

# SAMENWERKEN VOORBIJ DE POLDERREFLEX TRANSITIEMANAGEMENT VOOR WATERSCHAPPEN

*Gijs Diercks, Astrid Slegers\**

■ Klimaatverandering heeft een enorme impact op waterschappen. Hittestress, watertekort of juist pieken in neerslag vragen om klimaatadaptatie. Toenemende periodes van droogte en een zakkend grondwaterpeil vragen om een andere invulling van huidige landbouwactiviteiten en raken aan de landbouwtransitie. Daarnaast spelen waterschappen op zijn minst een faciliterende rol in het verduurzamen van de energievoorziening door het vergroenen van het eigen energieverbruik, het opwekken van duurzame energie uit oppervlaktewater, of het beschikbaar stellen van ruimte voor zonne- en windenergie. Ook bij het sluiten van kringlopen kunnen waterschappen een rol spelen door onder andere het terugwinnen van fosfaat of de inzet van bagger als bouw materiaal.

Een enerverende tijd voor waterschappen. Zij hebben een belangrijke rol te vervullen bij klimaatadaptatie, energietransitie, landbouwtransitie en de overgang naar een meer circulaire economie en kunnen dit vanuit hun unieke positie. Kennis en expertise van het bodemwatersysteem van het gebied is hierbij van cruciaal belang. Net als het lange termijn perspectief dat, meer dan bij andere overheidsorganen, leidend is voor vrijwel alle beslissingen die een waterschap maakt. Stuk voor stuk interessante thema's om vanuit transitieperspectief verder op in te zoomen, maar dat bewaren we voor een andere keer. Waar we het in dit stuk over willen hebben is een onderwerp waar binnen de waterschappen ook veel over wordt gepraat in relatie tot transitie management: samenwerking, met zowel andere overheden als maatschappelijke partners buiten de publieke sector.

Bijna iedereen lijkt het erover eens dat de transitieopgaves waar de waterschappen nu voor staan alleen maar kunnen worden geadresseerd vanuit betere samenwerking met haar omgeving. Zowel ter realisatie van de eigen opgave als ter borging van de waterbelangen in projecten van anderen. Vanuit het perspectief van transitie management gaan we dieper in op wat samenwerking in tijden van transitie precies behelst en op welke manier samenwerking transitie kan versnellen of juist vertragen. We sluiten af met een aantal waarschuwingen en aanbevelingen.

## Het nieuwe waterschap

Waterschappen werken al lange tijd vanuit een min of meer vaste lijst aan wettelijke taken, denk aan waterveiligheid, en het zorgdragen voor zowel de kwaliteit als kwantiteit van water in het eigen beheersgebied. Het waterschap is verantwoordelijk voor het voorkomen van wateroverlast en het beschikbaar stellen van schoon en voldoende water. Soms kunnen ook andere taken onder de verantwoordelijkheid van een waterschap vallen, zoals (vaar)wegenbeheer. Het beheer is taakgericht en doelmatig georganiseerd. Dit doet een waterschap door vanuit een duidelijk waterbeheerprogramma een planning te maken en te bewaken, deze resultaten te meten en voortgang te rapporteren, zodat verantwoording kan worden afgelegd en de doelmatigheid van de organisatie objectief kan worden vastgesteld. Het past bij een klassieke opvatting van bestuur waarbij zorgvuldig uitvoeren van beleid, het volgen van procedures en het borgen van rechtsgelijkheid en rechtmatigheid de boventoon voeren.

Het idee van taakgericht werken komt echter steeds meer onder druk te staan. Van der Steen et al. (2019) schetsen in een prikkelend essay de contouren van 'het nieuwe waterschap'. Waterproblematiek kan niet meer simpelweg worden opgelost door middel van een taakgerichte aanpak waar sec wordt gekeken naar kwaliteit of kwantiteit van water. De agenda wordt steeds

\* **Gijs Diercks**, onderzoeker/adviseur DRIFT; **Astrid Slegers**, adviseur Ambient.

Van	Naar
Doen wat is afgesproken en geregeld	Doen wat wordt gevraagd
Voorschrijven, uitrollen, in orde maken	Openstaan, uitnodigen, faciliteren
Plannen maken	Plannen van anderen mogelijk maken
Toetsen van plannen	Stimuleren van initiatieven
Toetsen op alle criteria	Wegen op meerwaarde
Gelijkheid, zekerheid, generieke benadering	Maatwerk, flexibiliteit
Nee, mits	Ja, tenzij

