

WATER GOVERNANCE

01/2021

FIT FOR THE FUTURE



REDACTIONEEL

ARTIKEL

KEES JAN DE VET e.a. TOEKOMST VAN HET
WATERSCHAP, WATERSCHAP VAN DE TOEKOMST

SANDER MEIJERINK DE PARADOX
VAN HET NEDERLANDSE WATERBEHEER

GERHARD VAN DEN TOP ADAPTATIE ALS
KERNKWALITEIT: WATERSCHAPPEN IN TRANSITIE

EVELIEN VAN DER KUIL e.a.
BELASTINGHERZIENING WATERSCHAPPEN

JULIA BEUTLER, MARK ZANDVOORT
ADAPTIEF PLANNEN VOOR EEN
ROBUUST WATERSYSTEEM

SUSANNE WUIJTS e.a.
BESTUURLIJKE PERSPECTIEVEN VOOR
EFFECTIEVER WATERKWALITEITSBEHEER

JITSKE VAN POPERING-VERKERK e.a.
REFLECTIE OP HET SUCCES
VAN STEDELIJKE KLIMAATADAPTATIE

JOOP VAN VLIET, ASTRID RUSSCHEN
KLIMAATVERANDERING
EN DE MENING VAN JONGEREN

INTERVIEW

PETER GLAS 'WERK OESO ONMISBAAR
VOOR GOEDE WATER GOVERNANCE'

MELANIE SCHULTZ VAN HAEGEN LANGE TERMIJN-
DENKEN VRAAGT OM BESTUURLIJKE DURF
JAN BOELHOUWER, PAUL VAN ERKELENS
ADVIESCOMMISSIE GEBORGDE ZETELS
JOS PETERS EN LOEK DE BONTH
TERUGBLIKKEN EN VOORUITKIJKEN IN DE
WATERSECTOR

CASE STUDY

JEROEN WAANDERS TOEZICHT IN DE 21e EEUW

SPRAAKWATER

LAURA BROMET DE WATERSCHAPPEN
VERDER DEMOCRATISEREN
FIKE VAN DER BURGHT IS AANPAK RAINPROOF
AMSTERDAM WEL ZO SUCCESVOL?
HERMEN SMIT BLOGT

BOEKEN

NANCY COULING, CAROLA HEIN
THE URBANISATION OF THE SEA

#IKLEESTHUIS

AANKONDIGINGEN

ISSN 2211-0224
E-ISSN 2211-0232

COLOFON

Hoofredacteur

Hans Schouffoer MPA

Redactie

Koen van Bezu MSc, TwynstraGudde
dr Marlou Blankesteijn, Vrije Universiteit Amsterdam
drs Gert Dekker, Ambient
ir Henno van Dokkum MSc, Hoogheemraadschap van Rijnland/ Universiteit van Amsterdam
dr Mike Duijn, Erasmus Universiteit
prof mr dr Herman Havekes, Unie van Waterschappen / Universiteit Utrecht
drs Annemieke Hendriks, Unie van Waterschappen
ir Rob Kreutz, Evides
ir Janine Leeuwis-Tolboom, Royal HaskoningDHV
ir Gerda Lenselink, Deltares
Jasper Luiten MSc, NWB Fonds
dr Wieke Pot, Wageningen Universiteit
mr Peter de Putter, Sterk Consulting

Redactiesecretaris

drs Haye Dijkstra, Ambient, 06 18 52 07 42
ir Sonja Kooiman, Ambient, 06 42 65 93 01,
wgijdschrift@stowa.nl

Fotografie:

Overname van foto's of andere afbeeldingen in dit tijdschrift is niet toegestaan zonder toestemming.

Vormgeving

Eric van den Berg
ericgvandenber@icloud.com

Auteursinstructie

www.water-governance.nl



Volg ons ook op Twitter @WGOVERNANCE



en ook LinkedIn <https://www.linkedin.com/company/water-governance-tijdschrift>

Uitgever

STOWA
Jet Gerssen
gerssen@stowa.nl
Postbus 2180
3800 CD Amersfoort

Bestellingen

Water Governance Tijdschrift kan worden gedownload via www.water-governance.nl. Hard-copy exemplaren zijn te bestellen via redactiesecretaris en/of uitgever.

© 2021 STOWA

Overname is alleen toegestaan met bronvermelding.

ISSN 2211-0224 • E-ISSN 2211-0232



Deze QR-code brengt u naar onze digitale kiosk met al onze eerder uitgebrachte edities.

INHOUDSOPGAVE

- 04 **REDACTIONEEL** – Fit for the future
– Hans Schouffoer
- 06 Toekomst van het waterschap, waterschap van de toekomst.
– Kees Jan de Vet, Martijn van der Steen, Jorgen Schram
- 18 **INTERVIEW** met Peter Glas – ‘Werk OESO onmisbaar voor goede Water Governance’
– Herman Havekes en Rob Uijterlinde
- 22 De paradox van het Nederlandse waterbeheer
– Sander Meijerink
- 28 Adaptatie als kernkwaliteit: waterschappen in transitie
– Gerhard van den Top
- 32 **INTERVIEW** met Melanie Schultz van Haegen
– Marlous Blankesteijn en Wieke Pot
- 36 belastingherziening waterschappen
– Evelien van der Kuil, Martien Aartsen en Arjan Loesink
- 41 **INTERVIEW** met Jan Boelhouwer en Paul van Erkelens
– Roel Valkman
- 46 Adaptief plannen voor een robuust watersysteem
– Julia Beutler, Mark Zandvoort
- 54 Bestuurlijke perspectieven voor effectiever waterkwaliteitsbeheer
– Susanne Wuijts, Peter Driessen, Marleen van Rijswijk
- 62 **CASE STUDY** – Toezicht in de 21e eeuw
– Jeroen Waanders
- 64 **SPRAAKWATER** – De waterschappen verder democratiseren
– Laura Bromet
- 66 **SPRAAKWATER** – Is aanpak Rainproof Amsterdam wel zo succesvol?
– Fike van der Burght
- 68 Reflectie op het succes van stedelijke klimaatadaptatie
– Jitske van Popering-Verkerk, Jannes Willems, Lucy van Eck, Daniël Goedbloed, John Jacobs
- 70 Klimaatverandering en de mening van jongeren
– Joop van Vliet, Astrid Russchen
- 72 Hermen Smit blogt – Wiens waterbewustzijn?
- 74 **TWEEGESPREK** – Terugblikken en vooruitkijken in de watersector
– Jos Peters en Loek de Bonth
- 78 **BOEKEN**
The Urbanisation of the Sea – Rutger de Graaf-van Dinther
Nederland, droogteland – Gerda Lenselink
Het landschap, de mensen – Hans Schouffoer
- 84 **AANKONDIGINGEN**

WATER GOVERNANCE 01/2021

FIT FOR THE FUTURE



10 JAAR WATERGOVERNANCE 2011 - 2021

VOLGEND NUMMER:

02/2021 **THEMA: 'SOCIALE INCLUSIVITEIT WATERBEHEER'**

Uw bijdragen – ook over andere onderwerpen –
kunt u uiterlijk vrijdag 18 juni 2021 indienen
bij de redactie, wgtijdschrift@stowa.nl

REDACTIONEEL

FIT FOR THE FUTURE

■ Dit jaar viert het Water Governance tijdschrift zijn 10 jarig bestaan. Zo rond 2010 kwam een groepje enthousiaste waterprofessionals bij elkaar met de gedachte om in een tijdschrift ideeën uit te wisselen over water governance.

Het was ongeveer in dezelfde tijd dat het Water Governance Centre op stoom kwam en de tijd dat voor waterbeheerders in Nederland en op het internationale toneel veel spannende zaken speelden. Het oplossen van de problemen met de rivierafvoer en het veiliger maken van onze en internationale delta's waren in volle uitvoering. Water governance met forse impact in de samenleving dus! We spreken ook over de tijd van de kredietcrisis waarin ook het waterbeheer onderwerp werd van een maatschappelijke discussie over efficiëntie, doelmatigheid en de legitimiteit.

In dit nummer van Water Governance staan we stil bij de vraag of het waterbeheer klaar is voor het volgende decennium. Wij kijken wat de afgelopen jaren deden met ons waterbewustzijn en kijken ook of het waterbeheer klaar is voor de opgaven van de toekomst. Zijn we 'Fit for the future'?

Alweer 10 jaar biedt het Water Governance tijdschrift het bedoelde platform aan mensen die zich bezighouden met waterbeheer, good governance of het onderzoek daarnaar. De schrijvers houden ons met hun bijdragen bedoeld of onbedoeld een spiegel voor en brengen de lezers op nieuwe gedachten. De uitwisseling van ideeën brengt ons verder op onze zoektocht naar good governance. Doordat we leren van elkaars ervaringen kunnen klippen en ravijnen 'omzeilen' en vinden we met hulp van kennis en intuïtie nieuwe paden waarvan we het bestaan alleen maar konden vermoeden.

Het enthousiasme van de oorspronkelijke oprichters is in de loop van een decennium uitgegroeid tot de huidige redactie én een grote groep lezers. Daar zijn we best een beetje trots op en we kijken dan ook uit naar het vervolg. Ik wil graag alle auteurs die een bijdrage leverden aan dit jubileumnummer én alle voorgaande nummers bedanken, net als de redactie die de auteurs iedere keer weer in een omslag bij elkaar brengt! Natuurlijk wens ik alle lezers namens de redactie veel inspiratie en leesplezier.

[Hans Schouffoer](#)

P.S. Als we een stukje van uw tijd mogen vragen:
vult u voor ons het lezersonderzoek (zie pagina 5) in? Veel dank! ■



LEZERSONDERZOEK

Beste lezer, in deze jubileumeditie, waarin we 10 jaar *Water Governance* tijdschrift vieren, kijken we graag terug én vooruit. Wij zijn erg benieuwd naar de mening van onze lezers. Hoe ervaart u het tijdschrift? Daarom organiseren we een *lezersonderzoek*.

Met de resultaten gaan we aan de slag om *Water Governance* nog beter en lezenswaardiger te maken. Doet u mee aan ons lezersonderzoek? U helpt ons er enorm mee. [Ga hier naar het lezersonderzoek](#) of scan de QR-code en vul de vragenlijst in. Alvast hartelijk dank voor uw tijd!



TOEKOMST VAN HET WATERSCHAP, WATERSCHAP VAN DE TOEKOMST

Kees Jan de Vet, Martijn van der Steen, Jorgen Schram*

■ Zeven jaar geleden, op 17 maart 2014, publiceerde de OECD (*the Organization for Economic Co-operation and Development*) het rapport ‘*Water governance in the Netherlands: Fit for the future?*’,¹ waarin het Nederlands waterbeleid indringend tegen het licht werd gehouden. Centraal in de studie stond de vraag naar de toekomstbestendigheid van het Nederlands waterbeleid. Dat was een spannende vraag, die de jarenlange discussie over de kwaliteit van samenwerken tussen centrale en decentrale overheden en de permanente discussie over de toekomst van de Nederlandse waterschappen op scherp zette.

Het rapport was in zowel de conclusies als de aanbevelingen behoorlijk positief. De OECD onderstreepte in het bijzonder de jarenlange uitstekende staat van dienst van het Nederlandse waterbeheer. Het is een systeem waardoor we in Nederland droge voeten houden, een sterke economie en een robuuste watersector ontwikkelen. Nederland werd door de OECD als wereldwijde pionier op dit gebied geprezen. Nederland weet als geen ander overstromingsrisico's te beheersen, land terug te winnen van zee en tegen relatief lage kosten te zorgen voor waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Ook was de OECD lovend over de organisatie van het waterbeheer in Nederland, met de positie van de waterschappen als belangrijke factor voor het relatieve succes. De OECD had ook enkele kritische noten, met name op het gebied van waterkwaliteit. Zo werd gesteld dat Nederland een laag ambitieniveau heeft ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn Water-normen. Ondanks dat de laatste jaren de waterkwaliteit substantieel was verbeterd, zag de OECD de voortgang stagneren met betrekking

tot stikstof, fosfor en pesticiden en het herstel van de natuurlijke dynamiek. Desondanks is de hoofdboodschap van het rapport positief: Nederland is ‘fit for the future’.

Een nadere bestudering van het rapport laat echter ook zien dat de complimenten van de OECD niet gaan over ‘fit for the future’ maar over ‘fit for the present’. Kan het Nederlands waterbeleid de uitdagingen aan die op dit moment voorliggen en die we nu ook al kennen; de uitdagingen die op termijn op de watersector in Nederland en de wereld afkomen zijn van een andere orde. Grote vraagstukken zoals klimaatverandering, demografische veranderingen en regionale ontwikkeling dienen zich aan. Het zijn fundamentele veranderingen met grote lange termijn gevolgen, die zich in rap tempo voltrekken. De zeespiegel stijgt, droogte neemt toe en weersextremen komen steeds vaker voor.

Het OECD-rapport ‘van toen’ is nu onverminderd actueel. Niet zozeer vanwege de antwoorden van toen, maar vooral

* drs. **C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet** is dijkgraaf van het Waterschap Brabantse Delta en raadslid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob); prof. dr. **M.A. (Martijn) van der Steen** is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en directeur van de NSOB Denktank. Naast zijn functie bij de NSOB is hij bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst bij de Erasmus Universiteit Rotterdam; drs. **J.M. (Jorgen) Schram** is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en buitenpromovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op onderzoek dat de NSOB eerder uitvoerde in opdracht van de Noord-Brabantse Waterschapsbond. Aan dat onderzoek werkten ook Joks Jansen, Corniel van Leeuwen, Piera Fehres en Myrthe van Delden mee. Wij zijn ook voor deze bijdrage schatplichtig aan hun werk. Zie voor het eerdere werk: Van der Steen, M., Janssen, J., Leeuwen, C. van, Schram, J., Delden, M. van & P. Fehres (2020), *Het Nieuwste Waterschap. Van A naar B, via B*. Den Haag: NSOB.

vanwege de vraag die werd gesteld: is het systeem fit for the future? Dat is een vraag die met de inzichten van toen werd beantwoord, maar met de inzichten van nu mogelijk tot andere antwoorden leidt. Nu we meer weten over de uitdagingen waarvoor we staan, het systeem zelf ook is veranderd, en we kunnen reflecteren hoe de uitdagingen en het vermogen van het systeem zich tot elkaar verhouden. Is de Nederlandse watersector voldoende op een turbulente toekomst voorbereid? Zijn we nog steeds 'fit for the future', of is een inhaalslag of misschien wel perspectiefwisseling gevraagd? Dat is een vraag die met het oog op de kabinetsformatie temeer relevant en actueel is.

Om deze vraag goed te beantwoorden kijken we in deze bijdrage vooruit naar wat wij 'kiemen van de toekomst' noemen. We kunnen de toekomst niet voorspellen, maar wel in de huidige praktijk signalen ontdekken en patronen blootleggen die inzicht geven in de toekomst van de watersector. Hoe zien de uitdagingen eruit en welke beweging zien we in de sector zelf, in het vermogen om met die uitdagingen om te gaan? De vervolgvraag is dan wat die blik in de toekomst betekent voor het handelen in het hier en nu. Kunnen we op basis van de opgehaalde signalen iets zeggen over wat er nu, de komende tijd en op langere termijn nodig is om de vraagstukken die voorliggen én eraan komen adequaat aan te pakken?

Sensemaking: oog voor signalen

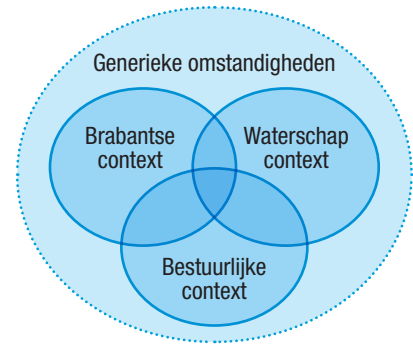
De toekomst is niet te voorspellen. Toekomstverkenning is daarom altijd een combinatie van feit en fictie; van objectieve gegevens, maar ook van creativiteit, duiding en interpretatie.² Zo'n toekomstverkenning biedt nooit zekerheid, maar kan wel helpen om te handelen. Hoe dat 'helpen' precies werkt, illustreren we aan de hand van een voorbeeld van de organisatiewetenschapper Karl Weick. Hij vertelt in zijn boek "*Sensemaking in Organizations*" over een groep Oostenrijkse militairen die tijdens de Eerste Wereldoorlog verdwaalt in de bergen.³ Uiteindelijk vindt een van de militairen een kaart. De groep verzamelt zich rond de kaart en de mannen proberen angstvallig hun positie te bepalen. Met de kaart in de hand observeren ze het terrein en ontdekken ze patronen in de omgeving, die plaatsbepaling op de kaart mogelijk maken. Uiteindelijk

stippelen ze op de kaart een route uit die moet leiden tot een uitweg, zo weten de militairen uiteindelijk weer in de bewoonde wereld terecht te komen. Bij terugkomst in het dorp blijkt de kaart echter niet de kaart van het gebied of gebergte te zijn. De organisatiekundige moraal van het verhaal is volgens Weick dat de kaart de militairen helpt om te doen wat hen werkelijk redding brengt: *sensemaking*, betekenisgeving. Ze vinden een weg uit de onzekerheid, niet door de kaart te volgen, maar door *via de kaart* gezamenlijk goed om zich heen te kijken en een eigen route te bepalen. Zo kan de groep in een onbekende omgeving toch de weg vinden.

Om de eigen weg te vinden in onzekerheid zijn drie samenhangende stappen nodig; *signaleren*, *interpreteren* en *organiseren*.⁴ Bij signaleren gaat het om de vraag welke ontwikkelingen, bewegingen, trends en patronen zich op de termijn van tien jaar voordoen. Wat is nu al te zien van wat mogelijk op een termijn van tien jaar de agenda zou kunnen gaan bepalen. Daarbij is het de kunst om niet alleen op te sommen wat nu al gebeurt, maar om te zoeken naar kiemen van mogelijke discontinuïteit. Dus niet alleen de toekomst als een verlengstuk van het heden beschouwen, maar ook zoeken naar signalen van bewegingen die er nu nog amper zijn wel groot zouden kunnen worden.

Dat geldt ook voor het interpreteren van de opgehaalde signalen. Wat is de mogelijke betekenis van de signalen? Van welke bredere beweging zijn dit mogelijke kiemen en wat betekent die beweging? Welke kant zou het vanuit deze vroege signalen op kunnen bewegen? Ook hier geldt dat het de kunst is om niet zomaar te denken vanuit het bestaande, maar om betekenissen te benoemen voorbij de huidige patronen.

Als laatste stap is het dan nodig om de signalen en mogelijke betekenissen te vertalen naar acties in het heden. Dat kan een aantal gerichte stappen betekenen om alvast voor te sorteren op een mogelijke toekomst. Maar het kan ook gaan om het bewust inrichten van capaciteit om beter voorbereid te zijn op het onbekende. Of om dat onbekende zelfs bewust verder op te zoeken, door radicaal te experimenteren en de onzekere toekomst gericht te verkennen. In deze laatste stap gaat



Afbeelding 1:
Een verkenning in drie luiken:
Brabant, waterschappen, bestuurlijk

het om het vinden van strategieën om met onzekerheid om te gaan.

Scherper zicht op de toekomst kan helpen om nu al stappen te zetten of voorzieningen te treffen die de organisatie of het systeem beter in staat stellen om met de mogelijke toekomst om te gaan. Door scherper inzicht in de mogelijke toekomst is gerichte voorbereiding mogelijk. Dat is in de analogie met Weick het verschil tussen de kaart en het *vermogen om te kijken*.⁵ Strategie gaat niet om het lezen van de kaart, maar om het vermogen om gezamenlijk betekenis te geven aan onzekerheid en op basis daarvan gericht te handelen.⁶ Met gebruik van de kennis en informatie die beschikbaar is, maar ook vanuit het besef dat de toekomst anders zal lopen dan gedacht.⁷

Kiemen van de toekomst: signalen uit de praktijk van water, bestuur en Brabant

In 2020 bestond de Brabantse Waterschapsbond 90 jaar. Voor hun 90-jarige verjaardag kozen de besturen van de waterschappen in de Brabantse Waterschapsbond ervoor om te jubileren door vooruit te zien.⁸ Om het verleden recht te doen, keken zij naar de toekomst en probeerden ze de vraag te beantwoorden welk waterschap nodig is als we tien jaar vooruitkijken; en wat de waterschappen *nu* kunnen en moeten doen om dat *in de toekomst* te bereiken? Wat zijn de trends en patronen, waar bewegen ze heen, welke kiemen dienen zich aan, en wat zou dat alles kunnen betekenen voor Brabantse waterschappen en hun omgeving? Wat kunnen we doen om samen met de omgeving ecosystemen te bouwen die te midden van die toekomstige omstandigheden kunnen overleven en excelleren?

Om die vraag te beantwoorden hebben onderzoekers van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onderzoek gedaan wat resulteerde in een rapport getiteld 'Het Nieuwste Waterschap'.⁹ In het onderzoek maken de onderzoekers onderscheid in ontwikkelingen in drie contexten; (1) ontwikkelingen in het openbaar bestuur, (2) in de watersector en (3) in de regio Noord-Brabant.

Iedere context vormt een *luik* om naar de toekomst te kijken en geeft een ander beeld bij de uitdagingen die op de waterschappen afkomen. De luiken kunnen afzonderlijk maar ook in samenhang worden gezien. Ontwikkelingen in de ene context zijn van invloed op ontwikkelingen in de andere context. De luiken 'openbaar bestuur' en 'waterschapsector' zijn generiek van aard; de ontwikkelingen daar spelen voor alle waterschappen in Nederland. Het luik over de 'regio Noord-Brabant' is meer specifiek; we presenteren dat hier niet als representatief luik voor alle waterschappen, maar als voorbeeld en als uitdaging voor andere waterschappen om hun eigen regionale beeld te vormen. Juist voor waterschappen is dat van belang, omdat het een territoriaal georganiseerde bestuurslaag is: wat speelt in de regio Noord-Brabant kan voor een waterschap in Limburg, Friesland of Flevoland heel anders zijn.

Signalen in het openbaar bestuur: opgavegericht werken en netwerkverbanden, maar ook politisering en alternatieve overtuigingen

Het eerste luik dat we bekijken is dat van het openbaar bestuur en de ontwikkelingen die aldaar direct dan wel indirect relevant zijn voor de waterschappen. De bewegingen die we hier zien wijzen niet één kant op. Trends kunnen verschillende uitkomsten hebben en in verschillende snelheden bewegen. Maar belangrijker nog, ze wijzen niet één richting op maar bewegen naar grotere variëteit. Als we de trends bij elkaar nemen dan komen we uit op een paradoxaal geheel van gelijktijdige maar tegenstrijdige bewegingen.

Aan de ene kant zijn er patronen die ervoor zorgen dat een pragmatische opgavegerichte manier van werken aan maatschappelijke kwesties méér gebeurt en gemakkelijker gaat. Via dit richtinggevende principe werken verschillende overheden samen als één overheid aan maatschappelijke vraagstukken. Niet als één organisatie, maar als vloeibare samenwerking tussen verschillende organisaties die zich rondom het vraagstuk groeperen. Werken als één overheid gaat niet over het omlijnen van de ene overheid of het bouwen van een nieuw instituut, maar om het vloeibaar

maken van de grenzen tussen instituties.¹⁰ Hier heeft een paradigmaverschuiving plaatsgevonden van 'je gaat erover of niet', naar 'je draagt bij of niet'.

Dat klinkt vanzelfsprekend; wie kan bijdragen heeft een plaats; waarom ook niet? Toch verandert er met de toenemende variëteit iets wezenlijks in de samenwerking. De overheid is dan niet de organiserende partij, maar vaak de volgende partij. De partij die meedoet, in plaats van de partij die het initiatief heeft en neemt. De overheid is binnen de samenwerking ook lang niet altijd meer de partij die de normen stelt of die de onderlinge mores, regels en prioriteiten bepaalt, maar staat als één van de deelnemende partijen naast de anderen. Het organiseren vanuit maatschappelijke vraagstukken gaat dus verder dan 'slechts' het werken als één overheid. Het gaat ook om het werken in gevarieerde netwerken waarin de overheid één van de partijen is en daarmee ook zijn eigen normen en repertoire deels in dienst moet stellen van anderen en het in overeenstemming met anderen zal moeten zien te brengen. Eén overheid is zodoende maar het halve verhaal; de werkelijke onderliggende trend is een beweging naar het werken aan maatschappelijke opgaven in netwerken; het gaat om overheden die als één overheid samenwerken in rond opgaven te vormen gevarieerde maatschappelijke netwerken.

We zien dat de regio daarvoor steeds meer het passende schaalniveau is en dat partijen zich op regionaal niveau goed en gemakkelijk weten te organiseren. Het werken en organiseren vanuit de opgave maakt dat niet meer de eigen thematische of functionele indeling leidend is, maar dat de maat en aard van de opgave bepalend is voor de schaal waarop een vraagstuk wordt aangepakt. Vraagstukken hebben doorgaans een fysieke plaats van handelen; ze spelen ergens. Vraagstukken hebben een geografische plaats, die in lijn met de voorgaande bewegingen ook de logische maat en schaal voor het handelen gaat vormen. Dat is de drijvende kracht achter het patroon van regionalisering. Niet zozeer de bestuurslagen of de eerder afgesproken schaal van samenwerking is leidend, maar in regionale verbanden weten partijen elkaar steeds makkelijker te vinden. Zo ontstaan regionale verbanden, waarin partijen samen optrekken om

vraagstukken aan te pakken. Daarbij gebeurt het ook vaak dat ze vraagstukken met elkaar verknopen en dat brede regionale agenda's ontstaan van waaruit inspanningen tot stand komen en coördinatie plaatsvindt.¹¹

Dat gebeurt in de context van een actieve en energieke samenleving, waarin burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zich profileren als participanten in de aanpak van opgaven. Min of meer synchroon met deze ontwikkeling zien we een beweging in de houding en het handelen van individuele burgers. In de voorgaande delen ging het vaak over de samenwerking tussen organisaties of verbanden. Maar ook bij individuen zien we verandering. Zo is er een krachtige beweging van actief burgerschap en 'doe-het-zelven' in het publieke domein. Dit speelt in alle denkbare domeinen, maar de rode draad achter dergelijke initiatieven is steeds hetzelfde. Individuele burgers trekken er zelf op uit om in het publieke domein iets te realiseren wat ze zelf van belang vinden. Ze doen dat niet zozeer voor het eigen private belang, maar kiezen ook niet vanzelfsprekend de weg van het collectief voor het handelen – hoewel groepen burgers wel als zodanig zouden kunnen worden beschouwd. Ze trekken er zelf op uit en interveniëren zelf in de publieke ruimte.¹²

Digitalisering en toepassingen van nieuwe technologie maken dat ook mogelijk. Dit wordt ook wel *citizen science* genoemd; mensen kunnen dankzij scherp gedaalde prijzen van technologie-toepassingen tegenwoordig heel eenvoudig online meetapparatuur aanschaffen en daarmee eigen metingen over condities verrichten. Via internet kunnen ze zich bovendien eenvoudig en goedkoop organiseren, informatie uitwisselen of groeperen. Zo bouwen burgers eigen kennisposities op, ontwikkelen ze eigen expertise, of kunnen ze eenvoudig gebruik maken van de kennis en expertise van anderen. Het heeft er toe geleid dat overheden in toenemende mate een publiek ontmoeten dat inhoudelijk wil meedenken alvorens steun aan een oplossing – of probleemdefinitie – verleent. Het gezag van de waterschappen is niet langer een gegeven: niet omdat ze geen goed werk leveren, maar omdat andere bronnen en vormen van maatschappelijk gezag en initiatief ontstaan. Zo dienen tal van nieuwe arrangementen voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken zich aan. Waterschappen zijn goed gepositioneerd

om in deze veranderende context te opereren. Ze hebben veel te bieden en lijken vooralsnog goed in staat om in pragmatische regionale allianties te werken aan maatschappelijke opgaven. Zo investeren zeven waterschappen en de Unie van Waterschappen samen met Stichting Natuur en Milieu en de ASN Bank in het citizen science project 'Vang de watermonsters' met als doel burgers te mobiliseren om de waterkwaliteit van de kleine water in kaart te brengen.¹³

Gelijktijdig zien we ook tegengestelde bewegingen. Daarin neemt de bereidheid om mee te doen in allianties juist af en zien we toenemend kritisch consumentisme, waarbij de eisen aan de overheid steeds verder toenemen, terwijl de tolerantie voor kosten en fouten afneemt. De politisering van waterschappen is deels ook een uitdrukking daarvan; partijen worden actiever in het bestuur van waterschappen, vanuit een behoefte dwingender te zijn in de prioriteiten – en de begrenzing – van wat het waterschap doet. Binnen de waterschappen heeft deze generieke trend van politisering een heel specifieke uitwerking. De waterschappen zijn een democratisch bestuur, maar lange tijd voltrok de vertegenwoordiging zich relatief technisch en 'gedepolitiseerd'. Met lijsten of partijen die zich rondom de traditionele wateropgave vertegenwoordigden en die vanuit die belangen vervolgens een op consensus gericht politiek proces aangingen. Inmiddels worden de verkiezingen en ook het politieke proces dat daarop volgt meer 'normaal' – in de zin van gelijkend op andere vertegenwoordigende organen. Dus meer partijen, die dwars snijden door de bestaande in partijen gestolde gevestigde belangen.

Dat leidt ook tot meer 'normale' processen van collegevorming en politieke agendavorming, waarbij politieke steun en haalbaarheid aan belang toenemen en technisch-inhoudelijke argumenten minder dominant zijn. Sommigen zullen daarbij zeggen dat waterschappen eindelijk werkelijk democratiseren, anderen zullen vinden dat hiermee de functionele oriëntatie van het waterschapsbestuur ten onder gaat aan politiek spel. Los van de normatieve duiding is allebei in zekere mate waar; de kracht van de waterschappen is dat het een bestuur is, gekozen, representatief en hoewel functioneel nooit technocratisch. Waterschappen zijn daarom altijd van de samenleving. Politisering intensificeert dat en zorgt voor

meer bekendheid met het waterschap en meer gevoel eigenaarschap en betrokkenheid.

Maar ook de zorgen zijn reëel. De kracht van het waterschap was ook dat er relatief stabiel bestuur was, met een stabiele vertegenwoordiging van de verschillende uiteenlopende belangen, dat via een sterk technisch-inhoudelijke oriëntatie kwam tot voor betrokkenen optimale oplossingen. Politisering slaat de basis onder die werkvorm weg, doordat nieuwe partijen toetreden, andere zetelverdelingen ontstaan, stabiele verhoudingen verstoord raken en politiek de verschillen zoekt. Dat kan leiden tot een waterschapsbestuur dat meer 'leeft', maar dat minder weet te leveren. Dat is temeer spannend, omdat niet alleen de politieke constellatie destabiliseert, maar ook de agenda zelf sterk in beweging is. Dat vereist naast politiek debat over de beste oplossing ook intens debat over wat de vraagstukken zijn. Een zich nieuw vormende agenda moet worden 'gevonden' in een destabiliserend politiek landschap, waar in ieder geval een aantal politieke spelregels en patronen niet meer van toepassing zijn.

Dat kan dus evengoed een kracht zijn voor minder integraal, minder maatschappelijk en minder opgabegericht werken vanuit het waterschap. Daar hoort ook bij dat de expertise en kennis van de waterschappen minder voor lief wordt genomen en dat alternatieve overtuigingen, of realiteiten, meer en meer gaan concurreren met de kennis en expertise van de waterschappen. Het gezag van het handelen van het waterschap neemt dan eerder af dan toe en pogingen om vanuit de traditionele positie van kennis en expertise dat gezag te herwinnen zijn dan bij voorbaat gedoemd te mislukken.

Dat betekent dat voor sommige onderwerpen voor de Brabantse waterschappen zal gelden dat ze veel meer en systematisch samenwerking met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke partners vereisen. Een voorbeeld daarvan is de energietransitie, wat niet tot de traditionele kerntaken van de waterschappen behoort maar waar de waterschappen wel een duidelijke rol in nemen, bijvoorbeeld bij de Regionale Energie Strategieën (RES'sen). Maar ook thema's waar de waterschappen wel traditioneel voor aan de lat staan, zoals waterschaarste als gevolg van droogte, vergen samenwerking met andere

partijen omdat het eigen instrumentarium – denk aan onttrekkings- of captatieverboden – ontoereikend is. Voor andere onderwerpen zal tegelijkertijd gelden dat ze juist vereisen dat het waterschap zelf, deskundig en vaardig, zijn eigen taak eigenstandig blijft uitvoeren.

Signalen in de waterschapsector: inzet op klimaatverandering en technologische innovatie, maar ook discussies over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Het tweede luik waar signalen te vinden zijn is die van de waterschapwereld zelf, noem het de machinekamer van deze bestuurslaag. De ontwikkelingen die zich op dit vlak voordoen staan het dichtst bij het dagelijks werk van de waterschappen en zullen voor betrokkenen ook het meest herkenbaar zijn.

Meest in het oog springt de klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de waterschappen. Het klimaat in Nederland kent toenemende weersextremen: het is té droog of het is té nat. Voor het waterschap ligt nu maar ook in de toekomst een belangrijke opgave.¹⁴ De droogte om en nabij de hoge zandgronden in Oost-Brabant in 2018, 2019 en 2020 leidde tot de vraag of en hoe de zoetwatervoorziening voor maatschappelijke functies voor de toekomst kan worden geborgd en wat daarin de rol is van de waterschappen. Betekent waterkwantiteitsbeheer ook dat het waterschap moet zorgen voor zoet water voor agrariërs, zelfs het watersysteem anders moet gaan inrichten, of heeft het waterschap alleen een faciliterende rol? Of leidt de nieuwe waterschaarste tot een geheel ander speelveld waarbij water een hogere prijs krijgt en wellicht ook door private partijen wordt beconcurrerd? En hoe ver moet het waterschap gaan als het gaat om beschermde dieren- en plantensoorten bij dergelijke calamiteiten?

Klimaatverandering uit zich ook in een teveel aan water. In sommige perioden moet het waterschap alles op alles zetten om droge voeten te garanderen. We zien steeds vaker grote piekbuien optreden, waarbij in korte tijd zeer veel neerslag valt. Van verhoogde zomerpeilen moet in zeer korte tijd worden geschakeld naar een

hogere waterafvoer in sloten, watergangen en boezems. Overstorten worden in die situatie vaker aangezet wat soms weer leidt tot problemen met de kwaliteit van het oppervlaktewater. Het is door de hoeveelheid versteend oppervlak ook niet altijd mogelijk wateroverlast te voorkomen. Dit vraagt om grote investeringen van gemeenten en waterschappen, zonder dat daarmee overlast volledig kan worden uitgesloten.

Daarnaast leidt klimaatverandering tot ecologische veranderingen die het waterschap zal merken. Door perioden van droogte kan verzilting optreden.¹⁵ Bepaalde plantensoorten kunnen hierdoor verdwijnen. Door de hogere temperaturen (van o.a. oppervlaktewater) neemt de biodiversiteit af en vestigen exoten zich. Deze exoten hebben een wisselend effect op het ecosysteem. Waar de quaggamossel (Volkerak-Zoommeer en Binnenschelde) juist helpt om blauwalg te voorkomen, hebben andere planten- en diersoorten juist weer een negatief effect op waterkwaliteit en biodiversiteit. Dat zijn veranderingen waar het waterschap de komende jaren in wisselende intensiteit op in moet spelen, waarbij vooraf niet goed te voorzien is wat de ontwikkelingen én de gevolgen daarvan zullen zijn. En waarbij de grenzen van waar het waterschap voor staat (en gaat) ter discussie komen te staan, bijvoorbeeld in de zorg (en/of verantwoordelijkheid) van het waterschap voor biodiversiteit en gezonde ecosystemen. Maakt die kwaliteit deel uit van de taak van waterschappen en hoe ver reikt die taak en verantwoordelijkheid dan?

Een andere generieke ontwikkeling waar alle waterschappen mee te maken hebben is de energietransitie. Nederland staat aan de vooravond van een enorme verandering. In 2050 moet er, conform het klimaatakkoord van Parijs, 95% CO₂ worden gereduceerd ten opzichte van 1990. Een enorme opgave voor Nederland, zowel voor burgers, bedrijven als overheden. Het betekent dat de energievraag (en dus ook de CO₂ uitstoot) van burgers, bedrijven en overheden stevig zal moeten worden verminderd. Dat kan met allerlei energiebesparende maatregelen, maar zal ook moeten worden gedaan door allerlei bedrijfsprocessen anders in te richten. Zo bezien zal het voldoen aan de vereisten en standaarden van de

energietransitie betekenis hebben voor bouwwerken, installaties en werkstromen van de waterschappen. Overigens nemen de waterschappen hier al stevig het voortouw in, wat ook blijkt uit de uitgesproken ambitie om als waterschappen in 2025 volledig energieneutraal te zijn.¹⁶

De energietransitie biedt voor waterschappen ook allerlei kansen. In de eerste plaats door bij te dragen aan klimaatadaptatie. Het waterschap kan in de groenblauwe structuren die zij beheert bijdragen aan het tegengaan van de gevolgen van klimaatverandering. Een activiteit waar het waterschap vanuit haar eigen verantwoordelijkheden de laatste jaren al erg druk mee is. Nieuw is wel dat gemeenten, private en maatschappelijke partijen voor hun eigen opgave ook steeds meer naar het waterschap gaan kijken. Ook zal de energietransitie innovaties mobiliseren. Aquathermie is daar een mooi voorbeeld van. Zo is Terheijden hard op weg het eerste energieneutrale en aardgasvrije dorp van Nederland te worden. Extra interessant is dat de drijvende kracht hierachter het Traais Energie Collectief (TEC) is, een initiatief van inwoners om hun dorp te verduurzamen.¹⁷

In het verlengde van de energietransitie speelt ook de ontwikkeling naar een circulaire economie. Overheden, burgers en bedrijven zijn zich er steeds vaker van bewust dat de huidige consumptiemaatschappij tot negatieve effecten leidt. Grondstoffen raken in snel tempo op en de huidige levenswijze leidt op lange termijn tot uitputting van de aarde. Voor waterschappen liggen hier kansen, bijvoorbeeld rond de zuivering van afvalwater. Afval is niet langer een product waar je zo snel mogelijk vanaf moet, het is eerder een grondstof. Zo worden al biogas, fosfaat en cellulose uit afvalwater teruggewonnen. Idee is dat dit in de toekomst nog veel meer en hoogwaardiger kan worden, wat ook blijkt uit de investeringen van de waterschappen landelijk in de Energie- en Grondstoffenfabriek.¹⁸ Daarnaast worden ook regionaal proeftuinen georganiseerd op dit gebied, zoals de Innovatiefabriek Nieuwveer, waar onder meer wordt nagedacht over het extraheren van Wc-papier uit influent voor hergebruik als karton.¹⁹ De metafoor van energie- of grondstoffenfabriek wordt steeds vaker gebruikt. Het waterschap kan hiermee vanuit zijn rol

in waterzuivering een partner in de transitie naar een circulaire economie zijn.

