

DE GOVERNANCE UITDAGING VOOR TOEKOMSTBESTENDIGE WATERINFRASTRUCTUUR

Wieke Pot*

■ In toenemende mate willen overheden bijdragen aan duurzaamheidsdoelstellingen met hun hedendaagse beslissingen. Overheden hebben zich gecommitteerd aan het klimaatakkoord en de duurzaamheidsdoelen van de Verenigde Naties (*sustainable development goals*, afgekort SDGs). De recente uitspraak van de Hoge Raad (20 dec. 2019) met betrekking tot de klimaatzaak waarin Urgenda de staat aansprakelijk stelt voor het terugdringen van CO₂-emissieuitstoot, wees weer uit dat de Nederlandse overheid een zorgplicht heeft richting haar burgers en actie zal moeten ondernemen om de gemaakte afspraken uit het klimaatakkoord te halen. Dit vergt van overheden dat zij hun investeringen aanwenden om direct een slinger te geven aan het behalen van duurzaamheidsdoelen. Hoe lastig dat is, zien we nu ook bij de aanpak van het virus COVID-19. De overheid heeft de neiging om de bestaande economie en op dit moment weinig duurzame bedrijven als KLM te ondersteunen en benut haar portemonnee onvoldoende om op basis van vooraf vastgestelde criteria te bepalen welke bedrijven niet alleen overheidssteun *nodig hebben* maar deze steun ook *verdienen* met oog op hun relatief duurzame producten, diensten en/of bedrijfsvoering.

Door velen wordt verwezen naar de kenmerken van overheidsorganisaties, zoals de typerende jaarlijkse budgetcyclus en vierjaarlijkse electorale cyclus, om te verklaren waarom overheden vooral aandacht besteden aan korte termijn crises en problemen, en minder aan lange termijn sluipende crises zoals klimaatverandering. De eerste vraag die dan rijst: *is dat wel zo?*: Schenken overheden binnen het waterdomein voldoende aandacht aan lange termijnopgaven? Tegelijkertijd zal de overheid haar rol moeten pakken in de transitie naar een duurzame economie. Ze zal haar investeringsgeld moeten aanwenden om wijs te investeren in oplossingen die duurzaam en toekomstbestendig zijn. Dat geldt dus ook voor de investeringen in de renovatie of aanleg van waterinfrastructuur. Bij deze investeringen zijn bovendien doorgaans ook private partijen betrokken die de nieuwe infrastructuur moeten realiseren. In het samenspel tussen deze publieke en private partijen kan veel gebeuren wat leidt tot meer of minder toekomstgerichte, of vooruitziende, investeringsbeslissingen.

Vooruitziende beslissingen zijn beslissingen waarmee wordt geanticipeerd op wijzigende toekomstige omstandigheden door te investeren in robuuste en flexibele oplossingen en gebruik te maken van visies en scenario's (Pot, Dewulf, Biesbroek, Vlist, & Termeer, 2018). Vooruitziende beslissingen dragen bij aan een duurzaam en toekomstbestendig Nederland. De tweede vraag die dan rijst is: *wat verklaart dat overheden in het waterdomein vooruitziende beslissingen nemen over hun waterinfrastructuur?* Dit artikel gaat in op deze twee vragen en presenteert de mechanismen die verklaren waarom overheden meer of minder vooruitziend investeren in hun waterinfrastructuur.

In de volgende sectie zullen we de cases kort introduceren waarop dit onderzoek is gebaseerd. Vervolgens worden de vier mechanismen besproken die leiden tot meer of minder vooruitziende investeringen. Het artikel eindigt met aanbevelingen voor watermanagers en bestuurders om de kans te vergroten dat

* **Wieke Pot** (wieke.pot@wur.nl) is Assistant Professor 'Governance of social-ecological-technical systems for improving resilience' bij de leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen Universiteit en het 4TU resilience engineering programma. Ook is zij redacteur van dit tijdschrift.

geplande investeringen worden benut om bij te dragen aan transitieopgaven.

