



Het ministerie overspoelt de waterwereld met nota's en brochures. (Foto Margo van den Brink)

nieuwe beleidstaal is opgebouwd. Welke wereld gaat schuil achter de formele beleidsnota's? Daarna wordt de handelingspraktijk geanalyseerd waarin de nieuwe taal werkzaam is. Zijn voortdurende ergernissen en hardnekkige conflicten tussen het ministerie en de waterwereld nu verleden tijd?

Een nieuwe beleidstaal

Welk verhaal vertelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om het waterdilemma op te lossen? Welke concepten moeten het de beleidsmakers nu en in de toekomst mogelijk maken beter in te spelen op ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen? Wat zijn, in de woorden van Lakoff en Johnson, 'the metaphors they live by'?

'Vertrouwd met water: vooruitstrevend in verbindingen'. In de missie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat weerklinkt het besef dat we leven in een netwerkmaatschappij. Niet alleen de inrichting van de arbeid ('de netwerk-omgeving') en de structuur van de economie ('de netwerkeconomie') worden door het ministerie als een 'netwerk' omschreven, ook het vaarwegennet en het glasvezelnet voor telecommunicatie zijn 'netwerken' of 'netwerksectoren'. Omdat al deze netwerken nauw met elkaar samenhangen is het 'management van verbindingen' van groot belang. Want hoe groter de 'verbondenheid', hoe meer tevreden de gebruikers. 'Innovatie' in de beleidspraktijk speelt hierbij een belangrijke rol. 'Slimme technologieën' zijn vooral ook nodig om de nog altijd niet gestreden strijd tegen de waterwolf te beslechten. Juist door het water op de juiste tijd en op de juiste plaats de ruimte te geven – in plaats van dijken verhogen en land droogmalen – kunnen potentiële waterproblemen het hoofd geboden worden. De 'filosofie van de 4B's', ofwel het streven naar een optimale samenwerking en 'krachtenfusie' tussen burgers, bestuurders, bureaucraten en bedrijven, is de basis van het 'waterleiderschap' in de hedendaagse netwerkmaatschappij. Deze 'nieuwe cultuur van samenwerking' komt in de plaats van het traditionele 'scheidingsdenken' en zal in staat zijn tegemoet te komen aan individuele behoeften van burgers en tegelijk te voldoen aan

Kringen in het water

Een analyse van de nieuwe beleidstaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Dijken en andere waterkerende kunstwerken kunnen de strijd tegen de eeuwenoude waterwolf niet langer aan. Een nieuw waterbeleid is nodig om klimaatveranderingen, zeespiegelstijging en verdergaande bodemdaling het hoofd te bieden, zo stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Een beleid dat niet langer is gericht op 'vechten tegen het water', maar waarin 'leven met het water' centraal staat. Een beleid ook dat alleen ontwikkeld en uitgevoerd kan worden door intensieve samenwerking met de waterwereld. Met het ontwerpen van een nieuwe beleidstaal hoopt het ministerie het waterbeleid te herijken.

MARGO VAN DEN BRINK

Een 'staat in de staat', een 'technocratie', een in zichzelf gekeerde 'eilandencultuur' bevolkt door ambtenaren met een 'technische ingenieursmentaliteit' en 'verkokerde inzichten' die beleid maken in een 'ivoren toren'. Het zijn slechts enkele van de vele stereotyperingen die het imago van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en meer in het bijzonder dat van Rijkswaterstaat betreffen. Een imago ook waar het ministerie vanaf wil. Want als gevolg van de bijna-overstromingen midden jaren negentig en de toenemende kritiek op de wijze van beleid maken, voldoet de eeuwenoude traditie van het waterbeleid niet langer. Allerhande vernieuwingsplannen moeten zorgen voor een radicale breuk met het verleden en van Verkeer en Waterstaat een moderne overheidsorganisatie maken.

