

Plannen met onderhoud – de maaiboot, of toch niet?

Reflecteren op het maken van afspraken
over publieke waarden binnen het
waterschap

Auteurs TU Delft: Bertien Broekhans, Emiel Kerpershoek & Pieter Lems

3 november 2009

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	5
2.1	Fragmenten uit het logboek van een MT-lid: 'De maaiboot, of toch niet?'	6
2.2	Analyse: aandachtspunten voor projectleiders.....	11
2.3	Tot slot.....	18

1 Samenvatting

Een project aanpakken als 'Interactieve Uitvoering', betekent in grote lijnen dat de planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer niet in achtereenvolgende projectfasen aan de orde komen, maar dat die aspecten wanneer mogelijk meer gelijktijdig worden opgepakt. Een MT-lid van het waterschap Kaden & Wieden vertelt ons in deze bijdrage wat dat in zijn project betekende, toen efficiënt beheer bij het ontwerp van de herinrichting werd betrokken. Daaruit komen een aantal punten naar voren die bij het streven naar interactieve uitvoering aandacht van toekomstige projectleiders vergen. Om koude lassen in het proces te voorkomen, worden in het beschreven project verschillende afdelingen binnen het waterschap, maar ook de gemeente Buitenen vanaf het begin bij het project betrokken. Naast een variëteit aan publieke waarden die deze partijen vertegenwoordigen draagt elk van hen ook verschillende kennis en bevoegdheden met zich mee. In de huidige bijdrage staat centraal dat de projectleider zich realiseert dat het maken van afwegingen tussen een aantal publieke waarden tegelijk, leidt tot een pakket van onderling afhankelijke afspraken (i.e. package deal). Projectleiders, maar ook MT-leden of bestuurders kunnen richting geven aan de invulling van publieke waarden door sommige afspraken te bewaken, en andere juist ter discussie te stellen. Echter, het wijzigen van één afspraak kan consequenties hebben voor het gehele pakket aan inhoudelijke en procesmatige afspraken dat is overeengekomen door de betrokken partijen. Houdt u wel eens rekening gehouden met de invulling die wordt gegeven aan beheer en onderhoud in een project bij het uitwerken van hydrologische en ecologische randvoorwaarden?

2 Inleiding

Een MT-lid van het waterschap Kaden & Wieden vertelt in deze bijdrage hoe het rekening houden met efficiënt beheer in de planvoorbereiding leidde tot onverwachte moeilijkheden. De projectleider had de opdracht gekregen om voor zover mogelijk aspecten van planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer niet in achtereenvolgende projectfasen, maar gelijktijdig op te pakken¹. Het waterschap wilde zo de eventuele koude lassen tussen de verschillende projectfasen opwarmen. In deze bijdrage staat een discussie centraal die is ontstaan over de operationalisatie, de feitelijke invulling van 'efficiënt beheer' tijdens de planvorming.

Net als waterkwaliteit, 'droge voeten' en ecologische ontwikkeling is 'efficiënt beheer' één van de publieke waarden die het waterschap nastreeft. Om koude lassen tussen de verschillende afdelingen en waarden binnen het waterschap op te warmen was een projectteam samengesteld waarin de afdelingen hydrologie, ecologie en beheer waren vertegenwoordigd. Op deze manier kunnen de publieke waarden die de verschillende afdelingen nastreven op ieder moment in het project worden ingebracht. In het projectteam wordt van meet af aan onderhandeld over de invulling van publieke waarden. Gaandeweg dit onderhandelingsproces ontstaat een pakket van afspraken. Deze afspraken reflecteren de afwegingen die zijn gemaakt tussen verschillende publieke waarden en kennen daardoor een onderlinge afhankelijkheid. De wijziging van één van de afspraken kan daarom ook consequenties hebben voor afspraken die zijn gemaakt over de invulling van andere publieke waarden binnen het project.

In dit project stelde het projectteam een pakket van afspraken samen over de realisatie van de verschillende publieke waarden. Het management van het waterschap was niet in dit proces betrokken. Het management team (MT) bleek andere ideeën te hebben bij efficiënt beheer en intervenieerde in een later stadium van het project in de afspraken die hier door het projectteam over waren gemaakt. Uit het verhaal van het MT-lid in deze bijdrage blijkt dat management en de afdeling beheer van het waterschap Kaden & Wieden een verschillende invulling van efficiënt beheer nastreefden. Mensen met verschillende rollen binnen het waterschap hadden andere perspectieven op deze waarde. Het MT hanteerde een pragmatisch bestuurlijke kijk op bepaalde – in zijn ogen minimale – wijzigingen in de projectplannen. Het projectteam vond deze wijzigingen echter zeer ingrijpend. Het team stelt zich de opdracht de optimale oplossing te zoeken binnen de gegeven kaders. De uitwerking van de publieke waarde 'efficiënt beheer' naar inrichting en maatregelen leidde hiermee tot onvoorziene conflicten.

¹ In het 'Kaderdocument Interactieve Uitvoering' kunt u meer achtergronden vinden

Na het verhaal van het MT-lid volgt een analyse² van de ontstane verwarring. Het verhaal laat zien dat de verschillende waarden en rollen die spelen rond dit project, verschuiven tijdens het proces. Bovendien leert het verhaal dat publieke waarden – willen ze realiseerbaar worden – meer afhankelijk worden van elkaar naarmate zij verder worden uitgewerkt. De invulling van efficiënt beheer kan op een bepaald moment namelijk niet meer los gezien worden van de invulling van andere publieke waarden. Zo heeft de keuze voor onderhoud met een maaiboot implicaties voor het profiel van het Buitens kanaal. Dit profiel is op zijn beurt weer bepalend voor bijvoorbeeld de afvoercapaciteit en de gidssoorten die zich in het kanaal zullen vestigen. Anderzijds kan deze wijze van onderhoud ook implicaties hebben voor de invulling van natuurlijke oevers en de flora en fauna die daar zullen voorkomen. In het projectteam bestaat voor deze invullingen van al dit soort hydrologische, ecologische en beheerwaarden een pakket aan afspraken die onderling sterk zijn verweven. Het wijzigen van één afspraak zal dus ook implicaties hebben voor de overige afspraken. Deze bijdrage besluit met een aantal vragen die een projectleider houvast bieden om zicht te houden op de afwegingen en afspraken – en hun onderlinge samenhang – die in uw project worden gemaakt.

