

VAN PARTICIPATIEF NAAR INITIATIEF HOE KUNNEN WATERSCHAPPEN UITNODIGEND BESTUREN?

Arwin van Buuren*

■ De aandacht voor burgerinitiatieven is in Nederland de afgelopen jaren sterk toegenomen. Wat eerst een tijdelijk fenomeen leek te zijn dat voortvloeide uit een zich terugtrekkende overheid, blijkt nu steeds meer een fundamentele omslag te zijn binnen uiteenlopende beleidsdomeinen zoals de zorg, wijkontwikkeling, energievoorziening en het beheer van de openbare ruimte. In deze en andere domeinen organiseren burgers zichzelf spontaan en op eigen houtje rondom een publiek vraagstuk (Boonstra, 2015).

Burgerinitiatieven zijn niet meer weg te denken uit de samenleving. Hoewel het bestuurlijke discours over het algemeen burgerinitiatieven enthousiast verwelkomt, zien we in de praktijk dat het voor het openbaar bestuur niet eenvoudig is om er op in te spelen en gezamenlijk tot publieke meerwaardecreatie te komen. Toch wordt door overheden op verschillende niveaus getracht een sterker beroep te doen op het zelf-organiserend vermogen van burgerinitiatieven om maatschappelijke problemen op te lossen (Igalla e.a., 2019, nog te verschijnen). Het regeerakkoord van het kabinet Rutte III zet de eerder ingezette koers rond de 'Participatiesamenleving' voort door meer ruimte te scheppen voor burgerinitiatieven om publieke taken en/of voorzieningen over te nemen. Het nieuwe planvormingsinstrumentarium voor de ruimtelijke ordening, de Omgevingswet, is hier een goed voorbeeld van. Niet voor niets is een van de principes bij de aanstaande wet 'ruimte voor initiatief'.

De vraag is hoe overheden met burgerinitiatieven productief om kunnen gaan waardoor deze een stuwende bijdrage zullen leveren aan bijvoorbeeld leefbaarheid, verduurzaming, klimaatadaptatie en sociale cohesie. Deze vraag is in dit artikel uitgewerkt voor een specifieke overheidsorganisatie, het waterschap. Daarbij wordt ingezoomd op de relatie van deze functionele overheid met zelforganiserende initiatieven van 'boeren, burgers en buitenlui' die zaken op zich willen nemen die raken aan de beheertaken van het waterschap.

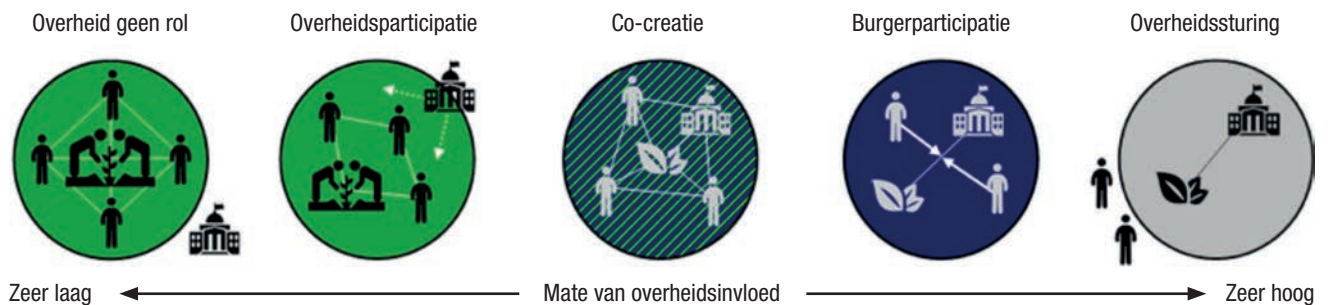
Burgerinitiatieven – een nadere karakterisering

De afgelopen decennia zijn verschillende termen geïntroduceerd om de rol van burgers in het publieke domein te karakteriseren. Met termen als consultatie, inspraak, coproductie en zelforganisatie (Boonstra & Boelens, 2011) worden verschillende niveaus van participatie en betrokkenheid geduid, vaak gerangschikt in een 'participatieladder' (Arnstein, 1969; Edelenbos en Monnikhof, 2001; Pröpfer, 2009). Het principe is voor alle ladders hetzelfde: hoe hoger je op de trap komt des te meer invloed en zeggenschap je als burger hebt over beleid en taken in het publieke domein.