De vraag is nu hoe waterbeleidsmakers dit waterdilemma proberen op te lossen. Hoe proberen zij enerzijds Nederland te beschermen tegen overstromingen en anderzijds in te spelen op de wens van burgers, maatschappelijke organisaties en lagere overheden om de totstandkoming van het waterbeleid te beïnvloeden? Een discoursanalyse van de nieuwe beleidstaal biedt een antwoord. Op basis van etnografisch onderzoek bij het Directoraat Generaal Water (DG Water), open interviews en analyse van beleidsdocumenten laat dit artikel zien hoe de nieuwe taal van het water functioneert. Eerst wordt achterhaald uit welke metaforen en concepten de

veiligheidseisen. Het gaat om 'grip met begrip', zo stelt het ministerie. Het nieuwe verhaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kan gezien worden als de constructie van een nieuw 'frame'. Een 'frame' is een perspectief, 'a way of looking at things', en wordt volgens Schön en Rein gevormd door het verhaal dat mensen vertellen over een moeilijke situatie waarin zij zich bevinden. In dat verhaal beschrijven zij het probleem, vaak aan de hand van metaforen, en hoe dit in de toekomst opgelost kan worden. Omdat de kern van de nieuwe beleidstaal 'integratie' is, kan het nieuwe verhaal van het ministerie ook als een integratieframe gekarakteriseerd worden. Op welke metaforen is dit frame gestoeld? Drie metaforenfamilies kunnen worden onderscheiden in de nieuwe beleidstaal van het ministerie. Ze worden hier aangeduid met de termen open, snel en nieuw.

Het open netwerk. De eerste metaforenfamilie betreft de orde of de structuur van samenwerking. Dit komt tot uitdrukking in het veelvuldig gebruik van de netwerkmetafoor en aanverwante begrippen als 'knopen', 'lijnen', 'verbondenheid', 'verweving', 'vervlechting', 'verknoping' en 'verbinding'. Maar ook uitdrukkingen als 'van buiten naar binnen', 'het betrekken van betrokkenen' en 'consortium' hebben hierop betrekking. Hoewel de netwerkmetafoor fungeert als een containerbegrip – een

De missie van Verkeer en Waterstaat. (Foto Margo van den Brink)



eenduidige betekenis geeft het ministerie immers niet – is zijn impliciete boodschap duidelijk: hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen hebben de wereld veranderd in een complexe en dynamische netwerkmaatschappij. En hoewel het ministerie 'maar' een actor in het netwerk van belangen vormt, ziet het zichzelf wel als de manager van deze belangen en van de verbindingen daartussen.

De dynamische versnelling. De tweede metaforenfamilie betreft het tempo van bewegen binnen de orde van het netwerk. Bijbehorende termen zijn onder andere: 'dynamiek', 'flexibel', 'op de bok zitten', 'blijblijven', 'alles moet stromen' en woorden in de overtreffende trap, zoals 'sneller'. Snelheid heeft in dit verband een positieve connotatie, dat wil zeggen: sneller is gelijk aan beter. Op dit moment is alles in beweging. Alles is dynamisch en hectisch. Leven in een hogere versnelling is nodig om te kunnen blijven, om adequaat te kunnen inspelen op de behoeften van de maatschappij en de grillen van de politiek. Alles wordt nieuw. In de derde metaforenfamilie staat het steeds opnieuw veranderen van de orde zelf centraal. Er komen een 'nieuwe overheid', een 'nieuwe economie', 'nieuwe technologieën' en niet te vergeten 'nieuwe burgers'. Verkeer en Waterstaat wil zich aan deze ontwikkelingen aanpassen. Ook hier geldt dat 'nieuw' gelijk staat aan 'beter'. In deze metaforenfamilie zijn dan ook termen terug te vinden als 'verbetering', 'vernieuwing', 'verandering', 'innovatie', 'synergie' en 'creativiteit'. Alles moet beter, alles wordt nieuw, alles wordt efficiënter en effectiever, alles gaat veranderen. Vooral het begrip 'innovatie' keert regelmatig terug en heeft intussen zijn weerslag gevonden in allerlei experimenten en praktijken. Wat is nu de kracht van het integratieframe? Twee aspecten spelen hierbij een rol. Beleidsinhoudelijk formuleert het ministerie een nieuw en overkoepelend beleidsvocabulaire. Het nieuwe 'frame' neemt eerdere 'frames' in zich op, zowel het technologisch-economische 'frame' van het ministerie als het ecologisch 'frame' van sommige maatschappelijke organisaties. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de nieuwe beleidslijn 'ruimte voor water'. In procedurele zin verenigt het 'frame' ideeën over sturing en samenwerking. Door een herdefiniëring van vertrouwd

begrippen in meervoudige beschrijvingen die verbinden in plaats van uitsluiten, heeft het ministerie een nieuwe vorm van samenwerken gecreëerd. De inzet van deze nieuwe vorm van samenwerken is dat het ministerie niet hoeft te kiezen tussen sturen en samenwerken, maar dat beide samengaan. Met andere woorden: de nieuwe beleidstaal speelt in op samenwerking, maar impliciet wil het ministerie met zijn nieuwe taal ook sturen en de regie behouden.