Tot slot zijn er de ontwikkelingen van technologische innovatie en digitalisering die zich in hoog tempo voltrekken. Het is lastig de richting van deze ontwikkelingen te duiden, maar sommige ontwikkelingen manifesteren zich al, zoals bij de zuivering van afvalwater. Er kunnen steeds meer stoffen uit het water worden gehaald en de efficiëntie waarmee dat gebeurt wordt groter. Dat maakt meer mogelijk, maar werpt ook nieuwe kwesties op. Zo worden de laatste jaren de effecten van tot voorheen niet bekende stoffen (toxines) duidelijk. Het blijkt dat deze stoffen (o.a. medicijnresten en restanten van illegale drugsproductie) schadelijk kunnen zijn voor flora en fauna. Het is moeilijk te voorspellen of deze trend (ondanks kiemen zoals het stilleggen van de waterzuivering in Baarle-Nassau in 2017)²⁰ zich doorontwikkelt. Maar het is aannemelijk dat dit waterschappen voor grote opgaven stelt, die navenante investeringen vragen.

Ook zien we steeds toenemende digitalisering. De aansturing van de kunstwerking gebeurt digitaal en ook de metingen verlopen veelal digitaal. Hoewel de efficiencyvoordelen vooralsnog overheersen baart deze ontwikkeling ook zorgen. Als alles met software is geregeld en computersystemen het overnemen, wie weet dan nog precies hoe het werkt? Recente grote softwarestoringen hebben laten zien dat hele hulpsystemen ('112') kunnen worden stilgelegd.²¹ Wordt het watersysteem daarmee geen kwetsbaar systeem? Wie heeft nog de gebiedskennis en kan het waterschap nog wel het zo gewenste maatwerk bieden? Digitalisering kan ook betekenen dat het zwaartepunt in de afwegingen, beslissingen en prioriteiten verschuift van 'menselijk handelen op basis van data' naar 'algoritmen die op basis van data bepalen of en welk menselijk handelen nodig is'. Veel 'smart' oplossingen die nu in ontwikkeling zijn betekenen een overgang van een politiek gecontroleerde overheidsbureaucratie waarin data wordt gebruikt, naar een algocratie waarin algoritmen en big data bepalen wat er gebeurt en op een apolitieke manier buitengewoon veel politiek wordt bedreven.

Signalen in Noord-Brabant: groei en intensivering, maar ook ruimtegebrek en verdeling van schaarste

Het derde luik waar we signalen voor de toekomst van het waterschap uit kunnen afleiden is dat van de regio, en in deze studie specifiek die van de regio Noord-Brabant. Deze regio kenmerkt zich door een mozaïeklandschap waarin stad en land elkaar afwisselen. De vouwlijn tussen stad en land is niet scherp, eerder rafelig. Meer dan elders in het land zijn stad en land hier met elkaar verweven. De steden hebben vaak een dorps karakter, de dorpen zijn behoorlijk groot en bedrijvig en het onderscheid tussen stad, dorp en buitengebied is soms moeilijk te maken.²²

Planologisch werden overigens wel haarscherpe scheidingen aangehouden tussen stads-, landbouw- en natuurfuncties. Die scheiding vertaalde zich ook in bestuurlijke zin. De Brabantse waterschappen concentreerden zich op het buitengebied en de steden regelden hun eigen waterzaken. Maar aan het einde van de twintigste eeuw kwam hierin geleidelijk verandering. Als gevolg van het toegenomen stedelijk ruimtebeslag en een watersysteem dat op versnelde afvoer was gericht, ontstonden problemen. Via het uitgebreide afvoerstelsel van waterlopen en stedelijke riolen stroomden neerslagoverschotten versneld naar natuurlijke laagten en beekdalen als de Mark, de Dommel en de Aa, die dwars door de Brabantse steden lopen. Waar het water onvoldoende ruimte kreeg nam het risico op wateroverlast in bebouwde gebieden toe.

Kenmerkend voor de Brabantse waterschapcontext is de relatie met de agrarische sector. Elk werk met water leidt onherroepelijk tot het werken met agrariërs, die een groot deel van de gronden in het landelijk gebied in bezit hebben en gebruiken. Deze relatie is altijd sterk aanwezig, maar tegelijkertijd ook sterk aan verandering onderhevig. Veranderende milieuwetgeving is één van de bronnen van verandering, waarbij nieuwe regelgeving zorgt voor andere accenten in de verhouding met de sector. Maar ook door opschaling komen waterschappen langzaam verder van de individuele boer af te staan. Een duidelijk patroon is

dat waterschappen actief de positieve relatie met de agrarische sector verbreden en de samenwerking met andere Brabantse 'landmakers' zoeken. Naast boeren, worden inmiddels ook burgers en buitenlui betrokken bij het waterschapswerk.

Hoewel de oorspronkelijke taak van de waterschappen om het Brabantse (boeren)land te beschermen tegen water van belang blijft, hebben ze ook een invloedrijke rol gekregen in de vormgeving en benutting van het bredere, Brabantse landschap. Het water (de Brabantse beken en de rivieren) vormt de verbindende, maar vaak relatief onzichtbare factor in het bonte stadslandschap waar de verschillende belangen dicht op elkaar zitten. Met het toenemend succes van de Brabantse steden, Brainport Eindhoven voorop, ontwikkelt zich langzaam maar zeker een nieuw discours over het Brabantse landschap. Stond dat lange tijd in het teken van agrarische functionaliteit, met de omslag naar een nieuwe, kennisintensieve economie, verschuift het accent naar vestigings- en verblijfskwaliteit.²³

Dit brengt nieuwe kansen maar ook kwesties met zich mee. Vraagstukken krijg een integraler karakter: de inrichting van onze openbare ruimte, woon- en werkmilieus en open landschappen moet worden verbonden met de invloedssfeer van de stad. De Eindhovense High Tech Campus, dat is vormgegeven als een natuurlijk landschap met gebouwen is hier een treffend voorbeeld van. Tegelijkertijd laat het ook zien dat het accommoderen van de nieuwe stedelijke economie met bijbehorende verblijfsruimte voor kenniswerkers een steeds grotere uitdaging vormt. En zo zijn er nog tal van andere voorbeelden te noemen, zoals de Groene Delta in 's-Hertogenbosch, Park Pauwels in Tilburg en het in ontwikkeling zijnde Vincent Van Gogh Nationaal Park:²⁴ overal in Brabant worden gebieden ontwikkeld waar iets te beleven valt voor ondernemers en bezoekers. Dergelijke samenwerkingen brengt voor waterschappen een andere dynamiek met zich mee. Ze komen nu ineens voor een veel groter publiek in beeld. Ineens staan zij midden in een maatschappelijke dialoog van betrokken inwoners en ondernemers in steden. Dit is voor waterschappen relatief nieuw.

Zo zorgen de transities voor verdere verweving van partijen in de diverse Brabantse regio's rondom integrale gebiedsopgaven. Water wordt een cruciale en verbindende schakel in talrijke transitieopgaven. Maar met toenemende verweving ontstaan nieuwe verhoudingen en belangen. De agrarische sector is onverminderd van belang, maar ook de natuur, stad en ecologie eisen hun plek op. Door toenemende confrontaties van de verschillende functies komt het huidige bestuurlijke harmoniemodel, van manifesten en coöperatieve samenwerking, wel steeds verder onder druk te staan. Daarmee is het beeld van de Brabantse context er één van vooroplopen, maar ook heel hard rennen om bij te blijven. De groei en intensivering van het ruimtegebruik legt steeds meer en meer druk op de verschillende onderdelen van het watersysteem. Om die druk te reguleren moeten de waterschappen met hun partners alle zeilen bij zetten om het tempo bij te kunnen houden.

Conclusie: van A naar B, via de weg en de regels van B

De hierboven beschreven trends laten één ding met zekerheid zien: de toekomst brengt voor de waterschappen grote veranderingen met zich mee. Die veranderingen liggen niet zozeer in het verlengde van wat er al was, maar wijzen naar een fundamenteel andere toekomst. Met andere uitdagingen in het veld, maar ook andere vormen van organiseren en werken aan maatschappelijke opgaven. Dat is meer dan een kwestie van *meer of beter* opereren; het gaat ook om wezenlijk *anders* werken en ook aan andersoortige opgaven. Wat de uitdagingen precies zullen zijn is niet goed te voorspellen; dat er sprake is van disruptieve veranderingen in de opgave en de organisaties en systemen zelf lijkt zeker. Daarom is het nu nodig om de watersector toe te rusten op een *andere toekomst*. Een toekomstgericht watersysteem is niet alleen 'klaar' voor meer en beter, maar is ook toegerust op anders.

De waterschappen werken aan een groot aantal prioriteiten. Denk aan veiligheid, kwaliteit, voldoende

beschikbaarheid, zuivering en het bepalen en beheren van het grondwaterpeil. Er zijn verschillende belangen – veiligheid, landbouw, economie, natuur, platteland, stedelijk gebied – die allemaal een plek moeten krijgen in de prioritering en de agenda van waterschappen. Onze verkenning in dit artikel laat zien dat de onderlinge verhoudingen tussen die thema's en belangen sterk in beweging zijn. De ruimte om op alle mogelijke waarden te intensiveren is er niet meer. De onderlinge verhoudingen komen onder spanning te staan. Dat betekent als vanzelfsprekend dat er ook andere keuzes tussen prioriteiten en waarden op tafel liggen. Dus niet langer door meer of beter werken *dezelfde verhoudingen in belangen* faciliteren, maar ook nadenken over andere verhoudingen, waarden en belangen die passen bij de toekomst. Dus niet met het bestaande als randvoorwaarde werken aan de toekomst, maar vanuit de toekomst bezien wat van het bestaande nog nuttig en nodig is – en wat niet. Van A naar B via B, in plaats van A als dominant kader voor de reis richting B.

Dat betekent dat de waterschappen, niet alleen de Brabantse maar alle waterschappen, zich moeten bezinnen op de verhouding tussen waarden en belangen. De huidige verhoudingen doen dat ook al, niet elke prioriteit staat even hoog op de lijst. Maar dat zijn de verhoudingen vanuit A en niet per se de verhoudingen die vanuit de toekomstige ontwikkelingen bezien volgen. Daarom is het nodig om waarden, belangen, taken en verhoudingen opnieuw politiek te prioriteren. Niet als logisch verlengde van A, maar door het gesprek te voeren over welke prioritering vertrekend vanuit B wenselijk is.

De ontwikkeling van de waterschappen van (alleen) een uitvoeringsorganisatie naar (ook) een maatschappelijke partner lijkt steeds nadrukkelijker te worden neergezet. Het peilbeheer en het zuiveren van water zijn daar mooie voorbeelden van: dit waren beheerstaken, die achter de schermen in stilte werden verricht. De waterschappen zijn hier ook goed in maar werden daardoor ook vaak gezien als beheerorganisaties. De afgelopen jaren zien we door extreme weersomstandigheden, zoals

hoosbuien, extreme en langdurige droogte, zorgen over zeespiegelstijging, enzovoort, een ander beeld ontstaan. Waterschappen die ook proactief bredere maatschappelijke vraagstukken oppakken, initiatief tot samenwerking nemen en zich in allianties met andere partijen laten gelden.

Dat werkt door in de agenda van de waterschapsbesturen: zij worden meer door hun omgeving uitgedaagd, worden geacht politiek op te treden – of zich daar tenminste toe te verhouden – en moeten hun maatschappelijke relevantie meer bewijzen. Vertrouwen en gezag moet worden verdiend in plaats van dat het een gegeven is. Dit is spannend, maar zorgt er ook voor dat de meerwaarde van waterschappen in breder verband duidelijker en zichtbaarder wordt. Bijvoorbeeld op het terrein van de Regionale Energie Strategieën (RES'sen) is dit terug te zien, waar mede dankzij de inzet van waterschappen betrokkenen aangeven dat dit veel sneller van de grond is gekomen en ook op het terrein van het klimaatrobuust maken van de omgeving ontstaan veel gemakkelijker allianties met steden, de natuur en landbouw organisaties met de waterschappen als onderdeel van de samenwerking. Ook door de provincies wordt het belang van de gebiedskennis van de waterschappen veel meer gezien én benut, wat zich onder meer vertaalt in het gezamenlijk optrekken op allerlei terreinen.

Discussie: investeren voor 'fit for the future'

We begonnen ons artikel met de verwijzing naar het OECD-rapport 'Fit for the Future?' en de vraag of op dit moment de watersector en in het bijzonder de waterschappen wel toekomstbestendig zijn. In onze verkenning signaleren we allerlei kwesties die nu, de komende jaren en binnen afzienbare tijd op de waterschappen afkomen en van waterschappen vragen zich hier adequaat op in te richten.

Tegelijkertijd wordt de watersector vaak als voorbeeld gezien voor andere grote maatschappelijke transitieën. In het rapport '*Nederland heeft één overheid nodig*' van de Studiegroep Interbestuurlijke

en Financiële Verhoudingen (IFV, 2020) worden meermaals voorbeelden aangehaald uit onder meer het Deltaprogramma hoe op basis van een grote maatschappelijke opgave een meerjarige aanpak wordt gerealiseerd waar doelstellingen, meerjarige financiële kaders en bestuurlijke verantwoordelijkheden werden vastgelegd. Hoewel het Deltaprogramma inmiddels gemeengoed is geworden, blijft de vorm van een regeringscommissaris (Deltacommissaris) en een langjarige geborgde financiering van participatie van alle overheden, best bijzonder. Veel overheidsprogramma's, ook recent de RES'sen, beginnen eerst met het proces en daarna de organisatie van de uitvoering; in de watersector is dat een geïntegreerde aanpak.

Voor de komende jaren lijkt een verbreding van de Delta-aanpak geboden. Het gaat niet meer alleen over waterveiligheid, de opgave wordt ook door de urgentie verbreed. Zo is het klimaatrobuust maken van Nederland ook een grote ruimtelijke transitie. Rotterdam is vanuit haar betrokkenheid internationaal bij de *Resilient Cities* volop actief de stad klimaatbestendig in te richten, zij zijn daarin voorloper zowel nationaal als internationaal. Komende jaren is een verbreding van de aanpak voorbij de watersector alleen geboden. De waterschappen kunnen door hun kennis en innovatiekracht zo'n beweging accommoderen.

In een nieuw Regeerakkoord dient de urgentie en aanpak stevig te worden neergezet als een transitie voor werken als één overheid. Een klimaatbestendige ruimtelijke inrichting en grensontkennend samenwerken zijn daarbij belangrijke succesfactoren. We moeten daar echter nog wel een grote slag in maken, zie ook een recent artikel in het Financieel Dagblad waarin uit onderzoek van ingenieursbureau SWECO blijkt dat Nederland in de plannen voor ruimtelijke ordening geen of te weinig rekening houdt met de stijgende zeespiegel.²⁵ Dit kan ertoe leiden dat Nederland met grote investeringsopgaven, in onder meer infrastructuur en woningbouw, de komende decennia in de problemen komt. Het roept de vraag op of bij de Kabinetsformatie Water, Ruimtelijke inrichting en Klimaat niet in één departement moeten worden

ondergebracht – wat ook een logisch vervolg is op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Om het werken als één overheid te laten slagen, is een aantal stevige ingrepen nodig. Dergelijke ingrepen zijn naar ons idee cruciaal zijn om ook de komende jaren als waterschappen ‘fit for the future’ te blijven. Dat dit niet alleen vergezichten zijn, maar dat – om het in analogie met dit artikel te stellen – de kiemen hiervan al op verschillende plekken zichtbaar zijn blijkt uit onder meer enkele initiatieven in Brabant. Zo hebben de Brabantse waterschappen onlangs het provinciebestuur gevraagd om een onafhankelijke commissie in te stellen die een vooruitblik maakt op de droogte in 2030. De Brabantse waterschappen hebben de overtuiging dat een aanpak van jaar op jaar met het huidige instrumentarium niet meer werkt en dat bij een langjarige vooruitblik andere keuzes worden gemaakt ten aanzien van droogte en waterbeschikbaarheid. Concreet betekent dat kennisinstituten en planbureaus zoals het Planbureau voor de leefomgeving met bijvoorbeeld het KNMI te vragen een langere termijn projectie te maken en op basis daarvan beleidsaanbevelingen te doen voor wateronttrekkingen, de inrichting van steden, de landbouw en natuur. Idee is dat daardoor de ernst van het vraagstuk integraler op tafel komt en veel beter overheidsbeleid voor de komende jaren met alle verantwoordelijke partners kan worden ontwikkeld.

Een ander voorbeeld is de samenwerking die waterschappen en waterbedrijven zoeken. Van oudsher hebben ze gescheiden verantwoordelijkheden voor de waterhuishouding: die van de waterschappen liggen primair bij de onttrekking van oppervlaktewater, die van de waterbedrijven bij de diepe ondergrond voor de drinkwatervoorziening. Tot voor kort was er nauwelijks samenwerking. Zowel binnen de provincie Brabant als op landelijk niveau tussen de Unie van Waterschappen en Vewin ontstaat, zeker onder druk van de klimaatverandering, meer gemeenschappelijkheid in agendering en aanpak. De samenwerkingsagenda ‘*Water verbindt*’ wat als aanbod richting het nieuw kabinet wordt gedaan, is daarvan een mooi voorbeeld. In Brabant, waar de drinkwateronttrekkingen

vaak plaatsvinden onder natuurgebieden wordt nu ook nagedacht over aanvullende alternatieve winningen. Natuurlijk gaat dit vaak gepaard met grote investeringsopgaven maar de basis is gelegd voor meer gemeenschappelijkheid tussen waterschappen en waterbedrijven. Het zou van belang zijn dat ook in de kabinetsformatie die gemeenschappelijkheid breder vorm krijgt bij de aanpak en versnelling van een klimaatrobuust Nederland.

Een derde voorbeeld is die van de samenwerking in de Zuidwestelijke Delta, waar de waterschappen Brabantse Delta, Hollandse Delta en Scheldestromen met de provincie Zeeland en partners als waterbedrijven, landbouw- en natuurorganisaties werken aan een pakket van projecten dat ook voor de langere termijn ons voorbereidt op de klimaatverandering in de regio, zoals zeespiegelstijging, verzilting en waterbeschikbaarheid. Op basis van de inhoud ontstaat een intensivering van de samenwerking, waar ook over de provinciegrens heen nieuwe ambitie ontstaat voor de aanpak van klimaatverandering.

Met de kabinetsformatie voor de deur is dit het moment om verdere stappen te zetten. In dit artikel hebben we, mede op basis van inzichten uit het NSOB-onderzoek ‘Het Nieuwste Waterschap’, door de luiken ‘openbaar bestuur’, ‘waterschap sector’ en ‘regio Noord-Brabant’ een doorkijk gemaakt hoe die toekomst eruit kan zien. Diezelfde stappen kunnen andere regio’s ook zetten, om hun regionale uitdagingen op een rij te zetten en de organisatorische en systemische consequenties daarvan te benoemen. Maar we pleiten daarmee niet tot regionalisme alleen. Regionaal werken moet in het waterdomein altijd plaatsvinden in samenhang met een nationale, Europese en internationale strategie voor het aanpakken van de maatschappelijke wateropgaven van deze en de toekomstige tijd. Ook hier moeten de ‘luiken’ worden opengetrokken om beter beeld te krijgen bij de kwesties die spelen en tot oplossingen te komen. Dus, nu investeren voor later. Of om in de terminologie van de OECD te spreken, te zorgen dat de watersector niet alleen of zozeer ‘fit for the present’ is maar vooral ook ‘fit for the future’.

Referenties

- 1 OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing. Zie het betreffende artikel in dit tijdschrift van H.J.M. Havekes en M.A. Hofstra, WG 02/2014, p. 16-27.
- 2 Van der Steen, M.A. (2016), *Tijdig bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Rotterdam/Den Haag: EUR/NSOB.
- 3 Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- 4 Van der Steen, M., Janssen, J., Leeuwen, C. van, Schram, J., Delden, M. van & P. Fehres (2020, p. 8), *Het Nieuwste Waterschap. Van A naar B, via B*. Den Haag: NSOB.
- 5 Weick, K.E. (2001), *Making sense of the organization*, Blackwell: Oxford.
- 6 Bell, W. (2003), *Foundations of futures studies*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- 7 Zie ook oratie Martijn van der Steen met uitwerking van het onbekende-onbekende: Steen, M. van der, *Tijdig bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Rotterdam/Den Haag: EUR/NSOB, 2016.
- 8 Van der Steen, M., Janssen, J., Leeuwen, C. van, Schram, J., Delden, M. van & P. Fehres (2020, p.5), *Het Nieuwste Waterschap. Van A naar B, via B*. Den Haag: NSOB.
- 9 Van der Steen, M., Janssen, J., Leeuwen, C. van, Schram, J., Delden, M. van & P. Fehres (2020), *Het Nieuwste Waterschap. Van A naar B, via B*. Den Haag: NSOB.
- 10 March, J.G. & J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, Free Press, New York 1989.
- 11 Zie ook onderzoek VNG Denktank over regionale samenwerkingsverbanden bij grensoverstijgende vraagstukken: Steen, M. van der, Teisman, G., Poppering-Verkerk, J. van, Ophoff, P., Buuren, A. van & A. Molenveld. *Werkende samenwerking. Handlungsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt*. Den Haag: VNG, 2018.
- 12 Steen, M. van der, Twist, M. van, Chin-A-Fat, N. & T. Kwakkelstein. *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB, 2013.
- 13 Website: <https://watermonsters.natuurenmilieu.nl/>
- 14 Unie van Waterschappen, *Waterschappen stemmen unaniem in met het Klimaatakkoord*, 11 oktober 2019.
- 15 Rijksoverheid, *Aanhoudende droogte: extra aandacht voor verzilting*, 2018.
- 16 Zie website Unie van Waterschappen: <https://www.uvw.nl/thema/duurzaamheid/energie/>
- 17 BN de Stem, Terheijden is het eerste energieneutrale en aardgasvrije dorp van Nederland, 1 maart 2020.
- 18 Zie website Energie- en Grondstoffenfabriek: www.efgf.nl.
- 19 Zie website Brabantse Delta: <https://www.brabantsedelta.nl/innovatiefabriek-nieuwveer>
- 20 BN De Stem, *Drugslab loosde op riool, mogelijk oorzaak van stilleggen waterzuivering*, januari 2017
- 21 NRC, *Noodnummer 112 urenlang niet bereikbaar door KPN-storing*, 24 juni 2019
- 22 J. Janssen, 'Op het grensvlak: over stad en land in Brabant', in: *Het Nieuwste Brabant*, pp. 323-344, 2014.
- 23 Zie hiervoor: F. Boer, T. Hauben & M. Vermeulen. *Eindhoven SUPERVillage. Plan de campagne*. Eindhoven: Architectuurcentrum, 2005 en P. Gerretsen e.a. (red.), *Spot on. Het landschap als vestigingsvoorwaarde*. Rotterdam: Vereniging Deltametropool i.s.m. Wageningen UR, RCE, Staatsbosbeheer en TU Delft, 2017.
- 24 Zie website: <https://www.vangoghnationalpark.com/>
- 25 FD, Nederland vergeet stijgende zeespiegel in ruimtelijke ordening, 11-02-2021.

INTERVIEW MET PETER GLAS

‘WERK OESO ONMISBAAR VOOR GOEDE WATER GOVERNANCE’

Herman Havekes en Rob Uijterlinde*

■ Tijdschrift Water Governance bestaat dit jaar 10 jaar en heeft in die 10 jaar regelmatig aandacht besteed aan het werk en de publicaties van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In dit jubileumnummer mag de OESO dan ook niet ontbreken. Tijd voor een gesprek met Deltacommissaris Peter Glas, die als voorzitter van het Water Governance Initiative binnen de OESO een belangrijke rol speelde bij het OESO advies.



Peter Glas

“Voor de verschillende deeltaken van het waterbeheer gelden vaak uiteenlopende schaalniveaus, het is dus de kunst om multilevel governance (multischaligheid) te creëren.”

De OESO besteedt al jaren veel aandacht aan het waterbeheer. Voor een economische organisatie is dat opvallend. Kun je dit uitleggen?

Glas: Die aandacht is de verdienste van de huidige en binnenkort vertrekkende SG Angel Gurría, die bij zijn aantreden in 2006 benadrukte dat er wereldwijd drie belangrijke vraagstukken zijn die een duurzame economische ontwikkeling in de weg zitten: de volksgezondheid, het vluchtelingenprobleem en de water governance. Gurría heeft dat laatste punt binnen de OESO op de agenda gezet en daar geld en mensen voor vrijgemaakt. Zijn parool was: *Water is a critical driver for sustainable growth. Good Water Governance is key.* Dat past ook goed binnen het centrale motto van de OESO: *Better policies for better lives.* “Too much, too little and too polluted water” kan een gezonde economische ontwikkeling inderdaad enorm in de weg zitten. Het is dus de verdienste van Gurría geweest dat het belang van een goede Water Governance nu wereldwijd wordt onderkend. De OESO beschikt over een klein, maar deskundig secretariaat – aanvankelijk onder aansturing van Aziza Akhmouch en nu van Oriana Romano – en heeft inmiddels een grote en breed geaccepteerde expertise opgebouwd. Die kennis leert dat technische oplossingen in het waterbeheer niet volstaan en dat een goede Water Governance onontbeerlijk is om duurzame oplossingen

* **Herman Havekes** is bijzonder hoogleraar Publieke organisatie van het (decentrale) waterbeheer aan de Universiteit Utrecht en werkzaam bij de Unie van Waterschappen, en lid van de redactie van dit tijdschrift. **Rob Uijterlinde** is werkzaam bij de Unie van Waterschappen.

voor de water crises te vinden. Inmiddels is het werk van de OESO naar ik ervaar onmisbaar geworden voor een goede Water Governance.

In 2012 vroeg je als toenmalig Unievoorzitter samen met de minister van I&M aan de OESO om de organisatie van het Nederlandse waterbeheer door te lichten. Wat was hier de aanleiding voor?

Glas: Het Nederlandse waterbeheer lag toen zwaar onder vuur. In sommige politieke kringen wilde men af van de zelfstandige waterschappen, en ik had als Unievoorzitter sterk het gevoel dat er niet weer een staatscommissie aan het werk moest worden gezet, maar dat er behoefte was aan een scherpe blik van buiten. Samen met toenmalig Deltacommissaris Wim Kuijken hebben we tijdens het Wereld Water Forum van 2012 in Marseille Gurria benaderd met het verzoek om als OESO de organisatie van het Nederlandse waterbeheer door te lichten. Ook toenmalig minister Schultz van Haegen zag het belang in van een dergelijke studie. Spannend, en het was in zekere zin een sprong in het diepe. De OESO is immers autonoom, verricht grondig onderzoek en schuwt zo nodig stevige conclusies niet. Het onderzoek is *fact-based* en bevat geen ideologische opvattingen, maar goed onderbouwde conclusies. Mooi is dat alle betrokken partijen – van overheden tot bedrijven en wetenschappers – aan die *policy dialogue* hebben deelgenomen. Een invitatie van de OESO sla je niet af. Alle stakeholders zijn dus betrokken geweest, een belangrijk principe van de OESO. Binnen een goed jaar leidde dat tot het bekende en indrukwekkende rapport, hetgeen je een prestatie van formaat mag noemen.

Dat verzoek resulteerde uiteindelijk in het rapport *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* (2014). Op zich een heel positief rapport. Wat waren in jouw ogen de belangrijkste lessen van dat rapport? En hebben we de aanbevelingen van de OESO – want die bevatte het rapport zeker ook – niet enigszins uit het oog verloren?

Glas: De minister stuurde nog op de dag van de presentatie van het rapport een stevige brief aan

de Tweede Kamer, waarin zij stelde dat een aanpassing van de bestuurlijke organisatie van het Nederlandse waterbeheer niet aan de orde was. Alle conclusies en aanbevelingen van de OESO werden daarin overgenomen, behalve de aanbeveling om onafhankelijk toezicht in het waterbeheer te organiseren. In de Nederlandse publieke structuur met zijn interbestuurlijk toezicht past dat namelijk minder goed. De besteldiscussie was met die brief eigenlijk meteen van de baan. Je kunt dit *georganiseerd toeval* noemen, de argumenten hadden we al, maar die kwamen nu van buiten. Persoonlijk denk ik dat we met de aanbevelingen nog zeker vijf jaren plezier van dat rapport kunnen hebben.

Met de verbeteringsuggesties van de OEO is inmiddels het nodige gedaan, bijv. op het punt van het volgens de OESO opvallend lage waterbewustzijn van de Nederlandse burgers. Denk aan de app Overstroomik? Op andere onderdelen, ik denk dan met name aan het financieringsstelsel, is beduidend minder gebeurd en blijven de aanbevelingen van de OESO relevant voor ons. Zo zijn onttrekkingen van water in ons land nog grotendeels gratis en ik denk dat het verstandig is om de aanbevelingen van de OESO er nog eens bij te pakken. De droge zomers van de afgelopen jaren hebben laten zien dat we zuinig op ons water moeten zijn. Er blijven in de toekomst voorts grote investeringen in het waterbeheer noodzakelijk, ook om de watervoorziening te kunnen blijven verzekeren, en de principes van *the polluter pays and the beneficiary pays* acht ik daarbij nog steeds goede uitgangspunten. Dat zou ook prima aansluiten bij de *adequate prijsprikkels* waar de Europese Kaderrichtlijn Water om vraagt.

Mijn suggestie is dan ook: pak dat rapport uit 2014 er nog eens gewoon bij en ga ermee aan de slag. We kunnen dankzij dat rapport nu de juiste vragen stellen en waar nodig verdere verbeteringen in onze Water Governance realiseren. De geconstateerde afwenteling van ontwikkelingen op het watersysteem is nog steeds gaande.

Je bent sinds eind 2013 voorzitter van het Water Governance Initiative (WGI) van de OESO. Hoe is dat samengesteld en hoe werkt dat? Wat is volgens jou de waarde van dit gremium?

Glas: Het WGI vloeit voort uit de acties van SG Gurria en kwam voor het eerst begin 2013 bijeen. In de loop van dat jaar werd ik benaderd om voorzitter te worden. Vanuit mijn vroegere werk voor het Waterloopkundig Laboratorium (nu Deltares) had ik al de nodige internationale ervaring en affiniteit. Ook de Unie van Waterschappen ging zwaarder inzetten op de internationale kant van het werk, waardoor er voldoende ondersteuning kwam. Alles kwam op die manier mooi samen.

Wat het WGI bijzonder maakt binnen de OESO is dat daarin ruimte is voor veel publieke, private en maatschappelijke organisaties. De OESO kent een groot aantal comités, maar doorgaans bestaan die uitsluitend uit landen-vertegenwoordigers. In het WGI is daarnaast ook plaats ingeruimd voor decentrale organisaties, private waterbedrijven, onafhankelijke toezichthouders, wetenschappers en NGO's. Inmiddels participeren meer dan 150 mensen uit 30 landen op de bijeenkomsten van tweemaal per jaar. In mei dit jaar hopen we de 15^e bijeenkomst te organiseren. Die brede samenstelling maakt het WGI bijzonder en waardevol. Want tezamen brengen al die organisaties ontzettend veel kennis en ervaring in, waarvan alle landen, ook niet-leden van de OESO, kunnen leren. Die brede betrokkenheid past uiteraard uitstekend in de principes voor een goede Water Governance van de OESO.

Het WGI is geen doel op zichzelf. Je moet het functioneren altijd blijven bezien, niets bestaat voor de eeuwigheid. Het multi-stakeholder karakter lijkt mij echter ook voor de toekomst buitengewoon waardevol. Na het Wereld Water Forum van 2022 in Senegal stop ik overigens als voorzitter. Ik heb het voorzitterschap van het WGI dan bijna 9 jaar vervuld en dat is een mooie periode. Een periode waarin het WGI in mijn ogen een stevige plaats binnen de OESO en de internationale waterwereld verworven heeft, onder meer doordat alle studies, dus zowel de

thematische als de landenrapporten, in de concept-fase in het WGI worden besproken en van commentaar worden voorzien. Ik ga er uiteraard van uit dat Nederland na mijn vertrek een stevige positie binnen het WGI blijft innemen.

In 2016 bracht de OESO haar Recommendation on Water uit. Daarin staan o.m. de bekende 12 principes voor een goede Water Governance die de OESO in 2015 heeft vastgesteld. Hoe kijk je tegen die principes aan? Pakken andere landen die principes serieus op?

Glas: In mijn beleving hebben we met die 12 principes de kern wel te pakken, al zouden lange termijn adaptieve planning en het omgaan met rampen wellicht in het vervolg meer aandacht kunnen krijgen. Uit onderzoek is in 2018 gebleken dat 70 respondenten uit 35 landen aangeven dat men in eigen land met Water Governance en die principes aan de slag is, en dat is zonder meer positief. Dit voorjaar verschijnt bovendien een update over de voortgang die de lidstaten met de principes gemaakt hebben. Noorwegen heeft de principes gebruikt om de water governance door te lichten en als een checklist voor verbeteringen. En het Network of Asian River Basin Organisations (NARBO) heeft de principes in haar IWRM-Handboek als referentie opgenomen. In de bilaterale samenwerking van Nederland met Bangladesh over hun Deltaplan hebben de principes ook heel nadrukkelijk op tafel gelegen. En zo zijn er vele voorbeelden. Met de principes gebeurt dus iets, wil ik maar zeggen.

In veel landen is echter nog sprake van de nodige "gaps". In de kern gaat het daarbij nog steeds om vragen als Wie doet wat? En op welk schaalniveau? En hoe? Dat schaalniveau is in mijn ogen een uitermate cruciaal aspect, dat weleens uit het oog verloren dreigt te worden. Voor de verschillende deeltaken van het waterbeheer gelden vaak uiteenlopende schaalniveaus, het is dus de kunst om multilevel governance (*multischaligheid*) te creëren. Want als de grootste schaal beslissend wordt, kom je steeds bij de nationale overheid uit, en dat blijkt ook niet altijd goed te werken. Je moet dus met verschillende schalen werken.

De 8,5 die Nederland bij de presentatie van het rapport van toenmalig plaatsvervangend SG Yves Leterme voor zijn Water Governance kreeg, is toch een erkenning. Welke sterke elementen heeft ons waterbeheer?

Glas: Dat rapportcijfer was een spontane uitspraak van Leterme, geen officieel OECD cijfer, maar inderdaad, met onze instituties, onze kennisbasis en de sterke uitvoering heeft Nederland internationaal gezien een sterke uitgangspositie. De kracht zit daarbij in de *gezamenlijkheid*, er wordt op nationaal niveau beleid vastgesteld en o.m. via het deltafonds geld gereserveerd, maar de uitvoering vindt in én door de regio plaats. In co-creatie en veelal ook in co-financiering. Die uitvoering moet, dat wil ik hier benadrukken, op orde zijn. Op veel andere beleidsterreinen schiet die aandacht voor de uitvoering er nog wel eens bij in, hebben we onlangs in diverse rapporten en adviezen kunnen lezen, maar in het waterbeheer is die uitvoering goed belegd. Dat maakt het overigens nog niet direct een voor het algemeen publiek herkenbare en dankbare activiteit. Ik zeg wel eens: *Doe je het goed, dan blijft het stil. Doe je het beter, wordt het stiller*. Toch vormen die gezamenlijkheid en uitvoeringskracht sterke elementen van onze Water Governance. We zullen samen moeten blijven beheren, onderhouden en investeren in het waterbeheer en daar ook politiek-bestuurlijk steun voor weten te moeten behouden. Ik zal niet beweren dat die onderlinge saamhorigheid een specifieke Nederlandse eigenschap is, al kom je die in het buitenland niet snel in die mate tegen. Het is volgens mij dus iets voor al onze waterorganisaties om te koesteren.

Naast multischaligheid – het schakelen tussen de diverse schalen – moet de watersector slim en flexibel kunnen schakelen met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke en economische ontwikkeling, landbouw, natuur en energie. De sector moet niet alleen willen volgen, want soms heb je de sleutel in handen en soms stel je gewoon harde eisen. Die verbinding leggen met andere sectoren vraagt een brede(re) blik van de watersector: *Makelen en schakelen dus*.

Ten slotte moet uiteraard het besef bestaan dat we in Nederland nooit klaar zijn met het waterbeheer.

De beslissingen van vandaag bieden niet 100 jaar zekerheid. We zullen altijd moeten klaar staan voor de nieuwe risico's en uitdagingen die ongetwijfeld op ons af gaan komen. Dat mag trouwens best met het nodige zelfbewustzijn, want onze Water Governance is als gezegd goed op orde.

Tot slot een zijsprongetje. Je bent nu al weer een paar jaar deltacommissaris. Hoe bevalt dat? En heb je veel buitenlandse collega's?

Glas: Ik constateer dat de eigen, relatief onafhankelijke positie van de deltacommissaris, met het jaarlijkse programma en het aparte fonds, in brede kring wordt gewaardeerd. Mij bevalt dat persoonlijk ook heel goed. Waarbij het doel van goed waterbeheer voor nu en de verre toekomst altijd voorop staat. Voor zover mij bekend is Nederland het enige land met een dergelijk instituut. Ik ben nog geen collega's over de grens tegen gekomen. Wel weet ik dat in landen als Bangladesh en Singapore ontwikkelingen spelen die in deze richting gaan. En ik denk daar op hun verzoek ook graag over mee.

DE PARADOX VAN HET NEDERLANDSE WATERBEHEER

IJZERSTERKE SECTORALE INSTITUTIES, MAAR STEEDS AFHANKELIJKER VAN EEN GOED OMGEVINGSBELEID

*Sander Meijerink**

■ Het OECD-rapport ‘Water governance in the Netherlands: Fit for the future?’ (OECD, 2014) presenteert de resultaten van een evaluatie van de water governance in Nederland. Pakweg 8 jaar na de afronding van de dialoog die voor deze evaluatie is gevoerd met allerhande deskundigen en betrokkenen bij het Nederlandse waterbeheer, is het zinvol om te bezien of we er in slagen de water governance te verbeteren en wat de nieuwe uitdagingen zijn om onze water governance toekomstbestendig te maken. Hoewel het OECD-rapport uit 2014 tal van aanbevelingen bevat, is de belangrijkste conclusie dat de water governance in Nederland van hoog niveau is. Het lijvige rapport biedt behalve een evaluatie, ook een heel mooi overzicht van de fijnmazige instituties die in de loop van de tijd zijn ontwikkeld om ons land bewoonbaar en leefbaar te maken en houden.

Het Nederlandse waterbeheer is weliswaar complex, maar deze complexe organisatie is waarschijnlijk nodig om de complexe vraagstukken in het waterbeheer te kunnen oplossen. Onderzoek naar het waterbeheer in andere landen laat bovendien zien dat waterbeheer eigenlijk overal complex is. Altijd is sprake van een fragmentatie van taken en bevoegdheden over verschillende bestuurslagen, beleidssectoren en tussen algemene overheidsbesturen en functionele stroomgebiedsorganisaties (Meijerink en Huitema, 2014). Om de vraag naar de toekomstbestendigheid van de Nederlandse water governance te beantwoorden zal in deze bijdrage allereerst kort worden ingegaan op drie belangrijke lange termijn uitdagingen voor het Nederlandse waterbeheer: (1) waterveiligheid en de aanpassing aan een stijgende zeespiegel en hogere piekafvoeren van onze grote rivieren, (2) de aanpassing aan periodes van droogte en de omgang met waterschaarste, en (3) de verbetering van de waterkwaliteit en ecologie van watersystemen en het bereiken van de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water. Deze opgaven kwamen alle drie al aan de orde in het OECD-rapport, maar de urgentie is sinds het verschijnen er van alleen maar toegenomen. Vervolgens zal worden betoogd dat het fundament van de Nederlandse water governance, het functionele

waterschapsbestuur, samen met de instituties van het Deltaprogramma een belangrijke bijdrage leveren aan het vermogen van ons land om zich aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering. Tenslotte zal worden beargumenteerd dat waterbeheerders, ondanks deze sterke sectorale instituties, voor het bereiken van hun doelen meer dan ooit afhankelijk zijn geworden van andere beleidsdomeinen, zoals de ruimtelijke ordening en het landbouwbeleid. Het adaptieve vermogen en succes van het Nederlandse waterbeheer is daarom afhankelijk van het vermogen om intersectorale afstemming te realiseren. Alleen dan kunnen de transitie van ‘peil volgt functie’ naar ‘functie volgt peil’ en een ‘waterlijke ordening’ (het principe van water als een belangrijk ordenend principe) worden gerealiseerd.