Aanpak

De voornaamste resultaten leunen op twee casestudies: de beslissingen over de investeringen van provincie, gemeente en rijk in de nieuwe Zeesluis IJmuiden en de beslissingen over de investering in de renovatie en verduurzaming van Gemaal Vissering te Urk van Waterschap Zuiderzeeland. De studie richt zich dus op overheden die waterinfrastructuur beheren en die aan zet zijn om hierin te investeren. Bij de investering in Gemaal Vissering was de expliciete wens om tot een veel duurzamere oplossing te komen. Hierbij werd een innovatieve aanbestedingsprocedure gebruikt, die van de concurrentiegerichte dialoog. In iedere casus zijn diverse ‘cruciale beslissingen’ (Teisman, 2000) nodig geweest om te komen tot een beslissing over de combinatie van marktpartijen die de aanbesteding won en de renovatie respectievelijk bouw van een nieuwe zeesluis ter hand mocht nemen. Ik zal deze cases en de bijbehorende beslissingen hier kort introduceren. De analyse van de cases berust op documenten van de betrokken overheden en marktpartijen, interviews en, in het geval van Gemaal Vissering, observaties van de aanbestedingsprocedure (zie Pot, 2020 voor een overzicht van bronnen).

Casus Zeesluis IJmuiden

Zeesluis IJmuiden vormt de toegang voor schepen vanaf zee naar het Noordzeekanaal en de zeehavens van Amsterdam, Zaanstad, Beverwijk en Velsen. Het Noordzeekanaal werd gecreëerd tussen 1865 en 1876 om het groeiende aantal schepen op de route vanuit zee naar Amsterdam te kunnen doorlaten. Het sluiscomplex van IJmuiden bestaat uit vier sluisen, waarvan de Noordersluis de grootste in de wereld was tot 1967. Deze Noordersluis werd gebouwd in 1929 en kan schepen ontvangen van 42 meter breed, 13 meter diep en 325 meter lang. Het was achteraf gezien een vooruitziende beslissing om deze Noordersluis te bouwen. Met een levensduur van 100 jaar zou de zeesluis in 2029 aan vervanging toe zijn. Dit werd echter naar voren gehaald onder druk van de politiek en discussies over de ontstane files van zeeschepen voor het sluiscomplex en de steeds groter wordende schepen.

Voor de Provincie Noord-Holland en het Havenbedrijf Amsterdam lobbyden decennialang voor een aanvullende grote zeesluis in het sluisencomplex, bleek uit interviews met deze partijen (Pot et al., 2018). Rijkswaterstaat beheert en onderhoudt de zeesluis en was samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet overtuigd van de noodzaak om te investeren in de zeesluis. Dit veranderde toen er een nieuwe minister, Camiel Eurlings, en een nieuw parlement eind 2006 de groei van het zeetransport onderschreven. Camiel Eurlings riep tijdens het jaarlijkse havendiner in 2008 dat de nieuwe zeesluis er moest komen. In 2009 werd een convenant getekend door de minister, provincie en gemeente om een nieuwe zeesluis te realiseren van 70 meter breed, 18 meter diep en 500 meter lang. Dit werd mede mogelijk door het naar voren halen van het rijksbudget voor vervanging van de Noordersluis die eigenlijk gepland stond in 2029. Er waren vervolgens nog beslissingen nodig in 2012 en 2014-2015 over de consequenties en kenmerken van de specifieke oplossing en om de financiering rond te krijgen. Vooral de Gemeente Amsterdam bleef kritisch en vroeg om extra onderzoek naar de noodzaak en om doorrekening van economische scenario's die de business case al dan niet ondersteunden. Inmiddels is de zeesluis in aanbouw. Kernargumenten voor de zeesluis vormden de toekomstige noodzaak om te investeren in de Noordersluis, de technologie die steeds grotere zeeschepen mogelijk maakte en het economische argument van de groeiende handel en aantallen zeeschepen. De transitie van het havenbedrijf weg van fossiele brandstoffen noch de gevolgen van mogelijke versnelde zeespiegelstijging speelden nauwelijks een rol. Er was dan ook slechts één van de zes genomen investeringsbeslissingen die zich liet kenmerken als vooruitziend: een beslissing waarmee wordt geanticipeerd op wijzigende toekomstige omstandigheden door te investeren in robuuste en flexibele oplossingen en gebruik te maken van visies en scenario's (Pot et al., 2018). Je kunt achteraf ook vragen stellen over de kostenoverschrijdingen rondom de zeesluis, maar kostenoverschrijding is niet de focus van dit artikel.