Met de opkomst van burgerinitiatieven als nieuwe vorm van de relatie 'burger – overheid' zijn er 5 hoofdvormen voor deze relatie te onderscheiden. De volgende afbeelding visualiseert deze 5 hoofdvormen, waarbij de mate van overheidsinvloed toeneemt van links naar rechts. De 5 hoofdvormen variëren grofweg van volledige autonome sturing door burgers zelf, ook wel zelforganisatie genoemd, tot volledige sturing door de overheid. Uiteraard zijn er in de dagelijkse praktijk allerlei tussenvormen te herkennen.

In hun meest ideaaltypische verschijning zijn burgerinitiatieven een vorm van zelforganisatie waarbij burgers energie en middelen mobiliseren om gezamenlijk activiteiten te ontwikkelen. Deze zijn gericht op het aanpakken van

* Arwin van Buuren, hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, programmaleider RePolis-programma.



Afbeelding 1: Hoofdvormen van de relatie tussen overheid en burger.

maatschappelijke vraagstukken en het leveren van publieke diensten en goederen voor hun (lokale) gemeenschap (Bakker et al., 2012; Healey, 2015; Igalla, Edelenbos & Van Meerkerk, 2019, nog te verschijnen). Burgers springen hierbij in behoeften van de gemeenschap en/of op gebreken in dienstverlening door markt of overheid (Igalla & Van Meerkerk, 2015). Bij zelforganisatie gaat het erom het initiatief nadrukkelijk bij burgers, ondernemers en/of andere maatschappelijke partijen te laten. In plaats van dat een overheid zelf participatie met de omgeving opzet, gaat er het nu om ontvankelijk te zijn voor initiatieven uit de omgeving en daar ruimte voor maakt om zo maatschappelijke meerwaarde te laten ontstaan.

Waarom burgerinitiatieven de moeite waard (kunnen) zijn?

Burgerinitiatieven ondernemen veelal activiteiten die raken aan wat overheden doen. Soms pakken ze dezelfde zaken op als overheden (bijvoorbeeld groenbeheer). Soms doen ze taken die overheden juist proberen af te bouwen (welzijnswerk in de wijk). Soms doen ze activiteiten waarmee ze iets extra's doen bovenop wat een overheid doet (allerhande buurtactiviteiten als verlengstuk van het reguliere beheer en onderhoud van een parkje).

Er zijn twee hoofdredenen waarom overheden burgerinitiatieven de moeite waard vinden. De eerste reden is dat burgerinitiatieven hun eigen organiseervermogen en legitimiteit met zich meebrengen. Enthousiaste initiatiefnemers en hun achterban kunnen zaken voor elkaar krijgen, vaak ook tegen lagere kosten. Ze beschikken over tijd, kennis en competenties waarmee ze publieke taken kunnen oppakken. Vooral de terugtrekkende overheid zal deze reden aantrekkelijk vinden omdat bestaande taken, tóch uitgevoerd blijven worden, zij het niet meer door henzelf. Anderzijds realiseren burgerinitiatieven aanvullende publieke waarde. Naast het uitvoeren van concrete publieke taken leveren ze een bijdrage aan bijvoorbeeld sociale cohesie en nieuwe vormen van democratische legitimiteit.