2.1 Fragmenten uit het logboek van een MT-lid: 'De maaiboot, of toch niet?'

9 januari 2008

Vandaag ben ik tijdens ons maandelijks voortgangsbespreking door de projectleider weer eens bijgepraat over het reilen en zeilen in het project 'De herinrichting van het Buitens Kanaal bij Klijndam'. Ondanks mijn volle agenda, moet ik ruimte blijven maken voor deze terugkerende overleggen. Vandaag ben ik bijgepraat over de Notitie van Uitgangspunten (NvU). Iets nieuws voor ons waterschap. En eigenlijk wel een slim idee. Door al in de startfase de uitgangspunten op papier te zetten, kunnen we ons een aardig beeld vormen van het nieuwe Buitens Kanaal: het aantal hectare waterberging, een principe schets van het natte profiel, het streefbeeld voor de ecologische verbindingzone. Ook de uitgangspunten van onze partner in dit project, de gemeente Buitenen, zijn in de notitie opgenomen. Nu is het helder waar we in dit project voor staan. Tegelijkertijd is met deze uitgangspunten niet alles dichtgetimmerd. Er zijn voldoende vrijheidsgraden om in gesprek met boeren en bewoners van Klijndam en Buitenen te zoeken naar mogelijkheden en draagvlak. De notitie beschrijft wel hoeveel ruimte voor water we zoeken, maar niet de plek. De locatie volgt uit de gesprekken met de grondeigenaren in het gebied. Verder geeft de NvU wel aan dat er recreatiepaden langs het Buitens Kanaal moeten komen, maar niet precies waar. Dat is maatwerk. Wat me ook opviel was dat er niet alleen beleidsuitgangspunten in de notitie zijn opgenomen, maar ook uitgangspunten voor het proces. Er staat bijvoorbeeld in dat we de bewoners uit Klijndam en Buitenen vragen om

² Zowel het verhaal als de analyse zijn gebaseerd op een documentenanalyse, interviews binnen en buiten het waterschap, en regelmatig overleg tussen de projectleider en de onderzoekers tijdens het proces. Aan de hand van dit onderzoek proberen wij de wijze waarop publieke waarden binnen dit project gestalte hebben gekregen inzichtelijk te maken

hun inbreng, maar dat het waterschap en de gemeente uiteindelijk besluiten over de maatregelen.

13 januari 2008

Ik werd in de wandelgangen nog even aangesproken op ons innovatiespeerpunt dit jaar, het concept Interactieve Uitvoering. Verschillende universiteiten kijken en denken mee over de aanpak van onze planvoorbereiding. Ik ben benieuwd! Die NvU is in ieder geval iets nieuws uit de koker van Interactieve Uitvoering. In eerdere projecten startten we pas met de planvoorbereiding als er grond was aangekocht. Een projectleider uitvoering zette dan met een hydroloog en een ecooloog een bestek in elkaar. Dat bestek kwam op mijn bureau om het voor te leggen in het managementteam (MT). Het bestek liet tegelijkertijd zien welke beleidsdoelen werden gerealiseerd. Het venijn zit echter in de staart. Nadat het bestek op de markt werd gezet werden de mensen buiten wakker. Een bestek kon jaren blijven liggen. Het zou mooi zijn dat de energie die we in de startfase van het project steken oplevert dat de uitvoering straks sneller en soepeler verloopt. Het is in ieder geval winst dat medewerkers van beheer en uitvoering al mee hebben gepraat met de NvU. Ook is er nu al een grondmakelaar aan het verkennen, praten en masseren bij de grondeigenaren in het gebied.

14 januari 2008

Een collega wees me er vandaag nog op dat er de afgelopen jaren heel veel aan het veranderen is in onze sector. En zij heeft gelijk. Het landelijke en Europese beleid WB21 en KRW is nu uitgewerkt in beleidskaders. Langzaamaan starten de eerste projecten om met dit nieuwe beleid aan de slag gegaan. In die projecten moet concrete maatregelen genomen worden. De maatregelen voor wateraanvoer en waterafvoer zoals we die gewend waren, zijn uit de mode geraakt. Het moet anders: veerkrachtig en duurzaam. Vooral de ecologische inrichting van de waterlichamen is nieuw. Ik ben benieuwd met welke oplossingen de projectteams gaan komen. De komende tijd moeten we de projecten maar wat organisch laten verlopen.

29 januari 2008

Vanmorgen is door het MT het eerste concrete resultaat van het project Buitens Kanaal besproken, de NvU. De bespreking ervan in het MT is zinvol geweest. In de notitie was als uitgangspunt voor het beheer opgenomen om het onderhoud van het nieuwe Buitens Kanaal vanaf de oever te laten plaatsvinden met breedspoormachines. Daarvoor moet langs het hele Buitens Kanaal een strook van vijf meter worden aangekocht. Hiermee stappen ze af van de huidige onderhoudsmethode met de maaiboot. Als MT hebben we de voorkeur om het onderhoud met de maaiboot uit te blijven voeren. Je hoeft geen strook grond aan te kopen die waarschijnlijk maar één keer per jaar voor het onderhoud wordt gebruikt. Het is veel beter deze grond te gebruiken voor een natuurvriendelijke oever door deze te laten verruigen. Bijkomend voordeel is dat we bezorgde bewoners aan het Buitens Kanaal tegemoet kunnen komen. Er komt dan geen nieuwe wandelroute over het onderhoudspad strak langs het kanaal, maar een recreatiepad wat verder van het kanaal af.