Casus Gemaal Vissering

Het Waterschap Zuiderzeeland was voornemens om Gemaal Vissering te Urk tussen 2017 en 2020 te renoveren

en had in 2017 de ambitie geformuleerd om ‘het meest duurzame gemaal van de wereld’ te realiseren. Gemaal Vissering is een van de zeven gemalen van Waterschap Zuiderzeeland. Doordat het gebied van Waterschap Zuiderzeeland zo laag ligt, is twee derde van de totale energieconsumptie van het waterschap nodig voor het pompen en een derde voor afvalwaterzuivering.¹ Dit is een verschil ten opzichte van de andere waterschappen. Bijna alle energie die het waterschap nodig heeft, wordt ingekocht waarbij deze energie wordt vergoed door certificaten van oorsprong (CVO's) te kopen van Europese thermische energie. Gemaal Vissering is in 1942 gebouwd en bestaat uit drie pompen die worden aangedreven door twee gasmotoren en een dieselmotor. Het gemaal is daarnaast geregistreerd als nationaal monument.

Anders dan bij Zeesluis IJmuiden, ontstond er bij Gemaal Vissering dus een expliciete wens om bij te dragen aan transitieopgaven. In eerste instantie, in het Gemalenplan van 2011-2020, werd vooral gesproken over de wens om te renoveren. Er was toen nog geen sprake van verduurzaming. In 2017 werd duurzaamheid expliciet gekoppeld aan de renovatieopgave in de vorm van een aantal duurzaamheidsdoelstellingen: de realisatie van een vismigratiesysteem om aan doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water te voldoen en energiebesparing en energiezelfvoorzienendheid om de doelstellingen uit het nationale Klimaatakkoord te halen (zie de voorstellen m.b.t. Gemaal Vissering voor het Algemeen Bestuur van 2 februari 2017). In 2018 besluit Waterschap Zuiderzeeland echter te investeren in een aandeel in een windpark om met die certificaten van oorsprong zichzelf als energie-zelfvoorzienend te bestempelen. Daarmee is volgens het waterschap de energiedoelstelling behaald, eerder dan dat ze zich als doel had gesteld (nl. in 2030 zelfvoorzienend, in 2050 klimaatneutraal). Dat heeft ook tot gevolg dat de duurzaamheidsdoelstellingen die waren gekoppeld aan Gemaal Vissering worden beperkt tot energiebesparing en een terugbrenging van de CO₂-emissie uitstoot. Er is dan geen sprake meer van energieopwekking of energiezelfvoorzienendheid en de ambitie om te komen tot het ‘meest duurzame gemaal ter wereld’ wordt bijgesteld naar ‘meest duurzame gemaal ter wereld in zijn soort’ (zie voorstel voor het Algemeen Bestuur m.b.t. Gemaal Vissering van 29 mei 2018). In zijn soort wordt toegevoegd

om recht te doen aan de monumentale status van het gemaal. De aanbestedingsprocedure, in de vorm van een concurrentiegerichte dialoog, leidt tot een elektrificering van het gemaal met permanent magneet motoren met een te behalen flinke energiebesparing als gevolg. De uitvoering van de renovatie is inmiddels gestart.

Resultaten: Mechanismen achter vooruitziende beslissingen

Uit bovenstaande blijkt dat het voor overheden nog niet zo eenvoudig is om bij te dragen aan transitieopgaven met investeringen in de bestaande infrastructuur. Bij Zeesluis IJmuiden speelden bovenal economische argumenten een rol die ontleend werden aan de bestaande goederenstromen van het Havenbedrijf Amsterdam. Bij Gemaal Vissering van Waterschap Zuiderzeeland was duurzaamheid een belangrijk uitgangspunt met een stevige ambitie om bij te dragen aan de energietransitie, maar uiteindelijk raakte deze ambitie weer ontkoppeld door een alternatieve investering van het waterschap in een windpark. De duurzaamheidsdoelen werden dus wel gerealiseerd maar verschoven van een investering in een bestaand object (Gemaal Vissering) naar een investering in een gezamenlijk windpark. Hier wordt een dilemma zichtbaar tussen investeren in het infrastructurele object of investeren door te kijken naar het te behalen doel en daarmee op zoek te gaan naar alternatieve oplossingen die daaraan bijdragen. Gelet op de ambitieuze nationale klimaatdoelen is het wellicht noodzakelijk om beide te doen en ook de geplande investeringen in infrastructuur zo goed mogelijk aan te wenden voor het realiseren van CO₂-reductie en waar mogelijk energieopwekking.