Tegelijkertijd vinden overheden het vaak lastig om het (zelf) organiserend vermogen van burgerinitiatieven te durven benutten. Liever benutten zij hun eigen hulpbronnen,

vanuit het idee dat ze daarmee ook hun eigen manier van werken kunnen voortzetten en meer controle over proces en resultaten hebben. Ook de publieke waarde die burgerinitiatieven nastreven, past vaak niet bij de doelen waar overheden zichzelf gesteld hebben en de taakdefinities die ze daarbij hanteren. Burgerinitiatieven blijken vaak een meervoudige publieke waarde na te streven die de taakdefinities van overheden vaak doorkruisen (Duijn & Van Popering-Verkerk, 2018). Dat maakt het moeilijk om te verantwoorden dat zij eraan meewerken en er geld voor uittrekken.

De context van het waterschap

Het waterschap is de oudste bestuurslaag in ons land en staat van oudsher dichtbij zijn ingezetenen. De lijnen naar boeren, terreinbeheerders en behartigers van natuur- en recreatiebelangen zijn kort. Waterschappen tonen steeds meer interesse in manieren om hun waterbeheertaken door en/of in coproductie met bewoners, particuliere terreinbeheerders en boeren uit te voeren. Deze interesse in de beheer- en uitvoeringskracht van de lokale samenleving vloeit voort uit de observatie dat de middelen voor beheer de komende tijd niet significant zullen stijgen terwijl de beheertaken wél in omvang gaan toenemen.

Waterschappen richten zich op drie hoofdtaken: 1) waterveiligheid, 2) waterkwantiteitsbeheer en 3) waterkwaliteitsbeheer. Voor de uitvoering van deze taken gaan ze in belangrijke mate uit van normeringen die voortvloeien uit Europese, nationale, provinciale en beleidskaders, zoals de KRW, het HWBP, het Deltaprogramma en provinciale waterbeheer- en omgevingsplannen. Voor het afwijken van de geformuleerde normen moeten goede inhoudelijke redenen worden aangevoerd, evenals voor het afwijken van de normen van het waterschap zelf. Aan het waarborgen van veiligheid en milieuhygiëne en het voorkomen van overlast worden liefst geen concessies gedaan. Ook wordt de verantwoordelijkheid voor de handhaving bij voorkeur niet overgedragen of gedeeld met niet-professionals, zoals burgers.

Waterschappen hebben de laatste decennia uitgebreid ervaring opgedaan met omgevingsmanagement, in de

vorm van interactieve planvorming dat door het concept “integraal waterbeheer” (Mostert, 2006) vanaf half jaren negentig gangbaar werd. Met integraal waterbeheer werd de samenhang tussen kwantitatief en kwalitatief waterbeheer erkend, alsmede de maatschappelijke functies die het waterbeheer vervulde en die in verschillende aanpalende beleidsdomeinen, zoals ruimtelijke ordening en milieubeleid, tot uiting kwam. Het gevolg van integraal waterbeheer als leidend principe voor waterschappen was o.a. dat er meer betrokkenheid vanuit de samenleving werd gezocht. De participatie van en interactie met ‘boeren, burgers en buitenlui’ werd dan door het waterschap zelf opgezet, uitgevoerd en beëindigd wanneer de meer integratieve doelen waren bereikt. De aanleiding voor participatie en/of interactie met de verschillende typen ingezetenen lag echter toch nog vooral bij de doelen van het betreffende waterschap.

Burgerinitiatieven in het waterbeheer; Hoe waterschappen zich uitnodigend opstellen

De vraag is nu hoe waterschappen zich kunnen opstellen naar burgerinitiatieven die zich aandienen voor bepaalde waterbeheertaken in hun beheergebied? Op basis van het voorgaande zou aan uitnodigend bestuur (Van Buuren, 2017) door waterschappen op twee manieren vorm en inhoud gegeven worden.

