

HET WATERSCHAP IN NETWERKEN

*Martijn van der Steen, Ineke den Heijer**

■ Waterschappen zijn functionele overheden met een goed afgebakende taak. Ze nemen beslissingen en voeren projecten uit rond water, waterveiligheid, kwaliteit, over het watersysteem en over de zuivering van afvalwater. Vanuit die context zijn waterschappen gewend om samen te werken. Als het om water gaat moeten mensen altijd samenwerken. In die zin is participatie voor waterschappen niet nieuw. Wel anders is dat water steeds meer wordt gezien als deel van bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Water is daarin niet *de* opgave, maar maakt deel uit van andere opgaven. Daarmee verdwijnt de verantwoordelijkheid voor watermanagement niet, maar deze is wel deel van een breder geheel, met tal van anderen die in dat bredere geheel actief zijn. Zo zijn thema's als gezondheid, klimaatadaptatie (droge voeten én hittestress), kwaliteit van woon- en leefomgeving en recreatie steeds meer van invloed op de rol van het waterschap.

De wateropgave wordt zo vanuit de inhoud een breder netwerk van betrokkenen ingetrokken. De zorg om het water beperkt zich niet tot waterschappen, maar maakt dat er innige en duurzame samenwerking nodig is met maatschappelijke groeperingen, bedrijven, inwoners en met medeoverheden. De waterschappen zullen zich meer laten leiden door opgaven in onze leefomgeving en de rol die het waterbeheer daarbij speelt. Op deze manier werken vanuit een bredere maatschappelijke opgave vraagt een meer bewuste en duidelijke strategische positionering van het waterschap. Minder geredeneerd vanuit de omliggende taak en meer vanuit de bredere maatschappelijke opgave die zich aandient.

Dat roept de vraag op hoe die strategische positie er uit ziet? Hoe stuur je als waterschap op maatschappelijke opgaven en hoe betrek je daarbij de juiste partijen op het juiste moment? En daarbij ook de vraag: 'ben je klaar om vanuit een onverwachte andere hoeken aangesproken te worden? Welke rol neem je als waterschap in het netwerk en hoe ziet het netwerk er eigenlijk uit? In dit artikel introduceren we een model waarbij duidelijk wordt dat er

vier verschillende perspectieven op sturing zijn, die als taal en beeld kunnen dienen voor waterschappen om hun positie in een breder maatschappelijk krachtenveld in te nemen.

Omgaan met bewegende verhoudingen: vier perspectieven op overheidssturing

De bestuurskundige literatuur onderscheidt veel manieren om een maatschappelijke opgave te sturen. Om die verschillende benaderingen analytisch te ordenen maken we onderscheid op twee variabelen.¹ Ten eerste de verhouding tussen nadruk op concrete resultaten (boven) en de nadruk op het borgen en behartigen van randvoorwaarden (onder). Ten tweede kan sturing gezien worden als van binnen naar buiten (links), als de overheid die de samenleving stuurt. Het kan ook gezien worden als een meer interactieve vorm, waarin de samenleving zelf ook stuurt en sturing over de verbinding van buiten naar binnen gaat (rechts). Vanuit deze twee assen ontstaan vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing opleveren. We bespreken ze hier kort.

* prof. dr. **Martijn van der Steen** is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus School of Social and Behavioral Science aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR); drs. **Ineke den Heijer** is bestuurskundige en planoloog en werkzaam bij de Provincie Zuid-Holland, is Gemeenteraadslid in de gemeente Lansingerland, en heeft ervaring in het organiseren van en adviseren over participatieprocessen.

