemeenteraad raadpleegde de bewoners via de inspraakprocedure voordat het een definitief besluit zou nemen. De bewoners tekenden massaal bezwaar aan, waarop het college zijn voorkeur wijzigde. De inspraakprocedure diende als advies voor de gemeenteraad om een weloverwogen en legitiem besluit te kunnen vormen. Door het grote aantal inspraakreacties kon de gemeenteraad niet om de mening van de bevolking heen.

Omgaan met weerstand uit de omgeving

In Collendoorn droeg de weerstand uit de omgeving in meerdere opzichten niet bij aan een leer- en veranderingsproces. Er was weerstand vanuit gemeente en waterschap om traditionele werkwijzen los te laten. Interactieve Uitvoering werd geïntroduceerd als aanpak om complexiteit te hanteren, maar werd door de perceptie van vergroting van complexiteit vermeden. Dit leidde tot een seriële aanpak van de processen.

De weerstand van de bevolking tegen de noordvariant van de robuuste verbindingzone was zo groot dat de gemeente het plan losliet. Bij het besluit voor de zuidvariant kon er verwezen worden naar het provinciale besluit over de ligging van het tracé.

Conclusie

Beide hoofdactoren vermeden onzekerheden door andere belanghebbenden niet inhoudelijk bij het proces te betrekken. Weerstand was ongewenst en werd zoveel mogelijk vermeden in het proces. In de onderstaande tabel wordt de mate van acceptatie van onzekerheden in het proces Collendoorn gescoord met een 1.

Tabel 8.4: Score voor de mate van accepteren van onzekerheden in Collendoorn

Onzekerheden worden zoveel mogelijk vermeden		Balans		Zeer veel onzekerheden worden toegelaten	
1	2	3	4	5	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

8.10 Effecten elementen Interactieve Uitvoering op de sociale interactieprocessen

In paragraaf 8.9 is een score gegeven voor de mate van aanwezigheid van verschillende elementen van Interactieve Uitvoering. In deze paragraaf wordt gekeken hoe de mate van in dit geval afwezigheid van deze elementen de actoreigenschappen en interacties in het proces beïnvloedde. Het doel is om inzicht te krijgen op factoren die het concept Interactieve Uitvoering bevorderen of belemmeren.

De mate van parallel schakelen van procesfasen

Score: 1 – Zeer serieel

De seriële aanpak had tot gevolg dat beide partijen constant op elkaar wachtten tot er voldoende zekerheden waren om verder te gaan (*percepties*). Besluitvormingstappen in de seriële aanpak van projectuitvoering functioneerden als controleposten. Er moest eerst aan een aantal voorwaarden zijn voldaan voordat het proces verder kon. In eerste instantie had de gemeente haar doelen niet helder genoeg (*percepties* en *motivaties*). Het proces tussen het ontstaan van het idee van een gezamenlijke integrale aanpak tot de workshop gebiedsvisie Collendoorn duurde bijna twee jaar (*motivaties* beperkten de beschikbaarstelling van *middelen*). Na de workshop werd er gewacht op de ontwikkelingen rondom het uitvoeringsproces van de robuuste verbindingzone. De besluitvorming rond de verbindingzone was bepalend voor de rol van trekker die de gemeente of het waterschap in het samenwerkingsproces zou innemen (*motivaties* en *capaciteit en macht*).

Het gevoel dat er steeds op de gemeente gewacht moest worden, leidde bij enkele medewerkers van het waterschap tot de *motivatie* voor de samenwerking met de gemeente (*percepties* bedreigden de *motivaties* en de inzet van *middelen*).

De seriële aanpak in het uitvoeringsproces van de robuuste verbindingzone resulteerde in hindermacht van de bevolking tegen de aanleg van de noordvariant. De bevolking voelde zich niet betrokken bij de aanleg van de verbindingzone en zag er niet de noodzaak van (*motivaties*). De seriële aanpak gaf de bevolking de *macht* om het plan te blokkeren.

De mate van openhouden en vastleggen

Score: 2 – Gericht op vastleggen

Het proces werd gekenmerkt door een zekere gerichtheid op het vastleggen van inhoudelijke aspecten in het proces. Dit kwam mede voort uit de seriële aanpak van het gebiedsproces en de

deelprocessen. De inhoud van de deelprojecten was vastgelegd in de plannen (structuurplan Marslanden, tracéstudie robuuste verbindingzone). De inhoud hiervan stond niet (meer) open voor invloed van belanghebbenden. Voor de robuuste verbindingzone was er nog een inspraakprocedure georganiseerd, maar hier was geen sprake van medezeggenschap op de inhoud, maar van hindermacht. Het vastleggen had tot doel om *middelen* beschikbaar te stellen voor de realisatie van de doelen.

De gerichtheid op vastleggen komt enerzijds voort uit de seriële aanpak, anderzijds uit de mate van vertrouwen tussen beide organisaties (*relationele percepties* beperkten de mate van inzet *capaciteit*). Er werd door de onvolledige mate van vertrouwen gekozen om formele procedures aan te houden. In de praktijk betekende dat gerichtheid op vastleggen van het proces en inhoud. De gerichtheid op vastleggen creëerde een star uitvoeringsproces, waardoor er geen mogelijkheid was voor adaptief gedrag. Er was geen adaptief vermogen om na het mislukken van de noordvariant een aangepast samenwerkingsproces aan te gaan in Collendoorn. Het was of alles of niets. Het beïnvloedde sterk de *motivatie* van de actoren om niet samen door te gaan. Dit leidde tot een beperkte inzet van middelen en tijd voor het samenwerkingsproces.

Aan de andere kant, doordat men niet vasthield aan het samenwerkingsverband in Collendoorn ontstond er ruimte voor het programmabureau voor het Vechtpark. Hier resulteerde de *motivatie* om intensief met elkaar samen te werken wel tot het inzetten van de benodigde *middelen* om het programmabureau Vechtpark op te richten.

De mate van acceptatie van onzekerheden

Score: 1 – Onzekerheden worden zoveel mogelijk vermeden

De mate van acceptatie van onzekerheden in het proces Collendoorn werd gekenmerkt door het vermijden van onzekerheden. Er werden gedetailleerde plannen gemaakt die zoveel mogelijk garantie moesten bieden op het gewenste eindresultaat (*percepties* en *motivaties*). Dit heeft te maken met de seriële aanpak en de gerichtheid op vastleggen in het proces. Doordat bestaande plannen in de gebiedsvisie Collendoorn werden samengevoegd, geldt voor de visie hetzelfde als voor de plannen. De visie kende veel detail, waardoor er weinig ruimte was voor inbreng van buiten. Het bouwde voort op veronderstelde zekerheden. Echter, in de praktijk bleken die zekerheden ongegrond vanwege de politieke en publieke opinie ten opzichte van de ontwikkeling van het gebied.

De seriële aanpak en de gerichtheid op vastleggen kwamen voort uit de neiging om onzekerheden zoveel mogelijk te vermijden in plaats van andersom. De veronderstelde grote mate van complexiteit (*percepties*) droeg er aan bij dat de gemeente en het waterschap meer structuur wilden creëren in het samenwerkingsproces. Zonder structuur in het proces waren de onzekerheden te groot om *middelen* te investeren in het proces. De veronderstelde grote mate van complexiteit leidde ertoe dat beide besturen niet meer onzekerheden wilden toelaten door Interactieve Uitvoering als aanpak toe te passen in het proces. Er werd gestuurd op zekerheden door niet af te wijken van bestaande formele procedures. Dat ging tegelijkertijd ten koste van het adaptief vermogen van het proces.

Ook in het uitvoeringsproces van de robuuste verbindingzone stuurde de gemeente op

zekerheden. Eerst werd een uitgebreide tracéstudie verricht, daarna confronteerde de gemeente de bevolking met het plan. Ze lieten hier geen onzekerheden toe door te kiezen voor een meer delegerende bestuurstijl. De robuuste verbindingzone werd gezien als onpopulaire maatregel, waartegen in ieder geval weerstand zou komen vanuit de agrarische bevolking. Dat was echte weerstand. De aanleg van de verbindingzone gaat immers ten koste van de bedrijfsvoering van de betrokken landbouwers. De veronderstelde weerstand heeft bijgedragen aan de seriële opzet van het uitvoeringsproces. De gemeente ontwikkelde de tracéstudie om zo goed mogelijk uit te leggen wat de voor- en nadelen waren van de twee varianten (*percepties*). Op basis van deze studie hoopte de gemeente dat de bevolking de voordelen van de noordvariant ten opzichte van de zuidvariant zou inzien. De veranderde *percepties* moesten leiden tot *motivatieverandering*, waardoor grondeigenaren vrijwillig mee zouden werken (*macht*). De extra mogelijkheden die de ontwikkeling van de noordvariant bood voor de gemeente, combinaties met recreatie en waterberging, gaan vrijwel allemaal ten koste van landbouwgebied. De weerstand die men verwachtte heeft men vervolgens in de inspraakprocedure ook gekregen. De seriële opzet van het proces droeg bij aan de *percepties* van de bevolking dat de gemeente alles al had besloten. Het gaf de bevolking ook de *macht* om de noordvariant te blokkeren.

Doordat de noordvariant werd afgeblazen ontstonden er nieuwe onzekerheden. Deze onzekerheden (*percepties*) leidden ertoe dat er geen *motivatie* bij gemeente en waterschap was om *middelen* vrij te maken voor het samenwerkingsverband en de integrale gebiedsvisie door te zetten in een andere vorm.

We zien dat vooral *percepties* over andere actoren en hun strategische keuzes bijdragen aan het sturen op zekerheid door middel van structuur en bestaande regels. De gemeente en het waterschap misten voldoende vertrouwen in elkaar om formele procedures los te laten en Interactieve Uitvoering als uitvoeringsstrategie toe te passen. Het vasthouden aan bestaande procedures bood beide partijen in dit geval voldoende zekerheid om met elkaar in zee te gaan en de gebiedsvisie te ontwikkelen. Dit werd gestimuleerd door de wederzijdse afhankelijkheid (*capaciteit en macht*) in het realiseren van waterberging (verenigbare doelen ondersteunden *motivaties*). In het gehele proces zijn onzekerheden zoveel mogelijk vermeden door het handhaven van vaste structuren. Het vermijden van onzekerheden leidde tot een seriële aanpak van het proces waarin de nadruk lag op het vastleggen van aspecten om voortgang te creëren. Daardoor werden echter juist weer nieuwe onzekerheden geschapen. Uiteindelijk waren er voor beide partijen onvoldoende garanties op een succesvolle afloop om het samenwerkingsproces in de gebiedsontwikkeling voort te zetten.

De mate van Interactieve Uitvoering en het procesverloop

Interactieve Uitvoering werd in dit proces voorgesteld om de complexiteit van het proces hanteerbaar te maken. In de verschillende deelprocessen waren echter weinig elementen van Interactieve Uitvoering aanwezig. Aan de basis hiervan ligt het onvoldoende aanwezig zijn van vertrouwen tussen de hoofdrolspelers. Hierdoor werden te weinig onzekerheden geaccepteerd, waardoor vastgehouden werd aan vertrouwde uitvoeringsstrategieën en procedures. De gebiedsontwikkeling werd daardoor nooit een gezamenlijke gebiedsvisie. Het was de som der delen, met ieder zijn eigen doelstellingen en oplossingen. Er werden

continu te veel onzekerheden verondersteld door beide partijen. Eerst over de doelen van de gemeente, die moesten eerst helder zijn, vervolgens waren er na de workshop nog te veel onzekerheden over de ecologische verbindingzone om samen verder te gaan.

De realisatie van de ecologische verbindingzone is altijd een zware opgave. Het gaat vrijwel altijd ten koste van landbouwgebied. Het veranderen van de grenzen, zonder daarbij de bewoners actief te betrekken stuitte op veel verzet. Via de inspraakprocedure konden de bewoners dit proces blokkeren. Dit had gelijk gevolgen voor de gebiedsontwikkeling Collendoorn.

Het was een zeer complex proces. Er waren twee hoofdrolspelers, waarbij de gemeente vertegenwoordigd werd door verschillende afdelingen, en veel verschillende doelen. Toen het proces tot stilstand kwam, werd Interactieve Uitvoering ingebracht om het proces weer vlot te trekken. Dat lukte niet. Het werd ingebracht terwijl er al wel verschillende planprocessen in gang waren gezet voor verschillende doelen, maar nog geen gezamenlijke visie was tussen de hoofdrolspelers. Dit ging ten koste van de bewegingsruimte voor anderen om hun eigen ideeën in de gebiedsontwikkeling kwijt te kunnen. Waar de planvormers tijdens de workshop allerlei mogelijkheden zagen door hun projecten aan elkaar te koppelen, zagen veel bewoners allerlei bedreigingen. De seriële uitvoeringsstrategie van de verschillende processen leidde ertoe dat de actoren in het proces tegenover elkaar kwamen te staan. Het proces werd daardoor gekenmerkt door vechten in plaats van leren en samenwerken.

8.11 Leerelementen voor toepassing van het concept Interactieve Uitvoering

De analyse van de casus Collendoorn leidt tot de volgende leerelementen voor het toepassen van Interactieve Uitvoering:

1. Wanneer in een praktijksituatie meerdere hoofdrolspelers betrokken zijn verhoogt dit de complexiteit in belangrijke mate (vergelijk situatie bij Vaassense beken). Dit vraagt extra zorgvuldigheid bij een aanpak volgens het concept Interactieve Uitvoering.
2. Het concept Interactieve Uitvoering kan niet op elk moment in het proces gebracht worden. Er moet allereerst een gezamenlijke doel met voldoende bestuurlijk draagvlak aanwezig zijn (zeker bij meerdere hoofdrolspelers), alvorens eventuele deelprocessen worden opgeknipt en er parallel wordt gewerkt.
3. Interactieve Uitvoering werkt alleen als er een gezamenlijke visie bestaat met voldoende draagvlak bij alle belanghebbenden. Die dient te bestaan op alle niveaus: ambtelijk en bestuurlijk.
4. Het opstarten van werkzaamheden en/of het opstellen van een ontwikkelingsplan volgens het concept Interactieve Uitvoering blijkt alleen succesvol te zijn wanneer dat een gezamenlijke activiteit is van alle betrokken partijen.
5. In een vroeg stadium dienen alle relevante belanghebbenden in het proces betrokken te worden. Belangrijk is een periode van gezamenlijk “sociaal leren” te beleven, om het werken volgens het concept Interactieve Uitvoering gedragen te krijgen .

6. Voldoende transparantie naar alle betrokkenen is een eerste vereiste om werken volgens het concept Interactieve Uitvoering succesvol te maken. Dit is vooral van belang omdat gezamenlijk omgegaan moet worden met een aantal onzekerheden.
7. Vertrouwen tussen de hoofdrolspelers is noodzakelijk om onzekerheden te accepteren die voortkomen uit de extra complexiteit door het werken op basis van Interactieve Uitvoering.

8.12 Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk vertelde en analyseerde het verhaal van de poging van waterschap Velt en Vecht en gemeente Hardenberg om tot een integrale gebiedsontwikkeling Collendoorn te komen. Twee deelprocessen zijn op basis van het verloop van interactieprocessen en de context geanalyseerd: de ontwikkeling van de gebiedsvisie Collendoorn en het besluitvormingsproces van de robuuste verbindingzone. Vervolgens is gekeken in hoeverre bepaalde elementen van Interactieve Uitvoering in het proces aanwezig waren en wat vervolgens de invloed was van deze elementen op het proces.

De samenwerking tussen gemeente en waterschap kwam erg moeizaam op gang. Volgens beide partijen konden een aantal randvoorwaarden voor een samenwerkingsproject niet worden ingevuld. Na twee jaar van discussie over samen of alleen, werd Interactieve Uitvoering als uitvoeringsstrategie voorgesteld om het proces op gang te helpen. Echter, door de extra inbreng van complexiteit door Interactieve Uitvoering kwam vanuit beide directies de wens om formele procedures juist niet los te laten. Er werd gestuurd op structuur en zekerheden.

De mogelijkheid en meerwaarde (kosten en ruimtelijke efficiëntie) om de waterbergingsopgave van de gemeente en de waterbergingsopgave van het waterschap in hetzelfde gebied te realiseren staat aan de wieg van de gebiedsontwikkeling. Medewerkers van beide organisaties zagen veel mogelijkheden om verschillende plannen te verweven en te koppelen aan dit proces. Er was echter te weinig vertrouwen tussen de organisaties voor een intensief en open samenwerkingsverband. Er werd daarom gestuurd op zekerheden. Dat stond de aanpak van Interactieve Uitvoering in de weg. De seriële aanpak en bestuurstijl in het uitvoeringsproces van de robuuste verbindingzone leidde tot obstructie van de noordvariant en daarmee tot obstructie van de gebiedsontwikkeling Collendoorn.

De analyse van de aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering toont aan dat er geen sprake is geweest van Interactieve Uitvoering als aanpak van het uitvoeringsproces. De procesaanpak kende een sterk seriële opzet, de aanpak was vooral gericht op voortgang door middel van vastleggen en men probeerde onzekerheden zoveel mogelijk te vermijden in het proces.

Desondanks hielden de gemeente en het waterschap de mogelijkheid om intensief met elkaar samen te werken open. De ideeën voor de oprichting van een programmabureau vonden haar weg in het programmabureau Vechtpark.

Ondanks het mislukken van het toepassen van Interactieve Uitvoering in dit proces, is deze casus zeer waardevol voor de toepassing van Interactieve Uitvoering. De belangrijkste conclusies uit deze casus zijn dat: Interactieve Uitvoering niet op elk moment in een

proces gebracht kan worden, het geen garantie biedt op succes, en dat vertrouwen tussen de hoofdrolspelers noodzakelijk is voor de acceptatie van onzekerheden die horen bij het werken op basis van Interactieve Uitvoering.

9 Gebiedsontwikkeling Veilen: een spelsimulatie

“Ik hoor het en vergeet het, ik zie het en onthoud het, ik doe het en begrijp het.”

Confucius
(Chinees filosoof, 551-479 v. Chr.)

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de spelsimulatie Veilen. De spelsimulatie heeft een quasi-experimentele opstelling. Het doel van het experiment is het vergelijken van de traditionele seriële met de parallele uitvoeringstrategie, zoals voorgesteld in Interactieve Uitvoering. De spelsimulatie is een aanvulling op de gegeneerde kennis uit de casussen in de eerdere hoofdstukken. De gebeurtenissen in spelsimulatie zijn gebaseerd op deze casussen. Het experiment is in totaal met 11 groepen uitgevoerd, verdeeld over twee jaar: 6 groepen in mei-juni 2009 en 5 groepen in juni 2010. In totaal speelden 6 groepen het traditionele uitvoeringspel en 5 groepen het interactieve uitvoeringspel. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt er geen onderscheid meer aangebracht tussen de groepen uit 2009 en 2010. De groepen bestonden uit Bachelorstudenten Bestuurskunde van de Universiteit Twente en de spelsimulatie vond plaats tijdens een werkcollege.

De quote voorafgaand aan dit hoofdstuk betreft dit tweede aspect van het spel. Naast het onderzoeksdoel had de spelsimulatie ook het doel om een leerervaring te zijn voor de spelers. De meeste kennis die in collegezalen opgedaan wordt, bestaat uit theoretische kennis. Deze kennis wordt ontvangen door de studenten door te luisteren naar de docent en de boeken en readers aandachtig te bestuderen. Studenten proberen grip te krijgen op de complexiteit die beleidsuitvoering met zich meebrengt. Complexiteit begrijp je pas wanneer je het meemaakt. Door het spel te spelen begrijpen ze wat complexiteit inhoudt, zelfs in een gesimplificeerde spelsimulatie.

Dit hoofdstuk zal de specifieke methodologie van de spelsimulatie behandelen in paragraaf 9.2. Vervolgens worden de spelelementen uiteen gezet; scenario, rollen en onverwachte gebeurtenissen. In paragraaf 9.4 worden de opdrachten en de ontwikkelingen in de spelen per bijeenkomst beschreven. Paragraaf 9.5 analyseert en vergelijkt de verschillende uitvoeringstrategieën op basis van het procesverloop en de uitkomsten. Het hoofdstuk eindigt met conclusies (paragraaf 9.6) die uit het quasi-experiment kunnen worden getrokken.

9.2 Specifieke methodologie van de spelsimulatie

De spelsimulatie heeft de opzet van een quasi-experiment (Cook & Campbell, 1979; Hommes, 2008). Het spel simuleert de ontwikkeling en uitvoering van een integraal gebiedsplan. De spelers krijgen verschillende rollen om het complexe sociale uitvoeringsnetwerk te simuleren in een gesimplificeerde, gecontroleerde en minder complexe omgeving (Vissers, Heyne, & Peters, 1995). Er wordt aangenomen dat de spelers in het rollenspel sociale interactieprocessen vertonen die vergelijkbaar zijn met de werkelijkheid.

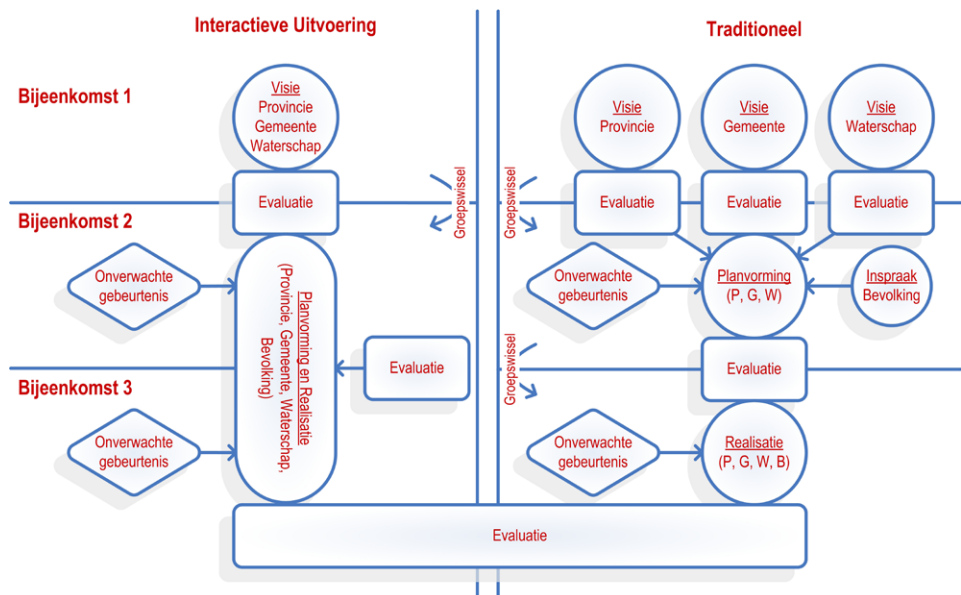
De complexiteit is ten opzichte van de werkelijkheid relatief klein. Gebeurtenissen en procesfasen worden samengeperst in de tijdschaal van het experiment (drie bijeenkomsten van twee uur). Gecombineerd met momenten van feedback en evaluatie resulteert dit in een proces waarin de verschillende plan-, ontwerp-, onderhandeling-, overleg- en uitvoeringprocessen zich razendsnel achter elkaar opvolgen. Schaal- en tijdsdimensies dienen in de analyse van de uitkomsten goed in beschouwing genomen te worden wanneer deze generaliseerd worden naar de werkelijkheid.

9.2.1 Opstelling van het experiment

In totaal werden er 11 uitvoeringsspelen gespeeld, waarvan er zes werden uitgevoerd volgens een strategie die gebaseerd was op de traditionele uitvoeringsstrategie en vijf op basis van Interactieve Uitvoering. De traditionele en interactieve groepen voerden de opdracht gescheiden van elkaar uit, zodat er geen informatie-uitwisseling tussen de verschillende typen spelen plaatsvond (zie figuur 9.1). De studenten die betrokken waren bij de spelsimulatie hadden zich op voorhand ingeschreven in een bepaalde groep, zonder dat zij wisten dat deze gerelateerd waren aan een verschillende uitvoeringstrategie. Pas tijdens de evaluatie aan het einde van bijeenkomst drie werden de groepen op de hoogte gebracht van de verschillende strategieën.

Het seriële spel bestaat uit drie fasen, overeenkomend met drie bijeenkomsten. Het interactieve spel bestaat uit 2 fasen: visie en planvorming en uitvoering. De laatste fase wordt gespeeld tijdens de laatste twee bijeenkomsten. In paragraaf 9.3 worden het scenario, de rollen en de onverwachte gebeurtenissen verder uiteengezet.

Tijdens de eerste bijeenkomst werden de spelers over de verschillende groepen verdeeld. Tot het einde is op geen enkel moment verteld dat ze meededen aan een experiment tussen twee verschillende uitvoeringstrategieën. Alle groepen bestonden uit 4-6 spelers. De spelen werden vervolgens na afronding van elke fase doorgegeven naar een andere groep. Dit gebeurde om de werkelijkheid te simuleren; beleidsmakers zijn veelal anderen dan beleidsuitvoerders. Een overzicht van deze spelwisseling over de groepen is weergegeven in tabel 9.1. Aangezien het interactieve spel uit twee speelronden bestaat (verdeeld over drie bijeenkomsten) vond er hier na de tweede bijeenkomst geen groepswisseling plaats in het spel.



Figuur 9.1: Opzet spelsimulatie

Tabel 9.1: Groepswisseling over de spelen (Tx-Ix) over de verschillende spelersgroepen (Gx)

	Traditionele Uitvoering (Tx)						Interactieve Uitvoering (Ix)				
	T1	T2	T3	T4	T5	T6	I1	I2	I3	I4	I5
Bijeenkomst 1	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10	G11
Bijeenkomst 2	G3	G1	G2	G6	G4	G5	G9	G7	G8	G11	G10
Bijeenkomst 3	G2	G3	G1	G5	G6	G4	G9	G7	G8	G11	G10

T1-3 en I1-3 zijn gespeeld in mei-juni 2009, T4-6 en I4-5 in juni 2010

Door het gescheiden houden van de groepen en het niet vertellen van het bestaan van twee verschillende uitvoeringstrategieën werd er voorkomen dat de spelers het idee konden krijgen dat ze “de mindere” strategie speelden. Compenseergedrag of demoralisatie werd zo voorkomen (Cook & Campbell, 1979). Aan het eind van de laatste bijeenkomst werden alle studenten bij elkaar gebracht om elkaars uitkomsten aan elkaar te presenteren. Daar werd verteld dat ze mee hadden gedaan aan een experiment en dat er twee verschillende strategieën gebruikt waren. Op deze manier is er voor gezorgd dat er zo min mogelijk externe invloeden de spelen verstoorden.

Een kenmerk van de spelsimulatie is dat de spelers beginnen met dezelfde uitgangspositie, maar vervolgens zelf het spel bepalen door bepaalde besluiten te nemen over plan, ontwerp en realisatie, met wie en waar. De spelleiding beïnvloedde het verloop van de interactieprocessen zo min mogelijk. Op basis van de kenmerken van quasi-experimenten (Cook & Campbell, 1979) en spelsimulaties (Peters, Vissers, & Heijne, 1998) wordt verondersteld dat het spel valide is voor dit onderzoek (zie ook paragraaf 5.4).

9.2.2 Observatie van het experiment

Ten eerste werden de groepen geobserveerd tijdens het spelen van het spel. Observaties tijdens het spel focusten zich op de kenmerken van groepsprocessen en de inhoud van de interacties. Ten tweede dienden de deelnemers een logboek bij te houden waarin zij de afspraken die zij tijdens het spel maakten met de andere deelnemers bijhielden. Ze dienden hierin vragen te beantwoorden die te maken hadden met de kenmerken van het interactieproces, de doelstellingen en de uitkomsten van het proces. Ten derde werden de resultaten van elk deelproces bestudeerd. Het traditionele proces heeft drie deelresultaten: visie, plan en oplevering. Het interactieve proces heeft er twee: visie en oplevering. Aan het eind van de derde bijeenkomst moesten de groepen hun eindresultaat presenteren. Ze werden daarbij gevraagd uitleg te geven over het groepsproces en hoe zij met de onverwachte gebeurtenissen omgingen tijdens het spel.

Na de derde bijeenkomst werden de deelnemers nog gevraagd een vragenlijst in te vullen. Dit gebeurde om het spel te evalueren en om de validiteit van het gespeelde spel te controleren.

9.2.3 Uiteenzetting van de spelvariabelen

Door de opzet van de spelsimulatie Veilen staat de uitvoeringstrategie centraal. In de analyse van het spel hoeft daarom van de uitvoeringstrategie niet geanalyseerd te worden of deze wel voldoet aan de criteria van Interactieve Uitvoering of de traditionele uitvoeringsstrategie. De analyse richt zich op het procesverloop en de uitkomsten. Het procesverloop wordt geanalyseerd op basis van de mate van participatie van de rollen in het proces (tabel 9.2) en kenmerken van het procesverloop (tabel 9.3). De uitkomsten van de spelen wordt geanalyseerd op basis van mate van innovatie en kosten (tabel 9.6). Innovatie wordt in deze analyse weergegeven als het aantal functies dat in een gebied wordt gecombineerd (mate van meervoudig ruimtegebruik).

De interactieprocessen in de spelen worden geanalyseerd op basis van de mate van participatie (interactie tussen de verschillende rollen) en de karakteristieken van het samenwerkingsproces. De verschillende niveaus van samenwerking zijn gebaseerd op de mate van participatie van de deelnemers en de verschillende bestuurstijlen (Edelenbos, 2000; Edelenbos, Domingo, Klok, & Van Tatenhove, 2006; Pröpper & Steenbeek, 1999). In Tabel 9.2 toont verschillende mate van participatie (participatieladder) en bijpassende bestuurstijlen (uit tabel 4.1) naast elkaar met aandacht voor de rol van de burger en bestuur

Tabel 9.2: Mate van participatie en stijlen van bestuur (Edelenbos, Domingo, Klok, & Van Tatenhove, 2006, p. 21)

Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuurstijlen Pröpper & Steenbeek (1999)	Rol van Burger	Rol van Bestuur
Deelnemer wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. Informeren	2. Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. Raadplegen	3. Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. Adviseren	4. Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. Coproduceren	5. Delegerende stijl	Medebeslisser: binnen randvoorwaarden	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden
	6. Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met deelnemer samen
5. Meebeslissen	7. Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan deelnemers over

in interactieve processen. De rol van de burger kan ook vervangen worden door de rol van andere belanghebbenden. De mate van participatie wordt gebruikt in de analyse van het procesverloop.

De spelopzet bepaalt hier wie de deelnemers zijn in het proces. Zo zijn in de eerste bijeenkomst de burgers nog niet betrokken. Het samenwerkingsproces tussen de verschillende deelnemers in het spel werd beoordeeld op basis van de proceskenmerken van figuur 4.10, deze zijn in tabel 9.3 nogmaals weergegeven.

Naast het proces worden ook de uitkomsten geanalyseerd. De discussie over innovatie in het waterbeheer in het landelijke gebied is nauw verwant aan de discussie over meervoudig ruimtegebruik, of functie- of win-wincombinaties. Onder meervoudig ruimtegebruik wordt verstaan (Lagendijk & Wissershof, 1999, p. 11):

1. Intensivering van ruimtegebruik (efficiencyverbetering van het ruimtegebruik van een functie);
2. Verweving van ruimtegebruik (gebruik van dezelfde ruimte door meerdere functies);
3. De derde dimensie van ruimtegebruik (gebruik van de ondergrondse en/of bovengrondse ruimte); en
4. De vierde dimensie van ruimtegebruik (volgtijdelijk gebruik van dezelfde ruimte door meerdere functies).

Meervoudig ruimtegebruik wordt zowel als doel en als middel gezien. In het landschapsbeleid wordt meervoudig ruimtegebruik vaak als doel gezien voor het realiseren van ‘ruimtelijke kwaliteit’. Meervoudigheid kan de kwaliteit van de ruimte vergroten en is een doel (Goosen, Lasage, Hisschemöller, & Van der Grijp, 2002). Vanuit het beleid van ‘ruimte voor water’ is het veelal een middel om op goedkope en efficiënte manier het beleid te realiseren. Meervoudig ruimtegebruik lijkt in het dichtbevolkte Nederland de enige manier om zoveel mogelijk wensen in het landschap te kunnen plaatsen. Innovatieve projecten laten zien dat waterfuncties goed te combineren zijn met andere ruimtelijke functies (Van Buuren, 2006).

Meervoudig ruimtegebruik kan ook een doel op zich zijn. Het wordt dan een ontwerpogave voor meer ruimtelijke kwaliteit. Het hoeft niet altijd te betekenen dat de totale kwaliteit van het gebied toeneemt (Goosen, Lasage, Hisschemöller, & Van der Grijp, 2002).

Meervoudig ruimtegebruik wordt in de analyse van het spel gebruikt om de mate van systeeminnovatie aan te geven. Dit komt overeen met de intensivering en de verweving van ruimtegebruik. De mate van innovatie zegt iets over de samenwerking en de gerichtheid van de deelnemers naar het zoeken van gezamenlijke oplossingen. Meervoudig ruimtegebruik

Tabel 9.3: Elementen en kenmerken van processen

Elementen (figuur 4.10)	Kenmerken
Vechten en Toegeven	Conflict, obstructie, opkomen voor het eigenbelang of toegeven aan ander-mans belang
Onderhandelen	Onderhandeling, afdingen, het maken van deals
Samenwerken	Creativiteit, het zoeken naar gezamenlijke oplossingen, compromissen en win-wincombinaties

als middel levert door functiecombinaties ook kostenbesparing op voor de verschillende deelnemers (overheden). Besparing van kosten door koppeling van doelen en realisatie is een stimulans om tot samenwerking te komen en gezamenlijke doelen te realiseren. Tabel 9.7 toont de kosten voor het realiseren van de maatregelen voor de afzonderlijke overheden in het spel. Door de waterretentie- en ecologische maatregelen te combineren in functiecombinaties kunnen de verschillende deelnemers in totaal ongeveer 3,2 miljoen euro besparen. Het is aan de deelnemers om te bepalen hoe die kostenbesparing eruitziet en over de deelnemers wordt verdeeld.

9.3 De gebiedsontwikkeling Veilen

In deze paragraaf worden het scenario, de rollen en de onverwachte gebeurtenissen uiteengezet.

9.3.1 Het scenario

Veilen is een kleine landelijke plattelandsgemeente in de Provincie. Het dorp Veilen telt slechts 500 inwoners. Het dorp ligt te midden van enkele grote agrariërs. Het is bekend dat het dorp al sinds de 16e eeuw bestaat. Een herinnering daaraan is de oude toren (die



trouwens stamt uit de 18e eeuw) van de Dorpskerk. Ook bevindt zich op de rand van het dorp aan de Veilense Molenbeek de Veilense Molen. De molen dateert van vlak voor de industriële revolutie in Nederland en is gebouwd rond 1820. Het is een authentiek onderslagrad. De watermolen had als eerste functie het malen van graan, later is zij omgebouwd tot wasserij. Eind jaren '90 is de molen volledig gerestaureerd en tegenwoordig is het eerste en enige museum van Veilen, volledig gerund door vrijwilligers van de 'Historische Kring Veilen'. In de oude watermolen is ook de mogelijkheid voor een kop koffie of thee met versgebakken appeltaart.

Ten noordoosten van Veilen bevindt zich het Doornbos en ten zuidwesten het Veilense Veld (zie figuur 9.2). Beide zijn unieke natuurgebieden met bijzondere soorten. Vijf jaar geleden is er voor het eerst sinds de jaren '70 de boomarter weer gezien. In het verleden werd het dier genadeloos vervolgd en afgeschoten. Ook is met de ontbossing en uitbreiding van het agrarisch gebied het leefgebied van de marter (en alle





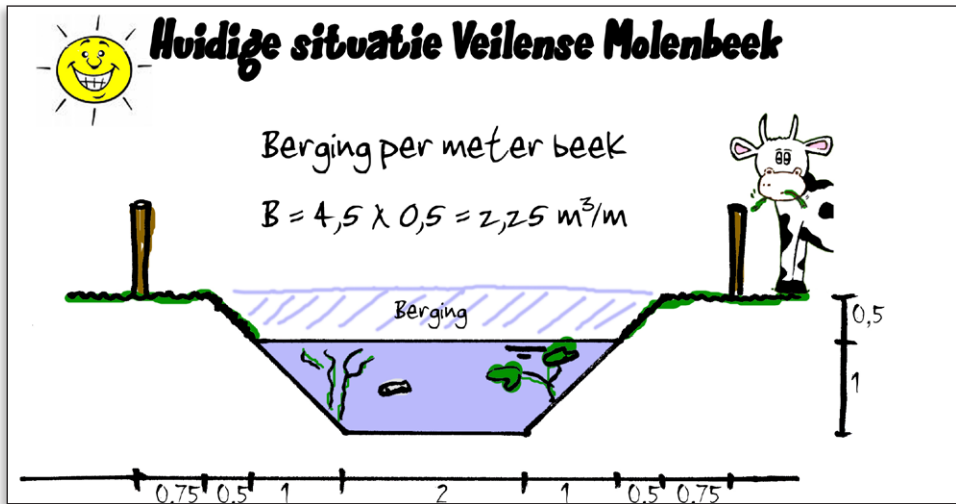
Figuur 9.2: Speelbord en plattegrond van de Integrale gebiedsontwikkeling Veilen

andere bosdieren) sterk versnipperd, zodat het moeilijk is voor deze dieren om zich zonder gevaar te verplaatsen. Staatsbosbeheer, beheerder van beide gebieden, hoopt dat deze bijzondere diersoort, binnenkort ook zijn kop laat zien in het Doornbos.

Het gebied rondom Veilen staat aan de vooravond van een grote gebiedsontwikkeling. Veilen is het middelpunt geworden van gelijktijdige ingrepen van provincie, waterschap en gemeente. Zij hebben alle drie hun eigen uitgangspunten om het gebied in en rondom Veilen nog mooier, beter en robuuster te maken, zodat Veilen ook de 21e eeuw overleeft.

9.3.2 De rollen

De deelnemers van het spel spelen tijdens elke fase een rol. Het spel kent in totaal vier verschillende rollen: de provincie, de gemeente, het waterschap en de bevolking. De bevolking bestaat uit de 22 lokale boeren. Deze rol wordt in het traditionele spel gespeeld



Figuur 9.3: Ontwerp van de huidige situatie van de Veilense Molenbeek

wanneer het projectteam planvorming haar integrale plan aan het einde van de tweede bijeenkomst presenteert aan de bevolking. In het interactieve spel wordt deze rol vanaf het begin van de tweede bijeenkomst gespeeld in de plan- en realisatiefase.

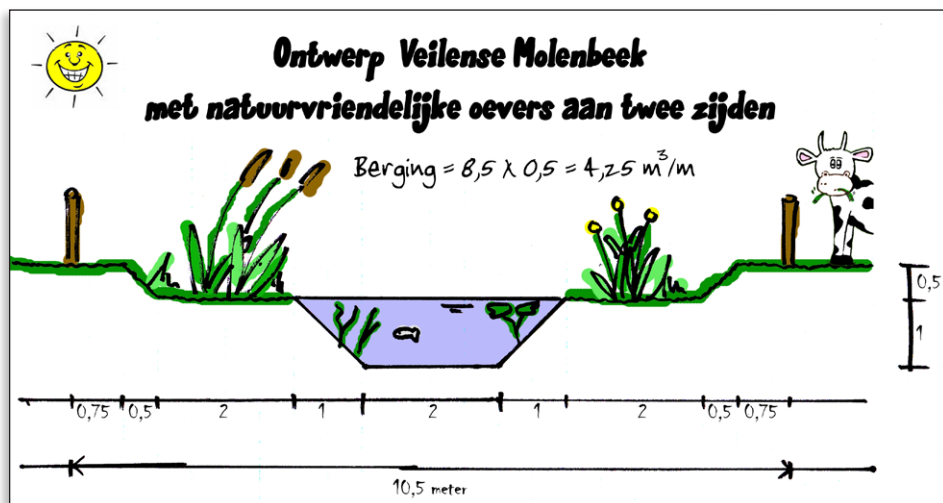
De rollen en bijbehorende informatie die de spelers ontvingen dienden ter ondersteuning van het invullen van hun rol en hun interacties met de andere rollen. De spelers waren vrij om er naar eigen inzicht verdere invulling aan te geven.

Het Waterschap

Het waterschap heeft de opgave om maatregelen uit te voeren die betrekking hebben op de waterkwaliteit (chemisch en ecologisch) en -kwantiteit. Deze twee doelstellingen kunnen samen worden uitgevoerd. De Veilense Molenbeek staat al enige tijd op het verlanglijstje van het waterschap om aangepakt te worden. Zij voldoet niet meer aan de moderne normen en eisen van goed waterbeheer.