De belangrijkste uitdagingen

Waterveiligheid was, is en blijft de belangrijkste uitdaging in het Nederlandse waterbeheer. De scenario's voor zeespiegelstijging en de piekafvoeren van onze rivieren laten zien dat deze uitdaging groot is. Hoe groot weten we niet precies, dus we moeten ons met behulp van scenario planning en methodieken zoals de ‘Dynamic Adaptive Policy Pathways’ benadering voorbereiden op verschillende mogelijke toekomst

* **Sander Meijerink**, Hoogleraar water governance, Radboud Universiteit.

(Haasnoot et al., 2003) . In al die scenario's spelen behalve technologie, ruimte en ruimtelijke ordening een belangrijke rol (Haasnoot et al. 2019). Gaan we nieuwe eilanden aanleggen voor de kust, gaan we dijken verhogen of gaan we, in een extreem scenario, zelfs stukken land opgeven en onze economische activiteiten landinwaarts verplaatsen? SWECO (2021) heeft zeer recent nog gewezen op de noodzaak om bij investeringsbeslissingen meer rekening te houden met de scenario's voor zeespiegelstijging.

Na drie droge zomers op rij staat het vraagstuk van droogte en waterschaarste hoog op de agenda van waterbeheerders. Hoewel de problematiek onder deskundigen natuurlijk al veel langer bekend was en hier eerder al gezaghebbende rapporten over zijn verschenen (denk aan de trits 'vasthouden, bergen, afvoeren' uit het rapport van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (Tielrooij et al. 2000)), zijn deze droge zomers een 'window of opportunity' gebleken die kon worden benut om beleid en de uitvoering daarvan in een stroomversnelling te brengen. Waar de filosofie van het Deltaprogramma is dat we nu eens, anders dan in de geschiedenis, een watersnoodramp willen voorkomen in plaats van daarop te reageren, zien we bij de problematiek van droogte wel degelijk ook reactief beleid. Als gevolg van de extreme droogtes worden nu diverse extra beleidsinspanningen gedaan. Het vraagstuk van verdroging kan deels worden opgelost met behulp van allerhande innovaties, zoals een verbetering van de bodemstructuur of de ontwikkeling van klimaatadaptieve drainage, maar deskundigen zijn het er over eens dat we het daar niet mee gaan redden. Om ons aan droogte te kunnen aanpassen moet er ook meer ruimte komen voor waterberging en het landgebruik soms worden aangepast aan de beschikbaarheid van zoetwater.

Tenslotte, als derde belangrijke uitdaging, de verbetering van de waterkwaliteit en het herstel van waterecosystemen. Het OECD-rapport beschrijft de pragmatische implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water en benoemt als risico dat Nederland door de EU tot de orde zal worden geroepen. Het is duidelijk dat we grote moeite hebben om de KRW doelstellingen in 2027 te halen. Met name de diffuse

verontreiniging vanuit de landbouw is ondanks de vele inspanningen een groot probleem. Het OECD-rapport is hier overigens niet heel consequent. Waar het succes van het waterbeheer aan de ene kant wordt afgemeten aan het feit dat ons waterbeheer in staat is een internationaal zeer competitieve landbouwsector te faciliteren, beschrijft het elders de grote problemen die het waterbeheer ondervindt van diezelfde intensieve landbouw.

Bovenstaande uitdagingen laten niet alleen zien dat de waterproblemen in Nederland vanwege klimaatverandering en ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst alleen maar groter worden, maar ook dat de sleutel tot de oplossing van deze problemen moet worden gezocht op andere beleidsterreinen dan het waterbeheer, zoals de ruimtelijke ordening en het landbouwbeleid.

Sterke instituties voor waterbeheer als fundament

Nederland kent ijzersterke instituties voor het waterbeheer. Deze zijn goed beschreven in het OECD-rapport. De waterschappen als functioneel bestuur zijn misschien wel de belangrijkste succesformule. Waterbeheer in Nederland is van constitutioneel belang (Toonen et al. 2006). Zonder hoogwaterbescherming en een goed peilbeheer is ons delta immers niet bewoonbaar. De belangrijkste meerwaarde van de waterschappen is dat ze een eigen heffing hebben om hun werkzaamheden mee te kunnen bekostigen. Het belang daarvan staat buiten kijf. Door deze specifieke bevoegdheid bestaat er een institutionele borging dat voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de noodzakelijke waterstaatkundige taken te kunnen uitvoeren, ook in tijden van economische crisis, wanneer elders bezuinigd moet worden. Waar andere beleidssectoren, bijvoorbeeld binnen een gemeente of provincie, met elkaar moeten concurreren om de schaarse middelen, verkeren waterschappen in de luxe positie dat ze dat niet hoeven. Deze bijzondere positie schept natuurlijk een verplichting om efficiënt en effectief te werken. Ook het aan het Deltaprogramma gekoppelde Deltafonds draagt bij aan de continuïteit van beschikbare middelen, maar het feit dat daar als gevolg

van de financiële crisis op is bezuinigd, bewijst dat het waterschapsbestel en de waterschapsheffing nog steeds de beste borging zijn. Een andere belangrijke meerwaarde van ons functionele waterschapsbestuur is dat op die manier is geborgd dat het waterbelang indien nodig, expliciet aan de orde kan worden gesteld, bijvoorbeeld in ruimtelijke afwegingen. Er is immers altijd een organisatie die het belang van een goed waterbeheer behartigt.

In de wetenschappelijk literatuur over instituties wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen institutionele passendheid ('institutional fit') en institutioneel samenspel ('institutional interplay') (Young 2002). Bij institutionele passendheid gaat het om de vraag of de instituties passen bij de aard en schaal van het vraagstuk. Omdat de Nederlandse waterschappen grotendeels zijn georganiseerd op basis van de grenzen van deelstroomgebieden, is de institutionele passendheid goed. Voor doelbereiking is institutioneel samenspel echter minstens zo belangrijk.

Het belang van institutioneel samenspel en integraal omgevingsbeleid

Ondanks onze ijzersterke waterinstituties is het, vanwege de eerder geschetste afhankelijkheden, nog maar de vraag of onze water governance voldoende is toegerust om ons goed te kunnen aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. Is het daarvoor benodigde institutionele samenspel wel goed genoeg georganiseerd? Bieden bestaande instituties bijvoorbeeld voldoende zekerheid dat de 1 miljoen nieuwe woningen die moeten worden gebouwd niet terechtkomen op de plekken die we in de toekomst juist nodig hebben om water te bergen? In het OECD-rapport wordt de casus Westergouwe aangehaald als vanuit waterveiligheidsperspectief omstreden stedelijke ontwikkeling. Hoe voorkomen we nieuwe 'Westergouwes' in de toekomst? En is onze huidige water governance voldoende in staat om er voor te zorgen dat de ruimtelijke inrichting op termijn goed wordt afgestemd op de waterbeschikbaarheid in een gebied? Een goede ruimtelijke ordening lijkt de crux voor succesvolle adaptatie. Net als de noodzaak om water langer vast te houden is ook dat geen nieuwe constatering. Ook in het

OECD-rapport werd al op diverse plekken gewezen op deze afhankelijkheden. Als gevolg van klimaatverandering en verdere verstedelijking worden deze afhankelijkheden alleen maar groter.

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) getuigt gelukkig van besef van deze afhankelijkheden (Rijksoverheid 2020). Het is nog te vroeg om te bepalen of de NOVI waterbeheerders voldoende gaan helpen bij het realiseren van de benodigde ruimte voor water en de gewenste transitie van peil volgt functie naar functie volgt peil. Zo is de politieke en maatschappelijk druk om nu snel woningen te realiseren zo groot, dat de zorgvuldigheid van ruimtelijke afwegingen in het gedrang kan komen en woningen wellicht weer op de verkeerde plekken in het watersysteem worden gebouwd. In het OECD-rapport (2014) werd de suggestie gedaan om de watertoets meer verplichtend te maken, maar een goede ruimtelijk ordening betekent natuurlijk niet dat water het enige ordenende principe is. Er zijn veel meer belangen die moeten worden gewogen en transities die moeten worden gerealiseerd: de energietransitie, de biodiversiteitscrisis, de stikstofcrisis, de woningbouwopgave en, inderdaad, klimaatadaptatie en een goed waterbeheer. De verschillende daaruit voortvloeiende ruimteclaims moeten goed tegen elkaar worden afgewogen. Multi-functioneel ruimtegebruik is een oud begrip dat hier van nut kan zijn, maar natuurlijk zijn er ook ruimtelijke conflicten. Die moeten inzichtelijk worden gemaakt en opgelost. Daar ligt een belangrijke rol voor provincies en gemeenten, maar het is de vraag of dat voldoende is om de grote ruimtelijke transformaties die nodig zijn te kunnen realiseren. De roep om meer nationale regie op de ruimte wordt inmiddels steeds luider. De NOVI is een belangrijke eerste stap, maar niet voldoende. Die moet worden voorzien van een uitvoeringsprogramma met bijbehorende middelen, zodat op basis van een meer integraal perspectief kan worden gestuurd op ruimtelijke ontwikkelingen. Zodat niet alleen wordt ingezet op het zo snel en efficiënt mogelijk realiseren van 1 miljoen nieuwe woningen of op het zo snel en efficiënt mogelijk realiseren van de nieuwe waterveiligheidsnormen, maar dat ook op nationaal niveau goed wordt nagedacht over de vraag hoe die opgaven zich tot elkaar verhouden.

Slimme institutionele arrangementen

Het inmiddels historische voorbeeld van het programma Ruimte voor de Rivier laat de meerwaarde van een integrale in plaats van sectorale aanpak op rijksniveau goed zien. Het programma Ruimte voor de Rivier is positief geëvalueerd (Berenschot, 2018). Interessant in dit programma was dat op rijksniveau overeenstemming was bereikt over een dubbeldoelstelling, te weten vergroten van waterveiligheid én van ruimtelijke kwaliteit (Avoyan en Meijerink 2020). Dat betekent niet dat er geen conflicten waren. Er is heel wat gedoe geweest over de prioriteitsvolgorde van deze doelstellingen en er was ook maar een relatief klein budget beschikbaar gesteld voor ruimtelijke kwaliteit. En toch was dit een goed en effectief institutioneel arrangement. Terwijl ingenieurs doorrekenden tot welke waterstandsverlaging rivierverruimende maatregelen leiden, waren ruimtelijke ontwerpers bezig om te kijken hoe rivierverruiming kan worden gecombineerd met andere ruimtelijke functies en bijdragen aan een verbetering van het landschap. De spanning tussen enerzijds het snel, effectief en efficiënt bereiken van waterstandsverlaging en anderzijds het belang van integraliteit en een goede landschappelijke inpassing was bewust georganiseerd. Parallel daaraan was een door de provincies georganiseerd regionaal proces georganiseerd dat uitmondde in een zwaarwegend advies aan het rijk.

Dat is een ander arrangement dan dat van het hoogwaterbeschermingsprogramma waarin de ambitieuze dubbeldoelstelling is vervuld voor het motto 'sober en doelmatig'. Deze versmalling, die in het OECD-rapport nog niet aan de orde kwam, is ook bekritiseerd, onder andere door het College van Rijksadviseurs (2020). Hoewel het HWBP zwaar inzet op de realisatie van meekoppelkansen en er wel degelijk ook mooie integrale projecten worden voorbereid die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit, is de insteek hier toch een andere. Het gaat om een investering van vele miljarden, maar anders dan in het project ruimte voor de rivier er is geen expliciete dubbeldoelstelling en heeft het rijk maar beperkt middelen beschikbaar gesteld voor het realiseren van integrale oplossingen en ruimtelijke kwaliteit. Het is de vraag of een sober en doelmatig dijkversterkingsprogramma de beste manier is om de

diverse opgaven waar we voor staan integraal aan te pakken. Ruimte voor de rivier was duur, dat klopt, maar het heeft samen met de NURG-gelden wel bijgedragen aan de realisatie van nieuwe riviernatuur, door mooie integrale plannen (Kuindersma et al. 2020). En die riviernatuur heeft wel geholpen om de biodiversiteit te verhogen. En lag daar ook niet een belangrijke maatschappelijke opgave?

Afgezien van het verlaten van die dubbelstelling is er een andere interessante wending. In het programma Ruimte voor de Rivier, genoemd in het OECD-rapport, zat nog een duidelijke voorkeursvolgorde, waarbij rivierverruiming de prioriteit had en technisch maatregelen, zoals dijkversterking, pas aan de orde kwamen als ruimtelijke echt niet mogelijk waren. Gezien de miljarden investeringen in dijkversterking om de nieuwe risiconormering te realiseren lijkt die filosofie deels verlaten. Natuurlijk zijn er lang niet overal goede alternatieven voor dijkversterking. Toch komt de vraag op of onder politieke en financiële druk misschien te veel wordt teruggегrepen op technische oplossingen in plaats van op maatregelen die de veerkracht van het watersysteem vergroten en hoe toekomstbestendig dat eigenlijk is. Het is opvallend dat in verschillende lange termijn visies, zoals panorama Nederland (College van Rijksadviseurs 2018) en Nederland in 2120 (WUR 2020) juist wel wordt ingezet op ruimte voor de rivier. Het nieuwe programma Integraal Rivier Management biedt wat dat betreft perspectief.

Droogte adaptatie

Voor het probleem van droogte is er iets vergelijkbaars aan de hand. Ook daar bestaat de neiging om te focussen op technische oplossingen, zoals klimaatadaptieve drainage, die het huidige landgebruik faciliteren in plaats van op een transitie naar een systeem waarin ruimtelijke functies en gebruik afhankelijk zijn van waterbeschikbaarheid. Natuurlijk zijn die technische oplossingen gemakkelijker te implementeren, omdat waterbeheerders dan minder afhankelijk zijn van de ruimtelijke ordening en de landbouw, maar zijn ze voldoende om een duurzaam watersysteem te realiseren? Ook hier vraagt goed waterbeheer om een integraal

perspectief waarin landbouw, natuur, ruimtelijke inrichting en waterbeheer in samenhang worden beschouwd. In het eindrapport van de beleidstafel droogte staat (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2019, p. 4): *“Een toekomstbestendige zoetwatervoorziening vergt ook klimaatbestendig land- en watergebruik. Niet altijd en overal kan voor alle watergebruikers en sectoren voldoende zoetwater van goede kwaliteit gegarandeerd worden. Zeker niet in die delen van Nederland waar geen wateraanvoer mogelijk is en in sommige verziltingsgevoelige gebieden. Op sommige plekken kan dat betekenen dat we ons landgebruik aan moeten passen aan de waterbeschikbaarheid. Dit vergt regionaal maatwerk in de ruimtelijke inrichting door provincies en gemeenten.”* Dat is bepaald geen gemakkelijke opgave. Een van de knelpunten is dat kosten die in het waterbeheer moeten worden gemaakt niet altijd voldoende worden doorgerekend naar de gebruikers. Zo kunnen agrariërs veelal gratis grondwater onttrekken voor beregening. Een ander knelpunt is dat veel grondeigenaren nog steeds verwachten dat waterbeheerders de optimale waterhuishoudkundige condities creëren (‘peil volgt functie’), terwijl dat niet op alle plekken houdbaar is, zeker niet tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

Waterkwaliteit

Tenslotte de waterkwaliteitsproblematiek en ons onvermogen om de KRW-doelen te bereiken: ‘Het aandeel regionale wateren dat in 2027 voldoet, ligt per biologische norm tussen de 30 en 60 procent (van Gaalen et al. 2020, p. 7). Ook voor nutriënten zal niet overal aan de norm kunnen worden voldaan (Ibid.). Dat is geen fraai beeld voor een land met een internationale reputatie op het gebied van water governance. Net als voor waterveiligheid en droogte geldt ook hier dat waterbeheerders voor het bereiken van hun doelen in hoge mate afhankelijk zijn van andere beleidsdomeinen, zoals het landbouwbeleid. De aandacht die er nu is voor kringlooplandbouw en de nieuwe ambities voor de versterking van natuur als gevolg van de stikstofcrisis bieden gelukkig nieuwe kansen voor het waterbeheer. Recent onderzoek naar de sturingsvragen rondom de implementatie van de KRW brengt verschillende

stuuringsmogelijkheden in beeld om met deze afhankelijkheden om te gaan (Boezeman et al. 2019). Het onderzoek concludeert dat *“de landelijke overheid, bij zowel de evaluatie van de KRW als de herziening van het mestbeleid, extra aandacht zou moeten besteden aan aanvullende instrumenten om de KRW tot een succes te maken. Dit kan via het spoor van een meer regulatief gebiedsgericht landbouw- en waterbeleid, een heldere inzet bij een versterkte vrijwillige variant gericht op zelfsturing door de sector, een actieve opstelling bij mainstreaming bijvoorbeeld door verscherping van Europees landbouwbeleid, versterking van de ruimtelijke instrumenten en voorwaarden gekoppeld aan aanwijzingen in de Omgevingswet, of door combinaties hiervan”* (Ibid. p. 81). Een goed samenspel tussen waterbeheer, landbouwbeleid en de ruimtelijke ordening is ook hier de crux.

Conclusie

De sectorale waterinstituten, het functionele waterschapsbestuur en het Deltaprogramma en Deltafonds, zijn ijersterk. De paradox van de Nederlandse water governance is dat waterbeheerders ondanks deze ijersterke instituten voor het bereiken van hun doelen steeds afhankelijker worden van andere beleidsterreinen. Het is daarom nog maar de vraag of de huidige Nederlandse water governance ‘fit for the future’ is. Vanwege de klimaatverandering is het belangrijk om veerkrachtige watersystemen te realiseren. Dat kan niet alleen met technische maatregelen waarbij waterbeheerders hun afhankelijkheid van anderen nog enigszins kunnen beperken, maar vraagt in toenemende mate ook om ruimtelijke oplossingen en verandering van landgebruik en dus om institutioneel samenspel. Dat kan door slimme institutionele arrangementen, zoals in het project Ruimte voor de Rivier, maar daarvoor zijn ook omgevingsbeleid en regie op de ruimte nodig. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is een belangrijke eerste stap, maar niet voldoende. Waar de instituten voor waterbeheer onverminderd sterk zijn, zijn die van de ruimtelijke ordening, in ieder geval op rijksniveau, ernstig verzwakt. Is de erosie van deze instituten misschien de achilleshiel van onze water governance?

SAMENVATTING

De uitdagingen waar het Nederlandse waterbeheer voor staat zijn moeilijk te overschatten. De lange termijnsenario's voor zeespiegelstijging en droogte spreken voor zich. Behalve deze gevolgen van klimaatverandering zijn er andere belangrijke uitdagingen: hoe verhoudt de ruimteclaim voor de bouw van een miljoen nieuwe woningen zich tot de benodigde ruimtelijke reserveringen voor het waterbeheer? En hoe kunnen de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn water worden behaald in een klein land dat de tweede landbouwexporteur ter wereld is? Deze uitdagingen roepen de vraag op hoe toekomstbestendig het Nederlandse waterbeheer eigenlijk is. In deze bijdrage wordt betoogd dat het succes van het Nederlandse waterbeheer meer dan ooit afhankelijk is van ontwikkelingen op aanpalende beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening, het landbouwbeleid en het natuurbeleid, en van het vermogen om een integrale, sector-overstijgende, aanpak te realiseren. Dat vraagt niet alleen om een Deltaprogramma en sterke waterschappen, maar ook om institutioneel samenspel en een goed omgevingsbeleid.

Referenties

- Avoyan, E., S. Meijerink (2020): Cross-sector collaboration within Dutch flood risk governance: historical analysis of external triggers, *International Journal of Water Resources Development*, DOI: 10.1080/07900627.2019.1707070.
- Berenschot (2018) *Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier. Sturen en ruimte geven*. Rapport in opdracht van Rijkswaterstaat.
- Boezeman, D., D. Liefferink, M. Wiering, (2019) *Nieuwe richtingen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Regionale governance verschillen en sturingsvarianten voor de toekomst*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- College van Rijksadviseurs (2018) *Panorama Nederland*.
- College van Rijksadviseurs (2020) *Hoogwaterbeschermingsprogramma: van 'sober en doelmatig' naar 'slim en doelmatig'*.
- Gaalen, F. van, L. Osté, E. van Boekel (2020) *Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Haasnoot, M., J. Kwakkel, W. Walker, J. Maat (2013) *Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world*. *Global Environmental Change*. 23. 10.1016/j.gloenvcha.2012.12.006.
- Haasnoot, M, F. Diermanse, J. Kwadijk, R. de Winter, G. Winter (2019) *Strategieën voor adaptatie aan hoge en versnelde zeespiegelstijging. Een verkenning*. Deltares rapport 11203724-004.
- Huitema, D., S. Meijerink (eds) (2014) *The Politics of River Basin Organisations, Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020). *Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context; Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018)*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 187.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019) *Nederland beter weerbaar tegen droogte. Eindrapportage Beleidstafel Droogte*.
- OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en>
- Rijksoverheid (2020) *Nationale Omgevingsvisie, Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag.
- SWECO (2021) *Ruimte voor de toekomst. Flexibel invullen van investeringsopgaven om effecten van zeespiegelstijging in de toekomst te kunnen opvangen*.
- Tielrooij, F., J. van Dijk, J. de Blécourt-Maas, A. van den Ende, G.A. Oosterbaan, H.J. Overbeek (2000) *Waterbeleid voor de 21e eeuw, advies van de Commissie Waterbeheer 21 eeuw*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Toonen, T. A., S.S. Dijkstra, F. Van der Meer (2006). *Modernization and reform of Dutch waterboards: resilience or change?*. *Journal of Institutional Economics*, 2(02), 181-201.
- Wageningen University and Research (2020) *NL 2120, een natuurlijker toekomst voor Nederland in 2120*.
- Young, O. R. (2002). *The institutional dimension of environmental change: fit, interplay, and scale*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, USA.

ADAPTATIE ALS KERNKWALITEIT

WATERSCHAPPEN IN TRANSITIE

Gerhard van den Top*

■ Als eerste en oudste vorm van openbaar bestuur in ons land bouwen en bewaken onze waterschappen al honderden jaren het sociale en fysieke fundament voor de ontwikkeling van onze welvarende samenleving op een geografische locatie die daar niet van nature voor geschikt was. Deze kwetsbare ligging, op de grens van riviermonding en zee, was en is tegelijkertijd ook de vruchtbare basis voor de landbouw, handel en industriële ontwikkeling die deze welvaart mogelijk maakte. Met soms ingrijpende ecologische consequenties. De mogelijkheid om de voor die waterveiligheid noodzakelijke investeringen te financieren uit een eigen, onafhankelijk belastingstelsel, is het fundament waarop het succes van onze waterschappen is gebouwd. Met vallen en opstaan, zoals de verschillende watersnoodrampen die ons land sinds de start van de bouw van onze eerste dijken teisterden hebben aangetoond. De laatste grote watersnoodramp ligt inmiddels bijna 70 jaar achter ons. Ondanks de vermeende vanzelfsprekendheid van onze waterveiligheid lijkt sprake van een blijvend breed maatschappelijk en politiek draagvlak voor het gericht heffen en investeren van belastinggeld in waterveiligheid. Sinds de instelling van de Deltawet, dit jaar 10 jaar geleden, investeren waterschappen en Rijkswaterstaat ook de komende decennia jaarlijks ruim 1,3 miljard Euro in het zekerstellen van onze waterveiligheid.

Toch geldt ook voor onze waterschappen de waarschuwing die sinds de kredietcrisis van 2008 in reclames van veel financiële dienstverleners te horen is: *resultaten uit het verleden bieden geen garanties voor de toekomst*. De klimaatcrisis is de eerste aanleiding voor deze 'bijsluiters': door wereldwijde opwarming van het klimaat moeten we rekening houden met voor Nederland nieuwe, en qua ernst en impact nog niet met 100% zekerheid in te schatten, effecten zoals extreem weer, zeespiegelstijging, wateroverlast en schaarste aan schoon water. Veranderingen in de intern en externe beleving van de identiteit van de waterschappen definiëren de tweede grote en relatief ingrijpende verandering in die lange geschiedenis.

Een lange staat van dienst als dienende, functionele en uitvoerende doe-overheid maakt langzaam maar zeker plaats voor verwachtingen van de waterschappen als pro-actieve, (mee-)sturende overheid in nieuwe domeinen als ruimtelijke aanpassing, de energietransitie en circulariteit. Het relatief nieuwe fenomeen van de politisering van de waterschapsbesturen, dat sinds 2008 op gang is gekomen, maakt onderdeel uit van die verandering. Een democratische legitimatie die, net als bij andere overheden, zelf voor de uitdaging staat van representativiteit en diversiteit. Maar die ook in toenemende mate staat of valt met de kwaliteit en intensiteit van de burgerparticipatie. Een derde ontwikkeling die de waterschappen uitdaagt om de

* **Gerhard van den Top** is dijkgraaf van het waterschap Amstel, Gooi en Vecht, daarnaast Voorzitter van de Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW) en voorzitter van het bestuur van Wateropleidingen. Dit artikel is een bewerking van de rede die hi in oktober 2020 uitsprak bij zijn herbenoeming als dijkgraaf.

toekomst niet te beschouwen als een automatische voortzetting van het verleden, is de bredere ontwikkeling in de relatie tussen burgers, bedrijven en 'de overheid'. Digitalisering van kennis en informatie, de bredere toegang daartoe en de versnippering van media kanalen dagen overheden uit om deze beweging aan te grijpen voor verbinding en versterking van het vertrouwen in de kennis en informatie van de overheid. Waar de dijken achter de traditionele kennis en informatiepositie van overheden breken, ontstaan immers ook kansen voor nieuwe vormen van legitimatie en participatie. De nieuwe eisen ten aanzien van transparantie en participatie die nodig zijn om die trend te keren, stellen de waterschappen voor de opgave daarin oude zekerheden van betrouwbaarheid, kennis en informatievoorsprong los te laten, en ingezetenen eerder en op een andere manier te betrekken bij, bijvoorbeeld, ontwikkelingen en plannen in hun leefomgeving.

De hierboven geschetste drie fundamentele fysieke en sociale veranderingen vragen voortdurend aanpassingsvermogen van de waterschappen. In deze bijdrage zal ik kort nader duiden en nader verkennen naar aard en impact. In mijn beleving ligt juist in de combinatie van deze drie ontwikkelingen hun transformerende uitdaging voor onze waterschappen besloten. Gelukkig zijn de eerste bewegingen van de waterschappen en andere overheden in reactie op deze ontwikkelingen al in volle gang. De consolidatie van het aantal waterschappen, van ruim 2500 in 1950 tot de huidige 21, legde de basis voor een ontwikkeling waarin de waterschappen gaandeweg, en vooral in de afgelopen 10 jaar, een andere rol ontwikkelen voorbij de traditionele eigen regelgeving, het eigen belastingstelsel en het eigen waterbeheersgebied. De eerste belangrijke stap daarin werd in 2011 gezet met de vaststelling van de Deltawet, met daarin de gezamenlijke financiering en uitvoering van het Hoog Water Beschermings Programma door de waterschappen en Rijkswaterstaat, en de nauwe samenwerking in de uitvoering daarvan met elkaar en andere regionale medeoverheden. Het jaarlijkse Deltacongres dat sindsdien georganiseerd wordt is een manifestatie van de betekenis die deze wet nog altijd heeft voor grensontkennend samenwerken tussen overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven op het gebied van toekomstbestendig waterbeheer.

De voorbereidingen voor de vormgeving en invoering van de Omgevingswet bracht de waterschappen in positie om die groeiende samenwerking met het Rijk en met regionale overheden te benutten om de nieuwe wateropgaven als gevolg van klimaatverandering in te brengen in provinciale, regionale en tenslotte ook nationale omgevingsvisies. De gezamenlijke inzet van Unie van Waterschappen, IPO en VNG van een agenda rond klimaat, de energietransitie en de circulaire economie bij de kabinetsformatie in 2017 markeerde een

volgende stap in die ontwikkeling. Waterschappen positioneerden zich als mede-ontwerpers van de ruimtelijke omgeving, en als leveranciers van duurzame energie en grondstoffen. De oproep van de waterschappen bij de Tweede Kamerverkiezingen op 17 maart jl. had als centrale boodschap water als leidend principe te positioneren in de ruimtelijke ordening. Van een uitsluitend functionele, dienende en uitvoerende overheid doen de waterschappen een stap naar voren als regisseurs in het ruimtelijk domein, als partners in de energietransitie en als dragers van de beweging naar een circulaire economie en herstel van de biodiversiteit. Met andere woorden: de verandering is al volop ingezet. Het begin van een volgende slag die we de komende jaren als waterschappen te maken hebben, en die ik hierna verder zal verkennen aan de hand van de drie ontwikkelingen die ik eerder schetste: klimaatverandering, democratisering en digitalisering.

Klimaatverandering als ruimtelijke game changer

Op het deksel van de oude hensbeker van het hoogheemraadschap Zeeburg en Diemerdiijk (gemaakt in 1717 en nog altijd in functie in mijn waterschap) staat de tekst *adversus mare luctor ('mij verzettend worstel ik met de zee')*. Voor het waterschap Amstel, Gooi en Vecht, en voor de collega waterbeheerders in het westen en noorden van ons land, is de bescherming van ingezetenen, en hun have en goed, tegen de indringing van de zee in de laag gelegen delen van onze beheersgebieden een opdracht die aan de grondslag ligt van ons ontstaan en onze betekenis. En die in de afgelopen 10 jaar als gevolg van de groeiende bewustwording over effecten van de wereldwijde opwarming van het klimaat weer nadrukkelijk actueel is geworden. Zeespiegelstijging en bodemdaling vormen een bedreiging voor de waterveiligheid in perioden van extreem weer en wateroverlast, en voor de toegang tot voldoende en schoon water tijdens langere perioden van droogte. De oxidatie van veengebieden als gevolg van peilverlaging en droogte draagt bovendien bij aan de uitstoot van CO₂ die we juist willen terugdringen om de verandering van ons klimaat te beperken. Weersextremen als gevolg van klimaatverandering vormen een uitdaging die alle waterschappen, en vooral de waterschappen op hoger gelegen zandgronden, ervaren en steeds nadrukkelijker agenderen. Het te snel afvoeren van oppervlaktewater in tijden van wateroverlast hangt direct samen met de schaarste die in tijden van droogte ontstaat, en die leidt tot de groeiende onttrekkingen van water uit de nog nauwelijks gereguleerde grondwatervoorraden. De enorme opgave om in 2027 te voldoen aan de eisen van de Europese Kader Richtlijn Water vergroot de druk op de waterschappen om voorbij eigen middelen en oude

oplossingen te denken, bijvoorbeeld in de aanpak van medicijnresten en andere microverontreinigingen in ons oppervlaktewater.

De watersystemen in onze gebouwde en ongebouwde omgeving, en de regelgeving rond het beheer van oppervlakte- en grondwater, zijn niet toekomstbestendig als het gaat om de noodzaak zoet water beter en langer vast te houden, zowel in ons landelijk als in het stedelijk gebied. In de gebouwde omgeving biedt de grote woningbouwopgave van de komende jaren een kans daarin stappen te zetten, maar de aanpassing van de bestaande bebouwde omgeving naar meer sponswerking en vergroening vormt een minstens even grote uitdaging op weg naar het nieuwe adagium in ons waterbeheer: vasthouden- bergen – afvoeren. De veranderingen in water- en ruimtegebruik die deze aanpassing aan het klimaat van morgen van ons vergt kunnen de waterschappen alleen realiseren in samenwerking met medeoverheden en andere betrokkenen in de samenleving – dat wil zeggen met een breed scala aan spelers in de economie en ruimtelijke ordening. Om die beweging voor elkaar te krijgen zullen we als waterschappen niet alleen zaken van anderen vragen, maar in de eerste plaats kijken naar de vraag of wij zelf *'fit for future'* zijn om als gids in die verandering op te kunnen treden. Daarmee kom ik op de tweede grote verandering waaraan ik in mijn inleiding van deze bijdrage refereerde: de democratisering en politisering van onze waterschapsbesturen.

Democratie en maatschappelijke betrokkenheid

Als voorzitter van een waterschap is de duiding van ontwikkelingen en stand van zaken op het gebied van de democratisering en politisering van het waterschapsbestuur niet eenvoudig, zeker gezien het relatief prille stadium waarin dit groeiproces zich bevindt. Waterschapsbesturen kennen immers pas sinds 2008 een politiek lijstenstelsel, en ook in de interpretatie en invulling daarvan en daarmee samenhangende politieke cultuur is sprake van grote regionale verschillen. De opkomst van meer assertieve en pro-actieve volksvertegenwoordigers is in mijn observatie een gemeenschappelijke en betekenisvolle noemer in deze ontwikkeling die in alle waterschappen te zien is. De relatieve rust waarmee dijkgraaf en heemraden in het verleden tot consensus konden komen in de uitvoering van water taken om functies goed van water taken te bedienen, maakt langzaam maar zeker plaats voor een meer door politiek initiatief gestuurde beleidsorganisatie met een nog altijd stevige uitvoeringskracht in de eigen regio. Dit is een ontwikkeling die past bij de democratische volwassenwording van het waterschap in die zin dat het de belastingbetaler meer bewust maakt van – en

indirect betreft bij – keuzes ten aanzien van zowel de hoogte van als bestedingen uit die heffingen.

Een even belangrijke als weerbarstige uitdaging waar ook de waterschapsbesturen mee aan de slag zullen moeten in deze verandering is de beweging naar een meer diverse en daarmee representatieve samenstelling van de waterschapsbesturen. Daarbij gaat het niet alleen om de balans tussen mannelijke en vrouwelijke leden van onze besturen (bij de waterschapsverkiezingen van 2019 waren er 893 vrouwen onder de 3575 gekozenen) maar bijvoorbeeld ook over de culturele diversiteit.

De combinatie van een snel veranderende beleving van de identiteit en rol van de waterschappen met deze politiseringsbeweging, draagt ook het risico in zich dat zowel de besturen als ambtelijke capaciteit meer tijd en aandacht moeten richten op de ontwikkeling van een gedeeld beeld over de wijze waarop waterschappen zich in die snel veranderende context kunnen opstellen. Het vinden van een nieuwe balans tussen enerzijds 'oude' kerntaken en anderzijds nieuwe opgaven als klimaatadaptatie, de energietransitie, de rol van het waterschap in het herstel van biodiversiteit is daarin de eerste opgave. De tweede die daaruit ontspringt is de ruimte die het eigen belastingstelsel van de waterschappen biedt om middelen vrij te maken voor die nieuwe taken. De recente, en door alle 21 waterschappen ondertekende, inzet richting het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om te komen tot een aantal wijzigingen in de waterschapsbelasting zijn daarvan een eerste resultaat.

Onzekerheid over identiteit in combinatie met een zekere mate van politieke assertiviteit en polarisatie draagt het risico in zich dat de waterschappen de komende tijd meer tijd aan zichzelf zullen besteden, terwijl de hierboven geschetste uitdagingen juist om een meer naar buiten gerichte houding en energie van ons zullen vergen. Mijn inschatting is dat deze periode van het goed 'richten' van deze fase van democratische legitimatie essentieel is om de beweging naar meer samenwerking rond opgaven te kunnen bouwen op een goed fundament van lokaal draagvlak en verantwoording.

Daarbij geldt dat lokale betrokkenheid en draagvlak meer vergen dan een politieke vertegenwoordiging in onze besturen. De thema's, het taalgebruik en onderwerpen van debat die ik in mijn eerste termijn als dijkgraaf van waterschap Amstel, Gooi en Vecht zag passeren in onze vergaderingen, waren zeker niet allen even toegankelijk voor niet-ingevoerden. Ook al werden alle bijeenkomsten live uitgezonden, en was er gastvrijheid en ruimte in de zaal voor journalisten, toehoorders en sprekers: de vergaderingen van het waterschapsbestuur houden een hardnekkig 'onder ons' gehalte. Hetzelfde kan overigens

ongetwijfeld ook gezegd worden over veel of zelfs de meeste vergaderingen van Provinciale Staten, de gemeenteraden en zelfs de Tweede en Eerste kamer.

De professionalisering van het politiek bestuur van de waterschappen doet niets af aan de noodzaak om harder dan ooit te blijven inzetten op de tweede dimensie van werken aan lokale betrokkenheid en draagvlak: de inspraak door en samenwerking met de samenleving ter plekke. Innerlijk eigenaarschap van landeigenaren, bewoners, bedrijven en lokale initiatiefnemers helpt om de noodzakelijke en ingrijpende veranderingen die de komende tijd nodig zijn ook echt te realiseren en niet te doen vertragen, of zelfs stranden, door onvoldoende gebruik te maken van lokale kennis en netwerken. In het landelijk gebied ligt in dat verband een cruciale rol voor de landbouworganisaties in de realisatie van ambities rond bijvoorbeeld de stikstof emissies en het tegengaan van bodemdaling in het veenweidegebied.

De Digitale Transformatie

De noodzaak om de betrokken burger op een andere manier te gaan betrekken bij ons werk wordt in de hand gewerkt door de derde ontwikkeling waarmee we ook als waterschappen de komende jaren te maken zullen krijgen: digitalisering en de daardoor niet meer vanzelfsprekende informatievoorsprong van overheden. Digitalisering stelt burgers en maatschappelijke organisaties in staat om zonder hulp van de overheid zelf een goede informatiepositie op te bouwen rond thema's die hen betreffen. Dat is op zichzelf een goede, want emancipatoire, ontwikkeling die grotere transparantie en ook nieuwe vormen van democratisering en betrokkenheid van burgers mogelijk maakt. Een keerzijde ervan is de snelle versplintering van het media landschap, met selectieve informatie en interpretaties daarvan als gevolg. Nieuwkomers in onze taal als 'nepnieuws' en 'informatie bubbels' zullen ook van ons als waterschappen nieuwe wegen en andere capaciteiten vergen om daarin het draagvlak voor ons belangrijke werk te onderhouden en versterken.