12 februari 2008

Zojuist een telefoontje van de wethouder van de gemeente Buitenen gekregen. Ze vroeg zich af of het waterschap zich had laten afschrikken door de bezorgde reacties van de bewoners van Klijndam tegen het voorgenomen struinpad langs het Buitens Kanaal. Blijkbaar heeft ze ons besluit te horen gekregen om het onderhoudspad eruit te strepen. Volgens haar kwam de doelstelling voor het ontwikkelen van recreatieve mogelijkheden nu in gevaar: het onderhoudspad was een logische route voor een pad langs het Buitens Kanaal. Ik was verbaasd over haar reactie! Eén van de uitgangspunten is om een wandelpad langs het Buitens Kanaal te realiseren, maar dat betekent toch niet dat het pad altijd en overal strak langs het Buitens Kanaal ligt. En juist nu er verzet is bij bewoners, lijkt het me verstandig op zoek te gaan naar een alternatieve route, in de buurt van het kanaal. Dat heb ik de wethouder ook meegegeven.

13 februari 2008

Het projectteam heeft het besluit van het MT besproken, om vast te houden aan de huidige onderhoudsmethode met de maaiboot. Uit het verslag blijkt dat ons besluit slecht is gevallen bij het projectteam! Het heeft vijf bezwaren (zie ook onderstaand kader). Zo geeft het aan dat de huidige maaiboot te veel diepgang nodig heeft om het gewenste profiel te kunnen realiseren. Maar wat echt bij mij blijft haken is dat er in het verslag staat dat het projectteam gefrustreerd is vanwege het besluit van het MT. Het schrijft dat zijn inhoudelijk deskundige afweging wordt overruled door een politieke afweging. Het is toch juist onze rol om projecten te toetsen? In het verleden hebben we ook wel eens een bestek afgekeurd. Dat is wel even slikken voor een projectleider, maar dat hoort erbij.

Ik heb maar gelijk de projectleider van het project Buitens Kanaal erbij geroepen. De frustratie van het projectteam begrijp ik nu wel beter. Het team heeft er maanden over gedaan om de uitgangspunten uit de verschillende beleidskaders op elkaar af te stemmen. De eisen en wensen voor hydrologie, ecologie, beheer, uitvoering, recreatie en landschap moeten allemaal in elkaar passen. Zij zien de NvU als een muur. Een steen eruit en de muur valt om. Door ons besluit moet het projectteam zijn huiswerk nu over doen. En dat is niet leuk. Maar de frustratie zit nog dieper. Elk uitgangspunt is uitgebreid besproken en onderbouwd. Het projectteam vraagt zich af of het MT alle argumenten wel op tafel heeft gehad om een onderhoudsroute langs het Buitens Kanaal aan te leggen. Natuurlijk niet. Onze rol is om het totaal te toetsen. Hoe moet je het bestuur verkopen om een strook grond te verwerven dat één keer per jaar wordt gebruikt. En de maaiboot doet het prima. Ik blijf daarom bij het besluit.

Fragment uit het besprekingsverslag, met de reactie van het projectteam op het MT-besluit

Het MT heeft besloten de uitgangspunten voor beheer en onderhoud te wijzigen naar het handhaven van het de huidige vorm van varend onderhoud. De argumenten zijn dat de verwerving van een strook grond van 5 meter, niet opweegt tegen het laag frequente gebruik (onderhoud < 1 per jaar) ervan. Daarnaast biedt het vervallen van het uitgangspunt een eenzijdig onderhoudspad aan te leggen meer inpassingmogelijkheden voor een wandelpad. Bovendien, vallen door dit besluit potentiële knelpunten weg, namelijk daar waar het Buitens Kanaal aan beide zijden is ingesnoerd door achtertuinen. Onderhoudsmachines kunnen moeilijk bij het Buitens Kanaal komen.

Echter, het projectteam heeft belangrijke bezwaren bij dit besluit. Enerzijds zijn deze bezwaren inhoudelijk van aard, te weten:

1. Een maaiboot vereist een breed en diep profiel, waardoor de huidige waterlijn nauwelijks inkort
2. Het vereiste profiel van een maaiboot verhindert een inrichting met versmallingen en verbredingen, waardoor het uitgangspunt om variatie in stroomsnelheid te realiseren in gevaar komt
3. Een maaiboot heeft te weinig bereik om de flauwe oevers boven de waterlijn te kunnen maaien
4. Een maaiboot woelt de bodem om en heeft daarmee een mogelijk negatief effect op de ecologische ontwikkeling
5. Het uitgangspunt een wandelpad aan te leggen kan niet meer meeliften met een onderhoudspad, waardoor het argument naar bewoners wegvalt dat 'mensen toch het onderhoudspad gaan gebruiken'
6. Het voorlopige plan is de huidige stuw te vervangen door een vistrap, waardoor maaisel niet meer is op te vangen

Kortom, de maaiboot legt stevige randvoorwaarden op aan de herinrichting van het Buitens Kanaal. Deze randvoorwaarden zijn vanuit hydrologie en ecologie wel mogelijk, maar niet gewenst. De genoemde bezwaren gaan uit van de huidige maaiboten die het waterschap Kaden & Wieden gebruikt. Het is onbekend of er maaiboten zijn die een mindere diepgang vereisen, smaller zijn, of voldoende reikwijdte hebben voor flauwe oevers.