De herinrichting van de Veilense Molenbeek is tweeledig. Enerzijds dient de beek ecologisch ingericht te worden ten behoeve van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Vanuit de KRW heeft de Provincie de Veilense Molenbeek aangewezen als beek van het Hoogst Ecologische Niveau (HEN-waarde). De huidige situatie wordt gekenmerkt door een rechte gemaaide watergang. Natuurvriendelijke oevers zijn nodig om specifieke beekflora en fauna de ruimte te geven zich te ontwikkelen en langs de beek te migreren.

Natuurvriendelijke oevers bieden ook de mogelijkheid voor meer interne waterberging in de beek. Verschillende ontwerpen laten de mogelijkheid zien voor extra waterberging in de beek. Door het creëren van natuurvriendelijke oevers krijgt de beek de mogelijkheid tot micromeandering, dat betekent dat door erosie en sedimentatie de beek minder recht wordt en kan gaan kronkelen. Hierdoor ontstaat een meer natuurlijke beek. Door de extra interne berging wordt het watersysteem robuuster.



Figuur 9.4: Ontwerp Veilense Molenbeek met natuurvriendelijke oevers aan twee zijden

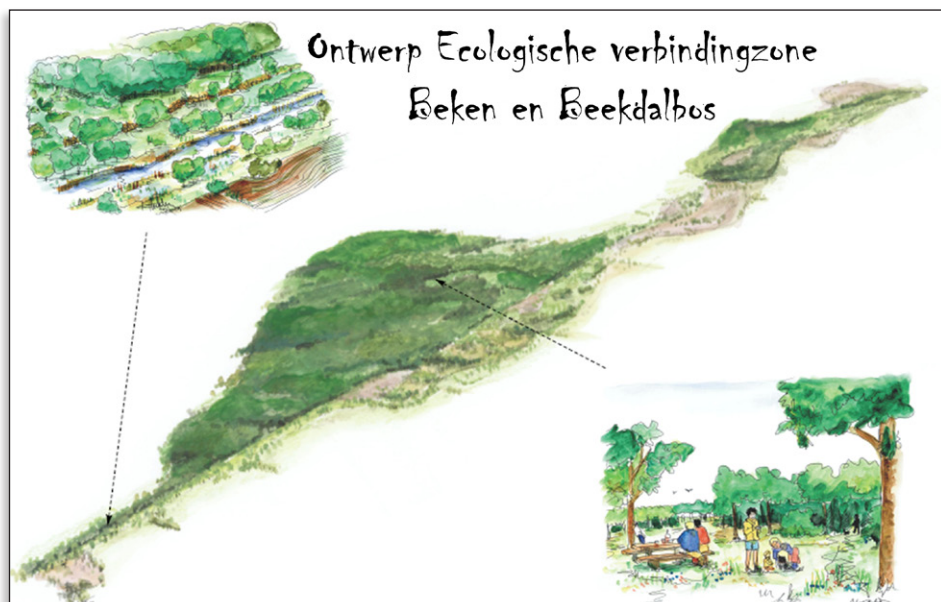
Het waterschap moet in de beek ongeveer 10.000 m^3 extra waterberging realiseren, dat betekent in gemiddeld per meter beek 2 m^3 extra berging (komt overeen met een gemiddelde verbreding van 4 meter, zie figuur 9.4). Om een robuust watersysteem te maken in verband met de klimaatverandering moet het Waterschap naast deze interne berging ook nog 100.000 m^3 waterberging in de gemeente Veilen realiseren. Deze extra berging kan zowel in de beek als in een apart retentiegebied gerealiseerd worden. Vakspecialisten van het waterschap hebben uitgerekend dat een bergingsgebied van 20 ha volstaat in dit gebied. Dit kan in 1 of meerdere gebieden gerealiseerd worden, maar ook over de complete lengte van de beek.

De Provincie

Vanuit nationaal beleid voor natuurontwikkeling heeft de provincie de verantwoordelijkheid om een plan te realiseren voor de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur. Taak van de provincie is om waardevolle natuurgebieden met elkaar te verbinden door middel van de realisatie van ecologische verbindingzones.

De Provincie heeft de opgave om vanuit het nationale beleid van de Ecologische Hoofdstructuur een ecologische verbindingzone te realiseren tussen het Veilense Veld (linksonder op de kaart van figuur 9.2) en het Doornbos (rechtsboven). De provincie heeft nog geen voorkeur gegeven of de route ten noorden of ten zuiden van Veilen komt. Het is afhankelijk van lengte, aantal passages (ecoduct). De provincie heeft verschillende inrichtingseisen voor de noord- en de zuidvariant (deze waren gegeven in een bijlage in het spel). Met de noordvariant wordt een traject ten westen en noorden van Veilen bedoeld en met de zuidvariant een traject ten zuiden en oosten van Veilen. Respectievelijk heten deze: “Beken en beekdalbos” en “Bos van arme tot matig rijke zandgrond”.

Dit gebied kan gezamenlijk ontwikkeld worden met kleinschalige recreatie, zoals een



Bron: Alterra (2001)

Figuur 9.4: Ontwerp Ecologische verbindingzone “Beken en beekdalbos”

fiets/wandelpad. Er zal dan extra ruimte voor recreatie naast de zone moeten komen. Een verbindingzone kan samen met een watergang of met een retentiegebied worden ontwikkeld. Om de rijksweg N947 passeerbaar te maken voor het wild moet er een ecoduct gerealiseerd worden.

De Gemeente

De gemeente Veilen heeft al sinds 1998 het plan aan de noordzijde een woonwijk te realiseren voor 100 extra woningen. Zij hebben daar 0.25 km² (25 ha) grond voor nodig. Echter, omdat dit gedeelte in natte periodes waterproblemen kent is de gemeente verplicht compensatie waterberging te creëren, zodat in natte periodes de bewoners van de wijk geen wateroverlast hebben. Om droge voeten te houden is door het waterschap berekend dat de gemeente in het noorden van Veilen een compensatieberging moet realiseren van 60.000m³. Deze berging moet stroomopwaarts (ten no(Alterra, 2001)orden van de woonwijk) gerealiseerd worden. In totaal komt het overeen met een bergingsgebied van 12 ha.

De gemeente wil Veilen aantrekkelijker maken voor toeristen en recreanten. Aan de noordkant van Veilen bevindt zich de historische Veilense Molen (op de kaart in hokje D6). De gemeente wil graag dat de molen onderdeel wordt van het fiets- en wandelnetwerk. De gemeente hoopt dat een fietswandelpad langs de Veilense Molenbeek meer recreërende mensen naar Veilen trekt. In eerste instantie heeft de gemeente het idee om een toeristisch fietspad aan te leggen langs de Veilense Molenbeek, beginnend bij de Veilense Molen tot de Oude Rijkerveenseweg ten zuiden van Veilen. Ook ziet de gemeente mogelijkheden om het

retentiegebied te gebruiken voor extra recreatie mogelijkheden. Door het aanleggen van een voetpad en picknickplaatsen. Zo kan het bergingsgebied voor de bewoners dienen als aantrekkelijk uitloopegebied.

De Bevolking

In het gebied rondom de kern van Veilen wonen en werken 22 boeren. Deze hebben allemaal een eigen karakterschets. De rolbeschrijving geeft de bereidheid tot medewerking aan de ontwikkeling de gebiedsontwikkeling Veilen (met name aan de ecologische verbindingzone) op het moment dat het spel start. In het spel gaan we ervan uit dat de bevolking in eerste instantie voornamelijk aan het eigen belang denkt en handelt. Mensen kunnen natuurlijk ook principieel tegen natuurontwikkeling zijn, omdat zij vinden dat er al genoeg natuur is, dat dieren ook zonder ecologische verbindingzone migreren, zij belang hechten aan het behoud van een (agraris) cultuurlandschap of andere meningen.

De bereidheid om mee te werken wordt weergegeven op een schaal van 1 (beslist niet) tot 5 (ja). Voor alle boeren geldt natuurlijk dat zij alleen meewerken wanneer zij daarvoor een rechtvaardige vergoeding krijgen.

Om een indruk te krijgen zijn hieronder twee karakterschetsen weergegeven. De karakterschetsen dienden als inspiratiebron voor de spelers. De wil tot medewerking was willekeurig verdeeld over alle boeren op het speelbord.

Naam	Bereidheid tot medewerking	Oppervlakte bedrijf
Bos	1	120.5 ha
Rolbeschrijving		
Dhr. Bos heeft een gezond bedrijf. Hij is fel tegen de aanleg van een ecologische verbindingzone over zijn grond, omdat hij bang is dat het de groei van zijn bedrijf in de toekomst in de weg staat. Daarnaast is meneer Bos van mening dat er al genoeg natuur is in de provincie. Er hoeft echt niets meer bij, bovendien gaat het altijd ten koste van de agrarische gemeenschap. Een veel gehoorde uitspraak van hem: "Laat ze maar eens zo'n lelijk bedrijventerrein slopen voor natuurontwikkeling!!!"		

Naam	Bereidheid tot medewerking	Oppervlakte bedrijf
De Vries	4	79 ha
Rolbeschrijving		
Familie De Vries woont langs de Veilense Molenbeek net ten zuidwesten van Veilen. Uit de verhalen van de opa van mevrouw De Vries, Gerrit van der Wal (de vroegere eigenaar van het boerenbedrijf) stonden er voor de Tweede Wereldoorlog elzen en wilgen langs de beek en wemelde het er van de kikkers en kamsalamanders. Tegenwoordig is de beek een kale sloot met her en der nog een wilg of een els. De familie De Vries ziet graag de beek weer natuurlijker worden. Ook zien ze de voordelen van de verbindingzone en zouden tegen goede voorwaarden daar best aan mee willen werken. Ze willen wel langs de beek kunnen blijven wandelen en dat de kinderen erin kunnen blijven vissen in de zomer.		

9.3.3 Onverwachte gebeurtenissen

Om de spelsimulatie nieuwe impulsen mee te geven en om de werkelijkheid te simuleren zijn er twee onverwachte gebeurtenissen in het spel gebracht. Zij zijn bedoeld om spelers te laten focussen op een bepaalde probleemsituatie. In het spel wordt door de spelleiding op een voor de spelers onverwacht moment een onverwachte gebeurtenis geïntroduceerd. De eerste impuls is een bedreiging en vond plaats tijdens de tweede sessie. De tweede is een kans en vond plaats tijdens de derde sessie.

Tijdens de tweede sessie van het spel werden de spelers geconfronteerd met een uitbraak van mond-en klauwzeer in het zuidelijke deel van het projectgebied. Het had gevolgen voor de bereidheid tot samenwerking van de getroffen boeren. Deze daalde met een punt. In de Interactieve Uitvoering spelen werd het gebied voor een half uur in quarantaine gezet. De groepen mochten in deze periode geen maatregelen realiseren in het getroffen gebied. De traditionele groepen moesten in hun groep bespreken hoe ze met deze gebeurtenis om zouden gaan en wat dat betekende voor hun integrale plan.

Tijdens de laatste bijeenkomst, op het moment dat alle teams druk bezig zijn met het realiseren van maatregelen, werden de groepen dertig minuten voor het einde op de hoogte gesteld van het overlijden van de heer Bos. Hoewel een ernstige gebeurtenis, is dit een kans. De heer Bos was een van de grootste tegenstanders van de gebiedsontwikkeling en hij heeft geen opvolger. De gemeente heeft daarmee het eerste recht tot opkopen van de grond. De spelers kregen daardoor nieuwe opties: het niet aankopen van de grond, aankopen van de grond en het terrein gebruiken voor de realisatie van maatregelen, aankopen van de grond en het gebruiken voor kavelruil en grondcompensatie of een combinatie.

9.4 Gebiedsontwikkeling Veilen: processen en uitkomsten

De algemene opdracht van het spel is beleidsdoelstellingen om te zetten in projectresultaten: een nieuwe situatie die voldoet aan de normen en voorwaarden met betrekking tot woningbouw, natuurbescherming, waterkwantiteit en –kwaliteit, recreatie en landschappelijke kwaliteit. In het vervolg van deze paragraaf worden de processen beschreven en geanalyseerd.

9.4.1 De traditionele uitvoeringstrategie

Zes van de elf groepen speelden het traditionele seriële spel. Hieronder volgt per bijeenkomst een korte beschrijving van de opdracht en wat er in de groepen gebeurde.

Bijeenkomst 1: Het formuleren van een visie

De spelers ontvingen bij aanvang van het spel hun rol. De opdracht van de eerste bijeenkomst, fase 1, is het vormen van een visie voor het gebied Vaassen. De visie omvat de beleidsdoelen. Zij stelt het kader voor de doelstellingen in een nieuw ingericht landschap. De visie moet mensen in de volgende fasen enthousiasmeren om de doelen te realiseren. De visie geeft de richting aan. De visie is het product van de eerste bijeenkomst en het startpunt van de

tweede fase, de planvorming.

De eerste fase bevatte drie rollen: provincie, gemeente en waterschap. De meeste rollen werden gespeeld door 2 spelers. De spelers begonnen allemaal met het inlezen in hun rol en de specifieke informatie die erbij hoorde. Binnen de rollen begonnen de spelers te discussiëren over de rol en de informatie die zij hadden. De spelers die de gemeente speelden begonnen te praten over de te bouwen woonwijk, het bergingsgebied en recreatie. Ze bespraken deze zowel in termen van kwantiteit, locatie, oppervlak en kosten, als in termen van kwaliteit: "Het bergingsgebied moet dicht in de buurt van de nieuwe woonwijk komen, zodat het bewoners aantrekt om er te kunnen wandelen, dat is ook goed voor de woningmarkt."

Na het bediscussiëren en formuleren van de eigen visie op het gebied begonnen de verschillende rollen met elkaar in gesprek te gaan over elkaars visies voor het gebied Veilen. De spelers realiseerden zich nu dat ze verschillende doelstellingen en visies hadden voor het gebied. Dat sommige doelstelling met elkaar konden conflicteren, maar ook dat ze elkaar konden aanvullen. Deze gesprekken resulteerden in een verschuiving van het alleen maar rekening houden met de eigen problemen en doelstellingen naar het denken in meervoudig ruimtegebruik, zoals het combineren van natuur- en waterdoelen. Dit leidde ertoe dat de meeste rollen hun visie voor het gebied wijzigden en de visies van de andere spelers integreerden.

Bijeenkomst 2: Integrale planvorming

De groepen ontvingen de visies van een andere groep en verdeelden wederom de rollen onder de spelers. De groepen ontvingen hierbij een kaart van het gebied om de geplande maatregelen op te tekenen. Ze kregen daarnaast de opdracht een budget te maken voor de uitvoering van het project. De spelers kregen de opdracht om samen tot een oplossing te komen over de te realiseren maatregelen en wie wat betaalt. Aan het einde van de bijeenkomst moest de aangewezen projectleider het plan presenteren aan de bevolking. De overige studenten kregen op dat moment een rolbeschrijving van een boer en mochten op basis daarvan het plan van commentaar voorzien.

De groepen kregen de visie als uitgangspunt voor hun integrale gebiedsplan. In het begin praatten veel spelers nog met elkaar over de doelstellingen en over de visies die zij kregen. Opmerkelijk daarbij is dat vrijwel alle groepen hun eigen visie van de vorige bijeenkomst beter vinden dan degene die ze hebben ontvangen. Al snel gaat de discussie over de te realiseren maatregelen, over functiecombinaties en over wie welk deel betaalt van de maatregel wanneer functies worden gecombineerd. Elke groep combineert de waterbergingopgave van het waterschap met die van de gemeente en de spelers onderhandelen daarbij over de kostenverdeling.

In alle groepen lijkt er één rol de leiding te nemen in het planproces. Zo stelt in een groep het waterschap voor om in een bepaald gebied, zowel water-, natuur- als recreatiedoelen te combineren. Het gebied kan dan onderdeel worden van de ecologische verbindingzone. De provincie denkt hier echter dat het dan veel te duur wordt in plaats van dat het juist goedkoper is om doelstellingen te combineren. Ze gaan door met het zoeken naar consensus

om tot een integraal plan te komen. Het waterschap stelt hier voor dat iedereen zijn eigen doelen op de projectkaart tekent in plaats van er langer over te praten. Het helpt deze groep om tot een interactief ontwerp te komen.

In een andere groep ontstaat de projectleider niet, maar wordt die rol bewust toebedeeld aan de provincie, omdat die de hoogste overheid is. Zij leidt vervolgens de discussies en onderhandelingen tussen de verschillende deelnemers. Ze stuurt de groep naar een gezamenlijk compromis, ondersteund door alle rollen.

In de derde groep wordt het gesprek gevoerd vanuit een kostenperspectief. Zij komen niet gemakkelijk tot een gezamenlijk besluit over het integrale gebiedsplan. De provincie vraagt zich hier openlijk af of het plan, zoals het op dat moment voor hen ligt wel wordt ondersteund door de bevolking. Meteen begint de gemeente over het afkopen van de bevolking. Daarmee is de kous af. Ze praten over de kosten en komen moeizaam tot een besluit over de maatregelen om hun doelen te bereiken.

Drie kwartier voor het einde van de bijeenkomst worden de groepen geconfronteerd met de uitbraak van mond-en-klauwzeer ten zuiden van Veilen. Dit betekent dat de zuidelijke boeren in quarantaine worden gezet. De deelnemers wordt verteld dat deze boeren niet tevreden zijn over de rigoureuze aanpak van het Ministerie van Landbouw. Ze zijn boos en hun wil om nog met de overheid samen te werken is sterk verminderd.

De groepen starten met het bespreken en evalueren van de nieuwe situatie waarin het project zich bevindt. De groepen die een zuidvariant voor de ecologische verbindingzone hadden op dat moment wijzigen het allemaal in een noordvariant, zodat de MKZ-boeren in het vervolg worden ontweken.

Op het moment dat de sessie haar einde naderde en daarmee de deadline voor de oplevering van het plan, moesten de groepen tot besluiten komen en de maatregelen op de kaart tekenen. Spelers met een duidelijk beeld over het plan pakten hierbij de leidende rol op. Met goedkeuring van hun groep tekenden zij het integrale plan op de kaart.

De projectleiders moeten vervolgens het integrale plan presenteren aan de bevolking. De spelers wordt verteld dat ze allemaal bij elkaar zijn gekomen in de lokale voetbalkantine, waar het integrale gebiedsplan van de integrale projectgroep Veilen zal worden gepresenteerd. De verschillende projectleiders wordt gevraagd naar voren te komen en de andere spelers ontvangen nu karakterschetsen van de boeren uit het gebied. De boeren wordt gevraagd om vanuit hun nieuwe rol te reageren op de plannen. Met goede moed begint de eerste projectleider het plan te presenteren, maar al snel wordt deze onderbroken door de eerste boer die haar eigen mening geeft over het plan. Zij is niet blij dat de ecologische verbindingzone over haar bedrijf getekend is en laat weten niet mee te willen werken aan dit plan. Er ontstaat vervolgens een levendige discussie over het waarom van het plan. Wanneer de projectleider het zelf ook even niet meer weet kijkt hij vragend naar zijn collega's.

Bijeenkomst 3: Realisatie

De laatste opdracht klinkt simpel: Voer het plan uit. Wederom ontvingen de groepen de plannen van een andere groep. In enkele gevallen waren de plannen door de spelleiding

gereviseerd, omdat er rekenfouten in het budget waren geslopen. De plankaarten werden niet gewijzigd. De groepen werden nu verdeeld in overheid en bevolking. De taak van de overheid was om de grond aan te kopen die nodig is voor de uitvoering van het plan, waarbij ze het plan zo goed mogelijk dienen te volgen. Aan het eind van de bijeenkomst moesten de projectleiders het opgeleverde project presenteren en werd de oplevering vergeleken met het oorspronkelijke plan.

De spelers verdelen wederom de rollen binnen de groep. De spelers die het uitvoeringsteam speelden begonnen met het bestuderen van het plan. De boeren begonnen met het verdelen van de verschillende rollen en het bestuderen van de karakterschetsen. De boeren kregen daarnaast een kaart waarop met verschillende kleuren snel te zien is wat de verdeling van de wil om mee te werken was van de verschillende boeren. Een rood veld betekent absoluut niet, een groen betekent ja, mits rechtvaardige voorwaarden.

Opmerkelijk genoeg concludeert een overheidsspeler na het bestuderen van het plan: “Maar de maatregelen leiden tot het doel en het budget lijkt te kloppen, dus dan zijn we toch klaar?” De boeren in de groep laten hem meteen weten dat het niet zo eenvoudig zal zijn.

In een andere groep gaan de spelers de machtverhouding tussen de overheid en de boeren analyseren. Ze zoeken naar een route voor de ecologische verbindingzone die het minste weerstand oplevert. Het uitvoeringsteam realiseert zich dat wanneer ze de verbindingzone uit willen voeren zoals in het plan, dat dan sommige boeren op de route vrijwel zeker niet mee zullen werken.

De derde groep start enthousiast met de woorden: “Wij lossen dit wel even op!” Ze beginnen gelijk te onderhandelen met boer Visser over grondaankoop, want: “Boer Smit is sowieso de Sjaak.” Ze nemen aan dat zij het project snel kunnen realiseren wanneer ze een overeenkomst hebben met de familie Visser. De boerenspelers horen de gespeelde arrogantie van het uitvoeringsteam en laten weten dat ze niet zomaar mee zullen werken.

De groepen focussen zich op grondaankoop op het moment dat de laatste onverwachte gebeurtenis zich voordoet. De onderzoeksleiding stelt de groepen op de hoogte van het overlijden van de heer Bos en dat de gemeente het eerste recht heeft op aankoop van zijn grond: 120,5 hectare in totaal.

Binnen de uitvoeringsteams ontstaan meteen discussies over wat te doen met deze mogelijkheid. “Het is een te grote kans om te laten liggen.” “We moeten het kopen, maar hoe gaan we gebruiken?” In het projectteam van spel T1 leidt het ertoe dat ze de grond aankopen en deze gebruiken om te ruilen met boeren ter compensatie voor het verlies voor de aanleg van de verbindingzone. Ze geven echter veel meer grond dan dat ze krijgen voor de realisatie van de verbindingzone. Ze ruilen de volledige 120,5 hectare tegen 75 hectare. Dat komt overeen met 1,4 miljoen euro extra kosten.

De groep die dacht dat ze het wel even zouden uitvoeren hebben op het moment dat Bos komt te overlijden nog niets uitgevoerd. De grond die hiermee vrijkomt, is voor hen een geschenk uit de hemel. Nu hebben ze een middel in handen om mee te onderhandelen met de bewoners. Het uitvoeringsteam botst met de bevolking aangezien de provincie bereid is 10% boven de marktprijs te betalen voor grond ter realisatie van de verbindingzone. Het



Figuur 9.6: Plankaart en oplevering spel T6

waterschap is dat niet voor grond voor waterberging en verbreding van de Molenbeek. De boeren houden voet bij stuk en willen voor elk stuk grond 10% meer dan de gegeven marktwaarde. Omdat het waterberginggebied onderdeel uitmaakt van de verbingszone is het ook niet uit te leggen door het uitvoeringsteam. De boeren krijgen hun 10%. Dit overkomt ook een andere groep.

Alle groepen moeten hun eindresultaat presenteren aan het eind van de bijeenkomst. Ze hebben allemaal hun doelstellingen behaald. Op een groep na geven ze aan dat zonder de vrijgekomen grond van Bos het project niet volledig zou zijn uitgevoerd. De groep die aangaf de grond van Bos niet nodig te hebben gehad voor de realisatie heeft de grond ook daadwerkelijk niet opgekocht. Ze vertellen dat grond van Bos niet in hun projectgebied lag en ze het daarom niet nodig vonden om het op te kopen. Deze groep kocht echter wel alle grond voor 10% boven de marktwaarde. Alle groepen gaven aan dat de onderhandelingen voor de grondaankopen soms hard gespeeld werden. De meeste spelers dachten wel dat in werkelijkheid het spel nog harder wordt gespeeld.

9.4.2 De Interactieve Uitvoeringstrategie

In dit deel worden de opdrachten en verhalen van drie bijeenkomsten en bijbehorende fasen beschreven van de groepen die het Interactieve Uitvoeringsspel speelden.

Bijeenkomst 1: Het formuleren van een visie

De eerste bijeenkomst van het Interactieve Uitvoeringsspel was vergelijkbaar met de eerste bijeenkomst van het traditionele uitvoeringsspel. Met een verschil dat de spelers vanaf het eerste moment de opdracht meekregen om een gezamenlijke visie te formuleren.

De spelers vormden in totaal 5 groepen van 6 spelers (3 groepen in 2009 en 2 in 2010). Na het ontvangen van de instructies verdeelden de spelers de rollen over koppels. In alle

groepen gaan eerst de koppels zelf met elkaar in overleg wat hun rol en bijbehorende doelstellingen betekenen. Sommigen pakken al hun rekenmachine en beginnen te rekenen. Na het bestuderen van de rol en de bijbehorende informatie startten de koppels met elkaar de discussie over de te formuleren gebiedsvisie.

In de eerste groep (I1) vormen de verschillende rollen twee partijen, met het waterschap en de provincie aan de ene en de gemeente aan de andere kant. De eersten stellen een combinatie van natuur en water voor. De gemeente daarentegen vindt dat naar de kosten gekeken dient te worden en stelt voor om de waterberging te combineren met agrarisch gebruik. De groep vervolgt met een discussie over kosten van het project. Ook hier vinden het waterschap en de provincie elkaar en beginnen te overleggen en delen ideeën over mogelijke compensatie. De gemeente geeft nu al aan dat het geen zin heeft om verder met de provincie en het waterschap te praten, maar dat maakt niet uit, want de anderen staan niet in de weg om de eigen doelstellingen te bereiken. De provincie vraagt uiteindelijk nog of de anderen iets weten over problematische boeren in het gebied.

In een andere groep (I2) vormen het waterschap en de gemeente een coalitie. Zij stellen voor om de beide waterbergingsopgaven te realiseren in combinatie van agrarisch gebruik, omdat het de goedkopere oplossing is. De provincie kan in eerste instantie haar eigen doelen zelf oplossen. Na verdere discussie over de doelstellingen en de maatregelen besluit de groep om de wateropgaven te combineren met de verbindingzone en recreatiedoelstellingen.

Alle groepen combineren uiteindelijk in hun visie de verschillende functies in de ruimte en streven naar meervoudig ruimtegebruik ten behoeve van landelijke kwaliteit en kosten.

Bijeenkomst 2 & 3: Geïntegreerde planning en realisatie

De fasen van planning en realisatie waren geïntegreerd in de twee laatste bijeenkomsten, zoals ook bij interactieve uitvoering deze fasen parallel aan elkaar verlopen. De spelers mochten tegelijkertijd maatregelen uitvoeren en plannen maken voor verdere realisatie. De groepen werden verdeeld in overheid en bevolking.

De overheden hadden geen vooraf gesteld maximum budget, maar hadden wel de taak om de kosten bij te houden van de gerealiseerde maatregelen. Ze kregen de opdracht om de kosten zo laag mogelijk te houden, alleen te betalen voor eigen doelstellingen, behalve als het hun ook profijt zou opleveren. Tegelijkertijd moesten ze met elkaar en met de bevolking overleggen, onderhandelen over welke maatregelen waarom en waar werden gerealiseerd en welke overheid er voor zou betalen. Aan het einde van de laatste bijeenkomst moesten de projectleiders het opgeleverde resultaat presenteren.

Door uiteenlopende redenen waren er te weinig spelers om tijdens de tweede bijeenkomst met vijf groepen door te gaan. Er is gekozen om een spel te laten vervallen en de extra spelers bij twee andere spelen onder te brengen (speeljaar 2009). Dat was geen probleem, want de groepen ontvingen immers toch al de visies zoals opgesteld door een andere groep. De spelers verdeelden de rollen en bestudeerden de opdrachten en de karakterschetsen.

De spelers in spelen I2 splitsten zich op in het uitvoeringsteam en de bevolking, waarbij ze besloten weg van elkaar te gaan, zodat ze gesprekken konden voeren over de opdracht en de

uitvoeringstrategie zonder dat de andere partij mee kon luisteren. Op het moment dat het uitvoeringsteam het idee had dat het team wist wat het wilde in het gebied of een deelgebied nodigde het één boer uit of een klein groepje om mee te overleggen. Ze gingen dan rond de tafel zitten om hun ideeën en mogelijkheden te bespreken voor eventuele grondaankoop. Door de gesprekken met de boeren ontstond een beeld van welke boeren meer en welke minder gewillig waren om mee te werken aan hun plannen. Tijdens de tweede bijeenkomst werd het uitvoeringsteam verrast door de boeren met de mededeling dat de familie Visser het bedrijf van familie De Jong had overgenomen.

De andere groepen bleven gezamenlijk aan tafel zitten. In spel I3 bespraken ze meteen met de gehele groep welke maatregelen waar kunnen worden gerealiseerd. Ze waren gefocust op realisatie. Iedereen nam deel aan de discussie. Dat maakte het levendig, maar ook chaotisch. Het was soms onduidelijk wie welke rol speelde. Ze vonden met elkaar een snelle oplossing voor de realisatie van het retentieggebied op de grond van de familie Smit.

Na ongeveer een uur spelen tijdens de tweede bijeenkomst werden de groepen op de hoogte gebracht van de MKZ uitbraak. De zuidelijke boeren werden in quarantaine gezet en het komende half uur mog er niets gerealiseerd worden op hun terrein. Daarnaast werden de boeren geïnformeerd dat de welwillendheid van deze boeren om mee te werken met een punt zakte.

Aan het einde van de tweede sessie is er in spel I2 nog weinig gerealiseerd, maar ze hebben veel afspraken gemaakt met de verschillende boeren. Het uitvoeringsteam denkt een route voor de ecologische verbindingszone te weten die de minste weerstand zal opleveren voor de realisatie. In de spelen I3 en I6 is er al een retentieggebied gerealiseerd, maar beiden



Figuur 9.7: Spelers zijn aan het onderhandelen, ontwerpen en realiseren

stuiten aan het einde van de tweede bijeenkomst op de weerstand van de bevolking voor de ecologische verbindingzone. In spel 15 heeft het projectteam zich gefocust op de ecologische verbindingzone, de grond ervoor is aangekocht en is deels gerealiseerd.

Tijdens de derde bijeenkomst gaan de spelers na een korte discussie over de vorige bijeenkomst door met waar ze gebleven waren aan het eind van de tweede bijeenkomst. De groep die tijdens de tweede bijeenkomst nog weinig had gerealiseerd begint met het overleggen over wat was besloten en welke vragen nog openstaan. De gemeente begint het gesprek over het voorgestelde toeristische fietswandelpad en dat men dat erg belangrijk vindt. De boeren zijn niet enthousiast over dit idee en vragen welke baten er voor hen inzitten om de gemeente haar doel te laten realiseren. De gemeente wil geen duidelijk antwoord geven en zegt dat zij niets kan beloven. Het waterschap en de provincie houden zich buiten deze discussie. De gemeente stopt de discussie door te zeggen dat zij hoopt op beter tijden.

Na aanvang van de laatste bijeenkomst begint groep I3 meteen gesprekken met de bevolking over grondaankoop en compensatie voor het verbreden van de Molenbeek en de aanleg van een fietswandelpad erlangs.

Na ongeveer een half uur worden de groepen op de hoogte gebracht van het overlijden van dhr. Bos. In spel 12 is tot dan nog steeds weinig gerealiseerd, maar de spelers grijpen deze kans onmiddellijk. De boeren langs de Molenbeek worden gecompenseerd met grond van Bos en binnen een paar seconden heeft de beek natuurvriendelijke oevers en een toeristisch pad. Het projectteam had na alle onderhandelingen en gemaakte afspraken in eerste instantie het idee om de verbindingzone ten noorden te realiseren. Ze komen nu echter tot de conclusie dat met het wegvallen van de dwarsliggende Bos de zuidelijke variant minder weerstand kent dan de noordelijke. De groep toont adaptief gedrag door zich aan te passen aan de nieuwe situatie en in plaats van de noord- de zuidvariant te realiseren. De boeren worden gecompenseerd met grond van Bos. De nieuwe route is deels over de grond van de door MKZ getroffen boeren, maar met de compensatie lukt het de overheden om hun doelen hier te realiseren, ondanks dat de familie Brouwer toch nog bijna de hele boel blokkeerde.

Ook de andere groepen maken gebruik van de vrijgekomen grond van Bos. In spel 13 koopt de provincie in eerste instantie een deel van de grond van de gemeente. De provincie gebruikt de grond voor compensatie om de verbindingzone te realiseren. Ze realiseert een noordvariant, strak langs de randen van het speelveld. In overleg met de betrokken boeren realiseren ze een ruilverkaveling, zodat alle boeren na oplevering van het project een aaneengesloten stuk land bezitten. De overheid compenseert evenveel grond als nodig is voor de realisatie van het integrale gebiedsproject. Na oplevering van het project heeft de gemeente nog 72 hectare grond over van Bos. Ze geven tijdens de presentatie aan dat ze ervan overtuigd zijn dat ze het stuk grond snel kwijt zullen raken aan een boer die zijn bedrijf wil uitbreiden.

Aan het einde van de derde bijeenkomst presenteerden de verschillende groepen hun resultaten aan elkaar, zowel de traditionele als de interactieve uitvoeringsgroepen. Alle groepen hadden hun doelen gerealiseerd, maar ook hier merkten de spelers op dat zonder Bos het een stuk moeilijker en misschien zelfs onmogelijk was geweest. Alle groepen merkten

op dat de samenwerking tussen de boeren en de overheid soms heel goed verliep, maar ook soms heel moeizaam, met name voor de realisatie van de ecologische verbindingszone.

9.5 Vergelijking van de processen en uitkomsten

In deze paragraaf worden eerst de eigenschappen van de interactieprocessen in de verschillende spelen met elkaar vergeleken. Daarna worden de uitkomsten vergeleken en de kosten van de realisatie. De paragraaf eindigt met een vergelijking van hoe de groepen in de verschillende spelen omgingen met de onverwachte gebeurtenissen.

9.5.1 Eigenschappen van de interactieprocessen

De interactieprocessen in de verschillende spelen zijn geanalyseerd op de mate van participatie en de eigenschappen van de samenwerking. De mate van samenwerking is gebaseerd op de participatieladder van Edelenbos (2000), zoals weergegeven in Tabel 9.2 (van 0-niet interactief tot 5-meebeslissen). Het spel zelf bepaalt door de opdrachten en de opzet de mate van participatie. In de werkelijkheid worden dit soort kaders van wie wel en wie niet betrokken wordt bij het proces vaak ook vooraf gesteld, via stakeholderanalyses voor het formeren van een klankbordgroep. Tijdens het proces blijkt dan hoeveel de belanghebbenden daadwerkelijk bij het proces betrokken zijn geweest.

De scheidslijn tussen wie wel en niet betrokken wordt is belangrijk. Zo worden de eerste drie treden van de participatieladder als niet-interactieve en de laatste drie als interactieve bestuurstijlen beschouwd. Voor de deelnemers aan het proces zal dit inderdaad zo voelen, maar andere belanghebbenden kunnen de mate van participatie anders waarnemen.

In de traditionele spelen was het visie- en planproces interactief voor de deelnemers (meebeslissen, coproduceren). De bevolking was echter hier niet bij betrokken en werd alleen geïnformeerd nadat het plan was gevormd. De bevolking was buitengesloten van het interactieproces, maar dat betekent niet dat zij geen mening hebben over de problemen, doelstellingen en oplossingen. De niet-participatieve bevolking wordt tijdens de realisatie van het project automatisch tot participant. Grondeigenaren hebben ineens veel invloed op de uitkomst (slagen of falen) van het project. De verschillende deelnemers hebben een verschil in percepties over de inhoud en het verloop van het project, omdat ze wel of niet betrokken waren bij eerdere procesfasen (Boedeltje, 2005). Wanneer andere belanghebbenden dan de overheid proactief betrokken worden in een gezamenlijk besluitvormingsproces, dan kan het gehele proces interactief worden genoemd. Echter, in verschillende fasen of verschillende besluiten binnen een bepaalde fase kunnen andere stijlen van (interactieve) besluitvorming worden herkend. In Tabel 9.3 werden verschillende kenmerken van interactieprocessen weergegeven. Dat een bepaalde besluitvormingsstijl interactiever is dan een andere, betekent niet automatisch dat deze ook leidt tot meer coöperatief gedrag van de deelnemers. Naast hoe het proces organisatorisch is opgezet (bestuurstijl) wordt ook gekeken naar de karakteristieken van het proces: vechten (V), onderhandelen (O), samenwerken (S).

Tijdens alle fasen van het uitvoeringsproces konden de interactieprocessen tussen de deelnemers als interactief worden beschouwd. Dat heeft voornamelijk ook te maken met

de opdracht en de opzet van de spelsimulatie. De karakteristieken van het proces werden wel gevormd door de interacties tussen de spelers zelf. Tijdens het spelen van de simulatie toonden de deelnemers zowel gedrag van samenwerking en het zoeken naar consensus en creatieve oplossingen, maar dat gedrag kon zo overgaan in karakteristieken van vechten en het opkomen voor het eigenbelang. De voortgang van de interactieprocessen (in het bijzonder in de realisatiefase) kan beschreven worden als parallel geschakelde rondes van samenwerking, onderhandeling en vechten om tot consensus, deals en realisatie te komen. In de volgende tabellen worden de kenmerken van de verschillende fasen van de spelsimulaties uiteengezet voor de verschillende spelen. In de tabel corresponderen de cijfers met de cijfers van de participatieladder en de letters met de karakteristieken van het proces.

Het verschil tussen de traditionele processen en de Interactieve Uitvoeringprocessen is dat er weinig creativiteit meer was in de laatste bijeenkomst, ze moesten simpelweg het plan zo nauwkeurig mogelijk uitvoeren. Dat leidde tot interactieprocessen die veel meer gekenmerkt werden door onderhandeling en vechten: tot het onderhandelen over deals en het opkomen voor het eigen belang door het proces te blokkeren. De projectteams van het traditionele proces gaven minder ruimte aan de bevolking om mee te denken en te beslissen, wat bijdroeg aan het reactieve gedrag van de bevolking. In de Interactieve Uitvoering spelen was er wel ruimte voor de bevolking om mee te denken. Dit leidde in drie van de vier spelen (behalve I4) tot grondruil.

Omdat alle spelen uit een veelvoud van interactieprocessen bestonden worden alle elementen van samenwerken, onderhandelen en vechten in alle fasen herkend. Duidelijk was dat naarmate het belangrijker werd om een deal te sluiten voor de overheid de bevolking meer macht kreeg en haar eigenbelang het best kon uitspelen in het maken van goede deals.

Tabel 9.4: Eigenschappen en karakteristieken van de interactieprocessen van de traditionele spelen

		Spel					
		T1	T2	T3	T4	T5	T6
Bijeenkomst 1	Gemeente	4*	4	4	4	4	4
	Waterschap	S, O**	S, O	S, O	S, O	S, O	S, O
	Provincie						
	Bevolking	Geen rol	Geen rol	Geen rol	Geen rol	Geen rol	Geen rol
Bijeenkomst 2	Gemeente	5	5	5	5	5	5
	Waterschap	S, O	S, O	S, O	S, O	S, O	S, O
	Provincie						
	Bevolking	1	1	1	1	1	1
		V	V	V	V	V	V
Bijeenkomst 3	Gemeente	5	5	5	5	5	5
	Waterschap	O, V	O, V	O, V	O, V	O, V	O, V
	Provincie						
	Bevolking						

* De cijfers corresponderen met: Informeren (1); Raadplegen (2); Adviseren (3); Coproduceren (4); Meebeslissen (5)

** De letters corresponderen met: Vechten (V); Onderhandelen (O); Samenwerken (S)

Tabel 9.5: Eigenschappen en karakteristieken van de interactieprocessen van de traditionele spelen

		Spel				
		I1	I2	I3	I4	I5
Bijeenkomst 1	Gemeente	4*	4	4	4	4
	Waterschap	S, O **	S, O	S, O	S, O	S, O
	Provincie					
	Bevolking	Geen rol	Geen rol	Geen rol	Geen rol	Geen rol
Bijeenkomst 2	Gemeente		4	5	5	5
	Waterschap	-	S, O, V	S, O, V	S, O, V	S, O, V
	Provincie					
	Bevolking					
Bijeenkomst 3	Gemeente		5	5	5	5
	Waterschap	-	S, O, V	S, O, V	S, O, V	S, O, V
	Provincie					
	Bevolking					

* De cijfers corresponderen met: Informeren (1); Raadplegen (2); Adviseren (3); Coproduceren (4); Meebeslissen (5)

**De letters corresponderen met: Vechten (V); Onderhandelen (O); Samenwerken (S)

In de traditionele spelen was die dominante verhouding veel sterker, omdat de projectteams hun plan zo goed mogelijk moesten volgen tijdens de uitvoering.