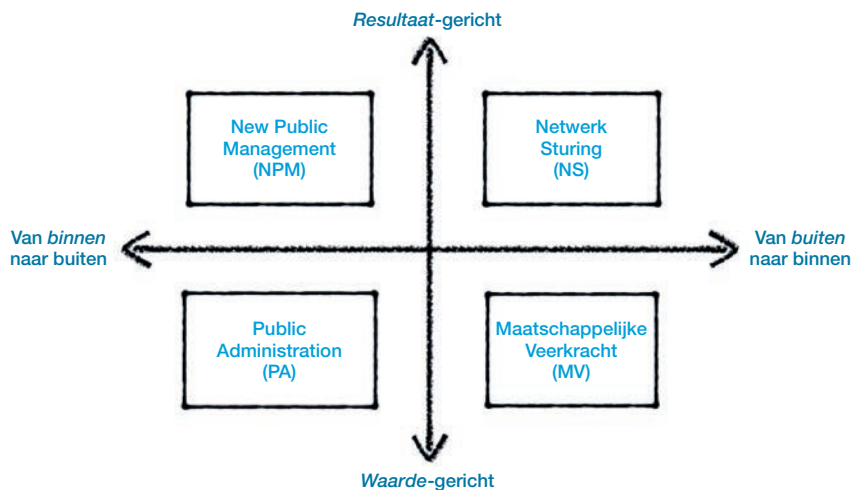
De presterende overheid (linksboven)

In het perspectief van de presterende overheid gaat overheidssturing primair om het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de vooraf afgesproken resultaten. Dit perspectief komt voort uit het New Public Management (NPM), dat sinds de jaren '90 in publieke organisaties is geïntroduceerd.⁶ Vanuit dit perspectief bezien ontleent de overheid zijn legitimiteit aan het vermogen om te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist (rechtmatig), maar ook efficiënt en effectief (doelmatig). Doelmatige besteding van overheidsmiddelen en het bereiken van de afgesproken meetbare resultaten. Overheidsprocessen worden hier opgevat als efficiënt in te richten productieprocessen, die moeten leiden tot meetbare prestaties. Een goede overheid haalt zijn targets. Wetten en procedurele bepalingen zijn instrumenten om het doel te bereiken. Er ligt een sterke nadruk op laten zien wat je hebt gedaan en wat daarvan de opbrengst is. Control, audit en verantwoording zijn hier cruciale onderdelen van goede sturing, omdat ze inzicht bieden in de mate waarin prestaties efficiënt gehaald zijn: ze representeren dus de kernwaarde van deze vorm van sturing. Dat krijgt vorm in bijvoorbeeld dashboards, indexen en stoplichten. Belangrijke hoeders van dit perspectief zijn de stafdiensten. Zij zorgen voor het 'meten' van prestaties, zoals auditors, controllers, financieel beheer en de rekenkamer.

De netwerkende overheid (rechtsboven)

Bij de netwerkende overheid staat het principe centraal dat concrete beleidsdoelen worden bereikt door in de samenwerking met anderen samen te werken.⁷ Om de eigen doelen te realiseren, moet het waterschap volgens dit perspectief de weg naar buiten bewandelen. Het waterschap moet dan op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan de eigen doelen, omdat ze gelijksoortige of overlappende belangen en doelen hebben. Het bij elkaar brengen van die uiteenlopende belangen vormt de kern van het perspectief van de *netwerkende* overheid. Dat gaat om het formeren van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. De overheid zoekt bondgenoten die mee willen optrekken om doelen te realiseren. Veel netwerken leggen hun samenwerking vast in convenanten, akkoorden, of publiek-private samenwerkingen (PPS-en), die partijen binden aan afspraken. De kern van een netwerkende overheid is het vermogen tot het smeden van resultaatgerichte coalities en het vermogen om die coalities ook tot de eindstreep van gerealiseerde resultaten te brengen.

Afbeelding 1:
Vier perspectieven
op overheidssturing.