Het onderzoek naar deze beide cases onthult een viertal mechanismen die het voor overheden mogelijk of juist lastig maken om vooruitziende beslissingen te nemen over waterinfrastructuur, en daarmee bijvoorbeeld lange termijn duurzaamheidsdoelen te realiseren. Ik licht de mechanismen hier kort één voor één toe.

Strategisch herframingsmechanisme

Bij het mechanisme van strategische herframing, gebruiken politiek leiders en ambtenaren lange

termijnproblemen of doelstellingen als argumenten om te investeren in bepaalde voorkeursoplossingen (Kingdon noemt dit *pet solutions*; 2003). Om steun te krijgen voor gewenste oplossingen gebruiken ambtenaren en politiek bestuurders nieuwe informatie strategisch en benadrukken ze bepaalde argumenten wel en andere niet. Wanneer deze argumenten bestaan uit lange termijn-doelen en opgaven als de energietransitie, helpt dat om investeringen in infrastructuur te koppelen aan transitieopgaven en een mogelijke win-win te realiseren: een goed functionerende waterinfrastructuur die bovendien bijdraagt aan de energietransitieopgave of de klimaatadaptatieopgave bijvoorbeeld. Daarbij is het belangrijk dat meervoudige doelstellingen of doelstellingen die andere functies combineren met de hoofdfunctie ook een plek krijgen in de (functionele) vereisten van de aanbestedingsprocedure om te zorgen dat private partijen daadwerkelijk innovatieve oplossingen opleveren die meerwaarde bieden bij de vervanging van het bestaande.

Risicomijdingsmechanisme

Als tweede is er een risicomijdingsmechanisme dat een rol speelt bij bestuurders, de ambtelijke top en bij private partijen. Bestuurders willen vooral budgetzekere oplossingen waarmee ze geen electoraal risico lopen en/of waarmee ze zichtbaar naar buiten kunnen treden. De ambtelijke top wil graag betrouwbare, trefzekere oplossingen. En private partijen willen zorgen dat ze alle risico's goed incalculeren om niet achteraf ineens met onverwachte kosten te maken te krijgen. Positief is dat hierdoor sneller gekozen wordt voor robuuste oplossingen met een beperkte faalkans. Bij Gemaal Vissering werd bijvoorbeeld gestuurd op de aanwezigheid van drie motoren die de pompen aandrijven en die alle drie elektrisch moesten zijn zodat het water ook bij een toenemende neerslag in de toekomst kan worden weggepompt. Ook positief voor transitieopgaven is, dat dit mechanisme ertoe leidt dat meer gebruik gemaakt wordt van studies die verkennen hoe de toekomst zich zou kunnen ontwikkelen en wat de gevolgen hiervan zijn. Bij Zeesluis IJmuiden werden bijvoorbeeld extra scenariostudies uitgevoerd en werd samengewerkt aan de ontwikkeling van visies en gezamenlijke doelen om de kans op

positieve beslissingen over de zeesluis te vergroten. Een duidelijk nadeel is dat risicomijding ook leidt tot een onzekerheidsreductie: onzekerheden worden niet geaccepteerd terwijl deze er wel zijn. Bovendien is er minder ruimte voor innovatie door de nadruk op bewezen technologie, en minder ruimte voor duurzaamheid doordat veel geld gependend wordt aan het realiseren van betrouwbaarheid van het systeem, ook wel *high reliability* genoemd in de literatuur (Weick & Sutcliffe, 2007). Er lijkt dus een *trade-off* te bestaan tussen duurzaamheid en robuustheid.

Regelnakomingsmechanisme

Een derde mechanisme is dat van de regelnakoming oftewel compliance. Dit mechanisme zorgt ervoor dat er daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt van voorgeschreven scenario's, van monitoring en van veiligheidsnormen die het toegestane risico op falen van waterinfrastructuur bepalen. Ook zorgt het voor een koppeling van infrastructuur aan bestaande duurzaamheidsdoelen zoals vastgelegd in het klimaatakkoord. Overheden beseffen dat ze zich hieraan hebben gecommitteerd en passen de afspraken en bestaande regels toe, wanneer ze een investeringsbeslissing moeten nemen. Voor transitieopgaven helpt het dus als de regels visies, lange termijn-doelen en experimenten voorschrijven. Tegelijkertijd geldt ook hier dat compliance ook kan betekenen dat overheden blijven doen wat ze al deden en zich bijvoorbeeld committeren aan een eerder vastgesteld budget voor een geplande renovatie van de waterinfrastructuur. Een budget dat geen ruimte geeft voor hernieuwbare energie of de toepassing van duurdere nieuwe technieken. Ook private partijen zijn erg budget- en regelgevoelig en zullen hun energie in aanbestedingsprocedures steken in oplossingen waarvan ze denken dat deze passen in het beschikbare budget en die bovendien een grote kans hebben dat de opdrachtgever de oplossing ook waardeert (en vaak dus herkent).