9.5.2 Uitkomsten van de interactieprocessen

Naast de eigenschappen van de interactieprocessen zijn ook de uitkomsten van de verschillende spelen met elkaar vergeleken. De uitkomsten worden enerzijds beoordeeld op het innovatieve karakter van de uitkomst, anderzijds op de kosten van de realisatie ervan. Meervoudig ruimtegebruik is het resultaat van een proces van consensus en creativiteit. Het toont dat de spelers niet alleen gezocht hebben naar het realiseren van de eigen doelstellingen, maar dat ze hun eigen doelstellingen kunnen plaatsen binnen een groter perspectief en kunnen verbinden met andermans doelen. Aan de andere kant zijn functiecombinaties in dit spel ook een economische stimulans, omdat kosten kunnen worden gedeeld. Daarnaast is het echter soms ook een normatieve keuze van de deelnemers. Het waterschap en de gemeente kunnen kiezen voor retentie met een agrarische of een natuurbestemming. Het eerste is goedkoper dan het tweede en is waarschijnlijk eenvoudiger te realiseren in de omgeving. Het combineren van retentie met de ecologische verbindingzone is economisch aantrekkelijk voor alle overheden. Het is een keuze tussen pure functionaliteit van maatregelen in het landschap en het creëren van meerwaarde van het landschap. Dit laatste kan opgevat worden als subjectief. Een cultuurlandschap heeft uiteraard veel omgevingskwaliteiten en landschappelijke waarden die niet alleen door lokale bewoners worden gewaardeerd. Ook specifieke weidevogels horen bij cultuurlandschappen. Het onderscheid wordt gemaakt omdat agrarisch gebruik van het retentiegebied geen nieuwe dimensie of extra variatie geeft aan het landschap. Het blijft agrarisch gebied. Het creëren van een ecologische verbindingzone waar ook een retentiegebied wordt aangelegd dat eens in de zoveel tijd overstroomt resulteert in een grotere variatie van het landschap. Het creëert een extra

dimensie in het cultuurlandschap en tevens zorgt het voor een robuuste waterhuishouding ten behoeve van wonen en landbouw.

Het bereik van het verbinden van belangen (doelen) en meervoudig ruimtegebruik (maatregelen) is een belangrijke factor van de uitkomst, omdat het iets zegt over de meerwaarde van een gezamenlijk interactieproces. Het is daarnaast interessant om te zien of de probleemeigenaar (verschillend per doel) in staat is om zijn probleem en oplossing te verbinden met de problemen en oplossingen van andere deelnemers in het netwerk. Zeker

Tabel 9.6a: Scoretabel mate van innovatie op basis van meervoudig ruimtegebruik en aantal verantwoordelijke overheden

Spel	Gebied	Aantal functies van het gebied		Aantal betrokken overheden bij de realisatie		Score
		(Natuur, Water, Recreatie, Landbouw)		(Provincie, Waterschap, gemeente)		
T1	▪ EVZ met bergingsgebied (stedelijke en regionale wateropgave) met recreatievoorzieningen	4	N, W, R	3	P, W, G	12
	▪ Ecologisch ingerichte Molenbeek met fietswandelpad	3	N, W, R	2	W, G	6
Score: 18						
T2	▪ Ecologisch ingericht bergingsgebied (stedelijke en regionale wateropgave) met recreatievoorzieningen	4	N, W, R	2	W, G	8
	▪ Extra verbrede ecologisch ingerichte Molenbeek (regionale wateropgave) met fietswandelpad	4	N, W, R	2	W, G	8
Score: 16						
T3	▪ EVZ met bergingsgebied (stedelijke en regionale wateropgave)	3	N, W	3	P, W, G	9
	▪ EVZ en Ecologisch ingerichte Molenbeek met recreatievoorzieningen	3	N, W, R	3	P, W, G	9
Score: 18						
T4	▪ EVZ met bergingsgebied (stedelijke en regionale wateropgave)	3	N, W	3	P, W, G	9
	▪ Ecologisch ingerichte Molenbeek met fietswandelpad	3	N, W, R	2	W, G	6
Score: 15						
T5	▪ EVZ met bergingsgebied (stedelijke en regionale wateropgave)	3	N, W	3	P, W, G	9
	▪ Ecologisch ingerichte Molenbeek met fietswandelpad	3	N, W, R	2	W, G	6
Score: 15						
T6	▪ Ecologisch ingerichte Molenbeek met fietswandelpad	3	N, W, R	2	W, G	6
	▪ EVZ met recreatievoorzieningen	2	N, R	2	P, G	4
	▪ Agrarisch ingericht retentiegebied (stedelijke en regionale wateropgave)	3	W, L	2	W, G	6
Score: 16						

Tabel 9.6b: Scoretabel mate van innovatie op basis van meervoudig ruimtegebruik en aantal verantwoordelijke overheden

Spel	Gebied	Aantal functies van het gebied		Aantal betrokken overheden bij de realisatie		Score
		(Natuur, Water, Recreatie, Landbouw)		(Provincie, Waterschap, gemeente)		
I2	▪ Ecologisch ingericht bergingsgebied (stedelijke en regionale wateropgave)	3	N, W	2	W, G	6
	▪ Ecologisch ingerichte Molenbeek met fietswandelpad	2	W, R	2	W, G	4
	▪ EVZ en Ecologisch ingerichte Molenbeek	2	N, W	2	P, W	4
Score: 14						
I3	▪ Ecologisch ingericht bergingsgebied (stedelijke en regionale wateropgave)	3	N, W,	2	W, G	6
	▪ Ecologisch ingerichte Molenbeek met fietswandelpad	3	N, W, R	2	W, G	6
Score: 12						
I4	▪ Agrarisch ingericht retentiegebied (stedelijke en regionale wateropgave)	3	N, L	2	W, G	6
	▪ Extra verbrede ecologisch ingerichte Molenbeek (regionale wateropgave) met fietswandelpad	4	N, W, R	2	W, G	8
Score: 14						
I5	▪ EVZ met bergingsgebied (stedelijke en regionale wateropgave)	3	N, W, R	2	W, G	6
	▪ Ecologisch ingerichte Molenbeek met fietswandelpad	3	N, W,	2	W, G	6
Score: 12						

wanneer ze afhankelijk zijn van elkaars capaciteiten (middelen en macht) voor realisatie van win-winsituaties (Driessen, Glasbergen, & Verdaas, 2001).

Aan de uitkomsten van de verschillende spelen zijn punten gegeven voor de mate van innovativiteit. De score per gerealiseerde meervoudige ruimte is het product van het aantal functies en het aantal betrokken verantwoordelijke overheden. Betrokkenheid wordt bepaald doordat de overheid meebetaalt en het een direct eigenbelang behartigt. Vervolgens worden de scores bij elkaar opgeteld voor een eindscore, waardoor ook het zoeken naar meer gebieden om gezamenlijk maatregelen uit te voeren een bijdrage levert. Meer gebieden in de beschouwing betrekken, wijst immers op een creatieve zoektocht van de deelnemers binnen de omgeving.

Opmerkelijk is dat de scores van de traditionele spelen hoger zijn dan de Interactieve Uitvoering spelen. Over het algemeen hebben zij meer functies in de ruimte gecombineerd met medewerking van meer deelnemers. Geen enkele groep van de Interactieve Uitvoering spelen is het gelukt om gecombineerde doelen te bereiken met 3 overheden. *Three was a crowd*. Hoe meer belangen en belanghebbenden betrokken zijn bij de uitvoering van een proces, des te complexer wordt de realisatie. Alleen spel I2 heeft een combinatie van de

verbindingszone met waterberging, voor de andere groepen bleek het te lastig om dit zonder plan te realiseren. Ondanks dat er voorafgaand aan de simulatie geen verwachtingen waren opgesteld, is dit een onverwachte uitkomst van het spel.

9.5.3 De kosten van de realisatie

Door doelstellingen en functies te combineren was het mogelijk voor de groepen om kosten te besparen in de realisatie van de eigen doelstellingen.

De onderstaande tabel toont de realisatiekosten van individuele doelstellingen en maatregelen wanneer de deelnemers ze onafhankelijk van elkaar zouden uitvoeren.

De projectteams kunnen 3,16 miljoen euro besparen door de waterberging te realiseren in de ecologische verbindingszone. De individuele besparingen hangen dan af van de onderhandelingskwaliteiten van de deelnemers. In de Interactieve Uitvoering spelen en in spel T2 werd de waterberging niet gecombineerd met de verbindingszone. Het projectteam van spel I2 besloot deze combinatie niet te maken na het vrijkomen van de grond van Bos. Zij realiseerden zich dat er weinig weerstand was om de zuidvariant te realiseren, ondanks dat ze de waterberging al in het noorden hadden aangelegd. I3 en I5 waren niet in staat om het overzicht te houden in de complexiteit en zagen de relatief eenvoudige verbinding van de waterberging en de ecologische verbindingszone over het hoofd door alle interacties en maatregelen die ze wilden uitvoeren. Beide kozen voor de noordvariant en een ecologisch ingericht retentiegebied ten noorden van Veilen. Deze beide groepen kenmerkten zich door heel snel van start te gaan met de realisatie van de maatregelen. Zij hebben waarschijnlijk deze mogelijkheid over het hoofd gezien door deze haast. I4 ging daarentegen systematisch te werk, waarbij ze eerst de wateropgave realiseerden en pas daarna met de ecologische verbindingszone aan de gang gingen. Aangezien een agrarisch ingericht bergingsgebied goedkoper is dan een natuurlijk ingericht bergingsgebied kozen zij voor het laatste. Toen ze dat gerealiseerd hadden bleek dat ze daardoor de ecologische verbindingszone er niet

Tabel 9.7: Maatregelen en kosten per individuele deelnemer in simulatiespel

	Maatregel	Kosten
Provincie	Ecologische Verbindingszone Noord (ong. 144 ha) of	€ 8.760.000,-
	Ecologische Verbindingszone Zuid (ong. 146 ha)	€ 8.840.000,-
Waterschap	Agrarisch retentiegebied (20 ha) of	€ 1.508.000,-
	Ecologisch retentiegebied (20 ha)	€ 2.600.000,-
	Herstel Veilense Molenbeek (52.000,- / km; totaal 5,5 km)	€ 286.000,-
Gemeente	Agrarisch retentiegebied (12 ha) of	€ 904.800,-
	Ecologisch retentiegebied (12 ha)	€ 1.560.000,-
	Budget recreatie (voetpad, fietspad, picknickplaatsen)	€ 200.000,-

aan konden koppelen en die apart moesten aanleggen. Het uitvoeringsteam van spel T2 realiseerde het plan. In dit geval toonde het planningsteam van de tweede bijeenkomst weinig creativiteit in het combineren van functies.

De projectteams konden ook ongeveer 52 duizend euro besparen door de gehele lengte van de Molenbeek te combineren met de ecologische verbindingzone. Bij het slechts kruisen van de beek en verbindingzone was er geen sprake van functiecombinatie. Alleen wanneer een projectteam over een minimale lengte van een schakel van de verbindingzone (400 meter) werkzaamheden combineerde met verbreding en natuurlijke inrichting van de Molenbeek was er sprake van een functiecombinatie. Het projectteam van I2 was de enige die deze combinatie maakte, al was het maar 500 meter.

De projectteams creëren extra kosten door toe te geven in de onderhandelingen over grondaankoop met de boeren. De rolbeschrijving van de provincie bevat dat de provincie in het noodzakelijke geval 10% boven de marktwaarde van de grond (€30.000,-/ha) mag betalen. Alle grondaankoop gebeurt op basis van vrijwillige medewerking van de grondeigenaren. Het is aan de spelers om deze marge te gebruiken in hun onderhandelingen. De projectteams kunnen bij hun grondaankoop zowel stroken kopen voor realisatie als hele percelen om te gebruiken voor grondruil.

De Interactieve Uitvoeringsspelen hebben meer betaald voor de realisatie van het gehele project dan de traditionele spelen, omdat geen van allen een combinatie maakte van waterberging en de ecologische verbindingzone. Het is echter ook opmerkelijk dat de extra kosten van de projectteams in de traditionele spelen voortkomen uit onderhandeling met de bevolking. De bevolking hield hier voet bij stuk en eiste 10% boven de marktwaarde van de grond of extra grond ter compensatie. Men deed dit in alle gevallen wanneer het ging om de ecologische verbindingzone en in veel gevallen ook bij de verbreding van de Molenbeek. Om het project te kunnen realiseren moesten de projectteams wel toegeven. Op spel T1 na hebben de overheden in alle traditionele spelen 10% extra voor de grondprijs betaald. In spel T1 heeft de overheid echter meer grond gecompenseerd dan technisch nodig was voor de realisatie. Dat heeft nog betere deals voor de boeren opgeleverd en dus meer extra kosten voor het projectteam. Het uitvoeringsteam van spel T5 was genoodzaakt om voor de ecologische verbindingzone een andere, langere, route te realiseren dan in het plan was besloten. Aangezien de opdracht was om het plan zo exact mogelijk uit te voeren en de kortere route begroot was in het plan, worden dit in de traditionele uitvoeringstrategie als extra kosten meegenomen.

De extra kosten van het projectteam van spel I3 kwam voort uit adaptief gedrag. Het projectteam van spel I3 gebruikte de grond van Bos slim. Er werd een ruilverkaveling opgezet, zodat de betrokken boeren gecompenseerd werden met grond en een aaneengesloten bedrijfsoppervlak behielden. In werkelijkheid zou dat natuurlijk nog administratieve kosten met zich meebrengen en het zetten van piketpaaltjes en afrastering. Deze kosten zijn niet meegenomen in het spel. De extra kosten voor de overgebleven grond na de ruilverkaveling zijn op zich geen extra kosten, omdat deze grond in de praktijk weer zou kunnen worden verkocht of verpacht.

Het is opmerkelijk dat de boeren in de traditionele spelen betere of in elk geval hardere

Tabel 9.8: Extra kosten en oorzaken in de traditionele en interactieve spelen

Spel	Extra kosten en oorzaken
T1	<ul style="list-style-type: none"> Het volledige grondoppervlak (120 ha) van Bos was geruimd voor een kleiner oppervlak (75 ha) van verscheidene andere boeren ter compensatie voor de aanleg van de ecologische verbingszone. Extra kosten: $120 - 75 = 45$ ha ($\times \text{€}30.000,-$) = € 1.4 miljoen
T2	<ul style="list-style-type: none"> Geen combinatie van ecologische verbingszone en waterberging, bespaarde daarmee niet € 3,16 miljoen. Betaalde 10% extra (€ 3.000,-) voor grondaankoop voor ecologische verbingszone en verbreding Molenbeek Extra kosten: 145 ha ($\times \text{€}3.000,-$) = € 435.000,-
T3	<ul style="list-style-type: none"> Betaalde 10% extra voor grondaankoop ecologische verbingszone en kocht een nieuwe tractor voor familie De Graaf Extra kosten: 150 ha = € 450.000,- + tractor
T4	<ul style="list-style-type: none"> Betaalde 10% extra voor grondaankoop voor ecologische verbingszone en verbreding Molenbeek. Extra kosten: 135 ha ecologische verbingszone + 2,5 ha verbreding = € 405.000,- + € 7.500,- = € 412.500,-
T5	<ul style="list-style-type: none"> Betaalde 10% extra voor grondaankoop voor ecologische verbingszone + oorspronkelijke plan was 120 ha ecologische verbingszone, realisatie 141 ha. Extra kosten: 141 ha ($\times 10\%$) + 21 ha ecologische verbingszone (\times grondprijs + inrichting) = € 423.000,- + € 840.000,- = € 1.263.000,-
T6	<ul style="list-style-type: none"> Betaalde 10% extra voor grondaankoop voor ecologische verbingszone en verbreding Molenbeek en verhuisvergoeding voor Mulder en De Koning. Extra kosten: € 400.000 + € 7.500,- = € 407.500,-
I2	<ul style="list-style-type: none"> Adaptief gedrag leidde ertoe dat de ecologische verbingszone niet gecombineerd werd met de waterberging en bespaarde hiermee niet € 3,16 miljoen
I3	<ul style="list-style-type: none"> Geen combinatie van ecologische verbingszone en waterberging en bespaarde hiermee niet € 3,16 miljoen. Na ruilverkaveling blijft het projectteam zitten met 75 ha grond van Bos. Extra kosten: 75 ha $\times \text{€}30.000 = \text{€}2,3$ miljoen (deze grond zal verkocht worden aan een geïnteresseerde boer of investeerder)
I4	<ul style="list-style-type: none"> Geen combinatie van ecologische verbingszone en waterberging en bespaarde hiermee niet € 3,16 miljoen
I5	<ul style="list-style-type: none"> Geen combinatie van ecologische verbingszone en waterberging en bespaarde hiermee niet € 3,16 miljoen. Alleen 10% extra grondprijs aan De Graaf betaald. Extra kosten: 18 ha ($\times 10\%$) = €54.000,-

onderhandelaars waren dan de boeren in de Interactieve Uitvoeringspelen. In spel T2 en T3 ontvingen alle boeren 10% meer voor hun grond dan de marktwaarde. Andere boeren ontvingen veel meer land ter compensatie dan dat ze verloren door de realisatie van het project. Omdat de projectteams in de traditionele spelen het plan zo precies mogelijk moesten uitvoeren hadden de boeren hier een dominante machtspositie in de onderhandeling over de grondaankoop. Dominanter dan in de Interactieve Uitvoeringspelen, omdat deze projectteams konden zoeken naar andere mogelijke oplossingen.

9.5.4 Het omgaan met onverwachte gebeurtenissen

In het spel waren twee onverwachte gebeurtenissen verwerkt. De eerste onverwachte gebeurtenis was de uitbraak van de mond-en-klauwzeercrisis. De tweede het overliden

van dhr. Bos. Deze gebeurtenissen werden in het spel gebracht om de grilligheid en onvoorspelbaarheid van de werkelijkheid na te bootsen en als impuls voor de groepen om hun strategie te reflecteren en eventueel aan te passen aan de veranderde omgeving.

Mond-en-klauwzeercrisis

De uitbraak van mond-en-klauwzeer vond plaats tijdens de tweede bijeenkomst na een uur spelen.

In de traditionele spelen betekende dat de uitbraak gebeurde tijdens het planproces. Het effect van de MKZ-crisis was dat geen enkel projectteam de grond van de MKZ-slachtoffers (Ten Brink, De Wit en Brouwer) in hun plan opnamen voor de realisatie van ecologische verbindingzone. Ook tijdens de realisatie van het plan tijdens de laatste bijeenkomst zijn deze boeren vermeden voor de realisatie van de ecologische verbindingzone. Het verbreden van de Molenbeek tussen de gronden van De Wit en Brouwer werd wel in elk spel gerealiseerd.

De MKZ-crisis trof de Interactieve Uitvoeringspelen terwijl ze in interactie waren met de bevolking. Het gebied werd in quarantaine gezet en de projectteams konden er een half uur lang niets realiseren. Behalve voor het verbreden van de Molenbeek hebben de groepen van de spellen I3, I4 en I5 de getroffen boeren met rust gelaten, omdat ze een noordvariant realiseerden voor de ecologische verbindingzone. Alleen het projectteam van I2 durfde het aan om tijdens de laatste bijeenkomst met deze boeren in overleg te gaan voor grondaankoop voor het realiseren van de ecologische verbindingzone. Dit gebeurde pas na het overlijden van dhr. Bos. Na het overlijden van Bos reflecteerde het team opnieuw de situatie. Ze concludeerden dat de weerstand tegen een ecologische verbindingzone in het zuiden kleiner zou zijn dan in het noorden. In eerste instantie ontweken ook zij de getroffen boeren.

Op spel I2 na vermeden alle projectteams de MKZ-boeren en vermeden op deze manier weerstand tegen de realisatie. Voor het team van spel I2 was de realisatie in dit gebied slechts mogelijk door het overlijden van dhr. Bos.

Het overlijden van dhr. Bos

Dhr. Bos was de een van de grootste tegenstanders van de ontwikkeling van de ecologische verbindingzone en wilde totaal niet meewerken met de overheid om deze te realiseren. Zijn overlijden gaf de overheid de mogelijkheid aan de projectteams om hun projecten succesvol uit te kunnen voeren. De projectteams die gebruikmaakten van de vrijgekomen grond van Bos gaven aan dat zonder deze kans, het op zijn minst veel moeilijker was geweest om het project succesvol op te leveren voor de deadline. Het waren vooral de traditionele projectteams die geen gebruik maakten van de kans.

Het projectteam van spel T1 gebruikte de grond van Bos voor compensatie, maar het projectteam ruilde meer grond dan dat het zelf nodig had voor de realisatie. Het is niet verrassend dat dit de onderhandelingen voor de grondaankoop van de ecologische verbindingzone bevorderde. Het projectteam van T2 gebruikte alleen de grond van Bos waar ze de ecologische verbindingzone hadden gepland. Het overlijden van Bos kwam hen

goed uit, omdat hij de dwarsligger op het traject was. De projectteams van de spelen T3 en T4 maakten geen gebruik van de mogelijkheid om de grond van Bos te gebruiken voor compensatie. De projectteams meenden dat het voor hen niet nodig was om de vrijgekomen grond te gebruiken voor compensatie. Ze hadden er immers ook geen maatregelen gepland. T5 en T6 gebruikten het voor de resterende onderhandelingen over grondaankoop, maar koppelden hier allebei geen herverkaveling aan.

Het projectteam I2 reageerde adaptief op het overlijden van Bos. Waren ze eerst bezig met het overleggen over een noordvariant voor de ecologische verbindingszone, na het overlijden van Bos zagen ze de kans om een zuidvariant aan te leggen. Een deel van de grond van Bos werd gebruikt voor de realisatie van de ecologische verbindingszone. De rest werd gebruikt om Brouwer te compenseren voor de ecologische verbindingszone en de verbreding van de Molenbeek. Het maakte het daarnaast mogelijk om grond aan andere boeren te compenseren, zodat extra ruimte langs de Molenbeek gecreëerd kon worden voor het fietswandelpad. Het projectteam van spel I3 gebruikte de grond van Bos om een herverkavelingsproject op te zetten, zodat er ruimte ontstond om de ecologische verbindingszone aan te leggen en boeren gecompenseerd konden worden met grond. Ze gebruikten het verstandig en na oplevering van het project hadden ze nog grond over om eventueel te verkopen of verpachten in de toekomst. Ook het projectteam van spel I5 gebruikte een deel van de grond om het te gebruiken voor compensatie voor de aanleg van de ecologische verbindingszone. Het projectteam van I4 was al ver gevorderd met het realiseren van het project op het moment dat dhr. Bos kwam te overlijden. Zij vonden het daarom niet nodig om gebruik te maken van de grond.

Het kan geconcludeerd worden dat de projectteams in de traditionele spelen minder creatief gebruik hebben gemaakt van de geboden kans. Ze hebben niet of nauwelijks hun strategie aangepast aan de nieuwe situatie. Aangezien de relatie tussen de projectteams en de bevolking al bestond uit onderhandelen en vechten is het niet verrassend dat door deze kans een creatief samenwerkingsproces zou ontstaan. In de Interactieve Uitvoeringspelen reageerde het projectteam I2 adaptief op de nieuwe situatie en wijzigde zijn oorspronkelijke oplossingsrichting. Het projectteam van spel I3 realiseerde een herverkavelingsproject met behulp van de vrijgekomen grond en kon zo in samenwerking met de bevolking een creatieve manier vinden om ruimte te creëren voor de aanleg van de ecologische verbindingszone. Het projectteam in spel I5 was minder creatief en het team in I4 gebruikte de grond niet, omdat ze de ecologische verbindingszone al hadden gerealiseerd.

9.6 Leerelementen voor de toepassing van het concept Interactieve Uitvoering

Evenals in de voorgaande hoofdstukken kunnen er leerelementen gehaald worden uit dit quasi-experiment voor de toepassing van Interactieve Uitvoering. In de spelen vonden vergelijkbare sociale interactieprocessen plaats als in de werkelijkheid. De mate van complexiteit was wel lager dan in werkelijkheid. Ook de tijdsdimensie is verschillend. Immers alles vond plaats in een veel kortere tijd en de mensen hadden minder “tijd om te leren”, wat juist een van de wezenlijke voordelen van Interactieve Uitvoering zou zijn.

Niettemin waren er enkele opvallende leerelementen:

1. De traditionele aanpak leidde tot meer innovatieve oplossingen (gecombineerde doelen) dan de interactieve aanpak. Naarmate meer belangen en belanghebbenden betrokken zijn, wordt de complexiteit hoger, en wordt blijkbaar gezocht naar minder integrale oplossingen (complexiteitsreductie), althans in deze setting van zeer hoge tijdsdruk. Een gedragen gezamenlijke visie zou een bijdrage hebben kunnen leveren, maar deze was niet aanwezig. Dit wordt ondersteund door de waarneming dat bij de traditionele aanpak de meeste creativiteit zat in de planfase. Deze zou in de Interactieve Uitvoeringsprojecten in de gecombineerde plan- en realisatie plaats hebben moeten vinden, maar ging daar in de haast verloren. Wellicht is IU als uitvoeringsstrategie minder geschikt als de tijdsdruk te hoog is voor een gezamenlijk leerproces.
2. Binnen een complex netwerk van verschillende belanghebbenden blijkt het zonder plan lastig te zijn om tot innovatieve oplossingen te komen. In de interactieve spelen werden voornamelijk oplossingen gerealiseerd door twee belanghebbenden (zoals gemeente en provincie). Opnieuw kan de hoge tijdsdruk in de simulatie ten opzichte van de realiteit hier een interveniërende variabele zijn geweest. De beperkt beschikbare tijd kan er ook de oorzaak van zijn dat sommige kansrijke combinaties niet zijn opgemerkt. Bij meer tijd zou dat vermoedelijk wel gebeuren.
3. De traditionele strategie kende in de uitvoeringsfase meer obstructie.
4. Het zo exact mogelijk proberen uit te voeren van een plan beperkt de bewegingsvrijheid in de realisatiefase.
5. In de traditionele aanpak bleken de grondeigenaren hardere onderhandelaars. Vermoedelijk omdat de projectleider minder mogelijkheden tot alternatieve oplossingen had dan in de situatie van de interactieve aanpak en mogelijk omdat zij geen enkele binding met het project hebben opgebouwd.
6. Bij het ontstaan van nieuwe (onverwachte) situaties werden kansen in de interactieve spelen eerder benut dan in de traditionele. In de traditionele aanpak bleek weinig animo om de strategie aan te passen aan een nieuwe situatie.

9.7 Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk behandelde de spelsimulatie Veilen. Het vergeleek de traditionele seriële uitvoeringstrategie met de parallelle uitvoeringstrategie van Interactieve Uitvoering. In de simulatie zijn de twee modellen van uitvoering gesimplificeerd. De traditionele spelen kenden hierdoor een stapsgewijze opzet, met duidelijke opdrachten. De Interactieve Uitvoering spelen kregen hierdoor een heel open karakter. Uiteindelijk zijn er zes traditionele en vier Interactieve Uitvoering spelen opgeleverd. Tabel 9.9 geeft een overzicht van de uitkomsten van de spelsimulatie.

Uit de analyse leren we dat bij het gebruik van de traditionele uitvoeringstrategie de deelnemers tot meer innovatieve uitkomsten (meervoudig ruimtegebruik en het maken van functiecombinaties) komen dan bij het gebruik van de Interactieve Uitvoeringstrategie,

Tabel 9.9: Overzicht uitkomsten spelsimulatie

Traditionele Uitvoering	Interactieve Uitvoering
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer innovatieve plannen en output 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minder innovatieve output
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hogere kosten voortkomend uit onderhandelingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hogere kosten voortkomend uit minder innovatieve output en adaptief gedrag
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer kenmerken van conflict tijdens de realisatie van het project 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer kenmerken van coöperatie tijdens realisatie van het project
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer bevelende overheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer lerende overheid
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Negeren van en confrontatie met weerstand 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Route van minste weerstand
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer reactieve houding doelgroep 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer actieve houding doelgroep

althans in deze simulatie waarin de tijdsdruk te hoog was om ook gezamenlijke leerprocessen tot hun recht te laten komen. De traditionele strategie kent daarentegen meer obstructie tijdens de realisatiefase. Door het meervoudig ruimtegebruik zijn de uitkomsten van het traditionele proces goedkoper, maar hebben allemaal te maken met extra kosten boven het geplande budget. De opdracht om het plan zo exact mogelijk uit te voeren zorgde voor een meer dominante machtspositie van boeren bij de grondaankoop in de traditionele spelen. Dat resulteerde in extra kosten voor de grondverwerving. De meeste creativiteit in het traditionele proces zit in de (interactieve en integrale) planfase. De opzet van het uitvoeringsproces zorgt ervoor dat er weinig ruimte overblijft voor creativiteit in de realisatiefase. Dit draagt bij aan het vecht- en onderhandelkarakter van deze fase in het traditionele proces. De spelers in het spel werd gevraagd om redelijkerwijs mee te werken, maar ze gaven toe dat wanneer de bevolking het spel harder had gespeeld, dan waren de doelstellingen in het project niet volledig gerealiseerd. Het zo exact mogelijk proberen uit te voeren van een plan beperkt de bewegingsvrijheid in de realisatiefase en dus de kansen van slagen. Het creëert daarnaast een verticale hiërarchie tussen de overheid die haar ideeën op de ‘maakbare’ omgeving wil uitoefenen.

De Interactieve Uitvoering spelen tonen veel meer elementen van samenwerking en creativiteit met de bevolking. De projectteams zijn daardoor beter in staat om te reageren op de veranderende en heterogene omgeving. Ze kunnen routes zoeken van de minste weerstand. In samenwerking met de bevolking kunnen oplossingen worden gerealiseerd. Deze oplossingen zijn minder innovatief dan in het traditionele proces. Hoe meer belangen en doelen betrokken in het proces des te complexer wordt het om een gezamenlijke oplossing te vinden. Het is onder de hoge tijdsdruk van onze simulatie onmogelijk om dit zonder enige vorm van planning en coördinatie te doen. Voor gezamenlijke leerprocessen ontbreekt immers de tijd. De simulatie heeft dan ook de essentiële functie van zulke leerprocessen voor de goede werking van Interactieve Uitvoering getoond. De meervoudige oplossingen in het spel waren in de interactieve spelen alleen op basis van bilaterale afspraken tussen verantwoordelijke overheden. Het resulteert ook in minder conflict en minder extra kosten die betrekking hebben op een onderschikte machtsverhouding in de grondaankoop. De uitvoeringstrategie leidt tot meer horizontale verhoudingen tussen de overheid en bevolking waardoor oplossingen vanuit het veld ontstaan, zonder te vergeten dat de doelstellingen wel

degelijk van bovenaf komen.

De leerelementen uit de spelsimulatie zijn alleen van waarde wanneer de simulatie een goed model is van de werkelijkheid die nagebootst werd. Het is de vraag of de tijdschaal (3 keer 2 uur) de processen niet teveel beïnvloedde. In werkelijkheid kunnen Interactieve Uitvoeringsprocessen meer tijd krijgen om te leren. De vakkundigheid van de professionals in het veld, hun ervaring, zal er daarnaast ook toe leiden dat creatieve meervoudige oplossingen minder snel over het hoofd worden gezien. Op basis van de validiteitprincipes die beschreven zijn in paragraaf 5.4 van spelsimulaties (Peters, Vissers, & Heijne, 1998; Raser, 1969) kan er gesteld worden dat deze spelsimulatie voldoet aan die criteria. Met tijden schaalbeperkingen in het achterhoofd houdend zijn de leerelementen uit de simulatie waardevol voor het onderzoek naar de toepassing van Interactieve Uitvoering. Aan de andere kant legt de beperkende tijdsduur ook het gevaar bloot van tijdsdruk bij het werken volgens Interactieve Uitvoering.

De kracht van het traditionele proces is dat er veel creativiteit in de planfase zit en dat het leidt tot innovatieve plannen. Het botst echter van nature op de omgeving tijdens de realisatie. De kracht van Interactieve Uitvoering is de ruimte en het adaptieve vermogen die projectteams krijgen om de doelstellingen te realiseren in het veld. Echter, zonder plan en voldoende tijd voor gemeenschappelijke leerprocessen blijkt het lastig om binnen een complex netwerk van verschillende belanghebbenden tot innovatieve oplossingen te komen. De overmaat aan complexiteit, die moeilijk te hanteren is, leidt tot verwarring. Complexiteitsreductie is dan het gevolg; simpelere oplossingen met minder belanghebbenden, in zekere zin het tegendeel van wat Interactieve Uitvoering beoogde. De oplossing heeft daarentegen wel draagvlak in de omgeving. Dit laat zien dat er een gevaar schuilt bij het werken volgens Interactieve Uitvoering dat er te veel naar consensus gezocht wordt en naar routes van minste weerstand en te weinig naar inhoudelijke innovatieve oplossingen, waardoor kansen juist gemist worden (vooral bij tijdsdruk).

In dit spel werden beide uitvoeringsstrategieën als twee extremen tegenover elkaar gezet, de traditionele puur serieel en de interactieve puur parallel. In de praktijk blijkt dat de mate van parallel schakelen beperkt wordt door procedures. De andere twee elementen van Interactieve Uitvoering draaien juist om het vinden van een balans. Een balans tussen openhouden en vastleggen en het accepteren van een mate van onzekerheden. De traditionele strategie neigt ook in de praktijk altijd naar het extreme model; serieel, gericht op vastleggen en een beperkte acceptatie van onzekerheden. Wanneer Interactieve Uitvoering wordt gebruikt als strategie betekent dat er vanuit een leerproces gezocht wordt naar een weloverwogen balans in de drie elementen. Deze balans is afhankelijk van de context, maar de uitvoerder durft meer onzekerheden te accepteren en een meer open proces te creëren. Uit het spel blijkt de invloed van tijd als beperkende factor voor het leerproces in Interactieve Uitvoering. De tijdsdruk had een negatieve invloed op de kwaliteit van de uitkomsten. In de praktijk is het de kunst om verschillende (deel)processen de tijd te geven die ze nodig hebben zonder dat het leidt tot een besluiteloos (voortkabbelend) leerproces of een proces waarin het streven naar consensus belangrijker wordt dan de kwaliteit van de uitkomst. Voortgang wordt bepaald door besluitmomenten.

Dit hoofdstuk toonde dat plannen voor realisatie belangrijk zijn, maar dat deze plannen het verdere proces niet in een keurslijf moeten persen. Ruimte tijdens de realisatie is belangrijk om in het veld maatregelen te realiseren en kansen te kunnen grijpen wanneer die zich voordoen, maar er moet voor gewaakt worden dat deze ruimte niet ten koste gaat van de inhoud en dat het leidt tot slappe compromissen. Uit zowel de spelsimulatie als de voorgaande casussen blijkt dat de uitvoerder rekening moet houden met verscheidene aandachtspunten om weloverwogen Interactieve Uitvoering toe te passen in de praktijk.

Deel 3

Synthese en Conclusies

10

Synthese en reflectie

“De weg omhoog en de weg omlaag is één en dezelfde weg”

Heraclitus
(Grieks filosoof, ± 540-480 v. Chr.)

10.1 Inleiding

De quote op de titelpagina is een klassieke synthese. In twee ogenschijnlijke tegenstellingen zit eenheid en meerwaarde. De meerwaarde van de weg zit in de synthese. Men kan omhoog gaan op de weg omlaag en andersom.

In de voorgaande hoofdstukken werden lessen geleerd van:

1. een traditionele aanpak die veranderde in een aanpak met veel kenmerken van Interactieve Uitvoering (Eperbeken);
2. een succesvolle poging tot Interactieve Uitvoering (Vaassense Beken);
3. een mislukte poging tot Interactieve Uitvoering (Collendoorn); en
4. een spelsimulatie waarin de traditionele aanpak werd vergeleken met een interactieve aanpak (Veilen).

Vanuit het hele spectrum van mate van succes en van mate van toepassen van Interactieve Uitvoering, kunnen lessen worden geleerd die bijdragen aan het toepassen van het concept Interactieve Uitvoering in de praktijk.

In paragraaf 10.2 volgen uit een synthese van de leerelementen van de voorgaande hoofdstukken vijftien aandachtspunten voor de toepassing van Interactieve Uitvoering in de praktijk. Gebaseerd op de analyses vormt dit een praktisch deel.

De waarde van de resultaten kan slechts beoordeeld worden op basis van de kwaliteit van het onderzoek. In paragraaf 10.3 wordt een reflectie gegeven op de onderzoeksmethode en specifiek de Contextuele Interactietheorie zoals deze werd gebruikt voor de analyse van de casussen (paragraaf 10.3.1). Dit is een theoretisch deel. Dit gaat door in paragraaf 10.3.2 met de bijdrage van dit onderzoek aan de doorontwikkeling van de Contextuele Interactietheorie.

In paragraaf 10.3.3 worden vervolgens een aantal ideeën geschetst op basis van de elementen van de Contextuele Interactietheorie die de aanpak van Interactieve Uitvoering in de praktijk kunnen ondersteunen.

Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting en conclusies (paragraaf 10.4). In deze paragraaf worden conclusies getrokken uit zowel de synthese als de reflectie voor het toepassen van Interactieve Uitvoering in de praktijk

10.2 Synthese

In de bestudeerde casussen en de spelsimulatie werden zowel elementen van de traditionele aanpak als van Interactieve Uitvoering waargenomen. Bij de casus Eperbeken was vanwege externe omstandigheden sprake van een overgang van een seriële aanpak naar een interactieve. De casus Vaassense Beken was een kenmerkend voorbeeld van Interactieve Uitvoering. In Collendoorn werd de methode Interactieve Uitvoering ingebracht om een vastgelopen proces opnieuw op gang te helpen, dit was echter niet succesvol. Deze casussen werden met behulp van de Contextuele Interactietheorie geanalyseerd, waaruit leerelementen van de casussen volgden. In het simulatiespel Veilen werden beide uitvoeringsstrategieën toegepast en onderling vergeleken. Ook hieruit werden leerelementen gehaald. In paragraaf 10.3 zal

gereflecteerd worden op het gebruik van de Contextuele Interactietheorie.

De casus Eperbeken toonde aan dat in een complexe situatie de seriële aanpak tot belangrijke vertragingen kan leiden. Vooral in de overgang van planvorming naar realisatie werden essentiële blokkades ontmoet (bezwaar- en beroepsprocedures, en externe omstandigheden die de complexiteit nog verder verhoogden). De methodiek Interactieve Uitvoering geeft geen garantie voor succes, zoals de casus Collendoorn liet zien. Zelfs niet wanneer er een deskundig bureau op het gebied van Interactieve Uitvoering wordt ingeschakeld. Uitvoeringsprocessen zijn complex; er spelen vele zaken tegelijkertijd. Juist de casus Vaassense Beken, waar Interactieve Uitvoering succesvol werd toegepast, toont aan hoe zorgvuldig projectleiders moeten omgaan met verschillende belanghebbenden en ontwikkelingen op diverse niveaus.

Naarmate de complexiteit toeneemt, met name vanwege een groter aantal betrokken actoren met divergerende percepties, belangen en hulpbronnen, wordt de uitkomst van het proces sterker bepaald door het verloop van en wisselwerking binnen sociale interactieprocessen. Uit de analyses werden per casus een aantal leerelementen verkregen. De casus Collendoorn, waar Interactieve Uitvoering door allerlei oorzaken niet tot ontwikkeling kwam, was daarbij voor de analyse en het verkrijgen van leerelementen minstens zo belangrijk als de casus Vaassense Beken. De variatie in omstandigheden, obstakels, succes en teleurstelling maken deze casussen geschikt voor het verkrijgen van meer inzicht in succesfactoren en zaken die voor het toepassen van Interactieve Uitvoering bijzondere aandacht verdienen. De synthese van de uitkomsten van elk van de casussen is het onderwerp van deze paragraaf, met als doel deze aandachtspunten scherper te krijgen.