De rechtmatige overheid (linksonder)

Het perspectief van de Public Administration is een legalistisch perspectief op sturing. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Dat is in alle sturingsprincipes het uitgangspunt, maar in dit perspectief is het *hét* uitgangspunt. Vanuit het perspectief van Public Administration⁸ is verankering in het recht de basis voor alles wat overheidsorganisaties doen.⁴ Rechtmatigheid en rechtsgelijkheid – *rechtstatelijkheid* – vormt de basis van bestuur.⁵ De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten, die als maatschappelijke ordening fungeren. Denk in dit verband aan het peilbesluit. Het waterschap kan daarin interveniëren, bijvoorbeeld door een norm te handhaven of een nieuwe regel te maken. Dat kan alleen als er voor het handelen een juridische basis is en checks en balances bestaan. Er moet sprake zijn van gelijke behandeling en procedurele zorgvuldigheid. Inwoners en maatschappelijke partijen genieten zorgvuldig vastgelegde rechtsbescherming tegen overheidshandelen en kunnen op aangewezen momenten meepraten in het proces. Ze hebben in de wet vastgelegde inspraak. De wet maakt sturing door de overheid mogelijk, maar begrenst het handelen van de overheid ook. Peilbesluiten komen in de regel tot stand na een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure en tegen de vaststelling van een peilbesluit kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en eventueel hoger beroep.

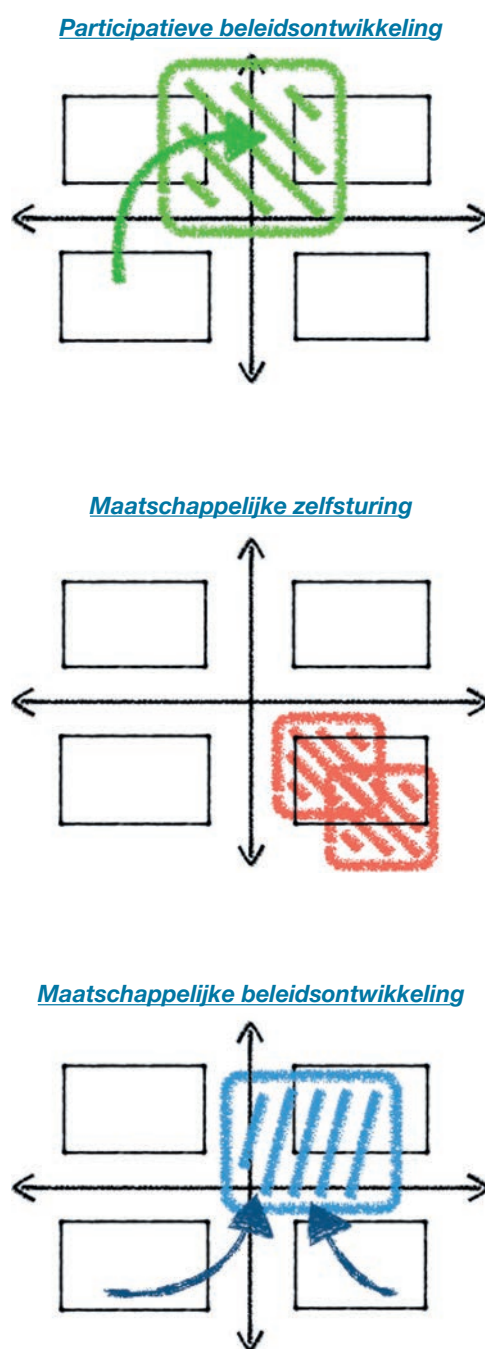
De participerende overheid (rechtsonder)

In het perspectief van de participerende overheid staat maatschappelijke energie centraal.⁸ Publieke waarde wordt niet alleen door de overheid 'gemaakt', maar komt net zo goed van anderen. De overheid gaat niet naar buiten om daar bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met maatschappelijke dynamiek die er al is. Soms is dat een initiatief dat aansluit bij de eigen agenda en dat past binnen kaders die de overheid hanteert. Vaak zijn het initiatieven die gedeeltelijk passen binnen de doelen en kaders van de overheid. De vraag is dan hoe om te gaan met praktijken die niet helemaal passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen. Dat vereist politieke afweging: soms betekent het 'gewoon niets doen en laten bestaan', soms is de uitkomst dat het initiatief moet stoppen, omdat het andere belangen schaadt. Daar komt bij dat ook als initiatieven wel bijdragen, ze vaak niet helemaal binnen de regels en kaders passen. Tegelijkertijd zitten ze niet in de weg en passen ze wel in de 'geest van de wet' of de bedoeling van het beleid. Dat alles roept voor de overheid steeds de vraag op hoe zich tot het initiatief te *verhouden*: meebewegen of terugduwen, laten begaan of toch bijsturen? Bewegen, of toch nog even niets?⁹