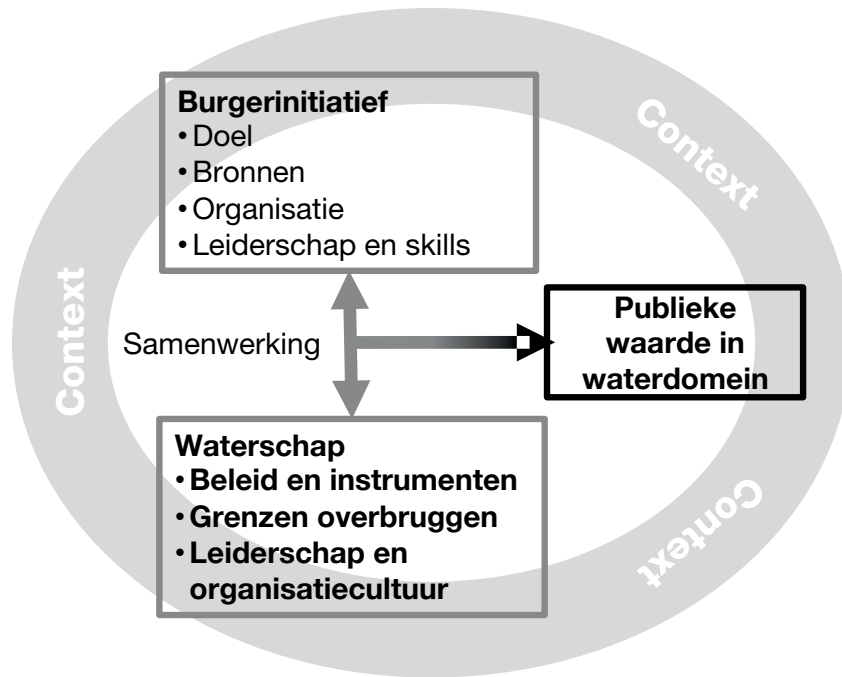
Ten eerste door partijen uit te nodigen voor participatie in de eigen beheerprocessen. Het waterschap is dan de initiatiefnemer en vraagt ‘boeren, burgers en buitenlui’ om mee te denken en doen in hun proces, gericht op het formuleren van een (beheer) –visie, –programma en/of –project. Vele waterschappen zijn al bezig met die manier van werken die voortborduurt op de gebiedsprocessen in het kader van integraal waterbeheer, worden georganiseerd. Ten tweede is er het uitnodigen tot het nemen van initiatief binnen het beheergebied. Het waterschap nodigt ‘boeren, burgers en buitenlui’ actief uit om initiatieven te ontplooiën die meerwaarde toevoegen in het beheergebied. In de tweede vorm kunnen vervolgens verschillende houdingen van het waterschap aan de orde zijn, variërend van toestaan tot faciliteren naar belonen. Vaak is er van uitnodigen geen sprake omdat initiatiefnemers zichzelf aandienen.

De vraag hoe waterschappen vorm kunnen geven aan uitnodigend bestuur staat ook centraal in de *Community of Practice Burgerinitiatieven in het Waterbeheer* die is opgericht binnen het onderzoeksprogramma RePolis¹ van de Erasmus Universiteit Rotterdam.² Naast de vakgroep Bestuurskunde en Sociologie van genoemde universiteit, doen zes waterschappen (Aa en Maas, Brabantse Delta, Delfland, Drents-Overijsselse Delta, Waternet/AGV en Zuiderzeeland) en de STOWA mee in dit praktijkonderzoek. Door gezamenlijk te reflecteren

op actuele burgerinitiatieven in de zes beheergebieden, wordt getracht meer inzicht te verkrijgen in de wijze waarop waterschappen op een productieve manier met burgerinitiatieven kunnen omgaan.