Anderzijds zijn de bezwaren procesmatig van aard, te weten:

1. Het frustreert het projectteam dat hun deskundige inhoudelijke afweging zoals vastgelegd in de Notitie van Uitgangspunten wordt overruled door politieke overwegingen. In dit geval het bezwaar bij het A.B. een strook van 5 meter grond voor een onderhoudspad te verwerven dat niet vaker dan 1 keer per jaar voor onderhoud gebruikt zal worden. Het projectteam heeft deze bestuurlijke overweging niet voorafgaand in dit project meegekregen, maar wordt er achteraf mee geconfronteerd
2. Het besluit is zonder raadpleging van de leden van het projectteam genomen, waardoor bij het projectteam de vraag leeft of alle consequenties wel meegewogen zijn (zie bovenstaande inhoudelijke bezwaren). De werkwijze zou moeten zijn dat het projectteam gevraagd wordt naar haar mening over het al dan niet handhaven van het uitgangspunt van een eenzijdig onderhoudspad, op basis waarvan het MT besluit
3. Bewoners kunnen dit besluit opvatten als een truc, waarmee over een aantal jaar via het dan aan te leggen onderhoudspad recreanten het gebied in worden gesmokkeld. Voor het V.O. is dan ook van groot belang dat er wel recreatiepaden ingetekend worden in of langs de droge berging

13 februari 2009

Het heeft een jaartje geduurd, maar het inrichtingsplan voor het Buitens Kanaal bij Klijndam is klaar en vandaag door het bestuur goedgekeurd. De maaiboot zit er nog steeds in. Eigenlijk is het profiel voor de boot iets te ondiep, maar dat moet in de praktijk maar worden opgelost. Er blijken nu zelfs amfibie maaiboten op de markt te zijn. We zullen zien.

2.2 Analyse: aandachtspunten voor projectleiders

In deze paragraaf zal het bovenstaande verhaal worden geanalyseerd vanuit een afstandelijker perspectief. Dit resulteert ten slotte in een aantal lessen voor andere projectleiders zoals u, die u helpt te zien wat er in projecten gebeurt. Door na te denken over mogelijke toekomstige uitdagingen en probleemsituaties binnen uw eigen projecten, kunt u als projectleider inschatten hoe u mogelijk kan anticiperen op ontwikkelingen in en rond uw project.

Een project dat interactief wordt uitgevoerd verschilt in een aantal opzichten van de gefaseerde projecten van dit waterschap³:

- Door de projectfasen los te laten krijgt de projectleider tegelijkertijd te maken:
 - Met veel gerelateerde onderwerpen; onderhoud heeft met recreatie te maken
 - Met verschillende partijen; teamleden uit alle geledingen van het waterschap, van algemeen bestuur tot beheer & onderhoud, en verschillende afdelingen van de gemeente; en
 - Met allerlei waarden en belangen; denk maar aan waterkwaliteit, natuurdoelstellingen, recreatiemogelijkheden, privacy en efficiency
- Door het formuleren van uitgangspunten en de vrijheidsgraden die dat biedt, is er een grotere rol voor strategie en strategisch gedrag van de projectleider en anderen, zoals bestuurders, MT leden, gemeente ambtenaar en wethouder, beheersmedewerker en zijn afdelingshoofd. Wat zij 'het beste' vinden, brengen ze op zo'n manier voor het voetlicht dat het past bij hun rol en hun inschatting hoe hun belang het beste te realiseren is
- De NvU is resultaat van onderhandeling en een samenhangend pakket. Dit heeft gevolgen voor de afspraken die over publieke waarden gemaakt (kunnen) worden

Tot dan toe werkte dit waterschap publieke waarden fase voor fase, stapsgewijs en volgtijdelijk tot in detail uit. Een project bewoog zich daardoor van groen-licht moment naar groen-licht moment; door deze koude lassen werden veel projecten opgehouden, vonden afwegingen niet of laat in het project plaats. In dit project is getracht de lassen op te warmen door publieke waarden eerder naast elkaar op tafel te leggen. De veronderstelling was dat daardoor zo snel en goed mogelijk afwegingen gemaakt worden. Tijdens zulke afwegingen worden publieke waarden ingevuld en uitgewerkt. Deze operationalisatie van publieke waarden vereist overleg en onderhandeling tussen partijen, die elk vanuit hun eigen rol verschillende belangen, kennis en perspectieven inbrengen in 'uw project'. Aan de hand van wat het MT-lid hier in zijn logboek over schrijft zullen in de volgende paragrafen twee observaties worden uitgewerkt:

1. Verschuivingen in rollen en de operationalisatie van publieke waarden binnen het waterschap: De operationalisatie ofwel invulling die in een project aan publieke waarden wordt gegeven is de uitkomst van een onderhandelingsproces. De invulling die wordt gegeven aan efficiënt beheer moet bijvoorbeeld worden afgewogen tegen

³ Niet alle waterschappen werken op dezelfde manier. De veranderingen die interactieve uitvoering voor uw project met zich meebrengt worden mede bepaald door de organisatie en gewoonten binnen uw waterschap en de unieke context van uw project

hydrologische en ecologische waarden. Door deze waarden gelijktijdig in het proces toe te laten worden kunnen koude lassen tussen de projectfasen opgewarmd. Echter, hierdoor ontstaat wel een onderlinge afhankelijkheid tussen de afspraken die worden gemaakt over de invulling van deze waarden. Dit betekent dat wanneer één bepaalde afspraak gedurende het proces wordt herzien, dit consequenties kan hebben voor de invulling die is gegeven aan andere waarden. Hierin speelt mee dat ook de rollen die afdelingen, managementteams en besturen binnen het waterschap continu in beweging zijn

2. Pakketafspraken over publieke waarden: De invulling die in het project aan publieke waarden wordt gegeven maakt onderdeel uit van een pakket aan afspraken dat bestaat tussen de verschillende waterschapsafdelingen, maar ook met de gemeente, bewoners en agrariërs. Omdat deze afspraken nooit werkelijk zijn afgetikt zolang het proces voortduurt, is het van belang om de relaties met interne en externe betrokkenen actief te onderhouden

De bedoeling is dat u als projectleider zicht krijgt op de handelingsperspectieven die u ter beschikking staan bij:

- De operationalisatie van publieke waarden
- De afweging van publieke waarden
- De totstandkoming van een pakket van afspraken over publieke waarden

De uitdaging voor projectleiders is om tot een pakket van afspraken te komen dat de afwegingen reflecteert.