Een laatste aspect van de digitale transformatie dat ik in deze vooruitblik wil benoemen, is het effect dat de snelle opkomst en ontwikkeling van computers en persoonlijke digitale devices in onze persoonlijke en werk omgeving al heeft, en naar mijn mening nog zal gaan krijgen, op onze bedrijfsvoering, databaseer, informatievoorziening, privacy beveiliging en identiteit. De eerste consequenties van die veranderingen manifesteerden zich in de afgelopen 10 jaar in (onder andere) snel groeiende investeringen in kantoor- en procesautomatisering, belastingheffing, communicatie, archivering en de bewaking van de toegang tot deze nieuwe systemen. Vooral ook in een wereld waarin we, bijvoorbeeld door

de invoering van de Omgevingswet en de aanleg van een digitale snelweg (het Digitaal Stelsel Omgevingswet) juist op zoek zijn naar meer samenwerking en het delen van data, is het een groeiende uitdaging om de toegang tot al die digitaal opgeslagen data te beperken tot hen die daar rechten toe hebben. Incidenten op het gebied van cybersecurity bij bedrijven en overheden maken duidelijk dat wereldwijd een leger van slimme computer nerds tot georganiseerde criminele netwerken 24u per dag pogingen onderneemt om in te breken en toegang te krijgen tot die data. Zo ontwikkelt de digitale transformatie zich in snel tempo van een bedrijfsvoering thema naar een onderwerp dat ook in de waterschappen de komende jaren onze politieke en bestuurlijke aandacht verdient.

Tenslotte

Voorafgaand aan mijn start als dijkgraaf van het waterschap Amstel, Gooi en Vecht was ik jarenlang werkzaam in en voor programma's op het gebied van water en milieu beheer in het buitenland. Van Mauritië, tot Sri Lanka, Vietnam en Mongolië, van Ethiopië tot Mozambique en Zuid Afrika. Als je zo lang in het buitenland werkt ga je nog beter inzien hoe bijzonder je eigen land is. En hoe goed de overheid hier is georganiseerd. Wat niet wil zeggen dat er geen fouten worden gemaakt, of dat het op een aantal vlakken niet beter kan of zou moeten. Onze waterschappen zijn in de afgelopen jaren uitgegroeid tot robuuste, goed in de omgeving verankerde en in grotere mate democratisch gestuurde overheden met breed herkende toegevoegde waarde. Dichtbij, fijnmazig en toegankelijk, betrouwbaar en met een stevige uitvoeringskracht. Dat adaptief vermogen biedt vertrouwen om ook de grote veranderingen die de komende jaren op ons af zullen komen met zelfvertrouwen en energie tegemoet te gaan.

Onze waterschappen zijn in beweging, een beweging die ook van ons als voorzitters andere dingen zal vragen dan van onze voorgangers in ons lange verleden. Van de dijkgraaf met 'verstand van zaken' naar focus en vaardigheden in de vormgeving van politieke en maatschappelijke processen om tot gedragen en effectief beleid te komen. En tenslotte, misschien wel belangrijker dan ooit: om het eigenaarschap van die functie en opdracht te verbreden van de oude bekenden naar de nieuwe onbekenden in de andere netwerken. Die opdracht begint op de meest voor de hand liggende wijze, namelijk bij onze jeugd. Die heeft immers de toekomst. In al zijn diversiteit aan achtergronden, waarden en dromen hebben onze kinderen er recht op later ook van zo'n mooie overheid te kunnen genieten.

Het is een enorm voorrecht het vertrouwen te hebben mogen ontvangen dit prachtige werk juist in deze tijd van grote verandering te mogen voortzetten. ■

INTERVIEW MET MELANIE SCHULTZ VAN HAEGEN

LANGE TERMIJNDENKEN

VOOR DUURZAAM WATERBEHEER

VRAAGT OM BESTUURLIJKE DURF

*Marlous Blankesteyn en Wieke Pot**

■ Lange termijn denken is essentieel voor het verduurzamen van waterbeheer, betoogt Melanie Schultz van Haegen, voormalig minister van Infrastructuur en Milieu in het kabinet Rutte I en II. Om die langetermijnvisie te kunnen realiseren, is bestuurlijke ruggengraat nodig. Redactieleden Marlous Blankesteyn en Wieke Pot spraken met Melanie Schultz van Haegen over bestuurlijke durf, waterbeheer in een internationale context, complexe opgaven, de Omgevingswet en: over hoe de discussie over het voortbestaan van de waterschappen werd beslecht dankzij het OESO rapport (2014).

Trots

“Natuurlijk kunnen we trots zijn op ons waterbeheer”, zegt Melanie Schultz van Haegen meteen aan het begin van het interview. Zij prijst de slag die gemaakt is in bewustwording, waarbij we meer bouwen met de natuur, alsmede het diepgewortelde besef dat we vooruit moeten blijven denken. “We zijn niet alleen bezig om onze voeten droog te houden, maar hebben de transitie doorgemaakt naar het verbreden van rivieren en het opnieuw laten meanderen en ruimte geven aan hoogwater. Tegelijkertijd ligt er nog een heel aantal vraagstukken op tafel”, stelt ze, “die te maken hebben met de culturele omslag die we moeten maken.” Zo moeten we volgens Schultz van Haegen gaan nadenken over of polders droogpompen een duurzame oplossing is, of we een overgang van zoete naar zoute teelten moeten maken, en of we moeten blijven bouwen in de laagst liggende delen van het land. “De uitdaging is om water een plek te geven in ruimtelijke ordening”, aldus Schultz van Haegen. Ze vervolgt: “Maakbaarheid is eindig”.

Institutionele vernieuwingen

Schultz van Haegen maakte als minister de start mee van het Deltaprogramma. Deze start betekende ook de start van de risicobenadering in waterveiligheid: iedereen achter de dijken krijgt dezelfde basisbescherming

tegen hoogwater. Volgens Schultz van Haegen was het “logisch om een onafhankelijke derde [Deltacommissaris, red.] aan te wijzen om dit te leiden, om zo de landelijke en lokale belangen evenredig af te wegen en tegelijkertijd ook een risk-based benadering van waterbeheer te ontwikkelen”. Rijkswaterstaat, de waterschappen en gemeenten zouden onder regie van de Deltacommissaris moeten werken aan gezamenlijke belangenafweging. Het Deltaprogramma hielp ook om de ruimtelijke ordening mee te nemen, volgens Schultz van Haegen. Een uitdaging daarbij is wie verantwoordelijk is. “Het principe van het Deltaprogramma is”, zo vertelt Schultz van Haegen, “dat de uitvoering gedaan moet worden door de reguliere organen”. In die fase van uitvoering is dus ook niet per se een figuur als de Deltacommissaris nodig: “De gedachte was dat een Deltacommissaris slechts tijdelijk hoeft te worden ingesteld om centraal de regie te kunnen voeren over de aanpak van de grotere vraagstukken.”

Ook de Omgevingswet vormde een belangrijke bron voor vernieuwing tijdens de ministerperiode van Schultz van Haegen. De Wet sloot aan bij het gedachtengoed van de Regering Rutte I. “De essentie voor mij was: je hebt zoveel verschillende wetten en zoveel verschillende vergunningen, die bovendien allemaal behoudend zijn”, vertelt Schultz van Haegen,

* Marlous Blankesteyn en Wieke Pot zijn beide lid van de redactie van dit tijdschrift.



en vervolgt: “Voor mij stond de vraag centraal: Kun je een meer ontwikkelingsgerichte ruimtelijke ordening creëren? Hoe zou je meer keuzevrijheid kunnen organiseren voor ruimtelijke ontwikkelingen?”. Ze vertelt verder: “Voor lokale bestuurders en de Raad van State was de Omgevingswet spannend. Met de Omgevingswet was namelijk de tijd voorbij waarin gezegd kon worden ‘het staat in de wet, dus het mag niet’. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is: Elk besluit moet leiden tot een aantoonbare verbetering ten opzichte van de bestaande situatie.” Voor de waterbeheerder roemt Schultz van Haegen het project Ruimte voor de Rivier als voorbeeld van hoe de Omgevingswet kan werken: “Daar is een andere aanpak gerealiseerd waarin ruimte ontstaat voor een betere belangenafweging. Het uitgangspunt is veiligheid, maar je kunt de ideeën van andere partijen meenemen zolang de beoogde waterstandsverlaging maar gerealiseerd wordt.” Het gaat in andere woorden volgens Schultz van Haegen om doelsturing: “Focus op waar je heen wilt en laat zien welke normen je met een ontwikkeling wel of niet overschrijdt en hoe je dat teniet doet. Als bestuurder stel je alleen aanvullende regels op voor de dingen die echt niet kunnen”, zo beschrijft Schultz van Haegen het gedachtengoed achter de Omgevingswet. Ze vindt het raar dat de Omgevingswet op een gegeven moment werd overgeheveld naar Binnenlandse Zaken en vraagt zich af: “Het is zo stil verder, gaat Binnenlandse Zaken er wel smoeel aan geven?” Dat vindt Schultz van Haegen een punt van zorg: “Je laat toch je kind ergens achter”.

Waterschappen

Schultz van Haegen vertelt dat in het regeerakkoord van Rutte II stond dat bekeken zou worden of waterschappen moesten worden opgeheven. “Om van die discussie af te komen, hebben we toen de OESO gevraagd de wijze van organisatie van ons watermanagement, inclusief de rol van de waterschappen, nader te onderzoeken. Met de publicatie van dat OESO rapport in 2014, was de discussie over het voortbestaan van de waterschappen, van tafel. De OESO bestempelde ons model met waterschappen als ‘best of class’, en prijsde het eigen belastingregime van waterschappen, de ondubbelzinnige taak, de focus op waterveiligheid in combinatie met waterkwaliteit.” Schultz van Haegen erkent wel dat de “eendimensionale politiek” binnen waterschappen het lastig maakt om te stemmen tijdens waterschapsverkiezingen. Het verschil in standpunten is nu eenmaal niet groot. “Ik heb zelf ooit gestemd op een GroenLinks waterbestuurder omdat dat gewoon een zeer kundig bestuurder was met veel kennis van water, en dus niet op een VVD-bestuurder. Dat verkiezingsspel werkt gewoon niet.” Voor een integrale aanpak vindt Schultz van Haegen de verdeeldheid van taken over verschillende overheidsorganen niet de meest ideale, maar tegelijkertijd onoverkomelijk: “Belangrijk is het besef dat de opgave over meerdere lagen gaat. Diverse stakeholdersbelangen moeten worden meegewogen. Zo’n proces is gebaat bij het bestaan van meerdere partijen die bezig zijn met watermanagement. Tegelijkertijd is het goed dat er een zekere stabiliteit is



in de betrokken partijen als je op korte termijn werkt met een vierjaars-begroting.” Daarbij schetst ze wel het belang van samenwerking tussen partijen: “Een slimme overheid werkt participatief en heeft het eindpunt voor ogen”.

Rol van de overheid

Ze heeft een duidelijke visie op de rol voor de overheid waar het gaat om lange termijn opgaven en grotere gebieden, met een rol voor zowel overheid als markt: “Als overheid kun je niet alles aan ondernemerschap overlaten, zeker niet als het domein- en grensoverschrijdend is. Als ondernemer kun je bedenken wat je wilt en oplossingen ontwikkelen, maar je hebt die overheid nodig.” Voor een integrale aanpak is differentiatie over meerdere overheidslagen volgens Schultz van Haegen niet optimaal, maar: “als je een belangenafweging wilt maken, is die differentiatie zoals in Nederland wel prettig.” Daarbij plaatst ze de kanttekening: “Organen moeten wel samenwerken.” Als het gaat om rollen die overheden kunnen vervullen in de transitie, is het voor Schultz van Haegen van belang dat ze het publieke belang in de gaten houden. “Waterschappen zijn bijvoorbeeld geen energieleveranciers. Rijkswaterstaat moet niet alleen maar tankstations gaan bouwen. Het moeten altijd nevenrollen blijven.”

Tegelijkertijd moeten overheden volgens Schultz van Haegen “de marktwerking zijn werk laten doen. Een overheid moet daarbij aan de markt geven wat kan, en functioneel beschrijven wat je nodig hebt van de markt om een gewenst resultaat te behalen.” Het hoeft volgens Schultz van Haegen niet per se een taboe te zijn als overheden met hun werk geld verdienen, zoals bij de inzet van slib voor energieopwekking. Zolang ze hun kerntaak maar in de gaten houden.

Internationaal samenwerken

Vanuit internationaal oogpunt bekeken, prijst Schultz van Haegen onze kennisinstututen, als IHE in Delft en Deltares, instututen die volgens haar “grote bekendheid hebben en prachtige modellen en producten hebben ontwikkeld. Dergelijke modellen helpen bijvoorbeeld om aan te geven wat op termijn mis kan gaan in verschillende landen.” We kunnen op basis van onze kennis volgens Schultz van Haegen zoveel goed werk doen: “Klimaatmigratie is een groot probleem, doordat men niet meer kan wonen waar men woont: de basis voor vluchtelingenstromen is klimaat. Wij kunnen met onze kennis helpen om daarmee om te gaan, dat is eigenlijk de échte ontwikkelingstaak die wij als land hebben. Het gaat dan niet om het letterlijk exporteren van ons gedachtengoed en dat kopiëren naar andere landen, maar om hun te leren hoe je integraler kunt kijken. Dat is bijvoorbeeld lastig als het waterdomein versnipperd is over meerdere ministeries, zoals in sommige landen.” Het is volgens Schultz van Haegen essentieel dat Nederland zich verdiept in de lokale context en waarom bepaalde dingen gebeuren in andere landen. Als voorbeeld noemt ze de verzakkingen als gevolg van illegale wateronttrekking in Jakarta: “Waarom is dat er? Water uit de kraan is niet gratis. Maar waarom is dat? De opgaven zijn zo complex. In Sumatra kan je beter mangroves bouwen om het water buiten te houden dan een kust opspuiten. Maak dus gebruik van die lokale context.” De Nederlandse boodschap die volgens Schultz van Haegen vooral uitgedragen mag worden is: “doe het integraal met aandacht voor lange termijn effecten en in samenspraak met de natuur”.

Betaalbaarheid van de transitieopgaven

Om ons in Nederland verder voor te bereiden op klimaatverandering erkent Schultz van Haegen dat de

klimaattransitie geld zal kosten, ook op lokaal niveau, en dat we “dat geld ook moeten uitgeven”. Ze noemt het idee van “just transitions” waarbij het gaat om de vraag: hoe houd je duurzaamheid betaalbaar en zo’n transitie fair? “Die vraag zou je ook in relatie tot de bekostiging van klimaatbestendig waterbeheer kunnen stellen. Neem het Klimaatakkoord van Parijs”, zegt Schultz van Haegen, “Er zijn daar heel veel klimaatbudgetten bij elkaar opgeteld, dat was allemaal bestaand geld. Realiseer goed: de Klimaattransitie kost gewoon geld, veel geld, maar de potentiële schade als gevolg van klimaatverandering doet dat ook. Het Waterfonds zou zich ook moeten richten op bekostiging van de klimaattransitie en waterkwaliteit.” Het is volgens Schultz van Haegen “belangrijk dat gemeenten in kaart brengen wat de potentiële schade is van klimaatrisico’s, en hoe je dat met elkaar wilt oplossen. Het probleem bij klimaatadaptatie en de energietransitie is dat de veroorzakers niet de kostendragers zijn. Het werk moet lokaal gedaan worden, dus liggen de kosten ook lokaal. Dit moet je nader bespreken: hoe kun je de kosten fair verdelen?”

Langetermijndenken

We eindigen dit artikel waar we begonnen: het lange termijn denken is een sterk punt van het Nederlandse watermanagement, maar ook een aandachtspunt. Schultz van Haegen quote Gerrit Zalm die haar vaak grappend vertelde: “met jou gooi ik mijn geld in het water”. Volgens Schultz van Haegen gaat het steeds om die lange termijn vraagstukken: “Hoe zou je Nederland resiliënt kunnen maken?” Volgens haar mag in Nederland “het lange termijn denken verder worden ingebed, bijvoorbeeld door in het beleid van ministeries alles vanuit de klimaatbril te bezien. En dan moeten alle domeinen samenkomen om te kijken hoe je bij dat klimaatdoel komt. En dan daarin volhouden.” Het valt haar op dat je in Nederland als bestuurder al snel wordt afgestraft in de Tweede Kamer. Gestimuleerd door de kritische toon in de media en focus op wat niet goed gaat, wordt de Tweede Kamer volgens Schultz van Haegen “gestimuleerd om ergens gedoe over te maken”. Ze heeft dan ook een duidelijke boodschap aan bestuurders: “Bestuurders, houd je

rug recht, je moet niet willen beloven dat het niet mis kan gaan gaat. Je kunt niet beloven dat er geen risico’s zijn, zeker niet als het gaat om lange-termijnkeuzes in het kader van onzekere toekomstscenario’s. Wees niet bang om openheid te geven als zaken anders lopen dan verwacht. Besturen is verantwoordelijkheid nemen, ook voor moeilijke keuzes op de langere termijn. Het is belangrijk om te laten zien dat je rekening wilt houden met de lange termijn en erkent dat er iets mis kan gaan in de toekomst.”



BELASTINGHERZIENING WATERSCHAPPEN BEGIN VAN GROTE VERANDERINGEN?

*Evelien van der Kuil, Martien Aartsen en Arjan Loesink**

■ In 2020 doorliepen de waterschappen gezamenlijk een traject voor herverdeling van de waterschapslasten door aanpassing van het belastingstelsel. De urgentie van de opgave en complexiteit van de governance vroegen om een grondig proces met gedegen betrokkenheid van stakeholders. In dit proces zijn belangengroepen en politieke partijen op centraal niveau betrokken bij de ontwikkeling van de voorstellen voor het nieuwe belastingstelsel. Dit centrale niveau houdt voor de bestuurders in dat de portefeuillehouders uit alle 21 waterschapsbesturen zich organiseerden in een stuurgroep en zo het proces trokken. Het is hiermee een landelijk traject met directe doorwerking in waterschapsbesturen. Zo konden stakeholders en politieke partijen uit de waterschappen zich centraal organiseren en standpunten formuleren om op diverse momenten in te brengen in het besluitvormingstraject. Bestuurders van de dezelfde ‘politieke kleur’ zochten elkaar hierbij op. Dat wil zeggen dat waterschapsbestuurders van een landelijke politieke partij, waterschapspartij of belangenorganisatie (in het geval van de geborgde zetels) elkaar binnen deze partij/organisatie weten te vinden voor informatie-uitwisseling, discussie en standpuntbepaling.

Deze wijze van governance is voer voor reflectie en roept de vraag op welke consequenties dit heeft voor het proces en de besluitvorming. Het is interessant dit te bezien in het licht van de mogelijke ‘politisering’ van waterschapsbesturen. In dit artikel wordt op beide ingegaan. Allereerst wordt het proces van de aanpassing van het belastingstelsel beschreven. De focus ligt hierbij op de organisatie van stakeholders en politieke partijen in het traject. Er zal daarom in dit artikel beperkt worden stilgestaan bij de inhoud van de voorgestelde stelselherziening. Voor de lezer geïnteresseerd in de inhoud van het voorstel verwijzen wij naar de website van de Unie van Waterschappen.¹ Vervolgens wordt stilgestaan bij een aantal consequenties van deze governance en wordt afgesloten met een discussie in het licht van de politisering van waterschapsbesturen.

‘POLITISERING’ VAN WATERSCHAPPEN?

Bij de waterschapsverkiezingen van 2008 is het personenstelsel, waarbij kiezers hun stem uitbrachten op individuele personen die zich kandidaat stelden, vervangen door het lijstenstelsel. Bij dit lijstenstelsel wordt een stem uitgebracht op een kandidaat van een bepaalde lijst. Met deze wijziging deden politieke partijen (landelijke politieke partijen en speciaal opgerichte waterschapspartijen) hun intrede in de waterschapsbesturen. Gesteld kan worden dat hiermee een ontwikkeling is ingezet waarbij waterschapsbesturen ‘politiseren’.

* **Evelien van der Kuil, Martien Aartsen en Arjan Loesink** zetten zich als adviseur bij TwynstraGudde in voor de professionalisering van politiek-ambtelijke verhoudingen in de watersector en reflecteren doorlopend op ontwikkelingen in de politisering van de waterschapsbesturen.

Aanpassing Belastingstelsel 2020

Een nieuw belastingstelsel voor de waterschappen

Waterschappen hebben een eigen belastingstelsel voor de bescherming tegen water, de zorg voor voldoende en schoon oppervlaktewater en het zuiveren van afvalwater. Dit stelsel voorziet in de financiering van (bijna) de gehele taakuitoefening. Door deze afgezonderde bekostiging hoeven investeringen in het waterbeheer niet te concurreren met andere belangrijke overheidsuitgaven.

Dit belastingstelsel bestaat sinds de laatste wetswijziging in 2007 en knelt in toenemende mate voor steeds meer waterschappen. Sinds deze laatste herziening zijn meerdere negatieve effecten van keuzes in het verleden geconstateerd die ertoe leiden dat de waterschappen hun stelsel willen aanpassen. In de tussentijd hebben de waterschappen tweemaal met speciale commissies een traject doorlopen om het stelsel aan te passen. Dit zonder de gewenste resultaten. De laatste poging was met de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB). De CAB heeft tussen 2014 en 2018 gestudeerd op een omvangrijk pakket van wijzigingen in de volle breedte van het belastingstelsel. De voorstellen van de CAB hadden echter te weinig draagvlak bij de waterschappen en zijn niet verder gebracht. Na een korte pauze en grondig beraad hebben de waterschappen besloten een kort traject te doorlopen wat de 'Aanpassing Belastingstelsel 2020' is gaan heten, de casus van dit artikel.

Anders dan bij de CAB ligt de focus in het traject 'Aanpassing Belastingstelsel 2020' op een beperkt aantal concrete knelpunten. De Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen heeft de bestuurlijke stuurgroep, bestaande uit 21 portefeuillehouders, opdracht gegeven om aan de slag te gaan met de weeffout in de watersysteemheffing en het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen in de zuiverings- en verontreinigingsheffing. Daarnaast wordt een aantal voor de hand liggende zaken opgepakt waarvoor reeds breed draagvlak bestond. Net als bij de eerdere belastingstelselwijzigingen gaat het hier vanwege het omslagkarakter van de waterschapsbelastingen – wat de ene groep niet meer betaalt, moet(en) de andere groep(en) opbrengen – om een herverdelingsvraagstuk. Dit maakt het politiek-bestuurlijk relevant.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) is als wetgever uiteindelijk verantwoordelijk voor de noodzakelijke wetswijziging. Het initiatief van de waterschappen om gezamenlijk tot een voorstel te komen

voor herziening van het stelsel, kan gezien worden als een manier om proactief verantwoordelijkheid te nemen voor de ontwikkeling van het eigen belastingstelsel.

Het betrekken van stakeholders: politieke partijen en belangengroepen

Stakeholders hebben een belangrijke rol in het traject. Dit is niet vanzelfsprekend. De gemiddelde belangengroep praat ook niet mee over het jaarlijks belastingplan van de rijksoverheid. Waarom bij de waterschappen wel? De waterschappen hebben de inschatting gemaakt dat het eigen belastinggebied een groot goed is, waarvoor gezamenlijk zorg gedragen moet worden. Een gemeenschappelijk beeld van de problematiek en de oplossing is cruciaal voor het slagen van een stelstelwijziging. De sector wil gezamenlijk één plan voorleggen aan de wetgever. Om tot de beste inhoudelijke en een breed gedragen oplossing te komen, hebben de waterschappen besloten een brede betrokkenheid van politieke partijen en belangengroepen te organiseren.

Met een publieke mededeling bij de start van het traject zijn stakeholders uitgenodigd voor deelname aan de stakeholderbijeenkomsten. Daarnaast zijn de bekende belangengroepen en politieke partijen uit het waterschapsdomein benaderd die in het verleden op dit dossier hebben meegesproken. Daarmee was het dus mogelijk voor politieke waterschapspartijen en geborgde belangengroepen, die ook vertegenwoordigd zijn in de algemeen besturen, om mee te praten onder de noemer van stakeholder. Dit heeft geresulteerd in een brede deelname door stakeholders.²

Deze stakeholders zijn betrokken in speciale stakeholderbijeenkomsten en deze hadden een tweeledig doel:

- 1 Het **informer**en van de stakeholders over besluitvorming door de stuurgroep en het te doorlopen proces
- 2 Het **consulter**en van de stakeholders door het ophalen van wensen, gedachten en inhoudelijke bijdragen.

De inbreng van de stakeholders is vertaald naar een samenvattend document met hoofdpunten van alle inbreng. Deze vertaling is aan de stakeholders voorgelegd ter verificatie. Vervolgens is de inbreng besproken met de stuurgroep ter ondersteuning en overweging bij de besluitvorming. Wanneer relevant geacht door de stuurgroep is de stakeholderinbreng op verschillende momenten meegenomen in de ontwikkeling van de verschillende varianten.

GOVERNANCE EN PROCES VAN HET TRAJECT 'AANPASSING BELASTINGSTELSEL 2020'

DE GOVERNANCE

Het traject startte met het samenstellen van een stuurgroep waarin alle waterschappen vertegenwoordigd waren door de portefeuillehouders financiën. Het bestuur van de Unie van Waterschappen was vertegenwoordigd. De stuurgroep werd voorgezeten door een onafhankelijk externe voorzitter, Menno Snel.

De stuurgroep werd ondersteund door een ambtelijke procesgroep en een ambtelijke werkgroep, bestaande uit medewerkers van de Unie en van de waterschappen. De ambtelijke groepen ondersteunden de stuurgroep door het onderzoeken, uitwerken en toetsen van voorstellen en te adviseren ten aanzien van draagvlak, kwaliteit en tijd. De waterschapsbesturen zijn vertegenwoordigd door hun stuurgroep lid en een af-

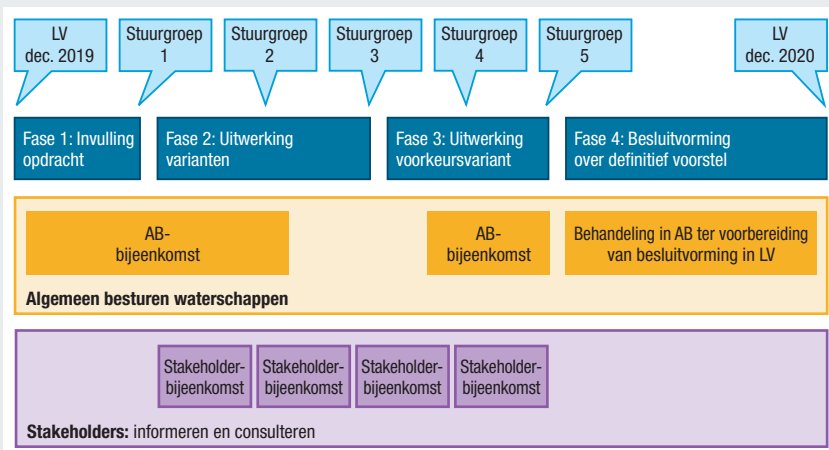


gevaardigd ambtelijk adviseur die ondersteunde bij de besluitvorming in de Algemeen Besturen van de individuele waterschappen. Daarnaast is er op bestuurlijk niveau contact

tussen I&W, UvW en de voorzitter van de stuurgroep. Stakeholders worden, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau, geïnformeerd en geconsulteerd door de ambtelijke ondersteuning.

HET PROCES

Het gevolgde proces is een gestructureerd gesprek tussen de leidende stuurgroep (als vertegenwoordiger van hun waterschap), de stakeholders, ambtelijke werk- en procesgroep, de waterschapsadviseurs en I&W. De afbeelding hiernaast beschrijft de doorlopen processtappen binnen het traject. In totaal zijn 5 stuurgroepbijeenkomsten nodig geweest om tot een resultaat te komen. Na elke stuurgroepbijeenkomst was er een stakeholderbijeenkomst, behalve na de laatste stuurgroep. De uitkomst van deze bijeenkomst is schriftelijk gedeeld. De voorliggende besluiten in de vijfde stuurgroepbijeenkomst waren al eerder bekend bij de stakeholders. De algemeen besturen zijn meegenomen tijdens de start



en aanleiding van het traject, en in een latere fase in de laatste besluitpunten. Dit gebeurde via informatieve bijeenkomsten. Uiteindelijk zijn de voorstellen van de stuurgroep in de laatste fase voorgelegd aan alle algemeen besturen ter voorbereiding van de definitieve besluitvorming in

de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen van december 2020. Na unanieme besluitvorming in de Ledenvergadering zijn de voorstellen doorgeleid naar de minister van IenW, waarna de minister de voorstellen eind februari 2021 heeft verstuurd naar de Tweede Kamer.

Afstemming langs 'de politieke lijn'

Wat opviel in dit proces was de afstemming langs de politieke lijn. Gedurende het proces vond er afstemming plaats tussen de vertegenwoordigers van een 'politieke kleur' op centraal niveau en individuele waterschapsbestuurders van dezelfde kleur. Argumenten en standpunten werden zo over de grenzen van het individuele waterschap heen besproken en gecoördineerd. Dit werd zichtbaar tijdens de stakeholderbijeenkomsten en de bijeenkomsten met de Algemeen Besturen van de waterschappen, waar dezelfde standpunten en argumenten werden ingebracht. Waterschapsbestuurders met dezelfde politieke kleur, droegen in de Algemeen Besturen van individuele waterschappen dus dezelfde argumenten aan als eerder gewisseld in de stakeholdergesprekken.

De som van waterschapsfracties van dezelfde politieke kleur positioneerde zichzelf hiermee, met een eensgezinde boodschap, als invloedrijke stakeholder. De uiteindelijke besluitvorming voorafgaand aan de Ledenvergadering van de Unie vond immers plaats in elk afzonderlijk waterschapsbestuur. Het was voor de bestuurders in de stuurgroep tijdens besluitvorming waardevol om zicht te krijgen op de verschillende geluiden.

Discussie en duiding; de consequenties van de governance

Met de overgang van een personenstelsel naar een lijstenstelsel in de waterschapsbesturen zijn nationale politieke partijen en speciaal opgerichte waterschapspartijen toegetreden tot de waterschapsbesturen. De casus van het belastingstelsel is een voorbeeld van hoe deze partijen en de bestuurders daarin zich organiseren via de partijlijn. En zo hun invloed vergroten bij een nationaal spelend en centraal georganiseerd vraagstuk. Samenwerking via deze politieke lijn bij het opstellen van standpunten over waterschapsgrenzen heen blijkt effectief in het vergroten van invloed. Een aantal partijen laat blijken het belang hiervan in te zien en zet in op onderlinge afstemming en samenwerking.

Een traject met draagvlak in de waterschapswereld

De vraag is of een centrale afstemming over waterschapsgrenzen heen via de politieke lijn wenselijk is. Uit bovenstaande casus constateren wij dat de wijze van betrokkenheid en organisatie, een positief effect heeft op de besluitvorming bij individuele waterschappen. Dit vanwege het convergerend samen ontwikkelen van voorstellen, dat hier leidde tot draagvlak en betrokkenheid bij het eindresultaat. Daar waar vorige pogingen om het belastingstelsel te wijzigen (onder andere) strandden op het ontbreken van draagvlak bij de waterschappen, was dat hier niet het geval. Door partijen op een centraal niveau mee te laten praten en standpunten in te laten brengen, is de kans groter dat deze zelfde partijen in de verschillende waterschapsbesturen zich gehoord voelen. Hierbij merken wij op dat draagvlak in de waterschapswereld alleen nog niet voldoende is voor het aanpassen van het belastingstelsel. De uiteindelijke beslissing voor indiening van deze wetswijziging ligt bij I&W. Draagvlak op nationaal niveau, ook in de Tweede Kamer, is daarmee noodzakelijk.

Besluitvorming op basis van expertise

Voor het draagvlak in het proces lijkt deze manier van organiseren waardevol. Maar wat betekent dit voor de inhoudelijke discussie en afweging? In de waterschapswereld wordt immers nogal eens afkeurend gesproken over 'politieke discussies' en staat de inhoud doorgaans centraal. Wij denken dat het organiseren van besluitvorming langs de politieke lijn ook in dit opzicht van meerwaarde is. Een vraagstuk als de herziening van het belastingstelsel is complex en kan voor een individuele woordvoerder van een enkele waterschapsfractie moeilijk te behappen zijn. Het bediscussiëren van dit vraagstuk met experts binnen een partij en het bespreken van de eigen regionale situatie, komt de standpunten en argumenten van een partij als geheel ten goede. Individuele bestuurders kunnen hierbij leren van elkaar en komen samen tot een adequaat perspectief op een complex dossier zoals het belastingstelsel, een dossier dat niet elke bestuurder beheerst. Dit proces zou gezien kunnen worden als een professionalisering van het waterschapsbestuur.

Vervolgfragen voor de waterschapswereld

In dit artikel constateren wij dat bij een complex vraagstuk, dat alle waterschappen aangaat, het waardevol is om gebruik te maken van de politieke lijnen die landelijk georganiseerd zijn. Deze governance maakt de kans op een gedragen besluit binnen individuele waterschappen groter en kan helpen om de individuele waterschapsbestuurder te voorzien van meer kennis en deskundigheid. Het ingevoerde lijstenstelsel en de intrede van politieke partijen in de waterschapsbesturen hebben deze wijze van afstemmen mogelijk gemaakt en is daarmee een positieve ontwikkeling.

Wij zien dat het gebruik maken van deze ‘politieke lijnen’ echter ook vragen oproept. Zo kan gesteld worden dat besluitvorming over deze complexe onderwerpen op deze manier meer politiek wordt. In de afstemming tussen waterschapsbestuurders over waterschapsgrenzen heen via de politieke lijn, ligt het immers voor de hand dat standpunten gevormd worden op basis van een gedeelde politieke overtuiging/idealisme. Dit kan meer het geval zijn dan wanneer een discussie plaatsvindt binnen een enkele waterschapsfractie, waar de regionale situatie en daaruit volgende (technische) inhoud leidend is. Mogelijk wordt deze ‘politisering’ nog verder vergroot, doordat het voor de politiek ‘buiten de waterschappen’ bij landelijke partijen makkelijker is om via de centrale partijlijn invloed uit te oefenen.

Met het oog op actuele vraagstukken en discussies zoals de rol en verantwoordelijkheden van waterschappen rondom klimaatverandering en waterkwaliteit, vinden wij het waardevol voor de waterschapswereld om de discussie op eenzelfde wijze op centraal en decentraal niveau te voeren. Voor deze onderwerpen geldt eenzelfde complexiteit en landelijk belang. Wij denken dat deze landelijke governance kan helpen om vastgelopen complexe vraagstukken vlot te trekken en verder te brengen. Daarnaast versterkt het de professionalisering van het waterschapsbestuur door beter onderlegde waterschapsbestuurders. De (technisch) inhoudelijk georiënteerde waterschapswereld zal dan wel moeten accepteren dat hun wereld politieker wordt.

SAMENVATTING

In 2020 doorliepen de waterschappen gezamenlijk een traject voor aanpassing van het belastingstelsel met als gevolg herverdeling van de waterschapslasten. De urgentie van de opgave en complexiteit van de governance vroegen om een grondig proces. In dit proces zijn stakeholders en politieke partijen uit het waterschapsdomein geïnformeerd en geconsulteerd. Deze politieke partijen en bestuurders bleken zich bij dit vraagstuk te organiseren via ‘partijlijnen’. Op deze ontwikkeling wordt in dit artikel gereflecteerd, met daarbij aandacht voor de intrede van politieke partijen in de waterschapsbesturen.

De auteurs constateren in deze case dat stakeholders en politieke partijen uit de waterschappen zich centraal organiseerden en standpunten formuleerden om op diverse momenten in te brengen in het besluitvormingstraject. Bestuurders van de dezelfde ‘politieke kleur’ zochten elkaar op voor informatie-uitwisseling, discussie en standpuntbepaling. Dit heeft een positief effect gehad op het draagvlak binnen de waterschapswereld en daarnaast op het inhoudelijke niveau van het debat en de besluitvorming. De auteurs stellen de vraag of dit een verdere ‘politisering’ binnen de waterschapsbesturen als gevolg heeft en pleiten voor een discussie over de wenselijkheid hiervan.

Auteurs Evelien van der Kuil en Martien Aartsen waren betrokken bij de procesorganisatie van het traject ‘Aanpassing Belastingstelsel’ en schreven hun ervaringen samen met collega en criticus Arjan Loesink op.

Referenties

- 1 <https://www.uvw.nl/thema/financien-belastingen/aanpassing-belastingstelsel/#:~:text=In%20de%20Ledenvergadering%20van%20de,minister%20van%20Infrastructuur%20en%20Waterstaat.>
- 2 LTO Nederland, Nederlandse Melkveehouders Vakbond, Nederlandse Akkerbouw Vakbond, VEMW, VNO-NCW, MKB-NL, NVWBnB (de Nederlandse Vereniging van Waterschapsbestuurders namens Bedrijven), VBNE, CDA, Water Natuurlijk, Algemene Waterschapspartij, Lage Lasten Burger, 50 PLUS, Vereniging Eigen Huis, Partij voor de Dieren en verschillende anderen. ■

INTERVIEW MET JAN BOELHOUWER EN PAUL VAN ERKELENS

ADVIESCOMMISSIE GEBORGDE ZETELS IN WATERSCHAPSBESTUREN

Roel Valkman*

■ Op 5 juni 2020 bracht de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen zijn advies ‘Geborgd gewogen’ uit aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Jan Boelhouwer en Paul van Erkelens, voorzitter en lid van de commissie, kijken terug op een roerige discussie.

Hoe gaat dat in zijn werk? Minister van Nieuwenhuizen belt met de vraag of je haar wilt adviseren?

Jan: ‘Ja zo ongeveer, hoewel niet de minister zelf belde maar een van haar ambtenaren, met de vraag of ik voorzitter wilde worden van een adviescommissie over de geborgde zetels in de waterschapsbesturen (zie kader pag. 42). Dat wilde ik wel, want ik heb het waterbeheer altijd een warm hart toegedragen. Eerst in de rol van gedeputeerde bij de Provincie Noord-Brabant waar ik verantwoordelijk was voor de Ruimte voor Rivier projecten en later als Tweede Kamerlid, toen ik namens de fractie van PvdA het woord voerde op de waterdossiers. Die achtergrond heeft vast meegespeeld. En natuurlijk dat ik van PvdA huize ben. Bij de samenstelling van de commissie is niet alleen gekeken naar expertise, maar zeker ook naar een brede vertegenwoordiging van politieke kleuren. Niet dat die politieke kleur iets uitmaakt: bij de start van de opdracht stond ik er volstrekt neutraal in. Alle mogelijke uitkomsten waren mij bij de start van ons onderzoek even lief.’

Paul: ‘Bij mij was het nog even spannend bij mijn benoeming, omdat ik in mijn afscheidsspeech als Dijkgraaf van Wetterskip Fryslân iets had gezegd over geborgde zetels. De vraag was of ik niet vooringenomen was. Maar het feit dat ik vind dat er een discussie over gevoerd moest worden, betekent natuurlijk niet dat ik niet onbevooroordeeld de argumenten kan bekijken en wegen.’

Jullie zijn vervolgens aan de slag gegaan en hebben vijf maanden later het advies opgeleverd. Hoe kijken jullie terug op de totstandkoming van het advies?

Paul: ‘Er lag om te beginnen een duidelijke adviesaanvraag, namelijk hoe moet het nu verder met die geborgde zetels? Moeten die blijven en zo ja in welke vorm? Of zijn er redenen om ze af te schaffen? Daar zijn we met veel betrokkenen over in gesprek gegaan, en we hebben ons verdiept in wat eerdere commissies hierover hebben geschreven, want het vraagstuk is niet nieuw. Wat waren toen de argumenten en redeneerlijnen en zijn die nog valide? Of zijn er ontwikkelingen die maken dat we daar nu anders naar moeten kijken?’