De ervaringen in de CoP tot nu toe laten enkele voorbeelden zien waarbij initiatieven actief worden uitgenodigd. In Zuiderzeeland is er sprake van een bestuurlijke ambitie om in zee te gaan met initiatieven. Er is een fonds “Klimaat en Duurzaamheid” waar organisaties initiatieven voor kunnen indienen, die vervolgens in opdracht van het waterschap worden uitgevoerd. Dit is een meer zakelijke manier om maatschappelijke initiatieven te verbinden aan de uitvoeringstaken van het waterschap. In het programma Rainproof van Waternet worden initiatieven enthousiast verwelkomd die kunnen bijdragen aan het klimaatbestendig maken van Amsterdam en de regio. Op initiatief van en samen met bewoners worden bijvoorbeeld waterbergende groenstroken aangelegd. Hoogheemraadschap Delfland zoekt naar manieren waarop men burgers kan uitnodigen om zelf meer te doen om bodemdaling en natte voeten in bepaalde stadswijken, tegen te gaan. Drents-Overijsselse Delta tracht door een gebiedsgerichte aanpak, een burgerinitiatief voor de herinrichting van een groene zone langs het Zwartewater, productief mee te koppelen met een dijkversterkingsopgave in het kader van het HWBP. Dat gebeurt door samen te werken met de lokale overheid en welzijnsorganisatie bij het betrekken van burgers, in deze gebiedsgerichte aanpak (zie artikel van Hanna de Weerd elders in deze editie).

Veelal geldt als duidelijke restrictie dat initiatieven die zich aangediend hebben, alleen medewerking kunnen krijgen als ze in verhouding staan tot de bijdrage die ze leveren aan de realisatie van de waterschapstaken. Initiatieven moeten als het ware aantoonbaar optellen bij de uitvoering van de waterbeheertaken en er zeker niet ‘tegenin werken’. Er komt, met andere woorden, alleen een gelegitimeerde en werkbare samenwerking tussen waterschap en burgerinitiatief tot stand als zij beiden waarden en belangen nastreven die elkaar versterken en leiden tot publieke méérwaarde. Daarbij speelt een aantal aspecten een cruciale rol (zie afbeelding 2). Het gaat er om dat waterschap en burgerinitiatief zich bewust zijn van elkaars specifieke kenmerken, en daarnaar kunnen handelen om de beoogde publieke waarde te realiseren. Burgerinitiatieven moeten zich kunnen inleven in het beleid en de instrumenten die een waterschap formuleert resp. hanteert om gelegitimeerd maatregelen te nemen. Waterschappen moeten rekening houden met de fluïde manier waarop een burgerinitiatief vorm krijgt en handelt en niet verwachten een even ‘geinstitutionaliseerde entiteit’ tegenover zich te hebben. Op basis van wederzijds begrip over elkaars ‘eigenaardigheden’ kan vervolgens onderzocht worden hoe samenwerking voor de beoogde publieke waarde, vorm kan krijgen.



Afbeelding 2: Coproductie tussen waterschap en burgerinitiatief.

Hoe kunnen waterschappen meer ruimte voor burgerinitiatieven maken?

Alle in de CoP betrokken waterschappen staan weliswaar open voor burgerinitiatieven maar sommige wachten liever af tot deze zichzelf aandienen. De reden hiervoor is dat deze waterschappen nog zoekende zijn naar een manier waarop zij zich (meer) open kunnen stellen voor deze initiatieven. Deze waterschappen stellen zich tot op zekere hoogte op als responsief bestuur maar van een actief uitnodigende strategie is nog geen sprake. De komst van de Omgevingswet lijkt wel een prikkel te zijn om hier systematischer over na te denken, maar in veel gevallen is de houding toch vooral reactief en denkt een waterschap pas na over een initiatief als het zich aandient.

Uit de cases die in de CoP tot nu toe aan de orde zijn geweest kan dus de voorzichtige observatie worden gemaakt dat waterschappen zich nog niet structureel aan burgerinitiatieven durven te verbinden. Als er verbinding gemaakt wordt, dan gebeurt dat overwegend ad hoc, informeel en vaak op persoonlijke basis. Men ziet toch vooral het risico dat de verbinding ertoe kan leiden dat men niet zelf een duidelijke inhoudelijke koers kan varen omdat er compromissen gesloten moeten worden en gedeelde belangen gedefinieerd moeten worden. Hoe blijf je als waterschap dan nog herkenbaar? Participatie in bewonersinitiatieven kan ervoor zorg dragen dat je regie kwijtraakt.