Verschuivingen in de operationalisatie van publieke waarden en rollen binnen het waterschap

Het bovenstaande verhaal van het MT-lid illustreert hoe interactieve uitvoering binnen het betreffende waterschap vorm heeft gekregen. Er is voor gekozen om de afdelingen hydrologie, ecologie en beheer al in een vroeg stadium van het project samen te brengen in een projectteam. In plaats van het opstellen van een bestek na afloop van de planvormingfase is er in dit waterschap voor gekozen om in de eerste fase van het project een NvU op te stellen waarin de verschillende doelstellingen vanuit hydrologisch-, ecologisch- en beheersoogpunt staan geformuleerd. Binnen dit projectteam zijn er afwegingen, ofwel trade-offs, gemaakt tussen de verschillende doelstellingen die deze afdelingen nastreven. In afstemming met de hydrologische en ecologische doelstellingen en conform het vigerend beleid van het waterschap heeft het projectteam gekozen voor de aanleg van een breedspoor onderhoudspad langs het Buitens Kanaal. Juist over dit beheersuitgangspunt blijkt binnen het MT een andere mening te bestaan. Belangrijkste reden hiervoor is dat het MT een kostenefficiënte oplossing wil. Het MT-lid zegt hierover: 'Als MT hebben we de voorkeur om het onderhoud met de maaiboot uit te blijven voeren. Je hoeft geen strook grond aan te kopen die waarschijnlijk maar één keer per jaar voor het onderhoud wordt gebruikt'. Binnen het waterschap wordt verschillend gedacht over onderhoud op smalspoor, breedspoor of maaiboot. Het projectteam bleek niet op de hoogte van de beleidsontwikkeling en de overwegingen van het MT.

In een interview vertelde het projectteamlid van de afdeling beheer & onderhoud dat hij wel wist dat deze discussie speelde. Als expert op dit gebied was hij van mening dat het voorgestelde beheersplan langs het Buitens Kanaal in de nieuwe situatie het beste zou zijn. Hij en de rest van het projectteam reageerden geschokt wanneer het MT besluit om het uitgangspunt voor beheer via breedspoor te vervangen door beheer via een maaiboot. Hun deskundige en onderbouwde afweging werd onvoldoende bevonden. Zij brengen in hun ogen belangrijke inhoudelijke bezwaren in tegen dit besluit. Bovendien is het projectteam – gesteund door de gemeente - van mening dat deze keuze van het MT ook implicaties zal hebben voor de overige punten; het voorstel moest gezien worden als een zorgvuldig samengesteld en afgewogen pakket van ‘gezamenlijke uitgangspunten’.

Het logboek illustreert hoe de operationalisatie van ‘efficiënt beheer en onderhoud’ wordt beïnvloed door de verschillende rollen van de betrokkenen. Aanvankelijk kiest het MT voor een rol om ruimte te bieden aan het projectteam waar mogelijk. Deze ruimte gebruikt het projectteam bijvoorbeeld door in dit project af te wijken van het traditionele plan van aanpak en te werken op basis van een Notitie van Uitgangspunten, die meer ruimte laat voor afwegingen en invulling in een later stadium van het proces en tegelijkertijd voor een vroegtijdige inschatting van grondverwerving en haalbaarheid.

Later, vanuit haar toetsende en strategische rol, herroept het MT het uitgangspunt van beheer via breedspoor en anticipeert zij op recente beleidsontwikkelingen door aan te sturen op varend onderhoud. Zowel het MT als het projectteam zijn vanuit hun rollen op zoek naar de benodigde ruimte en het mandaat om de projectdoelstellingen vorm te geven. Dit veroorzaakt de verwarring over de invulling van dit uitgangspunt en de afweging met andere.

Omdat de situatie in en om ieder project anders zal zijn, en de rollen daardoor voortdurend in beweging zijn is het meer dan ooit van belang dat de projectleider zich realiseert dat de operationalisatie van publieke waarden vanuit deze rolverdeling tussen MT en projectteam een ander soort afstemming vereist dan anders. Waar een projectleider zich bij een traditionele projectaanpak van groen-licht moment naar groen-licht moment beweegt, vereist interactieve uitvoering meer informele afstemming en afspraken om het management bij het proces betrokken te houden. Op deze wijze kan worden geanticipeerd op een koude las, als de beschreven MT-interventie in later stadium van het project. Door ook het MT al in een vroeger stadium te informeren en mee te nemen in het proces kunnen deze lassen worden opgewarmd. Hierin speelt wel mee dat de relaties en rollen van betrokkenen, afdelingen, MT's et cetera voortdurend in beweging zijn. Als u hier als projectleider alert op bent, kunnen steeds heldere afspraken worden gemaakt over regels en procedures⁴.

Door informele afstemming en afspraken voorkom je dat een project van groen-licht moment naar groen-licht moment leeft.

⁴ De intervisieopdracht ‘Waarden en rollen binnen het waterschap’ gaat dieper in op dit onderwerp

De afstemming en afspraken gaan daarnaast ook over hoe het waterschap gewend en bereid is invulling te geven aan haar publieke waarden, zoals efficiënt beheer in dit logboek. Bij verandering van rollen, werkwijze, sturing en afspraken bestaat natuurlijk het risico dat bepaalde waarden al dan niet gedeeltelijk ‘vergeten worden’. Met andere woorden ook de prioriteit die aan een publieke waarde wordt gegeven in het proces is aan verandering onderhevig. Zo staan er nu onderwerpen in de beschreven NvU die voorheen niet in een bestek werden opgenomen. Hiernaast heeft het projectteam ook besloten om voor sommige details geen uitgangspunten te formuleren. Achteraf realiseert de projectleider in dit project zich meer dan tevoren dat uitgangspunten geen randvoorwaarden zijn. In de loop van de tijd is er voortschrijdend inzicht, waardoor (de invulling en afweging van) uitgangspunten kunnen veranderen, bijvoorbeeld door de interventie van het MT. Tegelijkertijd is de NvU een pakket van afspraken, inschattingen en afwegingen met inhoudelijke onderbouwing die je niet in alle gevallen zomaar op één aspect kunt wijzigen. In de gepresenteerde casus betekende dit dat het projectteam het gevoel had dat de interventie op de invulling van beheer het totale pakket van afspraken die zij hadden gemaakt voor dit project ondermijnde.