Jan: ‘Daarover hebben we als commissie vijf of zes keer vergaderd, de eerste keer op locatie en daarna vanwege Corona online. In die gesprekken hebben we het vraagstuk van alle kanten bekeken en binnenstebuiten gekeerd. Om alle argumenten en redeneerlijnen de ruimte te geven hebben we ons eigen oordeel uitgesteld tot de laatste vergadering. De commissieleden dwongen elkaar om scherp te blijven en het vraagstuk van alle kanten te blijven bekijken. Uiteindelijk hebben we ons standpunt gevormd en dat heeft tot het advies geleid.’

Was het een unaniem advies?

Jan: ‘Ja, de hele commissie staat achter het advies. De inhoud heeft ons overtuigd.’

Inmiddels zijn we tien maanden verder. Wat vinden jullie zelf van het advies?

Paul: ‘Ik heb het advies voorafgaand aan dit interview nog eens van begin tot eind doorgelezen en het is volgens mij een heel beknopt, toegankelijk en leesbaar advies. Ik ben

* Roel Valkman, TwynstraGudde.

ADVIESCOMMISSIE GEBORGDE ZETELS IN WATERSCHAPSBESTUREN

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft in januari 2020 de adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen ingesteld om een advies uit te brengen over een afgewogen en breedgedragen wijze van totstandkoming en samenstelling van waterschapsbesturen, toegespitst op het stelsel van de geborgde zetels.

De minister heeft twee vragen ter beantwoording aan de commissie voorgelegd: 1) Zijn er ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld klimaatverandering, die maken dat je anders moet kijken naar de wijze waarop belangen in het waterschapsbestuur zijn geborgd? 2) De huidige systematiek van bestuurssamenstelling is gebaseerd op het principe 'belang-betaling-zeggenschap'. Wat betekenen uw eventuele wijzigingsvoorstellen voor dit principe en de functionele democratie?

De commissie bestond naast Jan Boelhouwer en Paul van Erkelens uit Ina Adema, nu Commissaris van de Koning in de provincie Noord-Brabant, Solke Munneke, hoogleraar Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en Richard van Zwol, staatsraad bij de Raad van State.

De adviescommissie heeft zijn advies op 8 juni 2020 overhandigd aan de minister.

vorig jaar door verschillende waterschappen gevraagd om een toelichting te geven op het advies en dan hoor ik dat ook terug. Je kunt het er mee eens zijn of niet, maar er is waardering voor de kwaliteit van het advies. Ik denk dat we goed naar iedereen geluisterd hebben en het advies op basis daarvan zorgvuldig hebben opgeschreven.'

Jan: 'Wat mij wel is opgevallen is hoe weinig de door ons aangereikte argumenten en redeneerlijnen er in het debat toe doen. Iedereen heeft zijn posities allang ingenomen; je bent voor of je bent tegen. Dat is de tragiek van wat ik nu zie gebeuren.'

Paul: 'Het sterke van ons advies is dat wij wegblijven bij *oneliners* waarmee de discussie doodgeslagen wordt. Zoals bijvoorbeeld dat geborgde zetels ondemocratisch zouden zijn. Dat staat bijvoorbeeld in de toelichting op het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks. Dat klopt niet, want ook bij belangenrepresentatie met geborgde zetels is er binnen de wettelijke regels sprake van een democratisch tot stand gekomen bestuur. Of dat een

belangenrepresentatie essentieel is voor een functioneel bestuur. Ook niet waar. Functioneel bestuur gaat over de taak en een beetje over de financiering, maar niet over de bestuurssamenstelling.'

Jan: 'Ons advies is volgens mij ook redelijk genuanceerd. We komen tot een duidelijk voorkeurolgorde, maar ook als men per se wil vasthouden aan het stelsel met geborgde zetels, zal er wel iets aan moeten veranderen en ook daarover gaat ons advies.'

Julie hebben zelf ook onderzoek gedaan naar de mate waarin geborgde belangen ook worden vertegenwoordigd door gekozen bestuurders. Wat heeft dat onderzoek opgeleverd?



Jan Boelhouwer is politicus namens PvdA. Hij was achtereenvolgens gedeputeerde bij de provincie Noord-Brabant, lid van de Tweede Kamer en (waarnemend) burgemeester van Gilze en Rijen, Bernheze en Waalre.

“Wat mij opvalt is hoe weinig de door ons aangereikte argumenten en redeneerlijnen er in het debat toe doen. Iedereen heeft zijn posities allang ingenomen; je bent voor of je bent tegen. Dat is de tragiek van wat ik nu zie gebeuren.”

Jan: 'Uit dat onderzoek dat mede gebaseerd is op een groot aantal door ons gevoerde gesprekken blijkt dat een significant deel van de gekozen bestuurders verwant is aan één van de geborgde belangen. Zo zitten er bijna evenveel boeren namens de categorie Ingezetenen in de waterschapsbesturen als namens de categorie Onbebouwd. En dat is ook niet verwonderlijk, want politieke partijen zetten niet de schillenboer op hun lijst, maar zoeken naar mensen die affiniteit hebben met het waterbeheer, en dat zijn onder andere boeren.'

Paul: 'De huidige praktijk laat zien dat de politieke partijen namens de categorie Ingezetenen nu al bij de samenstelling van hun kandidatenlijst en bij de inhoud van hun partijprogramma rekening houden



Paul van Erkelens is politicus namens D66. Hij was achtereenvolgens burgemeester van Winterswijk, watergraaf van Waterschap Regge en Dinkel en dijkgraaf van Wetterskip Fryslan.

“Waarom mag een politieke partij in de Tweede Kamer of in de gemeenteraad wel alle belangen vertegenwoordigen en waarom zou dat in het waterschapsbestuur niet kunnen? Dat blijft voor mij een raadsel.”

DE HUIDIGE SAMENSTELLING VAN HET WATERSCHAPSBESTUUR

De waterschappen kennen drie bestuursorganen: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter (dijkgraaf of watergraaf). Het algemeen bestuur bestaat uit minimaal 18 en maximaal 30 leden die vier belangencategorieën vertegenwoordigen: Ingezetenen, Bedrijfsgebouwd, Ongebouwd (boeren) en Natuur. Voor de belangencategorieën Bedrijfsgebouwd, Ongebouwd en Natuur zijn 7-9 zetels in het bestuur gereserveerd: de zogenaamde geborgde zetels. De bestuurders namens deze belangencategorieën worden benoemd door belangenorganisaties (LTO, VNO-NCW en VBNE). De overige 11-21 zetels zijn voor de Ingezetenen (inwoners). Voor deze zetels worden verkiezingen gehouden, waarbij alle inwoners van 18 jaar en ouder kunnen stemmen op een kandidaat op de lijst van een politieke partij. Leden van het dagelijks bestuur blijven ook lid van het algemeen bestuur (monistische bestuursvorm). De voorzitter is wél lid van het dagelijks bestuur, maar niet van het algemeen bestuur.

met de belangen van de geborgde categorieën. Mijn verwachting is dat het afschaffen van de geborgde zetels dit proces alleen nog maar zal versterken.'

Jan: 'Boeren vinden het natuurlijk prima dat ze via de categorie Ingezetenen extra invloed hebben. Bovendien zeggen ze: dat is misschien nu zo, maar wie garandeert ons dat dat in de toekomst ook zo blijft?'

Paul: 'Waarom mag een politieke partij in de Tweede Kamer of in de gemeenteraad wel alle belangen vertegenwoordigen en waarom zou dat in het waterschapsbestuur niet kunnen? Dat blijft voor mij een raadsel.'

Een ander argument voor behoud van geborgde zetels is dat de bestuurders namens de geborgde categorieën gewaardeerd worden om hun kennis van zaken.

Paul: 'Ik heb in mijn tijd als Dijkgraaf altijd goed samengewerkt met geborgde bestuurders, maar dat argument van met name de belangencategorie Bedrijven dat zij essentiële kennis leveren, gaat er bij mij niet in. Het is ook een absurde gedachte dat een professionele waterschapsorganisatie waarin meer dan 100 miljoen per jaar omgaat, afhankelijk zou zijn van de inhoudelijke kennis van enkele bestuursleden.'

DE CONCLUSIES EN HET ADVIES VAN DE COMMISSIE OP HOOFDLIJNEN

- Door het afgebakende en beperkte takenpakket van het functionele waterschap is het in principe mogelijk om de bij de watervraagstukken in het geding zijnde specifieke belangen nader te duiden en vertegenwoordigers van die belangen op te nemen in het waterschapsbestuur.
- Bij de huidige vier belangencategorieën in het bestuur is voor slechts twee categorieën (Ongebouwd en Natuurterreinen) een goed beargumenteerde onderbouwing te geven. Het handhaven van de categorie Bedrijven op basis van de (vooral aan de zuiveringen gekoppelde) hoge rekening die sommige bedrijven aan het waterschap moeten betalen, acht de commissie niet juist. Het is daarnaast volgens de commissie niet gepast om de Ingezetenen, die het algemene waterbelang vertegenwoordigen, een specifieke belangencategorie te (blijven) noemen.
- De huidige rol van de provincie, die de omgang van het waterschapsbestuur en daarbinnen eventueel de omvang van geborgde zetels vaststelt, leidt tot verschillende uitkomsten die lastig objectief te motiveren zijn. Het in de wet vastleggen van omvang en samenstelling van het waterschapsbestuur draagt bij aan objectiviteit.
- Als besloten wordt Ongebouwd en Natuurterreinen als twee specifieke belangencategorieën te handhaven, dan nog is het lastig om de omvang van het belang in het juiste aantal bestuurszetels om te zetten. Een meetlat daarvoor ontbreekt. Door allerlei veranderingen (opkomst van belangengroeperingen binnen de belangencategorieën) wordt het ook steeds lastiger te bepalen wie voor de benoeming van de geborgde leden verantwoordelijk zouden moeten zijn.
- Als gekozen wordt voor handhaving onderschrijft de commissie de keuze van de Adviescommissie Water in 2015 om beide categorieën dan maar in ieder waterschap elk twee zetels in het bestuur toe te kennen en de wettelijk toegewezen zetel in het dagelijks bestuur te schrappen. De nu nog aanwezige rol van de provincies om een besluit te nemen over het aantal en de verdeling van de geborgde zetels komt daarmee te vervallen.
- De gekozen vertegenwoordigers van de (politieke) partijen zijn uitstekend in staat om in de bestuurlijke discussies alle specifieke belangen in hun afwegingen een plaats te geven.
- De voorgaande conclusie laat zich ook anders omschrijven. Door een verschuiving in de aard van de discussies (van het 'enge' interne waterbeleid naar het meer generieke grensoverschrijdende waterbeleid) vervaagt het verschil tussen de geborgde en de andere bestuursleden. De geborgde bestuurders zijn min of meer ook politieke fracties geworden. Bij sommige waterschappen zijn ze opgegaan in partijfracties of, merkwaardig genoeg, zelfs als 'geborgden' samen één fractie gaan vormen. Deze praktijk heeft het verdedigen van een 'zuiver model met geborgde zetels' niet eenvoudiger gemaakt.
- De huidige praktijk laat zien (hetgeen wordt bevestigd door de quickscan) dat de partijen nu al bij de samenstelling van hun kandidatenlijst en bij de inhoud van hun partijprogramma rekening houden met de in het gebied aanwezige belangen. Afschaffen van de geborgde zetels zal dat proces versterken.
- Ook de specifieke (gebieds)kennis van de geborgde leden, die vroeger zeer werd gewaardeerd, speelt gezien de verregaande professionalisering van de (ambtelijke organisatie van de) waterschappen en de verandering in de scope van de discussies een minder prominente rol.

Advies

Omdat de vraagstukken waarover het waterschapsbestuur debatteert steeds meer gaan over het in het kader van de klimaatontwikkeling voor het gebied noodzakelijke generieke waterbeleid, omdat de via verkiezingen in het bestuur gekomen (politieke) partijen uitstekend in staat blijken deze discussies binnen de kaders van het functionele takenpakket van de waterschappen met inbegrip van alle in het geding zijn belangen te voeren, omdat van de trits 'belang, betaling, zeggenschap' alleen de relatie 'belang-zeggenschap' nog betekenis heeft en de partijen bij de samenstelling van hun kandidatenlijsten en bij de inhoud van hun programma's nu al rekening houden met de specifieke belangen in het gebied en dat in de toekomst nog verder kunnen versterken, adviseert de commissie het systeem van geborgde zetels binnen het waterschapsbestuur af te schaffen.

De minister heeft op basis van het advies geen positie ingenomen, maar het Orgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) gevraagd om een consultatieproces te organiseren waarin betrokkenen kunnen reflecteren op jullie advies. Wat vinden jullie van het OFL rapport 'De stem van het water – perspectieven uit een brede consultatie over geborgde zetels in waterschapsbesturen'?

Paul: 'Het OFL heeft net als wij alle betrokkenen geraadpleegd en je leest in het OFL rapport dus ook niks nieuws. Het rapport concludeert dat er twee perspectieven tegenover elkaar staan – de voor- en tegenstanders – en dat beide perspectieven leiden tot een interne consistente lijn. Maar ja, dat wisten we natuurlijk al. Wat ik wel goed vind is dat het OFL rapport geen enkele ruimte laat voor discussie over de positie en de taak van de waterschappen. Het is dan vreemd om in de conclusies van het rapport te lezen dat het vraagstuk van geborgde zetels breder beschouwd moet worden, dus ook in relatie met provincies en gemeenten. Dat wordt niet toegelicht of onderbouwd. Onnodig en onjuist.'

Paul: 'Waar ik me boos over heb gemaakt is dat in het OFL rapport staat dat een eventuele wetwijziging voor 2023 niet meer kan worden gehaald. Waar bemoeien ze zich mee? Dat was toch helemaal niet de vraag aan het OFL? Maar ze geven daarmee wel het signaal af: nou, laat nog maar even zitten. Terwijl de minister juist vroeg om een snel advies zodat besluitvorming hierover snel na de kabinetsformatie kan plaatsvinden. Heel merkwaardig. Ik denk dat het voor de waterschappen echt een gemiste kans is als er op dit vlak niets gebeurt voor de verkiezingen in 2023. Waterschappen hebben twee achilleshielen: het belastingstelsel en het waterschapsbestuur. Op beide dossiers ligt er nu een helder advies bij de minister.'

Ongeveer gelijktijdig met jullie advies kwam GroenLinks met het initiatiefwetsvoorstel voor afschaffing van de geborgde zetels. Hebben jullie die daadkracht gewaardeerd?

Jan: 'Ze wisten dat ons advies eraan kwam en dan is het een kwestie van politiek scoren. Met het voorstel

hebben ze hun punt gemaakt, maar ze hebben met het indienen van het initiatiefwetsvoorstel een groot risico genomen. In tegenstelling tot onze commissie focussen ze uitsluitend op de geborgde zetels, terwijl wij breder kijken. Als het voorstel van GroenLinks in stemming was gebracht en was verworpen, dan zou daarmee ons rapport ook voor minstens 8 jaar achter slot en grendel verdwijnen. Zo werkt de politiek nu eenmaal. Ik beschouw het voorstel van GroenLinks als een mislukt politiek spelletje.'

Hoe komen we van deze discussie af?

Paul: 'De waterschappen kunnen niet hun eigen vlees keuren en de UvW wil zich hier ook niet aan branden. De UvW zou de minister wel kunnen aanzetten om een einde aan deze discussie te maken, linksom of rechtsom. Alle informatie ligt inmiddels op tafel. Haast is geboden om nu tot een voorstel te komen dat bij de waterschapsverkiezingen in 2023 kan ingaan. Laat het niet opnieuw lopen. Dus volg het eindadvies van de commissie of voer op zijn minst de aangegeven wijzigingen door als je de geborgde zetels niet wil afschaffen.'

Jan: 'De minister moet lef tonen. En ik laat er geen traan om als besloten wordt dat de geborgde zetels in iets andere vorm moeten blijven bestaan. Maar niks doen is geen optie.'

Zijn de waterschappen klaar voor de toekomst?

Paul: 'Ja daar ben ik van overtuigd. In de eerste plaats hebben ze zich in de afgelopen 10 jaar ontwikkeld tot professionele organisaties. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het er nog maar 21 zijn, in plaats van de meer dan 3000 nog niet zo heel lang geleden. Ten tweede hebben ze een eigen belastingstelsel; dat is een gouden greep geweest. En ten derde hebben ze een enorme trackrecord als het gaat om klimaatadaptatie. Ze zijn eigenlijk altijd al van het klimaat geweest. Ze spelen een belangrijke rol in de deltaprogramma's en alle vraagstukken die de komende 10 of 100 jaren op ons afkomen. Ze zijn en blijven onmisbaar voor Nederland.'

ADAPTIEF PLANNEN VOOR EEN ROBUUST WATERSYSTEEM

*Julia Beutler, Mark Zandvoort**

■ Door veranderingen in het klimaat, de scheepvaart en de landbouw zijn veel Nederlandse watersystemen niet meer adequaat ingericht voor 2050 en daarna. Met adaptief plannen hebben waterbeheerders handvatten om te anticiperen op lange termijn ontwikkelingen. Ze kunnen zo het watersysteem toekomstrobust inrichten. We deden onderzoek naar hoe adaptief plannen helpt om de inrichting van de Overijsselse Vecht toekomstrobust te maken. Daarbij was onze focus op de vervangingsopgave van natte kunstwerken in de Vecht. Onze resultaten bieden inzicht in de huidige context om adaptief plannen adequaat te kunnen implementeren.

De toepassing van adaptief plannen

In toenemende mate adresseren onderzoekers het belang van adaptief plannen in de vervangingsopgave van natte kunstwerken (Van Rhee, 2012; Rauws, 2017; Zandvoort, 2017; Zandvoort & van der Vlist, 2020). Tot dusver blijkt de toepassing van adaptief plannen voor de vervangingsopgave echter niet eenvoudig. Er is veel onbekend over wat adaptief plannen is. Daarnaast is het veelal onduidelijk of en hoe onderdelen van adaptief plannen worden opgenomen in bestaande organisaties (van der Vlist, Roovers & Barneveld, 2016) en of dit resulteert in 'fit for the future', vooruitziende beslissingen (Pot, 2020). Ook blijft adaptief plannen in hoge mate nog een academische aanpak en ontbreken er eenduidige doelen, een strategie en/of werkwijze (Hekman & Booister, 2020). Daaruit volgt ook dat onbekend is welke obstakels overwonnen moeten worden bij het implementeren van (onderdelen van) adaptief plannen (Malekpour & Newig, 2020).

We deden daarom in 2020 onderzoek naar de vervangingsopgave van een zestal stuwen in de Overijsselse Vecht in het beheer van waterschap Vechtstromen en waterschap Drents Overijsselse Delta. In deze casus lag onze focus op de interactie tussen het objectniveau van de stuwen, waarop vervanging plaats vindt, en de overkoepelende, langetermijnvisie voor

de Vecht. Daarin zochten we naar inzicht in de huidige context en kansen voor adaptief plannen voor de transitie naar een toekomstrobust watersysteem. De centrale vraag was: "Welke onderdelen van adaptief plannen worden al toegepast en hoe bevordert adaptief plannen een transitie naar een toekomstrobust watersysteem?".

Gebaseerd op documentanalyse en 13 interviews met objectbeheerders en programma- en watermanagers van waterschap Vechtstromen, waterschap Drents Overijsselse Delta en de provincie Overijssel hebben we het volgende gevonden.

Achtergrond: de Overijsselse Vecht

De Overijsselse Vecht is een regenwaterrivier die stroomt vanuit Nordrhein-Westfalen en uitmondt in het Zwarte Water, in Overijssel. In de periode van 1895 tot 1906 zijn in totaal 69 meanders afgesneden, en is de lengte van de rivier verkort van 90 naar 60 kilometer. Op deze manier kreeg de rivier een belangrijke functie voor het zo snel mogelijk afvoeren van regenwater richting het IJsselmeer. Om te voorkomen dat de rivier bij weinig neerslag volledig droogvalt door de sterk toegenomen gradiënt en door de afgenomen sponswerking van het stroomgebied door grootschalige ontvening, zijn over de periode van 1908 – 1920 zes stuwen aangelegd (afbeelding 1).

* **Julia Beutler** is Jr. adviseur water en klimaat bij Movares, julia.beutler@movares.nl; **Mark Zandvoort** is onderzoeker Wageningen University & Research en adviseur water, infrastructuur en adaptief plannen bij TauwBV, mark.zandvoort@wur.nl.



Afbeelding 1:
Stuwen in de
Overijsselse Vecht

Door de combinatie van het afsnijden van meanders, constructie van stuwen en verstening van de oevers was de natuurlijke dynamiek van de rivier begin deze eeuw dus ver te zoeken (Alterra 2009). Van Slobbe et al. (2003: 214) typeerden de Vecht daarom als: “[E]en rechtgetrokken, oninteressante afvoergoot door een prachtig landschap”.

Voortvloeiend uit het programma ‘Ruimte voor de Vecht’ in 1997, werd in 2009 door 13 partners de ‘Vechtvisie’ opgesteld. Hierin is een klimaat-robust watersysteem geschetst voor 2050, dat gekarakteriseerd wordt door een half natuurlijke laaglandrivier. De eerste stappen zijn gezet, zoals hermeandering, ontstening van oevers en het creëren van natuurlijke nevengeulen. Naast de visie voor 2050 speelt er ook een parallel traject op objectniveau van de Vecht: de stuwen zijn binnenkort toe aan vervanging. Dit is ook te zien in het toenemend onderhoud. In 2014 gaf een calamiteit bij stuw de Haandrik door piping onder de constructie door al reden voor grootschalig onderhoud, en ook bij Vechterweerd moest de ondergrond versterkt worden met beton. Daarnaast is de brug over stuw Junne gesloten doordat de fundering de belasting van het huidige zware verkeer niet aankan, mede door aantasting van de oude houten fundering.

Complexiteit voor de waterbeheerder

Water- en assetbeheerders staan hier, maar ook elders in Nederland, voor een complexe opgave op zowel object

als systeemniveau. Natte kunstwerken, zoals sluisen, stuwen en gemalen bepalen al meer dan 100 jaar de ruimtelijke inrichting en werking van een groot deel van het watersysteem in Nederland. In het begin van de 20^e eeuw zijn talloze stuwen, sluisen en gemalen gebouwd om water te reguleren. Inmiddels naderen veel van deze kunstwerken het einde van hun technische levensduur. Vervanging is dus nodig ten behoeve van gebruikers. Daarnaast is er door langdurige perioden van droogte en zware regenval van afgelopen jaren de behoefte om watersystemen robuuster in te richten. De afgelopen zomers werden gekenmerkt door aanhoudende droogte, maar ook periodes van intense regenval komen jaarlijks voor (STOWA 2019-08) en zullen toenemen, zoals ook de nieuwste neerslagstatistiek van 2019 laat zien (STOWA, 2019-19). Ook veranderen de functies die afhankelijk zijn van het watersysteem. Denk aan een toename van scheepvaart, transitie van de landbouw en het omgaan met N2000-opgave.

Deze ontwikkelingen kunnen op de lange termijn een ander ontwerp van, of alternatieven voor de stuwen in de Overijsselse Vecht eisen. Zoals ook het expertise netwerk waterveiligheid eind 2019 concludeerde kan een één-op-één vervanging zelfs resulteren in disfunctionaliteit of kostenoverschrijding als blijkt dat de huidige randvoorwaarden en ontwerprichtlijnen in de toekomst niet meer voldoen (ENW, 2019. Zie ook: Pot, 2020; Zandvoort, 2017).



Afbeelding 1: Regulering van water door stuwen in de Overijsselse Vecht (links: Januari 2020, rechts: Mei 2020)

Er is echter onzekerheid over de ontwikkelingen van onder andere het klimaat en landbouw op de lange termijn. Het huidige watersysteem inclusief de fysieke infrastructuur, en de huidige planningscultuur zijn niet geschikt om met deze onzekere verandering om te gaan. Toekomstgerichte planning en besluitvorming is dus benodigd om tijdig het fysiek-technische systeem 'fit for the future' aan te passen. Adaptief plannen is een aanpak om dit te stimuleren.

Adaptief plannen als kans voor transitie in het watersysteem

In het Deltaprogramma 2013 (Deltaprogramma, 2012) zijn kernpunten van adaptief plannen, of adaptief delta management, uitgewerkt. Adaptieve planning voor watersystemen houdt daarbij rekening met:

- Het verbinden van korte termijn beslissingen over de ruimtelijke inrichting en het watersysteem met lange termijn opgaven die op een watersysteem afkomen;
- Zoeken naar en waarderen van flexibiliteit in waterbeheerstrategieën en inrichtingsmaatregelen om de kans op over- en onderinvestering te verkleinen;
- Het zoeken naar beslisvolgordes en ontwikkelpaden voor een watersysteem in plaats van eindbeelden;
- Het verbinden van investeringsagenda's met die van verschillende publieke en private partijen om synergie binnen het beheerdomein van het watersysteem te realiseren.

In de vervangingsopgave van natte kunstwerken biedt adaptief plannen een kans voor waterbeheerders om kritisch te kijken naar het huidige en toekomstige watersysteem. Het roept watermanagers en planners op om kritisch te reflecteren op het effect van huidige (fysiek-technische) maatregelen en beleid op de latere keuzeruimte, en het verkennen van alternatieve oplossingen (Zandvoort & van der Vlist, 2019). Hiermee geeft het inzicht in hoe een toekomstrobuust watersysteem kan worden ingericht.

Afhankelijkheden als beperking voor adaptief plannen

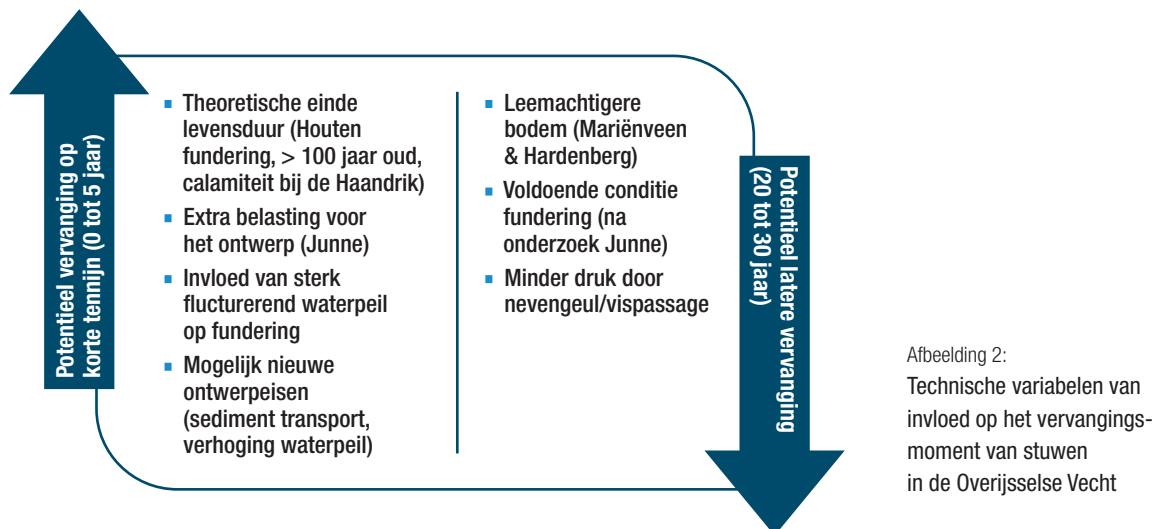
Bij de Overijsselse Vecht zijn vormen van adaptief plannen toegepast. Echter, een volledig adequate toepassing van adaptief plannen wordt beïnvloed door een afhankelijkheid aan het huidige fysiek-technische en sociaal-institutionele systeem. De huidige planning en besluitvorming houdt zich grotendeels vast aan de huidige fysieke inrichting van het watersysteem. Hieronder bespreken we hoe deze afhankelijkheid toekomstgerichte besluitvorming belemmert. We gaan eerst in op de afhankelijkheid van het fysiek-technische systeem, daarna bespreken we de afhankelijkheid van functies en gebruikers en als laatste bestuderen we de afhankelijkheid van draagvlak.

1 Afhankelijkheid van het fysiek-technische systeem

Voor de stuwen in de Overijsselse Vecht is besloten dat, indien mogelijk, de vervanging van stuwen met 20 à 30 jaar uitgesteld wordt. De investering in een nieuwe stuw wordt geschat op zes miljoen euro. Uitstel helpt om goed te ramen en kennis te verzamelen over hoe, waar en of stuwen ontworpen worden. Budgetten kunnen tijdig worden vrijgemaakt, bewonersinspraak gefaciliteerd, of robuuste of flexibele alternatieven worden onderzocht.

De aanpak is daarmee dus adaptief te noemen in de zin dat er bewust een lange termijnperspectief betrokken wordt op de omgang met een kunstwerk. Er is een moment vastgesteld in de tijd waarop geanticipeerd kan worden: het zoeken naar ontwikkelpaden. Het op deze manier verkennen van de toekomst helpt in het voorkomen van onwenselijke ontwikkelrichtingen en maakt benodigde bestuurlijke of ontwerpkeuzes expliciet. De kanttekening is wel dat de haalbaarheid van levensduur verlengend onderhoud nog grotendeels onzeker is.

De meningen verschillen over de levensduur van de stuwen. Een geïnterviewde schetst bijvoorbeeld: "Er wordt bangerij gemaakt dat alles slecht is, maar dat is per definitie niet waar. Je kunt nog veel aan levensduurverlenging doen, waardoor je inderdaad geld kwijt bent, maar niet zo veel geld dat je zegt 'we gaan nieuwbouwen'". De technische toestand van



stuw de Haandrik is deels inzichtelijk gemaakt door drooglegging tijdens de calamiteit en het plaatsen van sensoren. Door het gebruik van sensoren wordt de invloed van temperatuur, waterstanden en beweging van de kleppen op de stuw gemonitord. Zo is vastgesteld dat het faalmechanisme van de Haandrik relatief beperkt is. Zoals een geïnterviewde zegt: “Dit geeft geen garantie, maar wel vertrouwen”.

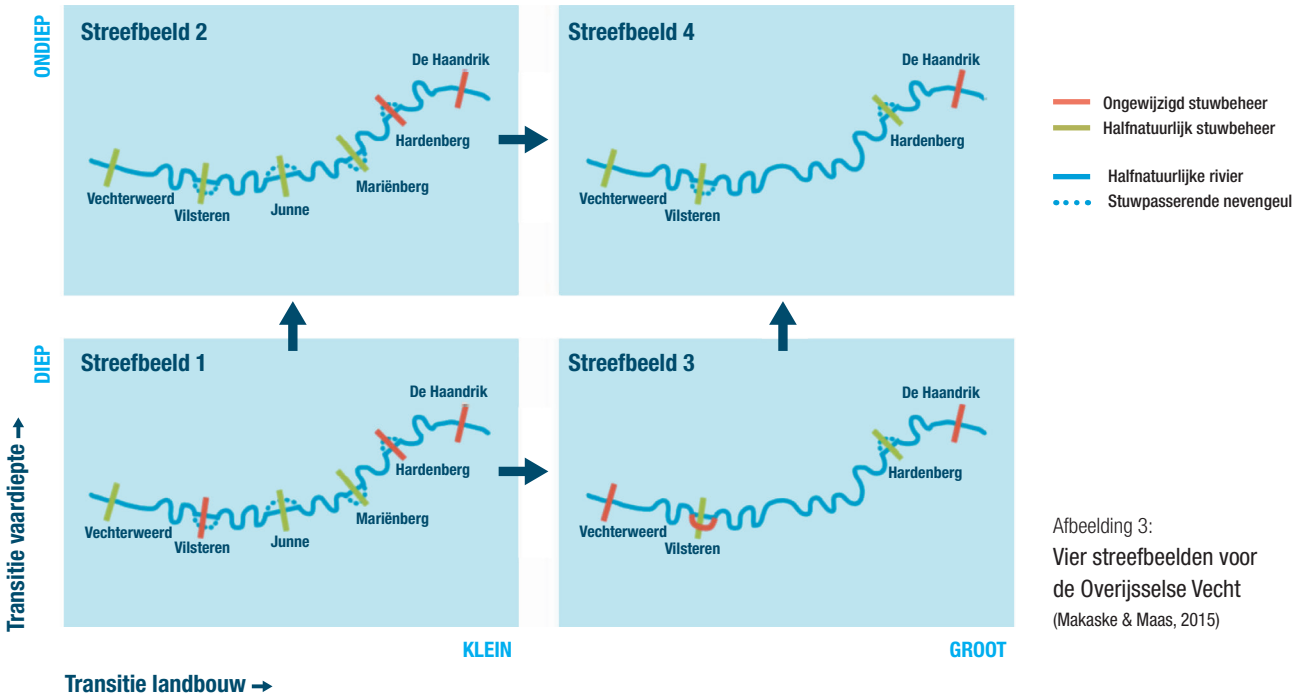
Een dergelijk monitoringssysteem is nog niet toegepast bij de andere stuwen. Anderen zijn dan ook meer kritisch: “Het is mogelijk dat binnen nu en 5 jaar twee of drie stuwen omvallen, dat weet je niet”, en: “Het is een beetje precair om een object van 100 jaar [oud] toch maar in stand proberen te houden als je bijna kunt aantonen dat hij omvalt”. Onderzoek naar de onderwater-fundering van stuw Junne, dat zekerheid moet bieden over levensverlengende renovatie of volledige vervanging, is uitgesteld tot April (de Stentor, juli 2020). De uitkomst van dit onderzoek biedt naar verwachting inzicht in de staat van de andere stuwen: “Als Junne in slechte conditie blijkt te zijn, dan kun je vergelijkbare situaties verwachten bij de andere stuwen” (Interview 11).

Daarnaast heeft onderzoek uitgewezen dat mogelijke peilaanpassingen in de huidige staat van de stuwen beperkt mogelijk is en bij Junne onmogelijk is (Vechtstromen, 2017). Ook zijn de huidige stuwen niet ontworpen om sedimenten te kunnen transporteren. Zo concludeert een geïnterviewde: “Dus de technische levensduur is overschreden, en daarnaast zijn de ontwerpbelastingen ook niet meer waarop hij ontworpen is. Dus zou je hem moeten vervangen”. Er is dus een dilemma tussen zo snel mogelijk vervangen en het uitstel daarvan. In dit dilemma spelen aan beide kanten technische variabelen, waarvan hun precieze invloed op de levensduur nog niet geconcretiseerd is (afbeelding 2).

Onzekerheid over de technische staat en ontwerpseisen aan de stuwen belemmeren dus de mogelijkheid tot anticipatie. Het uitstellen van de vervanging is een manier om met deze onzekerheid om te gaan. Onze resultaten laten echter zien dat dit enkel toegevoegde waarde heeft wanneer tegelijkertijd geïnvesteerd wordt in uitgebreide monitoring van de technische toestand en besluitvorming rondom ontwerpseisen. Adaptief plannen biedt dit inzicht, om vervolgens beslisvolgordes over alle stuwen te bepalen in het licht van de gewenste transitie naar een klimaat-robust watersysteem. Dit stimuleert de reservering van budgetten en geeft gelegenheid te starten met besluitvorming over de rol en ontwerpseisen van infrastructuur in een toekomstrobust watersysteem en de daarvan afhankelijke gebruikers.

2 Afhankelijkheid van functies en gebruikers

Adaptief plannen helpt om korte termijn beslissingen over de ruimtelijke inrichting te verbinden met de lange termijn opgaven voor het watersysteem. Al in 2009 zijn in de lange termijn Vecht-visie, op hoofdlijnen, randvoorwaarden geformuleerd om tot een half-natuurlijk systeem te komen in 2050. Daarnaast werd het belang geschetst van een overkoepelende strategie om deze visie te bereiken, zodat “voorkomen kan worden dat men onbedoeld verschillende richtingen inslaat” (Alterra-rapport, 2009, p.5). Hierbij zijn 4 verschillende streefbeelden geformuleerd (afbeelding 3), waarin verschillend wordt omgegaan met verandering van de functie scheepvaart en landbouw. Zo zou een grote omslag in de landbouw, in combinatie met herinrichting van de rivier kunnen leiden tot het verwijderen van de stuwen Junne en Mariënberg. En zoals een geïnterviewde aangaf: “Als we de pieksituaties kunnen opvangen met bufferzones en het versmallen van het profiel, dan kunnen we op de lange termijn zeggen dat de stuwen eruit kunnen” (Interview 6).



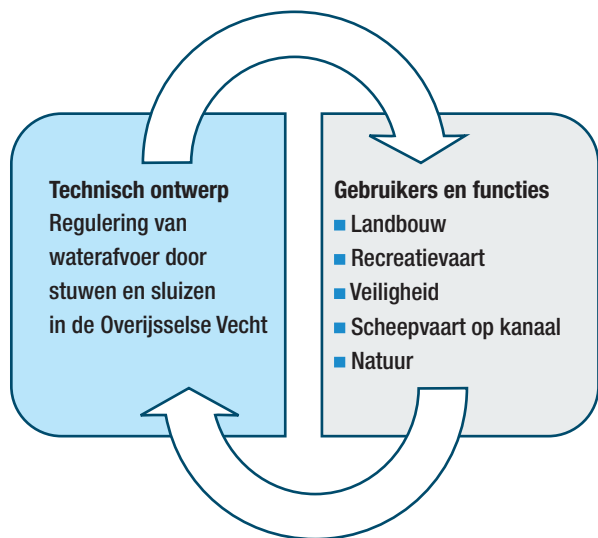
Afbeelding 3: Vier streefbeelden voor de Overijsselse Vecht (Makaska & Maas, 2015)

De Vecht-Visie bood echter onvoldoende kadering om bij een potentieel kortere termijn vervangingsopgave al te anticiperen op de verschillende lange termijn streefbeelden. In de herijking van de visie uit 2017 wordt dan ook geconcludeerd dat niet alle streefbeelden nu haalbaar zijn: “de verwijdering [van stuwen] op de korte termijn past niet bij de huidige inrichting van het watersysteem” (Vechtstromen, 2017, p.166). Ondanks deze conclusie blijft de rol van stuwen in een toekomstig watersysteem onduidelijk. Een projectleider van waterschap Vechtstromen gaf aan dat er nog steeds een gebrek aan visie is over de rol van de stuwen in 2050: “Er is momenteel geen visie, dat is het probleem” (interview 7), en “niemand weet wat de voorkeur heeft” (interview 3). Dit kan grote gevolgen hebben voor de investeringen in het systeem. Aanpassingen werken mogelijk tot 100 jaar of meer door in de systeeminstelling. Dit leidt tot verwarring op het moment dat er een noodzaak tot korte termijn vervanging van de stuwen komt: “Dan moeten we achter onze oren krabben of vervangen wel de juiste beslissing is op dit moment” (Interview 6). En, zo verwoordde een geïnterviewde: “Vragen die we in het verleden naar de toekomst doorschoven komen nu terug in de tijd” (Interview 5). Er blijkt dus een gebrek te zijn aan verankering van een haalbare langetermijnvisie op het watersysteem met kortetermijndoelstellingen.