Drie strategieën voor participatie

Vanuit de perspectieven kunnen we drie mogelijke strategieën voor participatie onderscheiden. De strategieën zijn routes om tot bijvoorbeeld afstemming, tot meebewegen of samenwerkingen te komen (zie afbeelding 2). Elk van de strategieën is principieel gezien altijd mogelijk, maar er is wel een verschil in de mate waarin strategieën passen bij de concrete omstandigheden. De inhoud van opgaven verschilt en ook de netwerken die er rondom opgaven zijn verschillen. De idee van werken vanuit de opgave, of opgavegericht werken, is dat de concrete aard van de opgave en het netwerk dat daar omheen aanwezig is of gemobiliseerd zou kunnen worden, leidend zijn voor de te kiezen strategie. Strategie is daarmee bij uitstek situationeel: de strategie volgt de aard van de opgave en het netwerk.¹⁰

De eerste route is die van *participatieve beleidsontwikkeling*. In deze route gaat het waterschap zelf aan de slag. Tegelijkertijd is er het besef dat de oplossing, of het nu om beleid, project of programma gaat, zich afspeelt in een maatschappelijk krachtenveld waarin ook anderen actief zijn. Het waterschap bepaalt het probleem en kansen en neemt verantwoordelijkheid voor de oplossing, maar doet dat in interactie met anderen. Het maakt een zorgvuldige belangenafweging, zoals bijvoorbeeld bij een peilbesluit of bij een projectplan voor het aanleggen, beheer of verhogen van dijken. Het waterschap gaat in gesprek met de stakeholders over hun belangen en ideeën. Bij het opstellen van een besluit (waarbij veel belangen spelen) betrekken de waterschappen de belanghebbenden tijdens gebiedsavonden, enerzijds om te informeren, maar ook te horen wat er speelt. Zo worden mogelijke allianties geïdentificeerd en brengt de overheid netwerkpartners bij elkaar die kunnen bijdragen aan het bedoelde resultaat. Let wel, samenwerking is hier gewoon aan de orde, maar het gebeurt volgens de richting, probleemdefinitie en het ritme van het waterschap zelf. Partijen kunnen eigen punten inbrengen, maar alleen rond de door het waterschap geformuleerde kern. Ze kunnen aanvullen op door het waterschap ontwikkelde ideeën en bezwaren inbrengen tegen de gekozen oplossing. Het waterschap houdt zicht op de voortgang en de opbrengsten van de inspanningen. Als anderen niet leveren wat is afgesproken, dan zijn ze daarop aanspreekbaar en zijn sancties mogelijk.



Afbeelding 2: Routes voor participatie.

EEN VOORBEELD VAN MAATSCHAPPELIJKE ZELFSTURING: GROEN-BLAUWE SCHOOLPLEINEN

Wat kan een waterschap doen om schoolpleinen te veranderen in klimaatbestendige speelterreinen met water en groen? Om scholen te verleiden hiermee aan de slag te gaan kan een waterschap verschillende dingen doen. Zo kunnen ze goede voorbeelden laten zien: inspirerende plaatjes tonen op de website of excursies organiseren voor belangstellende scholen, gemeenten en/of ouders. 'Als schoolbesturen en

ouders maar zien en ervaren hoe leuk een groen schoolplein is dan komen ze vanzelf in actie', is dan de strategie van het waterschap. Een andere manier voor het waterschap is om een stimuleringsregeling klimaatadaptatie in het leven te roepen. Aan deze regeling kunnen randvoorwaarden zitten die het initiatief de -voor het waterschap- gewenste richting op sturen. Een voorbeeld van zo'n randvoorwaarde is hoeveel % groen de