vaker bepaalt door maatschappelijke opgaven – en de urgente problemen die zij met zich meebrengen – zoals landbouw, woningbouw en klimaatadaptatie. Vanuit deze maatschappelijke opgaven moeten de kerntaken vervolgens een invulling krijgen. Zo kan het ook voorkomen dat bepaalde kerntaken niet meer volledig kunnen worden gegarandeerd. Door de hoeveelheid versteend oppervlak en toenemende pieken in de neerslag kan bijvoorbeeld wateroverlast niet altijd worden voorkomen, ondanks grote investeringen. In de huidige wereld zijn er dus grenzen aan het vermogen van het taakgerichte waterschap. Klimaatverandering leidt tot een wereld waarin waterschappen meer budget nodig hebben om tot minder zekerheid en minder absolute beheersing te komen. Dat is een ongemakkelijke boodschap. Waterschappen willen hun meerwaarde laten zien en ‘controle en beheersing’ uitstralen, maar ze moeten ook vertellen dat ondanks investeringen niet alles beheersbaar is. (Van der Steen et al., 2019).

Waterschappen willen zich daarom steeds vaker organiseren rondom maatschappelijke opgaven. Van der Steen et al. (2019) noemen er drie: agrarische acceleratie, voortdurende verstedelijking en kantelend klimaat. Daarnaast worden de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie ook vaak genoemd als opgaven waarbij het waterschap op zijn minst een accommoderende rol heeft, bijvoorbeeld bij aquathermie. Een belangrijk gevolg van het organiseren rondom maatschappelijke vraagstukken is dat waterschappen steeds meer het partnerschap moeten opzoeken met andere partijen. Dit zijn voor een deel andere overheden, zoals gemeenten en provincies, maar ook betreft het hier partijen uit de samenleving, zoals bedrijven, terreinbeheerders, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, verenigingen of groepen burgers.

De nadruk op samenwerking vraagt om een ander type sturing, meer naar buiten gericht, responsief aan en samenwerkend met de omgeving. Niet statisch uitvoeren van vooraf opgesteld beleid, maar reageren op initiatief. Niet zomaar procedures volgen met focus op bewaken rechten & plichten, maar partijen onbevangen ‘met lege handen’ ontmoeten en potentie herkennen. In de uitvoering gaat het dan niet over planning en

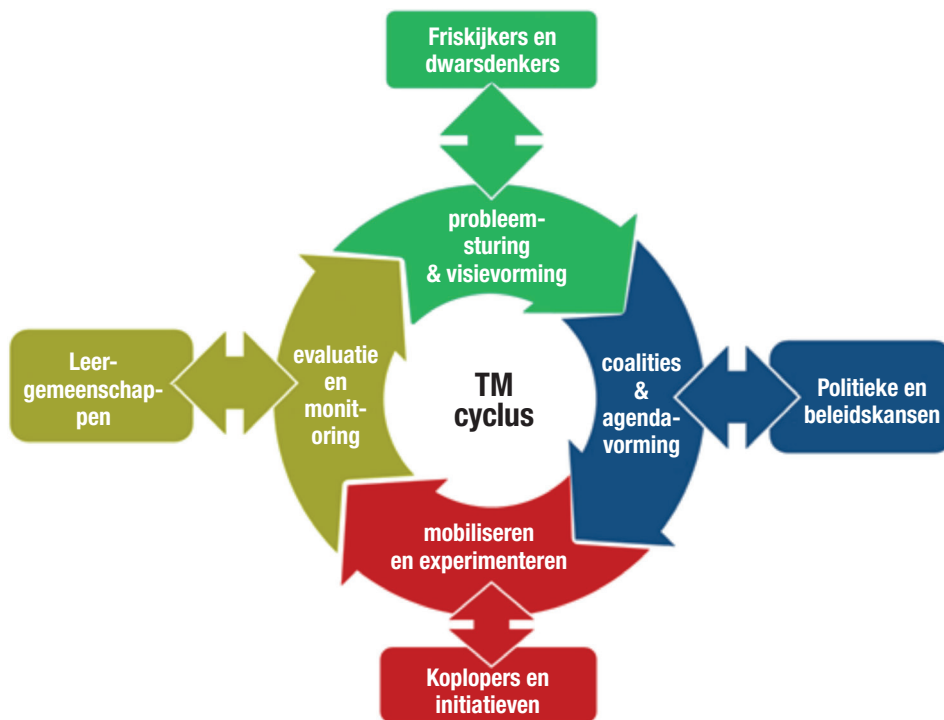
rapportages maken, monitoren en onderzoek uitvoeren, maar ook stakeholders benoemen, partijen opzoeken, dialoog initiëren, gesprek aangaan, platform opzetten en samenwerkingsovereenkomsten afsluiten. Het is niets minder dan een transitie van bestuur, een beweging die past binnen de visie van de omgevingswet, en kan worden getypeerd door een aantal typerende van → naar bewegingen. (zie tabel 2, op basis van Van Buren en Van der Steen, 2017 en Rotmans, 2018)

Samengevat is er sprake van een nieuw enthousiasmerend en mobiliserend discours binnen de wereld van de waterschappen. Door opgavengericht te werken vanuit de thema’s klimaatadaptatie, landbouw, energie en circulair ontstaat er een duidelijk gevoel van maatschappelijke meerwaarde. Samenwerking met anderen staat centraal in deze opnieuw gedefinieerde missie, waarbij waterschappen met hun expertise, lange termijn oriëntatie en middelen een belangrijke rol kunnen vervullen.