Doelbereikmechanisme

Tot slot bespreken we hier het mechanisme van doelbereiking. Dit mechanisme betekent dat de overheid gaat kijken hoe ze kan voldoen aan een gegeven doelstelling, zoals het reduceren van CO₂-emissies of

op te wekken kilowattuur (kWh) hernieuwbare energie. De overheid is volgens dit mechanisme geneigd om te kiezen voor de eerste – en vaak minimaal – voldoende oplossing waarmee ze haar doelstelling kan bereiken (dit werd al beschreven door Simon. Daarbij speelt opnieuw framing een belangrijke rol. Bijvoorbeeld in het geval van Gemaal Vissering koos Waterschap Zuiderzeeland er uiteindelijk voor om te investeren in drie windturbines waarmee ze haar energieverbruik zou kunnen vergroenen en niet in hernieuwbare energie bij het gemaal zelf. Er is vervolgens discussie geweest in het algemeen bestuur of dit recht deed aan de doelstelling van “energiezelfvoorzienendheid”: werd hiermee door het waterschap zelf energie opgewekt en werd deze energie vervolgens door haar zelf gebruikt? De definitie moet wat worden opgerekt om te stellen dat een aandeel in een windpark hieraan voldoet. Hieruit vallen twee lessen te destilleren voor transitieopgaven: de manier waarop een doelstelling is geformuleerd en de uitleg die de overheid hieraan geeft, bepaalt hoe de doelstelling wordt bereikt. Door een breed geformuleerd doel centraal te stellen en niet de ‘hoe’ of in ieder geval de ‘hoe niet’ te bepalen, kunnen overheden op zoek gaan naar oplossingen die bijdragen aan dit doel en die bij voorkeur niet de duurzaamheids transitie in de weg zitten. Denk ook aan de energietransitieopgave: krijg je door een doel met op te wekken kWh per regio ook een gewenste landschappelijke inrichting? En de door velen als strikt ervaren klimaatdoelen kunnen ervoor zorgen dat overheden gedwongen worden te kijken naar minder duurzame oplossingen als CO₂-opslag. De vraag is dus ook: In hoeverre wil je het ‘hoe’ loslaten?

Het mechanisme kan ook positief werken: het mechanisme kan er voor zorgen dat een nieuw (omgevings-)initiatief wordt aangegrepen dat een kans biedt om aan een duurzaamheidsdoelstelling te voldoen. Er kunnen nieuwe mogelijkheden ontstaan om doelen te bereiken, anders dan misschien gedacht in een klimaatadaptatie- of energietransitiestrategie. Die nieuwe mogelijkheden zorgen dat gebruik gemaakt wordt van nieuwe vormen van samenwerking, financiering en nieuwe technologieën. Het openstaan voor kansen en nieuwe mogelijkheden geeft de flexibiliteit die nodig is om in te spelen op een steeds weer veranderende wereld.

Aanbevelingen voor transitieopgaven

Om te zorgen dat investeringen in waterinfrastructuur gekoppeld worden aan transitieopgaven zou de overheid haar **strategische wendbaarheid** (OECD, 2011) mogen vergroten. Strategische wendbaarheid combineert het vermogen om *proactief te sturen* richting gewenste verandering met het vermogen om *flexibel te reageren* op constant veranderende omstandigheden. Beide zijn nodig om transitieopgaven te realiseren. Om de strategische wendbaarheid te versterken, kom ik op basis van de geïdentificeerde mechanismen tot de volgende vijf aanbevelingen.