Wat is de oorzaak van deze situatie? Gebaseerd op onze data is een belangrijk aspect de afhankelijkheid van gebruikers en functies op het technisch ontwerp van stuwen en sluisen in het watersysteem (Afbeelding 4). Door de tijd heen hebben de stuwen en gebruiksfuncties in de omgeving zich wederzijds op elkaar aangepast, wat heeft geleid tot een afhankelijke relatie. Er is daardoor een huiver te signaleren om een scherpe keuze te maken: keuzes over

het ofwel maximaliseren van de natuurwaarde, de vaart, of de landbouw. Zo verwoordde een geïnterviewde: “Nu wordt het een beetje half om half; beetje vaart, beetje natuur, maar de echte keuze van wat wil je nou precies, die wordt niet gemaakt, jammer genoeg”. Dit gebrek aan besluitvorming als gevolg van de pluraliteit aan gebruikers en functies komt vaker naar voren.

Er is bijvoorbeeld continue discussie over het aanpassen van het omgekeerde winter- en zomerpeil naar een meer natuurlijk peil. Dit levert een bijdrage aan zowel de doelen voor de KRW en Natura2000, als aan mitigatie van droogte. Deze verhoging wordt echter belemmerd door de belangen in de landbouw.



Afbeelding 4: De afhankelijke relatie tussen technisch ontwerp, en gebruikers en functies

Een andere functie waar bestuurlijk op ingezet wordt is de recreatievaart. In 2014 is geïnvesteerd in de renovatie van vier sluizen en zijn twee extra sluizen aangelegd om recreatievaart op de Vecht te stimuleren. Dit maakt het systeem extra inert, gezien deze sluizen een levensduur hebben van 100 jaar of meer: “die sluizen hebben veel geld gekost. Die investering is niet gedaan om ze 5 of 10 jaar later weer te verwijderen” (Interview 5). Waar op de korte termijn sluizen dus gewenst zijn voor recreatieve vaart, betekent dit ook een belemmering voor de transitie naar een natuurlijkere beloop van de Overijsselse Vecht: “Die recreatieboten doen ons de nek om op de lange termijn” (interview 7). Op object- en projectniveau is hiermee dus onbewust ingezet op een ontwikkelpad naar een recreatieve route die landbouw bediend, met weinig ruimte voor natuurlijke ontwikkeling.

Adaptief plannen geeft enerzijds inzicht in de keuzes over inrichting, en het moment waarop die keuze gemaakt moet worden. Anderzijds ontstaat daarmee geen beleidsvrije routekaart. De bovenstaande voorbeelden laten zien dat elke vervangingskeuze geladen is met een spanningsveld tussen gewenste belangen. Bij gebrek aan besluitvorming wordt voortgegaan op eenzelfde pad, en worden korte termijn beslissingen genomen die niet flexibel zijn. Dit leidt ertoe dat de gewenste transitie niet in gang wordt gezet of zelfs langdurig wordt belemmerd.

Er zullen voor elk kantelpunt, zoals de vervanging van een stuw, toekomst-robuste keuzes gemaakt moeten worden. Zonder visie of inzicht in ontwikkelpaden richting streefbeeld is er echter geen afweging over de langetermijneffecten mogelijk. Adaptief plannen is een effectieve aanpak om dit aan het voetlicht te brengen. Het brengt echter ook conflicten met bestaand gebruik en daaraan gekoppelde belangen in beeld. Bestaande belangen zullen vaak transities tegenhouden, waardoor voor het succes van adaptief plannen verbinding en synergie essentieel zijn.

3 Afhankelijkheid van draagvlak

Een een-op-een vervanging lijkt in eerste instantie de verantwoordelijkheid van technisch ontwerpers en

beheerders. Een vervanging van stuwen en maatregelen in lijn met een transitie naar een toekomstrobuste Vecht vraagt echter inzet van verschillende actoren in het gehele watersysteem. Er moet namelijk draagvlak en verbinding gevonden worden voor maatregelen met een groot ruimtebeslag en investering die bijdragen aan een meer natuurlijkere Vecht. Het tijdig betrekken van betrokken actoren is dus benodigd.

De Vechtvisie, met in totaal 13 betrokken actoren, is een structuur die het creëren van draagvlak voor een meer natuurlijke Vecht de afgelopen 11 jaar mogelijk heeft gemaakt. Daarentegen zijn er ook geluiden te horen die aangeven dat er te weinig toekomstgerichte keuzes zijn gemaakt: “Als je met 13 partijen optrekt is dat enerzijds fijn omdat het stapje voor stapje wel gedragen is, maar dit soort grote keuzes dat je inderdaad zegt van ‘landbouw uit het beekdal, geen recreatie en puur natuur’, ik denk dat dat toch veel te ver is”. Waar voorheen de provincie Overijssel de trekkersrol had (initiatief + financiering), is het kernteam van de Vechtvisie nu omgebouwd tot een netwerkorganisatie waaruit nog moet blijken of dit stimulerend werkt om maatregelen te implementeren: “Je ziet toch dat als er een partij is die een beetje boven de andere partijen staat zich verantwoordelijk voelt. Als dan het collectief dat moet doen, dan heb je langer kans dat er besluiteloosheid blijft. En in financiële zin is input weggefallen. En ja, dat bevordert niet” (interview 6). Deze besluiteloosheid rondom grote keuzes lijkt ook te wijten aan toezeggingen van bestuurders richting bepaalde groepen: “Ja dat [toezeggingen] neemt die bestuurder in het overleg waar besluit genomen wordt wel mee”.

Waar de pluraliteit aan belangen in het Nederlandse deel van de Vecht lange termijn, toekomstrobuste keuzes lijkt te belemmeren, speelt op dit punt ook de landsgrens met Duitsland een rol. Immers ligt een groot deel van het stroomgebied van de Vecht over de grens en is daar het systeem net zo goed volledig technisch ingericht. Samenwerking met Duitsland is voor de lange termijn dus essentieel, bijvoorbeeld in het creëren van bovenstroomse buffergebieden, zoals in het Dinkeldal al succesvol is uitgevoerd. Ondanks de start van een

grensoverschrijdende commissie op verschillende beleidsterreinen, verloopt de samenwerking stroef: “Duitsland heeft een heel andere bestuursvorm. Voor een deel kijken we dezelfde kant op, maar er ligt geen gezamenlijk plan van hoe we dit gaan doen” (Interview 6), en: “Gesprekken [met Duitse partners] lopen, maar daar zit weinig voortgang in” (Interview 5).

Voor adaptief plannen is synergie tussen verschillende actoren en investeringsagenda's van belang. Voordat er een gedeeld toekomstbeeld is voor de gehele Vecht, die informatief is voor vervangingskeuzes van stuwen, is er dus nog een forse investering nodig.

Conclusies

Anno 2021 is de vervangingsopgave van natte kunstwerken groter dan het niveau van het object alleen. Ons onderzoek ging in op hoe bij de vervangingsopgave adaptief plannen kan worden gebruikt voor een toekomstrobuust, 'fit for the future' Overijsselse Vecht.

Hoewel de transitie naar een ander aansturingssysteem al wel is ingezet (van der Brugge et al., 2005), beargumenteren wij dat adaptief plannen aanvullend inzicht biedt in de fysiek-technische en sociaal-institutionele afhankelijkheden die toekomstgerichte beleidskeuzes belemmeren. Adaptief plannen geeft een inhoudelijke structuur om over watersystemen en hun toekomstige inrichting na te denken, middels het inzichtelijk maken van beslismomenten en ontwikkelpaden. Daarmee ontstaat als neveneffect inzicht in wie tijdig betrokken moet zijn op keuzes over watersysteemrichting.

Voorwaarde is dat er een goed toekomstperspectief of visie moet liggen. Hiermee wordt een nieuwe lock-in voorkomen. Een sluis bouwen bij een stuw zonder een systeemperspectief creëert immers een nieuwe lock-in die tegenwerkt op keuzes voor een andere richting.

De casus Vecht laat verder zien dat voor een 'fit for the future' watersysteem bestuurders en waterschappers niet ontslaan mogen worden van het maken van (bestuurlijke) keuzes tussen functies, (land)gebruik

en watersysteemrichting. Adaptief plannen zorgt voor een toekomstrobuuste onderbouwing van deze keuzes. Alleen door beleidskeuzes over de fysieke inrichting en huidige ontwerpkeuzes te betrekken op systeemtransities voorkomen we dat we de komende 100 jaar weer vastzitten aan een volledig gestuwde Vecht, zonder beweegruimte voor klimaatverandering, andere functies of nieuwe gebruikers. Daarmee helpt adaptief plannen om watersystemen echt 'fit for the future' te maken. ■

ABSTRACT

Socioeconomic and climatic developments call for a transition towards climate-robust and fit for the future water systems in the Netherlands. Adaptive planning is an approach to shape such desired transitions, yet, applying adaptive planning is difficult due to its interference with existing, inert hydraulic infrastructures (weirs, locks, pumping stations) and planning rules. We studied what role adaptive planning currently has in the weir renewal task in the Overijsselse Vecht. Our results show that effort is taken to implement forms of adaptive planning, with the intention to postpone the renewal task to reserve budget, study climate-robust designs or alternatives and invest in co-creation and smart monitoring systems. Yet only if decisions on the current physical infrastructure and its design choices are based in relation to the desired transition in the water system, lock-ins can be avoided that inhibit the transition potential. Adaptive planning thus aids water managers to realize fit for the future water systems.

Referenties

- Advies: ENW. (2019). “Hoe omgaan met toekomstverwachtingen bij het ontwerpen van waterkeringen?”
- Alterra. (2009). Rapport: Toekomst van de Vecht als halfnatuurlijke laaglandrivier: bouwstenen bij de grensoverschrijdende Vechtvisie 2009.
- Van der Brugge, R., Rotmans, J., Loorbach, D. (2005). The transition in Dutch water management. *Regional Environmental Change*, 5: 164-176
- Deltaprogramma 2013. Werk aan de delta: De weg naar Deltabeslissingen.
- Hekman, A., Booister, N. (2020). Toepassing Adaptief Deltamanagement in projecten. PowerPoint presentatie. dd. 19-06-2020.
- Makaske, B., & Maas, G. (2015). *Handboek Geomorfologisch Beekherstel*. [EPub], Utrecht, Nederland: Libertas
- Malekpour, S., Newig, J. (2020). Putting adaptive planning into practice: A meta-analysis of current applications. *Cities*, 106.
- Pot, W. (2020). Deciding for tomorrow, today. What makes governmental decisions about water infrastructure forward looking? PhD thesis, Wageningen University.
- Rauws, W. (2017). Embracing Uncertainty Without Abandoning Planning: Exploring an Adaptive Planning Approach for Guiding Urban Transformations. *DISP*, 53(1): 32-45.
- Van Rhee, G. (2012). Handreiking Adaptief Deltamanagement. Stratelligence Decision Support: Leiden.
- Van Slobbe, E., Jiggins, J. & Röling, N. (2003) *Communicatie met burgers: van informeren naar coproductie*. Pp.209-218. In: Hidding, M. & Van der Vlist, M.J. (eds.) Ruimte en water. Planningsopgaven voor een rode delta. SDu uitgevers, editie 5 in de reeks Planologie, Den Haag.
- STOWA. (2019). Rapport 08: Leren van Wateroverlast.
- STOWA. (2019). Rapport 19: Neerslagstatistiek en -reeksen voor het waterbeheer 2019.
- Van der Vlist, M.J., Roovers, G., Barneveld, A. (2016). Vervangingsopgave Natte Kunstwerken in het hoofdwatersysteem en hoofdvaarwegennet in Nederland. *Water Governance*, 2: 76 – 83.
- Zandvoort, M. (2017). *Planning amid uncertainty: Adaptiveness for spatial interventions in delta areas*. PhD thesis, Wageningen University, Wageningen, the Netherlands.
- Zandvoort, M., van der Vlist, M.J. (2020). Planning infrastructure replacement: Restructuring and exerting partial control over the environment. *Environmental Science and Policy*, 103: 67 – 76.

BESTUURLIJKE PERSPECTIEVEN VOOR EFFECTIEVER WATERKWALITEITSBEHEER

*Susanne Wuijts, Peter Driessen, Marleen van Rijswick**

■ Wereldwijd hebben landen moeite om de kwaliteit van hun wateren te herstellen en te beschermen en daarmee te voldoen aan UN Sustainable Development Goals.² Europa en ook Nederland vormen hierop geen uitzondering. Toch beschikt Europa, en dus ook Nederland, sinds de introductie van de Europese Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) over een uniek wettelijk kader voor de bescherming en verbetering van de chemische en de ecologische waterkwaliteit in Europa.

De KRW heeft geleid tot intensievere samenwerking tussen publieke en private actoren binnen stroomgebieden, en tot de ontwikkeling van stroomgebiedbeheerplannen. In deze plannen worden waterlichamen gekarakteriseerd, worden specifieke doelen voor deze waterlichamen aangegeven, evenals de maatregelen die nodig zijn om deze doelen te bereiken. Door middel van uitvoeringsprogramma's (maatregelenprogramma's in KRW-terminologie) geven lidstaten aan met welke maatregelen zij deze doelen willen bereiken. Maar alhoewel er met de introductie van de Kaderrichtlijn Water belangrijke verbeteringen van de waterkwaliteit zijn bereikt, lijkt verdere verbetering het laatste decennium te stagneren. Deze tendens is in veel Europese lidstaten zichtbaar.³ Nederland vormt in dat opzicht geen uitzondering.

Steeds vaker worden nieuwe stoffen in het oppervlakte-water en grondwater aangetroffen, zoals bijvoorbeeld geneesmiddelen en industriële stoffen zoals PFAS. Daarnaast zijn in delen van Nederland de gehalten aan nutriënten te hoog om een goede ecologische toestand te kunnen bereiken.⁴ Hiervoor moeten naast emissies uit de rioolwaterzuiveringsinstallaties ook andere bronnen, zoals de uitstoot vanuit de landbouw, de aanvoer van nutriënten uit het buitenland en nalevering uit de waterbodem, worden verminderd.

Economische ontwikkeling en bevolkingsgroei zetten de vraag naar en de beschikbaarheid van voldoende water van goede kwaliteit verder onder druk, bijvoorbeeld door toenemend medicijngebruik en lozing van reststoffen. Klimaatverandering vergroot deze druk, bijvoorbeeld omdat tijdens droogte de invloed van lozingen op de kwaliteit van het ontvangende water toeneemt als gevolg van minder verdunning. Om toch de Europese doelen binnen de gestelde termijnen te bereiken, moeten lidstaten aanvullende maatregelen ontwikkelen. Deze maatregelen vragen veelal om samenwerking met andere sectoren en beleidsterreinen.

Ook in Nederland zijn de betrokken partijen zich terdege bewust dat voor het behalen van de KRW-doelen een extra impuls nodig is. De Delta-aanpak Waterkwaliteit⁵ beoogt deze extra impuls te geven. Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, drinkwaterbedrijven en maatschappelijke natuur-, zorg- en landbouworganisaties hebben afgesproken een gezamenlijke extra inzet te doen om de KRW-doelen te behalen. Aan 'versnellingsstafels' voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen ('landbouw') en opkomende stoffen en medicijnresten ('stoffen') bespreken de betrokken sectoren en overheden de opgave en de uit te voeren maatregelen. Verder is er ook een 'brede bestuurlijke tafel' waar de verschillende onderwerpen samenkomen. De Nationale Analyse

* **Susanne Wuijts** is senior wetenschappelijk medewerker waterkwaliteit en drinkwater bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en is daarnaast als gastmedewerker verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht. susanne.wuijts@rivm.nl; **Peter Driessen** is hoogleraar Environmental Governance bij het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Utrecht. p.driessen@uu.nl; **Marleen van Rijswick** is hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht en leidt het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law. h.vanrijswick@uu.nl.

Waterkwaliteit⁵ laat echter zien dat met de huidige en voorgenomen maatregelenpakketten de KRW-doelen maar gedeeltelijk behaald kunnen worden.

Op Europees niveau, heeft de Europese Commissie in de Water Blueprint⁶ aangegeven dat de verbetering van de ‘water governance’ wordt gezien als één van de noodzakelijke maatregelen om de waterkwaliteitsdoelen te behalen. Een governance benadering biedt, in vergelijking tot benaderingen met meer top-down sturing, meer ruimte om met de betrokken (regionale) partijen vast te stellen wat de te realiseren doelen zijn voor een bepaald waterlichaam en wat daarvoor nodig is. Anderzijds is hiervoor soms ook inzet en sturing door andere bestuurslagen nodig, omdat algemene regels voor bijvoorbeeld de landbouw op landelijk niveau worden vastgesteld.

De recente Fitness Check van Europese waterwetgeving⁷ laat zien dat de implementatie van de KRW heeft geleid tot het opzetten van governance benaderingen voor de meeste waterlichamen in Europa. Tegelijkertijd is de realisatie van de doelen significant vertraagd en minder dan de helft van de waterlichamen in Europa verkeert op dit moment in een goede toestand.

Dit betekent dat de gekozen governance benadering op zichzelf geen garantie biedt dat de waterkwaliteitsdoelen worden behaald. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om een governance benadering wél effectief te laten zijn? En hoe relevant is zo’n governance benadering in het licht van ontwikkelingen zoals klimaatverandering? In dit artikel gaan we in op deze vragen aan de hand van de wetenschappelijke literatuur op dit gebied en ervaringen uit de praktijk met governance benaderingen voor het waterkwaliteitsbeheer in Nederland. We hanteren hierbij een ruime definitie voor een governance benadering: het proces waarin publieke en private partijen samenwerken om gezamenlijke waterkwaliteitsdoelen te bereiken, inclusief de kennis, instrumenten, middelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die hiervoor nodig zijn.⁸

Aanpak

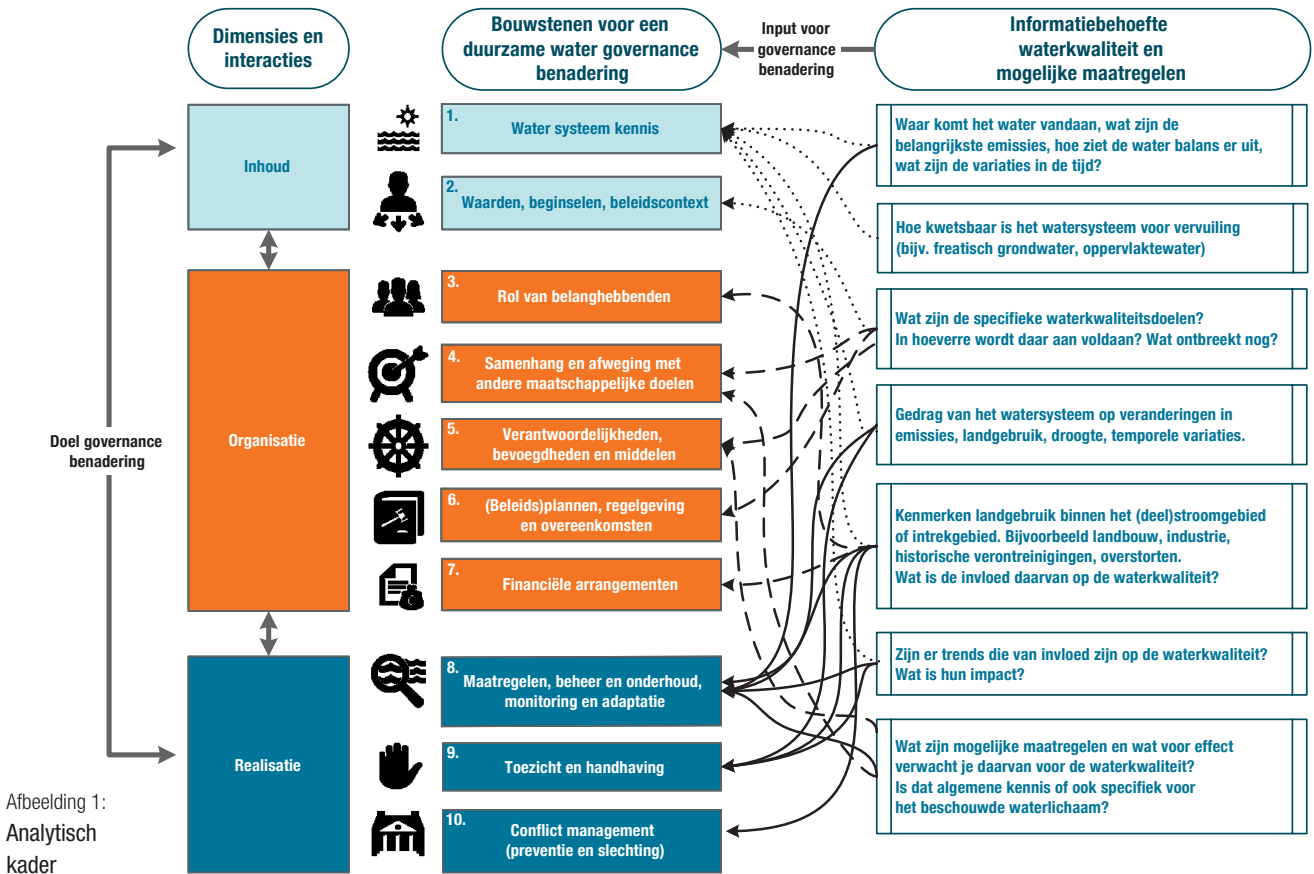
Voor de beantwoording van bovengenoemde vragen, is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur en

WAT ZIJN ECOLOGISCHE SLEUTELFACTOREN?¹²

De ecologische sleutelfactoren geven inzicht in wat er nodig is voor een goede ecologische toestand van een waterlichaam en in welke mate nog niet voldaan wordt aan die voorwaarden. De methode is ontwikkeld voor Nederlandse stromende en stilstaande wateren (elk met eigen sleutelfactoren). Elke sleutelfactor draagt bij aan een goede ecologische toestand, maar het is de som der delen die nodig is om die goede toestand te kunnen bereiken. De methode van ecologische sleutelfactoren moet dan ook worden beschouwd als een middel voor systeemanalyse en niet als een beoordeling van individuele aspecten. De methode maakt onderscheid in hydrologische, morfologische en fysisch-chemische factoren.

praktijkonderzoek naar governance benaderingen bij drie waterfuncties in Nederland, te weten drinkwaterbronnen, zoetwater ecosystemen en stedelijk zwemwater. Op basis van dit materiaal, zijn randvoorwaarden voor governance benaderingen geïdentificeerd die bijdragen aan waterkwaliteitsverbetering. Uitgangspunt voor het onderzoek was de Europese context. Om te voorkomen dat de resultaten worden beïnvloed door verschillen tussen lidstaten in de wijze van implementatie, is er voor gekozen om het praktijkonderzoek te beperken tot case studies in Nederland en daar waar mogelijk een vergelijking te maken met andere lidstaten. De kwaliteitsproblemen van Nederland (nitraat, gewasbeschermingsmiddelen, opkomende stoffen) komen ook voor in andere lidstaten.³ Verschillen zijn er bijvoorbeeld in de institutionele en wettelijke kaders,⁹ zoals de mate van centralisatie, het niveau waarop doelen en normen worden vastgesteld en de wijze van doorwerking naar andere beleidsterreinen.

Voor het literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek zijn twee verschillende soorten analyse kaders gecombineerd, namelijk een analysekader voor water governance benaderingen¹⁰ en kaders voor het analyseren van kenmerken van het watersysteem en de aspecten die



Afbeelding 1: Analytisch kader

van invloed zijn op de waterkwaliteit voor een bepaalde functie, zoals bijvoorbeeld de methode ontwikkeld door de WHO voor het ontwikkelen van waterveiligheidsplannen¹¹ en de Ecologische Sleutelfactoren¹² (zie ook Tekstkader). Door de aspecten die van invloed zijn op de waterkwaliteit (hydrologische kenmerken, belastingen, respons) te combineren met de bouwstenen van een governance benadering, ontstaat er inzicht hoe de governance benadering ook daadwerkelijk kan bijdragen aan waterkwaliteitsverbetering (zie Afbeelding 1).

Resultaten literatuuronderzoek

Uit het literatuuronderzoek naar het verband tussen de waterkwaliteit en gehanteerde governance benaderingen, bleek dat de relatie tussen governance benaderingen en waterkwaliteitsverbetering nog maar beperkt is beschreven. De studies die er zijn, richten zich veelal op een heel stroomgebied (internationale of nationale schaal). Regionale aspecten, op een schaal van een waterlichaam, die een rol spelen in een governance benadering komen daardoor minder naar voren.

Daarnaast bleken er verschillende perspectieven te zijn op de effectiviteit van het waterkwaliteitsbeheer tussen onderzoekers met een sociaal-economische, juridische of ecologische achtergrond. Waar vanuit de hydrologie en ecologie de kern van effectiviteit ligt bij het behalen van de

waterkwaliteitsdoelen, ligt voor bijvoorbeeld in de sociale en economische wetenschappen de nadruk met name op het proces en hoe dit verloopt. In de juridische discipline wordt juist de combinatie noodzakelijk geacht voor het bereiken van voldoende effectiviteit.

Deze verschillende perspectieven en hun onderlinge samenhang zijn van belang om mee te nemen bij het opzetten en uitvoeren van governance benaderingen. Hierdoor ontstaat er meer wederzijds begrip over wat er nodig is vanuit de verschillende disciplines voor een goede implementatie van de KRW. Dit draagt bij aan het uiteindelijk realiseren van de geformuleerde waterkwaliteitsdoelen.

Bovendien zullen veel aspecten die van belang zijn voor het realiseren van kwaliteitsdoelen, zich ook juist bevinden op het snijvlak tussen die disciplines, zoals het zoeken naar de balans tussen flexibiliteit in het vaststellen van ecologische doelen (er zijn veel onbekendheden) en de wettelijke verankering daarvan. Oftewel, wat is de adaptieve capaciteit van het wettelijk kader om in te spelen op ontwikkelingen in kennis en inzicht. Een ander voorbeeld is het helder maken van de restopgave voor de KRW als input voor het maatschappelijk debat, om steun en medewerking te krijgen voor die maatregelen die niet onder de reikwijdte van het wettelijk kader vallen. Dan komen vragen aan

de orde als: waarom is dit belangrijk, hoe zwaar weegt dit ten opzichte van andere belangen, wat zijn effectieve maatregelen en vervolgmaatregelen en wat is de consequentie voor de waterkwaliteit als we dit niet doen?

Daarbij is het ook van belang te noemen dat de ecologische effectiviteit naar voren komt op de schaal van een waterlichaam, terwijl de juridische en sociaal-economische kennisdomeinen zich richten op verschillende bestuurlijke niveaus, van regionaal tot landelijk en Europees. Om goed invulling te geven aan de interacties tussen disciplines moet ook met deze dynamiek tussen verschillende schalen rekening worden gehouden. Dit betekent dat de informatie over ecologische doelen en wat er nodig is om deze te realiseren ook een plek moet hebben in de discussies op deze andere schaalniveaus, bijvoorbeeld omdat er maatschappelijke keuzes worden gemaakt die direct of indirect van invloed zijn op het realiseren van de ecologische doelen.

Het literatuuronderzoek bracht ook naar voren dat er in het wetenschappelijk debat vooral aandacht is voor de voorbereidingsfase en nauwelijks voor de uitvoerings- en beheerfase. Dit kan ook een verklaring zijn voor de beperkte kennis over hoe governance benaderingen bijdragen aan waterkwaliteitsverbetering en wat er kan worden gedaan om de effectiviteit te vergroten.

Praktijkonderzoek

De resultaten van het literatuuronderzoek zijn gebruikt om kennislacunes te identificeren en om aandachtspunten voor het praktijkonderzoek te formuleren. Omdat studies tot nu toe dus beperkt zijn tot een geaggregeerde schaal van vele waterlichamen zoals een grensoverschrijdende rivier of een land is het niet mogelijk om op basis hiervan randvoorwaarden voor governance benaderingen te identificeren die bijdragen aan waterkwaliteitsverbetering op een meer lokale of regionale schaal, zoals een riviertak of een grondwaterlichaam. In dit onderzoek zijn daarom case studies geselecteerd die zijn gesitueerd op een regionale of lokale schaal (de schaal van een waterlichaam) maar met interacties met het nationale niveau en het grensoverschrijdende niveau daar waar sprake is van grensoverschrijdende invloeden.

Voor elk van de drie verschillende hiervoor genoemde waterfuncties is een andere invalshoek gekozen. Het onderzoek naar de bescherming van drinkwaterbronnen¹³ laat zien dat een regionale aanpak alleen onvoldoende is om waterkwaliteitsproblemen effectief aan te pakken. Een governance benadering moet aansluiten op de kenmerken van het watersysteem, de factoren die de waterkwaliteit beïnvloeden, de overheden die de bevoegdheden en middelen hebben om maatregelen te treffen en te monitoren op de voortgang en effectiviteit van afgesproken maatregelen. Dit betekent dat er voldoende wisselwerking moet zijn tussen de verschillende schaalniveaus (bovenstrooms, binnen het stroomgebied en met het rijk) en dat de partijen die ook daadwerkelijk maatregelen kunnen nemen voldoende worden betrokken.

De studie over zoetwater ecosystemen¹⁴ splitst de ecologische doelen van de KRW uit naar de specifieke behoeften van stromende wateren (ook wel ecologische sleutelfactoren genoemd) en onderzoekt welke governance condities nodig zijn om deze specifieke behoeften te realiseren. Zo zijn voor de aanpak van de afvoerdynamiek of de toxiciteit in een waterlichaam andere actoren en instrumenten nodig dan bijvoorbeeld voor de aanpak van de kenmerken van de oevers of de aanwezigheid van bufferzones en waterplanten. De laatstgenoemde sleutelfactoren kunnen makkelijker binnen de verantwoordelijkheid van het waterschap worden opgepakt via regionale waterplannen of gebiedsprocessen. Voor de eerstgenoemde factoren is ook een belangrijke bijdrage weggelegd voor bovenstroomse actoren en het Rijk, bijvoorbeeld in (internationale) rivier-overleggen en in het stoffenbeleid. Andere belangen spelen bij de aanpak van deze sleutelfactoren daarmee ook een nadrukkelijker rol.

Uit het onderzoek blijkt dat tot nu toe een grote inzet is gedaan op maatregelen die binnen de verantwoordelijkheid van het waterschap kunnen worden uitgevoerd. Andere sleutelfactoren zijn nog maar beperkt aangepakt. Om de KRW-doelen te bereiken, is extra inzet nodig op deze sleutelfactoren, zoals nutriënten, toxicologie en afvoerdynamiek. Daarbij hoort dus ook bijsturing op de governance benadering die tot nu toe is gehanteerd. In de praktijk zal dit betekenen dat er ook andere actoren moeten worden betrokken, zoals het rijk waar het gaat om

mest en bestrijdingsmiddelen. Daarnaast moeten andere instrumenten op andere schaalniveaus worden ingezet, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van meststoffen, stoffenbeleid, waterverdeling en vergunningverlening voor bovenstroomse lozingen.

De studie over stedelijk zwemwater tenslotte,¹⁵ gaat in op de randvoorwaarden voor governance benaderingen die nodig zijn om stedelijke zwemwaterambities daadwerkelijk te realiseren. In de praktijk blijkt dit vaak lastig. Het onderzoek laat zien dat het belangrijk is om vanaf het begin ook waterkwaliteitsaspecten mee te nemen in het ontwerp, juist ook omdat het in stedelijk gebied moeilijk kan zijn om waterkwaliteitsdoelen te realiseren door de veelheid aan (onbekende) emissiebronnen, zoals riolering en overstorten, scheepvaart, industrie en nalevering van waterbodems. Daarnaast zijn er in de stedelijke setting vaak veel meer actoren die bij het realiseren van zwemwaterplekken een rol (kunnen) spelen, zoals projectontwikkelaars, architecten, beheerders van de locatie en bewonersgroepen. Deze actoren zijn vaak nog niet aangesloten op bestaande overleggen en netwerken op het vlak van stedelijk waterbeheer. Ook worden de mogelijkheden van synergie met andere maatschappelijke doelen zoals een gezonde leefomgeving, klimaatadaptatie en ecologische doelen nu nog maar beperkt benut.

Toepassing van de resultaten in de beleids- en uitvoeringspraktijk

Wat betekenen deze resultaten voor de praktijk? Uit het onderzoek blijkt dat de invulling van governance benaderingen (wie te betrekken, beschikbaarheid en gebruik van instrumenten, maatregelen en monitoring) op veel verschillende manieren van invloed is op waterkwaliteitsverbetering. Deze complexiteit verklaart ook de moeilijkheden die worden ervaren in de praktijk bijvoorbeeld bij het op tijd voldoen aan de KRW doelstellingen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke aanknopingspunten in de huidige beleids- en uitvoeringspraktijk van het waterkwaliteitsbeheer.

Om waterkwaliteitsknelpunten effectief aan te pakken is het, ten eerste, nodig dat een governance benadering voldoende aansluit op de kenmerken van

het watersysteem, de factoren die de waterkwaliteit beïnvloeden en de specifieke eisen die worden gesteld door verschillende watergebruiksfuncties. Bijvoorbeeld door specifiek die overheden en private partijen, zoals landbouw en industrie, te betrekken die de bevoegdheden en de middelen hebben om passende maatregelen te treffen en de voortgang van afgesproken maatregelen te volgen. Daarnaast is het belangrijk om tussen verschillende bestuurlijke niveaus uitwisseling van doelen, kennis en ervaringen te bewerkstelligen, zowel top-down als bottom-up, bijvoorbeeld bij de aanpak van opkomende stoffen (geneesmiddelen, PFAS), nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Lagere overheden zouden daarbij ook de mogelijkheid moeten hebben om afspraken te maken met de landelijke overheid over de aanpak en voortgang daarvan.

Het proces van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en de afspraken daarna' bieden goede kansen om vooruitgang te boeken ten aanzien van de waterkwaliteitsdoelen omdat zowel de verschillende bestuurlijke niveaus als de betrokken sectoren hier aan deelnemen er een gezamenlijke ambitie is afgesproken. Daarbij is een viertal aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren kwamen, van belang om hierin mee te nemen. Ten eerste is het belangrijk dat de betrokken partijen wederzijds duidelijk maken wat hun verwachtingen zijn over dit proces en hoe zij daarin hun eigen rol en die van anderen zien, én hoe dit bijdraagt aan waterkwaliteitsverbetering. Deze inventarisatie gaat verder dan de inbreng van degenen die aan tafel zitten. Er zal ook moeten worden gekeken naar de rol en verwachtingen van partijen op andere bestuurslagen, schaalniveaus en sectoren. Deze inventarisatie zou ook gedurende de verschillende fases van het proces moeten worden geactualiseerd. Bijvoorbeeld de huidige ambitie in de Delta-aanpak Waterkwaliteit om in te zetten op het behalen van de KRW doelen in 2027 (conform Artikel 4)⁹ heeft consequenties voor de landbouw die naar verwachting verder gaan het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW).¹⁶ Dit gaat namelijk uit van vrijwillige maatregelen en de participatiegraad is relatief laag. Ook maakt bijvoorbeeld de glastuinbouw geen deel uit van het DAW.

Ten tweede dienen de onderliggende waterkwaliteitsdoelen specifieker te worden geformuleerd en zullen governance

benaderingen hierop dienen te worden afgestemd. Dat wil zeggen dat ze specifiek moeten zijn ten aanzien van wat er nodig is om een goede ecologische toestand in een waterlichaam te bereiken, bijvoorbeeld ten aanzien van toxiciteit, nutriënten of morfologische aspecten. De Ecologische Sleutelfactoren bieden hiervoor goede handvatten.¹² Zo'n nadere specificatie biedt ook aanvullende mogelijkheden om het daadwerkelijke effect van maatregelen te volgen en zo nodig bij te sturen.

Als er daarmee ook andere Ecologische Sleutelfactoren dan tot nog toe worden aangepakt, betekent dit dat ook andere partijen aan tafel moeten komen en ook andere instrumenten en maatregelen moeten worden ingezet. Deze verbreding kan een aanzienlijk bijdrage leveren aan het realiseren van de KRW doelen. Door het opstellen van bijvoorbeeld een handreiking of richtsnoer, op landelijk of Europees niveau, kan verdere invulling worden gegeven aan hoe deze specificering vorm zou kunnen krijgen, inclusief het gericht monitoren van het effect van maatregelen. Door monitoring ook te richten op specifieke doelen zoals de Ecologische Sleutelfactoren, kan het effect van maatregelen beter worden gevolgd en kan indien nodig worden bijgestuurd.

Ten derde is het van belang dat de Delta-aanpak Waterkwaliteit niet op zichzelf staat, maar dat de waarde én de kwetsbaarheid van water deel uitmaakt van het maatschappelijke debat op verschillende niveaus wanneer er keuzes moeten worden gemaakt over de inrichting van de leefomgeving, zoals hervormingen in de landbouw, ontwikkeling van duurzame energie en herinrichting van stedelijke gebieden (inzet van overstorten). Het Ontwerp Nationaal Water Programma 2022-2027 dat momenteel ter inzage ligt benoemt dit ook als een belangrijke voorwaarde.¹⁷ Op het lokale niveau zou de watertoets hiervoor kunnen worden ingezet, maar deze richt zich nu nog vooral op kwantitatieve aspecten en de watertoets zal onder de Omgevingswet mogelijk niet meer als zodanig terugkeren.

Om de waarde van water een volwaardige plaats in het maatschappelijke debat te geven is het nodig dat er informatie beschikbaar is die dit debat op een goede manier kan voeden. Het is onvermijdelijk dat dit

soort informatie tot op zekere hoogte is geaggregeerd, maar toch moet ze ook voldoende specifiek zijn om aan te geven waar de uitdagingen liggen, wat er nodig is om deze aan te pakken en wat de waarde is van een goede waterkwaliteit voor de samenleving. Besluitvorming tot nu toe is vaak gestuurd door de zorg dat economische activiteiten niet mogen worden beperkt vanwege de bescherming van het milieu. Toch zou er juist veel meer kunnen worden gekeken naar mogelijkheden voor synergie. Op het lokale niveau zijn hier al goede voorbeelden van te zien zoals naar voren kwam bij de case studies over de ontwikkeling van zwemwaterlocaties in de stad, waarbij de ontwikkeling van een zwemwaterlocatie werd gebruikt als mogelijkheid om algemene verbetering van de waterkwaliteit te realiseren door de mogelijkheden van doorspoelen te vergroten.¹⁵ Discussies over transitie in de landbouw, het realiseren van de Sustainable Development Goals, stedelijke en industriële ontwikkelingen, droogteplannen en beleid ten aanzien van een gezonde leefstijl, zouden moeten worden gevoed met informatie over wat beleidsontwikkelingen betekenen voor de waterkwaliteit, mogelijke knelpunten, kansen en het belang daarvan voor de verschillende gebruiksfuncties. Niet alleen om achteruitgang te voorkomen, maar juist ook om te kijken waarop deze ontwikkelingen elkaar kunnen versterken en zo meerwaarde te creëren.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat de aanwezigheid van bestuurlijke structuren en wettelijke kaders vaak wordt aangevoerd als reden om dingen te doen zoals ze worden gedaan. Een governance benadering bevat echter veel meer elementen waar aandacht aan moet worden gegeven. De OECD evaluatie van het Nederlandse waterbeheer¹⁸ heeft laten zien dat het voor het maken van een stap voorwaarts juist gaat om die andere aspecten van een governance benadering, zoals het gebruik van incentives om kwaliteitsproblemen aan te pakken, het ontwikkelen van een samenhangend omgevingsbeleid, ruimte bieden voor regionale initiatieven, continuïteit en transparantie over financiële middelen.

Ook voor de governance benadering zelf geldt dat die zou moeten worden gemonitord om vast te kunnen stellen of deze voldoende effectief is, of dat er lacunes of

hindernissen zijn die moeten worden aangepakt. Dit kan bijvoorbeeld met *ex ante* en *ex post* evaluaties.