Er is in deze aanpak intensieve samenwerking met partijen uit het veld. Het gebeurt alleen rond een door het waterschap geïdentificeerde opgave en op de manier die het waterschap vanuit de daar verzamelde technische expertise én politieke overeenstemming prioriteert. Deze route lijkt het meest op wat overheden gewend zijn om te doen; de route van inspraakavonden, nieuwsbrieven en informatiefilmpjes. Waarin eerst de bestuurder uitlegt waarom het belangrijk is, de projectleider vervolgens toelicht wat er gaat gebeuren en daarna in tafeltjes uiteen om reacties op te halen. Maar in de huidige tijd waarin inwoners mondiger, beter geïnformeerd zijn en niet altijd meer vertrouwen hebben in de overheid, brengt dit ook weer belangrijke nieuwe vraagstukken met zich, waardoor ook deze aanpak zorgvuldig en heel bewust moet worden uitgewerkt. Wie komen er op een informatieavond af? Hoe

zorg ik dat ik iedereen bereik en betrek? Hoe weet ik of de groep die ik bereik representatief is, wat doe ik met de reacties op een informatieavond en heb ik wel de goede verwachtingen gewekt met betrekking tot de inspraak?

De tweede route is die van *maatschappelijke zelfsturing*. Hier bepalen maatschappelijke partijen zelf de issues waarop zij energie hebben. Ze brengen hun energie in op de manier die hen nuttig en goed lijkt en ze smeden daarin de allianties die voor hen werken: voor de door hen gesignaleerde opgaven, op de door hen gevoelde schaal. Hier ligt de kern van de activiteit bij de mensen zelf. Zij doen wat hen goed lijkt, op de manier die hen nuttig lijkt. Het waterschap is niet direct betrokken, anders dan in ondersteunende en faciliterende zijn. Denk hierbij aan de groenblauwe schoolpleinen waar het waterschap een

nieuwe inrichting van het schoolplein minimaal moet hebben. Voor een waterschap is het wel balanceren met dit soort randvoorwaarden, want hoe knellender de randvoorwaarden, hoe lastiger voor het initiatief om nog eigen invulling te geven. Die eigen invulling is wel nodig omdat je wilt voorkomen dat je als waterschap het initiatief 'gaat overnemen'. In financiële zin kan het waterschap afspreken dat een bepaald deel van de

kosten gesubsidieerd worden. Zo blijft de verantwoordelijkheid bij de scholen en de ouders zelf. Zij moeten dan op zoek naar draagvlak en aanvullende financiën. Door een regeling heb je zelf niet precies de uitvoering in de hand, en misschien doen ze wel minder 'groen' dan je zou willen, maar je zorgt er wel voor dat er beweging komt in de voor het waterschap gewenste richting.



Bureau RIS | Ruimtelijk Inrichting Speelnatuur



Bureau RIS | Ruimtelijk Inrichting Speelnatuur

subsidieregeling voor in het leven heeft geroepen (zie box 1).

Het voorbeeld van de blauw-groene schoolpleinen illustreert dat maatschappelijke zelfsturing niet betekent dat het waterschap niets doet. Het heet niet voor niets een 'strategie'. Ook zelfsturing is in zekere mate te sturen.¹¹ Het waterschap kan acties ondernemen die de kans op zelfsturing in de door het waterschap bedoelde richting meer kansrijk en waarschijnlijk maken. Overheidsorganisaties kunnen expliciet sturen op zelforganiserende netwerken. Het blauw-groene schoolplein is er niet zomaar. Het is mede mogelijk gemaakt door het waterschap dat een speciale subsidieregeling heeft gemaakt. Op andere terreinen kan een actieve rol van een overheid bestaan uit het bieden van