Waterschappen zijn dus op zoek naar mogelijkheden om (meer) verbinding met hun omgeving te maken die verder gaat dan de burgerparticipatie in gebiedsprocessen die inmiddels gemeengoed zijn geworden. Voor deze verbinding is het nodig om de norm- en taakgerichte

werkwijze die waterschappen kenmerkt, meer open te stellen voor burgerinitiatieven. Echter, daarvoor moeten wél goede inhoudelijke redenen worden aangevoerd, evenals voor het afwijken van de normen van het waterschap zelf. Aan het waarborgen van veiligheid en milieuhygiëne en het voorkomen van overlast kunnen geen concessies worden gedaan. Ook wordt de verantwoordelijkheid voor de handhaving bij voorkeur niet overgedragen aan niet-professionals, zoals burgers.

Naast het niet kunnen of willen loslaten van normen en/of taken, blijken burgerinitiatieven vaak een gebiedsgericht in plaats van een taak- of normgericht karakter te hebben. Ze beogen niet de normstellende of –handhavende taak van het waterschap over te nemen, maar richten zich op gebiedsgerichte kansen of opgaven, die echter de normstelling en –handhaving door het waterschap, moeilijker kunnen maken. Althans, dat is vaak de vrees van de waterbeheerder. De vraag is dus hoeveel vrijheidsgraden waterschappen willen toestaan in de uitvoering van hun wettelijke taken, waarmee aan andere partijen ruimte wordt geboden voor hun initiatieven. Hanteert het waterschap een strikte interpretatie van de normen en daarmee een afgebakende taakopvatting? Of is men bereid deze meer open en fluïde te hanteren zodanig dat meekoppeling van gebiedsgerichte burgerinitiatieven kan ontstaan?

Indien het waterschap kiest voor meer open en flexibele hantering van normen en taken, daarmee meer ruimte biedend voor initiatieven van andere partijen, dan zal er een inhoudelijke connectie gelegd moeten worden tussen de taken van het waterschap en de ambities van initiatiefnemers. Een manier om normhandhaving

en taakuitvoering productief mee te koppelen met een burgerinitiatief is door werk te maken van een gebiedsgerichte of opgavegerichte taakuitvoering. Daarmee worden normeringen, taken en projecten anders, meer open en breder gedefinieerd. Dijkversterking in het kader van waterveiligheid wordt omgevormd van een 'lijnproject' in een gebiedsopgave met oog voor andere omgevingskwaliteiten. Waterkwaliteitsbeheer wordt in plaats van een 'end-of-pipe' project op een verafgelegen locatie (RZWI), een gebiedseigen project waarbij ook kansen voor lokale ondernemers worden gecreëerd. Waterkwantiteitsbeheer wordt dan in samenhang met andere ruimtelijke functies (zoals beheer openbare ruimte, sociale activering, leefbaarheid) uitgevoerd. Dat vergt van waterschappen de kunst om de eigen taak te zien als onderdeel van een bredere opgave, maar ook de erkenning dat deze opgave alleen in gezamenlijkheid gerealiseerd kan worden. Soms betekent dit voor een partij dat er iets gedaan wordt wat eigenlijk op het bordje van een andere partij ligt, of dat een andere partij iets doet wat eigenlijk tot de eigen taak behoort. Alleen zo kan publieke meerwaarde ontstaan.

Tot slot: Uitnodigend Besturen door waterschappen

Het aantal initiatieven van burgers die raken aan het waterbeheer, groeit snel. De potentie ervan om ingewikkelde opgaven zoals klimaatadaptatie en duurzaamheid te realiseren, is groot. Tegelijkertijd vergt het 'oogsten' van deze potentie wel dat waterbeheerders breder kijken naar hun eigen taak en naar hun functionele rol in de samenleving. Het kunnen verwelkomen van initiatieven vraagt van waterschappen dat zij zich bezinnen op hun maatschappelijke doel en rol. Uit ander onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat waterschappen met een bredere, meer maatschappelijke oriëntatie over de gehele linie innovatiever zijn en beter presteren (Gieske et al. 2019).