De synthese van leerelementen levert 15 verschillende aandachtspunten. Deze aandachtspunten overlappen elkaar, maar deze worden onafhankelijk genoemd om het belang van het specifieke punt te benadrukken. Deze aandachtspunten zijn niet allemaal van dezelfde orde. Sommige aandachtspunten hebben meer betrekking op de rol van de projectleider en andere meer op het waterschap als organisatie en weer andere op alle actoren in het uitvoeringsnetwerk. Met behulp van een of meerdere voorbeelden uit de onderzochte casussen wordt er vanuit de elementen van de Contextuele Interactietheorie op de aandachtspunten gereflecteerd in de opvolgende tekstboxen.

1. De mate van complexiteit

Maak voordat er aan een project wordt begonnen een inschatting van de mate van complexiteit van het project. Bij complexiteit wordt daarbij vooral gedacht aan de verwachte sociale interactieprocessen, die nodig zijn om tot een werkelijke uitvoering te komen. Elementen van de Contextuele Interactietheorie (motivaties, percepties, capaciteit en macht, en contextuele factoren) kunnen daarbij behulpzaam zijn. Op grond daarvan kan gekozen worden voor een meer seriële aanpak of een aanpak volgens de methodiek van Interactieve Uitvoering. De werkelijkheid zal vaak een mengvorm zijn.

Bij een laag complexiteitsniveau heeft de seriële aanpak vanzelfsprekend de voorkeur. Het toepassen van Interactieve Uitvoering zou waarschijnlijk tot onnodig overleg leiden.

Bij alle onderzochte casussen was er sprake van een hoge mate van complexiteit, vooral door de aanwezigheid van vele elementen van de governancecontext (onder andere: meerdere niveaus, actoren, doelen en sectoren). Bij de Eperbeken was men zich dit in het begin niet bewust. Deze perceptie zorgde ervoor dat het waterschap dacht haar eigen doelen rechttoe rechtaan te kunnen uitvoeren. Het stuitte echter op andere belanghebbenden met meer macht in het governance-netwerk. In een laat stadium werd, onder druk van externe omstandigheden, overgestapt naar een vorm van Interactieve Uitvoering.

2. De projectleider

Van de projectleider wordt veel gevraagd. Hij/zij dient te beschikken over een hoge eigen motivatie en overtuiging om met het concept Interactieve Uitvoering te gaan werken. Hij/zij dient vertrouwen te hebben bij het bestuur, binnen de eigen organisatie, bij andere relevante organisaties en bij belanghebbenden. Het verbinden van actoren en het creëren van een lerend en werkend netwerk vraagt om bewuste netwerkmanagementactiviteiten.

De aandachtspunten en werkwijze van de projectleider zijn uitgebreid geanalyseerd bij de casus Vaassense Beken. De projectleider betrok heel bewust de provincie en de bewoners al vroeg in het project. Vanzelfsprekend geeft een projectleider met deze eigenschappen nog geen garantie op succes. Immers ook tal van externe factoren, zoals we in de volgende punten zullen zien, spelen hierbij een rol.

3. Het verloop van de beginfase

Een goed begin is het halve werk. Het verloop van de beginfase speelt een cruciale rol. Het is belangrijk om een inventarisatie te maken van alle belanghebbende actoren en om bewust te zijn van verschillen in percepties. De beginfase vormt voor een belangrijk deel de context voor het verdere verloop van het proces.

Bij de Eperbeken werd er geconstateerd dat de deelnemers tijdens de beginfase (van het seriële proces) grote verschillen in percepties van belanghebbende partijen niet onderkenden. Het project had daarmee een hogere complexiteit dan de uitvoerder van het project veronderstelde. De onderschatting van de complexiteit maakte blokkades op weg naar de uitvoering onvermijdelijk.

Bij Collendoorn was het werken volgens het concept Interactieve Uitvoering in eerste instantie een binnen het waterschap uitgewerkt voorstel. Werkelijke interactie tussen waterschap en gemeente heeft daarover in de opstartfase niet bestaan. Het waterschap had een duidelijke doelstelling, terwijl die bij de gemeente niet expliciet aanwezig was, ondanks dat het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige duurzame woonwijk en het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit hoog in het vaandel stonden. Het gebrek aan transparantie en onvoldoende interacties tussen beide hoofdrolspelers in de beginfase had een grote invloed op het verdere verloop van het proces.

4. Gezamenlijk gedragen visie

Begin met het opstellen van een gezamenlijke visie. Het beschikken over een gezamenlijk gedragen visie is essentieel voor het slagen van een project volgens de methode Interactieve Uitvoering. Deze zal al in een vroeg stadium beschikbaar moeten zijn en een product moeten zijn van een gezamenlijk proces. Het ontbreken daarvan leidt tot een te hoge mate van complexiteit, waardoor het project moeilijk beheersbaar wordt. Een heldere breed gedragen visie draagt bij aan de efficiëntie van het uitvoeringsproces.

Bij de casus Collendoorn bleek een gezamenlijke visie in het interactieve proces niet te bestaan, waardoor oplossingen werden voorgesteld, die vervolgens op onvoldoende politiek/bestuurlijk draagvlak konden rekenen. Daardoor was er geen politieke wil om capaciteit beschikbaar te stellen voor een gezamenlijk gebiedsproces.

Ook bij de casus Eperbeken was dat in de eerste fase onvoldoende het geval. Bij de Vaassense Beken was dit vastgelegd in het Raamplan, waarin de randvoorwaarden voor het uitvoeringsproces waren uitgewerkt. Ook in het simulatiespel Veilen bleek het ontbreken hiervan tot minder innovatieve oplossingen te leiden, omdat de spelers zelf tot complexiteitsreductie overgingen door minder integrale oplossingen te kiezen.

5. Onderlinge afhankelijkheid

Bij de uitvoering van integrale waterprojecten is het waterschap veelal afhankelijk van anderen om de eigen doelen te realiseren. Men is zich daar meestal wel van bewust, maar gaat evengoed aan de slag totdat die afhankelijkheid duidelijk wordt. Het bewustzijn hiervan is erg belangrijk want door middel van elkaars doelen te koppelen kan samenwerking meerwaarde bieden voor meerdere partijen. Door het koppelen van de eigen doelen aan andermans doelen ontstaat echter wel extra onderlinge afhankelijkheid. Met name in gebiedsontwikkelingen worden verschillende doelen met elkaar gekoppeld (natuur,

landbouw, recreatie) om maatschappelijke meerwaarde te creëren. Ondanks dat het soms lijkt dat de schaarse ruimte dwingt tot het koppelen van doelen, is dit een subjectieve keuze van de betrokken deelnemers. Zij kunnen nog steeds relatief onafhankelijk van elkaar hun eigen projecten uitvoeren. Het koppelen van doelen in één project heeft invloed op de onderlinge afhankelijkheid van de deelnemers voor de realisatie. Meerdere partijen zijn afhankelijk van elkaar om het gezamenlijke project (en de eigen doelstellingen erbinnen) te laten slagen. Belangrijk voor het slagen van een aanpak volgens de methodiek van Interactieve Uitvoering is het gedeelde bewustzijn van de meerwaarde van samenwerking. Het proces wordt hierdoor complexer, maar ook innovatiever.

In de laatste interactieve fase van het project Eperbeken bleken veel grondeigenaren mee te willen werken aan de realisatie van het beekherstelproject, omdat zij zich toen hiervan bewust werden. De perceptie dat het anders te laat zou zijn, zorgde voor de motivatie om grond te willen verkopen voor de ontwikkeling van het beekherstelproject. Dit besef veranderde de context en de medewerking was daardoor groter dan verwacht.

Vaak is men zich wel bewust van onderlinge afhankelijkheid voor het realiseren van de eigen doelen. Onderlinge afhankelijkheid die voortkomt uit het streven naar een gezamenlijke oplossing met meerwaarde, waarbij alle partijen streven naar elkaars gezamenlijke doelen, wordt vaker onvoldoende beseft. Er wordt vaker gekeken naar de eigen afhankelijkheid van de ander voor de realisatie van de eigen doelen, dan naar de wederzijdse afhankelijkheid van de gezamenlijke doelen. Er zal dan aan het bewustzijn hiervan moeten worden gewerkt. Collendoorn is een voorbeeld waar dit bewustzijn onvoldoende was. Wanneer men niet voor de belangen van een ander wil werken, is de kans groter dat men tegenover elkaar komt te staan en zal gaan strijden voor het eigenbelang. Dat vergroot de kans op obstructie in het proces.

6. *Anticiperen op mogelijke knelpunten*

Anticipeer op mogelijke knelpunten in het uitvoeringsproces. Men kan van tevoren niet volledig bepalen welke actoren in het uitvoeringsproces betrokken zijn en hoe de context van het proces er precies uitziet. Tot bepaalde hoogte kan de uitvoerder de spelregels en de arena bepalen, maar er zijn tal van spelers met hun eigen spelregels. Het uitvoeren volgens Interactieve Uitvoering kan belemmerd worden door randvoorwaarden van verschillende procedures, zoals vergunningen. Wanneer er niet geanticipeerd wordt op deze verkeerslichten kan het gehele proces voor een stoplicht komen te staan.

In Vaassen anticeerde de projectleider op mogelijke knelpunten van de vergunningsprocedure door in gesprek te gaan met de provincie voordat het raamplan werd opgesteld. De projectleider creëerde door deze proactiviteit een arena waar informeel nagedacht kon worden over mogelijke oplossingsrichtingen. Het opbouwen en onderhouden van persoonlijke relaties binnen het uitvoeringsnetwerk was in dit project belangrijk voor het integreren van procesfasen. Door het onderhouden van persoonlijke relaties werden motivaties, percepties en capaciteit en macht van andere deelnemers inzichtelijk. Het ondersteunde het adaptieve en anticiperende vermogen van de projectgroep omdat mogelijke knelpunten al vooraf waren weggenomen.

7. Werken met elkaar

Werk niet na elkaar, niet naast elkaar, maar werk met elkaar. Betrek bewoners in een vroeg stadium bij het proces, maar ook vakspecialisten, afdelingen, management, bestuur en andere organisaties. Op die manier weten belanghebbenden waar men mee bezig is en in welk stadium het proces zich bevindt. Er kan flexibiliteit worden gecreëerd in het proces door participatie. Door belanghebbenden in het proces te betrekken, krijgen zij meer inzicht in de discussies, afwegingen en inspanningen in het proces. Uit nieuwe gezamenlijke inzichten kunnen zich mogelijkheden ontwikkelen. Onzekerheden over elkaars motivaties en inzet van capaciteit en macht kunnen hierdoor hanteerbaar worden. Door participatie kan vertrouwen worden opgebouwd waardoor de voortgang van het proces minder afhankelijk is van formele procedures en contracten. Transparantie is een voorwaarde voor de methode Interactieve Uitvoering.

In de casus Vaassense Beken werd er met de bewoners gewerkt door ze al in een vroeg stadium te betrekken bij het uitvoeringsproces. Eerst door de bewonersochtend, later door keukentafelgesprekken waar samen werd ontworpen en het uitvoeringscontract werd opgesteld. Uit deze samenwerking ontstond de mogelijkheid om de vistrap rondom de woonkavels te realiseren. Het bestuur werd betrokken door een heemraad als voorzitter van de klankbordgroep te benoemen. Daarnaast gaf de projectleider aan dat wanneer zijn samenwerking met de projectmedewerkers verslapt (het even om de deur kijken en vragen hoe het gaat) de voortgang van de werkzaamheden inzakte.

Uit het leerproces van de gebiedsontwikkeling Collendoorn ontstond het idee van het opzetten van het programmabureau Hardenberg aan de Vecht. De gemeente en waterschap werken met elkaar onder één dak in plaats van regelmatig te vergaderen.

8. Bewegingsruimte en eigen verantwoordelijkheden

De projectleider moet voldoende bewegingsruimte en eigen verantwoordelijkheden krijgen van het bestuur. Dit dient tegelijkertijd zijn grenzen te hebben. De projectleider dient zijn/haar bewegingsruimte goed te kennen en daar zorgvuldig mee om te gaan, bijvoorbeeld door bewust te werken met kleine vernieuwingen in het uitvoeringsproces en dit tijdig en transparant terug te koppelen naar het bestuurlijke niveau.

In de casus Vaassense Beken werd ruimte gaandeweg in het project door de projectleider verkregen. De vergroting van de capaciteit van de projectleider zorgde ervoor dat hij en zijn team afspraken konden maken met de bewoners over de ontwikkelingsrichting van het project. Het proces kwam hiermee in een 'flow', omdat het waterschap er slagvaardiger door werd.

Bij Collendoorn was de situatie veel complexer vanwege twee hoofdrolspelers (waterschap en gemeente) en vanuit beide organisaties was niet voldoende mate van bewegingsruimte aanwezig. Het proces verstarde. Bij de Eperbeken was dit in de laatste interactieve fase in te ruime mate aanwezig. De gestelde doelstellingen werden knap bereikt, maar vanwege onvoldoende duidelijkheid over begrenzingen, ontstond achteraf enige onvrede over de onverwacht hoge kosten.

9. *Vertrouwen*

Bij Interactieve Uitvoering is het verkrijgen en behouden van vertrouwen bij de belanghebbende partijen van het allergrootste belang. Dit vereist veel zorgvuldigheid.

Illustratief hiervoor zijn de "keukentafelgesprekken" in Vaassen met alle bewoners en grondeigenaren langs de beek. Dit bleek goed te werken. Ondanks het feit dat er geen formele inspraak was op het raamplan hadden bewoners het gevoel zo meer invloed te hebben op de ontwikkelingsrichting. Het nakomen van afspraken is hierbij essentieel. Het waterschap beïnvloedde de setting van het proces door de mensen thuis op te zoeken. Dat had positieve invloed op de percepties van de bewoners, hierdoor raakten ze gemotiveerd voor de uitvoering en wilden ze daar hun middelen (grond) voor inzetten.

Door externe factoren kan ook veel vertrouwen verloren gaan. Dit was het geval bij de Eperbeken, waar door de afhandeling van de MKZ-crisis veel vertrouwen verloren is gegaan tussen de overheid en landbouwers (grondeigenaren).

10. *Het startmoment van het interactieve proces*

Kies het juiste startmoment voor het interactieve proces. Te vroeg starten leidt tot onoverzichtelijkheid en vervolgens een stap terug. Te vroeg heeft hier betrekking op de observatie dat er eerst heldere afspraken over de ontwikkelingsrichting moeten worden gemaakt tussen de hoofdrolspelers voordat men het interactieve proces met de omgeving aangaat. Deze afspraken moeten voldoende zekerheid bieden aan de hoofdrolspelers om het proces in te gaan en tegelijkertijd ruimte bieden aan andere belanghebbenden om ideeën aan toe te voegen (zie aandachtspunt 4. Gezamenlijk gedragen visie). Te laat betekent dat eerdere afspraken over problemen, doelen, oplossingen en middelen, en met wie en wanneer (veronderstelde zekerheden) opnieuw ter discussie kunnen komen te staan, met tal van mogelijke nevenverschijnselen. Het veronderstelde draagvlak kan verdampt zijn of in de 'flow' van actie kunnen minder weloverwogen besluiten genomen worden.

Er dient binnen en buiten de organisatie draagvlak te zijn voor het werken op basis van

Interactieve Uitvoering.

Bij Collendoorn werd Interactieve Uitvoering als smeermiddel ingebracht om een vastgelopen proces weer op gang te krijgen, maar eigenlijk kwam het te vroeg (contextuele factoren). Er werd met Interactieve Uitvoering gestart op een moment dat er aan een aantal van de eerder genoemde voorwaarden nog niet was voldaan. Interactieve Uitvoering kwam dan ook niet van de grond, zelfs niet met inschakeling van een ingenieursbureau met kennis van Interactieve Uitvoering.

Het simulatiespel Veilen gaf met de vroegtijdige ongestructureerde start aan dat dit niet tot de gewenst integrale oplossingen leidde.

Bij de Eperbeken werd op een zeer laat tijdstip gestart (onder druk van Europese subsidiedeadlines) en bleek naast het keurig op tijd opleveren van eindresultaten als nevenverschijnsel hogere kosten te hebben. Deze waren bij een eerdere start niet nodig geweest.

11. Netwerkmanagement

Onderhoud de netwerkrelaties. Voor een soepeler verloop van het proces is het noodzakelijk dat er contact blijft met de omgeving in tijden dat er niet (zichtbaar) wordt gewerkt. Transparantie over de motivaties waarom er niet wordt doorgewerkt of wat er buiten het zicht gebeurt, is belangrijk om een deel van de onnodige weerstand te verkleinen.

Door het onderhouden van netwerkrelaties kan het perspectief van het uitvoeringsproces worden verbreed. Dat gaat alleen wanneer er verbindingen gemaakt kunnen worden tussen verschillende actoren, sectoren en aspecten. Hoe kleiner de wederzijdse afhankelijkheid en het vertrouwen tussen de actoren om samen te werken, des te groter is het belang van netwerkrelaties om tot een gezamenlijke inspanning te komen.

Het verbinden van het waterproject aan andere sectoren of ontwikkelingen kan de kans vergroten op medestanders in het uitvoeringsnetwerk.

Het is van belang dat men goed op de hoogte is en blijft van wat er speelt. Door netwerkmanagement kan nieuwe informatie vroegtijdig worden ingewonnen en verbonden aan eerdere inzichten. Door middel van netwerkmanagementactiviteiten kan de setting en de context van het uitvoeringsproces enigszins worden beïnvloed.

In de casus Vaassense Beken werden er heel bewust allerlei netwerkmanagement-activiteiten uitgevoerd door de projectleider. De projectleider beïnvloedde hier de context van het project. Dit droeg bij aan het in beeld krijgen van mogelijke obstakels in het proces (motivaties en percepties). Het vroegtijdig betrekken van de provincie bood de mogelijkheid om een koepelvergunning voor de Natuurbeschermingswet te realiseren (capaciteit en macht).

In de casus Eperbeken was het waterschap juist lange tijd onzichtbaar voor de bevolking, waardoor het waterschap na de MKZ-crisis (contextuele factor) opnieuw haar relaties met de omgeving moest opbouwen. Percepties van de grondeigenaren over de overheid zorgden ervoor dat zij niet de motivaties van het waterschap deelden. Met hun dominante machtspositie leidde dit tot obstakels in het uitvoeringsproces.

12. De wijze van communicatie

Een punt van aandacht is de wijze van communicatie wanneer men aan de slag gaat met Interactieve Uitvoering. Dit klinkt als een open deur, maar uit de casussen blijkt dat de wijze van communicatie nog steeds een zeer belangrijk aandachtspunt is voor uitvoeringsprocessen. Het is van belang voor de manier waarop belanghebbenden tegen het project aankijken. Uit de casussen blijkt: hoe persoonlijker het contact des te beter. Er moet uiteraard geluisterd worden, zodat de belanghebbenden weten dat ze serieus worden genomen.

In de casus Vaassense Beken won het projectteam aan vertrouwen door middel van de bewonersochtend waar in kleine groepjes informeel ideeën werden uitgewisseld over het bekensysteem. Dit persoonlijke contact werd voortgezet tijdens de keukentafelgesprekken. De informele setting ondersteunde de uitwisseling van motivaties en percepties, daarnaast beïnvloedde het de percepties van de bevolking positief over de intenties van het waterschap. De projectleider van de Vaassense Beken zat sommige weken langer bij bewoners thuis dan aan zijn bureau. Echter, hierdoor kon een inspraakprocedure achterwege blijven. De inzet van tijd en middelen in een vroeg stadium van het proces werd in een later stadium “teruggewonnen”. Door proactief het veld te betreden werd de context van het proces beïnvloed ten gunste van de realisatie.

In Collendoorn was er daarentegen sprake van eenzijdige communicatie. Hierdoor kon zich geen leerproces ontwikkelen. Er ontstond veel weerstand bij de bevolking. Er werd gedemonstreerd bij het gemeentehuis en er is tweemaal een inspraakprocedure uitgeschreven voor de noordelijke en de zuidelijke variant van de robuuste verbindingzone. De bevolking voelde zich daardoor niet meer serieus genomen. De dominante machtspositie van de bevolking leidde tot obstructie van het proces.

In de casus Eperbeken organiseerde het waterschap na afronding van het plan een informatieavond. Deze was er ‘slechts’ om de omgeving op de hoogte te stellen. Er was op dat moment geen tijd en wil meer om echt te luisteren naar bezwaren en ideeën.

13. De mate van onzekerheid

Laat bij toepassing van Interactieve Uitvoering een bepaalde mate van onzekerheid toe, maar niet teveel. Dit kan leiden tot 'chaos' (onduidelijkheid over de richting waarheen gezamenlijk gegaan moet worden). De randvoorwaarden voor het uitvoeringsproces kunnen het beste 'top-down' worden vastgesteld. Het realiseren van de maatregelen vraagt bij voorkeur om een 'bottom-up' benadering. Het betreft hier niet de relatie tussen het waterschap en alle andere betrokkenen, maar de relaties en interacties tussen (waterschaps) bestuur, projectteam (inclusief andere overheden en belangenorganisaties) en bewoners en grondeigenaren.

Het accepteren van onzekerheden betekent op een weloverwogen wijze met onzekerheden omgaan. Karakteristiek voor het 'top-down' vaststellen van de kaders en het 'bottom-up' realiseren van de maatregelen was de casus Vaassense Beken. De randvoorwaarden van het uitvoeringsproces werden daarbij vastgelegd in een raamplan. Ondanks dat het projectteam al wel in contact was met de bewoners gebeurde dit niet met inspraak van de bewoners. Dit bleek goed te werken. Voor de belanghebbenden bleken in het uitvoeringsproces voldoende vrijheden aanwezig om binnen de gestelde kaders eigen doelen te verwezenlijken.

Bij de Eperbeken waren de onzekerheden in de eerste fase wat betreft uitvoering zeer gering (alles was in detail vastgelegd), wat leidde tot maatschappelijk verzet (beroepsprocedures, inzet van macht). In de laatste interactieve fase werden daar veel onzekerheden toegelaten, hetgeen enerzijds de mogelijkheid bood om in korte tijd tot de realisatie van herstelmaatregelen te komen, maar anderzijds als nevenverschijnsel budgettaire overschrijdingen met zich meebracht.

Bij het simulatiespel Veilen bleek er bij te veel vrijheden in de beginfase de neiging te bestaan tot te simpele oplossingen. Door het ontbreken van randvoorwaarden was er geen gezamenlijke ontwikkelingsrichting, waardoor een ieder zijn eigen weg insloeg. Hierdoor kwam de gewenste integrale aanpak onvoldoende tot stand. Dit verkleinde tevens de complexiteit en onderlinge afhankelijkheid. Dit resulteerde in enkelvoudige oplossingen.

14. Het opsplitsen in deelgebieden

Opsplitsing van het uitvoeringsproces in deelgebieden, die afzonderlijk van elkaar worden uitgevoerd, kan bijdragen aan de flexibiliteit. Voor elk deelgebied kunnen dan afspraken met direct betrokkenen worden gemaakt en uitvoeringscontracten worden opgesteld (zie casus Vaassen). Op deze wijze kunnen bovendien in een vroeg stadium al 'successen' worden getoond, die stimulerend werken om in andere deelgebieden tot afspraken te komen. Immers sommige belanghebbenden blijken concrete voorbeelden nodig te hebben om overtuigd te worden van de voordelen.

In de casus Vaassense Beken werd het projectgebied opgesplitst in trajecten. Dit bleek goed te werken. In de uitvoeringsfase heeft de ‘koepelvergunning’ van de provincie een belangrijke rol gespeeld om deze deelgebieden soepel achter elkaar of deels gelijktijdig tot uitvoering te brengen. Door het opknippen in trajecten wordt de setting van het proces veranderd. Minder actoren kregen directe invloed op de ontwikkelingsrichting, maar deze kregen wel meer invloed. Dit vergrootte de efficiëntie van het procesverloop. In de pre-fase werd de provincie al bij het project betrokken.

15. Spontane innovatieve acties

Kansen bieden meerwaarde. Bij een flexibele Interactieve Uitvoering blijken spontane innovatieve acties van belanghebbenden een belangrijke bijdrage aan het project te kunnen leveren. Vanzelfsprekend moet daarbij aan een aantal eerder genoemde voorwaarden zijn voldaan (onder andere voldoende onderling vertrouwen). Belangrijk is ook dat een budget beschikbaar is om zulke kansen te verzilveren.

In het project Vaassense Beken ontwikkelde zich een spontane innovatie actie. Dit was het gezamenlijk voorstel van het waterschap en de bewoners om een vistrap aan te leggen, waarbij de bewoners (tegen vergoeding) een strook van hun tuin moesten afstaan. Zo kon een kans gegrepen worden, die het waterschap te voren niet voor mogelijk had gehouden. Het benutten van kansen is slechts mogelijk wanneer de beschikbare middelen aanwezig zijn.

Ook in het Eperbeken project werden pas kansen benut toen de traditionele aanpak werd losgelaten. Door het veranderen van de uitvoeringsstrategie bleken er ineens allerlei mogelijkheden in het veld te zijn. De seriële aanpak laat geen ruimte voor kansen, dus dan zijn ze er ook niet.

10.3 Reflectie

De gebruikte methode zegt iets over de kwaliteit van de resultaten. In dit onderzoek werden twee methoden toegepast: kwalitatief casusonderzoek en een spelsimulatie. De kracht van het gebruik van de verschillende onderzoeksmethoden is dat ze elkaar aanvullen.

In deze paragraaf wordt een reflectie gegeven op de gebruikte Contextuele Interactietheorie voor de analyse van de casussen. In paragraaf 10.3.1 wordt een reflectie gegeven op de theorie als analysemodel. Paragraaf 10.3.2 geeft een reflectie op theorie voor verdere ontwikkeling ervan en specifiek op de actoreigenschap percepties, zoals deze in dit onderzoek is toegepast. In paragraaf 10.3.3 wordt een reflectie gegeven op de toepassing van Interactieve Uitvoering vanuit de elementen van de Contextuele Interactietheorie.

10.3.1 Reflectie op de onderzoeksmethode en theorie

Het hoofdthema van dit onderzoek is het testen van de effectiviteit van de uitvoeringsstrategie Interactieve Uitvoering. Dit was niet de enige onderzochte uitvoeringsstrategie. Alleen de casus Vaassense Beken voldeed aan de criteria om het label Interactieve Uitvoering te krijgen.

De basis aanname is kort gezegd: Interactieve Uitvoering leidt tot effectievere uitvoering van integrale waterprojecten. De Contextuele Interactietheorie vormde daarbij de basis van het theoretisch model om deze aanname te testen door middel van het verklaren van het verloop van de onderzochte interactieprocessen.

De Contextuele Interactietheorie werd op twee manieren gebruikt: als theorie voor de beschrijving van de werkelijkheid (hoofdstuk 3) en als gereedschap om de analyse van de casussen te begeleiden. De theorie beschrijft hoe verschillende combinaties van de actoreigenschappen in een interactieproces leiden tot een bepaald procesverloop. De theorie beschrijft hiermee de relatie tussen de onafhankelijke variabelen (actoreigenschappen en contextuele factoren) en de afhankelijke variabelen (procesverloop).

Als analysemodel is een conceptueel raamwerk gebruikt opgesteld voor het analyseren en structureren van de data (hoofdstuk 5, figuur 5.1). Dat betekent dat bij het analyseren van de data (de verhalen van het procesverloop) specifiek gekeken wordt naar de actoreigenschappen en contextuele factoren. Uiteraard wanneer men kijkt naar actoreigenschappen en contexten zullen deze ongetwijfeld het procesverloop beïnvloed hebben. Er wordt daarom beschouwd of de theorie de relatie op een logische, inzichtelijke en bruikbare manier heeft verklaard, zodat de geleerde lessen waarde hebben en toegepast kunnen worden in de praktijk (zie ook Scriven, 1959).

Aangezien geen van de casussen de Contextuele Interactietheorie tegenspreekt, is er geen substantiële reden om het theoretische model te verwerpen. De empirie onderbouwt de beschrijvende en verklarende waarde van de theorie.

Een waardevol aspect van de Contextuele Interactietheorie is dat het uitvoeringsprocessen beschouwt als input-output processen. Dat maakte het mogelijk om het complexe weefsel van sociale interactieprocessen te ontrafelen tot behapbare cruciale interacties tussen actoren in het uitvoeringsproces, ongeacht het stadium van het proces. Het maakt hierbij niet uit welke uitvoeringsstrategie wordt gehanteerd. Het is even toepasbaar op een zeer parallel als op een zeer serieel gefaseerd proces, omdat het zich richt op de sociale interacties.

Door de beknopte maar realistische opzet bood het structuur bij het analyseren van de casussen zonder te kort te doen aan de complexiteit van de context van een project. De analyse van cruciale sociale interacties die voortkwamen uit de verhalen van de respondenten benadrukten bijzondere situaties in de uitvoeringsprocessen. Daar is voor gekozen omdat: ten eerste, dit de verhalen waren waarover de respondenten vertelden. Ten tweede waren ze doorslaggevend voor het procesverloop en ten derde kwamen de actoreigenschappen tijdens deze interacties het duidelijkst naar voren.

In dit onderzoek werd de Contextuele Interactietheorie als zeer nuttig ervaren in het beschrijven en verklaren van de uitvoering van integrale waterprojecten.

De contextuele Interactie theorie stelt dat alle (contextuele) factoren die van invloed zijn op het sociale interactieproces verlopen via de actoreigenschappen motivaties, percepties en capaciteit en macht. Deze actoreigenschappen staan in relatie met elkaar. De Contextuele Interactietheorie voorspelt voor bepaalde combinaties van motivaties, percepties en capaciteit en macht of zij succesvol zullen zijn of niet. De Contextuele Interactietheorie kan op zichzelf niet voorspellen of Interactieve Uitvoering effectief zal zijn. Uit de praktijk blijkt dat wanneer men met Interactieve Uitvoering aan de slag gaat dat succesvol kan zijn, maar er geen enkele garanties op succes gegeven kunnen worden, zie de casus Collendoorn. De vraag blijft dan dus of andere factoren dan de uitvoeringsstrategie niet van grotere invloed zijn op de effectiviteit van het uitvoeringsproces? Dat antwoord is ongetwijfeld: de uitvoeringsstrategie is slechts een van de vele factoren die de effectiviteit beïnvloedt, maar wel een belangrijke. Interactieve Uitvoering als processtrategie kan eraan bijdragen om deze factoren in de loop van het proces zo gunstig mogelijk te maken. Maar ook andere invloeden uit de context kunnen en zullen deze actoreigenschappen blijven beïnvloeden en de uitgangssituatie kan erg ongunstig zijn. Daarom kan het voorkomen dat het gebruik van Interactieve Uitvoering weliswaar effectief is in de zin dat het de situatie verbetert in vergelijking met het gebruik van andere strategieën, maar toch tegelijk onvoldoende om een moeilijke situatie helemaal ten goede te keren. Met betrekking tot het testen van het concept Interactieve Uitvoering vraagt het aantal onderzochte casussen vervolgens ook om een opmerking. Drie casussen (met meerdere interactieprocessen) werden onderzocht om het concept Interactieve Uitvoering te testen. Daarbij opgemerkt dat alleen in de casus Vaassense Beken Interactieve Uitvoering bewust werd toegepast en succesvol was. De waarde van de onderzochte casussen zit juist in de rijkheid en verscheidenheid van de casussen. Hierdoor ontstond een breed spectrum van leerelementen.

Uit de casus Eperbeken bleek dat de gekozen uitvoeringsstrategie een grote invloed had op de effectiviteit van het uitvoeringsproces. Tijdens de fasen dat er een traditionele strategie gehanteerd werd, leidde dat tot meer conflicten en obstructie dan tijdens de fase dat er interactief gewerkt werd. Door de interactieve aanpak ontstond er ruimte voor het projectteam om kansen te benutten binnen de beperkte tijd.

De casus Vaassense Beken toonde hoe effectief Interactieve Uitvoering kan zijn in de praktijk. Uit de analyse bleek ook dat er veel overeenstemming was in het uitvoeringsnetwerk over de ontwikkelingsrichting. De netwerkmanagementactiviteiten van de projectleider hebben hier een belangrijke rol gespeeld. Er kan hier wel degelijk gesteld worden dat deze netwerkactiviteiten hielpen om de elementen van Interactieve Uitvoering vorm te geven. Het opknippen van het projectgebied maakte het mogelijk om snel het eerste traject te realiseren.

De casus Collendoorn toonde dat Interactieve Uitvoering niet ingebracht kan worden als smeermiddel in een vastgelopen proces. Contextuele factoren en actoreigenschappen van de betrokkenen hebben dan een grotere invloed op het proces dan een verandering in strategie. Het is belangrijk dat de uitvoeringsstrategie in het netwerk ondersteund wordt en dat de hoofdrolspelers een gezamenlijke visie hebben.

De vraag of Interactieve Uitvoering effectiever is dan de traditionele aanpak veronderstelt

een causale relatie tussen strategie en effectiviteit. De beste methode voor het testen van causaliteit is het klassieke experiment. In de quasi-experimentele spelsimulatie Veilen werden de twee uitvoeringsstrategieën met elkaar vergeleken. Schaal- en tijdaspecten in gedachte houdend, kwamen ook hier interessante leerelementen uit die belangrijk zijn voor het toepassen van Interactieve Uitvoering in de praktijk. Zo kwam hier naar voren dat het ontbreken van een heldere visie in het begin van het proces leidt tot gefragmenteerde enkelvoudige oplossingen. Het zo exact mogelijk proberen uit te voeren van een plan beperkt de bewegingsruimte van projectteams en vergroot de kans dat zij op obstructie stuiten. De traditionele aanpak is het gunstigst voor de machtigste.

Met behulp van gedetailleerde analyses zijn uit alle casussen leerelementen naar voren gekomen. Interactieve Uitvoering is een geschikte uitvoeringsstrategie voor complexe integrale waterprojecten mits er rekening gehouden wordt met de aandachtspunten die beschreven zijn in paragraaf 10.2.

10.3.2 Reflectie op de Contextuele Interactietheorie voor verdere ontwikkeling van de theorie

Dit onderzoek draagt ook bij aan de dialoog ter ondersteuning van de theoretische ontwikkeling van de Contextuele Interactietheorie. Het gebruik en de toepassing van de theorie in de praktijk onthult de potentiële onderdelen voor dialoog en aanvulling. Verschillende versies of elementen van de theorie kunnen gebruikt worden voor verschillende typen onderzoek, zolang het niet ten koste gaat van de kernwaarden van het model. De Contextuele Interactietheorie concentreert zich rond de aanname dat de drie actoreigenschappen (motivaties, percepties, capaciteit en macht) de kern vormen van het interactieproces. Daarnaast beïnvloedt ook de context de eigenschappen. Door aan te nemen dat alle contextuele factoren via de actoreigenschappen het proces beïnvloeden, wordt een sterk beeld gecreëerd.

Het onderwerp dat hier wordt voorgesteld voor de verdere ontwikkeling van de theorie is: percepties als actoreigenschap.

Percepties als actoreigenschap

In dit onderzoek is in plaats van de actoreigenschap *cognities* gebruik gemaakt van de actoreigenschap *percepties*. Cognities worden gevormd door interpretaties, referentiekaders en observaties van de werkelijkheid (Bressers, 2007). Wat dat betreft is er niet veel verschil met percepties. Evenals voor de andere actoreigenschappen geldt dat percepties veranderen in de loop van de tijd. Simpel gezegd: men leert. In dit onderzoek is de eigenschap percepties verder uitgewerkt tot drie specifieke vormen van percepties van actoren: cognitieve percepties, normatieve percepties en relationele percepties.

De *cognitieve percepties* betreffen ruwweg de percepties over informatie en kennis. Kennis en informatie kunnen in dit perspectief worden beschouwd als een hulpbron, een onderdeel van de capaciteit en macht van een actor. De beschikbare kennis kan in de perceptie van een persoon onvoldoende zijn om de motivaties te ondersteunen. Voor een ander kan eenzelfde

informatiebron beschouwd worden als voldoende. Wat voor de ene actor nog te veel onzekerheid biedt, kan voor een ander ruim voldoende zijn. Onzekerheden belemmeren de inzet van middelen en de motivaties. De kennis of informatie van een ander kan ook als onbetrouwbaar beschouwd worden, wat ten koste kan gaan van zijn of haar capaciteit en macht.

In de casus Collendoorn had de gemeente lange tijd geen heldere formulering van haar doelstellingen. Dit leverde voor gemeente en waterschap onvoldoende zekerheid om een samenwerkingsverband aan te gaan.

Onzekerheden in cognitieve percepties zullen sneller tot de vraag naar meer onderzoek en verzameling van informatie leiden.

De *normatieve percepties* hebben betrekking op normen en waarden in het proces. Sommige personen zullen van mening zijn dat regels naar de letter geïnterpreteerd moeten worden terwijl anderen van mening zijn dat het om de gedachte van de regel gaat.

De normatieve percepties hebben grote invloed op de doelstellingen van een actor. Deze hangen ten eerste af van zijn probleemperceptie, die vervolgens samen met andere denkbeelden zijn beeld over de oplossing beïnvloeden. Uiteenlopende percepties (boundary judgements) van verschillende actoren kunnen vervolgens elke poging tot meer coördinatie en coöperatie in het governancenetwerk tegenwerken (zie ook Bressers & Dinica, 2009). De normatieve percepties beïnvloeden daarmee een groot deel van de motivaties. Motivaties worden echter niet alleen gevormd door de eigen percepties, maar ook door bijvoorbeeld externe druk.

De normatieve perceptie over het belang van consensus en het werken op basis van vrijwilligheid met grondeigenaren heeft gevolgen voor capaciteit en macht van het waterschap in het uitvoeringsproces. Normatieve percepties over het nut van participatie van bewoners beïnvloeden de consequenties die een actor verbindt aan de uitkomsten van een participatieproces.

Na het Eperbeken project was er een verschil tussen het bestuur en de projectleiding over het idee van een succesvolle projectrealisatie. Dit had te maken met een verschil in perceptie van beiden over de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het waterschap. Het projectteam had volgens het bestuur te veel beleidsvrijheid genomen. Het projectteam was echter van mening dat ze binnen de gekregen ruimte de doelstellingen van het waterschap knap gerealiseerd had.

Onzekerheden in normatieve percepties zullen sneller tot de vraag leiden naar meer regels en richtlijnen.

De *relationele percepties* hebben betrekking op de relatie tussen de actor en zijn omgeving (uitvoeringsnetwerk en de context). Het omvat de percepties van individuen over andere deelnemers in het netwerk. Dat zijn onder andere percepties over betrouwbaarheid, transparantie, autoriteit en verstand van zaken. Deze percepties beïnvloeden capaciteit en macht van een actor. Iemand die door anderen gezien wordt als een autoriteit op het gebied van specifieke beekecologie, heeft waarschijnlijk meer capaciteit en macht in een beekherstelproject dan een autoriteit op het gebied van kernfysica. Dat heeft vervolgens

invloed op de eigen motivaties. Het heeft ook betrekking op de percepties van het individu over de eigen motivaties in relatie tot eerdere of verwachte besluiten in de context. Een boer die de doelstelling heeft om zijn bedrijfsvoering te intensiveren, wordt beïnvloed door eerdere en/of verwachte besluiten van de overheid over landbouw, natuur, water en stedenbouw. Een projectleider wordt ook beïnvloed door besluiten in de eigen organisatie. De perceptie van de projectleider in Vaassen dat het bestuur niet zou instemmen met een andere werkwijze, beïnvloedde in grote mate zijn eigen handelen. De relationele percepties hebben ook betrekking op de verwachting van een persoon van de reactie van de omgeving op zijn eigen actie. Dit beïnvloedt zijn zelf-effectiviteitsverwachting. Het geloof in het eigen kunnen ondersteunt de motivaties voor het realiseren van de eigen doelstellingen. De perceptie dat er vanuit de omgeving tegengewerkt zal worden heeft het tegenovergestelde tot gevolg. Hierin past ook de *devils shift* van Sabatier, Hunter & McLaughlin (1987). Onzekerheden in relationele percepties zullen sneller leiden tot de vraag om meer coöperatie, communicatie en coördinatie.

De percepties van individuen van de werkelijkheid staan aan de basis van de strategische keuzes die zij maken. Kennis en toegang tot informatie is dan een onderdeel van de capaciteit en macht van een actor; kennis is (een van de bronnen van) macht. In dit onderzoek is niet specifiek ingegaan op hoe of in welke mate deze verschillende percepties de andere actoreigenschappen en het procesverloop beïnvloeden. Hier is ruimte voor vervolgonderzoek.