Van binnen naar buiten

Niet alleen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is in verandering. Ook maatschappelijke organisaties voelen zich aangetrokken tot het nieuwe waterbeheer en gaan 'omdenken': ze passen zich aan en leren de nieuwe beleidstaal van het ministerie spreken. Sterker nog, de mate waarin maatschappelijke organisaties deze nieuwe taal spreken en dus geïncorporeerd zijn in het integratieframe, blijkt het onderscheid op basis waarvan zij wel of niet, meer of minder, betrokken zijn bij het waterbeleid. Organisaties die zich de nieuwe beleidstaal eigen hebben gemaakt zijn optimistisch over het nieuwe waterbeheer. Zij zijn in staat de totstandkoming van het waterbeleid mee te beïnvloeden en bekleden als gevolg daarvan een centrale positie in de waterwereld. Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de ANWB zijn voorbeelden van dergelijke organisaties. Zij ervaren de omslag naar een integraal waterbeheer en de nieuwe beleidslijn 'ruimte voor water' als positief voor hun organisatie, zeker ook gezien de belangen die ze behartigen. Eindelijk, zo menen zij, meer aandacht voor natuur, milieu, ecologie en duurzaamheid en minder aandacht voor technische probleemoplossingen. Op allerlei manieren proberen deze organisaties het ministerie dan ook te helpen om de verbetering van het waterbeleid snel tot stand te brengen. Een voorbeeld is het nationaal natuuroffensief Nederland Natúúrlijk, dat als motto heeft: 'samen sneller streven naar meer en betere natuur'. Toch zijn deze organisaties niet onverdeeld positief. Het komt nog te vaak voor dat Rijkswaterstaat een plan 'oplegt' en zo de discussie over de invulling en uitvoering van het nieuwe waterbeleid 'dichttimmerd' of 'dichtspijkt'. De nieuwe beleidstaal is de werkelijkheid als het ware vooruit. De beleidsmakers ontwerpen wel een nieu-

PETER, WAT DOEN WE MET AL HET OVERTOLLIGE WATER IN DE STAD ?



Meer weten? Of een vraag voor Peter Timofeeff? www.nederlandleeftmetwater.nl



'Nederland leeft met water'. (Advertentie in NRC Handelsblad, 29 oktober 2004)

beleid maar de trage uitvoering van dit beleid. De nieuwe beleidstaal wordt als niet reëel ervaren. Het ministerie doet te makkelijk mooie beloften die het niet altijd waar kan maken. Zo is de Vereniging voor Nederlandse Waterbouwers in Bagger-, Kust- en Oeverwerken (VBKO) van mening dat de dijkversterking na de watersnoodramp in 1953 flinke vertraging heeft opgelopen. Ook van de waterbodemsanering die eind jaren tachtig al in het beleid is opgenomen, is nog weinig terechtgekomen.

Maatschappelijke organisaties die de nieuwe taal niet of nauwelijks spreken en als gevolg daarvan een meer perifere positie ten opzichte van het nieuwe waterbeheer bekleden, zijn vaak cynisch dan wel pessimistisch. Het betreft organisaties als de Landelijke Woonboten Organisatie (LWO), de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) en het Watersportberaad. Deze organisaties voelen zich buitengesloten, maar willen graag worden opgenomen in het nieuwe 'frame' van het ministerie. Volgens een vertegenwoordiger van de drinkwatersector bijvoorbeeld, het VEWIN, is de gebruiksfunctie van water (waterwinning) bij het ministerie niet erg in beeld. De zorg voor de kwaliteit van het drinkwater is namelijk de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM. Door zelf het initiatief te nemen en innovatieve brochures te schrijven hoopt VEWIN in deze situatie verandering te brengen. Volgens het Watersportberaad is ook de kleine watersport als gebruiksfunctie niet erg in beeld bij Verkeer en Waterstaat. Voor het ministerie is waterrecreatie enkel wandelen op het strand, terwijl onder waterrecreatie ook surfen, vissen, varen en zwemmen vallen. Voor deze laag geïnccludeerde maatschappelijke organisaties staat de nieuwe beleidstaal dus haaks op de realiteit. Hoewel het ministerie zegt 'van buiten naar binnen' te willen denken en werken en 'het betrekken van betrokkenen' als doel heeft, vallen bovengenoemde organisaties nog regelmatig buiten de boot.