Naar een pakket van afspraken: het onderhouden van relaties met gemeente en bewoners

Naast de consequenties die de discussie met het MT over de operationalisatie van beheer van het Buitens Kanaal had voor het projectteam, zou zo'n besluit ook implicaties kunnen hebben voor de relatie met de gemeente. De aanleg van een wandelpad langs het Buitens Kanaal is de centrale doelstelling van de gemeente in dit project. De gemeente en het waterschap hadden hierover de impliciete afspraak dat het onderhoudspad dat langs het Buitens Kanaal zou komen te liggen tegelijkertijd zou dienen als wandel- en recreatiepad. De aanwonenden verzetten zich tegen die combinatie, omdat het pad dan vlak langs hun huizen en tuinen zou gaan lopen. Het MT-lid schrijft dat het schrappen van het onderhoudspad, en daarmee het openbreken van de impliciete overeenstemming, juist een strategisch voordeel kan bieden⁵: ‘Ze (de wethouder) had te horen gekregen dat we het onderhoudspad eruit gestreept hadden. Volgens haar kwam de doelstelling voor het ontwikkelen van recreatieve mogelijkheden daarmee in gevaar: het onderhoudspad was een logische route voor een pad langs het Buitens Kanaal. Ik was verbaasd over haar reactie! Eén van de uitgangspunten is om een wandelpad langs het Buitens Kanaal te realiseren, maar dat betekent toch niet dat het struinp pad altijd en overal strak langs het Buitens Kanaal ligt. En juist nu er verzet is bij bewoners, lijkt het me verstandig op zoek te gaan naar een alternatieve route, in de buurt van het Buitens Kanaal.’

Nu de aanleg onderhoudspad en het wandelpad zijn ontkoppeld kan worden gekeken naar alternatieve routes voor het wandelpad, waarvoor meer draagvlak bestaat onder de bevolking. De gemeente vestigt de aandacht op de samenhang tussen de uitgangspunten in de NvU. Het MT-lid reageert daarop dat afspraken niet voor eeuwig zijn, en dat er aanleiding kan zijn om de invulling en afweging tussen de uitgangspunten opnieuw in overweging te nemen. Zou hij of zij overwogen hebben de heroverweging van deze

⁵ Zie ook de intervisie opdracht ‘Verschillende interpretaties van een lijn op een kaart’

afpraak te bespreken met de projectleider en de wethouder voordat het MT hierover besloot?

De rollen die betrokkenen binnen en buiten het waterschap vervullen kunnen verschuiven gedurende het proces. Hierdoor zijn de afspraken die worden gemaakt over de invulling publieke waarden nooit afgetikt, maar juist altijd in beweging.

In dit geval kon met de ‘vernieuwde’ operationalisatie van de beheersdoelstellingen dus ruimte gecreëerd worden binnen het proces. Uit het bovenstaande citaat blijkt dat de gemeente weinig oog had voor een andere invulling van haar recreatiedoelstelling dan het voorgenomen wandelpad langs het Buitens Kanaal. In combinatie met de weerstand die onder de bewoners bestond, dreigde dit tot impasse te leiden in het proces. Door af te zien van de aanleg van het onderhoudspad werd een alternatieve operationalisatie van recreatie in het gebied geforceerd en zijn de onderhandelingen tussen waterschap, gemeente en bewoners heropend.

Dergelijke ontwikkelingen in een project kunnen alleen maar succesvol zijn als de projectleider zich realiseert dat de operationalisatie van publieke waarden binnen het waterschap mogelijk ook effect heeft op de relatie tussen de projectleider en de externe actoren. Het kan dus ook een strategische keuze zijn om een nieuwe dynamiek in het proces te brengen.

Over het maken van afspraken over publieke waarden

Projecten zoals die hierboven beschreven, streven naar het flexibeler omgaan met projectfasen en bijbehorende procedures. Terwijl koude lassen op deze manier vermeden worden, wordt gezocht naar alternatieve manieren om waarop het waterschap afspraken kan maken over hoe het dan zijn publieke waarden realiseert. Projectleiders staan voor de uitdaging om publieke waarden zo te operationaliseren en te realiseren dat projecten verantwoord uitgevoerd worden.

De ruimte die een projectleider in een concreet project kan zoeken om flexibel te blijven, om afspraken en afwegingen te maken en om discussie of onderhandelingen te voeren kan gevonden worden tussen strategische publieke waarden en de gedetailleerde invulling ervan in projecten⁶. De strategische publieke waarde ‘droge voeten’ is bijvoorbeeld te abstract om over te onderhandelen, aangezien dit met een veelheid aan maatregelen kan worden gerealiseerd. Echter, wanneer er al wordt gesproken over ‘het realiseren van een retentiegebied op perceel A’ is het ook moeilijk onderhandelen, aangezien de maatregel hier al zover is ingevuld. De fase waarin verschillende alternatieve maatregelen om droge voeten te realiseren nog op tafel liggen biedt de meeste flexibiliteit en onderhandelingsruimte. Doordat met interactieve uitvoering de verschillende projectfasen zoveel mogelijk simultaan worden doorlopen gedurende het hele project, is deze onderhandelingsfase niet beperkt tot één fase van het project. Wat niet veranderd is dat

⁶ Meer over de operationalisatie van publieke waarden kunt u lezen in de verdieping ‘struinen door het planproces’.

projectleiders in de loop van projecten ervoor zorgen dat er afwegingen en uiteindelijk afspraken worden gemaakt over de realisatie van publieke waarden.