Doorkijk naar de langere termijn

Het realiseren van de KRW-doelen zal ook in de komende jaren een uitdaging vormen voor de partijen die direct en indirect bij het waterbeheer in Nederland betrokken zijn. Een governance benadering kan hier een positieve bijdrage aan leveren, mits er rekening wordt gehouden met de hiervoor beschreven randvoorwaarden, zoals de verankering in gerelateerde beleidsdossiers, rekening houden met de kenmerken en dynamiek van het watersysteem bij de inrichting van governance benaderingen en een betere voeding van het maatschappelijk debat wanneer er beleidskeuzes moeten worden gemaakt. Maar wat is de houdbaarheid van een nu gehanteerde governance benadering op de wat langere termijn?

Ontwikkelingen zoals klimaatverandering, maar ook economische ontwikkelingen, veranderingen in de landbouw, bevolkingsgroei, vergrijzing en verstedelijking zijn direct of indirect van invloed op de waterkwaliteit. Deze ontwikkelingen zijn sterk dynamisch en toekomstige projecties laten vaak een grote bandbreedte zien in de mogelijke tendensen en de effecten, zie bijvoorbeeld de ontwikkeling in de scenario's voor Welvaart en Leefomgeving (WLO scenario's) die zijn opgesteld door het PBL en het CPB in 2006 en 2015.¹⁹ Naast het beperken van de risico's, kan het inspelen op deze ontwikkelingen ook mogelijkheden scheppen voor het waterkwaliteitsbeheer, bijvoorbeeld om bepaalde investeringen te kunnen doen. Voorbeelden hiervan zijn maatregelen in het kader van klimaatadaptatie en verduurzaming van de landbouw.

Bij deze bredere maatschappelijke ontwikkelingen spelen ook andere actoren en kaders een rol. Dit betekent dus dat het realiseren van waterkwaliteitsverbetering om een enerzijds bredere maar tegelijkertijd ook om een meer toegesneden aanpak vraagt dan tot nu toe gebruikelijk. Toegesneden in de zin dat kenmerken van het watersysteem en de factoren die bijdragen aan de waterkwaliteit en mogelijke maatregelen en

hun verwachte effect essentieel zijn en blijven om vast te kunnen stellen wat voor verbetering er mogelijk is en hoever we zijn met het doelbereik. De vragen, wie daar voor moet zorgen, welke andere belangen er zijn, wat het kost en de vraag of 'we' het waard vinden moeten echter worden beantwoord in de bredere maatschappelijke context.

De randvoorwaarden die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, blijven ook van belang voor toekomstige governance benaderingen in het waterbeheer. Governance benaderingen zijn geen statische processen omdat context, rollen, waarden, instrumenten en middelen kunnen veranderen in de tijd. Het vermogen van een governance benadering om in te kunnen spelen op maatschappelijke, beleidsmatige en milieutechnische ontwikkelingen (de zogenoemde adaptieve capaciteit) bepaalt dus in belangrijke mate in hoeverre deze toekomstbestendig is.²⁰

GOVERNANCE PERSPECTIVES FOR MORE EFFECTIVE WATER QUALITY MANAGEMENT

The attainment of the objectives of the EU Water Framework Directive will remain a challenge for those directly or indirectly involved in water management in the Netherlands in the next years. A targeted governance approach could support this pursuit, but what conditions are necessary for it?

At a European level, a development has been initiated to improve on water quality management by strengthening cooperation between authorities and stakeholders from different sectors, and offering discretion for local and regional approaches. Is this an approach that could offer added value to anticipate on future developments that may affect water quality, like climate change, transitions in agriculture and urbanization? This article describes the governance conditions necessary to improve water quality management, now and in the future. Based on scientific literature and empirical research, the study analyses how governance approaches contribute to water quality improvement. This article builds on the synthesis from the PhD thesis *Towards more effective water quality governance*,²¹ that Susanne Wuijts successfully defended on October, 28th 2020 at Utrecht University.

Referenties

- 1 Wuijts, S. (2020). Towards more effective water quality governance; Improving the alignment of social-economic, legal and ecological perspectives to achieve water quality ambitions in practice. Proefschrift. Universiteit Utrecht. ISBN/EAN: 978-94-6380-895-8.
- 2 UN (2015a). UN Sustainable Development Goals (SDGs). <https://sustainabledevelopment.un.org/>
- 3 Grizzetti, B., Pistocchi, A., Liqueste, C., Udias, A., Bouraoui, F., & W. van de Bund (2017). Human pressures and ecological status of European rivers. <https://www.nature.com/articles/s41598-017-00324-3>
- 4 Gaalen, F. van, Osté, L., & E. van Boekel (2020). Nationale analyse waterkwaliteit; Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit. PBL-rapport 4002.
- 5 IenM (2016). Wetgevingsoverleg Water 14 november 2016 Waterkwaliteit en Zoetwater. IENM/BSK-2016/235511.
- 6 EC (2013). A Water Blueprint for Europe. ISBN 978-92-79-3054306.
- 7 EC (2019). Fitness Check Evaluation of the Water Framework Directive and the Floods Directive; Final evaluation report.
- 8 Lange, P., Driessen, P., Sauer, A., Bornemann, B., & P. Burger (2013). Governing towards sustainability: conceptualizing modes of governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(3), 25.
- 9 Voulvoulis, N., Arpon, K., & T. Giakoumis (2017). The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, 575.
- 10 Van Rijswijk, H., Edelenbos, J., Hellegers, P., Kok, M., & S. Kuks (2014). Ten building blocks for sustainable water governance: an integrated method to assess the governance of water. *Water International*, 39(5).
- 11 WHO. (2009). Water safety plan manual (WSP manual); Step-by-step risk management for drinking water suppliers.
- 12 Stowa (2018). Ecologische Sleutel Factoren Ecologische sleutelfactoren voor stilstaande en stromende wateren. Informatiebladen. 2018-24
- 13 Wuijts, S., Driessen, P., & H. van Rijswijk (2017). Governance conditions for improving quality drinking water resources: the need for enhancing connectivity. *Water Resources Management*.
- 14 Wuijts, S., Beekman, J., Suykens, C., van der Wal, B., Driessen, P.P.J., & H. van Rijswijk (2019) KRW-Ambities: Kan de rivier het ook zelf? Over het toekennen van rechten aan de rivier om KRW-doelen te behalen. *Water Governance* 01/2019.
- 15 Wuijts, S., Friederichs, L., Hin, J.A., Schets, F.M., Van Rijswijk, H.F.M.W. & P.P.J. Driessen (2020). Governance Conditions to Overcome the Challenges of Realising Safe Urban Bathing Water Sites. *International Journal of Water Resources Development*.
- 16 <https://agrarischwaterbeheer.nl/>
- 17 <https://www.platformparticipatie.nl/nationaalwaterprogramma/nationaalwaterprogramma/default.aspx>
- 18 OECD (2014). Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future? OECD Publishing.
- 19 <https://www.wlo2015.nl> (WLO-scenario's 2015) en <https://www.welvaartenleefomgeving.nl/inleiding.html> (WLO-scenario's 2006).
- 20 Een uitgebreidere versie van dit artikel maakt deel uit van het door Waternetwerk uit te brengen jubileumboek 'Over waterkwaliteit gesproken... Verleden, heden en toekomst' (verwacht mei 2021).
- 21 Wuijts, S. (2020). Towards more effective water quality governance; Improving the alignment of social-economic, legal and ecological perspectives to achieve water quality ambitions in practice. Proefschrift. Universiteit Utrecht. ISBN/EAN: 978-94-6380-895-8.

CASE STUDY

TOEZICHT IN DE 21^E EEUW

Jeroen Waanders*

■ De wereld om ons heen is vol met mogelijkheden om ons werk anders uit te kunnen voeren, de grote vraag is alleen: “wat maakt dat je bereid bent de eerste stap hierin te zetten?” Voor Waterschap Drents Overijsselse Delta was dat een fusie, Na de fusie van de waterschappen Reest en Wieden en Groot Salland naar waterschap Drents Overijsselse Delta in 2016, volgde de periode daarna het proces van beleidsharmonisatie.

In 2018 werd besloten om het toezicht op het uitvoeren van maaionderhoud aan watergangen en sloten weer voor het gehele werkgebied van WDO Delta van toepassing te verklaren. Dit onderhoud wordt niet uitgevoerd door het waterschap maar door de eigenaren langs de watergang. De extra uitdaging hierbij was dat er twee keer zoveel gedaan moest worden met hetzelfde aantal mensen. Een uitdagend doel: de urgentie om anders naar het proces van toezicht en handhaving te kijken was geboren.

In een gezamenlijke zoektocht naar ondersteuning door technologie, kwamen we al vrij snel uit op het gebruik van satellietdata en kunstmatige intelligentie. Je leest er van alles over, de potentie lijkt enorm, maar is het ook bruikbaar in de dagelijkse operatie van een waterschap? Wat betekent dit voor de huidige manier van werken?

Uiteraard is het ook best spannend om te investeren in een technologische ontwikkeling waarbij niet zeker is of die dan ook daadwerkelijk dat gaat opleveren wat je er van verwacht. Gelukkig werd de potentie van het gebruik van satellietbeelden en kunstmatige intelligentie de beoogde oplossing gezien en werden de middelen om een eerst proef te doen beschikbaar gesteld door de directie. ... De eerste proef met satellietbeelden en kunstmatige intelligentie vond plaats in 2018 en werd parallel uitgevoerd aan de reguliere najaarschouw. Met ondersteuning van marktpartijen op het gebied van remote sensing, satellietdata en kunstmatige intelligentie, werd een testgebied geselecteerd, de satellietfoto's besteld (toch leuk dat je een satelliet op bestelling specifieke foto's kan laten maken!), en gingen we het veld in om referentie in de vorm van foto's met

nauwkeurige plaatsbepaling trainingsdata te verzamelen voor het machine learning algoritme.

De combinatie van schouwwatergangen, de in de legger vastgestelde onderhoudsplicht en de percelen aan schouwwatergangen vormen de basis van de nieuwe werkwijze. Op basis van de ligging van de schouwwatergangen kan het machine learning algoritme de watergangen die het moet beoordelen vinden in de satellietbeelden. Met geavanceerde bewerkingen, een aantal vergelijkingen in de verschillende kleurspectra, classificeert het algoritme op pixelniveau de watergang op schoon of “verdacht”. Deze beoordeling wordt via de vastgestelde onderhoudsplicht gekoppeld aan het betreffende perceel en eigenaar.

De categorie ‘goed’ accepteren wij inmiddels zonder aanvullende controle, de categorie ‘verdacht’ krijgt, voordat er ook maar een brief verzonden wordt, extra aandacht. Met de zogenaamde “beeldschermshow” lopen de toezichthouders op een computer en met een ondersteunende applicatie de verdachte situaties nog een keer na. Echte fouten worden hiermee uit de aanschrijvingen gehaald, ook techniek is niet feilloos, het gebeurt zo nu en dan dat de satellietfoto qua ligging niet exact overeenkomt met onze registraties. Als het grasland of de oever beoordeeld wordt in plaats van het water resulteert dit in een (onterechte) classificatie “verdacht”.

En dan is het moment dat er daadwerkelijk brieven verstuurd kunnen worden. Omdat de satellietbeelden in een tijdsframe van 6 weken ingewonnen worden en je hoopt op een foto zo kort mogelijk voor het aanschrijven, bestaat de kans dat mensen inmiddels al wel het onderhoud aan de

* Jeroen Waanders is adviseur innovatie bij Waterschap Drents-Overijsselse Delta.

watgang uitgevoerd hebben. Dit vraagt om een andere toon in de brief. De wens van de organisatie is ook om meer een adviserende rol te hebben in plaats van meteen de handhavende toon aan te slaan.

De eerste resultaten van de proef waren meteen al veelbelovend. Het ontwikkelde algoritme kon met meer dan 95% nauwkeurigheid de schone watergangen herkennen op basis van satellietbeeld en het enthousiasme binnen de groep toezichthouders nam daarmee ook toe. We kwamen daarnaast al snel tot de conclusie dat het vinden van de “verdachte” situaties op deze manier niet ging werken. Er waren veel te veel variabelen die tot de classificatie “verdacht” leidden. Het omgekeerde is gelukkig ook waar. De situatie “goed” geeft een eenduidig beeld en komt veel voor in het gebied. Als we de goedgekeurde watergangen uit kunnen sluiten, kunnen we daardoor alle aandacht geven aan de “verdachte” situaties. Een werkwijze, gebaseerd op satellietfoto’s in combinatie met kunstmatige intelligentie, die WDO tot op de dag van vandaag nog steeds toepast op het schouwproces.

Het succes van deze proef bleef niet onopgemerkt, zowel bestuurlijk en in de media werden de resultaten uitgelicht en kwam al snel de wens vanuit de organisatie om deze proef op te schalen naar het gehele werkgebied. We hadden er voor kunnen kiezen om nog een pilot te gaan doen op een groter gebied, maar vanuit het bestuur en het management was er voldoende vertrouwen om een stap over te slaan: we gingen meteen door naar de implementatie van deze technologie in ons dagelijks werk.

Dan komt de volgende stap: Hoe implementeer je een nieuwe techniek in het bedrijfsproces, is het huidige bedrijfsproces wel geschikt voor deze nieuwe bron van informatie? Simpel gezegd zijn we volledig opnieuw begonnen. We hebben een compleet nieuwe werkwijze opgesteld, gebaseerd op de nieuwe mogelijkheden en geconstateerde problemen in het bestaande proces.

De cruciale factor hierin was de benodigde data en de kwaliteit hiervan. Waar in het oude proces waarneming in het veld pas later in het proces gekoppeld werden aan informatie over percelen en eigenaren is waarneming nu het vertrekpunt waaraan steeds meer informatie wordt toegevoegd. Een van de vervelendste problemen was dat wij soms ook reeds overleden personen een handhavingsbrief stuurden. Inmiddels weten we dat de extra inspanning om de juiste eigendomsinformatie te verkrijgen aan het begin verderop in het proces zichzelf ruimschoots terug betaalt. De fouten in de aanschrijving van personen zijn zeer beperkt en leveren dus ook veel minder klachten op.

De eerste brief is dus een advies tot het uitvoeren van onderhoud aan de watgang, waarin wij ook aangeven hoe wij tot de constatering van de “verdachte” situatie zijn gekomen en dat het onderhoud mogelijk al uitgevoerd is. Er is ook een specifieke website opgesteld voor deze fase in het schouw-

proces. Mensen kunnen hierop hun perceel terugvinden, in het geval van reeds uitgevoerd onderhoud bewijsmateriaal in de vorm van een foto met datum en locatie opsturen, maar ook contact leggen met de toezichthouders om hun situatie te bespreken en eventuele afspraken te maken.

Na deze fase is het aantal percelen, waar daadwerkelijk fysiek toezicht noodzakelijk is, gereduceerd met 94% versus de oude werkwijze waarbij alle percelen bezocht werden en tegen een inspanning die circa 75% lager is dan de oude werkwijze en nu vooral achter een computer plaats vindt. We leveren een beter resultaat tegen niet alleen minder uren, maar ook het gereden aantal kilometers en daar mee bijvoorbeeld ook de CO₂ uitstoot is significant lager.

Dan de resterende 6% van de percelen waar wel fysiek toezicht nodig is. Omdat de locaties van de verdachte situaties bekend zijn, kunnen toezichthouders gericht op bezoek. Waar de toezichthouder in het oude proces met een streep op de digitale kaart het begin van het proces vormde, heeft hij nu de reeds beschikbare informatie bij zich met betrekking tot de verdachte situatie. De toezichthouder verkrijgt in de nieuwe situatie de reeds beschikbare informatie door de classificatie van het algoritme goed- of af te keuren en maakt ter ondersteuning een foto van de situatie. Dit oordeel en de foto dient twee doelen, enerzijds als bewijsmateriaal in het gesprek met de betreffende eigenaar, anderzijds is deze foto met oordeel input, trainingsdata, voor het algoritme zodat deze ook steeds beter wordt in het herkennen van de verdachte situaties. Na deze controle is er nog slechts 1 % van de percelen over waar aanvullend handelen noodzakelijk is.

De laatste 1% daar zit de crux. Die gaan we niet oplossen met technologische hoogstandjes, dit is het deel waar wij als mens de meeste waarde toevoegen: het gesprek met de eigenaar, het achterhalen van de onderliggende reden, het in overleg komen tot een acceptabele oplossing voor beide partijen. Hoe mooi is het als je als waterschap alle beschikbare tijd kan gaan besteden aan datgene waar we als mens het beste in zijn: Er zijn voor de mensen in de omgeving, met alle aandacht voor de maatschappelijke thema’s en uitdagingen die er op ons afkomen zoals klimaatverandering, demografische ontwikkelingen en veranderende wetgeving die een steeds zwaardere druk uitoefenen op de taken van de watersector.

Met dit project hebben we laten zien dat innovatie en nieuwe technologie ons zeker kunnen helpen bij het uitvoeren van onze taken, de mogelijkheden zijn nagenoeg onbeperkt, waarom zouden we dit niet omarmen?

Het moment is NU om naar onszelf te kijken, de urgentie om te veranderen te erkennen en met een beetje lef en vertrouwen de stappen te zetten naar de toekomst waarbij de watersector relevant en van toegevoegde waarde blijft voor de maatschappij. ■

SPRAAKWATER

DE WATERSCHAPPEN

VERDER DEMOCRATISEREN

KLIMAATADAPTATIE BIEDT UITDAGINGEN

VOOR DE WATERSCHAPPEN

Laura Bromet*

■ De druk op de waterschappen is de afgelopen decennia flink toegenomen. Enerzijds moeten zij wegens klimaatverandering rekening houden met een grilliger patroon in de watertoevoer. Met name periodes van extreme droogte brengen veel problemen met zich die van invloed zijn op onze natuur, de scheepvaart, de landbouw en onze waterkwaliteit. Anderzijds zien we dat de uitstroom van mest en bestrijdingsmiddelen en de stort van chemische stoffen en medicijnresten de waterkwaliteit in Nederland verder onder druk zet. De vervuiling van ons oppervlaktewater heeft er toe geleid dat er de afgelopen jaren twintig waterwinputten in Oost- en Zuid-Nederland gesloten zijn, en dat er bij 89 waterwinputten tussen 2000 en 2015 hogere doses meststoffen zijn gemeten dan wettelijk is toegestaan.

Deze uitdagingen hebben de kosten van het waterbeheer en onze drinkwatervoorziening aanzienlijk verhoogd, en de verwachting is dat deze kosten de komende jaren verder zullen stijgen.

De toegenomen druk op onze waterkwaliteit en het milieu compliceert de werkzaamheden van de waterschappen omdat meer belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Hierbij komt het regelmatig voor dat deze belangen lijnrecht tegenover elkaar staan. Reguleer je het waterpeil bijvoorbeeld laag ten gunste van de landbouw, of juist hoog ten gunste van de natuur en biodiversiteit? En hoe snel pleit je voor een beregeningsverbod in tijden van droogte? Dit zijn politiek beladen vragen waarbij de belangen van de Nederlandse burgers op een eerlijke, democratische wijze vertegenwoordigd moeten zijn. Daarnaast zijn de nieuwe verantwoordelijkheden rondom klimaatadaptatie van algemeen belang, wat vraagt om een zo democratisch mogelijke bestuurslaag om dit algemeen belang te behartigen.

Van een 'belang-betaling-zeggenschap' beleid naar een 'één persoon, één stem' principe

De waterschappen zijn echter binnen de huidige Waterschapswet niet op een volledig democratische

wijze ingericht zoals we die wel bij andere bestuurslagen kennen. De agrarische sector, het bedrijfsleven, en bos- en natuurorganisaties zijn via de geborgde zetels namelijk bij voorbaat verzekerd van zeggenschap binnen het algemeen en dagelijks bestuur van de waterschappen. Het behoud van deze geborgde zetels werd in 1992 onder andere gelegitimeerd door het financiële aandeel dat de agrarische sector en het bedrijfsleven toentertijd betaalden. Ook zouden de sectoren een bovengemiddeld belang hebben bij goed waterbeheer. De legitimiteit van de geborgde zetels berust daarom op het 'belang-betaling-zeggenschap'-beginsel.

Wegens de toegenomen complexiteit van ons waterbeheer is het niet meer vanzelfsprekend dat de belangen van de agrarische sector en het bedrijfsleven de boventoon voeren.

De omstandigheden zijn sinds 1992 echter aanzienlijk veranderd en vragen om een herziening van het behoud van de geborgde zetels. Wegens de toegenomen complexiteit van ons waterbeheer is het niet meer vanzelfsprekend dat de belangen van de agrarische sector en het bedrijfsleven de boventoon voeren. Waterbeheer is van cruciaal belang geworden

* Laura Bromet is Tweede Kamerlid voor GroenLinks en woordvoerder LNV, Water, Mijnbouw, Wonen, Defensie.

voor klimaatadaptatie, voor het tegengaan van biodiversiteitsverlies en voor de watertoevoer in tijden van droogte. Daarnaast krijgen de waterschappen met de komst van de Omgevingswet meer regelgevende bevoegdheden en beleidsruimte om deze taken in de praktijk uit te voeren. Door de beoogde decentralisatie vervaagt daarbij de grens tussen de taken die worden uitgevoerd door de algemene democratie (de gemeenteraad, Provinciale Staten en de Eerste en Tweede Kamer) en de taken die vallen onder de functionele democratie (zoals de waterschappen) omdat provincies, gemeentes, waterschappen en maatschappelijke organisaties in toenemende mate dienen samen te werken om de toekomstige inrichting van ons land verder te bepalen. Waterbeheer maakt daarom in toenemende mate onderdeel uit van het ruimtelijk ordeningsbeleid en is daarmee één van de ordenende principes van de inrichting van ons land.

Waterbeheer maakt in toenemende mate onderdeel uit van het ruimtelijk ordeningsbeleid en is daarmee één van de ordenende principes van de inrichting van ons land.

In onze vertegenwoordigende democratie, waarin kiezers via de door hen gekozen vertegenwoordigers invloed dienen te hebben op regels die hen raken, vraagt de uitbreiding van regelgevende bevoegdheden van de waterschappen om een volledige democratisering van het bestuur om kiezers meer invloed te geven over de totstandkoming van regelgeving die hen beïnvloedt. Het waterschapsbestuur zou om deze redenen uitgevoerd moeten worden door een bestuurslaag die niet langer op het 'betaling-belang-zeggenschap'-beginsel berust, maar op het 'één persoon, één stem' principe is gebaseerd. De realisatie dat waterbeheer van toenemend algemeen belang is, lijkt daarnaast al te zijn doorvertaald in de relatieve financieringslast van de belangengroepen. De relatieve financieringslast van de agrarische sector en het bedrijfsleven neemt namelijk aanzienlijk af ten opzichte van burgers en huiseigenaren.

Het gemiddelde belastingaandeel dat via de ingezetenenheffing door burgers wordt betaald is tussen

Tussen 2009 en 2018 is de opbrengst van de watersysteemheffing met € 500 miljoen gestegen, waarvan 80% voor de rekening van huishoudens is gekomen.

– Vereniging Eigen Huis

1995 en 2019 gestegen van 26% naar 41.2%. Daarnaast blijkt uit onderzoek van Vereniging Eigen Huis dat tussen 2009 en 2018 de opbrengst van de watersysteemheffing met € 500 miljoen is gestegen, waarvan 80% voor de rekening van huishoudens is gekomen. Dit brengt de legitimiteit van het 'belang-betaling-zeggenschap'-beginsel verder in het geding omdat de verhoudingen tussen het betalingsaandeel van de belangengroepen in toenemende mate zal afwijken van de zeggenschap die zij binnen het waterschapsbestuur hebben indien de geborgde zetels behouden blijven. De dalende financieringslast van de belangengroepen vormt daarom een bijkomende ontwikkeling die om een aanpassing van de huidige bestuurslaag vraagt.

Voorstel wetswijziging: schrappen geborgde zetels

GroenLinks komt daarom met een wetswijziging die regelt dat de geborgde zetels uit het waterschapsbestuur worden geschrapt. De wetswijziging is bedoeld om het waterschap volledig te democratiseren zodat de gevestigde belangen van de agrarische sector en het bedrijfsleven op een eerlijke wijze tegen nieuw ontstane belangen rondom waterbeheer worden afgewogen. Deze wetswijziging zorgt er daarmee voor dat het bestuur van de waterschappen meebeweegt met de maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op waterbeheer. Daarnaast regelt deze wetswijziging dat het toenemend algemeen belang en de toegenomen relatieve financieringslast van huishoudens ook worden vertaald naar een democratische bestuurslaag die deze ontwikkelingen in acht neemt.

SPRAAKWATER IS AANPAK RAINPROOF AMSTERDAM WEL ZO SUCCESVOL?

Fike van der Burght*

■ **Reactie:** met interesse las ik het artikel over ‘Grensobjecten voor succesvolle klimaatadaptatie’ in nummer 03/2020 van *Watergovernance* tijdschrift. De auteurs stellen dat Amsterdam en Rotterdam met de programma’s Amsterdam Rainproof en Water Sensitive Rotterdam een succesvolle aanpak hebben gevonden voor de stedelijke klimaatadaptatie. Is Amsterdam Rainproof werkelijk zo succesvol?

Dat hangt er vanaf hoe je succes definieert. Is succes het kweken van een groter klimaatbewustzijn onder burgers? Is succes de toename van mitigerende maatregelen door publieke en private partijen om de effecten van klimaatverandering te beperken? Of is succes de feitelijke reductie van de effecten van klimaatverandering?

Gezien de urgentie van de klimaatopgave zou het vooral moeten gaan om de bijdrage aan de klimaatadaptatie van Amsterdam. Is de stad beter voorbereid op extremere buien, droogte en langere perioden van hitte door de inspanningen van het programma Rainproof?

Onder het motto ‘Elke druppel telt’ richt Rainproof zich op publieke en private doelgroepen met een heel repertoire aan acties zoals het stimuleren van groene daken, de aanleg van wadi’s, regels voor adaptieve nieuwbouw en de actie om tegels weg te halen. Wat is het effect van deze acties op de klimaatadaptatie van de stad? Achtereenvolgens ga ik in op structurele richtlijnen in de woningbouw, de publiek/private samenwerking in een stedelijk netwerk en op de reikwijdte van de tegelactie.

Nieuwbouw versus bestaande bouw

Mede dankzij de inspanningen van Rainproof stelt het Amsterdamse gemeentebestuur stringente eisen m.b.t. klimaatadaptatie bij *nieuwbouwprojecten*. Maar wat is de bijdrage hiervan aan het klimaatadaptiever maken van de gehele stad? Per 1 januari 2020 telde Amsterdam 447.210 woningen. De afgelopen zeven jaar is jaarlijks

gestart met de bouw van ruim 5.000 woningen. Op het totale aantal woningen in Amsterdam is dat jaarlijks om en nabij de 1%. Tegelijkertijd versteent de bestaande stad op grote schaal door vele verbouwingen. Vooral binnen de ring van Amsterdam was en is een hausse aan omgevingsvergunningsaanvragen gaande. Uitbouwen aan de achtergevel, aanleg van tuinhuizen in binnentuinen, toevoegen van woonlagen door diepe kelderbakken, optoppen van bestaande panden en vervangen van daken door dakterrassen met opbouwen. De effecten van deze bebouwing op en in de grond zijn groot: verlies aan capillair vermogen van de bodem, natte tuinen, overlopende riolen, funderingsproblemen en hittestress door bomenkap, nog los van schade en overlast voor omwonenden. Veel tuinen staan na een fikse regenbui onder water omdat de tuin van de burens door een uitbouw is verkleind en de kelder van de achterburens een barrière vormt voor het grondwater.

Waternet rapporteerde in maart 2019 aan het Amsterdamse gemeentebestuur over de gevolgen van onderkeldering. *“De resultaten (van het onderzoek) geven aan dat de cumulatieve effecten van kelderbouw in de stad (op middellange tot lange termijn) tot ernstige water- en grondwateroverlast situaties kunnen leiden”*.

Zou het Rainproofprogramma niet veel succesvoller kunnen zijn als de focus wordt verbreed naar de bestaande woningvoorraad? Uitnodigingen van bewonersgroepen die ageren tegen de verstening van binnentuinen en de onderkeldering van panden (zie www.stopdebouwwoede.nl) heeft Rainproof vaak niet beantwoord. Dat staat in

* Fike van der Burght is betrokken bewoonster van Amsterdam en zelfstandig programma- en verandermanager.

contrast met de conclusie uit het bovengenoemde artikel in Watergovernance waarin het succes vermeld wordt van de verbinding tussen Rainproof en stedelijke netwerken. In mijn ervaring als actieve inwoner van Amsterdam heeft Rainproof veel kansen op samenwerking met bewonersgroepen in tal van 19^e eeuwse buurten laten liggen.

Juridische twist tussen publiek/privaat recht

Amsterdam versteent in plaats van vergroent, dit ondanks de inspanningen van het programma Rainproof. De echte uitdaging van de ruimtelijke adaptatie ligt in de bestaande stad. In de meeste steden is meer dan 50% van de stad private ruimte van bewoners, eigenaren en bedrijven. De auteurs melden terecht dat een stad alleen klimaatadaptief kan worden als publieke én private ruimte wordt benut. En daar wringt de schoen.

Gaat je buurman onderkelderen en loopt je tuin onder water, fluctueert het grondwater, staan je funderingen droog of je kruipruimte en kelder onder water, dan heb je volgens de gemeente Amsterdam pech. Dat is privaatrechtelijke *business* en je zoekt het maar uit met je buurman. Heb je last van een laag grondwatervniveau of juist te hoog? Of zit je met een polderriool, is de afstand tot 'openbaar water' te ver weg? Pech, regel het zelf, zegt het Waterschap AGV of Waternet. De door de auteurs zo gewenste institutionele verandering in het stedelijk waterbeheer, herken ik niet terug in het programma van Rainproof en de gemeente Amsterdam. Integendeel: ontwikkelaars worden gefaciliteerd. De zogenaamde 'grondwaterneutrale' kelderbouw ontwikkelde de gemeente alleen met ontwikkelaars en aannemers; andere belanghebbenden hadden het nakijken.

Tegel-service

Eind januari 2021 juichte de gemeente Amsterdam dat zij in 2020 maar liefst 33.932 tegels had opgehaald die Amsterdammers uit hun tuin hebben verwijderd. Trots meldt de wethouder dat daarmee ongeveer een halve hectare groen is toegevoegd aan de tuinen in de stad. In absolute termen was de actie echter helemaal niet zo productief. Een vergelijking: parallel aan de actie heeft de gemeente toegestaan of lijdelijk toegezien, dat honderden uitbouwen in achtertuinen zijn gebouwd. Een snelle rekensom uitgaande van een gemiddelde uitbouw van 20 vierkante meter, leert dat zo hectares groene binnentuinen versteend zijn. Daar kan geen tegelservice tegenop.

Concluderend

Hoe succesvol is Rainproof in een effectieve aanpak om de stad voor te bereiden op extreme buien, droogte en hittestress? De auteurs van het besproken artikel concluderen dat Amsterdam Rainproof een 'positief discours heeft ontwikkeld waarin water- en klimaatproblematiek als kans wordt gepresenteerd om de stad mooier te maken'. Zeker, Rainproof heeft een eerste stap gezet in de agendering van klimaatadaptatie en water. Maar de auteurs juichen te hard en te vroeg als het gaat om het bereiken van tastbare resultaten die een proportionele bijdrage leveren aan klimaatadaptatie. Dat gaat te langzaam en is eigenlijk te krachteloos in het licht van het verstenen van de binnentuinen. De inspanningen van het programma kunnen m.i. veel productiever gemaakt worden.

- Door vanuit het principe *elke druppel telt te kiezen* voor maatregelen in de bestaande stad die de huidige groene en onverharde binnentuinen behouden. Zo kan het regenwater in de grond wegzakken en kan hittestress door het verdwijnen van groen en het kappen van bomen, worden beperkt.
- Door vernieuwend te zoeken vanuit een algemeen belang dat over generaties strekt, naar mogelijkheden om als overheid te interveniëren in de private ruimte. Er kan meer dan je denkt. Zie de aanscherping van de uitwerking van de Omgevingswet om gemeenten extra bevoegdheid te geven via het herziene Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) om vanaf 2022, ondernemers te verplichten hun daken vol zonnepanelen te leggen. Dan is een verplichting om de particuliere waterhuishouding te verbeteren en rainproof te maken, ook haalbaar.
- En tot slot door vernieuwend samen te werken met bewonersgroepen die pleiten voor behoud van groene en onverharde binnenterreinen. Daar is alle aanleiding toe, gelet op de implementatie van de Omgevingswet per 1 januari 2022. Een van de doelen van de Omgevingswet is *om meer ruimte te bieden voor initiatiefnemers*. Dat baart zorgen. In de stad zijn het vooral ontwikkelaars en aannemers die het initiatief nemen tot verbouwing van een pand. Voor hen levert elke extra vierkante meter dik geld op. De intenties in de Rainproof en Water Sensitive programma's leveren een dure plicht op om daarvan niet weg te kijken.

REFLECTIE OP HET SUCCES VAN STEDELIJKE KLIMAATADAPTATIE

*Jitske van Popering-Verkerk, Jannes Willems, Lucy van Eck, Daniël Goedbloed, John Jacobs**

■ **Reactie:** Wanneer is een aanpak voor stedelijke klimaatadaptatie succesvol? En is specifiek de aanpak van Amsterdam Rainproof succesvol te noemen? Twee cruciale vragen die Fike van der Burght in haar reactie op ons artikel agendeert. Wij willen kort reflecteren op deze vragen, waarbij de voorbeelden uit Amsterdam behulpzaam zijn om de kwetsbaarheden in de Nederlandse aanpak van stedelijke klimaatadaptatie te benoemen.

Succes in het perspectief van resultaten en doorwerking

Voordat we ingaan op succesvolle stedelijke klimaatadaptatie, willen we een korte opmerking plaatsen bij ons onderzoek. In ons onderzoek hebben we Amsterdam Rainproof en Water Sensitive Rotterdam vergeleken. Beiden zijn in eerder onderzoek getypeerd als voorlopers en ‘succesvol’¹. We hebben dus niet hun succes onderzocht, maar zijn tijdens het onderzoek wel een aantal patronen op het spoor gekomen die iets leren over het succes.

In beide steden zien we wel degelijk een resultaat. Er is een inhoudelijke visie neergelegd die langzaam het nieuwe normaal aan het worden is. Er is een positieve beweging rond stedelijke klimaatadaptatie ontstaan en, in het geval van Amsterdam, zijn regels en procedures op een aantal vlakken aangepast. Zo zijn er in het gemeentelijk rioleringsplan normen met betrekking tot extreme neerslag opgenomen voor alle ingrepen in de openbare ruimte. Fike van der Burght plaatst dit resultaat terecht in een breder stedelijk perspectief en schetst daarbij zorgelijke ontwikkelingen, zoals verstening door uitbouwen aan woningen en waterproblemen door onderkeldering. Is daarmee het resultaat van Amsterdam Rainproof tenietgedaan? En de aanpak niet succesvol?

Wij herkennen dat de grensobjecten Amsterdam Rainproof en Water Sensitive Rotterdam het risico lopen dat het vooral leuk en inspirerend is, maar daarmee ook vrijblijvend. Of, zoals we dat in het artikel beschreven: *“bewijzen Amsterdam Rainproof en Water Sensitive Rotterdam vooral een lippendienst aan hippe beleidstermen, of zien we een wezenlijke verandering in kernactiviteiten?”*. Deze wezenlijke verandering is er wel als het gaat om meer aandacht voor stedelijk waterbeheer ingepast in de dynamiek van de stad, als aanvulling op het ‘traditionele’ waterbeheer waarbij de waterbeheerder knelpunten identificeert en zelf voor de oplossing zorgt. We zien minder wezenlijk verandering in instrumentarium en werkwijzen. We zijn dus kritisch op de doorwerking, maar zien ook dat er aandacht is voor stedelijke klimaatadaptatie die 10 jaar geleden nog ondenkbaar was. Een verandering van instrumentarium en werkwijzen is een volgende grote stap voorwaarts naar een klimaatadaptieve stad.

Blik vooruit – klimaatadaptatie in een steeds drukker wordende stad

Dit resultaat van Amsterdam Rainproof en Water Sensitive Rotterdam past bij de huidige stand van

* **Jitske van Popering-Verkerk**, GovernEUR | Erasmus Universiteit Rotterdam; **Jannes Willems**, Universiteit van Amsterdam; **Lucy van Eck**, Erasmus Universiteit Rotterdam; **Daniël Goedbloed**, Waternet; **John Jacobs**, gemeente Rotterdam. In reactie op ‘Als elke druppel telt, is aanpak Rainproof dan succesvol?’

stedelijke klimaatadaptatie in Nederland. Er is vooral ingezet op stimuleren en bewustwording, en de stap naar borging en doorwerking wordt nog nauwelijks gezet². Dit maakt de Nederlandse aanpak van stedelijke klimaatadaptatie kwetsbaar.

De komende jaren komen er enorme ruimtelijke ontwikkelingen af op de Nederlandse steden. Denk daarbij aan de enorme woningbouwopgave, maar ook aan de ruimtelijke impact van de energietransitie en de talloze bestaande wijken die aan herinrichting toe zijn. Klimaatadaptatie moet in dat speelveld 'overeind' blijven en daarom sluiten we ook aan bij de zorgen die Fike van der Burght benoemd. We zien twee cruciale wegen om stedelijke klimaatadaptatie ook de komende jaren vorm te geven: (1) Zie klimaatadaptatie niet als doel op zich, maar verbindt het als één van de 'puzzelstukjes' in integrale gebieds- en wijkontwikkeling; en (2) zet vanuit het inspirerende gedachtegoed ('elke druppel telt') de stap naar borging in beleid, wet- en regelgeving, en procedures. Alleen dan kan stedelijke klimaatadaptatie succesvol worden in de steeds drukker wordende stad.

Referenties

- 1 Zie o.a. Dai, L., R. Wörner and H.F. van Rijswick (2018) Rainproof cities in the Netherlands: Approaches in Dutch water governance to climate-adaptive urban planning, *International Journal of Water Resources Development*, 34(4): 652-674.
- 2 Zie o.a. Deltaprogramma 2021 over Ruimtelijke Adaptatie, en Stichting CAS (2021) *Aanpak klimaatadaptatie door gemeenten: Een kwalitatieve analyse*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. ■

KLIMAATVERANDERING EN DE MENING VAN JONGEREN

Joop van Vliet, Astrid Russchen*

■ Klimaatverandering voorkomen waar mogelijk, oplossen waar nodig, meer maatwerk per gebied en inzetten op voorlichting en onderwijs. Dát is de visie van het jeugdbestuur van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden op klimaatverandering. Het programmateam Klimaatadaptatie vroeg het jeugdbestuur mee te denken over de nieuwe visie op een toekomstbestendig watersysteem. Het jeugdbestuur stelde voor om een enquête onder jongeren te houden, hoe zij tegenover klimaatverandering staan. In dit artikel behandelen we de resultaten.