1 Committeer je aan een gewaagd lange termijn doel om actie te ondernemen voor het aanpakken van lange termijnopgaven.

Een gewaagd lange termijn doel, door Jim Collins (1996) ook wel een *big hairy audacious goal* genoemd, bevat specifieke lange termijn doelstellingen en problemen. Een dergelijk doel maakt het mogelijk voor waterbeheerders om geplande investeringen te koppelen aan doelstellingen die de organisatie wil behalen. Een voorbeeld vormt de doelstelling om CO₂-emissies met 50% te reduceren vóór 2025. Het liefst leunen overheden niet enkel op bestaande doelstellingen, maar benoemt een overheid een of meerdere gewaagde lange termijn doelen die richting geven aan waar de organisatie op een specifiek domein naar toe wil. Deze doelen moeten enerzijds richting geven en definities bevatten die voldoende helder zijn en anderzijds organisaties de ruimte bieden voor het verkennen van mogelijke oplossingen die bijdragen aan het bereiken van het doel.

2 Ontwikkel scenario's om een gedeeld vocabulaire over de toekomst te creëren en risicomijding in te perken.

Waterbeheerders kunnen toekomstscenario's gebruiken om steun voor investeringsbeslissingen te organiseren en voor flexibele en robuustere oplossingen te kiezen. Toekomstscenario's helpen organisaties om niet te spreken over risico's en het beperken daarvan, maar om zicht te krijgen om mogelijke toekomst en een taal te creëren die helpt om hierover te praten – zoals spijtreductie (*limited-regret*). Bovendien kunnen scenario's helpen om bewustzijn over de vele onbekendheden te

vergroten, waardoor de wendbaarheid van de organisatie wordt vergroot om te reageren op veranderende omstandigheden: het idee dat er iets onverwachts kan gebeuren kan dan juist ook omgezet worden tot 'mogelijk ontstaan er nieuwe kansen gedurende de rit die we kunnen benutten om onze doelen te halen'. Uiteraard kan gebruik gemaakt worden van reeds bestaande en voor iedereen geaccepteerde scenario's als de klimaatscenario's van het KNMI en de scenario's van de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO), maar ten behoeve van het praten over onzekerheden wordt geadviseerd om zelf scenario's uit te denken. Scenario's die passend zijn bij de eigen organisatie en eigen infrastructuur kunnen bovendien geschikt zijn om korte termijn beslissingen te verbinden aan lange termijn doelen: wanneer kun je welke beslissing nemen en wanneer kun je overstappen naar een volgende oplossing? Dit gedachtengoed is ook uitgewerkt in het adaptieve deltamanagement zoals ontwikkeld met het Deltaprogramma (Dewulf & Termeer, 2015). In de beide onderzochte cases speelde adaptief deltamanagement nog geen rol van betekenis.

3 Leg vooruitziendheid vast in regels.

Regels kunnen publieke sectororganisaties stimuleren om duurzaamheid en transitiedelen te omarmen. Dat doen ze als ze bijvoorbeeld voorschrijven dat beslissingen moeten worden gekoppeld aan toekomstvisies, door te bepalen dat beleid eens in de zoveel tijd weer moet worden herzien, door betrouwbaarheidsnormen te bepalen, of door te bepalen dat het effect van maatregelen op duurzaamheid (zoals CO₂-reductie) daadwerkelijk wordt gemonitord. Regels vergroten de kans dat er een gewenste lange-termijncommitment is aan duurzaamheidsdoelen en hier niet zonder meer van wordt afgeweken.

4 Doelbewust spelen met geplande investeringen en investeringskansen.

Waterbeheerders kunnen strategisch 'spelen' met hun geplande investeringen in waterinfrastructuur om de gewaagde transitiedoelen te behalen en de bestaande en toekomstige functionaliteiten van het gehele watermanagementsysteem te verzekeren. Overheden wordt geadviseerd om een lange termijn investeringsplan te ontwikkelen, waarin alle voorziene investeringen in infrastructuur zijn opgenomen. Als tweede stap is het slim

om in kaart te brengen welke verplichtingen overheden zijn aangegaan met betrekking tot duurzaamheid en welke activiteiten er in de organisatie worden ontplooid om duurzaamheidsdoelen te behalen. Wanneer beslissingen over waterinfrastructuur worden voorbereid, moeten de duurzaamheidsdoelen en activiteiten worden geraadpleegd om te kijken of de investering hieraan kan bijdragen. Het kan ook zijn dat het zinnig is om bepaalde investeringen naar voren te halen en andere juist uit te stellen. Het moet mogelijk zijn voor waterbeheerders om af te wijken van een eerder gemaakt investeringsplan, om zo te kunnen reageren op kansen in de buitenwereld die zich voordoen. Investeringsplannen die bijdragen aan het bereiken van duurzaamheidsdoelen, bijvoorbeeld als er een initiatief is om te investeren in nieuwe zuiveringstechnieken. Deze aanbeveling helpt om het ingesleten patroon van doelbereiking in de organisaties positief te benutten.