Publieke waarden kunnen met verschillende maatregelen worden gerealiseerd. Door publieke waarden niet meteen vast te leggen in concrete details, maar juist alternatieve invullingen of locaties open te houden kan een projectleider ruimte creëren in het onderhandelingsproces.

Ieder project en zijn context is uniek; een stapsgewijze en standaard werkwijze bestaat niet. Dit vergt van de projectleider⁷ dat hij of zij voortdurend kritisch blijft kijken naar de afwegingen en expliciete en impliciete onderhandelingen en de effecten van het eigen handelen daarop tijdens zijn project. Tot slot van deze bijdrage geven we hieronder een aantal aandachtspunten voor projectleiders die aandacht vergen bij het realiseren van publieke waarden.

Operationalisatie van publieke waarden

Het logboek leidt tot de observatie dat – net als uit vele andere ervaringen – discussies over publieke waarden pas spannend worden als generieke en strategische waarden, zoals efficiënt beheer & onderhoud, worden geoperationaliseerd. In het waterschap geldt natuurlijk al een bepaald beheersregime. De confrontatie tussen het projectteam en het MT wijst erop dat het waterschap en de projectleider zich af vragen of het, gegeven de omstandigheden, beleidsontwikkelingen, verwachtingen in een bepaald project vanzelfsprekend en wenselijk dat dit regime ook in de toekomst in dit gebied wordt toegepast.

De uiteindelijke operationalisatie van relevante publieke waarden vergt betrokkenheid van partijen binnen en buiten het waterschap, die op hun beurt verschillende belangen, kennis en perspectieven vanuit hun eigen rol inbrengen. Net als in dit geval zal ook in 'uw projecten' een besluit over de operationalisatie van publieke waarden altijd het resultaat zijn van overleg en onderhandeling. Doordat de operationalisatie van publieke waarden altijd onderdeel uitmaakt van een pakket van afspraken, zoals ook blijkt uit de huidige casus, is het voor een projectleider van belang zich te realiseren dat de gekozen operationalisatie binnen het waterschap mogelijk ook effect heeft op de relatie tussen de projectleider en de externe actoren die bij het proces zijn betrokken.

De invulling die wordt gegeven aan een publieke waarde staat niet op zich, maar is het resultaat van de afweging tussen verschillende publieke waarden.

Het resultaat van overleg en onderhandeling over de operationalisatie van publieke waarden zijn expliciete en impliciete, harde en zachtere afspraken, vaak in onderlinge samenhang. De keuze voor beheer en onderhoud vanaf het water, heeft consequenties voor de latere invulling van andere publieke waarden, zoals recreatie. Wat het betekent voor leefbaarheid en privacy is daarmee nog niet duidelijk afgesproken; de exacte ligging

⁷ Zie hiervoor de "Opdrachtendoos", hoofdstuk 1, figuur 1.1

en functie van het pad, de oeverbeplanting en daarmee het uitzicht zijn alleen losgekoppeld van Beheer & Onderhoud, maar moeten immers nog verder ingevuld en afgewogen worden.

Het afwegen van publieke waarden

Met interactieve uitvoering wordt het expliciteren van uitgangspunten, potentiële knelpunten bij de inhoudelijke uitwerking van het project en de operationalisatie van publieke waarden in het project naar voren haalt. Er ontstaat spanning tussen het projectteam die publieke waarden in beleidsdoelstellingen concretiseert en in elkaar vlecht en het MT⁸ dat verantwoordelijk is voor het realiseren van de beleidskaders en daarin neergelegde publieke waarden. Deze spanning is niet nieuw, maar vindt nu (door interactieve uitvoering) eerder in het project plaats. Bovendien gaat de 'strijd' niet over de details van de uitvoering zoals voorheen maar over de mogelijkheden die worden opengehouden. Nu werd de NvU gecorrigeerd, in plaats van dat het eindplan met bestek wordt afgeschoten of in de la beland. Extra ingewikkeld wordt het doordat gedurende het proces uitgangspunten toch mogelijk weer veranderen, bijvoorbeeld door voortschrijdend inzicht, nieuw beleid, grondbeschikbaarheid. De discussie over het onderhoudspad laat zien dat het van groot belang is dat projectteamleden voldoende kennis hebben en bevoegdheid hebben om in het projectteam de uitgangspunten af te wegen. Over dit voorbeeld zei de projectleider dat dit meningsverschil met het MT onvoorzien was. De teamleden leverden hun bijdrage als expert. Kennis van strategische onderwerpen en overwegingen binnen de afdeling of het waterschap zou in hun individuele inbreng en afweging ook expliciet een rol moeten spelen. De vraag die achteraf gesteld kan worden is of ieder lid zich voldoende bewust was van de verschillende rollen die hij of zij vervulde. Als inhoudelijk expert, als medewerker die op de hoogte is het waterschapsbeleid en discussiepunten die spelen op zijn of haar terrein, of als vertegenwoordiger van zijn afdeling. Het hebben van verschillende taken impliceert dat de inbreng in het team en de afwegingen die binnen het team worden gemaakt hier bij gebaat kunnen zijn.

In de afweging van publieke waarden speelt niet alleen inhoudelijke kennis, maar ook strategische overwegingen een rol.