10.3.3 Reflectie op toepassen Interactieve Uitvoering vanuit elementen Contextuele Interactietheorie

Inzichten uit de Contextuele Interactietheorie zijn niet alleen waardevol voor onderzoek, maar kunnen ook relevante inzichten bieden aan projectleiders. Het concept Interactieve Uitvoering sluit aan op de uitvoeringsfilosofie van uitvoerders die hun strategie baseren op hun ervaring in plaats van op studieboeken. Toch kan het gebruik van theoretische kennis projectleiders meerwaarde bieden om inzicht te krijgen in de mate van complexiteit van het uitvoeringsproces, zodat er op basis van die inzichten strategische keuzes kunnen worden gemaakt om de context en de actoreigenschappen te beïnvloeden.

De theorie toont het verband tussen motivaties, percepties en capaciteit en macht van de betrokken actoren, het uitvoeringsproces en de context. Op basis van deze inzichten kan een projectleider een beeld vormen van de governancestructuur en van de belanghebbenden. Hieruit ontstaat een beeld van mogelijke kansen en bedreigingen (politieke wil, financiële middelen, andere landinrichtingsprocessen, formele procedures). Op basis van het inzicht van de mate van complexiteit kan men een bepaalde uitvoeringsstrategie baseren. Er kan vervolgens proactief richting de belanghebbenden worden gestapt om de interactieve aanpak vorm te geven. Het belangrijkste kenmerk van Interactieve Uitvoering is het parallel schakelen van procesfasen, ofwel het vervagen van grenzen tussen procesfasen. Hierdoor ontstaat er ruimte om verschillende actoren met elkaar te verbinden in het uitvoeringsproces (de arena van sociale interactie). Hieronder worden een aantal ideeën geschetst hoe het verbreden en verbinden van actoren het werken op basis van Interactieve Uitvoering kan

stimuleren. Vervolgens worden ideeën geschetst over de actoren, de arena, motivaties, percepties en capaciteit en macht die de aanpak stimuleren.

Actoren

In Interactieve Uitvoering wordt vanaf het begin rekening gehouden met de aspecten, organisaties en bijbehorende personen en belangen die later in het proces aan de orde komen. Er wordt voorgesteld om deze organisaties en mensen weloverwogen te betrekken bij het project. Daarmee wordt het proces complexer; er zijn meer actoren (met verschillende probleempercepties). Dat vraagt om kwaliteiten van de projectleider om deze mensen en hun percepties (*boundary judgments*) te verbinden, zodat de vergroting van de complexiteit niet tot gefragmenteerde ingewikkeldheid leidt. Dat vraagt om netwerkmanagementactiviteiten van de projectleider. Enerzijds door op te treden als bemiddelaar tussen verschillende belangenhebbenden, maar ook als makelaar van de eigen belangen.

Er kunnen altijd tijdens het proces nieuwe actoren opduiken (belangorganisaties, bedrijven, grondeigenaren) die kansen en bedreigingen opleveren voor het proces. Projectleiders die meer gericht zijn op het proces dan op de inhoud zullen naar waarschijnlijkheid beter in staat zijn kansen te zien en om compromissen te vinden. Echter, niet elk compromis is goed genoeg. Er zijn randvoorwaarden waaraan de oplevering van een project moet voldoen. Echte creativiteit is gelukkig alleen mogelijk binnen grenzen (*“Als je de beperkingen kent, kun je daarbinnen onbeperkt te werk gaan”*, J.A. Deelder, Nederlands dichter, 1944-).

Arena's van sociale interactie

Een deel van de uitdaging voor het werken volgens Interactieve Uitvoering is om actoren bij elkaar te krijgen die voorheen niet met elkaar samenwerkten of tijdens een ander stadium bij het proces betrokken werden.

Er zijn tal van mogelijkheden om de betrokken personen in verschillende arena's met elkaar in dialoog te laten gaan. In Vaassen koos men er specifiek voor om actoren van verschillende achtergronden in verschillende werkgroepen te laten werken (overheden, vakspecialisten, belanghebbenden). Bewoners werden voor de ontwikkeling van het raamplan uitgenodigd om op informele manier tijdens een wandeling te discussiëren over de Vaassense Beken. Terugkoppeling en communicatie tussen de werkgroepen vond plaats via projectmedewerkers en door uitwisseling van notulen. De omgeving werd geïnformeerd via de bekenpost en het internet. Voor het ontwerp en opstellen van de uitvoeringscontracten werden keukentafelgesprekken georganiseerd. Het contact tussen vertegenwoordigers van het waterschap en de bewoners was persoonlijk. Voor Interactieve Uitvoering geldt hoe persoonlijker het contact, des te beter.

Het risico van werkgroepen met een selectie van betrokken actoren werd getoond in de casus Eperbeken. Binnen de werkgroep planvorming werd draagvlak verondersteld voor het vervallen van de Vlasbeek. Tijdens de inspraakprocedure (ook een arena van sociale interactie) bleek dat draagvlak er niet te zijn, met een lange beroepsprocedure tot gevolg.

Projectleiders kunnen de arena's van interactie op voorhand beïnvloeden door mensen uit

te nodigen (of juist niet) om mee te doen aan het proces en deel te nemen in een bepaalde arena (werkgroep, keukentafelgesprek, discussieforum). Tijdens het proces kunnen nieuwe arena's ontstaan.

Percepties

Het uitvoeren van waterprojecten heeft alles te maken met veranderde percepties. Het begint immers bij de probleemperceptie van de uitvoerder dat het watersysteem niet voldoet aan de huidige eisen.

Door de interactie met andere actoren worden de percepties van de uitvoerder beïnvloed. Er ontstaan nieuwe inzichten. Het werken op basis van Interactieve Uitvoering stelt ruimte te geven aan deze nieuwe inzichten en ze in het proces in te passen. Dat is adaptatie. Deze nieuwe inzichten beïnvloeden tegelijkertijd de motivaties en capaciteit en macht.

Wanneer het waterschap afhankelijk is van de medewerking van actoren met meer macht, is het de uitdaging hun percepties in de gewenste richting te sturen. Dat kan in eerste instantie door het leveren van informatie, waaruit (gezamenlijke) problemen en oplossingen naar voren komen, en het overtuigen van de ander van de noodzaak. Of deze informatie aangenomen wordt door de ontvanger is een tweede; denk aan informatieavonden om een integraal waterplan te "verkopen" aan de omgeving.

Een verandering in percepties kan beschreven worden als een leerproces. Ervaring is vaak een beginpunt van een leerproces. Arena's kunnen gebruikt worden om ervaringen uit te wisselen of ervaringen op te doen in simulaties. In Vaassen gebruikte de projectleider bewerkte foto's om een beeld te geven van hoe het eindresultaat kon worden om de angst voor verandering te verminderen bij de bewoners.

Belanghebbenden en de setting van een arena van sociale interactie kunnen grote invloed hebben op de gedeelde percepties van de betrokken personen.

Motivaties

De motivaties van een persoon of organisatie worden sterk beïnvloed door zijn of haar percepties. Motivaties hebben hier voornamelijk betrekking op de doelstellingen. Een belangrijke factor voor samenwerking tussen actoren is wanneer doelstellingen overeenkomstig, verenigbaar of aanvullend zijn. Wanneer de complexiteit van een project groot is, zijn er meerdere actoren in het proces met verscheidene doelen die tegengesteld kunnen zijn.

Er wordt hier niet verder ingegaan op het beïnvloeden van de motivaties vanuit percepties en capaciteit en macht, ondanks dat zulke beïnvloeding vrijwel altijd aan de orde is.

Motivaties voor een bepaalde doelstelling zijn niet eenvoudig te beïnvloeden. Dit kan vrijwel alleen door ze te koppelen aan andere doelen. Bijvoorbeeld door waterretentie te koppelen aan recreatie. Door het koppelen van verschillende doelstellingen kunnen andere actoren (met middelen) verleid worden mee te werken aan het project. In Collendoorn konden

kosten bespaard worden door de wateropgaven van de gemeente en het waterschap aan elkaar te koppelen. Dit bleek echter nog niet genoeg om samen voor een gebiedsontwikkeling te gaan.

Capaciteit en macht

Uit de casussen blijkt dat wanneer een sociaal interactieproces in obstructie uitloopt, dat macht meestal de doorslaggevende factor is. De motivaties van de actoren staan tegenover elkaar en er wordt niet meer geluisterd. De percepties veranderen niet meer, maar worden sterker gevoed door het idee van het eigen gelijk. Rechttoe, rechtaan: de sterkste wint. Het waterschap blijkt uit de casussen meestal in de machtsverhouding ondergeschikt. De hindermacht blijkt vaak groter, zoals bleek uit de inspraakprocedures in Epe en Collendoorn. Maar ook formele macht van andere overheden is vaak groter, zoals door de provincie werd getoond in de beroepsprocedure in Epe. De toegang tot het internet creëerde een informele toegang tot macht bij de tegenstanders in Collendoorn door de snelle en ruime verspreiding van het bezwaarschrift. De formele macht voor het uitvoeren van integrale waterprojecten ligt dan wel bij het waterschap, maar tal van actoren kunnen via formele en informele (toegang tot) macht het uitvoeringsproces beïnvloeden. Hieruit kan worden opgemaakt dat wanneer een uitvoerder afhankelijk is van andere dominante actoren de traditionele strategie een grote kans geeft op obstakels. Adaptiviteit en gezamenlijk leren naar compromissen zijn voor het waterschap efficiënte strategieën om de eigen doelen te realiseren.

Het verbreden en koppelen van doelstellingen en actoren kan de gezamenlijke capaciteit (middelen en tijd) vergroten. Het programmabureau Hardenberg aan de Vecht (casus Collendoorn) is hier een voorbeeld van.

Het inzetten van tijd en mankracht op de juiste momenten zijn belangrijke hulpbronnen of investeringen in een project. Vergelijk de twee jaar durende inspraak- en beroepsprocedure in het Eperbeken project met de wandeling en keukentafelgesprekken in Vaassen. In Vaassen werd de inzet van capaciteit gebruikt om de percepties en motivaties van de bewoners te sturen.

10.4 Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk startte met een synthese van de verschillende leerelementen van de voorgaande hoofdstukken. Hieruit werden vijftien aandachtspunten geconstrueerd voor het toepassen van Interactieve Uitvoering. Vervolgens werd een reflectie gegeven op de Contextuele Interactietheorie als analysemodel van de onderzochte casussen.

Uit de reflectie komt naar voren dat de Contextuele Interactietheorie wordt gezien als een zeer bruikbaar model om uitvoeringsprocessen te analyseren. De reflectie had tevens tot doel om een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de theorie. De bijdrage van het onderzoek ligt voornamelijk in de bijdrage aan discussie over de actoreigenschap percepties en de bijdrage van het theoretische model aan het testen van het concept Interactieve Uitvoering. Daarnaast werd er gesteld dat de theorie ook voor uitvoerders van waarde kan zijn om een beeld te krijgen van de complexiteit en de kansen en bedreigingen

in een uitvoeringsproces.

De algemene conclusie uit de synthese van de leerelementen is dat Interactieve Uitvoering een goed concept is voor de aanpak van complexe projecten. Een blauwdruk voor succes is niet te geven. De leerelementen van de casussen geven wel een aantal aandachtspunten, waarmee de kans op succes in sterke mate kan worden vergroot. Deze worden hieronder nogmaals samengevat.

De *mate van complexiteit* van een project is het eerste aandachtspunt wanneer men met Interactieve Uitvoering aan de slag wil. Interactieve Uitvoering is alleen geschikt bij een bepaalde mate van complexiteit. Bij relatief eenvoudige projecten is het verstandiger om serieel te werken. Vaak zal een tussenvorm het beste passen.

Zowel aan de *projectleider* als aan de organisatie worden hoge eisen gesteld. Er bestaat geen routinematig werken wanneer er gekozen wordt voor Interactieve Uitvoering. Projectleiders zijn de 'boundary spanners' van een project. Om van een project een succes te maken moeten actoren, sectoren en aspecten worden verbonden met elkaar.

De *beginfase* van een project is cruciaal. Hierin wordt de mate van complexiteit inzichtelijk. Het is belangrijk dat de hoofdrolspelers samen tot een *breed gedragen visie* komen. Om waterprojecten uit te voeren is het waterschap afhankelijk van andere belanghebbenden (overheden, belangenorganisaties, grondeigenaren). Het bewustzijn van *onderlinge afhankelijkheid* om de gezamenlijke visie te realiseren kan tot verenigbare doelen en meerwaarde leiden. Dit is ook het moment dat er al *geanticipeerd wordt op mogelijke knelpunten* (actoren, procedures, processen in de context).

Vervolgens is het noodzakelijk dat men *met elkaar* werkt. Door continue samenwerking kan flexibiliteit en adaptiviteit ontstaan in het uitvoeringsproces. Dat neemt niet weg dat door duidelijke afspraken en randvoorwaarden het bestuur meer op hoofdlijnen kan sturen. *Bewegingsruimte en verantwoordelijkheid* in combinatie met randvoorwaarden bieden de projectleider de mogelijkheid om daadkrachtig met de omgeving aan de slag te gaan. *Vertrouwen* is dan van het allergrootste belang. Zowel binnen als buiten de organisatie. *Het moment van starten met het interactieve proces* is cruciaal. Te vroeg leidt tot onoverzichtelijkheid door het ontbreken van een kader, te laat tot opnieuw ter discussie stellen van eerdere afspraken. Dit laatste kan leiden tot het verdampen van het draagvlak, maar ook tot snelle (niet weloverwogen) actie. Er dient eerst een gedragen visie te zijn op richting en werkwijze onder de hoofdrolspelers alvorens het proces kan worden verbreed. *Netwerkmanagement-activiteiten* (niet alleen van de projectleider) zijn noodzakelijk om te verbreden, maar bovenal te verbinden. Apart wordt hierbij de aandacht gevestigd op *de wijze van communicatie* richting de omgeving. Uit de casussen blijkt; hoe persoonlijker het contact met de omgeving, des te beter de samenwerking.

Een element van Interactieve Uitvoering is het *accepteren van onzekerheden*, maar te veel onzekerheden in het proces kan leiden tot 'chaos'. Er ontstaat onduidelijkheid en richtingloosheid, waardoor men niet verder komt. Harde randvoorwaarden kunnen 'top-down' worden vastgesteld en maatregelen kunnen 'bottom-up' worden gerealiseerd.

Het projectgebied in deelgebieden opsplitsen die afzonderlijk worden uitgevoerd, kan bijdragen

aan de flexibiliteit en efficiëntie van het proces. Door het netwerk te verkleinen, maar de invloed van de betrokkenen te vergroten, kunnen sneller afspraken worden gemaakt. Bovendien kunnen snelle successen in het ene traject stimulerend werken voor andere trajecten. Ruimte en verantwoordelijkheid geven aan de direct betrokkenen voor de realisatie van het project kan tevens leiden tot *spontane innovatieve acties*. Om deze kansen te verzilveren is het noodzakelijk dat er middelen beschikbaar zijn. Zonder het belang en noodzaak van plannen te ondermijnen, is het belangrijkste aandachtspunt voor het toepassen van Interactieve Uitvoering dat oplossingen niet op papier gerealiseerd worden, maar in het veld.

In de voorgaande hoofdstukken werd het concept Interactieve Uitvoering gekenmerkt door drie elementen:

1. de mate van parallel schakelen van fasen;
2. balanceren tussen openhouden en vastleggen; en
3. het accepteren van onzekerheden.

Voor deze drie elementen worden vanuit de synthese van de leerelementen een aantal korte conclusies gegeven.

De mate van parallel schakelen van procesfasen

De gewenste mate van parallel schakelen hangt sterk af van de mate van complexiteit. Waar een grote mate van overeenstemming bestaat, is de traditionele seriële aanpak zeer geschikt. Bij complexe sociale interactieprocessen blijkt de traditionele strategie in de uitvoeringsfase vaak door obstructies vertraagd te worden en verdient de interactieve aanpak de voorkeur. De wijze van invullen van de beginfase is daarbij van het allergrootste belang. Te vroeg inzetten van het interactieve proces leidt vaak tot onoverzichtelijkheid, te veel onzekerheden en een stap terug. Te laat is ook niet wenselijk vanwege overhaaste acties en daardoor ongewilde bijverschijnselen. De complexiteit moet zich organisch ontwikkelen in het proces. Wanneer men plots geconfronteerd wordt met complexiteit leidt het tot onzekerheid en complexiteitmijdend gedrag. Een breed gedragen visie is daarom van zeer groot belang om de ontwikkelingsrichting aan te geven. Vanuit dit punt kan de hanteerbaarheid van de complexiteit worden vergroot.

Balanceren tussen vastleggen en open houden

Vaak wordt gedacht dat zoveel mogelijk open houden eigen is aan Interactieve Uitvoering. Dat is niet het geval. Het project Vaassense Beken toont aan dat juist het vinden van een goede balans tussen beide uitersten tot optimale resultaten leidt. Bij dit project werd een middenpositie gevonden. De randvoorwaarden voor het uitvoeringsproces werden al vroeg in het proces vastgelegd, terwijl de invulling van het uitvoeringsproces en samenwerking met direct betrokken tot stand kwam.

Te veel openhouden leidt wel tot resultaten, maar niet tot optimale resultaten. Dit kwam zowel voor de casus Eperbeken (laatste fase) en het simulatiespel Veilen. Te weinig openhouden leidt voor complexe situaties vaak tot obstructie, zoals bleek in de eerste fase van

de Eperbeken.

Accepteren van onzekerheden

Het uitvoeren van projecten volgens de methodiek van Interactieve Uitvoering impliceert het accepteren van onzekerheden. Ook hier geldt dat optimale resultaten niet verkregen worden door zo veel mogelijk onzekerheden te accepteren, want dat leidt tot chaos (zie ook figuur 4.10). De resultaten van de casussen geven aan dat een zekere mate van onzekerheid geaccepteerd moet worden. Dit om voldoende flexibiliteit in het proces te verkrijgen, maar teveel kan leiden tot chaos. Door kaders aan te geven (zie Vaasensse Beken) en vervolgens ruimte te bieden in het uitvoeringsproces lijken optimale omstandigheden geboden te worden voor het verkrijgen van de gewenste resultaten in een complex speelveld. Een dergelijke aanpak blijkt ook goede mogelijkheden te bieden voor innovatieve acties van belanghebbenden.

11

Conclusies: leren van de theorie en de praktijk

*“Success seems to be connected with action. Successful people keep moving.
They make mistakes, but they don’t quit.”*

Conrad Hilton
(Amerikaans hotelier, 1887-1979)

11.1 Inleiding

Geldof (2001) introduceerde het concept Interactieve Uitvoering als reactie op zijn observatie dat veel integrale waterplannen niet (volledig) worden uitgevoerd. De seriële uitvoeringsstrategie van planvorming, ontwerp, realisatie en beheer, en het gebrek aan wisselwerking daartussen wordt door Geldof als belangrijke oorzaak hiervan gezien. Problemen ontstaan in het bijzonder bij de faseovergangen. Valkman & Geldof (2009) noemen dit 'koude lassen' en deze belemmeren de voortgang van het uitvoeringsproces. Interactieve Uitvoering is een uitvoeringsfilosofie waarin de grenzen tussen de uitvoeringsfasen worden vervaagd en de koude lassen worden opgewarmd. In tegenstelling tot in de traditionele aanpak, wordt complexiteit niet gereduceerd, maar krijgt deze een plek in het uitvoeringsproces. De uitvoeringsfilosofie biedt handvaten om weloverwogen keuzes te maken in complexe projecten, zodat de complexiteit mogelijkheden kan bieden voor creativiteit en innovatie.

Het doel van dit onderzoek is het toetsen van het concept Interactieve Uitvoering binnen de kaders van uitvoering van integrale waterprojecten door waterschappen. Er werd speciaal aandacht gevestigd op de interacties tussen de betrokken deelnemers van het uitvoeringsnetwerk, het proces en de context. De centrale onderzoeksvraag van dit proefschrift luidt:

Is het concept Interactieve Uitvoering (zoals beschreven door Geldof, 2001) een geschikte methode om de effectiviteit te verbeteren van het uitvoeringsproces van integrale waterplannen door waterschappen in Nederland?

Om deze vraag te beantwoorden werd deze verdeeld in acht deelvragen. Deze worden in paragraaf 11.6 beantwoord. De gezamenlijke antwoorden geven het antwoord op de bovenstaande vraag. Om tot een antwoord te kunnen komen, is in deel 1 van dit proefschrift vanuit de wetenschappelijke theorieën een conceptueel raamwerk opgesteld voor de analyse van de casussen in deel 2. In hoofdstuk 9 werd een spelsimulatie getoond waarin via een experimentele opstelling de invloed van Interactieve Uitvoering op het uitvoeringsproces vergeleken werd met de traditionele aanpak van uitvoering.

In paragraaf 11.2 worden hoofdstukken 2 en 3 samengevat. Paragraaf 11.3 vat het principe van Interactieve Uitvoering als reactie op de ontwikkelingen in het waterbeheer samen. De uitkomsten van de analyse van de casussen en de spelsimulatie worden getoond in paragraaf 11.4. In hoofdstuk 10 werden er, vanuit een synthese van de leerelementen van de casussen en de spelsimulatie, vijftien aandachtspunten ontwikkeld voor het toepassen van Interactieve Uitvoering. Deze aandachtspunten worden in paragraaf 11.5 samengevat. In paragraaf 11.6 worden de onderzoeksvragen beantwoord. Het hoofdstuk eindigt in paragraaf 11.7 met de conclusies van dit onderzoek en daarmee met het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag.

11.2 Ontwikkelingen in het waterbeheer

De uitvoeringsfilosofie van Interactieve Uitvoering als uitvoeringsstrategie werd in dit proefschrift geanalyseerd met de Contextuele Interactietheorie. Het doel was daarbij om

meer inzicht te krijgen op de sociale interactieprocessen en hun bijdrage en beperkingen in het komen tot werkelijke uitvoering van integrale waterprojecten.

In de volgende deelparagrafen wordt een samenvatting gegeven van hoofdstukken 2 en 3. Dit bestond uit drie hoofdelementen:

1. het uitvoeringsproces wordt steeds complexer,
2. er is een kloof tussen de complexiteit en de traditionele aanpak van projectuitvoering,
3. het uitvoeringsproces is een sociaal interactieproces in een complexe context.

11.2.1 Het uitvoeringsproces wordt steeds complexer

Het theoretische deel van dit boek begon met de observatie dat het waterbeheer in Nederland steeds complexer wordt. Verbreding van het bereik en verdere integratie tussen elementen van het waterbeheer leidt tot kwalitatief betere watersystemen. De complexiteit wordt mede vergroot door onzekerheden over de gevolgen van klimaatverandering voor de waterhuishouding. Het huidige tijdperk van waterbeheer wordt gekenmerkt door adaptief waterbeheer (*adaptive water governance*). Adaptief waterbeheer stelt de huidige generatie waterbeheerders verantwoordelijk voor het anticiperen op een onbekende toekomst. Adaptief waterbeheer heeft twee componenten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden: “geadapteerd zijn” en “adaptief zijn” (zie tabel 2.3). De eerste component heeft te maken met de verantwoordelijkheid naar toekomstige generaties en is voornamelijk gericht op de technisch beste oplossing. De tweede heeft te maken met de uitvoering nu en is voornamelijk gericht op de geaccepteerde oplossing. Door de integratie van niveaus, aspecten en sectoren wordt het uitvoeringsnetwerk complexer (zie ook tabel 3.1). Adaptief management stelt daarom uitvoeringsprocessen voor als leerprocessen, waarin men leert en gedrag continu aanpast aan een veranderlijke context. Beide componenten van adaptief waterbeheer zijn van wezenlijk belang om tot kwalitatieve geaccepteerde oplossingen voor een onzekere toekomst te komen.

Wat van buitenaf geïntegreerd lijkt, kan van binnen gefragmenteerd zijn. Het bereik van het waterbeheer is wel vergroot, maar er is nog geen volledige coherentie tussen de onderdelen. Er bestaat fragmentatie zowel in het governance netwerk, als tussen sectoren, niveaus en aspecten van het waterbeheer. In hoofdstuk 2 werd gesteld dat dit leidt tot ingewikkeldheid. Verbreding van elementen moet samengaan met verbinding van elementen om complexiteit te hanteren (zie figuur 2.4). Ingewikkeldheid leidt ertoe dat de deelnemers in het uitvoeringsproces door de bomen het bos niet meer zien. Er wordt chaos verondersteld. Om deze chaos het hoofd te bieden, wordt er structuur en orde in het uitvoeringsproces gebracht.

De traditionele uitvoeringsstrategie is gebaseerd op het ordenen van complexiteit. Het deelt het proces op in verschillende fasen. Elk met hun eigen taken, deelnemers en verantwoordelijkheden. Theorieën over projectmanagement stellen voor om projecten op te knippen en de uitvoering te beheersen. Een valkuil van het ordenen en opknippen van het systeem is dat de samenhang en relatie tussen de verschillende elementen van het systeem onderbelicht blijft. Hierdoor ontstaat fragmentatie en vermijdbare ingewikkeldheid.

Met het complexer worden van het waterbeheer heeft de waterbeheerder onvolledige controle en beheersing over het watersysteem. Het wordt steeds moeilijker om bij integrale waterprojecten te komen tot een gecoördineerde inzet van kennis en middelen. Er ontstaan vragen over grenzen van taken en verantwoordelijkheden. Waar begint en eindigt de autoriteit van de waterbeheerder?

11.2.2 Er is een kloof tussen de complexiteit en de traditionele aanpak van projectuitvoering

Geldof (2001, 2004) observeerde dat veel complexe water projecten niet (volledig) worden uitgevoerd. In de traditionele aanpak van uitvoering wordt het proces opgeknipt in fasen en (deel)activiteiten: van planvorming naar ontwerp naar realisatie naar beheer (zie figuren 2.5 t/m 2.9). Het is gericht op de reductie van de complexiteit. De orde geeft de uitvoerder een gevoel van overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de complexe opgave. Echter, zo stelt Geldof (2004, p.71): *“een belangrijke verklaring [voor het niet (volledig) uitvoeren van complexe projecten] ligt in het feit dat veel professionals krampachtig vasthouden aan de volgtijdelijkheid van activiteiten binnen een proces.”*

Het proces kan beschouwd worden als een estafetterace, waarbij het stokje van de planvormer wordt doorgegeven aan de ontwerper aan de uitvoerder aan de beheerder. In eenvoudige opgaven biedt deze aanpak veelal geen problemen. Problemen ontstaan wanneer deze rechtlijnige aanpak wordt opgedrongen aan complexe integrale projecten, omdat de complexiteit en dynamiek van de omgeving genegeerd wordt (zie ook Valkman & Geldof, 2009). In de planfase staan plannenmakers voor de (onmogelijke) opgave om een plan te maken dat inspeelt op de complexiteit van de praktijk, rekening houdt met allerlei onzekerheden en het liefst een win-win-winsituatie creëert. Er worden veel studies verricht om onzekerheden weg te nemen, alvorens een bestuurlijk besluit wordt genomen, omdat na goedkeuring van het plan anderen ermee aan de slag gaan. Mensen die plannen maken zijn meestal niet dezelfde als die het ontwerp creëren of het bestek realiseren. Voor de plannenmaker wordt het integrale plan en het besluit daarover een doel op zich. De omgeving raakt uit het zicht verloren. De planfase komt op zichzelf te staan. Na goedkeuring wordt het plan (het estafettestokje) doorgegeven inclusief een pakket aan voorwaarden dat de plannenmaker de zekerheid biedt dat zijn plan zo goed mogelijk wordt uitgevoerd. Dit herhaalt zich in de ontwerpfasen en realisatiefase. Alle fasen komen op zichzelf te staan en er ontstaan 'koude lassen' in het proces.

Het planproces duurt relatief lang en is de meest creatieve (en vaak interactieve) deelproces. Er wordt veel aandacht besteed aan participatie om draagvlak te creëren voor het plan. Echter, draagvlak voor een plan betekent niet draagvlak voor de realisatie ervan. In plaats van dat in de opvolgende fasen het plan mooier en rijker wordt door aanvullende ideeën en kennis, wordt het verloop van het proces door de vaststelling van het plan in een keurslijf gesnoerd. Het plan blijft hetzelfde, terwijl de omgeving verandert. Het plan verliest daardoor aan waarde en wat overblijft heeft minder kwaliteit en kan alsnog rekenen op weerstand (Valkman & Geldof, 2009).

Kenmerkend voor integrale waterplannen is de hoge mate van detail en het streven naar

volledigheid. Het traditionele proces is verbonden met de idee van maakbaarheid van de omgeving, met een controle en beheersidee. Bij het complexer worden van de wateropgaven lijkt de tendens te zijn dat koude lussen steeds kouder worden. Er is minder ruimte voor informele afspraken door bijvoorbeeld regels vanuit de Europese Unie voor aanbesteding van projecten. Procedures voor vergunningen en subsidies maken het moeilijk om na aanvraag en toekenning, wijzigingen door te voeren. Zelfs wanneer wijzigingen resulteren in goedkopere of effectievere maatregelen. Dit kan tot frustraties leiden over het procesverloop en de uitkomsten ervan, zowel bij bestuurders, plannenmakers, uitvoerders, aannemers als bewoners. Valkman en Geldof (2009, p.5) relateren deze frustraties aan de 'koude lussen' in het uitvoeringsproces en betreffen:

1. de interne strijd tussen de verschillende afdelingen (planvorming en uitvoering) omdat sturing plaatsvindt op deelresultaten (het plan, het bestek) en niet op het eindresultaat van een project;
2. de misverstanden doordat plannen anders worden ontworpen, gerealiseerd en beheerd dan de planmaker bedoelde;
3. de eindeloze hoeveelheid studies en onderzoeken om alle onzekerheden weg te nemen voordat bestuurlijke beslissingen worden genomen;
4. het knellende keurslijf van vastgestelde ontwerpen, dat geen ruimte laat voor maatwerk en creativiteit bij de uitvoering;
5. de langlopende interne en externe onderhandelingen waardoor oorspronkelijk aanwezig enthousiasme wegsijpelt en verondersteld bestuurlijk en publiek draagvlak afkalft.

Interactieve Uitvoering stelt voor om deze koude lussen warmer te maken door middel van weloverwogen keuzes te maken in de mate van: parallel schakelen van procesfasen, openhouden van het planproces en het accepteren van onzekerheden. In paragraaf 11.3 wordt hier verder op doorgegaan.

11.2.3 Het uitvoeringsproces is een sociaal interactieproces in een complexe context

In hoofdstuk 3 werd de volgende definitie geformuleerd voor het uitvoeringsproces: *Beleidsuitvoering van integrale waterplannen is een complex sociaal interactieproces dat zich ontwikkelt tussen de opdrachtverlening (t_0) van een integrale wateropgave en de uitkomst (t_n) van het proces.*

De uitvoering van integrale waterprojecten is mensenwerk. Verschillende personen met verschillende belangen, taken en verantwoordelijkheden zijn met elkaar in wisselwerking om een verandering te bewerkstelligen in het watersysteem (of dat juist te voorkomen). Het sociale interactieproces wordt beschouwd als een input-outputproces (zie figuur 3.1), waarbij het specifieke beleidsprogramma slechts een van vele inputs is (Bressers & Klok, 1993). De output van een specifiek interactieproces kan het opgeleverde project zijn, maar ook het plan, als output van het planproces. Dat plan is vervolgens weer een input voor de interactieprocessen tijdens de ontwerp- en realisatiefase. Omdat mensen de verandering bewerkstelligen, beïnvloedt de input het proces via de betrokken deelnemers (figuur 3.3 en 3.4). Er worden drie cruciale actoreigenschappen herkend: *motivaties, percepties en capaciteit en macht*. Deze eigenschappen bepalen het verloop van de het interactieproces. De

input wordt beschouwd als een gelaagde context, van een specifieke context (o.a. eerdere besluiten) tot een bredere context (o.a. politieke context), zie figuur 3.5. Allerlei factoren uit de context beïnvloeden het proces. De context is veranderlijk en is in interactie met het uitvoeringsproces. De verschillende lagen en elementen van de context staan in relatie met elkaar en worden door elkaar beïnvloed (figuur 3.6 en 3.7).

Het uitvoeringsproces werd vervolgens beschouwd als een complex adaptief systeem (Holland, 1998). Een complex adaptief systeem wordt niet centraal gestuurd, maar decentraal door allerlei relatief autonome actoren. Niet alleen het waterschap stuurt het uitvoeringsproces, maar ook allerlei andere belanghebbenden sturen het proces. Er is geen persoon of organisatie die het uitvoeringsproces volledig controleert. De uitkomst van een proces in een complex systeem is emergent, dat wil zeggen dat zij ontstaat uit de interacties tussen de personen in wisselwerking met de omgeving en het proces (figuur 3.7). De term emergentie hangt samen met de idee dat de uitkomst meer kan zijn dan de som der delen. Innovatieve uitkomsten zijn veelal niet het resultaat van een bewuste actie, maar het resultaat van een reactie op een reactie op een reactie. Het ontstaat uit een creatief leerproces tussen verschillende personen met verschillende achtergronden. In het traditionele proces wordt door het ordenen van het proces gestuurd op een uitkomst die gelijk is aan de som der delen. Het toelaten van emergentie in het proces vraagt om de acceptatie van onzekerheden over het verloop en de uitkomst van het proces en om een open en interactief procesverloop. Interactieve Uitvoering geeft specifieke elementen om weloverwogen complexiteit te hanteren in uitvoeringsprocessen.

11.3 Interactieve Uitvoering is weloverwogen omgaan met complexiteit

In hoofdstuk 1 werd Interactieve Uitvoering geïntroduceerd als een uitvoeringsfilosofie waarin grenzen tussen procesfasen worden geslecht; de procesfasen (planvorming, ontwerp, realisatie en beheer) zijn met elkaar in interactie. Het integreren van de procesfasen maakt uitvoering complexer. In dit onderzoek stond de vraag centraal of een uitvoeringstrategie die de uitvoering complexer maakt een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de effectiviteit van projectuitvoering. In hoofdstuk 4 werd dieper ingegaan op het concept Interactieve Uitvoering. Ondanks dat het parallel schakelen van uitvoeringsfasen een praktisch element is van Interactieve Uitvoering, moet het parallelle model van Geldof (2001) vooral gezien worden als filosofisch concept (zie figuur 4.1). Een denkwereld waarbij integratie van aspecten van uitvoering gericht zijn op de realisatie van het project.

Er is veel geschreven over omgaan met complexiteit. Het concept Interactieve Uitvoering biedt heel specifieke elementen om complexiteit hanteerbaar te maken in de uitvoering van projecten. Er werden in dit proefschrift drie specifieke elementen van Interactieve Uitvoering herkend:

1. parallel schakelen van procesfasen;
2. balanceren tussen openhouden en vastleggen;
3. acceptatie van onzekerheden.

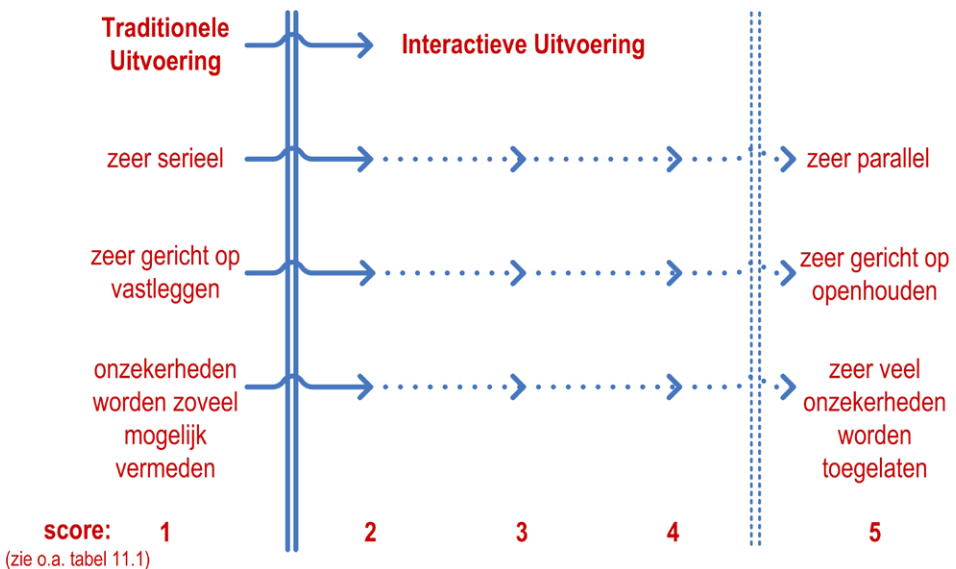
Deze elementen staan in figuur 9.1 verwijderd van de elementen van de traditionele

uitvoeringsstrategie, die gekenmerkt wordt door:

1. seriële opeenvolging van procesfasen;
2. gericht op vastleggen;
3. vermijden van onzekerheden.

Figuur 11.1 is vergelijkbaar met figuur 4.6, de scores komen overeen met de scores in de scoretabellen in hoofdstuk 6 t/m 9 en tabel 11.1. In figuur 4.6 werd Interactieve Uitvoering verbeeld als het grensgebied tussen orde en chaos en als *dapperheid* tussen *lafheid* en *overmoed*. Dit was gericht op de mate van acceptatie van onzekerheid. In de praktijk zit de kunst in het maken van weloverwogen keuzes in de mate van alle drie de elementen. Bij complexe projecten is het de kunst een juiste weg te vinden tussen te veel en te weinig. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden, niet alleen over de inhoud van het project, maar ook over de aanpak en organisatie van het proces. Zoals Ten Kate in zijn gedicht aan het begin van dit proefschrift al stelde, wanneer keuzes uitgesteld worden tot morgen, dan zal er niets gebeuren. Dit kan niet allemaal vooraf besloten worden. De keuzes komen voort uit de interacties tussen de deelnemers. In een leerproces kunnen aanpassingen in de aanpak en organisatie van het uitvoeringsproces ook tijdens het verloop worden doorgevoerd.

Wanneer men met Interactieve Uitvoering in de praktijk aan de slag gaat, zal de eerste horde genomen moeten worden (zie figuur 11.1). Vervolgens moeten er via een leerproces weloverwogen keuzes gemaakt worden voor een bepaalde mate van: parallel schakelen, openhouden van het proces en acceptatie van onzekerheden. De mate van toepassing van de verschillende elementen van Interactieve Uitvoering hangt af van de context en van wat de deelnemers in het uitvoeringsnetwerk *willen, kunnen of moeten*. Ter voorbeeld: In de casus Eperbeken moest het bestuur zeer veel onzekerheden accepteren in de laatste fase van het



Figuur 11.1: Interactieve Uitvoering is weloverwogen omgaan met complexiteit

project en in Vaassen *wilde* (of *durfde* wanneer het vergeleken wordt met *dapperheid*) het bestuur een bepaalde mate van onzekerheden te accepteren. In bepaalde situaties *kan* er niet parallel geschakeld worden omdat wetgeving dat niet altijd toelaat. Het *willen*, *kunnen* en *moeten* (vergelijk met *motivaties* en *capaciteit en macht*) wordt bepaald door de *percepties* van de deelnemers van het uitvoeringsproces en de context. De structuur en organisatie van een interactief uitvoeringsproces staat niet van te voren vast. Er is geen spoorboekje voor. Elke situatie is anders en de mate van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering vraagt om maatwerk van alle deelnemers. Interactieve Uitvoering kan niet alleen door de projectleider gepropageerd worden. De werkwijze moet ook ondersteund worden door andere deelnemers in het uitvoeringsnetwerk. Het komt voort uit een interactief leerproces.

11.4 Het toepassen van de theorie op de praktijk

Vanuit het theoretische deel werd in hoofdstuk 5 een conceptueel raamwerk opgesteld voor het empirische deel van deze studie. Met behulp van de Contextuele Interactietheorie als analysemodel zijn er drie casussen onderzocht. De eerste casus, Eperbeken, is een traditioneel uitgevoerd beekherstelproject dat aan het einde meer elementen van Interactieve Uitvoering bezat. De tweede casus, Vaassense Beken, is een beekherstelproject dat uitgevoerd is met Interactieve Uitvoering als uitvoeringstrategie. In de derde casus, gebiedsontwikkeling Collendoorn, werd Interactieve Uitvoering voorgesteld als uitvoeringstrategie. Echter, door onvoldoende aanwezigheid van een aantal voorwaarden om interactief te werk te gaan (geen gedeelde visie, onvoldoende onderling vertrouwen), stopte de voortgang van het gezamenlijke gebiedsproces.