Er ontstaan dus kringen in het water, met als centrum het integratieframe van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Enerzijds zet de nieuwe watertaal een beweging in gang gericht op samenwerking, anderzijds verbergt deze taal

we taal, maar maken mooie beloften en prachtige plannen vooralsnog niet waar, zo vinden deze organisaties. Vooral de uitvoering van het nieuwe waterbeheer laat nogal eens te wensen over aangezien de 'harde lijn' van het ministerie veiligheid 'is en blijft'. Of economische motieven geven de doorslag. In de praktijk gaan natuur en veiligheid dus niet altijd samen.

Maatschappelijke organisaties die de nieuwe taal minder goed spreken zijn vaak ironisch over het nieuwe waterbeheer. Het gaat dan vooral om de natte waterbouw-, offshore-, landbouw-, industrie- en scheepvaartorganisaties. Deze organisaties pleiten voor een integrale benadering van het waterbeheer, maar ze spannen zich vooralsnog minder in om de nieuwe beleidstaal te leren spreken. Dit gaat gepaard met minder betrokkenheid bij de totstandkoming van het waterbeleid. Bovendien kampen organisaties als de Vereniging

voor Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) vaak nog met een negatief, technocratisch imago. Maar omdat ze wel actief willen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, investeren dergelijke organisaties in het verbeteren van de communicatie met de omgeving. Daarnaast hebben veel organisaties een speciale milieufunctie opgericht. Vooral tussen natuur en industrie is inmiddels een dialoog op gang gekomen in de vorm van allerlei convenanten. Hieruit blijkt dat de industrie het milieu serieus neemt en een actieve inbreng heeft in milieuvraagstukken. Maar ook bij deze organisaties is sprake van verborgen spanningen. Zowel de ondoordachte, praktische consequenties van het nieuwe waterbeleid als de bureaucratische organisatie van het ministerie zijn een bron van zorg. Daarmee bekritisieren zij een ander aspect van de technocratische instelling van het ministerie: niet de trage overgang naar het nieuwe water-

belangrijke spanningen tussen de verschillende taalwerelden.

Newspeak

Beleid maken in een hogere versnelling is volgens het ministerie nodig om te kunnen blijven en om adequaat in te spelen op trends die zich aan de horizon aftekenen. Maar behalve dat het nog de vraag is of alles inderdaad sneller gaat en dynamischer wordt, geeft de waterwereld aan dat het ministerie door het ontwerpen van de nieuwe beleidstaal allang op de bok zit. Sterker nog, maatschappelijke organisaties blijken moeite te hebben het ministerie bij te benen. Zij ervaren een hoger tempo dus eerder als een probleem dan als een oplossing. De taal die het ministerie heeft ontwikkeld – en nog steeds aan het ontwikkelen is – pretendeert een oplossing te bieden voor het waterdilemma. Toch is de zojuist geschetste paradox van de snelheid opnieuw een voorbeeld van de verstoorde verhouding tussen de nieuwe beleidstaal en de waterwereld. Beleidsproblemen blijken niet te kunnen worden opgelost met een nieuwe beleidstaal. De gecreëerde werkelijkheid waar de nieuwe taal van het water symbool voor staat, dreigt immers de relatie met taalwerelden buiten het ministerie te verliezen. Een belangrijke reden hiervoor is de inzet van wollige taal, kneedbare en open concepten en abstracte begrippen zonder eenduidige referentie. Omdat hun betekenis flexibel is, zijn ze in staat zich zonder veel problemen te verbinden met andere begrippen en kunnen ze in allerlei contexten worden ingezet. Juist woorden zonder een precieze en eenduidige betekenis, maar met een positieve connotatie, zijn in staat mensen te mobiliseren. Iedereen kan een kneedbaar concept immers naar eigen wens en behoefte definiëren. Hierdoor is het ministerie in staat de gebruikelijke technisch-juridische taal te vernieuwen. Dit is nodig om te kunnen communiceren en samenwerken met andere culturen dan de waterstaatscultuur.