een (kennis)platform waarop bewoners of initiatiefnemers elkaar kunnen vinden en ervaringen kunnen uitwisselen. Vaak is het ook nodig om in termen van regels ook ruimte te maken voor zelforganisatie. Bijvoorbeeld door een klassieke vergunningplicht om te zetten in een aantal algemene regels waarvan via maatwerkvoorschriften kan worden afgeweken of door bepaalde activiteiten niet langer expliciet te reguleren, maar onder te brengen bij een zorgplichtbepaling in de eigen keur. Zo kan een waterschap zelfsturing gemakkelijker mogelijk maken, zoals bijvoorbeeld in het project Oosterwold in Flevoland, en wat ook goed past in de geest van de nieuwe Omgevingswet.¹²

De kracht van deze strategie is dat anderen in beweging komen, zelf doelen realiseren, die daarmee ook bijdragen aan de door het waterschap beoogde publieke waarde.

VOORBEELD MAATSCHAPPELIJKE BELEIDSONTWIKKELING: SAMEN WERKEN AAN HET OPTIMALISEREN VAN HET HERGEBRUIK VAN GIETWATER

Waterschappen staan voor grote uitdagingen waar het gaat om schoon water en verduurzaming van de tuinbouw. Het is een ingewikkeld spel van doelen stellen, regels opleggen, handhaven en slim samenwerken om tot een economisch rendabele oplossing te komen. Een voorbeeld van hoe het waterschap samen met haar partners stuurt in een opgave zoals schoon water is het voorbeeld van AquaReUse. AquaReUse is een zuiveringsconcept waarbij het afvalwater van een cluster glastuinbouwbedrijven wordt gezuiverd. Dezelfde bedrijven (her)gebruiken het gezuiverde water vervolgens weer als gietwater. Met het AquaReUse-

project wordt invulling gegeven aan de beleidsdoelen van zowel de glastuinbouwsector als van het waterschap. Er wordt samengewerkt om de waterketen te sluiten; tuinders worden minder afhankelijk van externe waterbronnen zonder extra kosten, het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard maakt minder kosten bij het zuiveren van water en de milieubelasting neemt af waar de samenleving in zijn geheel van profiteert. En ten slotte heeft de BV Nederland er een exportproduct bij dat belangstelling heeft gewekt van Spanje tot China. Zie voor meer info: <http://www.aquareuse.nl>.

De anderen doen wat het waterschap beoogt. Niet in een 'opdrachtrelatie', maar uit eigen beweging. Dat betekent bijna altijd dat ze het niet op de manier doen die het waterschap zelf had gewild. Er kunnen verrassende betere oplossingen uit voortkomen, anders dan vanuit de deskundigheid en voorkeuren van het waterschap naar voren zouden zijn gekomen.

Het kan ook zijn dat mensen met oplossingen komen, die meer kosten, minder opleveren, minder duurzaam zijn en minder efficiënt zijn. Zelforganisatie is heel vaak 'suboptimaal'. Maar hoewel suboptimaal nogal 'zwak' klinkt kunnen er ook veel voordelen tegenover staan. Mensen voelen eigenaarschap en zijn bereid inspanningen te leveren voor de doelen waarvoor zij energie ervaren. En dan niet negatief, in de vorm van weerstand, maar constructief in de vorm van plannen en projecten. Ze gaan aan de slag, nemen anderen mee, brengen hun passie over en kunnen zo helpen om innovatieve concepten door de moeilijke eerste fase van ontwikkeling te brengen. Iets dat de overheid vanuit de ambtelijke organisatie vaak niet van de grond kan krijgen. Zo kan het zomaar zijn dat er in innovatieve projecten nieuwe inzichten ontstaan die tot doorbraken leiden.