Tabel 11.1: Resultaten van toepassen theorie op de praktijk

	Mate van parallel schakelen van procesfasen	Mate van balanceren tussen vastleggen en openhouden	Mate van accepteren van onzekerheden	Kenmerken actor-eigenschappen			Procesverloop werd vooral gekenmerkt door:	Output:
Eperbeken								
- Planvorming	1	1	1	Mu+	Md-	C-	Obstructie	Gewijzigd plan
- Realisatie I	2	2	2	Mu+	Md-	C-	Obstructie/ Conflict	Minder gerealiseerd dan gepland
- Realisatie II	5	5	4	Mu+	Md+	C0	Actieve Coöperatie	Meer gerealiseerd dan gepland
Vaassense Beken								
	4	3	3	Mu+	Md+	C0	Actieve Coöperatie	Snelle realisatie van eerste traject incl. vistrap om woonkavels
Collendoorn								
	1	2	1	Mu+	Md-	C-	Obstructie	Gezamenlijk gebiedsproces losgelaten.

Mu+/- = Positieve / negatieve motivatie uitvoerder; Md+/- = Positieve/negatieve motivatie doelgroep

C-/0/+ = Onvoldoende / neutrale/ voldoende capaciteit en macht van uitvoerder om doelgroep te sturen naar eigen motivaties

In hoofdstuk 9 werd een spelsimulatie geïntroduceerd: Gebiedsontwikkeling Veilen. Deze simulatie kende een experimentele opstelling waarin de traditionele uitvoeringstrategie werd vergeleken met Interactieve Uitvoering. In hoofdstuk 10 werd een synthese gemaakt van de leerelementen uit de diverse casussen. Deze paragraaf geeft een samenvatting van de lessen uit het empirische deel van dit proefschrift.

Uit de gegevens van de casussen blijkt dat de theorie ondersteund wordt: De aanwezigheid van meer elementen van Interactieve Uitvoering ondersteunt de effectiviteit van het uitvoeringsproces. Echter, wanneer de uitvoerder bij tegengestelde doelstellingen (motivaties) onvoldoende capaciteit en macht bezit om de doelgroep te sturen dan treedt er obstructie op. De overeenkomst in motivaties in Vaassen en Epe (realisatiefase II) zijn niet het gevolg van gelijke motivaties bij aanvang van het project, maar juist door de ontwikkelingen, gebeurtenissen en leerprocessen in het proces. De relatie tussen de aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering en de gedeelde motivaties van uitvoerder en doelgroep komt hieruit voort. Door het faciliteren van leerprocessen en communicatie tussen verschillende deelnemers ontstonden gedeelde motivaties. Vooral in Vaassen was er ruimte voor gezamenlijke leerprocessen tussen waterschap en bewoners. In Epe waren het ontwikkelingen in de context (vooral de Europese subsidie) die bijdroegen aan het veranderen van de uitvoeringstrategie.

In tabel 11.2 zijn de resultaten van de spelsimulatie opgesomd. Uit de spelsimulatie komen zowel krachten van Interactieve Uitvoering als valkuilen naar voren.

De belangrijkste lessen uit de spelsimulatie ondersteunen de theorie. Traditioneel uitgevoerde processen worden gekenmerkt door veel creativiteit in de planfase. Dat leidt tot innovatieve plannen, maar botst op de omgeving in de realisatiefase. Interactieve Uitvoering als aanpak creëert ruimte voor creativiteit en zorgt voor adaptief vermogen zodat er kansen gegrepen kunnen worden tijdens de realisatiefase. Het biedt het projectteam de mogelijkheid om samen met de omgeving creatieve en innovatieve oplossingen te ontwikkelen. Zowel in Epe (realisatiefase II, retentiepoulen, zie figuur 6.13) als in Vaassen (vistrap, zie figuur 7.8) gebeurde dit.

Interactieve Uitvoering in de praktijk moet weloverwogen worden gehanteerd en niet doorschieten naar uitersten. In het project Vaassense Beken werd er een balans

Tabel 11.2: Overzicht uitkomsten spelsimulatie

Traditionele Uitvoering	Interactieve Uitvoering
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer innovatieve plannen en output 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minder innovatieve output
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hogere kosten voortkomend uit onderhandelingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hogere kosten voortkomend uit minder innovatieve output en adaptief gedrag
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer kenmerken van conflict tijdens de realisatie van het project 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer kenmerken van coöperatie tijdens realisatie van het project
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer bevelende overheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer lerende overheid
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Negeren van en confrontatie met weerstand 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Route van minste weerstand
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer reactieve houding doelgroep 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer actieve houding doelgroep

gevonden in de elementen van Interactieve Uitvoering door te werken met een raamplan en uitvoeringscontracten per traject. Dit bood zekerheid aan het bestuur over de randvoorwaarden van de realisatie en het projectteam de ruimte om samen met de bewoners in het veld oplossingen te zoeken en te realiseren. Dit gaf ruimte aan creativiteit tijdens de realisatie, waardoor de vistrap rondom de huiskavels gerealiseerd kon worden. In tegenstelling tot de spelsimulatie leidde hier juist de interactieve aanpak tot een meer innovatieve uitkomst. Doordat de voormalige molenplaats niet vervangen hoefde te worden voor een vistrap bleven zo cultuurhistorische elementen behouden en werden ecologische elementen tegelijkertijd versterkt.

11.5 Lessen uit de praktijk

In paragraaf 11.3 werd gesteld dat Interactieve Uitvoering het weloverwogen omgaan met complexiteit is. Dat er keuzes gemaakt moeten worden. Dit onderzoek draagt bij aan het leerproces voor het maken van die keuzes. De Contextuele Interactietheorie kan een bijdrage leveren om inzicht te krijgen in de complexiteit van het werkveld. In hoofdstuk 10 werden vanuit een synthese van de leerelementen van hoofdstukken 6 t/m 9 vijftien aandachtspunten opgesteld voor het toepassen van Interactieve Uitvoering in de praktijk. De aandachtspunten worden hier kort samengevat:

1. *De mate van complexiteit.*

Maak voordat er aan een project wordt begonnen een inschatting van de mate van complexiteit van het project. Bij een laag complexiteitsniveau heeft de seriële aanpak vanzelfsprekend de voorkeur. Het toepassen van Interactieve Uitvoering zou waarschijnlijk tot onnodig overleg voeren en de beperkte tijdshorizon maakt meerwaarde door gezamenlijke leerprocessen onwaarschijnlijk.

2. *De projectleider*

Van de projectleider wordt veel gevraagd. Het verbinden van actoren en het creëren van een lerend en werkend netwerk vraagt om bewuste netwerkmanagementactiviteiten.

3. *Het verloop van de beginfase*

Een goed begin is het halve werk. Het verloop van de beginfase speelt een cruciale rol. Het is belangrijk om een inventarisatie te maken van alle belanghebbende actoren en om bewust te zijn van verschillen in percepties. De beginfase vormt voor een belangrijk deel de context voor het verdere verloop van het proces.

4. *Gezamenlijk gedragen visie*

Begin met het opstellen van een gezamenlijke visie. Het ontbreken daarvan leidt tot een te hoge mate van complexiteit, waardoor het project moeilijk beheersbaar wordt. Een heldere breed gedragen visie draagt bij aan de efficiëntie van het uitvoeringsproces.

5. Onderlinge afhankelijkheid

Bij de uitvoering van integrale waterprojecten is het waterschap veelal afhankelijk van anderen om de eigen doelen te realiseren. Belangrijk voor het slagen van een aanpak volgens de methodiek van Interactieve Uitvoering is het gedeelde bewustzijn van de meerwaarde van samenwerking. Het proces wordt hierdoor complexer, maar ook innovatiever.

6. Anticiperen op mogelijke knelpunten

Anticipeer op mogelijke knelpunten in het uitvoeringsproces. Men kan van tevoren niet volledig bepalen welke actoren in het uitvoeringsproces betrokken zijn en hoe de context van het proces er precies uitziet. Tot bepaalde hoogte kan de uitvoerder de spelregels en de arena bepalen, maar er zijn tal van spelers met hun eigen spelregels. Het uitvoeren volgens Interactieve Uitvoering kan belemmerd worden door randvoorwaarden van verschillende procedures, zoals vergunningen. Wanneer er niet geanticipeerd wordt op deze verkeerslichten kan het gehele proces voor een stoplicht komen te staan (vgl. de koepelvergunning bij de Vaassense Beken).

7. Werken met elkaar

Werk niet na elkaar, niet naast elkaar, maar werk met elkaar. Betrek bewoners in een vroeg stadium bij het proces, maar ook vakspecialisten, afdelingen, management, bestuur en andere organisaties. Transparantie is een voorwaarde voor de methode Interactieve Uitvoering.

8. Bewegingsruimte en eigen verantwoordelijkheden

De projectleider moet voldoende bewegingsruimte en eigen verantwoordelijkheden krijgen van het bestuur. Dit dient tegelijkertijd zijn grenzen te hebben. De projectleider dient zijn/haar bewegingsruimte goed te kennen en daar zorgvuldig mee om te gaan, bijvoorbeeld door bewust te werken met kleine vernieuwingen in het uitvoeringsproces en dit tijdig en transparant terug te koppelen naar het bestuurlijke niveau.

9. Vertrouwen

Bij Interactieve Uitvoering is het verkrijgen en behouden van vertrouwen bij de belanghebbende partijen van het allergrootste belang. Dit vereist veel zorgvuldigheid.

10. Het startmoment van het interactieve proces

Kies het juiste startmoment voor het interactieve proces. Te vroeg starten leidt tot onoverzichtelijkheid en vervolgens een stap terug. Te laat betekent dat eerdere afspraken over problemen, doelen, oplossingen en middelen, en met wie en wanneer (veronderstelde zekerheden) opnieuw ter discussie kunnen komen te staan, met tal van mogelijke nevenverschijnselen. Er dient binnen en buiten de organisatie draagvlak te zijn voor het werken op basis van Interactieve Uitvoering.

11. Netwerkmanagement

Onderhoud de netwerkrelaties. Voor een soepeler verloop van het proces is het noodzakelijk dat er contact blijft met de omgeving in tijden dat er niet (zichtbaar) wordt gewerkt. Door netwerkmanagement kan nieuwe informatie vroegtijdig worden ingewonnen en verbonden aan eerdere inzichten.

12. De wijze van communicatie

Een punt van aandacht is de wijze van communicatie wanneer men aan de slag gaat met Interactieve Uitvoering. Uit de casussen blijkt: hoe persoonlijker het contact des te beter. Er moet uiteraard geluisterd worden, zodat de belanghebbenden weten dat ze serieus worden genomen.

13. De mate van onzekerheid

Laat bij toepassing van Interactieve Uitvoering een bepaalde mate van onzekerheid toe, maar niet teveel. Dit kan leiden tot 'chaos' (onduidelijkheid over de richting waarheen gezamenlijk gegaan moet worden). De randvoorwaarden voor het uitvoeringsproces kunnen het beste 'top-down' worden vastgesteld. Het realiseren van de maatregelen vraagt bij voorkeur om een 'bottom-up' benadering. Het betreft hier niet de relatie tussen het waterschap en alle andere betrokkenen, maar de relaties en interacties tussen (waterschaps) bestuur, projectteam (inclusief andere overheden en belangenorganisaties) en bewoners en grondeigenaren.

14. Het opsplitsen in deelgebieden

Opsplitsing van het uitvoeringsproces in deelgebieden, die afzonderlijk van elkaar worden uitgevoerd, kan bijdragen aan de flexibiliteit. Voor elk deelgebied kunnen dan afspraken met direct betrokkenen worden gemaakt en uitvoeringscontracten worden opgesteld (zie casus Vaassen). Op deze wijze kunnen bovendien in een vroeg stadium al 'successen' worden getoond, die stimulerend werken om in andere deelgebieden tot afspraken te komen. Immers sommige belanghebbenden blijken concrete voorbeelden nodig te hebben om overtuigd te worden van de voordelen.

15. Spontane innovatieve acties

Kansen bieden meerwaarde. Bij een flexibele Interactieve Uitvoering blijken spontane innovatieve acties van belanghebbenden een belangrijke bijdrage aan het project te kunnen leveren. Vanzelfsprekend moet daarbij aan een aantal eerder genoemde voorwaarden zijn voldaan (onder andere voldoende onderling vertrouwen). Belangrijk is ook dat een budget beschikbaar is om zulke kansen te verzilveren.

11.6 Beantwoorden van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de deelvragen beantwoord die gezamenlijk een antwoord vormen op de centrale onderzoeksvraag.

1. *Wat houdt Interactieve Uitvoering in ten opzichte van de huidige praktijk?*

In het eerste deel van dit proefschrift is uitgebreid ingegaan op theoretische achtergronden van waterbeheer en beleiduitvoering. In paragraaf 11.2 zijn de basiskenmerken van Interactieve Uitvoering nogmaals samengevat. In de praktijk zit de kunst in het vinden van de balans in de mate van aanwezigheid van alle drie de elementen:

1. parallel schakelen van procesfasen;
2. balanceren tussen openhouden en vastleggen;
3. acceptatie van onzekerheden.

Interactieve Uitvoering als uitvoeringsfilosofie is een model dat tegengesteld is aan het traditionele gefaseerde uitvoeringsmodel door de traditionele procesfasen parallel te integreren. Het komt voort uit de observatie dat draagvlak voor een plan niet automatisch betekent dat er draagvlak is voor de uitvoering van dat plan. In paragraaf 4.3 werd er gesteld dat een realistisch adaptief uitvoeringsproces in de huidige context zowel kenmerken van het seriële proces, als kenmerken van het parallelle proces moet bezitten. In de praktijk houdt dit in dat planprocessen niet allesomvattend hoeven te zijn om al met het ontwerpen en realiseren van bepaalde maatregelen te beginnen. Op deze manier kan er vroegtijdig gerealiseerd worden, waardoor verschillende fasen wel degelijk parallel verlopen en met elkaar in interactie zijn. Het logisch ordenen en plannen van werkzaamheden blijft bestaan, maar het is niet op voorhand in een stappenplan te ordenen. Elke stap in het proces komt voort uit verschillende ronden van besluitvorming waarin strategische keuzes worden gemaakt op basis van normen en waarden, systeeminformatie en andere besluiten in het uitvoeringsnetwerk. Het voordeel van de integratie van fasespecifieke deelnemers door het hele proces is dat er strategische keuzes gemaakt kunnen worden vanuit een dieper inzicht in fasespecifieke kennis en omstandigheden. Het vergt communicatie en coördinatie vaardigheden van de procesmanager om de deelnemers van verschillende uitvoeringsfasen bij elkaar te krijgen. De uitvoeringsfasen worden hierdoor minder autonome arena's van deelnemers. De uitvoering van integrale wateropgaven is in dit perspectief niet langer het realiseren van een gedetailleerd plan. Het is nu het verwezenlijken van doelstellingen door middel van het realiseren van maatregelen die voortkomen uit de interacties in het uitvoeringsnetwerk. Realisatie van doelstellingen is het belangrijkste en gezamenlijk geaccepteerde maatregelen zijn een manier om dat te bereiken. Er is sprake van een gezamenlijk leerproces.

2. *In hoeverre doen zich in de huidige praktijk knelpunten voor met betrekking tot de seriële procesbenadering?*

Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag is er een traditioneel uitvoeringsproces onderzocht; project BOP Eperbeken. Dit project is beschreven en geanalyseerd in hoofdstuk 6. Het project was in twee perioden gepland (1994-1997) en gerealiseerd (1999-2002).

Uit het onderzoek bleek dat juist in de eindfase van dit project veel elementen van Interactieve Uitvoering herkenbaar waren. In het project Collendoorn waar een poging werd ondernomen om te werken volgens het concept Interactieve Uitvoering waren juist veel elementen herkenbaar die horen bij de traditionele uitvoeringsstrategie.

De vraag is nu of het seriële karakter van de projectbenadering debet was aan de knelpunten waar deze twee projecten tegenaan liepen. We zien in de casus Eperbeken dat processen rondom het uitvoeringsproces zorgden voor obstructie. De inspraakprocedure en de vergunningverlening hielden de voortgang van het project op. Dat is een consequentie van de uitvoeringstrategie. Er moest groen licht zijn voor alle onderdelen van het plan, voordat er begonnen kon worden met de realisatie.

De tijdsdruk die ontstond door de subsidie leidde op meerdere momenten tot gehaast handelen. Een onvolledig bestek werd daardoor toch al aanbesteed. Dit leidde tijdens de realisatie tot frustraties over meerwerk en extra kosten. Subsidies worden verleend op bestekken en kostenramingen. De extra kosten komen voor rekening van de uitvoerder. In Epe leverde de subsidie wel de noodzakelijke financiële middelen, maar door de randvoorwaarden dreef het subsidie-instrument in dit geval ook de kosten extra op, doorwerken onder zeer slechte weersomstandigheden.

Het traditionele seriële uitvoeringsproces heeft zich in het verleden wel bewezen als een sterke uitvoeringstrategie. Op het moment echter dat de afhankelijkheid van de omgeving groot is en de complexiteit toeneemt, dan ontstaan frustraties in het proces. Er zullen vrijwel altijd tegengestelde belangen een rol spelen in het projectgebied en win-winsituaties zijn niet altijd mogelijk. Gebiedsplannen kunnen interactief in samenwerking met (een deel van) de belanghebbenden in het gebied opgesteld zijn, maar stuiten alsnog bij de voorbereiding op de realisatie op weerstand bij het aankopen van gronden en het realiseren van maatregelen. De uitvoeringstrategie laat in principe geen ruimte meer voor creativiteit tijdens de realisatie, zodat er tijdens deze fase geen maatwerk kan worden geleverd. Het proces wordt door het detailplan in een keurslijf geperst. Er ontstaat intern en extern meer weerstand. Meer weerstand leidt tot obstructie of moeilijke onderhandelingen. Zowel in Epe, Collendoorn als in de traditionele spelsimulaties leidde deze weerstand in de omgeving tot obstructie van het proces.

Het traditionele uitvoeringsproces behandelt het project als een gestructureerd (technisch) probleem. Het gaat ervan uit dat er na vaststelling van het plan consensus bestaat over de percepties van problemen, doelstellingen en oplossingen. Waterprojecten worden vervolgens oppervlakkig beschouwd in meters beekverbreding, kubieke meters afgraving en hectares waterberging. In de traditionele uitvoeringsstrategie wordt het ongestructureerde complexe karakter van het watersysteem en de context waarin het zich afspeelt ontkend. Planprocessen duren daardoor lang en stuiten bij de realisatie alsnog op weerstand, waardoor veel plannen niet (volledig) worden uitgevoerd, zoals ook bleek in Collendoorn en tijdens de eerste realisatiefase in Epe.

3. *In welke mate worden in de praktijk (impliciet, expliciet) pogingen tot Interactieve Uitvoering ondernomen?*

Expliciet behoren de casus Vaassense Beken en gebiedsontwikkeling Collendoorn tot de eerste projecten waar Interactieve Uitvoering als uitvoeringstrategie werd geïntroduceerd voor de uitvoering van integrale wateropgaven in het landelijk gebied. In Collendoorn werd de strategie in de praktijk niet opgepakt, omdat er niet aan een aantal randvoorwaarden kon worden voldaan. Binnen het Leven met Water project Interactieve Uitvoering is ook door Waterschap Groot Salland met het concept aan de slag gegaan in een project (Broekhans, Kerpershoek, & Lems, 2010). Bij dit project bleek het in het begin moeilijk om vertrouwen te krijgen van het bestuur om met een andere uitvoeringstrategie aan de slag te gaan. Het afgeronde masterplan was door invloed van de bewoners meer gericht op het behoud van voor de bewoners belangrijke waarden dan op verandering en innovatieve oplossingen (Broekhans, Coomans, Kerpershoek, & Romp, 2009).

Govert Geldof beschrijft in zijn proefschrift het Waterplan Nijmegen, waarbij in een stedelijk waterproject Interactieve Uitvoering is gebruikt (Geldof, 2001; Geldof, Luijten, Gijzel, & Van Beurden, 2002). Tijdens het 4 jaar durende planproces zijn veel proefprojecten gerealiseerd, zoals afkoppeling van regenwater in het centrum van Nijmegen. Een van de conclusies voortkomend uit dit proces is dat processen juist langer kunnen duren dan gebruikelijk.

Omdat de praktijk van uitvoering van waterprojecten nooit volledig serieel verloopt, kunnen elementen van Interactieve Uitvoering ook impliciet in andere projecten te herkennen zijn. Zo werd er in het project Eperbeken tijdens de laatste fase zowel gepland, als ontworpen en gerealiseerd. Het projectteam reageerde op dat moment op de mogelijkheden die zich in het veld voordeden. Dit leverde een ander projectresultaat dan oorspronkelijk was gepland en vastgesteld. Door het succes van de aanpak werd er meer gerealiseerd dan was begroot. Het project Vaassense Beken is het beste voorbeeld waar het concept door het projectteam expliciet en met succes is toegepast.

4. *In hoeverre lukt het om volgens de principes van Interactieve Uitvoering te werken?*

In vraag 1 zijn drie hoofdkenmerken van Interactieve Uitvoering beschreven waarop de projecten zijn vergeleken. In een context die is gevormd rondom de traditionele uitvoeringstrategie kunnen nieuwe strategieën op weerstand en knelpunten stuiten.

Door de delegerende bestuurstijl in Vaassen was het mogelijk om elementen van Interactieve Uitvoering toe te passen. Hier dient wel te worden aangetekend dat in het project Vaassen het label Interactieve Uitvoering nooit formeel op het project is geplakt. In de praktijk zit de kunst in het vinden van de balans in alle drie de elementen Door de opzet van het raamplan waarin de randvoorwaarden werden vastgelegd ontstond er ruimte voor het projectteam om samen met de bewoners de maatregelen vast te stellen. Het bekensysteem werd opgeknipt in trajecten. Elk traject werd afzonderlijk van elkaar ontworpen en gerealiseerd. Hierdoor ontstond een parallelle fasering over het bekensysteem. Daarnaast waren fasespecifieke actoren betrokken bij elke deelproces van het uitvoeringsproces.

In de praktijk, die volledig geïnstitutionaliseerd is rond het verloop van het seriële uitvoeringsmodel, is het in sommige gevallen onmogelijk om parallel te schakelen. Dat kan door bijvoorbeeld wetgeving en vergunningprocedures, maar ook wanneer het bestuur een zekere mate van parallel schakelen tegenhoudt, dan houdt het op. Interactieve Uitvoering is het maken van weloverwogen keuzes in een complexe context. Dat kan tot een dilemma leiden voor het projectteam: In hoeverre is het mogelijk of wenselijk om parallel te schakelen? Moeten keuzes snel worden vastgelegd of moeten mogelijkheden juist worden opgehouden? Met het vastleggen wordt orde en richting gecreëerd. Met het openhouden wordt de flexibiliteit en het adaptief vermogen van het proces vergroot. Het proces krijgt ruimte om in te spelen op ontwikkelingen in en rondom het uitvoeringsproces. Welke mate van onzekerheid is acceptabel en hanteerbaar voor verschillende deelnemers in het uitvoeringsnetwerk (projectteam, bestuur, andere overheden, belangenorganisaties, bewoners, etc.).

Dat betekent ook dat bestuurders een balans moeten vinden tussen enerzijds het toepassen van formele regels, beleid en procedures en het beheersen van het proces en de uitkomsten en anderzijds, het delegeren, ondersteunen en stimuleren van oplossingsrichtingen die voortkomen uit de samenwerking met de omgeving. Ondanks dat veel projecten met goede moed participatie aangaan in interactieve planprocessen verzandt dit vaak in enkel voorlichting en inspraak. Bewoners kunnen het idee krijgen dat ze niets in te brengen hebben en voelen zich niet betrokken bij het project, terwijl ze zich in veel gevallen wel erg betrokken voelen bij het watersysteem in hun leefomgeving.

Het project Vaassense Beken liet zien dat ook binnen de bestaande context elementen van Interactieve Uitvoering kunnen worden toegepast in de praktijk. Het begint door met een open houding de omgeving te benaderen. Daardoor vindt er al een parallelschakeling plaats in het project, dat gaat vervolgens gepaard met het accepteren van onzekerheden en het balanceren tussen openhouden en vastleggen. Belangrijk is om snel praktisch te worden. Het kost meer investering (mankracht en tijd) in de omgeving dan het traditionele proces. In Vaassen zijn er veel keukentafelgesprekken gevoerd met de direct betrokkenen om te komen tot een uitvoeringscontract. Daarnaast was er al tijd geïnvesteerd in het betrekken van de bevolking bij het proces, door middel van informatieochtenden, -middagen en -avonden. Projectmedewerkers moeten minder achter het bureau zitten en meer het veld in.

Ondanks dat bepaalde governancestructuren Interactieve Uitvoering in de weg kunnen staan (zie ook De Boer & Bressers, 2011), kunnen veel elementen van Interactieve Uitvoering toegepast worden in de praktijk. Deze kunnen gebruikt worden om uitvoeringsprocessen flexibeler en adaptiever te maken zonder dat daarbij effectiviteit en legitimiteit verloren gaat.

5. Wat zijn de bevorderende en belemmerende factoren voor de mate van uitvoerbaarheid van Interactieve Uitvoering?

Er zijn zowel interne als externe factoren die de mate van uitvoerbaarheid van Interactieve Uitvoering belemmeren of bevorderen. Intern wordt hier beschouwd als de interne organisatie van het waterschap en het uitvoeringsproces. Extern wordt beschouwd als

de relatie tussen factoren in het proces en de context. Er wordt eerst een aantal interne factoren behandeld.

De eerste factor die een belemmerende of bevorderende invloed heeft is de bestuurstijl van het waterschap. Interactieve Uitvoering vraagt om een open bestuurstijl waarbij besturen taken en verantwoordelijkheid delegeren aan de uitvoerende organisatie. Het bestuur stelt richtingen, doelen en globale plannen. Het bestuur creëert randvoorwaarden voor doelstellingen waarbinnen oplossingen moeten worden gerealiseerd. Vertrouwen van het bestuur in de capaciteiten van het ambtelijk apparaat en de omgeving is zeer belangrijk wanneer er open uitvoeringsprocessen worden gestart. Organisaties die meer hiërarchische bestuurstijlen hanteren zullen in de praktijk minder elementen van Interactieve Uitvoering in hun organisatie kunnen toepassen. Dit verschil was duidelijk zichtbaar tussen de casus Vaassen en Collendoorn. Het gebrek aan vertrouwen tussen de hoofdactoren in Collendoorn resulteerde in het handhaven van procedures. In Vaassen kreeg het projectteam juist ruimte van het bestuur om binnen de gestelde randvoorwaarden samen met de bewoners oplossingen te ontwikkelen.

De tweede interne factor die bevorderend of belemmerd kan werken zijn de horizontale relaties binnen de organisatie van het waterschap. Waterschappen zijn organisatorisch verdeeld in verschillende afdelingen. Uitvoeringsprocessen kunnen van de ene afdeling doorgegeven worden naar de volgende. Het is niet ongebruikelijk dat er verschillende afdelingen zijn voor planvorming, realisatie en beheer en onderhoud. Dit komt voort uit de traditionele uitvoeringsstrategie. In Epe was de projectleider van het waterschap wel zeer betrokken bij de planvorming en de realisatie, maar had de directie uitvoering in samenwerking met de aannemer tijdens de realisatiefase de hoofdtaak om het plan te realiseren in het veld. Deze werd gevormd door een ingehuurd ingenieursbureau dat niet betrokken was bij het opstellen van het plan. Voor Interactieve Uitvoering is het van belang dat verschillende afdelingen met elkaar samenwerken en betrokken blijven bij elk onderdeel van het uitvoeringsproces. Fragmentatie tussen afdelingen versterkt het seriële karakter.

Voor beide interne factoren geldt dat het vervagen van grenzen en integreren van domeinen van taken en verantwoordelijkheden past bij het concept van Interactieve Uitvoering. In de verticale en horizontale structuren wordt meer flexibiliteit toegelaten. Er komt daarmee meer verantwoordelijkheid te liggen in de breedte van de organisatie, omdat uitvoerders niet 'slechts' de opdrachten van bovenaf uitvoeren, maar invulling geven aan beleid binnen randvoorwaarden. Dit heeft ook consequenties voor democratische legitimiteit van de uitvoering van waterbeleid. Zeker ook in combinatie met uitvoeringsnetwerken waar deelnemers worden betrokken, maar waar anderen worden buitengesloten van inspraak. Zo werden directe bewoners langs de beken in Vaassen intensief betrokken bij het ontwerp van hun beek, maar werden anderen buitengesloten. Er was geen inspraak mogelijk op het raamplan. In het antwoord op deelvraag 7 zal dieper ingegaan worden op dit vraagstuk.

Externe factoren die het werken volgens Interactieve Uitvoering kunnen belemmeren komen veelal ook voort uit procedures die samenhangen met het traditionele uitvoeringsperspectief. Voorbeelden waren de vergunning- of subsidieprocedures in Epe. In Vaassen werd dit mogelijke knelpunt vooraf besproken met de provincie wat uiteindelijk in een koepelvergunning

resulteerde. Besluitvormingsprocedures van andere beleidsterreinen of overheden kunnen het procesverloop zowel bevorderen als belemmeren. Het watergovernancenetwerk is momenteel geïnstitutionaliseerd en afgestemd op traditionele uitvoeringsprocessen. Het introduceren van andere uitvoeringstrategieën stuit op deze structuren.

Hiërarchische governancestructuren waarin beheersing en controle op het uitvoeringsproces een rol spelen belemmeren flexibiliteit en adaptief vermogen (Bressers, 2010; De Boer & Bressers, 2011). Governancestructuren die meer horizontaal georganiseerd zijn en uitgaan van coproductie passen beter bij Interactieve Uitvoering. Centraal staan dan coördinatie, coöperatie en communicatie tussen en met de deelnemers en activiteiten van het beleidsnetwerk. Hoe meer belangen en aspecten geïntegreerd worden in het uitvoeringsproces, des te groter het belang van coördinatie, coöperatie en communicatie. Het vergroten van het bereik van het project zonder te werken aan cohesie leidt tot fragmentatie en onnodige ingewikkeldheid (vergelijk Collendoorn).

Ondanks dat het woord “interactieve” in Interactieve Uitvoering niet direct slaat op interacties met belanghebbenden is participatie van belanghebbenden wel degelijk een belangrijk element. Publieke participatie is noodzakelijk in alle fasen van het uitvoeringsproces. Door het vergroten van de complexiteit van het waterbeheer wordt actieve participatie (coproduceren en meebeslissen) van belanghebbenden steeds belangrijker. Er ligt in de praktijk een uitdaging om met een open houding richting de omgeving te stappen en belanghebbenden uit te nodigen om actief deel te nemen aan het proces. De kunst ligt hier in een balans te vinden in het betrekken van belanghebbenden in het proces, zowel inhoudelijk als procesmatig, niet alleen tijdens de planvorming, maar tijdens alle fasen van het proces. Om niet te verzanden in slappe compromissen werden er in Vaassen in het raamplan randvoorwaarden gesteld. Om 100% uitvoering te realiseren werden samen met de betrokkenen uitvoeringscontracten ondertekend.

6. *Voor zover volgens Interactieve Uitvoering wordt gewerkt, in welke mate levert dat een oplossing voor de onder vraag 1 en 2 onderscheiden problemen?*

Het probleem is dat veel plannen niet (volledig) worden uitgevoerd. In het licht van de resultaatverplichting van de Europese Kaderrichtlijn kan dat problematisch worden. In Nederland was het waterbeheer gewend geraakt aan inspanningsverplichtingen. Omdat de afgesproken ambities te hoog waren, werden plannen niet volledig worden uitgevoerd. Na evaluatie werden plannen bijgesteld (Van Leussen, 2004). Waterbeheerders worden met de resultaatverplichting afgerekend op wat zij hebben beloofd: op wat hun besturen hebben vastgesteld.

Interactieve Uitvoering, zoals toegepast in Vaassen, kan hier uitkomst bieden. Door het werken op basis van een raamplan dat randvoorwaarden vastlegt en het besluiten over maatregelen via uitvoeringscontracten, kwamen de projectoplevering en de vastgestelde plannen 100% overeen. In tegenstelling tot het Eperbeken project waar het plan en de uitkomst niet overeenkomen (zonder hierbij af te doen aan de hoge kwaliteit van de oplevering). Dit past erg goed bij de nieuwe spelregels van het Europese beleid. Hiermee hoeven ambities niet te worden getemperd. Ambities worden alleen niet vertaald naar afrekenbare resultaten.

Daardoor krijg je realistischere plannen en wordt er meer flexibiliteit en adaptief vermogen gecreëerd in het uitvoeringsproces.

Volledige uitvoering van een plan is ook positief voor de verhouding tussen het waterschap en de omgeving. Het waterschap doet wat het afsprekt te gaan doen met de omgeving. De snelle realisatie van maatregelen waarover overeenkomst met de bevolking is, toont ook slagvaardigheid en daadkracht. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van het waterschap richting de bewoners. Wanneer er pijnlijke maatregelen genomen moeten worden, is het prettig voor bewoners wanneer ze zo snel mogelijk worden genomen. Dan kan men weer verder. Lange processen geven meer tijd om meer onrust en onzekerheid te ontwikkelen. Dat gezegd hebbende: Snelle realisatie van maatregelen mag geen truc zijn om pijnlijke maatregelen door te drukken.

Elementen van Interactieve Uitvoering kunnen een bijdrage leveren aan het adaptieve vermogen van uitvoeringsprocessen. Het complexe karakter van de uitvoeringstrategie past bij het sociaal-politieke karakter van de strategische keuzes die deelnemers in het uitvoeringsnetwerk maken en het gezamenlijke leerproces naar geaccepteerde oplossingen.

7. Voor zover er volgens Interactieve Uitvoering wordt gewerkt, in welke mate ontstaan daardoor nieuwe knelpunten?

Interactieve Uitvoering maakt het uitvoeringsproces complexer, omdat er meer onzekerheden worden geaccepteerd. Dat kan als een knelpunt worden ervaren. In Vaassen gaf de projectleider aan dat het meer tijd kostte. Zeker ook buiten kantooruren. Meer tijd is meer inzet van personeel in projecten en dus ook meer kosten. In het Vaassense Bekenproject lijkt dit niet problematisch te zijn. Uiteindelijk kostte het Eperbekenproject juist als gevolg van elementen van seriële uitvoering meer dan was begroot (zowel tijd als geld). Het kostenverloop in Vaassen is juist door het opknippen van de trajecten per traject beter te overzien.

De inzet van meer middelen in de praktijk is wel een nadeel, maar niet van dien aard dat het een daadwerkelijk probleem oplevert. De echte knelpunten ontstaan uit de wisselwerking tussen de formele governance structuur en het werken volgens Interactieve Uitvoering.

Hetzelfde geldt voor het aanbesteden van projecten. De procedures zijn gebonden aan allerlei Europese en nationale regels over openbare aanbesteding. Aanbesteding van projecten gebeurt op basis van bestekken die goedgekeurd moeten zijn door het bestuur. Een aannemer kan niet zomaar betrokken worden bij de planvorming van een project dat formeel nog niet is aanbesteed. Er zit een harde grens tussen planvorming en realisatie door de juridische vormgeving van het openbaar aanbesteden van projecten om te voorkomen dat er projecten “onder de tafel” worden aanbesteed.

Het opknippen van het systeem in trajecten kan ook een knelpunt opleveren met betrekking tot aanbesteding. De trajecten moeten namelijk klein genoeg zijn om met de direct betrokkenen effectief een ontwerp en uitvoeringscontract op te stellen, maar groot genoeg om interessant te zijn voor een aannemer. Aan de andere kant: wanneer de kosten van een traject onder de drempelwaarde van Europese aanbesteding komen, gelden weer andere

regels over aanbesteding, maar kan deze wel los gezien worden van het gehele projectgebied. Dit zijn juridische vraagstukken die niet behandeld zijn in dit proefschrift, maar in de praktijk wel knelpunten kunnen opleveren. Uit het Eperbeken project bleek al hoe belangrijk afspraken met aannemers over de aanbesteding zijn voor het uitvoeringsproces.

Uit de spelsimulatie kwam naar voren dat een gevaar van Interactieve Uitvoering kan zitten in minder innovatieve uitkomsten, zeker als de tijd te kort is voor gezamenlijke leerprocessen. Door de vergroting van complexiteit door het loslaten van de stapsgewijze aanpak, worden eenvoudiger oplossingen gezocht met minder betrokkenen om zo de complexiteit te reduceren en hanteerbaar te maken. Uit de casussen Vaassen en Epe bleek daarentegen dat wanneer er ruimte is voor creativiteit tijdens de realisatie er juist innovatieve oplossingen kunnen ontstaan en mogelijkheden benut kunnen worden.

8. Met welke aanpak kunnen de uitvoerbaarheid en positieve effecten van Interactieve Uitvoering worden vergroot en negatieve effecten (zoveel mogelijk) worden voorkomen?

De traditionele uitvoeringstrategie en Interactieve Uitvoering hebben allebei sterke en zwakke elementen. Het is belangrijk de sterke punten zo goed mogelijk te benutten. Naarmate de prestatiedeadlines voor het op orde hebben van het watersysteem naderen (goede ecologische toestand in 2015) zal ook de uitvoeringsopgave groeien. De tijdsdruk kan paradoxaal leiden tot meer haast en minder snelheid (Geldof, 2001).

Integrale waterplannen moeten worden uitgevoerd in een steeds complexere omgeving. Uitvoering van beleid in een zeer dynamische omgeving lijkt in combinatie met statische plannen soms een onmogelijke opgave. De realisatie van oplossingen in het veld vraagt om gezamenlijke coöperatie van belanghebbenden. Hoe meer belanghebbenden des te complexer het gezamenlijke besluitproces is en hoe meer tijd het vaak kost om tot besluiten over mogelijke oplossingen te komen. Wanneer het besluit een grote mate van detail krijgt, wordt ook de betrokkenheid van de belanghebbenden groter. Iedereen is voor een veilig en schoon watersysteem, maar niet iedereen is voorstander van een 4 meter hoge dijk of waterzuiveringsinstallatie aangrenzend aan de achtertuin. In het traditionele proces worden de meeste belanghebbenden betrokken bij het gedetailleerde planproces. Bij Interactieve Uitvoering (zoals in Vaassen) worden minder belanghebbenden betrokken bij het gedetailleerde ontwerpproces. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen doelstellingen en oplossingen. Doelstellingen zijn van algemeen belang en niet gedetailleerd, zodat er een groot aantal belanghebbenden betrokken kan worden bij het besluitproces. Oplossingen (in het landelijk gebied) zijn ook van algemeen belang, maar hebben meer direct effect op de omwonenden. Oplossingen zijn gedetailleerd, waardoor het besluitproces effectiever wordt naarmate de groep betrokkenen kleiner wordt. Dat betekent tegelijkertijd dat er grenzen ontstaan over wie wel en wie niet betrokken zijn bij het proces. Dit levert vragen op over de democratische legitimiteit van de (totstandkoming van de) oplossing.

De seriële benadering is het standaardmodel voor de uitvoering van integrale waterprojecten door waterschappen. De ambitieuze plannen geven een duidelijke richting aan het project. Er wordt gewerkt op basis van zekerheid. Het proces heeft weinig adaptief vermogen en flexibiliteit om mee te bewegen met de dynamische omgeving. Ambitieuze plannen eindigen

daardoor op een realistischer niveau. Interactieve Uitvoering creëert dat benodigde adaptief vermogen en flexibiliteit. Uit de spelsimulatie bleek dat het ten kostte kan gaan van de mate van innovatie als de aandacht te eenzijdig op snelle consensus komt liggen, bijvoorbeeld omdat de tijd ontbreekt om een gezamenlijk leerproces te doorlopen. Dat is echter geen probleem aangezien in de praktijk ook de resultaten van ambitieuze plannen op een realistischer niveau eindigen. Interactieve Uitvoering is wat dat betreft een meer realistische uitvoeringstrategie en biedt bovendien de mogelijkheid om in latere fasen creatief en innovatief te zijn, zoals in Vaassen.

Uiteindelijk is elk project anders. Succesvolle uitvoering van projecten is afhankelijk van het maatwerk dat wordt geleverd. Dat betekent dat in elk project een nieuwe balans gezocht moet worden in de mate waarin interactieve elementen worden toegepast. Elk project vraagt om aanpassingsvermogen van het waterschap aan de nieuwe context. In het verleden behaalde successen bieden geen garantie voor de toekomst.