5 Benoem organisatiescouts die veranderingen signaleren.

Tot slot is er een algemene aanbeveling die niet direct aansluit bij een van de mechanismen, maar wel helpt om de organisatie wendbaarheid te vergroten: het benoemen van organisatiescouts. Scouts kunnen worden aangewezen en de taak krijgen om specifiek in hun domein nieuwe kennis op te sporen en nieuwe initiatieven en ontwikkelingen te signaleren. Scouts moeten bijvoorbeeld worden ingezet om toekomstdoelen te formuleren, beleids- of investeringsplannen te herzien, toekomstscenario's te herzien en kansen te signaleren die bijdragen aan het bereiken van duurzaamheidstransities. Scouts kunnen worden gevraagd om bijvoorbeeld ieder kwartaal te rapporteren aan het politieke bestuur, zoals Gedeputeerde Staten of het College van Burgemeester & Wethouders. De rol van deze scouts kan worden samengevoegd met bestaande organisatirollen zoals beleidsadviesrollen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de aanbevelingen.

Conclusie

Dit artikel heeft in de inleiding twee vragen geformuleerd: in hoeverre besteden overheden in het waterdomein aandacht aan korte termijnproblemen en niet aan lange termijn problemen en transities wanneer ze investeren

Aanbeveling	Bijdrage aan het nemen van vooruitziende beslissingen	Bijdrage aan het vergroten van strategische wendbaarheid
1 Committeer aan een gewaagd lange termijn doel	Strategisch herframingmechanisme	<i>Strategie:</i> formuleer gewaagde lange termijn doelen <i>Wendbaarheid:</i> doelen laten ruimte om te ontdekken en manieren te vinden om doelen te realiseren
2 Ontwikkel scenario's	Risicomijdingsmechanisme	<i>Strategie:</i> denk na over de lange termijn, gebruik scenario's om beslissingen te onderbouwen <i>Wendbaarheid:</i> creëer bewustzijn van onzekerheden door scenario's te ontwikkelen, vergroot de paraatheid om met verrassingen om te gaan
3 Leg vooruitziendheid vast in regels	Regelnakingsmechanisme	<i>Strategie:</i> neem lange termijn doelen, normen en scenario's op in regels <i>Wendbaarheid:</i> neem vereisten voor aanpassing op in regels, zoals het herzien van beleidsplannen en monitoring
4 Speel bewust met investeringen	Doelbereikingsmechanisme	<i>Strategie:</i> creëer een portfolio voor geplande investeringen <i>Wendbaarheid:</i> speel met investeringen en nieuwe investeringskansen om de beste manier te vinden om systeemfuncties te garanderen en bij te dragen aan lange termijn doelen
5 Benoem organisatiescouts	Alle	Vooraf <i>wendbaarheid:</i> signaleer, beoordeel en reageer op veranderingen in de externe omgeving

Tabel 1. Overzicht van praktijkadviezen

in hun waterinfrastructuur; en wat verklaart dat overheden in het waterdomein vooruitziende beslissingen nemen, die bijdragen aan een duurzaam en toekomstbestendig Nederland?

Investeringen in infrastructuur bieden een belangrijke kans om bij te dragen aan transitie omdat er dan veel geld te besteden is en de infrastructuur een lange levensduur kent en daarmee bepalend is voor de toekomst. Kortgezegd signaleert het artikel – op basis van twee casestudies – dat het voor overheden niet eenvoudig is om bij investeringen in de vernieuwing van bestaande infrastructuur voldoende aandacht te hebben en aandacht vast te houden voor verduurzaming. Het artikel onthult vier mechanismen die helpen te verklaren waarom overheden meer of minder aandacht geven aan lange termijnproblemen (klimaatadaptatie, energietransitie) wanneer zij investeren in hun infrastructuur: strategisch herframingmechanisme, risicomijdingsmechanisme, regelnakingsmechanisme en doelbereikingsmechanisme. Om de mechanismes te benutten voor duurzaamheidstransities wordt overheden geadviseerd om scouts te benoemen voor het signaleren van veranderingen; om doelen, scenario's en regels op te stellen met oog op duurzaamheid; en om het investeringsportfolio te koppelen aan de duurzaamheidsdoelen die door de organisatie zelf, of van bovenaf, zijn geformuleerd om zo te bepalen welke en hoe een investering in waterinfrastructuur kan bijdragen aan verdere verduurzaming. Als vervolgstappen wil ik gaan kijken naar: (1) de interacties tussen investeringsbeslissingen van meerdere partijen (overheden en infrabeheerders zoals drinkwaterbedrijven en netbeheerders) rondom transitieopgaven (wie zet wanneer