Samenwerken lijkt een *buzzword* geworden binnen water governance. Om logische redenen, waar we hier uitgebreid bij hebben stilgestaan, is er een drang naar buiten ontstaan en een zoektocht naar oplossingen via samenwerking met andere partijen. Maar samenwerking kent vele smaken en kleuren, die vanuit het oogpunt van transitie management belangrijke implicaties hebben voor de uitkomst. Hieronder staan we kort stil bij de basisprincipes van transitie management, om vervolgens verder in te zoomen op de implicaties hiervan voor samenwerking.

### Samenwerking vanuit transitieperspectief: geen tijd voor polderen

Transitiemanagement is een aanpak waarbij wetenschappelijke inzichten over transitie door middel van toegepast actieonderzoek worden vertaald naar praktische tools en instrumenten. Het is een innovatieve governance aanpak gebaseerd op de complexiteitstheorie, sociale theorie en inzichten uit bestuurskunde (Loorbach, 2009). Er is veel ervaring opgedaan met zowel het wetenschappelijk verder ontwikkelen van transitie management als het praktisch toepassen op diverse praktijkcasussen (Loorbach et al., 2017).



Afbeelding 1.  
Transitiemanagementcyclus.  
Roorda (2016). Bewerking  
van Loorbach (2009)

In essentie is transitiemanagement een participatieve sturingsaanpak voor complexe maatschappelijke opgaven, die uit de volgende stappen bestaat:

- Het structureren van het probleem en het creëren van een visie in een participatief proces
- Ontwikkeling van een transitieagenda, transitiepaden en experimenten met bredere coalities en netwerken
- Planning en uitvoering van transitie-experimenten en mobilisatie van bestaande transitienetwerken
- Monitoring, evaluatie en leren van transitie-experimenten, en met behulp van de conclusies de visie, agenda en coalities bijstellen.

Samenwerken met verschillende partijen is dus een centraal element in transitiemanagement. Participatie en co-creatie liggen in het hart van de methode. Maar het is wel een bijzondere vorm van samenwerking. Kernpunt hierbij is dat niet uitgaat van het verbeteren van het bestaande, maar gezamenlijk werken aan radicaal andere lange termijnvisie van een gewenste transitie." Niet de huidige situatie, maar de gewenste toekomst moet dan het uitgangspunt zijn voor samenwerking Van A naar B via B", zoals Martijn van der Steen et al. (2019) dit noemen. Voor samenwerking betekent dit dat niet het bestaande establishment en de gevestigde belangen ('het regime') het uitgangspunt zijn, maar innovatieve en veranderingsgezinde organisaties of individuen. Zij onderschrijven het belang of de urgentie van de gewenste transitie en opereren vanuit een wenkend toekomstperspectief dat min of meer autonoom staat van

de bestaande belangen. Deze organisaties of individuen binnen deze organisaties kunnen overigens wel onderdeel zijn van dit bestaande establishment en gevestigde belangen, bijvoorbeeld omdat het vernieuwers en koplopers zijn die binnen een meer traditionele omgeving weken zoals een gemeente, waterschap of bedrijf. Sterker nog, een zekere vertegenwoordiging vanuit het bestaande regime is ook noodzakelijk, bijvoorbeeld met het oog op de legitimiteit en financiering van het innovatieproces, maar het vormt nooit het uitgangspunt. Kortom, transitiemanagement vraagt niet om een evenredige vertegenwoordiging van bestaande belangen, maar om een kritische selectie van koplopers uit zowel niche als regime.

Dit is een fundamenteel inzicht wat indruist tegen de Nederlandse cultuur, waar samenwerking al snel vervalt tot polderen – een werkwoord dat nota bene is ontstaan in de context van het waterbeheer. Polderen gaat uit van een stakeholderbenadering, waarbij partijen die verschillende belangen vertegenwoordigen samenkomen, om gezamenlijk afspraken te maken. Maar de polder is hiermee een vertegenwoordiging van alle bestaande belangen, die niet snel de arena opent voor nieuwe meer radicale geluiden, maar deze juist gesloten houdt. Samenwerking in de polder is dus niet zozeer gericht op het binnenboord houden van de betrokkenen, maar vooral op het buitenboord houden of 'rustig houden' van de buitenwereld. Het zijn met name de grote en voor het systeem cruciale partijen die samenkomen om de koers voor een bepaald domein uit te zetten en daarover ook commitment aan te gaan. Partijen opereren hierbij vanuit welbegrepen eigen belang en verkiezen een coöperatieve strategie boven de onderlinge strijd. Dat betekent dat ze niet maximaal winnen, maar ook

nooit volledig verliezen. Ze onderkennen wellicht dat de wereld om hen heen aan het veranderen is, maar doen niet meer dan een beetje meestribbelen, zoals dat zo mooi heet (Smink, 2015).