Het daadwerkelijk uitnodigen van initiatieven gaat nog een stap verder. Uit het lopende RePolis-onderzoek dat in verschillende beleidsdomeinen wordt uitgevoerd, blijkt dat een gerichte uitnodiging vaak beter werkt dan een open uitnodiging omdat het meer houvast voor de potentiële initiatiefnemers biedt. Ook bij een gerichte uitnodiging moet echter wel duidelijk zijn wat een waterschap aan ondersteuning wil bieden en wat het haar waard is om gebruik te maken van het organiserend vermogen van 'boeren, burgers en buitenlui'. De competenties om de eigen taak zo robuust en efficiënt mogelijk te realiseren, blijven relevant maar moeten worden gecompleteerd met vaardigheden om samen te werken, in te schikken of juist bij te springen en zo handen en voeten te geven aan het idee complementariteit. Waterbeheer is immers een zaak die velen raakt en op tal van manieren kan worden georganiseerd. Uiteindelijk is een vitale relatie tussen waterschappen en burgerinitiatieven ook een waardevolle

bouwsteen voor een vitale waterschapsdemocratie. Daar waar de zeggingskracht van de klassieke, vertegenwoordigende democratie keer op keer teleurstelt, kan het versterken van een meer participatieve, 'doe-democratie' bijdragen aan de legitimiteit van het waterbeheer.

Referenties

- Arnstein, S. R. (1969). 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, pp. 216 – 224.
- Bakker, J., B. Denters, M. Oude Vrielink, P.J. Klok (2012). Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. *Local Government Studies*, Vol. 38, No. 4, pp. 395–414.
- Boonstra, B., L. Boelens (2011). Self-organization in urban development: Towards a new perspective on spatial planning, *Urban Research & Practice*, Vol. 4, No. 2, pp. 99-122, DOI: 10.1080/17535069.2011.579767.
- Boonstra, B. (2015). Planning strategies in an age of active citizenship: a post-structuralist agenda for self-organization in spatial planning. PhD Series InPlanning, book 7.
- Duijn, M., J. Van Popering-Verkerk (2018). Integrated Public Value Creation through Community Initiatives—Evidence from Dutch Water Management, *Journal of Social Sciences*, Vol. 7, No. 261, pp. 1-14.
- Edelenbos, J., R. Monnikhof (red.) (2001). Lokale interactieve belevingsvorming. Utrecht, Lemma, pp. 117-142.
- Gieske, J.M.J., M. Duijn, M.W. van Buuren (2019). Innovation and optimization tensions in practice: Practices of ambidexterity within Dutch regional water authorities. *Public Management Review*. DOI: 10.1080/14719037.2019.1588354.
- Healey, P. (2015). Citizen-generated local development initiative: Recent English experience. *International Journal of Urban Sciences*, 19(2), 109–118. DOI:10.1080/12265934.2014.989892.
- Igalla, M., Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (in review 2019). Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizen initiatives, their main characteristics, outcomes, and factors.
- Igalla, M., I. van Meerkerk. (2015). De duurzaamheid van burgerinitiatieven. Een empirische verkenning. *Bestuurswetenschappen*, Vol. 69, No. 3, pp. 25-53.
- Mostert, E. (2006). Integrated water resources management in the Netherlands: How concepts function. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 135(1), 19–27. DOI:10.1111/j.1936-704X.2006.mp135001003.x.
- Pröpper, I.M. (2009). De aanpak van interactief beleid; Elke situatie is anders. 3e druk. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Van Buuren, A. (2017). *Uitnodigend Besturen – Het organiseren van ruimte voor initiatief*. Essay, Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 <http://www.repolis.com/home/>

2 Voor meer informatie over de CoP Burgerinitiatieven in het Waterbeheer: dr. Mike Duijn, duijn@essb.eur.nl