

Bestuurlijk Schakelen voor integrale waterprojecten

Jeroen Warner, Kris Lulofs, Hans Bressers, Dave Huitema en Stijn Brouwer

De tijd dat Waterschappen zich louter met water bemoeiden, ligt lang achter ons. Niet alleen is het aantal functies en taakgebieden gegroeid, ook zijn de werkzaamheden grensoverschrijdend geworden. Zo raken ze aan de ruimtelijke ordening, natuurwaarden, regionale economische ontwikkeling en cultuurhistorie. Schakelen met andere beleidsterreinen is nodig om de doelen te bereiken. Uit observaties in het Leven met Water-kennisproject 'Bestuurlijk Schakelen' blijkt dat dit ook gebeurt, maar niet iedereen doet het even bewust en systematisch. Daarom is de Handreiking Bestuurlijk Schakelen in het project als 'tool' ontwikkeld. Ter illustratie eerst enkele voorbeelden van bestuurlijk schakelen in waterprojecten.

De Doorbraak: een gedurfd project

De Doorbraak is een nieuwe, 13 kilometer lange beek van waterschap Regge en Dinkel die Oost- en West-Twente verbindt. De beek beoogt zowel de veiligheid als de waterkwaliteit te verbeteren en bovendien een ecologische verbinding te maken tussen Noordoost-Twente en de Sallandse Heuvelrug. Gezien de complexiteit, de vele belangen, de hoogte van het benodigde budget (ruim 40 miljoen) een flinke kluif en waarbij je al gauw boven je macht tilt, Niettemin durfde Regge en Dinkel het begin jaren '90 op de agenda te zetten. In 2014 moet de beek klaar zijn. Om de weifelaars in het netwerk te tonen dat het het waterschap menens was, begonnen de graafwerkzaamheden op het eerste traject van de Doorbraak (bij Wierden) al, terwijl het tweede stuk (bij Almelo) procedureel nog niet rond was (zie kaartje). Daarmee nam het waterschap een gok, maar wel een goed geïnformeerde gok: er zijn voldoende aanwijzingen dat het ook met het tweede gedeelte wel los zal lopen.

Naast lef vergde het project ook vroegtijdig en slim aantakken aan een veelheid aan organisaties en ontwikkelingen in het gebied. Behalve extern draagvlak, moest de trekker ook het intern draagvlak in de gaten houden: het bestuur moet ook mee willen.. Om de geesten rijp te maken voor een nieuw idee is het erg belangrijk geregeld een 'rondje langs de velden' te maken, ook als er niet direct iets aan de hand is, maar gewoon om binnen je netwerk je oor te luisteren te leggen- Dat levert nuttige informatie op over plannen van anderen, over veranderende denk- en beleidskaders in de regio, nationaal en in Brussel. Zo hoorde het waterschap Regge en Dinkel over aankomende beleidsveranderingen bij de nationale overheid over planschadebeleid waardoor een gemeente gerustgesteld kon worden. Ook kwam het waterschap zo extra middelen op het spoor: Rijkswaterstaat bleek bereid een potje te vinden om het graven van een tunnel te financieren zodat de beek onder rijksweg en spoor doorkon. Bovendien blijkt het gemakkelijker om aan een ander iets te vragen in een context van een langer bestaande positieve relatie dan ineens onaangekondigd op de stoep te staan.

Schakelen en schaken

Wij noemen dit strategisch handelen 'bestuurlijk schakelen'. Schakelen, in de betekenis van tot een keten aaneenschakelen van organisaties en hun agenda's, plannen, hulpbronnen en handelen om doelen te bereiken. Door functies te combineren, kun je doelen realiseren die

anders buiten bereik liggen. Schakelen doet ook denken aan autorijden, je snelheid aanpassen aan de verkeerssituatie. In projecttermen doelen we op het versnellen of vertragen van de voortgang om andere spelers tegemoet te komen, of juist niet.

Schakelen kun je vergelijken met simultaan schaken: terwijl je met gemeenten in de slag bent over een waterzuivering, kom je diezelfde ambtenaren weer tegen bij onderhandelingen over een nieuwe regiovisie of Ruimte voor de Rivier-ingreep. Van die overlap tussen 'spelers' kun je nog best last van hebben, maar er ook van profiteren. Het ene spel zit misschien al in de eindfase, terwijl het andere spel nog moet beginnen. Er is dan uitruil mogelijk: je geeft toe op het ene bord, in de wetenschap dat een flinke concessie verplichtingen voor de ander schept op het andere bord. Je mikt dan ook bij voorkeur tegelijkertijd op de relatie en op de zaak. Dit betekent niet altijd lief en aardig zijn; soms moet je er hard ingaan en bepaalde belangen buitensluiten of ongehonoreerd laten om kansen tijdig te kunnen benutten. Relaties positief houden betekent wel strijden met open vizier. De kans is immers groot dat je elkaar bij een ander project, nu of in de toekomst, opnieuw ontmoet

Maar niet iedereen wil schakelen. Het is maar al te menselijk om je binnen je grenzen terug rekken en zich verschuilen achter wettelijke kaders. Een waterschapsbestuur bijvoorbeeld heeft niet altijd zin in avonturen, om plannen vroegtijdig prijs te geven, om financiële risico's te lopen, of maakt zich zorgen over het verwateren van de kerntaken. Ook andere spelers als de stadsarchitect, provincie, wethouder, waterstaatsambtenaar of de bezorgde burger kan beren op de weg zien. In lokaal protest tegen multifunctionele 'Ruimte voor de Rivier'-ingrepen elders zie je geregeld partijen die een beperkte ingreep voorstaan die louter de veiligheid dient - een benadering binnen één sector zonder andere 'poespas' als natuur- en regio-ontwikkeling. Er moet dan veel energie geïnvesteerd worden om een integrale benadering op de agenda te houden.