Transities gaan juist niet uit van het behouden van de status quo, maar het bewegen naar een nieuw normaal. De polderaanpak is hierbij problematisch, aangezien dit zelden verder komt dan de laagst haalbare korte termijnstappen (Diercks et al., 2020). Transitie management neemt dan ook een ander uitgangspunt voor samenwerking: selectief, gericht op koplopers, kantelaars, slopers of verbinders die vanuit een gezamenlijke stip op de horizon echt werk willen maken van transities en onderkennen dat daar winnaars en verliezers bij horen. Iedereen mag meedoen, maar de bestemming staat niet meer ter discussie. Wanneer een waterschap vanuit samenwerking wil werken aan transitie, dan moet ze dit ter harte nemen.

## Aanbevelingen voor samenwerken in transities

We eindigen met een aantal lessen voor waterschappen om succesvol samen te werken aan de diverse transitieopgaves. Deze drie adviezen zijn eerste kaders van waaruit waterschappen aan de slag kunnen, zonder direct te vervallen tot de polderreflex.

### ■ Start een schaduwspoor voor (samen)werken vanuit de principes van transitie management.

(Samen)werken vanuit de principes van transitie management is voor een waterschap in meerdere opzichten moeizaam. Een waterschap is immers geen ‘innovatieve koploper’ maar per definitie onderdeel van regimes (bijvoorbeeld door wet- en regelgeving, gestolde normen en opvattingen, gedane investeringen en belastinginkomsten). Het implementeren van transitie management in de organisatie, en een nieuwe methode van samenwerken aan allerlei transitieopgaves vergt dus een bewuste keuze om dingen anders te doen. Het is dan ook zinnig om een ‘schaduwspoor’ te creëren, parallel aan het primaire beleidsspoor. Binnen dit nieuwe spoor kan ruimte worden gemaakt om systematisch te experimenteren met transitie management. Succesvolle experimenten kunnen worden opgeschaald

en overgeheveld naar het primair beleidsspoor. Hierdoor verandert het primair beleid stap voor stap, maar uiteindelijk op radicale wijze (Rotmans, 2017).

### ■ Wees ambitieus maar temper verwachtingen

Transities gaan over fundamentele veranderingen en het is goed dit transitieverhaal sterk aan te zetten. Het gaat niet over kleine stap-voor-stap verbeteringen en optimalisaties, maar om wezenlijk andere manieren van denken, organiseren en doen. Tegelijkertijd weten we dat transities langdurig zoek- en leerproces is. Veel zal ook mislukken. Accepteer dat slechts een klein deel van de transitieprojecten uiteindelijk zijn weg zal vinden naar de alledaagse praktijk. Maar weet dat over vijf à tien jaar de wél gelukke experimenten de ruggengraat van de organisatie gaan vormen. Transitie management is het schipperen tussen deze twee werkelijkheden: grote visies, kleine stappen.

### ■ Besef dat transitie management niet meteen voor iedereen is weggelegd

Ervaring leert dat werken aan transities verschillende reacties losmaakt binnen organisaties. Een aantal mensen zal hier energie van krijgen: transities zijn avontuurlijk en geven de ruimte om te pionieren, bijvoorbeeld door nieuwe netwerken maken en relaties leggen. Ook geeft werken aan transities de ruimte voor persoonlijke en inhoudelijke verdieping, de mogelijkheid nieuwe competenties te ontwikkelen, en een groot gevoel van maatschappelijke meerwaarde. Het zal niet moeilijk zijn deze mensen mee te krijgen in transitieprojecten. De uitdaging zal hier zijn om ervoor te zorgen dat zij niet in eerste instantie te veel hooi op de vork nemen en na loop van tijd gedesillusioneerd afhaken. Bij anderen zal werken aan transitie op weerstand stuiten. Het brengt verlies aan zekerheden en ‘oude kennis’, twijfel over eigen benodigde competenties en innovatief vermogen van de organisaties, waarbij mensen gemangeld kunnen raken tussen ambitieuze transitiedoelstellingen en de eigen kerntaken die vaak op een traditionele manier (‘key performance indicators’) worden afgerekend. Voor deze groep zal werken vanuit transitie management in eerste instantie niet zijn weggelegd, en zullen hooguit eerst voorzichtig een teen in het water voelen. Dit is niet erg. Zij hebben weer een rol te spelen wanneer leerervaringen doorstromen naar het primaire beleidsspoor.