De derde route is die van *maatschappelijke beleidsontwikkeling*. Hier probeert het waterschap rond concrete programmalijnen ruimte te maken voor maatschappelijke organisatie. In deze aanpak stuurt het waterschap zelf meer dan in de strategie van volledige maatschappelijke zelfsturing. Het is tegelijkertijd wel veel meer maatschappelijk en open dan de strategie van participatieve beleidsontwikkeling. Het waterschap nodigt uit, maar laat ruimte aan wat de anderen willen inbrengen. Het waterschap doet een openingsbod, maar van daaruit gaan partijen op zoek naar waar zij elkaar vinden en kunnen versterken. Ze zoeken naar gedeelde waarden en doelen, naar mogelijkheden om

de eigen doelen te realiseren door samen te werken met de ander. Dat betekent ook dat de doelstellingen onderweg vaak verbreden of veranderen. Het waterschap krijgt dus niet alleen of geheel wat het zelf wil, maar zal daarvoor moeten 'bieden en laten' met de anderen. Zo raakt water meer verweven met andere doelstellingen en met de activiteiten van de anderen. Dat verandert de positie van het waterschap. Het waterschap treedt op in partnerschap, vanuit een *nevengegeschikte positie*. In een traject van maatschappelijke beleidsontwikkeling is niemand écht de baas en zijn formele begrenzingen over taak en positie niet zo relevant. Waterschap en samenleving, en andere overheden, trekken hier samen op, rond door hen gezamenlijk geprioriteerde doelen en invullingen daarvan. Niemand krijgt daarin alleen zijn eigen zin, maar iedereen behaalt zijn eigen doelen.

Conclusie: de strategie volgt de opgave

In dit artikel hebben we aan de hand van de verschillende perspectieven op overheidssturing aangegeven welke strategieën er voor het waterschap mogelijk zijn om maatschappelijke opgaven te realiseren. Waterschappen kunnen zelf 'spelen' met de accenten die zij in de perspectieven leggen en van daaruit strategie bepalen. Ze kunnen meer vanuit een rechtmatige of presterende weg ervoor kiezen om zelf het voortouw te nemen in een aanpak van *participatieve beleidsontwikkeling*. Ze doen het dan zelf, met meer of minder accent op de rechtmatigheid of op de doelmatigheid, maar met veel oog voor de buitenwereld. Het zelf doen gaat in een verweven samenleving steeds meer gepaard met goede participatie met de omgeving.

De strategie van *maatschappelijke zelfsturing* is gebouwd op het perspectief van maatschappelijke veerkracht en

de daarbij passende responsieve overheid. Hier is de samenleving zelf aan het werk, rondom de opgaven die men zelf belangrijk vindt, en op de manier die men zelf nuttig en handig vindt. Het waterschap verhoudt zich daar toe, in ieder geval wanneer mensen activiteiten ondernemen die het belang van goed waterbeheer raken. Het waterschap stelt daarmee niet zelf de agenda, maar heeft wel altijd een eigen agenda. De essentie van de strategie van maatschappelijke zelfsturing is dat het waterschap de energie buiten benut en geleidt op een manier die uiteindelijk ook bijdraagt aan de eigen doelen. Goed waterbeheer komt hier dan dus tot stand in initiatieven van anderen, die het niet perse doen om 'jou' met het waterbeheer te helpen. Dat leidt wel tot allerlei fricties. De anderen in kwestie zijn vaak enthousiast, maar ook eigenwijs. Ze doen het op hun eigen manier en hebben eigen prioriteiten en voorkeuren. Daardoor komen verrassende oplossingen tot stand en barst soms een onvoorstelbare energie los. Maar het is soms ook lastig, omdat het niet binnen de kaders past of de belangen van anderen er door worden geschaad. De uitdaging voor het waterschap is bij deze strategie om de energie bij anderen te kanaliseren, in stand te houden, maar ook te zorgen voor bescherming van andere zwakke belangen. Dat vereist het balanceren van de eigen rol en verantwoordelijkheid van de overheid en het aanjagen en meebewegen met maatschappelijke energie.