welke stap en hoe kom je tot goede afstemming); (2) de rol van het Deltaprogramma bij vooruitziende besluiten van lagere overheden; en (3) positieve voorbeelden van vooruitziende besluiten in de praktijk. Ik nodig de lezer van harte uit hiervoor casusmateriaal aan te leveren.

Meer informatie

Dit artikel is gebaseerd op Wieke's promotieonderzoek en een van haar artikelen die eerder verscheen in het tijdschrift *Journal of Cleaner Production*. Het proefschrift van Wieke Pot is getiteld 'Deciding for tomorrow today: What makes governmental decisions about water infrastructure forward looking' (2020) en is vrij te downloaden via: <https://edepot.wur.nl/520563>. Ook Wieke's verdediging, inclusief haar lekenpraatje, is terug te kijken: <https://weblectures.wur.nl/P2G/Player/Player.aspx?id=b7BmT5>. Het artikel van Wieke Pot dat verscheen in het tijdschrift *Journal of Cleaner Production* (2020) heet: 'The governance challenge of implementing long-term sustainability objectives with present-day investment decisions'. Online beschikbaar via: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.124475>.

Erkenning

De resultaten van dit onderzoek zijn tot stand gekomen met behulp van het NWO New Delta project, projectnummer 869.15.012.

1 Waterbeheerplan 2016-2021, Waterschap Zuiderzeeland.

ABSTRACT

Grand sustainability challenges and international sustainability agreements require national and local governments to further incorporate sustainability as part of their present-day investments in infrastructure. This article aims to explain why it is difficult for governments to contribute to sustainability transitions with their present-day investment decisions. The results derive from two longitudinal case studies of the investment process in a Dutch water pumping station at Urk and a decision process about the new Amsterdam sea lock at IJmuiden and are based on primary documents, interviews, and observations of a tender procedure. The research reveals that risk avoidance, strategic reframing, goal satisfaction, and compliance can positively and/or negatively contribute to the realization of transition ambitions. The article calls for developing strategic agility and formulates five specific recommendations for governments to contribute efficiently and effectively to sustainability challenges and transitions.

Referenties

- Collins, J. C., & Porras, J. I. (1996). Building your company's vision. *Harvard Business Review*, 74(5), 65. Retrieved from <https://hbr.org/1996/09/building-your-companys-vision>
- Dewulf, A., & Termeer, C. J. A. M. (2015). Governing the future? The potential of adaptive delta management to contribute to governance capabilities for dealing with the wicked problem of climate change adaptation. *Journal of Water and Climate Change*, 6(4), 759–771. <https://doi.org/https://doi.org/10.2166/wcc.2015.117>
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York, NY: Longman. ■
- OECD. (2011). *International workshop "Strategic agility for strong societies and economies". Summary and issues for further debate*. Paris. Retrieved from [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/PGR\(2012\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/PGR(2012)1&docLanguage=En)
- Pot, W. D. (2020). *Deciding for tomorrow, today: What makes governmental decisions about water infrastructure forward looking?* (Dissertatie). Wageningen: Wageningen University.
- Pot, W. D., Dewulf, A., Biesbroek, G. R., Vlist, M. J. van der, & Termeer, C. J. A. M. (2018). What makes long-term investment decisions forward looking: A framework applied to the case of Amsterdam's new sea lock. *Technological Forecasting and Social Change*, 132(July 2018), 174–190. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.01.031>
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Teisman, G. R. (2000). Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration*, 78(4), 937–956. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00238>
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2007). *Managing the unexpected: assuring high performance in the age of complexity* (2nd Editio). San Francisco: Jossey-Bass. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199734610.013.0064> ■