Een belangrijke eigenschap van kneedbare concepten is dat zij onbedoeld een eigen leven kunnen leiden en daardoor, zoals in het geval van de paradox van de snelheid, een andere betekenis verkrijgen dan het ministerie in eerste instantie bedoeld heeft. Austin spreekt in dit verband van performatieve of verwijzende taal. De beleidsmakers

van Verkeer en Waterstaat produceren, zo zou George Orwell het formuleren, geen nieuwe taal maar ‘newspeak’. Maar is ‘newspeak’ in het boek van Orwell het product van een almachtige staat – ‘Big brother is watching you’ – die andere denkwijzen dan het Engelse Socialisme onmogelijk wil maken, hier betreft het juist een zich zwak voelende staat. Met het ontwerpen van een nieuwe watertaal probeert het ministerie zich immers impliciet een sterkere rol toe te eigenen. De nieuwe taal zegt samenwerking, waar ze sturing bedoelt.

Elke sociale groep, cultuur of volkstam is altijd op weg naar de toekomst. Om de toekomst te kunnen bereiken is zij voortdurend in verandering en op zoek naar manieren die dit ideaalbeeld dichterbij kunnen brengen. Reizen naar de toekomst is als een ‘way of life’, die elke groep mensen eigen is. Culturen of volkstammen onderscheiden zich van elkaar door verschillen in hun verhalen over waar ze vandaan komen en waar ze naartoe gaan. Herkomst en bestemming krijgen zo in ieder verhaal een andere vorm en inhoud. Toekomstverhalen zijn daarom bepalend voor de identiteit van een groep. Bovendien legitimeren deze verhalen veranderingen die nodig zijn om de gewenste toekomst te bereiken. In de Vierde Nota Waterhuishouding verwoordt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de toekomst waarnaar ze op weg is: “Een veilig en goed bewoonbaar land met gezonde en duurzame watersystemen.” Met het ontwerpen van een nieuwe beleidstaal hoopt het ministerie deze toekomst dichterbij te brengen. Maar hoewel er kringen in het water zijn ontstaan, dreigt de nieuwe taal de relatie met andere taalwerelden buiten het ministerie te verliezen. Door het veelvuldig gebruik van wollige concepten functioneert de nieuwe beleidstaal als een belangrijk mechanisme voor selectie en uitsluiting. Het spreken van de binnen het integratieframe gangbare taal geeft macht en bevordert coalitievorming. Aan de andere kant: als organisaties de nieuwe beleidstaal niet beheersen, moeten zij vanaf de zijlijn toekijken hoe anderen het spel spelen. Als het ministerie daadwerkelijk een regisseursfunctie wil vervullen in de waterwereld, zal het minder afstand moeten nemen van zijn eigen verleden. Juist de eeuwenoude en ook succesvolle waterstaatstraditie kan het Ministerie

van Verkeer en Waterstaat helpen zijn beleidstaal weer helder te krijgen.

Margo van den Brink is verbonden aan de leerstoelgroep Planologie van de Radboud Universiteit Nijmegen en verricht promotieonderzoek naar de rol van ‘frames’ en ‘framing’ in de ontwikkeling en uitvoering van nieuwe waterveiligheidsconcepten voor het Nederlandse rivierengebied. Ze is redacteur van AGORA.

Literatuurselectie

- Austin, J.L. (1971) *How to do things with words* (New Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Brink, M. van den (2002) *De taal van het water. Een onderzoek naar beleidsvernieuwing op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Lakoff, G. & M. Johnson (1980) *Metaphors we live by*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ministerie van V&W (1998) *Waterkader: Vierde Nota Waterhuishouding*. Regeringsbeslissing. Den Haag: Ministerie van V&W.
- Ministerie van V&W (2001) *Koersen op de tijdsgeest. Trends en trendbreuken rond Verkeer en Waterstaat*. Den Haag: Ministerie van V&W.
- Ministerie van V&W (2002) *Verbonden netwerken. Een position paper over de netwerken van Verkeer en Waterstaat*. Den Haag: Ministerie van V&W.
- Orwell, G. (1950) 1984. New York: The New American Library.
- Rooij, A. de (red.) (2001) *Fysica van samenwerking. Naar een krachtenfusie van burgers, bestuurders, bureaucraten en bedrijven*. Zaltbommel: Europese Bibliotheek (uitgegeven in opdracht van Rijkswaterstaat).
- Schön, D.A. & M. Rein (1994) *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.