Noord- en Zuid Meene: de aanhouder wint

Neem bijvoorbeeld de herinrichting als retentiegebied van de Noord en Zuid Meene, een *wetland* van 400ha nabij Hardenberg aan de Overijsselse Vecht. Dit project begon in de jaren negentig als een veelbelovend schakelproces tussen waterschap Velt en Vecht, gemeente, provincies, natuurorganisaties en het Ministerie van VROM. Er waren fondsen van VROM en Europa (IRMA), maar de provincie stelde zich nogal formeel op bij de grondverwerving, wat tijd kostte. Het weer werkte ook niet mee: na de hevige regens van 1998 fungeerde de Meene als noodopvang en moesten bewoners evacueren. Geschrokken burgers eisten en kregen de verzekering dat dijken doorsteken hier nooit meer op de agenda zou staan. Het waterschap besloot daarop Noord- en Zuid Meene in te richten voor retentie. Het gebied geldt als een voorloper voor multifunctionele oplossingen om ruimte voor water te scheppen. Sommige burgers vonden de waterkering echter te dicht bij huis gepland. Tevens bleek het waterschap zich te hebben verkeken op één gemeentebestuur, dat op het laatste moment aangaf dat het hele ruimtelijke plan van de gemeente om zou moeten om de plannen van het waterschap te accommoderen. De procedure daarvoor kon wel eens veel tijd in beslag nemen. De provincie had kunnen inspringen, maar deed dit niet. Het waterschap verzoon een list: in plaats van dijken kwam er een terpenplan, de boeren kregen schadevergoeding. Intussen moesten de Europese fondsen wel tijdig worden uitgegeven, anders wil Europa ze weer terug. Die tijdsdruk gaf bewoners van de Meene een troef in handen bij de onderhandelingen over grondverwerving. GLTO bleek bereid individuele schadevergoedingsproblemen te *ontkoppelen* van het planproces. Schakelen kan dus soms ook

ontvlechten betekenen, op basis van vertrouwen binnen de relatie. De bouw begon uiteindelijk onder grote tijdsdruk en in slecht winterweer. Gekkenwerk eigenlijk, maar uiteindelijk stond de beloofde infrastructuur er wel in 2002.

Terugkijkend kun je stellen dat waterschap Velt en Vecht weliswaar op veel aspecten een voorloper was, maar dat de tijdsdruk ten koste ging van communicatie en onderhandelingspositie. Vroeg 'masseren' blijkt van levensbelang. Vroegtijdige openheid maakt wel kwetsbaar voor opportunisme, co-optatie en tegenstand van anderen - ook tegenstanders kunnen strategisch schakelen!. Maar die spelers komen soms ook met ongedacht goede alternatieven,. Je kunt niet volstaan met enkel het verkopen van je eigen idee.

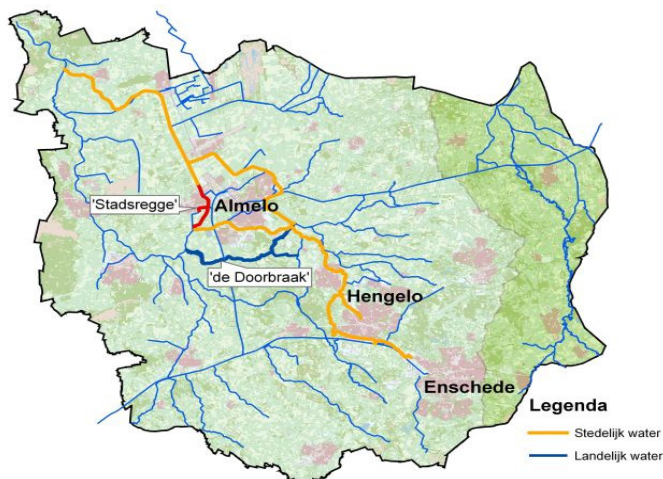
Vroeg schakelen blijkt dus meestal beter dan laat. Om iets nieuws voor elkaar te krijgen in de watersector kun je immers zelden solistisch opereren: je moet vaak over schuttingen heen kijken en anderen (overheden, landbouw- en natuurlobby's, bewuste burgers, financiers) meekrijgen.

Handreiking

Binnen het nationale onderzoekprogramma *Leven met Water*, dat dit jaar afloopt, hebben bestuurskundigen bij de Universiteit Twente en de Vrije Universiteit de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar 'Bestuurlijk Schakelen'.

De resultaten zijn gebundeld in een bondige Handreiking met tips en concepten waarmee schakelaars kunnen reflecteren op hun praktijk. Het document kunt u downloaden op <http://www.levenmetwater.nl/projecten/bestuurlijk/bestuurlijk-schakelen-in-waterbeheer/>

We hopen dat reacties uit de watersector het tot een levend document gaan maken.



De Doorbraak. Bron: ws Regge en Dinkel

Noord en Zuid Meene:

Bron: Arcadis



Stroomgebied Vecht