In de praktijk zullen waterbeheerders die geconfronteerd worden met complexe uitvoeringsprocessen constant afwegingen moeten maken om een balans te vinden in verschillende dimensies van het uitvoeringsproces. Het loslaten van het gefaseerde proces maakt het mogelijk om hierin strategische keuzes te kunnen blijven maken. In een gezamenlijk besluitproces moeten zij een balans vinden tussen:

1. een meer parallelle (voortgang door leren, meer netwerksturing) of meer seriële strategie van uitvoering (voortgang door voorafgestelde besluitmomenten, meer hiërarchische sturing),
2. openhouden en vastleggen (bereik en samenhang van componenten en actoren),
3. orde en chaos (accepteren van onzekerheden, omgaan met weerstand).

De positie die door de waterbeheerder ingenomen wordt tussen de drie verschillende dimensies kan niet vooraf ingenomen worden en worden vastgehouden. Ook hier geldt dat er tussen de betrokkenen constant, in wisselwerking met het proces en de context, nieuwe balansen of afspraken moeten worden gevonden.

In het simulatiespel werd Interactieve Uitvoering wellicht te veel voorgesteld als de extreme tegenpool van traditionele uitvoering. Er werd gefocust op parallelle uitvoering tegenover seriële uitvoering. Het succes van elementen van Interactieve Uitvoering in de praktijk zal juist komen vanuit de idee dat uitvoering anders kan. Het kan flexibeler en adaptiever. In de praktijk is het niet slechts een uitvoeringstechniek die even kan worden toegepast. Elke context vraagt om nieuwe afwegingen. In de filosofie van Interactieve Uitvoering worden de fasen dan ook niet zozeer parallel gezet, maar zijn de grenzen tussen de fases vervaagd. Dit betekent dat er geen vooropgezette correcte volgorde en organisatie van fasen en activiteiten is. Elk project wordt complexer, omdat het afhankelijk wordt van het inzicht van de uitvoerder welke balans binnen de drie elementen passend is voor de specifieke context. Deze kan niet vooraf vastgesteld worden, maar alleen door de interactie aan te gaan met de omgeving. De voortgang van het uitvoeringsproces in wisselwerking met de omgeving en de betrokkenen zorgt ervoor dat nieuwe situaties zich ontwikkelen uit de interacties. Deze nieuwe omstandigheden vragen constant om een nieuwe behandeling van het vraagstuk dat op dat moment ter tafel komt (bereik, samenhang, sturing, organisatie, instrumenten,

etc). Elke situatie is anders en vraagt om een uitvoeringsstrategie op maat. Het vermogen om in verschillende contexten en op verschillende momenten in het uitvoeringsproces weloverwogen procesmatige en inhoudelijke keuzes en heroverwegingen te maken, bepaalt het succes van de uitvoering van complexe integrale projecten.

11.7 Conclusies

Dit proefschrift begon met de vraag:

Is het concept Interactieve Uitvoering (zoals beschreven door Geldof, 2001) een geschikte methode om de effectiviteit te verbeteren van het uitvoeringsproces van integrale waterplannen door waterschappen in Nederland?

Deze vraag is vervolgens verdeeld over acht deelvragen. Vervolgens werd er vanuit theorie en empirie naar antwoorden gezocht. Vanuit de lessen uit de theorie en praktijk wordt de volgende conclusie getrokken.

Het concept Interactieve Uitvoering is een geschikte methode voor waterschappen om effectief integrale waterprojecten uit te voeren. Echter, Interactieve Uitvoering biedt geen spoorboekje met garantie voor succes. Het is een zoek- en leerproces, waarbij verschillende factoren de aanpak in de praktijk kunnen belemmeren of ondersteunen. Uit de synthese van de leerelementen in hoofdstuk 10 kwamen vijftien aandachtspunten naar boven voor het toepassen van Interactieve Uitvoering in de praktijk. Deze werden in paragraaf 11.3 kort samengevat..

Interactieve Uitvoering in de praktijk biedt, naast een inspirerende uitvoeringsfilosofie over omgaan met complexiteit, praktische elementen om weloverwogen complexiteit hanteerbaar toe te laten in het uitvoeringsproces. Het uitvoeringsproces blijft een zoektocht naar het vinden van een balans voor de juiste mate van parallel schakelen van fasen, openhouden van het proces, en accepteren van onzekerheid. De juiste mate is afhankelijk van de context en de deelnemers van het uitvoeringsnetwerk. Om tot resultaat te komen in projecten zal er een leerproces moeten worden afgelegd, waarbij men ongetwijfeld stuit op hindernissen voortkomend uit de dynamiek van de omgeving. Wanneer de balans uitslaat naar een sterk serieel proces dan worden hindernissen onneembare obstakels, omdat de hindernissen niet voorzien waren en er geen plan is om ze te nemen. Slaat de balans te veel uit naar de andere kant, waarbij plannen zo globaal zijn dat zij oppervlakkig worden, dan ontbreekt het richtinggevende, toetsende en inspirerende kader. Interactieve Uitvoering is het nemen van de eerste hindernis: het loslaten van bekende structuren in de aanpak en organisatie van projectuitvoering (zie figuur 11.1). Het begint bij het toelaten van een beetje meer onzekerheid in het proces.

Dit proefschrift toonde dat ideeën van Interactieve Uitvoering toegepast kunnen worden in de huidige praktijk en dat het tot succesvolle realisatie kan leiden. Het kan flexibeler en adaptiever. Elk project vraagt hierbij om maatwerk. Waterbeheer en de uitvoering van waterprojecten worden steeds complexer en de perfecte integratie van alle elementen van het sociaaltechnische systeem (zoals verbeeld door de ruiters in figuur 2.4) is een utopie. Het is juist de imperfectie en het onverwachte dat onzekerheden, maar ook mogelijkheden

creëert. Het niet streven naar allesomvattendheid in het planproces creëert ruimte en adaptief vermogen in het realisatieproces. Het biedt de uitvoerder de mogelijkheid om mee te bewegen met ontwikkelingen in de context in samenwerking met de betrokkenen. Adaptief vermogen is het vermogen van het maken van weloverwogen keuzes in samenwerking met de omgeving. Het stelt de uitvoerder in staat om door te gaan. Succesvolle uitvoerders zijn uitvoerders die hindernissen willen nemen en kunnen nemen wanneer de situatie daar om vraagt. De quote op de titelpagina van dit hoofdstuk stelde: *Successful people keep moving*. Niet alleen maar vooruit, rechttoe rechtaan, maar juist door op het juiste moment een stap terug te doen en verandering van inzicht toe te durven laten, kunnen creatieve oplossingen gevonden worden.

Een duurzame ontwikkeling van ons watersysteem valt en staat bij het succesvol uitvoeren projecten. Het weloverwogen toepassen van (elementen van) Interactieve Uitvoering draagt bij aan het verbeteren van de effectiviteit van de uitvoering van complexe integrale waterprojecten.

Referenties

- Aarts, N., Van Woerkum, C. M. J., & Vermunt, B. (2003, June 26-28). *Framing planning in regional innovation networks in the Dutch countryside*. Paper presented at the Conference on multi-organizational partnerships alliances and networks (MOPAN), Glasgow.
- Akkerman, T., Hajer, M., & Grin, J. (2005). The Interactive State: Democratisation from Above? *Political Studies*, 52, 82-95.
- Alkemade, M. J. A. (1992). *Inspelen op complexiteit. Mens, techniek, informatie en organisatie*. Alphen a/d Rijn: Uitgeverij Samson Bedrijfsinformatie bv.
- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, MA: Little Brown.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-Making*. New York: Praeger.
- Arentsen, M. J., & Bressers, H. T. A. (1992). Het belang van de factor macht bij de uitvoering van overheidsbeleid. *Beleidswetenschap*, 2, 103-125.
- Arentsen, M. J., Bressers, H. T. A., & O'Toole, L. J. (1999). Omgaan met onzekerheid in het milieubeleid: een analyse met illustraties uit de Nederlandse en Amerikaanse beleidspraktijk. *Beleidswetenschap*, 13(4), 375-399.
- Armitage, D., Berkes, F., & Doubleday, N. (Eds.). (2007). *Adaptive Co-Management. Collaboration, Learning, and Multi-Level Governance*. Vancouver: UBC Press.
- Bachmann, R. (2003). The coordination of relations across organizational boundaries. *International Studies of Management & Organization*, 33(2), 20.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game. What happens after a bill becomes a law*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Barrett, S. M., & Fudge, C. (1981). Reconstructing the field of analysis. In S. M. Barret & C. Fudge (Eds.), *Policy and action: Essays on the implementation of public policy* (pp. 249-278). London: Methuen.
- Belbin, R. M. (1993). *Teamroles at work*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Berkes, F. (2007). Adaptive co-management and complexity: Exploring the many faces of co-management. In D. Armitage, F. Berkes & N. Doubleday (Eds.), *Adaptive Co-Management. Collaboration, Learning, and Multi-Level Governace* (pp. 19-37). Vancouver: UBC Press.
- Boedeltje, M. (2005, June 16-17). *A differentiated conceptualisation of acceptance of interactive governance*. Paper presented at the IGS conference workshop Innovation of Governance, Enschede.
- Boogers, M., & Tops, P. (2000). Waterschapsverkiezingen: Over democratie en het bestaansrecht van waterschappen. *Bestuurswetenschappen*, 4, 288-303.
- Borneman, W., Ooms, M., & Te Rietstap, A. (2010). *Structuurvisie Vechtpark Hardenberg. Hardenberg: Gemeente Hardenberg*. Coevorden: Waterschap Velt en Vecht.

- Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, M. T., Kothari, A., & Renard, Y. (2004). *Sharing Power: Learning-by-doing in co-management of natural resources throughout the world*. Teheran: IIED, IUCN/CEEP, Cenesta.
- Bressers, H. T. A. (1983). *Beleidseffektiviteit en waterkwaliteitsbeleid. Een bestuurskundig onderzoek* (3^e druk 1984). Enschede: Onderafdeling der bestuurskunde, T.H. Twente.
- Bressers, H. T. A. (2004). Implementing sustainable development; how to know what works, where, when and how. In W. M. Lafferty (Ed.), *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function* (pp. 248-318). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Bressers, H. T. A. (2007a). *Contextual Interaction Theory and the issue of boundary definition: Governance and the motivation, cognitions and resources of actors*. Enschede: CSTM, Universiteit Twente.
- Bressers, H. T. A. (2007b). *Contextual Interaction Theory and the issue of boundary definition: Governance and the motivation, cognitions and resources of actors. Contribution to theoretical framework ISBP*. Enschede: CSTM, Universiteit Twente.
- Bressers, H. T. A. (2007c). *ISBP. Elaboration of convergence, convergence of boundary judgments and convergence mechanisms*. Discussion paper, version April 12, 2007. Enschede, the Netherlands: University of Twente, CSTM.
- Bressers, H. T. A. (2009). From public administration to policy networks: Contextual interaction analysis. In S. Nahrath & F. Varone (Eds.), *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: Tribute to Peter Knoepfel*.
- Bressers, H. T. A. (2010). Samenwerking als strategie voor duurzaamheid: Verbreden en verbinden. In H. Brinksmas & H. T. A. Bressers (Eds.), *Duurzame wetenschap* (pp. 20-44). Enschede: Universiteit Twente.
- Bressers, H. T. A., & Dinica, V. (2009). Governing sustainable tourism: The relevance of boundary judgments. *Environmental Engineering and Management Journal*, 8(5), 1111-1120.
- Bressers, H. T. A., & Huzen, T. P. (1984). Een politicologische benadering van bestuursinstrumenten. In H. T. A. Bressers (Ed.), *Bestuursinstrumenten: verslag van een vervolgonderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken* (pp. 47-97). Enschede: CBO, Bestuurskunde.
- Bressers, H. T. A., & Klok, P.-J. (1987). *Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid*. Rapport voor de DG voor de Milieuhygiëne (2^e gewijzigde ed.). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Bressers, H. T. A., & Klok, P. J. (2008). De inhoud van het beleid. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (8^e geheel herziene druk). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Bressers, H. T. A., & Kuks, S. M. M. (2003). What does governance mean? From conception to elaboration. In H. T. A. Bressers & W. A. Rosenbaum (Eds.), *Achieving sustainable*

- development. *The challenge of governance across social scales* (pp. 65-88). Westport, Connecticut, London: Praeger.
- Bressers, H. T. A., & Kuks, S. M. M. (Eds.). (2004). *Integrated governance and water basin management: conditions for regime change and sustainability*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishing.
- Bressers, H. T. A., & Lulofs, K. R. D. (2010a). Analysis of boundary judgments in complex interaction processes. In H. T. A. Bressers & K. R. D. Lulofs (Eds.), *Governance and Complexity in Water Management: Creating Cooperation through Boundary Spanning Activities* (pp. 17-32). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Bressers, H. T. A., & Lulofs, K. R. D. (Eds.). (2010b). *Governance and Complexity in Water Management: Creating Cooperation Through Boundary Spanning Strategies*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Broekhans, B., Coomans, S., Kerpershoek, E., & Romp, B. (2009). Op weg naar een visie. Vertellen over het samen formuleren van publieke waarden en opgaven. *Interactieve Uitvoering*. Retrieved January 2010, from www.interactieve-uitvoering.nl
- Broekhans, B., Kerpershoek, E., & Lems, P. (2010). Interactieve uitvoering vraagt om andere afspraken (4). *H2O, Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer*, 43e jaargang(4), 19-21.
- Carlsson, L., & Berkes, F. (2005). Co-management: Concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*, 75, 65-76.
- CBS, PBL, & WUR. (2006, 13 januari). Grondverwerving voor natuur en landbouw: landelijke prijsontwikkeling. Versie 3. Retrieved 20 juli, 2010, from <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1303-Grondverwerving-voor-natuur-en-landbouw:-landelijke-prijsontwikkeling.html?i=19-75>
- Commissie Waterbeheer 21e eeuw. (2000). *Waterbeleid voor de 21e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*. Den Haag: Commissie WB21.
- Cook, T. D., & Campbell, D. T. (1979). *Quasi-experimentation. Design & Analysis Issues for Field Settings*. Boston, USA: Houghton Mifflin Company.
- Coolsma, J. C. (2008). De uitvoering van overheidsbeleid. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (8^e geheel herziene druk) (pp. 119-136). Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Cörvers, R., Glasbergen, P., & Korsten, A. F. A. (2003). Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Samenwerking, geld en calamiteiten bepalen succes gebiedsgerichte projecten. *Bestuurswetenschappen*(3), 205-228.
- De Boer, C., & Bressers, H. T. A. (2011). *Analyzing Complex and Dynamic Implementation Processes. The Renaturation of the Dutch Regge River Area*. Enschede: CSTM, University of Twente.
- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E., & In 't Veld, R. (1998). *Procesmanagement. Over Procesontwerp*

en besluitvorming. Schoonhoven: Academic Service.

- De Jonge, W. (2008a, 30 augustus 2008). Grote weerstand tegen nieuwe natuur. *De Stentor, regio Hardenberg*.
- De Jonge, W. (2008b, 30 augustus 2008). Wild moet na kritiek naar zuiden. *De Stentor, regio Hardenberg*.
- De Jonge, W. (2008c, 24 april 2008). Wild moet naar het noorden. *De Stentor, regio Hardenberg*.
- De Jonge, W. (2010, 15 april 2010). Gemeente pikt opstelling provincie niet. *De Stentor, regio Hardenberg*.
- De Meyer, G. (1997). *Communicatie, schakel tussen chaos en orde. Hoe informatie het leven stuurt*. Leuven: Garant.
- De Vries, M. S. (2008). Problemen op de agenda. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (8e geheel herziene druk) (pp. 67-88). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- De Wolf, T., & Holvoet, T. (2005). Emergence Versus Self-Organisation: Different Concepts but Promoting When Combined. In S. Brueckner, G. D. M. Serugendo, A. Karageorgos & R. Nagpal (Eds.), *Engineering Self-Organising Systems* (pp. 1-15). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- DeLeon, P. (1999). The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going? In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 19-34). Oxford, UK: Westview Press.
- Dewulf, A., Craps, M., Bouwen, R., Taillieu, T., & Pahl-Wostl, C. (2005). Integrated management of natural resources: dealing with ambiguous issues, multiple actors and diverging frames. *Water Science & Technology*, 52(6), 115-124.
- Driessen, P. P. J., & De Gier, A. A. J. (1998). Deltawet grote rivieren. Evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995. *Bestuurskunde, jaargang 7(2)*, 74-86.
- Driessen, P. P. J., Glasbergen, P., & Verdaas, C. (2001). Interactive Policy-Making - A Model of Management for Public Works. *European Journal of Operational Research*, 128, 322-337.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: LEMMA.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.-J., & Van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., Klok, P. J., & Van Tatenhove, J. (2009). The Institutional Embedding of Interactive Policy Making Insights From a Comparative Research Based on Eight Interactive Projects in the Netherlands. *The American Review of Public Administration*, 39(2), 125-148.

- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Elmore, R. F. (1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Europese Unie. (2000). Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. *Publicatieblad, Nr. L 327(22/12/2000)*, 0001 - 0073.
- Evers, J. G. (2010). Rethinking boundaries in Implementation Processes. In H. T. A. Bressers & K. R. D. Lulofs (Eds.), *Governance and Complexity in Water Management: Creating Cooperation Through Boundary Spanning Strategies* (pp. 156-173). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Evers, J. G., Van Leussen, W., & Ietswaart, H. (2010). Inspelen op emergentie: interactieve uitvoering (2). *H2O, Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer*, 43^e jaargang(2), 24-26.
- Farrell, H., & Héritier, A. (2004). Interorganizational negotiation and intraorganizational power in shared decision making: Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and Council. *Comparative Political Studies*, 37(10), 1184-1212.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441-473.
- Friend, J., & Hickling, A. (1987). *Planning under Pressure. The strategic choice approach*. Oxford, UK: Pergamon Press.
- Geldof, G. D. (1994). *AdaptiefWaterbeheer*. Deventer: Tauw Civiel en Bouw.
- Geldof, G. D. (2001). *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer*. Deventer: Tauw bv.
- Geldof, G. D. (2004). *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer: Op weg naar Interactieve Uitvoering*. Deventer: Tauw bv.
- Geldof, G. D., Grin, J., Hajer, M., & Van Woerkum, C. M. J. (2000). Betrokkenheid van Burgers in het Waterbeheer. In J. G. De Wilt, H. Sniijders & F. Duijnhouwer (Eds.), *Over Stromen* (pp. 77-88). Den Haag: NRLO/AWT/RMNO.
- Geldof, G. D., Luijten, J., Gijzel, T., & Van Beurden, E. (2002). Waterplan Nijmegen interactieve uitvoering als nieuw concept. *H2O, Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer*, 35^e jaargang(16), 30.
- Geldof, G. D., Versteeg, E., & Valkman, R. (2010). Over 'koude lassen': interactieve uitvoering (1). *H2O, Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer*, 43^e jaargang(1), 8-9.

- Gemeente Hardenberg. (2006). *Visienota buitengebied, gemeente Hardenberg*. Hardenberg: Gemeente Hardenberg, Afdeling Ruimte en Economie.
- Gemeente Hardenberg. (2007). *Plan van Aanpak Nieuw Bestemmingsplan Buitengebied Hardenberg*. Hardenberg: Gemeente Hardenberg.
- Gemeente Hardenberg. (2008a). Oriënterende ronde, sessie 1, 2 september 2008. Hardenberg.
- Gemeente Hardenberg. (2008b). Oriënterende ronde, sessie 2, 16 september 2008.
- Gemeente Hardenberg. (2008c). *Programma van Eisen. Nieuw Bestemmingsplan Buitengebied Hardenberg*. Hardenberg: Gemeente Hardenberg.
- Gemeente Hardenberg. (2008d). *Structuurplan Marslanden Fase II, voorontwerp*. Hardenberg.
- Gemeente Hardenberg. (2008e). *Tracéstudie Robuuste verbindingzone Ommen-Losser in Hardenberg*. Hardenberg.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Gevers, T., & Zijlstra, T. (1996). *Praktisch projectmanagement. Handleiding bij het voorbereiden, realiseren en beheersen van projecten*. Schoonhoven: Academic Service.
- Goggin, M. L., Bowman, A. O. M., Lester, J. P., & O'Toole, L. J. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third generation*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Goosen, H., Lasage, R., Hisschemöller, M., & Van der Grijp, N. (2002). *Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten* (No. R-02/01). Amsterdam: Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit.
- Grit, R. (1994). *Projectmanagement. Een praktisch handboek voor projectmatig werken*. Groningen: Wolter-Noordhoff.
- Grit, R. (2005). *Projectmanagement. Projectmatig werken in de praktijk* (4^e druk). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Gunderson, L. H., & Holling, C. S. (Eds.). (2002). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Washington DC, USA: Island Press.
- Gunn, L. (1978). Why is implementation so difficult? *Management Services in Government*, 33(4), 169-176.
- Haug, C., & Huitema, D. (2009). Leren van een Beleidsexercitie. De casus van 'burden sharing' in het Europese klimaatbeleid. *Bestuurskunde*, 18(3), 36-46.
- Helpdesk Water. (2006). Organisatieschema Rijn-Midden. Retrieved 18 februari, 2010, from <http://www.kaderrichtlijnwater.nl/uitvoering/rijn-midden/organisatie/>
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing Public Policy*. London: SAGE Publications Ltd.
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism.

- Holland, J. H. (1998). *Emergence: from Chaos to Order*. Redwood City, California: Addison-Wesley.
- Holling, C. S. (1978). *Adaptive environmental assessment and management*. New York: John Wiley & Sons.
- Holling, C. S. (2001). Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems. *Ecosystems*, 4, 390-405.
- Hoogerwerf, A. (2008). Beleid, processen en effecten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (8^e geheel herziene druk). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Hoogerwerf, A. (Ed.). (1978). *Overheidsbeleid*. Alphen a/d Rijn: Samson.
- Hommel, S. (2008). *Conquering complexity : dealing with uncertainty and ambiguity in water management*. Enschede: University of Twente.
- Huitema, D. (2006, December 2006). *Understanding transitions towards adaptive management. The case of Dutch water management in the 1990s*. Paper presented at the Synthesis Conference of the Institutional Dimensions of Global Environmental Change Program, Bali, Indonesia.
- Huitema, D., Mostert, E., Egas, W., Moellenkamp, S., Pahl-Wostl, C., & Yalcin, R. (2009). Adaptive Water Governance: Assessing the Institutional Prescriptions of Adaptive (Co-)Management from a Governance Perspective and Defining a Research Agenda. *Ecology and Society*, 14(1), 26.
- Ietswaart, H. (2007). *Concept Startdocument Gebiedsversterking Collendoorn - De Schans. Realisatie van de wateropgaven en vitalisering*. Coevorden: Waterschap Velt en Vecht (niet gepubliceerd werk).
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1993). The Study of the Public Policy Process. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Jiggins, J., & Röling, N. (2000). Adaptive Management: Potential and Limitations for Ecological Governance. *International Journal of Agricultural Resources*, 1(1), 28-42.
- Kampa, E. (2007). *Integrated institutional water regimes. Realisation in Greece*. Berlin: Logos Verlag.
- Kauffman, S. (1995). *At home in the Universe: the Search for the Laws of Self-Organization and Complexity*. Oxford: Oxford University Press.
- Kendrick, A. (2003). Caribou co-management in northern Canada: Fostering multiple ways of knowing. In F. Berkes, J. Colding & C. Folke (Eds.), *Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change* (pp. 241-267). Cambridge: Cambridge University Press.

- Kettunen, P. (1997). Multi-organisational implementation: A challenge for empirical research and modelling. *European Journal of Political Research*, 32, 131-152.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Klijn, E.-H. (2008). *'It's the management, stupid!' Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA
- Klok, P.-J. (1989). Beleidsuitvoering en instrumententheorie. *Beleidswetenschap*, 3, 264-281.
- Klok, P.-J. (1991). *Een instrumententheorie voor milieubeleid : de toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*. Enschede: Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde.
- Koehler, G. (2003). Time, complex systems, and public policy: A theoretical foundation for adaptive policy making. *Nonlinear Dynamics, Psychology, and Life Sciences*, 7(1), 99-114.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Kuindersma, W., & Kolkman, G. (2005). *Vertrouwen en samenwerking in het experiment Gaasterland* (No. 1229). Wageningen: Alterra.
- Kuks, S. M. M. (2004a). The evolution of the National Water Regime in the Netherlands. In I. Kissling-Näf & S. M. M. Kuks (Eds.), *The evolution of national water regimes in Europe* (pp. 87-142). Dordrecht: Kluwer Academic.
- Kuks, S. M. M. (2004b). *Water Governance and Institutional Change*. Enschede: Universiteit Twente / Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid.
- Kuks, S. M. M. (2009). Institutional Evolution of the Dutch Water Board Model. In S. Reinhard & H. Folmer (Eds.), *Water Policy in the Netherlands* (pp. 155-170). Washington DC, USA: Resources For the Future Press.
- Legendijk, A., & Wissershof, J. (1999). *Geef ruimte de kennis, geef kennis de ruimte. Deel 1: Verkenning van de kennisinfrastructuur voor meervoudig ruimtegebruik* (No. RMNO-nummer 136). Den Haag: Raad voor Ruimtelijk-, Milieu- en Natuuronderzoek.
- Langton, C. (1986). Studying Artificial Life with Automata. In D. Farmer, A. Lapedes, N. Packard & B. Wendroff (Eds.), *Evolution, Games, and Learning. Models for Adaptation in Machines and Nature, Proceedings of the Fifth Annual Conference of the Center for Nonlinear Studies*.
- Lee, K. N. (1999). Appraising adaptive management. *Conservation Ecology*, 3(2), 3 [online] <http://www.consecol.org/vol3/iss2/art3/>
- Ligteringen, J. J. (1999). *The feasibility of Dutch environmental policy instruments*. Enschede: University of Twente Press.
- Lindblom, C. E., & Woodhouse, E. J. (1993). *The Policy-Making Process* (3rd ed.). New Jersey: Prentice Hall, 1st ed. 1968.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New

York: Russel Sage Foundation.

- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester: Wiley.
- Lulofs, K. R. D., & Bressers, H. T. A. (2010). Innovations in water management requiring boundary spanning: roots and concepts. In H. T. A. Bressers & K. R. D. Lulofs (Eds.), *Governance and Complexity in Water Management: Creating Cooperation Through Boundary Spanning Strategies* (pp. 1-16). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Lundin, M. (2007). Explaining Cooperation: How Resource Interdependence, Goal Congruence, and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22.
- Mackie, J. L. (1974). *The cement of the universe. A study of Causation*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayer, I. S. (2009). (Serious) Gaming in de Publieke Sector. *Bestuurskunde*, 18(3), 10-23.
- McCay, B. J., & Jentoft, S. (1996). From the bottom up: Issues in fisheries management. *Society and Natural resources*, 9, 237-250.
- McDaniel, R. R., Jordan, M. E., & Fleeman, B. F. (2003). Surprise, surprise, surprise! A complexity Science View of the unexpected. *Health Care Management Review*, 28(3), 266-278.
- McLain, R. J., & Lee, R. G. (1996). Adaptive Management: Promises and Pitfalls. *Environmental Management*, 20(4), 437-448.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2001). Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 271-293.
- Menke, H., Renes, H., Smid, G., & Stork, P. (Eds.). (2007). *Veluwe beken en sprengen. Een uniek landschap*. Utrecht: Uitgeverij Matrijs.
- Milieu- en Natuurplanbureau. (2005). *Effecten van klimaatverandering in Nederland* (No. 773001034). Bilthoven: MNP in samenwerking met: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, Rijksinstituut voor Kust en Zee, Alterra, Wageningen UR, Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam, International Centre for Integrative Studies, Universiteit van Maastricht. Op verzoek van de staatsecretaris van Milieubeheer, met een financiële bijdrage het Nederlands Onderzoeksprogramma Klimaatverandering (NRP-CC – WAB).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (1985). *Omgaan met water: naar een integraal waterbeleid*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (1989). *Water voor nu en later. Derde Nota Waterhuishouding. Regeringsbeslissing*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (1996). *Wet beheer rijkswaterstaatswerken*. Den

- Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (1998). *Vierde Nota Waterhuishouding*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Cartographer). (2008). *Waterwet in het kort*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2009a). *Kaartenatlas Nationaal Waterplan 2009-2015*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2009b). *Water in Beeld 2009*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met de partners in het Nationaal Water Overleg (samenwerkingsverband tussen het rijk, IPO, VNG en UvW).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2006). *Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Nakamura, R. T. (1987). The Textbook Process and Implementation Research. *Policy Studies Review 1*, 142-154.
- Nationaal Bestuursakkoord Water. (2003). Nationaal Bestuursakkoord Water: De Partijen bij het NBW: de Staat der Nederlanden te noemen: het Rijk, de provincies, het Samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen.
- Newig, J., Pahl-Wostl, C., & Sigel, K. (2005). The role of public participation in managing uncertainty in the implementation of the Water framework Directive. *European Environment*, 15, 333-343.
- O'Toole, L. J. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. *Journal of Public Policy*, 6(2), 181-210.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- O'Toole, L. J., & Montjoy, R. S. (1984). Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44(6), 491-503.
- Ogg, W. G. H. (2003). *Deelsaneringsplan Beeksanering geval Wisselse Molens te Epe* (No. R004-3952282WGO-D01-D). Deventer: Tauw bv, afdeling Waterbouw & Waterbehandeling in opdracht van Waterschap Veluwe.
- Olsson, P., Folke, C., & Berkes, F. (2004). Adaptive co-management for building resilience in social-ecological systems. *Environmental Management*, 34(1), 75-90.
- OpKoers.nu. (2008a). Een robuuste verbindingzone langs Hardenberg U moet NU kiezen voor noord of zuid. De Toren, Week 23.
- OpKoers.nu. (2008b). Modelbezwaarschrift. Retrieved 2-6-2008, from <http://www.opkoers.nu/media/ModelBezwaarschrift.pdf>
- Owens, K. A. (2008). *Understanding how actors influence policy implementation. A comparative*

study of wetland restorations in New Jersey, Oregon, The Netherlands and Finland.
Enschede: CSTM / University of Twente.

- Pahl-Wostl, C. (2008). Requirements for Adaptive Water Management. In C. Pahl-Wostl, P. Kabat & J. Möltgen (Eds.), *Adaptive and Integrated Water Management Coping with Complexity and Uncertainty* (pp. 1-22). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Pahl-Wostl, C., & Hare, M. (2004). Processes of social learning in integrated resources management. *Journal of community and Applied Social Psychology*, 14, 193-206.
- Peters, V. A. M., Vissers, G. A. N., & Heijne, G. (1998). The Validity of Games. *Simulation & Gaming*, 29(1), 20-30.
- Pomeroy, R. S., & Berkes, F. (1997). Two to tango: The role of government in fisheries co-management. *Marine Policy*, 21, 465-480.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.* Berkeley, California: University of California Press.
- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders.* Bussum: Uitgeverij Coutinho bv.
- Provincie Gelderland. (1996). *Waterhuishoudingsplan Gelderland voor de jaren 1996-2000.* Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland. (2000). *Subsidieregeling Duurzame Instandhouding Cultuurhistorische Waarden 2001-2006.* Arnhem: Provincie Gelderland
- Provincie Overijssel. (2000). *Waterhuishoudingsplan Overijssel 2000+ Plannen voor Ruimte, Water en Milieu.* (No. 44). Zwolle: Provinciale Staten van Overijssel.
- Provincie Overijssel/Geo-Informatie. (2005). Tracé's Robuuste Verbindingen, Tek.nr. 04256326. Zwolle: Provincie Overijssel, <http://provincie.overijssel.nl> (5 augustus 2008).
- Raser, J. C. (1969). *Simulations and society: An exploration of scientific gaming.* Boston: Allyn & Bacon.
- Rem, H. J. (2004). *Uigangspuntennotitie Vaassense Beken.* Apeldoorn: Waterschap Veluwe.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1982). *Bureacracy and Policy Implementation.* Homewood, Illinois: Dorsey Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P. A. (1999a). The need for better theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the*

- policy process* (pp. 3-18). Oxford: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (Ed.). (1999b). *Theories of the Policy Process*. Oxford, UK: Westview Press.
- Sabatier, P. A., Hunter, S., & McLaughlin, S. (1987). The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. *The Western Political Quarterly*, 40(3), 449-476.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework An Assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-168). Oxford, UK: Westview Press.
- Sawyer, R. K. (2005). *Social Emergence. Societies as complex systems*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives. In K. I. Hanf & F. W. Scharpf (Eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits tot Coordination and Central Control* (pp. 345-370). London: Sage.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play. Actor-centred institutionalism in policy research*. Oxford, UK: Westview.
- Scheffer, M., Carpenter, S. R., Foley, J. A., Folke, C., & Walker, B. (2001). Catastrophic shifts in ecosystems. *Nature*, 413, 591-596.
- Schön, D. A. (1995). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. London: Arena (Orig. publ.: London : Temple Smith, 1983. - First. pbk. ed.: Avebury : Ashgate, 1991).
- Scriven, M. (1959). Explanation and Prediction in Evolutionary Theory. *Science*, 130(3374), 477-482.
- Scriven, M. (1971). The logic of cause. *Theory and Decision*, 2, 49-66.
- Scriven, M. (2005). Can we infer causation from cross-sectional data? Retrieved 20 July, 2010, from http://www7.nationalacademies.org/bota/School-Level%20Data_Michael%20Scriven-Paper.pdf
- Singleton, S. (1998). *Constructing cooperation: The evolution of institutions of comanagement*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Smit, A. A. H., Dieperink, C., Driessen, P. P. J., & Rijswick, H. F. M. W. (2008). *Een onmogelijke opgave? Een onderzoek naar de wijze waarop waterschappen invulling geven aan de regionale wateropgaven en de spanningen die zich daarbij voordoen* (No. P1027). Utrecht: Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en beleid/NILOS.
- Smith, B. L. (2005). *Habitat Conservation Plan Implementation: Keeping Promises for Adaptive Management within a "No Surprises" Policy*. Blacksburg, Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Sterrenberg, L., Grin, J., & Van Rooy, P. (2007). *Towards a governance perspective on the dynamics of reflexive modernisation: Lessons from sustainable water management*. Rotterdam: Knowledge network for System Innovations and Transitions.

- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.
- Teisman, G. R. (2001). Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen-, en rondemodellen. In T. Abma & R. In 't Veld (Eds.), *Handboek Beleidswetenschap. Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden* (pp. 302-310). Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Ten Hooven, D. (1997). *Advies vragen BOP Eperbeken Waterschap Veluwe* (No. MW96.59564): Provinciale Commissie Milieubeheer en Waterhuishouding. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Tops, P. (2003). *Uitvoering, uitvoering, uitvoering*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Valkman, R., & Geldof, G. D. (2009). Kaderdocument Interactieve Uitvoering. *Interactieve Uitvoering*. Retrieved January 2010, from www.interactieve-uitvoering.nl
- Van Buuren, M. W. (2006). *Competente Besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Calmthout, M. (2010). Smeltende geloofwaardigheid [Electronic Version]. *De Volkskrant*. Retrieved 8 februari 2010 from http://www.volkskrant.nl/wetenschap/article1346426.ece/Smeltende_geloofwaardigheid.
- Van de Ven, A. H., Polley, D. E., Garud, R., & Venkataraman, S. (1999). *The Innovation Journey*. New York: Oxford University Press.
- Van de Walle, S., & Vogelaar, M. (2010). *Emergence and Public Administration. A literature review for the project 'A New Synthesis in Public Administration'*. Rotterdam: Department of Public Administration, Erasmus University Rotterdam.
- Van der Meij, S. (2006). *Plan van Aanpak. Ontmanteling depot Wiemanstraat te Emst*. Apeldoorn: Waterschap Veluwe, afdeling projecten.
- Van Helden, W. J., Dekker, J., Van Dorst, P. C., & Govers-Vreeburg, E. J. E. (2009). *We gooien het de inspraak in. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie* (No. 2009/180). Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- Van Leussen, W. (2004). *Toepassing in de Praktijk van de Europese Kaderrichtlijn Water is: leren omgaan met nieuwe spelregels* (No. 223). Enschede: Universiteit Twente / Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid.
- Van Leussen, W. (2002). *Leven met water. Vermaatschappelijking van het waterbeheer - consequenties voor de civiel ingenieur en voor waterbeheerorganisaties*. Enschede: Universiteit Twente / Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid.
- Van Leussen, W., & Lulofs, K. R. D. (2009). Governance of Water Resources. In S. Reinhard & H. Folmer (Eds.), *Water Policy in the Netherlands* (pp. 171-184). Washington DC, USA: Resources For the Future Press.

- Van Meter, D., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Van Woerkum, C. M. J. (2000). *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. (Geheel herziene 2^e ed.). Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5-31.
- Verbeek, M. (1997). *Integraal Waterbeheer tussen ongestoorde sturing & ongestuurde sturing*. Enschede: Universiteit Twente.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (1999). *Designing a research project*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.
- Vissers, G. A. N., Heyne, G. A. W. M., & Peters, V. A. M. (1995). Spelsimulatie in Bestuurskundig Onderzoek. *Bestuurskunde*, 4(4), 178-187.
- Waldrop, M. M. (1994). *Complexity: the emerging science at the edge of order and chaos*. Harmondsworth: Penguin.
- Walker, W. E., Rachman, S. A., & Cave, J. (2001). Adaptive policies, policy analysis, and policy-making. *European Journal of Operational Research*, 128(2001), 282-289.
- Walters, C. (1986). *Adaptive management of renewable resources*. New York.: Macmillan.
- Waterschap Oost-Veluwe. (1994). *Beheers- en Onderhoudsplan Eperbeken*. Apeldoorn: Waterschap Oost-Veluwe.
- Waterschap Velt en Vecht. (2006). *Waterbeheerplan 2006-2009*. Coevorden: Waterschap Velt en Vecht.
- Waterschap Velt en Vecht. (2007). *Concept Startdocument Gebiedsversterking Collendoorn - De Schans*. Coevorden: Waterschap Velt en Vecht.
- Waterschap Veluwe. (2005). *WHP3. Voortgangsrapportage 2005*. Apeldoorn: Waterschap Veluwe.
- Waterschap Veluwe. (2007a). *Raamplan Beheer en Onderhoud cluster Vaassense Beken*. Apeldoorn: Waterschap Veluwe.
- Waterschap Veluwe. (2007b). *Stroomgebieduitwerkingsplan Apeldoorns Kanaal - Grift. Een partiële herziening van het Waterbeheerplan Veluwe (periode 2007 - 2010)*. Apeldoorn: Waterschap Veluwe.
- Waterschap Veluwe. (2008). *Uitvoeringsplan Rode Beek. Bovernstrooms het Kraaiennest. Realisatie streefbeeld Raamplan Cluster Vaassen*. Apeldoorn: Waterschap Veluwe.
- Waterschap Veluwe. (2009). *Waterbeheersplan 2010-2015*. Apeldoorn: Waterschap Veluwe.
- Werkgroep procedure sprengen en beken. (1990). *Notitie werkgroep planvoorbereiding sprengen en beken waterschap Noord- en Oost-Veluwe*. Apeldoorn: Waterschap Veluwe.
- Wesselink, A. J. (2007). *Integraal waterbeheer: de verweving van expertise en belangen*. Enschede:

Universiteit Twente.

- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), 103-124.
- Yin, R. K. (2003a). *Applications of case study research* (2nd ed.). Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.
- Yin, R. K. (2003b). *Case study research: Design and methods* (3rd ed. Vol. 5). Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.

Extended Summary

Introduction

Geldof (2001) introduced the concept of Interactive Implementation (*Interactieve Uitvoering*) in response to his observation that many integrated water plans are not (fully) implemented. The serial implementation strategy of planning, design, construction and operation and maintenance, and the lack of interaction between these stages are seen as important causes. Problems arise particularly in the stage transitions. Valkman & Geldof (2009) call these “cold welds”. The cold welds block the flow of the implementation process. Interactive Implementation is an implementation philosophy in which the transitions between the stages are smoothed through interaction. Unlike in the traditional stages approach, complexity is not reduced, but has a prolific spot in the implementation process. The implementation philosophy provides tools to make well-considered choices in complex projects. The complexity can then create opportunities for creativity and innovation.