Een pakket van afspraken

Door partijen eerder met elkaar in gesprek te laten treden, liggen publieke waarden eerder op tafel. Dan kunnen zo snel en goed mogelijk afwegingen worden gemaakt. In dit project is dat gedaan door de afdelingen hydrologie, ecologie en beheer al in een vroeg stadium van het proces samen te brengen. Tijdens zo'n proces van afweging worden uiteindelijk altijd trade offs gemaakt om te komen tot een pakket van afspraken. Dat pakket moet enerzijds recht doen aan het ambigue karakter van publieke waarden en anderzijds aan verschillende perspectieven. Aangezien een projectleider van beide afhankelijk is moet de operationalisatie van publieke waarden zowel aansluiten bij de formele (hiërarchische) als

⁸ De bijdrage 'Het inbedden van vernieuwingen in de bestaande praktijk' gaat eveneens in op dit onderwerp

informele (netwerk) instituties, structuren en organisaties zoals in dit voorbeeld de bewoners en agrariërs⁹.

Het resultaat – de NvU – werd door het projectteam neergezet als een pakket van afspraken. Een afspraak (uitgangspunt) is een bouwsteentje uit een heel bouwwerk, waar goed over nagedacht is. Het MT-lid leek zich dit in eerste instantie niet te realiseren. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat het MT daar niets meer over kan zeggen. Dit MT-lid beschrijft dat juist door de nieuwe kansen die ontstaan voor het realiseren van andere publieke waarden dan beheer & onderhoud en efficiëntie van het waterschap, het onderhoudspad uiteindelijk toch geschrapt werd. De projectleider leerde hiervan dat het van belang is de inhoudelijke en procesmatige afwegingen mee te geven bij het bespreken en vaststellen van (een pakket van) afspraken met leidinggevend en bestuurders. Om koude lassen in het proces te voorkomen is het, naast het samenbrengen van de waarden die de verschillende waterschapsafdelingen nastreven, dus ook van belang om leidinggevend en bestuurders zoveel mogelijk te betrekken bij de ontwikkelingen binnen een project.

Het pakket aan afspraken dat binnen een project wordt gemaakt over de invulling van publieke waarden moet zowel aansluiten bij de formele als informele kaders waarbinnen een projectleider moet opereren. Wijziging van één afspraak kan daarom de balans die is gevonden in het pakket van afspraken verstoren.

2.3 Tot slot

In deze bijdrage heeft (de analyse van) het logboek van MT-lid ons een indruk gegeven hoe is omgegaan met de afweging van publieke waarden in een project dat interactief wordt uitgevoerd. Zowel de projectleider als het MT-lid waren zich ervan bewust dat het project en de projectomgeving anders zouden zijn dan voorheen door de strikte scheiding tussen de projectfasen los te laten en niet te streven naar een afgetimmerd plan, maar naar uitgangspunten voor uitvoering. Beiden hebben nadrukkelijk getracht daarmee om te gaan en om grip te krijgen op en richting te geven aan de dynamiek en complexiteit die in dit project ontstond.

In de samenwerking en analyse van de geschetste ontwikkelingen binnen dit project, zijn een aantal punten naar voren gekomen die bij het opwarmen van lassen binnen het project aandacht vergen van toekomstige projectleiders. Centraal daarbij staat dat de projectleider zich realiseert dat het maken van afwegingen tussen meerdere publieke waarden tegelijk, leidt tot een pakket van afspraken. De invulling die wordt gegeven aan één van deze waarden staat dus niet op zich. Zowel bestaande afspraken als ook nieuwe afspraken kunnen onderdeel uitmaken van dit pakket. Aan de ene kant kan de projectleider, als eerste verantwoordelijke voor de gemaakte afspraken, het als zijn taak zien sommige afspraken te bewaken en vast te leggen, en bij andere afspraken juist ruimte te creëren door ze ter discussie te stellen. Door nieuwe ontwikkelingen kunnen echter ook de andere betrokkenen afspraken te discussie stellen, Een pakket van afspraken moet daardoor niet

⁹ De intervisieopdracht 'Pakket afspraken over publieke waarden' besteedt eveneens aandacht aan dit onderwerp

worden gezien als een statisch geheel van afspraken, maar een proces dat ruimte biedt voor beweging. Het is als het ware de uitnodiging voor de volgende ronde van onderhandeling in dit of een ander project. Deze uitleg van een pakket van afspraken heeft gevolgen voor de inhoudelijke en procesmatige afspraken binnen een team, over het resultaat, met MT-leden en bestuurders. In deze bijdrage stonden de relaties binnen het waterschap centraal, maar de lessen daaruit gelden ook voor externe relaties.

Een pakket van afspraken is niet statisch, maar biedt ruimte voor beweging.

Tot slot staan in de onderstaande tabel een aantal vragen¹⁰ die u als projectleider kunnen helpen reflecteren op de operationalisatie van publieke waarden; het pakket aan afspraken en de relaties met interne externe partijen binnen uw project. Door de ontwikkelingen binnen uw project op deze gebieden te volgen krijgt de projectleider inzicht in de rollen, gedragingen, opvattingen, waarden, doelen en afwegingen van verschillende partijen én hoe deze zich ontwikkelen.

Tabel 2.1 Reflectieve vragen

Over:	Voorbeelden van reflectieve vragen:
Operationalisatie	Welke publieke waarden worden gedetailleerd uitgewerkt en welke niet? ----- Welke waarden worden in samenhang geoperationaliseerd?
Afwegingen en rollen	Welke inhoudelijke en procesmatige afwegingen zijn gemaakt? Of moeten worden gemaakt? ----- Vanuit welke rol wordt inbreng geleverd?
Pakket van afspraken	Wat voor soort afspraken zijn er (nodig)? Harde/zachte, expliciete/impliciete. In welk kader zijn afspraken gemaakt? Van welk pakket maken ze deel uit? Ook zachte afspraken en verwachtingen zijn onderdeel van een pakket! -----

¹⁰ De intervisieopdrachten: 'Waarden en rollen binnen het waterschap' en 'Een pakket van afspraken over publieke waarden' zijn bedoeld om meer inzicht te verschaffen in deze vragen en om deze vragen te betrekken op uw eigen projecten