In de strategie van *maatschappelijke beleidsontwikkeling* ontwerpen het waterschap en partners in een gezamenlijk proces een arrangement waarin ze voor hen belangrijke opgaven kunnen aanpakken. Het waterschap gaat zelf met een gevoelde opgave op pad, maar zoekt onderweg de verbinding met andere partijen die rondom dezelfde opgave ook actief zijn. Vaak ontstaat dan vanzelf verbreding, omdat de anderen met net andere of aanpalende opgaven bezig zijn. Zo ontstaat een puzzel die breder en groter wordt, met een netwerk aan partijen die een deel van de oplossing wil zijn, maar wel van een zelf ook gevoeld probleem. Het waterschap participeert hier in een netwerk waarin het een nevenschikte positie heeft. Dat betekent altijd een proces van loslaten, van zoeken naar gedeelde interesses en inzet, en het vinden van onderwerpen waar iedereen enige vorm van intrinsieke motivatie kan opbrengen. Als dat lukt dan hebben de akkoorden of 'deals' die hier vaak bij horen kans van slagen.

De twee laatste strategieën hebben grote gevolgen voor de interne processen van het waterschap. Het waterschap opereert 'buiten' in netwerken, maar moet onverminderd oog houden voor de borging van zwakke belangen. Het moet nog steeds komen tot een goede invulling van de principes van goed bestuur. Ook in netwerken is het nodig om goed te verantwoorden hoe middelen besteed zijn, welke doelen gerealiseerd worden zijn en moet ook 'gewoon' oog blijven voor de regels van

de rechtsorde. Werken in netwerken blijft onverminderd onderdeel van het democratische proces, maar vindt daarin niet vanzelf een goede plek. Deze strategie biedt dus kansen op goede resultaten, maar moet wel gepaard gaan met onderhoud in de eigen werkwijze en organisatie. Om buiten goed in maatschappelijke beleidsontwikkeling te opereren moeten waterschappen onder hun eigen motorkap goed kijken naar het motorblok dat ze daar hebben liggen; past dat nog bij het werken in netwerken, aan opgaven die breder zijn dan waterbeheer alleen, en wat is er nodig om dat goed te doen. Participatie vereist dus niet alleen inspanningen buiten, maar betekent net zo goed reflectie op de 'binnenkant' van het waterschap. Om buiten goed te werken moet het waterschap binnen beginnen!

- 1 Steen, M. van der, J. Scherpenisse & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB. Zie ook: Steen, M. van der & A. Van Buuren (2017). *Doe maar gewoon: aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Den Haag: NSOB.
- 2 Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- 3 Weber, M. (1964). VII: Bureaucracy. In: H.H. Gerth & C. Wright Mills (red) (1964). *From Max Weber: Essays in Sociology* (p. 196-244). Oxon: Routledge.
- 4 Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- 5 Bovens, M., P. 't Hart & M. van Twist (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- 6 Pollitt, C. & G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governancy, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- 7 Nederhand, J., Klijn, E.H., van der Steen, M. et al. Policy Sci (2018). <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9342-4>.
- 8 Steen, M. van der, J. Scherpenisse & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB. Zie ook: Steen, M. van der & A. Van Buuren (2017). *Doe maar gewoon: aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Den Haag: NSOB. Zie ook: RMO (2014). *Dat is onze zaak. Over eigenaarschap in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor maatschappelijke ontwikkeling.
- 9 Schulz, M., I. den Heijer, J.H. de Baas & M. van der Steen (2017). *Sturen en Stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. Den Haag: NSOB.
- 10 Teisman, G., M. van der Steen, A. Frankowski & B. Van Vulpen, (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.
- 11 Nederhand, J., Klijn, E.H., van der Steen, M. et al. Policy Sci (2018). <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9342-4>.
- 12 Steen, M. van der & A. Van Buuren (2017). *Doe maar gewoon: aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Den Haag: NSOB.