The goal of this study is to test the concept of Interactive Implementation within the framework of implementing integrated water projects by water authorities in the Netherlands. There was special attention for interactions between the participants of the implementation network, process and context. The central research question of this thesis is:

Is the concept of Interactive Implementation (as described by Geldof, 2001) a suitable method to improve the effectiveness of implementation processes of integrated water management projects by water authorities in the Netherlands?

Part 1 (chapter 1-5) formed the theoretical framework of this thesis. This is used for the analysis of the cases in part 2 (chapter 6-9). Part 3 (chapters 10-11) consists of a syntheses of the lessons learned of the cases, which resulted in 15 aspects for consideration when working with the concept of Interactive Implementation, and the conclusions of the research.

Part 1: Theory

The implementation philosophy of Interactive Implementation was analyzed with the Contextual Interaction Theory. The goal was to create a better understanding of social interaction processes and their contribution to and limitation of effective implementation of integrated water projects.

The theory of chapters 2-4 consisted of four main elements:

1. the implementation process is becoming more complex;
2. there is a gap between the complexity of project implementation and the traditional stages approach of implementation;
3. the implementation process is a social interaction process in a complex context;
4. Interactive Implementation is well-considered coping with complexity.

The implementation process is becoming more complex

The theoretical part began with the observation that water management in the Netherlands is getting more complex (Van Leussen, 2002). Increasing the extent and cohesion between

elements leads to better integrated water management (Bressers & Kuks, 2004). The complexity is enlarged by uncertainties about the effects of climate change. The current era of water management is characterized by adaptive water governance. This means that the current generation of water managers is responsible for anticipating on an unknown future. Adaptive water management has two components that are inextricably linked: “being adapted” and “being adaptive”. The first component deals with the responsibility to future generations, focusing mainly on the best (technical) solutions. The second relates to the implementation now and focuses on the accepted solutions. As water management is becoming more complex by integrating more levels, aspects and sectors in the management system, adaptive management proposes implementation processes as learning processes in which actors continuously adapt their behavior to a changing context. Both components of adaptive water management are essential to achieve sustainable solutions for an uncertain future.

What externally may appear as integrated can still be fragmented internally. The extent of the water governance system is increased, but there is no complete cohesion between the elements. In chapter 2 it was argued that this leads to fragmented complexity, opposed to integrated complexity. Broadening the extent must go together with connecting elements. Fragmented complexity means that the participants in the implementation process perceive the system as chaotic. In order to deal with this chaos implementers structure and order the implementation process. The traditional implementation strategy is characterized by ordering the process into several stages, each with their own tasks, participants and responsibilities. Theories about project management suggest to breakdown the project into parts, which then should be consecutively executed and controlled. One pitfall of ordering the system into parts is that the relationships between the various elements are neglected. This can result in fragmentation and avoidable complexity.

The water manager has only partly control over the water system. The governance system consists of many actors with diverse stakes, goals, problem perceptions, power and resources. It is increasingly difficult to achieve a coordinated use of knowledge and resources within complex integrated water projects. Questions arise about boundaries of tasks and responsibilities: Where does the authority of the water manager begin and end? And how is the water manager able to implement integrated water plans?

There is a gap between the complexity of project implementation and the traditional stages approach of implementation

Geldof (2001, 2004) observed that many complex water projects are not (fully) implemented. In the traditional implementation approach, the process is divided in stages, from planning to design to construction to operation and maintenance (see figures 2.5 to 2.9). The stages approach aims at reducing complexity. The order gives the implementer a sense of clarity and practicability of the complex task before him. However, according to Geldof (2004, p.71): “an important explanation [for not (completely) executing a plan] can be found in the fact that many professionals rigidly maintain the consecutiveness of activities within a process.”

In the engineering world, it is usual that people who create a plan are different from those who draw up a design. The process can be considered as a relay race in which the baton is handed on from the planner to the designer to the contractor to the maintainer. In simple tasks, this approach usually is very effective. Problems arise when this straightforward approach is forced on complex implementation processes, because the complexity and dynamics of the environment are ignored (see also Valkman & Geldof, 2009). In the planning stage, planners are faced with the (impossible) task to develop a plan that addresses the complexity of the system, takes many uncertainties into account, and preferably creates win-win-win situations. This results in many studies to reduce as many uncertainties before the board of the water authority can authorize the plan. For the planner, the plan and the authorization of it is a goal in itself. The planning stage gets isolated from the process and the context gets out of sight. After authorization, the plan (the baton) is passed on including a package of conditions that gives the planner the sense of certainty that his plan will be executed. This repeats in the design and construction stage.

The planning stage is relatively long and is the most creative stage (and often the most interactive). A lot of attention is paid for participation to create legitimacy for the plan. However, legitimacy for a plan does not mean legitimacy for its realization. Instead of the plan getting better and richer by additional ideas and knowledge in successive stages, the course of the process is squeezed into a bottleneck. The plan remains the same while the context is changing. The plan loses its value and what remains has less quality and can still expect resistance (Valkman & Geldof, 2009).

Typical for integrated water plans is the high level of detail and completeness. The traditional process is linked to the idea of social engineering. As water projects are becoming more complex, the trend seems to be that the “cold welds” are getting colder. There is less space for informal meetings, for example, because of rules from the European Union for project tendering. After granting the project plan, permit and subsidy procedures make it impossible to implement adjustments, even if these changes result in cheaper or more effective outcomes. This can lead to frustrations about the procedure and its outcomes, from administrators, planners, supervisors, contractors to residents. Valkman and Geldof (2009, p.5) relate these frustrations to the ‘cold welds’ in the implementation process and include:

1. internal confrontations between departments (like planning and construction) as steering focuses on intermediate results (project plan, construction plan) and not on the final project deliverables;
2. misunderstandings because the project plan is designed, constructed and managed different than the ideas of the planner;
3. the endless array of studies to avoid uncertainties prior to administrative decision making;
4. the authorized construction plans leave no room for customization and creativity during the construction stage;
5. the long internal and external negotiations, by which initial enthusiasm and assumed administrative and public legitimacy seeps away.

Interactive Implementation suggests warming up the “cold welds” in the process by means

of informed choices in: parallel integration of the process stages, the extent of an open planning process, and the acceptance of uncertainties.

The implementation process is a social interaction process in a complex context

In chapter 3 the implementation process of integrated water plans was defined as:

The implementation process of integrated water plans is a complex social interaction process that develops between the commissioning (t_0) of an integrated water management project and the outcome (t_n) of the implementation process.

Different people with different interests, tasks and responsibilities are interacting to bring about change in the water system (or to try to prevent change). The social interaction process is considered as an input-output process (as shown in figure 3.1) in which a certain policy is just one of the many inputs (Bressers & Klok, 1993). The output of a specific interaction process can be the project deliverable, but also the plan, as an output of the planning stage. That plan is then an input for the social interaction processes in the design and construction stages. Because people bring about change, the input affects the process via the actor characteristics of the participants (shown in figure 3.3 and 3.4). There are three key actor characteristics recognized: *motivations*, *perceptions* and *capacity and power*. The properties of these characteristics affect the outcome of the interaction process. The input is considered as a layered context, from a specific context (including previous decisions) to a broader context (e.g. political context), as shown in figure 3.5. Many factors influence the context of the process. The context is dynamic and in constant interaction with the implementation process. The various layers and elements of the context are connected with and influenced by each other (figure 3.6 and 3.7).

The implementation process is also considered as a complex adaptive system (Holland, 1998). A complex adaptive system is not centrally controlled, but decentral by a variety of relatively autonomous actors. The water authority is not the only stakeholder influencing the implementation process. There is not one organization that dictates and controls the implementation process. The outcome of a process in a complex system is emergent; it develops from the interactions between people in interaction with the context and the process (figure 3.7). The term emergence is related to the idea that the whole can be more than the sum of its parts. Innovative results are often not the result of a conscious action, but the result of a reaction on a reaction on a reaction. It develops from a creative learning process among different people with different backgrounds. In the traditional process people are steering towards a result equal to the sum of its parts by ordering the process into parts. Allowing emergence in the process requires: the acceptance of uncertainties regarding the course and outcome of the process, and an open and interactive procedure. Interactive Implementation provides specific elements to well-consideredly cope with complexity in implementation processes.

Interactive Implementation is well-considered coping with complexity

Chapter 1 introduced Interactive Implementation as an implementation philosophy in which boundaries between process stages are faded, enabling the stages to interact

(planning, design, construction and management). Integrating the stages creates a more complex implementation process. This study focuses on the question whether a more complex implementation strategy can contribute in improving the effectiveness of project implementation. Parallel integration of project stages is a practical element of Interactive Implementation, but the parallel model must also be seen as a philosophical concept (see figure 4.1); a model in which the interaction of aspects of the implementation process are aimed at the realization of a complex project.

Much has been written about dealing with complexity. The concept of Interactive Implementation offers very specific elements to manage complexity in the implementation of projects. In this work three specific elements of Interactive Implementation are recognized:

1. parallel integration of process stages;
2. balance in an open planning process and decision making;
3. acceptance of uncertainties.

In figure 4.6 (p.87) Interactive Implementation was represented as balancing on the edge of order and chaos, bravery between cowardice and recklessness. This is represented as an optimum of acceptance of uncertainties in the process. In practice the art is in making well-considered choices in levels of all three elements. For complex projects, the fine art is to create an implementation strategy between too much and too little. This means that choices must be made; choices about the content of the project and about the approach and organization of the process. This can not all be decided in advance. It is learning while doing and adapting behavior and choices to changing situations. The choices emerge from the interactions between the participants of the implementation network.

The extent of applying the various elements of Interactive Implementation depends on the context and what the participants in the implementation network *want, can or have to*. For example: In the case Eperbeken (chapter 6) the board *had to* accept a lot of uncertainties in the final phase of the project and in Vaassen the board *wanted* (or *dared* when compared to bravery) to accept a certain amount uncertainties. In some situations the stages *cannot* be integrated parallel, because legislation does not always allow. To *want, can and have to* (compare with *motivations and capacity and power*) is determined by the *perceptions* of the participants of the implementation process and context. The structure and organization of an interactive implementation process cannot be fixed in advance. There is not one recipe for all situations. Every situation is different and the degree of presence of elements of Interactive Implementation demands a tailor-made approach of all participants. Interactive Implementation can not only be promoted by the project leader or the initiating organization. The strategy also has to be supported by other participants in the implementation network. It arises from an interactive learning process.

Part 2 Practice

The first case was introduced in chapter 6: the case Eperbeken. Eperbeken was an integrated brook restoration project. It was characterized in the beginning as a project in which a typical traditional implementation approach was used, but in the last phase of the construction stage

showed a lot of elements of Interactive Implementation. The second case was Vaassense Beken (chapter 7). This also was an integrated brook restoration project. In this project Interactive Implementation was explicitly used by the project team as implementation strategy. In the third case Collendoorn (chapter 8) Interactive Implementation was proposed by the water authority as implementation strategy for an integrated spatial development project in cooperation with the municipality. However, because the main actors could not comply with several conditions for Interactive Implementation (no shared vision, lack of trust), the process was blocked. Chapter 9 showed the simulation game Veilen. This simulation game had a quasi-experimental setup in which the traditional implementation strategy was compared with Interactive Implementation.

The Contextual Interaction Theory (Bressers, 2004, 2009) was used as analytical framework for the case studies. The results of the case analyses are shown in table ES.1.

The cases support the theoretical framework; the presence of more elements of Interactive Implementation contributes to the effectiveness of the implementation process. However, when the implementer (water authority) and the target group (eg. land owners) have opposing goals (motivations) and the implementer has insufficient capacity and power to influence the behavior of the target group, then obstruction occurs. The congruent motivations in Vaassen and Epe (construction phase II) were not the result of similar motivations at the start of the project, but the result of events and learning in the process. The relationship between the presence of elements of Interactive Implementation and the congruent motivations

Table ES.1: Results case studies

	The extent of parallel integration of process stages	The extent of parallel integration of process stages	The extent of accepting uncertainties	Actor characteristics			Process characteristics:	Output:
Eperbeken								
- Planning	1	1	1	Mu+	Md-	C-	Obstruction	Changed project plan
- Construction phase I	2	2	2	Mu+	Md-	C-	Obstruction/ Conflict	Less constructed than planned
- Construction phase II	5	5	4	Mu+	Md+	C0	Active Cooperation	More constructed than planned
Vaassense Beken	4	3	3	Mu+	Md+	C0	Active Cooperation	Fast realization of first trajectory, incl. cascade on residential plots
Collendoorn	1	2	1	Mu+	Md-	C-	Obstruction	Joint spatial development process stopped

Mi+/- = Positive / negative motivation Implementer; Mt+/- = Positive/negative motivation target group
C-/0/+ = Balance of capacity and power viewed from the position of the implementer

are a result of the learning process. By facilitating learning and communication between different participants, congruent motivations emerged. Especially in Vaassen was room for mutual learning between the project team of the water authority and the local residents. In the Eperbeken case the developments in the context (especially the European subsidies) contributed to changing the implementation strategy.

Table ES.2 lists the results of the simulation game. The simulation game showed both opportunities and threats of using Interactive Implementation as implementation strategy.

The main lessons learned from this simulation also support the theory. Traditionally implemented processes are characterized by showing the most creativity in the planning stage. This results in innovative plans, but these collide with the environment in the construction stage. The Interactive Implementation approach contributes to the adaptive capacity of the implementer, so opportunities can be seized during the construction stage. The project team can develop creative and innovative solutions together with other interest groups (here land owners). This happened also in the Eperbeken case (retention ponds, see figure 6.13, p.131) and the Vaassense Beken case (cascade, see figure 7.7, p.179).

The extent of elements of Interactive Implementation introduced in the process must be well-considered to avoid tipping the balance in the extreme. The project team of Vaassense Beken found a balance in the elements of Interactive Implementation by developing a “framework plan” (*NL: raampplan*) and signing construction contracts per trajectory with the involved land owners. This provided enough certainty to the general board of the water authority on preconditions of the project deliverable and at the same time enough flexibility for the project team to find solutions with the local residents. It created space for creativity and adaptive capacity during design and construction. The project team was able to seize the opportunity of creating a cascade around residential plots to improve fish migration in the brook system for ecological values and at the same time restore the site of the former water mill for cultural-historic values (see figure 7.4, p.165). Here, the interactive approach led to a more innovative solution than expected up forehand, unlike in the simulation games, where the time to develop creativity benefits from consensual learning processes proved too short.

Table ES.2: Results simulation game Veilen

Traditional	Interactive Implementation
<ul style="list-style-type: none"> ▪ More innovative plans and output 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Less innovative output
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Higher costs due to negotiations and deals 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Higher costs resulted form less innovative output and adaptive behavior
<ul style="list-style-type: none"> ▪ More characteristics of conflict during the construction stage of the process 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ More characteristics of cooperation during the implementation process
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A more commanding government 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A more learning government
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Denying and confrontation with resistance 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Route of least resistance
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A more passive reactive attitude of the target group 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A more active attitude of the target group

Part 3 Synthesis and Conclusions

Interactive Implementation is well-considered coping with complexity in implementation processes. Interactive Implementation is all about making choices in a complex system with uncertainties. This research contributes to the learning process for making these choices in practice. The Contextual Interaction Theory can contribute to understanding the complexity of the field. In chapter 10, from a synthesis of the “lessons learned” of chapters 6 to 9, fifteen aspects for consideration were established for applying Interactive Implementation in practice. These fifteen aspects for consideration are listed below with a short explanation:

1. The extent of complexity

Before a project starts, make an assessment of the complexity of the project. When complexity is low, the traditional stages approach is preferred. Applying Interactive Implementation would probably result in unnecessary negotiations and it is with limited time horizons unlikely that joint learning processes will contribute to significant added value.

2. The project manager

Interactive Implementation is demanding a lot of the project manager. It asks considered network management activities not only in connecting people (and aspects) through scales, levels, sectors and time, but also in organizing a learning and working implementation network.

3. Developments in the initial phase

Well begun is half done. The course of the initial stage is crucial. It is important to make an inventory of all relevant actors and to be aware of differences in perceptions. The initial phase is an important factor for the context of the remainder of the process.

4. Jointly shared vision

Start by establishing a shared vision. The lack of it will most probably lead to an excessive extent of complexity, making project management difficult. A clear shared vision contributes to the efficiency of the implementation process.

5. Interdependence

The water authority (implementer) is often dependent on others to realize their goals in integrated water projects. Important for the success of an approach using the methodology of Interactive Implementation is the shared awareness of the added value of cooperation. The process will be more complex, but also creates opportunities for innovative ideas.

6. Anticipate potential bottlenecks

Anticipate potential bottlenecks in the implementation process. One can not fully determine in advance who will participate in the implementation process and what the

context will look like. To some extent, the implementer determines the rules and the arena of the implementation game, but there are plenty of players with their own rules. Interactive Implementation can be hindered by restrictions and conditions set by others, like license procedures. Not anticipating on “traffic lights” in the process, can cause the entire process to come to a halt for a red traffic light.

7. Work together

Do not work consecutive, not parallel, but work together. Involve residents early in the process, but also thematic professionals, departments, management team, the board and other organizations. Transparency is a prerequisite for working with the concept Interactive Implementation.

8. Freedom of action and responsibilities

The project manager must have sufficient room for initiative and responsibilities. This mandate of the board should at the same time be accompanied with clear conditions. The project manager needs to be well known with the boundaries of his/her freedom of action, for example, by considered introducing small changes in the implementation process and by giving timely and transparent feedback to the administrative level.

9. Trust

In Interactive Implementation getting and keeping trust in the implementation network is of utmost importance. Network management requires much attention.

10. The moment of starting the interactive process

Choosing the right time to start the interactive process is very important. Too early leads to loss of focus and then one step back. Too late means that agreements on issues, goals, solutions and resources, and with whom and when are again open for discussion (and possible negative side effects). Participants inside and outside the organization have to support to work according to Interactive Implementation.

11. Network management

Maintain network relationships. For a smooth process it is necessary to stay in contact with stakeholders in the implementation network, also in times when there is no (visible) action. Through network management new information can be obtained and linked to other insights.

12. The method of communication

An aspect to consider is the method of communication when one is working according to Interactive Implementation. The cases show the more personal the contact, the better. Obviously the project team must listen and work with the received information, so stakeholders know that they are taken seriously.

13. The extent of uncertainty

Accept a certain extent of uncertainty, but not too much. Too much can lead to ‘chaos’ (the direction in which collectively is moved becomes unknown). The preconditions for the implementation process can best be set top-down. A bottom-up approach is preferred for the design and realization of certain measures in the project area. This counts for the relation between the water board, project team (including other governments and interest groups) and residents and landowners.

14. Subdividing the project area in zones

The project area can be split up in zones or trajectories. The different zones can be separately realized (in interaction with each other). This can contribute to the flexibility and adaptive capacity of the project team. For each zone the project team can plan, design and construct in cooperation with the directly involved stakeholders (residents, landowners). In Vaassen the project team created legitimacy by signing construction contracts with the residents. Fast successes in one zone can stimulate processes in others, because some stakeholders need concrete examples.

15. Spontaneous innovative actions

Opportunities offer added value. In a flexible interactive implementation process, spontaneous innovative actions of stakeholders are of important added value to the project deliverable. Of course innovative ideas and action can only arise in the process when it meets to certain preconditions (like sufficient mutual trust). It is also important to have the capacity (budget) to realize opportunities.

Conclusions

The concept of Interactive Implementation is an appropriate method for water authorities to effectively implement integrated water projects. However, Interactive Implementation does not guarantee success. Several factors impede or support the implementation approach in practice. This resulted in fifteen aspects for consideration for applying Interactive Implementation in practice.

Interactive Implementation offers, next to an inspiring philosophy on implementation and complexity, practical elements for coping with complexity in integrated water projects. The implementation process remains a quest in finding a balance for the proper extent of parallel integration of stages, an open planning process and accepting uncertainties. The proper extent depends on the context and the participants of the implementation network. One needs a learning process for implementing projects in complex contexts, because one certainly will face obstacles arising from the dynamics of the context. These obstacles become impregnable barriers when the balance tips to a rigid serial staged process, because the obstacles were not foreseen and there is no plan to deal with them. When the balance tips too much to the other side, with plans so broad that they are superficial, the process will lack guiding, benchmarking and inspiring conditions. The first obstacle to be taken when

working according to Interactive Implementation is stepping away from known structures in the approach and organization of project implementation (see also figure 11.1). It starts with accepting a little more uncertainty in the process.

This thesis shows that ideas of Interactive Implementation can be used in the current practice of implementing integrated water projects and that it can be successful. The process can be more flexible and adaptive. Each project requires tailor-made properties, because every context is different. Water management and implementation of water projects is getting more complex and the perfect integration of all elements of the socio-technical system is a utopia (as represented by the horsemen in figure 2.4). It is the imperfection that creates uncertainties, both threats and opportunities. Not striving for completeness in the planning process creates flexibility and adaptive capacity in the latter part of the implementation process. It enables the implementer to adapt to developments in the context in collaboration with other stakeholders. Adaptive capacity is the ability to make well-considered choices in cooperation with the governance network. It enables the implementer to keep on moving. Successful project managers are people who want to take and are able to take hurdles when the situation demands them to. The quote on the title page of chapter 11 stated: Successful people keep moving. Not just straight forward, but more important, also by stepping back or aside at the right time. Successful project managers dare to change directions and letting in new insights. By being adaptive, creative solutions can be found.

Sustainable development of our water systems is dependent on successfully implementing projects. The deliberate use of (elements of) Interactive Implementation contributes to improving the effectiveness of implementation processes of complex integrated water projects.

Samenvatting

Inleiding

Interactieve Uitvoering (Geldof, 2001) is een uitvoeringsfilosofie om de effectiviteit van de uitvoering van integrale waterprojecten te vergroten. Dat gebeurt door de procesfasen, van planvorming tot en met beheer, niet na elkaar, maar naast elkaar te doorlopen. Het doel van dit onderzoek is om het concept Interactieve Uitvoering te testen in waterschapsprojecten. De centrale onderzoeksvraag is:

Is het concept Interactieve Uitvoering een geschikte methode om de effectiviteit te verbeteren van het uitvoeringsproces van integrale waterplannen door waterschappen in Nederland?

Het proefschrift bestaat uit 3 delen: theorie, praktijk, en synthese en conclusies. Hieronder volgt per deel een samenvatting.

Theorie

Het theoretische deel bestaat uit vier hoofdelementen:

1. het uitvoeringsproces wordt steeds complexer,
2. er is een kloof tussen de complexiteit en de traditionele (seriële) aanpak van projectuitvoering,
3. het uitvoeringsproces is een sociaal interactieproces (mensenwerk) in een complexe context,
4. Interactieve Uitvoering is een manier om om te gaan met de toegenomen complexiteit.

Door de integratie van niveaus (lokaal tot Europees), aspecten (schoon water, droge voeten) en sectoren (landbouw, natuur, recreatie, wonen) wordt het uitvoeringsproces steeds complexer (Geldof, 2001; Van Leussen, 2002). Het huidige waterbeheer wordt gekenmerkt door adaptief waterbeheer. Adaptief management stelt uitvoeringsprocessen voor als leerprocessen, waarin men vanuit nieuwe inzichten met nieuwe combinaties van oplossingen kan komen. Adaptieve aanpakken worden als meest geschikt gezien om complexe projecten uit te voeren. Interactieve Uitvoering past binnen de grotere groep van adaptieve managementconcepten.

Het vergroten van het bereik (meer niveaus, aspecten en sectoren) van waterbeheer zonder de onderdelen te verbinden leidt tot ingewikkeldheid (gefragmenteerde complexiteit). Verbreding moet tegelijkertijd samengaan met verbinding van de verschillende elementen om complexiteit te hanteren (zie figuur 2.4). De traditionele uitvoeringsstrategie is gebaseerd op het ordenen van (gefragmenteerde) complexiteit. Een valkuil bij het ordenen en opknippen van het systeem is dat de samenhang en relatie tussen de verschillende elementen van het systeem onderbelicht blijft. Geldof (2004, p.71) stelt dat “een belangrijke verklaring [voor het niet (volledig) uitvoeren van complexe projecten] ligt in het feit dat veel professionals krampachtig vasthouden aan de volgtijdelijkheid van activiteiten binnen een proces.” De fasen van het uitvoeringsproces (van planvorming tot en met beheer) komen op zichzelf te staan en er ontstaan knelpunten bij de overgangen naar de volgende fase. Er ontstaan ‘koude lassen’ in het proces. Bij het complexer worden van de wateropgaven lijkt de tendens te zijn dat koude lassen steeds kouder worden; er ontstaan meer knelpunten bij

de faseovergangen.

De uitvoering van integrale waterprojecten is mensenwerk. De toepassing van Interactieve Uitvoering wordt in dit proefschrift geanalyseerd met de Contextuele Interactietheorie (Bressers, 2004, 2009). Het doel is om meer inzicht te krijgen in sociale interactieprocessen en de bijdragen en beperkingen ervan bij de uitvoering van integrale waterprojecten. Verschillende personen met verschillende belangen, taken en verantwoordelijkheden zijn met elkaar in wisselwerking om een verandering te bewerkstelligen. Het uitvoeringsproject kan gezien worden als een verweving van sociale interactieprocessen, waarbij het specifieke beleidsprogramma slechts één van vele inputs is (Bressers & Klok, 1993; Bressers, 2004, 2009), zie ook figuur 3.3 en 3.4. Het uitvoeringsproces wordt daarnaast beschouwd als een complex adaptief systeem (Holland, 1998; Holling, 2001). Er is geen persoon of organisatie die het uitvoeringsproces volledig controleert. De uitkomst ontstaat uit de interacties tussen de personen in wisselwerking met de omgeving en het proces; zij is emergent (figuur 3.7). Innovatieve uitkomsten ontstaan uit creatieve leerprocessen tussen verschillende personen met verschillende achtergronden. Het toelaten van emergentie in het proces vraagt om de acceptatie van onzekerheden over het verloop en de uitkomst van het proces en om een open en interactief procesverloop.

Het parallelle model van Geldof (2001) moet vooral gezien worden als een filosofisch concept (zie figuur 4.1). Een denkwereld waarbij integratie van aspecten van uitvoering gericht zijn op de realisatie van het project. Het concept Interactieve Uitvoering biedt daarnaast heel specifieke elementen om complexiteit hanteerbaar te maken in de uitvoering van projecten. Er werden in dit proefschrift drie specifieke elementen van Interactieve Uitvoering onderkend:

1. parallel schakelen van procesfasen,
2. balanceren tussen openhouden en vastleggen,
3. acceptatie van onzekerheden.

In de praktijk zit de kunst in het maken van weloverwogen keuzes in de mate van alle drie de elementen. Bij complexe projecten is het de kunst een juiste weg te vinden tussen te veel en te weinig. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden, niet alleen over de inhoud van het project, maar ook over de aanpak en organisatie van het proces. De keuzes komen voort uit de interacties tussen de deelnemers. In een leerproces kunnen aanpassingen in de aanpak en organisatie van het uitvoeringsproces ook tijdens het verloop worden doorgevoerd.

De mate van toepassing van de verschillende elementen van Interactieve Uitvoering hangt af van de context en van wat de deelnemers in het uitvoeringsnetwerk willen, kunnen of moeten. De structuur en organisatie van een interactief uitvoeringsproces staat niet van te voren vast; er is geen spoorboekje voor. Elke situatie is anders en de mate van aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering vraagt om maatwerk van alle deelnemers. Interactieve Uitvoering kan niet alleen door de projectleider gepropageerd worden. De werkwijze moet ook ondersteund worden door andere deelnemers in het uitvoeringsnetwerk. Zij komt voort uit een interactief leerproces.

De praktijk

Vanuit het theoretische deel werd in hoofdstuk 5 een conceptueel raamwerk opgesteld voor het empirische deel van deze studie. Met behulp van de Contextuele Interactietheorie als analysemodel en op basis van de elementen van Interactieve Uitvoering zijn er drie casussen onderzocht en er is een spelsimulatie uitgevoerd:

1. Eperbeken: een traditionele aanpak die veranderde in een aanpak met veel kenmerken van Interactieve Uitvoering.
2. Vaassense Beken: een succesvolle poging tot Interactieve Uitvoering.
3. Collendoorn: een mislukte poging tot Interactieve Uitvoering.
4. Veilen: vergelijking van de traditionele aanpak met Interactieve Uitvoering in een spelsimulatie.

Uit de casussen en de spelsimulatie zijn leerelementen voortgekomen voor het toepassen van Interactieve Uitvoering in de praktijk. Uit de casussen blijkt: de aanwezigheid van meer elementen van Interactieve Uitvoering ondersteunt de effectiviteit van het uitvoeringsproces. De overeenkomst in motivaties (doelen en maatregelen) van het waterschap en de omgeving in Vaassen en Epe (realisatiefase II) zijn niet het gevolg van gelijke motivaties bij aanvang van het project, maar juist door de ontwikkelingen, gebeurtenissen en leerprocessen in het proces. De relatie tussen de aanwezigheid van elementen van Interactieve Uitvoering en de gedeelde motivaties van uitvoerder en doelgroep komt hieruit voort. Door het faciliteren van leerprocessen en communicatie tussen verschillende deelnemers ontstonden gedeelde motivaties. Vooral in Vaassen was er ruimte voor gezamenlijke leerprocessen tussen waterschap en bewoners. In Epe waren het ontwikkelingen in de context die bijdroegen aan het veranderen van de uitvoeringsstrategie (van een traditioneel seriële strategie naar een strategie met veel kenmerken van Interactieve Uitvoering). Uit de casussen blijkt dat wanneer de uitvoerder (het waterschap) bij tegengestelde doelstellingen onvoldoende capaciteit en macht bezit, er obstructie optreedt. Dit bleek in Collendoorn en in Epe tijdens de besluitvormingsfase. In beide gevallen werd het waterschap geconfronteerd met obstructie van de plannen door lokale belanghebbers. In Epe wist de bekenstichting via de provincie een dominante machtspositie te verschaffen en in Collendoorn wisten de bewoners een dominante machtspositie te krijgen door massaal op de inspraakprocedure te reageren en hun onvrede te uiten. Typerend voor Interactieve Uitvoering is het creëren van adaptief vermogen tijdens de realisatiefase, zodat er kansen gegrepen kunnen worden. In Vaassen kon het projectteam door de intensieve samenwerking met de bewoners een vistrap realiseren rondom de woonkavels, zodat de cultuurhistorische waarden van de voormalige molenplaats behouden konden blijven en tegelijkertijd de mogelijkheden voor vismigratie werden verbeterd. Dit was niet van tevoren gepland, maar kwam voort uit de wisselwerking met de bewoners.

De lessen uit de spelsimulatie ondersteunen de theorie. Traditioneel uitgevoerde processen worden gekenmerkt door veel creativiteit in de planfase. Dat leidt tot innovatieve plannen, maar botst op de omgeving tijdens de realisatiefase. Interactieve Uitvoering als aanpak creëert ruimte voor creativiteit en zorgt voor adaptief vermogen zodat er kansen gegrepen kunnen worden tijdens de realisatiefase en hier creatief te zijn en innovatieve oplossingen samen met

de omgeving te ontwikkelen. Interactieve Uitvoering in de praktijk moet weloverwogen worden gehanteerd en niet doorschieten naar uitersten. In het project Vaassense Beken werd er een balans gevonden in de elementen van Interactieve Uitvoering door te werken met een raamplan en uitvoeringscontracten per traject. Dit bood zekerheid aan het bestuur over de randvoorwaarden van de realisatie en het projectteam de ruimte om samen met de bewoners in het veld oplossingen te zoeken en te realiseren. Dit gaf ruimte aan creativiteit tijdens de realisatie.

Synthese en conclusies

Uit het onderzoek wordt geconcludeerd dat het concept Interactieve Uitvoering een geschikte methode is voor waterschappen om effectief integrale waterprojecten uit te voeren. Echter, Interactieve Uitvoering biedt geen garantie op succes. Verschillende factoren belemmeren of ondersteunen de aanpak in de praktijk. Vanuit de leerelementen van de casussen zijn er vijftien aandachtspunten voor het toepassen van Interactieve Uitvoering in de praktijk geformuleerd (deze zijn beschreven in hoofdstuk 10). Deze aandachtspunten zijn van belang wanneer men in de praktijk aan de slag wil gaan met het concept Interactieve Uitvoering.

Interactieve Uitvoering biedt, naast een inspirerende uitvoeringsfilosofie over omgaan met complexiteit, praktische elementen om weloverwogen complexiteit hanteerbaar toe te laten in het uitvoeringsproces. Het uitvoeringsproces blijft een zoektocht naar het vinden van een balans voor de juiste mate van parallel schakelen van fasen, openhouden van het proces, en accepteren van onzekerheid. De juiste mate is afhankelijk van de context en de deelnemers van het uitvoeringsnetwerk. Om tot resultaat te komen in projecten zal er een leerproces moeten worden afgelegd, waarbij men ongetwijfeld stuit op hindernissen voortkomend uit de dynamiek van de omgeving. Wanneer de balans uitslaat naar een sterk serieel proces dan worden hindernissen onneembare obstakels, omdat de hindernissen niet voorzien waren en er geen plan is om ze te nemen. Slaat de balans te veel uit naar de andere kant, waarbij plannen zo globaal zijn dat zij oppervlakkig worden, dan ontbreekt het richtinggevende, toetsende en inspirerende kader. Interactieve Uitvoering begint met het nemen van de eerste hindernis: het loslaten van bekende structuren in de aanpak en organisatie van projectuitvoering (zie figuur 11.1), het toelaten van een beetje meer onzekerheid in het proces. Tegelijkertijd is het ook weloverwogen omgaan met deze onzekerheden (adaptieve benadering) en gezamenlijk leren tijdens dit proces, of anders gezegd: balanceren tussen de beide bovengenoemde uitersten.

Dit proefschrift toont dat ideeën van Interactieve Uitvoering toegepast kunnen worden in de huidige praktijk en dat het tot succesvolle realisatie kan leiden. Het kan flexibeler en adaptiever. Elk project vraagt hierbij om maatwerk. Waterbeheer en de uitvoering van waterprojecten worden steeds complexer en een perfecte integratie van alle elementen van het watersysteem (zoals verbeeld door de ruiters in figuur 2.4) is een utopie. Het is juist de imperfectie en het onverwachte dat onzekerheden, maar ook mogelijkheden creëert. Het niet streven naar allesomvattendheid in het planproces creëert ruimte en adaptief vermogen in het realisatieproces. Het biedt de uitvoerder de mogelijkheid om mee te bewegen met

ontwikkelingen in de context in samenwerking met de betrokkenen. Adaptief vermogen is het vermogen van het maken van weloverwogen keuzes in samenwerking met de omgeving. Het stelt de uitvoerder in staat om door te gaan. Succesvolle uitvoerders zijn uitvoerders die hindernissen willen nemen en kunnen nemen wanneer de situatie daar om vraagt. Dat kan in de praktijk betekenen dat de uitvoerder op het juiste moment een stap terug doet en verandering van inzicht toe durft te laten. Met het toelaten van complexiteit kunnen creatieve oplossingen gevonden worden.

Interactieve Uitvoering biedt praktische elementen om complexiteit hanteerbaar te maken en te gebruiken tijdens de uitvoering van projecten. Een duurzame ontwikkeling van het watersysteem valt en staat bij het succesvol uitvoeren van projecten. Het weloverwogen toepassen van (elementen van) Interactieve Uitvoering draagt bij aan het verbeteren van de effectiviteit van de uitvoering van complexe integrale waterprojecten.

Over de auteur

Over de auteur

Jaap Evers werd in 1981 geboren in Almelo, maar groeide op Wierden. Nadat hij in 1999 slaagde voor zijn vwo-examen vertrok hij naar Wageningen, om daar aan de Wageningen Universiteit Tropisch Landgebruik te studeren. Tijdens zijn studie specialiseerde hij zich in de richting Irrigatie en Waterbouwkunde. Tijdens een excursie in Tunesië raakte hij geïnteresseerd in het fenomeen van afvalwatergebruik in stedelijke landbouw. Hierdoor besloot hij zich in zijn studie meer te richten op milieubeleid. In 2004 ging Jaap voor een stage naar Beijing, waar hij aan het Department of Environmental Science and Engineering, Tsinghua University, onderzoek heeft gedaan naar het gebruik van afvalwater in stedelijke landbouw. Hierop volgde zijn afstudeerscriptie (2006), een combinatie van een afstudeervak voor de Irrigatie en Waterbouwkunde vakgroep en een afstudeervak voor de Milieubeleid vakgroep. Voor zijn afstudeerscriptie heeft hij in Hanoi onderzoek gedaan binnen het South East Asian Rural Urban SYNergy project aan het Centre for Agricultural Research and Environmental Studies, Hanoi Agricultural University. Op veldniveau deed Jaap onderzoek naar de mogelijkheden van boeren om te besparen in hun mestgebruik en naar hun percepties over de kwaliteit van het irrigatiewater en over goed mestbeleid. Vanuit supply chain en netwerkmanagement perspectieven maakte Jaap een inventarisatie van de betrokken overheidsactoren rond dit fenomeen en hun mate van samenwerking en kennis van andere belanghebbenden in het netwerk. Vooral het aspect van netwerkgovernance interesseerde hem bij processen rondom complexe fenomenen. Het promotieonderzoek *Interactieve Uitvoering* bij het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM) aan de Universiteit Twente, bood hem de mogelijkheid om zich verder te ontwikkelen in de bestuurskunde in het algemeen en in het bijzonder watergovernance en uitvoering van projecten binnen complexe governance-netwerken. Ook de mogelijkheid om de Bachelorcursus Beleidsproject te verzorgen aan de Radboud Universiteit Nijmegen was een zeer leuke en leerzame periode voor hem. Binnen het Leven-met-Water-project *Interactieve Uitvoering* heeft Jaap meegewerkt aan de ontwikkeling van een handreiking voor het toepassen van Interactieve Uitvoering voor projectleiders van waterschappen. Het proefschrift dat hier voor u ligt, is mede het resultaat van de boeiende discussies tussen alle deelnemers tijdens de CoP bijeenkomsten van het project Interactieve Uitvoering.

Andere publicaties van de auteur

- Evers, J.G. (2010, 30 September). *Adaptive Water Governance: Certainty and/or Flexibility?* Poster presented at the International Conference on Deltas in Times of Climate Change. Rotterdam, The Netherlands.
- Evers, J.G. (2010). Rethinking Boundaries in Implementation Processes. In: Bressers, H.T.A. & Lulofs, K.R.D (Eds). *Governance of complexity in water management: creating cooperation by boundary spanning strategies*. (pp. 156-173). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Evers, J.G., Van Leussen, W. & Ietswaart, H. (2010). Inspelen op emergentie: interactieve uitvoering (2) [EN: Dealing with Emergence: Interactive Implementation (part 2)]. *H2O, Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer*, 43^e jaargang (2), 24-26.
- Evers, J.G., Huibers, F.P. & B.J.M. van Vliet. (2010). Institutional Aspects of Integrating Irrigation into Urban Waste Water Management: The case of Hanoi, Vietnam. *Irrigation and Drainage*. 59 (3), pp.336-344. DOI: 310.1002/ird.1466. (online publicatie 2008)
- Evers, J. G. & Van Leussen, W. (2009). *Beleidsuitvoering; context en interacties in complexe waterprojecten*. Interactieve Uitvoering, from www.interactieve-uitvoering.nl
- Evers, J.G. (2009, 12-13 November). *Adaptive Implementation of Integrated Spatial Plans: A Game*. Paper presented at the Netherlands Institute of Government (NIG) Annual Work Conference, Leiden, the Netherlands
- Evers, J.G. & Z.L.H. van de Koppel. (2009). Interactieve Uitvoering van Beekherstel in Vaassen [EN: Interactive Implementation of Water Channel Restoration in Vaassen, the Netherlands]. *H2O; tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer*. 42^e jaargang (9). pp 16-17.
- Evers, J.G. (2009). *Everybody's business is Nobody's business. A study on the use of wastewater in (peri-)urban agriculture in Hanoi, Vietnam*. Köln, Germany: LAP Lambert Academic Publishing (MSc-thesis 2006)
- Evers, J.G., Huibers, F.P., van Vliet, B.J.M., Dung, N.V. & Van, D.T.H. (2006, 12 September 2006). *Nutrient management and institutional cooperation as conditions for environmentally safe wastewater irrigation: The case of Hanoi, Vietnam*. Paper presented at the International Workshop on Environmental Consequences of Irrigation with Poor Quality Waters, Kuala Lumpur, Malaysia.