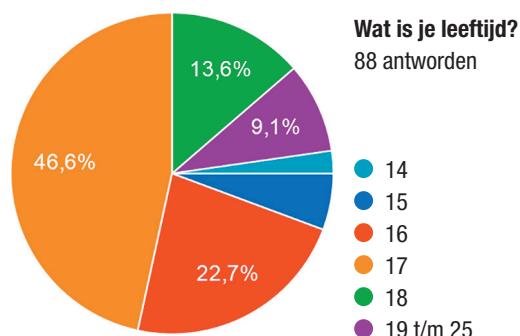
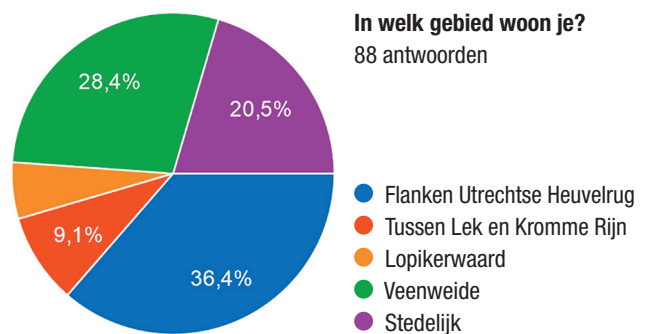
Toekomstbestendig watersysteem

Klimaatverandering is een feit. Deels zullen we overlast door te veel of te weinig water kunnen tegengaan, deels zullen we de schade moeten beperken en accepteren. We zullen ons op deze ontwikkelingen moeten voorbereiden. Toekomstige wateropgaven kunnen niet meer alleen binnen het watersysteem worden opgelost. We moeten kansen benutten om het watersysteem te optimaliseren, maar ook meer samenwerken met gebiedspartners aan een inrichting van stad en land die kan omgaan met te veel of te weinig water. Om hier handen en voeten aan te geven, is binnen HDSR de visie Toekomstbestendig Watersysteem (TBWS) ontwikkeld. Gabby Zegers van het programmateam Klimaatadaptatie over de inbreng van het jeugdbestuur: “Ik vond het heel inspirerend. De enquête was een goede manier om 88 meningen toe te voegen. Het bestuur waardeerde die extra inspanning enorm!” Bernard de Jong, portefeuillehouder waterbewustzijn en educatie, is het hiermee eens: “Bij een toekomstbestendig watersysteem kijken we vijftig jaar vooruit in het perspectief van klimaatontwikkeling. Dat is de toekomst van de jongeren van nu. Daarom ben ik zo blij met de inbreng van onze jeugdbestuurders.”

Mening van jongeren

De meeste van de 88 respondenten wonen in de flanken van de Utrechtse Heuvelrug. Dit komt met name omdat de meeste leden van het jeugdbestuur in deze regio wonen en

duo ook daar het onderzoek gepromoot hebben. Stedelijk betekent bij dit onderzoek de regio Utrecht/Nieuwegein. Bijna de helft van de respondenten is 17 jaar.



* Joop van Vliet en Astrid Russchen zijn beiden communicatieadviseur bij Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden.

Hoe kijken jongeren tegen het probleem van klimaatverandering aan? Vrijwel alle jongeren vinden dat klimaatverandering een belangrijk vraagstuk is voor hun toekomst. Constantijn Jansen op de Haar, portefeuillehouder klimaatadaptatie, deelt deze mening: “De klimaatverandering raakt ons allemaal, maar de volgende generaties nog meer dan ons.”

Jongeren denken zelf dat het gebied waar zij wonen gemiddeld bestand is tegen klimaatverandering, niet goed maar ook niet slecht. Zij zijn bereid om hier aandacht aan te besteden en zien een grote rol voor het waterschap weggelegd. Onder andere wateroverlast, droogte en bodemdaling worden gezien als verantwoordelijkheden van het waterschap. Desalniettemin hebben ook andere organisaties hun aandeel hierin, zoals de Rijksoverheid, gemeenten, milieu- en natuurorganisaties, provincies en de Europese Unie. Ook is een grote meerderheid het ermee eens dat boeren en bedrijven zich moeten aanpassen aan extreme weersomstandigheden en dat het waterschap hierbij moet helpen en stimuleren.

Andere dingen die het waterschap moet doen om de impact van klimaatverandering te beperken zijn voorlichting en onderwijs geven, zodat iedereen (niet alleen jongeren) zich bewuster wordt van de eigen mogelijkheden, wat je zelf actief kunt doen. Als waterschap zou HDSR daarbij het goede voorbeeld moeten geven door op korte termijn energieneutraal/groen te worden.

Het is belangrijk om te denken in oplossingen, maar niet alles op alles te zetten om dit te realiseren; af en toe moet je ook accepteren dat het klimaat verandert. Uiteindelijk blijft het maatwerk. De jongeren vragen zich wel af, hoe je omgaat met onzekerheden en risico's. Opvallend is dat jongeren klimaatverandering een belangrijk onderwerp vinden en bereid zijn om iets bij te dragen, ook als anderen dat niet doen. Educatie kan hierbij een ondersteunende rol spelen.

Vervolg

De resultaten van de enquête zijn input voor keuzes die HDSR in de toekomst moet maken. Ze geven richting aan gesprekken en aan de verdere invulling van het programma

Klimaatadaptatie. Myrthe ter Heide en Tamar Olthof, de jeugdbestuurders van HDSR, hopen dat “het bestuur onze resultaten daadwerkelijk oppakt en meeneemt in beslissingen. Zo hebben deze jongeren, die grotendeels nog niet mogen stemmen, toch bij kunnen dragen aan de toekomst die nu voor hen beslist wordt!”

Hermen Smit en Emanuele Fantini bloggen over Watergovernance in Nederland. Emanuele en Hermen zijn als senior docent en onderzoeker verbonden aan het IHE Delft institute for Water Education. Samen met internationale MSc studenten 'Water Management en Governance' analyseren zij het waterbeheer in Nederland.

HERMEN SMIT BLOGT WIENS WATERBEWUSTZIJN?



■ In 2014 stelde de OESO vast dat het waterbewustzijn in Nederland onder de maat is. Sindsdien prijkt het thema hoog op de agenda's van de waterschappen. Deze stellen vaak dat het bewustzijn van burgers over water belangrijk is om de toekomstige uitdagingen van het waterbeheer aan te gaan. Dit is ook een manier om 'bewoners' medeverantwoordelijk te maken voor deze uitdagingen; het maakt expliciet dat er grenzen zijn aan de verantwoordelijkheden (en investeringen) van het waterschap of de gemeente.

Door campagnes en lesprogramma's moet 'de bevolking' meer bewust worden van hun relatie met water. Een belangrijke impliciete aanname is dat de bevolking niet genoeg over water weet. Een andere is, dat dit kan worden ondervangen door de opleiding van 'het volk', waarna ze de door experts uitgerekenende risico's beter begrijpt.

Maar als ik met studenten van IHE Delft in mijn wijk Charlois in Rotterdam-Zuid rondkijk hoe het staat met de waterbewustwordingsagenda, blijkt dat deze niet aanslaat. Veel mensen zien het waterschap als een deel van een grotere overheid die ze niet begrijpt. Een greep uit wat gesprekken die we voerden met medebewoners: "Wie betaalt die drijvende boerderij op de Maas? "Waarom miljoenen investeren in waterbergingskratten onder een voetbalveld? Zeker weer zo'n project van ontwikkelaars die ons weg willen hebben voor yuppenwoningen". "En nu moet ik meedoen tegen wateroverlast? Wij hadden al geveltuintjes hier voordat klimaatverandering

bestond". Hier is veel van te vinden, maar het is belangrijk om te onderkennen dat er in veel plannen 'voor de wijk' weinig aandacht is voor hoe mensen in de wijk leven. Zou het misschien ook goed zijn als de waterschappen, gemeenten, provincies en het rijk wat meer samenlevingsbewust worden? Ofwel, hoe emanciperen we de waterbewustzijnsagenda?

Hiervoor moeten we niet alleen vooruit maar ook achteruit kijken. Eeuwen van centralisatie van waterbestuur en decennia van "nooit meer 1953" hebben letterlijk en figuurlijk geleid tot een grotere afstand tot het waterschap. Deels is dit natuurlijk een succesverhaal: doe mij maar de waterveiligheid van 2020 in plaats van die van 1320. Maar dit levert ook nieuwe vragen op. Vrijwel niemand identificeert zich nog met een gemeenschap van medewaterschapsbewoners. En juist het ontbreken van zo'n actieve gemeenschap heeft het functioneren van de representatieve democratie afgebrokkeld. Hier kunnen

* **Hermen Smit**, IHE Delft Instituut voor Wateropleidingen.



geen honderd inspraakavonden tegenop. Er komt geen groter waterbewustzijn als er niet wat aan het bredere gevoel van vervreemding wordt gedaan. Om de democratie te laten werken zijn nieuwe vormen van samenwerking nodig die gedragen worden door lokale gemeenschappen die wel functioneren.

De centrale pijler van ‘vertrouwen’ onder de nieuwe Omgevingswet biedt kansen om hier een grote slag in te slaan. De waterschappen staan voor de uitdaging om zich zowel vragend als responsief op te stellen naar andere partijen. Dit vereist een werkwijze waarin waterschappen hun waterhuishoudkundige kerntaken in de gaten houden en tegelijkertijd gesprekken aangaan over onderwerpen die in eerste instantie misschien weinig met water te maken hebben. Dus niet in presentaties in zaaltjes waarin waterbeheerders voorgedraaide plannen presenteren voor het kleine groepje burgers dat altijd komt opdagen. Maar door op locatie in gesprek te gaan over hoe verschillende ingezetenen de wateromgeving beleven.

Hierbij is het van belang kritisch te zijn op ‘ontwikkel’projecten die gebracht worden onder het mom van “wij investeren in u” en vervolgens alleen gerechtvaardigd worden in globale termen van het bestuursakkoord van de gemeente of het waterschap. Het onderkennen van belangen van *lokale* bedrijven, bewoners *en* maatschappelijke organisaties in nieuwe projecten is cruciaal. Als deze plannen niet aansluiten bij de breed gedragen ideeën in de wijk of het gebied zal het door de Omgevingswet gemaakte ‘vertrouwen’ juist verder afnemen. Het is de kunst om deze spanning tussen vertrouwen en representatie niet weg te willen werken maar in acht te nemen. Dit kan door te starten met waar lokale energie zit, maar ook concrete momenten van reflectie in te bouwen waarop zowel verbreding van de gemeenschap achter het project als verbinding met andere lokale gemeenschappen centraal kan staan.

Een mooi voorbeeld hiervan vind ik het project Essenburgpark in Rotterdam waarnaar ik met vijf studenten in de MSc Water Management en Governance onderzoek deed. Hier bundelden acht jaar geleden drie groepen van wijkbewoners hun

krachten om een groen maar verwaarloosd spoorterrein aan de rand van hun wijk zelf in beheer te nemen. Om het terrein voor de wijk te behouden zochten ze aansluiting bij het Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard dat er waterberging kon realiseren en de Gemeente Rotterdam die het terrein inpaste in haar groenvisie. Gezamenlijk startten de partijen in 2017 een traject waarin het nadrukkelijk niet de bedoeling was om het initiatief voor zelfbeheer van de bewoners over te nemen. Samen werkten ze tijdens wandelingen en werksessies aan een beeld en ontwikkelkader voor het gebied. Dit proces dreef op energie van een kleine groep bewoners, gemeenteambtenaren en waterschappers en werd geborgd door discussies met een ‘tweede ring’ waarin de wijk, het waterschap en de gemeente breder vertegenwoordigd waren. De randvoorwaarden van de verschillende partijen werden in het ontwikkelkader bijeengebracht en voor het gebied concreet gemaakt door een begrijpelijke kaart, een kalender en een beheerovereenkomst. Op de kaart staat het nieuwe ontwerp voor het gebied met de waterberging en de beheertaken voor de verschillende zones van het park. Op de kalender staan de momenten van uitvoering van het beheer en de momenten van reflectie door gezamenlijke schouw. Dit eenvoudige kader geeft grenzen en rollen aan, en schept daarmee ook de ruimte voor samenwerking van bewoners en beheerders binnen deze kaders. In deze ruimte hebben vrijwilligers en de ‘TOP-academie’ – een opleiding voor leerling hoveniers met een cognitieve en/of gedragsmatige uitdaging – het beheer van het land en de oeverzones een eigen vorm gegeven. Bij activiteiten in het park sluiten steeds meer verschillende bewoners uit de wijk zich aan. Samen werken ze aan een Essenburgpark waar zowel wijkbewoners, de gemeente als het waterschap met recht trots op zijn (zie essenburgpark.nl).

Op deze manier is ook het ‘gangbare’ ideaal van waterbewustzijns radicaal uitgebreid: van een wens van de overheid tot het overdragen van de waterexpertise op ‘het volk’, naar het werken aan een nieuwe gemeenschap die macht heeft en verantwoordelijkheid draagt bij het vormgeven van een duurzame toekomst van leven met water.

* Met dank aan Tumaini John, Atishma Lal, Hildah Ayesigye, Wahidullah Sadiqi, Solomon Mwampikita, Conny Chan, Philip Kuypers en Catherine Visser voor de inspiratie uit het Essenburgpark. ■

TWEEGESPREK

TERUGBLIKKEN EN VOORUITKIJKEN IN DE WATERSECTOR: OP ZOEK NAAR BELANGRIJKE VERSCHUIVINGEN

*Jos Peters en Loek de Bonth**

■ Over hoe de watersector veranderde, en toch ook weer niet. “Een verschuiving naar grensontkennend samenwerken en kerntaakoverschrijdende initiatieven.” Loek de Bonth (1992) en Jos Peters (1956) blikken terug op en kijken vooruit naar belangrijke veranderingen in de watersector. De man die alles al heeft meegemaakt en de ambitieuze innovatiestrategie die aan het begin staat van zijn carrière. Op zoek naar verbinding in plaats van tegenstelling. Exact hetgeen nodig is om tot verandering te komen.

Loek: “Laten we eerst even terugblikken op de sector. Is er een ontwikkeling uit het verleden die we nu weer op ons af zien komen? Zo ja, wat kunnen we daarvan leren?”

Jos: “Beginjaren 90 stabiliseerde het drinkwaterverbruik in Nederland. Inmiddels zien we in de prognoses richting 2040-2050 een sterke toename van het verbruik. Op een soortgelijk knikpunt stonden we eind jaren 80. Het waterverbruik nam sterk toe, er waren plannen voor grote projecten, maar ook was er de campagne ‘Wees Wijs met Water!’. Juist die campagne had destijds een groot effect en droeg bij aan een stabilisatie van het verbruik. Ook nu denken we wellicht te snel in ‘technische oplossingen’ terwijl het verleden bewijst dat communicatie erg effectief kan zijn. Laten we ook onze zuiderburen niet vergeten. In Vlaanderen betaalt de burger een gestaffelde prijs voor het drinkwater: per woning een gratis basishoeveelheid, vervolgens een basistarief per m³ en daarboven een luxe, dubbel tarief. Ook is de burger met een bepaald dakoppervlak verplicht om hemelwater op te vangen, te gebruiken of te laten infiltreren.”

Loek: “Herken je nog een soortgelijke ontwikkeling uit het verleden waar we nu ons voordeel mee kunnen doen?”

Jos: “Mede door de toenemende watervraag, zie ik bij de drinkwaterbedrijven een langzame verschuiving in het bronnengebruik. Willen we die versnellen, ook dan kunnen we leren uit het verleden. Waar waterbedrijven begin deze eeuw nog circa 65% grondwater en 35% oppervlaktewater gebruikten, is deze verhouding inmiddels ongeveer 60%/40%. Zeer zeker het gevolg van het debat over verdroging. Maar ik denk dat de verschuiving ook deels is toe te schrijven aan een financiële prikkel: grondwaterbelasting. Deze is afgeschaft in 2012, maar gaf wel een boost aan de inzet van oppervlaktewater.”

Jos: “Ik ben benieuwd, welke bijzondere ontwikkeling of kwestie binnen de watersector heeft jou het meest verbaasd?”

Loek: “Wat me het meest is bijgebleven: *Day Zero* in Kaapstad. Was het 2018? Het was zo’n moment waarbij iedereen dacht, dit kan niet waar zijn. Geen water uit de kraan werd bijna realiteit. Wat bleek, als de urgentie hoog genoeg is, dan lukt het kennelijk wel om als overheden samen te werken en drastische maatregelen te treffen: geen auto’s wassen, geen tuinen sproeien. Als we traditionele structuren durven doorbreken, als er duidelijkheid is over de gedeelde verantwoordelijkheid, als een partij voorgaat in de verandering, dan lukt het om een probleem op te lossen vanuit samenwerking. Zelfs in een enorm kort tijdsbestek. Heel leerzaam, ook voor Nederland.”

* Jos Peters, Royal HaskoningDHV, Management Consultant Drinkwater. Loek de Bonth, VanWaarde, Innovatiestrategie.



Afbeelding 1:
‘Wees Wijs met Water!’
(bron: Koninklijke Bibliotheek)

Jos: **“En als we wat dichterbij huis kijken, wat is het meest spannende, boeiende project waaraan je hebt gewerkt?”**

Loek: “Dat was gelijk mijn allereerste project: ‘Verkenning Kringloopsluiting’. Het sloot mooi aan bij mijn studie. Dunea, Evides, Rijnland en Delfland onderzochten wat erbij komt kijken als we vergaand gezuiverd effluent inzetten als (potentiële) bron voor infiltratiewater. Als ik terugkijk, markeert het project een verandering: de traditionele drinkwatersector ging breder kijken naar andere bronnen, zélfs naar rwzi-effluent. Het was ook startpunt van de samenwerking tussen genoemde waterbedrijven en waterschappen. Het begon feitelijk met elkaar leren kennen en elkaars taal en jargon leren verstaan. Dit soort ontwikkelingen zie ik als de ‘nieuwe standaard’ waarin we samen

toewerken naar een nieuwe duurzame leefomgeving, waar water hét sturende en verbindende element in is.”

Loek: **“We destilleren tot nu toe veelal onze lessen uit het verleden, maar wat moeten we in de toekomst nu juist anders gaan doen?”**

Jos: “De Nederlandse drinkwaterbenchmark is sinds 1997 een belangrijk instrument. Deze geeft inzicht in de prestaties van de drinkwaterbedrijven en vormt een stimulans voor verbetering. Tegelijkertijd zie ik de keerzijde: een enigszins terugtrekkende beweging waarbij organisaties zich concentreren op hun kerntaken. De benchmark is én blijft belangrijk, maar belemmert gewenste ‘kerntaakoverschrijdende’ initiatieven.”



Jos Peters
Royal HaskoningDHV
Waterprofessional sinds 1980

“Als watermensen bewegen met zijn allen, ontstaan de golven als vanzelf.”



Loek de Bonth
VanWaarde
Waterprofessional sinds 2016

“Water is hét middel -de blauwe motor- om transitie te geven.”

*Grensontkennend samenwerken
en kerntaakoverschrijdend initiëren*

Jos: “Wat denk jij dat de overheid zou kunnen doen om organisaties te bewegen om zaken te ondernemen die verder gaan dan hun huidige kerntaken?”

Loek: “Dat kan niet van de ene dag op de andere. Met een actieve regierol kan de overheid experimenten mogelijk maken met vormen van samenwerken. Droogte kunnen we echt bestrijden als waterbedrijf, waterschap, provincie en gemeente de opgave centraal zetten. Maar het gaat verder dan de ‘traditionele’ wateropgaves. Water is naar mijn idee hét middel om transities vorm te geven, bijvoorbeeld van energie en landbouw. Ik pleit ervoor dat de genoemde organisaties hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. De overheid kan dit faciliteren door het oprekken van kerntaken. Maar de organisaties kunnen ook zelf (ongevraagd) hiertoe het initiatief nemen daar waar de huidige wet- en regelgeving niet meer toereikend is. Als iedereen in zijn eigen hokje blijft zitten, zich verschuilt achter zijn eigen verantwoordelijkheid, dan komen we er niet.”

Jos: “En stel nu eens dat jij de watersector zou mogen veranderen. Wat zou je doen?”

Loek: “Vanuit historisch perspectief is het logisch zoals het nu is. Maar als ik één ding zou mogen veranderen, dan zou ik de watersector willen verbinden met andere sectoren. Niet alleen met een voor de hand liggend sector als groen & agrarisch maar juist ook met architectuur & design, high-tech industrie of zelfs de lucht- en ruimtevaart! Natuurlijk, het is prettig om binnen de ‘veilige’ waterbubbel te blijven. En al helemaal als iets nog onbekend, onzeker of onvoorspelbaar is. Maar het kan niet anders dan dat we ons meer open gaan stellen naar andere takken van sport. Met name om de waarde van water explicieter te laten zien en opnieuw te ontdekken. Water is wat mij betreft hét middel -de blauwe motor- om transities vorm te geven. En ja, dat is nieuw en dus spannend. Als we écht toe willen naar een nieuwe kijk op water dan zijn nieuwe manieren van denken, werken en organiseren noodzakelijk.”

*Water is de blauwe motor
om transities vorm te geven*

Jos: “Wat zie je als de meeste ideale mix van mensen binnen de sector?”

Loek: “De watersector is een technische sector, de meeste professionals zijn technisch onderlegd en gaan graag in op de inhoud. Dan komen bestuurlijke zaken en de *governance* niet makkelijk aan de orde. Als het over pilots gaat, denkt 9 van de 10 aan een pilot op een zuivering, aan een bèta experiment dus. Ik zou de sector graag verbreden met een mix van mensen die zoeken naar alfa en gamma innovaties.”

Loek: “Voordat we vooruit gaan kijken zou ik graag weten wat jou in die 41 jaar binnen de watersector het meest is opgevallen?”

Jos: “De aandacht voor water komt met golven. Tijdens periodes met extreem hoogwater of periodes van extreme droogte is water plotsklaps in het nieuws. Zodra vervolgens de urgentie afneemt, valt de aandacht voor water weg. En niet alleen bij de burger, zeker ook bij de politiek. Wie kent nog de drietrapsstrategie van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw? Al in 2000 werd geschreven over het anders omgaan met water: vasthouden, bergen en pas dán afvoeren. Nu roepen de koepels op tot een watertransitie, tot een nieuwe kijk op water. Is dit nu écht nieuw, of waren we het met zijn allen gewoon vergeten? Hoe dan ook, aandacht voor water is structureel nodig. Communiceren moet je altijd doen. Als dat slechts gebeurt in tijden van crisis, mogen we hopen op een omslag in denken, maar heeft dat geen kans van slagen.”

Jos: “Die omslag in denken is gelijk een mooi bruggetje. Hoe denk jij dat Nederland er in 2050 uit zal zien? Is dan niet alles al opgelost?”

Loek: “Kijken in een glazen bol is moeilijk, maar ik zie een aantal verschuivingen. Als we het doel ‘circulair in 2050’ halen, dan zouden we ook met water een heel eind moeten zijn. Is Nederland nu nog een vergiet, dan is het weer een spons. Ik verwacht dat de blauwe waterwereld en de groene natuurwereld dan met elkaar zijn verknoopt.”

We maken veel meer gebruik van natuurlijke principes van zuivering. Ik verwacht ook dat er een mix van centrale en decentrale oplossingen is ontstaan, waarbij we water lokaal veel meer hergebruiken. Verschillende organisaties zoals we die nu kennen, zullen misschien nog wel bestaan, maar zullen in dat geval samen optrekken als één organisatie. Ik zie vooral nieuwe publiek-private partnerschappen ontstaan om de verschillende wateropgaven makkelijker en sneller aan te pakken. Ik denk dus dat de *governance* er anders zal uitzien. We zitten op een kantelpunt. We zien dat het anders moet. De wet- en regelgeving die we ooit hebben bedacht, zit ons in de weg. Optimaliseren is niet meer genoeg, daarmee versterken we alleen het huidige systeem. Er zal iets anders moeten komen. In ieder geval een andere kijk op en waardering van water in het algemeen. Een set van leidende principes -overtuigingen die aan het handelen ten grondslag liggen- kan hier richting aan geven.”

Jos: “Wat zouden we nu moeten gaan doen om de veranderingen in gang te zetten?”

Loek: “De opgave centraal zetten. Het moet een gezamenlijke verantwoordelijkheid worden, dat moeten we onderkennen. Het vraagt in de praktijk om continu te denken op systeemniveau. Hoe zou de watersector eruit moeten zien? Parallel -met de overheid als regisseur en werkenderwijs- ervaringen opdoen in de praktijk. Leren van de experimenten en van nieuwe manieren van samenwerking. Deze praktijkervaring nemen we vervolgens weer mee in het denken op systeemniveau. Daarmee creëren we de context die nodig is om veranderingen (lees: een watertransitie) op gang te brengen en bieden we continu handelingsperspectief. Daar blijf ik graag aan bijdragen.”

*Continu denken op systeemniveau
en leren op praktijkniveau*

Loek: “Wat denk jij dat ervoor nodig is om de watertransitie te laten slagen?”

Jos: “Ik geloof sterk in een bottom-up benadering. Dat begint ermee dat iedereen uit de sector zijn innerlijke drijfveer, enthousiasme en trots toont. Lees mijn haiku: ‘Als watermensen / bewegen met z’n allen / ontstaan er golven / als vanzelf’. Ik doel op de golven die burgers

bewust maken van de waarde van water, zodat de politiek niet kan achterblijven. Dan krijgen we als vanzelf de beweging die nodig is. Wat ook helpt is als we een kabinet krijgen dat van Water en Ruimte speerpunten maakt. De watertransitie vraagt regie voor de nieuwe inrichting van ons land. Water heeft ons land gevormd, dus moeten we ons ook nu weer door water laten leiden. Het stellen van een meetbaar doel, zoals bij het Klimaatakkoord van Parijs, ruim vijf jaar geleden, kan enorm helpen. Zouden we kunnen afspreken dat we in 2050 van de 100 miljard m³ die in ons land valt of binnenstroomt, in vergelijking met nu, zeg 5% minder ongebruikt door onze vingers laten weglekken naar zee? Het zou richting en focus geven, juist datgene wat nu nodig is.

Parallel hieraan zal de watersector moeten toewerken naar een verschuiving in institutionele en organisatorische aspecten. Ik denk aan een verschuiving richting ‘grensontkennend samenwerken’ maar vooral aan ‘kerntaakoverschrijdende initiatieven’. Vanuit verschillende perspectieven (van drinkwater tot afvalwater en van natuurbeheerder tot agrariër) zal er naar wateropgaves gekeken moeten worden. Pas als we elkaars belangen en opgaves begrijpen, ontstaat er ruimte voor concrete maatregelen. Maatregelen die de wereld een stukje mooier maken. Hoe mooi zou dat zijn?”

Loek: “Wat kunnen we hierin nog leren van andere landen?”

Jos: “Ik was betrokken bij de drinkwatervoorziening van Beijing. Die staat, net als in veel andere steden wereldwijd, onder enorme druk door dalende grondwaterstanden. En hoewel ik niet oproep tot het bestuursmodel van China, kunnen we een voorbeeld nemen aan hun ‘slagkracht’. Zodra in dat land de urgentie echt gevoeld wordt, dan nemen ze een besluit en gaan ze over tot échte acties met een ongekend tempo. In een ver verleden is ons dat ook gelukt met bijvoorbeeld de Deltawerken, maar ik twijfel of dat het ooit nog van dat soort iconoprojecten zal komen. Ons land is qua wet- en regelgeving enorm complex geworden. Er is altijd wel iemand tegen. Ongeacht het schaalniveau, ook hier is nu écht actie nodig. We hebben lang genoeg onderzocht en geanalyseerd, het is nu tijd om maatregelen te treffen en om te gaan doen.” ■

BOOK REVIEW

THE URBANISATION OF THE SEA: FROM CONCEPT AND ANALYSIS TO DESIGN

*Rutger de Graaf-van Dinther**

■ Port city expert Carola Hein, professor of the history of architecture & urban planning at Delft University of Technology, and Nancy Couling, associate professor at the Bergen School of Architecture and researcher of the urbanised sea, combine forces with interdisciplinary experts to guide the reader through this complex and fascinating topic. By taking a unique interdisciplinary approach, the authors of this book develop striking new insights and create a conceptual foundation to develop an integrated future perspective for the North Sea. An area that is of vital importance for the Netherlands and North-West Europe.

Method

For the analysis in this book, the authors have taken a much wider and a more heterogenic analytical approach than is usually applied in urban studies. Instead of looking only at the growth process of cities, urbanization in this book is more widely regarded as the transformation of space, culture and society, both on land and on the water. The physical processes of urbanization therefore do not only include housing, but also resource extraction, industrial development, energy production and the development of infrastructure. The second important starting point in the book is to analyse the urbanization process in the land-sea continuum rather than taking a land-based or city centred approach in which the sea is just drawn as an empty blue space. The authors introduce the analytical scale of the port-city region which also includes the maritime parts of this region. By looking from the sea to the land a new spatial perspective emerges which leads to new insights. What is also refreshing is that the multidimensional contributions in this book are not only academic but also include perspectives from art, cartography, photography, essays and storytelling. It is possible to extract four main lessons or takeaways from the book, which are discussed below..

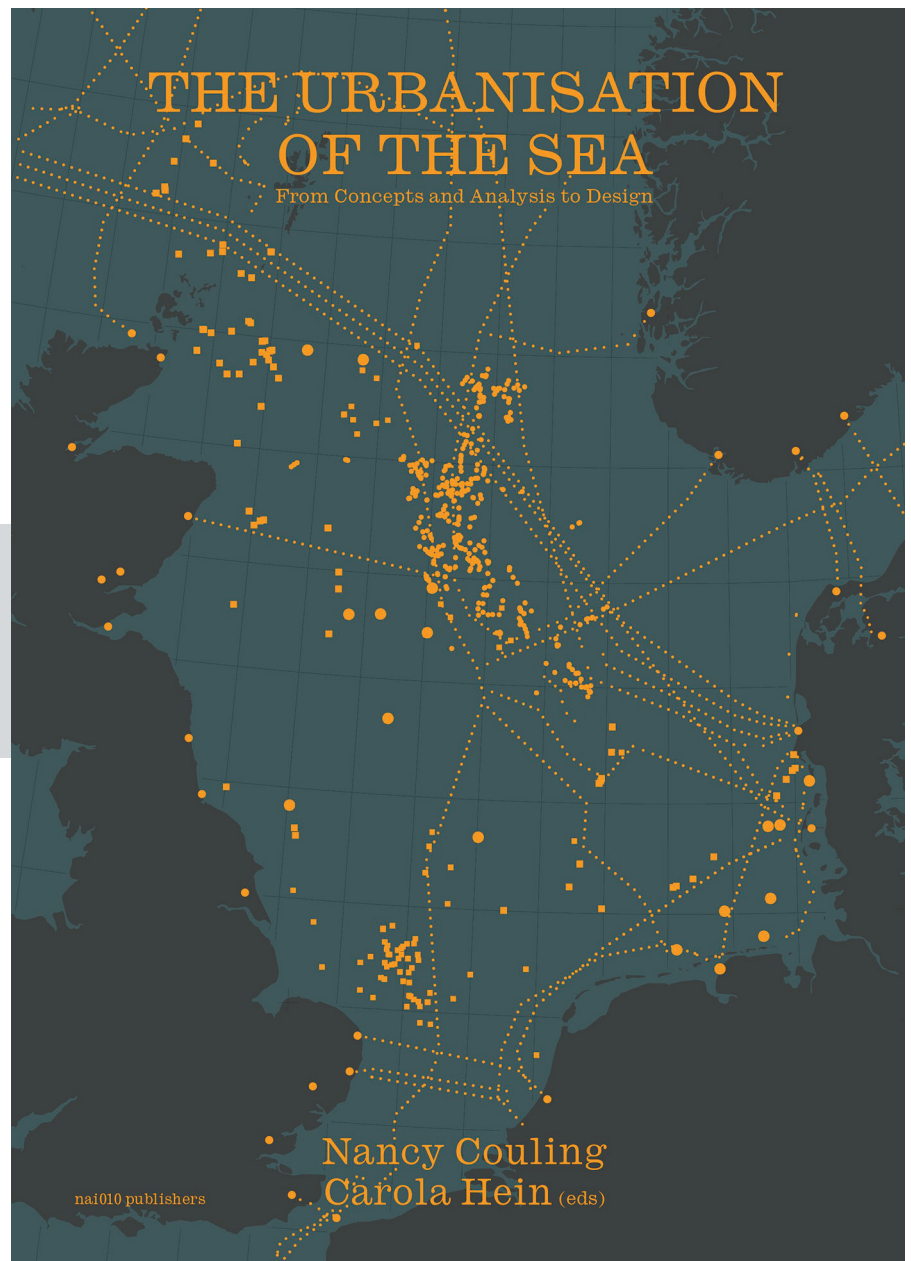
The North Sea: not an empty space

For the general public, the North Sea still looks empty both on maps and from the coast; it is a void. But in reality, a

huge industrial transformation of the North Sea has taken place, in particular after the Second World War by the upcoming global oil and gas industry, the intensifying globalizing supply chains of 365/24/7 consumerism, and in recent decades, by the growth of the offshore wind industry. The societal ambitions for a sustainable energy transition have accelerated this process increasing space demand for energy production such as wind energy, and in the future possibly hydrogen production and storage. Limiting the traditional uses of the sea such as fishing and transportation but also ecological functions, the sea becomes more and more a resource and energy extraction site for global urban agglomerations. As a result many spatial functions compete for the same maritime space. This spatial transformation has not only transformed the sea, but also the port cities, and even the entire countries, that are located along the coast. It has led to the construction of landscape transforming infrastructure networks including roads, rail, pipes and telecom cables, but also huge building complexes supporting the maritime energy development. The Netherlands and Rotterdam is a major example of this process. In Rotterdam, the area where citizens live is very small compared to the scale of the huge port and industrial area which serves the global energy sector. This transformation has occurred predominantly as an industry driven process facilitated by investors, governments and policies, with hardly any public involvement. The areas on land and water that the energy sector occupies, are mostly

* **Rutger de Graaf-van Dinther** is applied research professor of water innovation at Rotterdam University of Applied Sciences, co-founder/director of Blue21 and co-founder of the Thinktank Governance of Floating Cities.

The Urbanisation of the Sea
 ISBN 978-94-6208-593-0
 Nancy Couling, Carola Hein e.a.
 nai010 publishers
 2020



strictly forbidden for communities. Port areas in many cases have become a physical barrier for citizens to be involved with the coast and the sea. This is very different from the historic port cities which were usually located in city centres and port activities were an integral part of the urban fabric and everyday life of the citizens.

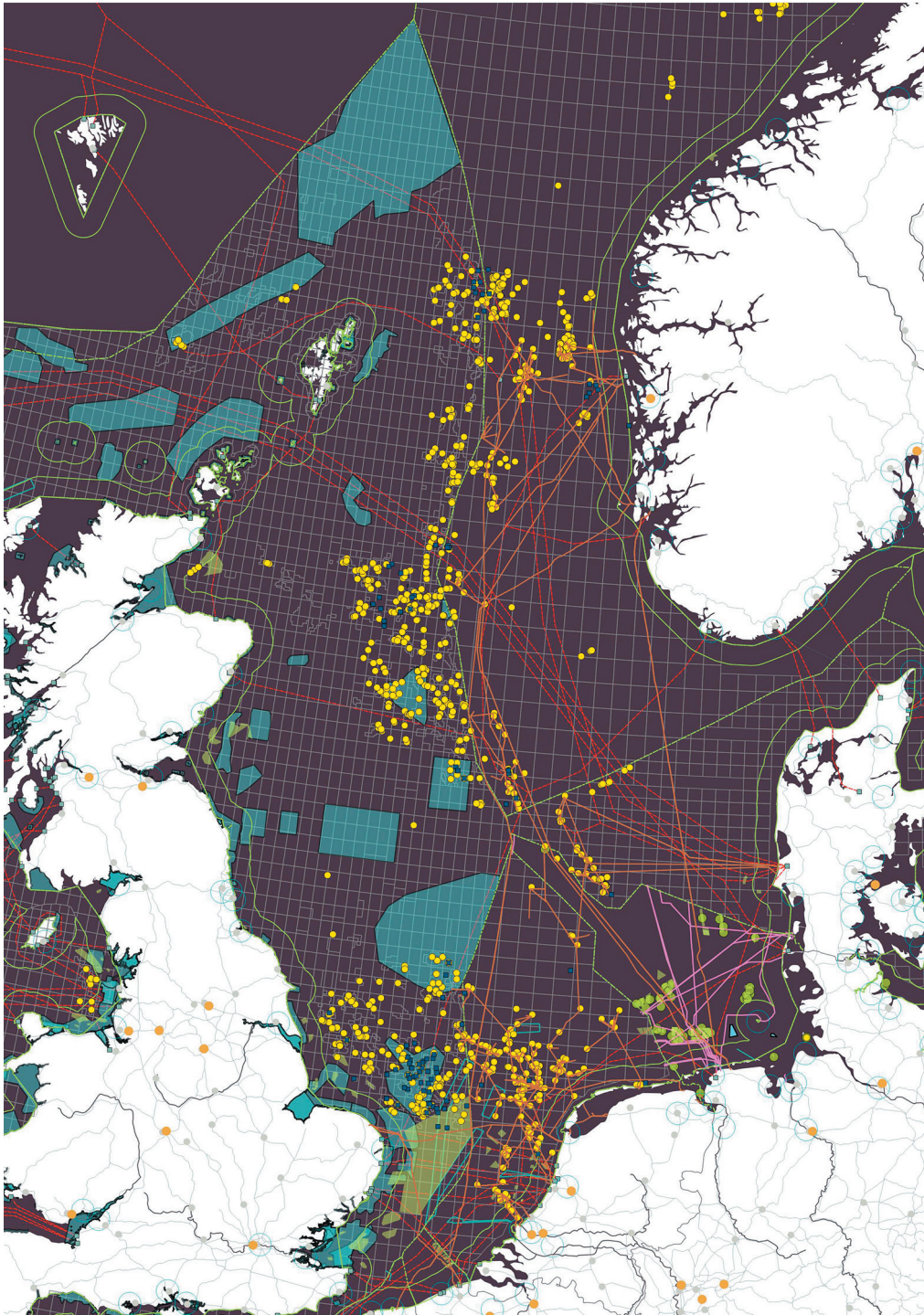
The sea is different from land

Maritime areas are very different from land areas. They are three dimensional instead of two dimensional. They are not mainly static, but more dynamic characterised by three dimensional flows and currents of water, salt, heat and nutrients. Despite these differences, the planning and governance regime of maritime areas, such as Maritime Spatial Plans (MSP's) are driven by a territorial, land-based

logic, basically translating the system with fixed nation-state borders from the land to the sea. This is demonstrated by UNCLOS system of territorial waters (12 nautical miles from the coast) and Exclusive Economic Zones (200 nautical miles from the coast) in which nation states have exclusivity over national policy and economic exploitation of resources. All these borders are drawn and mapped in two dimensions. Paradoxically, due to this territorialization process in times of globalization, the sea has become more a barrier and less the global connecting space it has been for centuries.

Ecological possibilities resulting from maritime spatial transformation

The transformation of the North Sea also creates new possibilities for marine ecosystems. Areas around offshore



wind park have the potential to function as marine reserves as fishing is often prohibited there. Nature restoration such as new oyster banks and coral reefs could become an integral part of the design and development of wind farms. This leads to the important question how these systems should be designed, operated, maintained and used after their technical lifetime to maximize benefits for marine ecosystems. While the resulting ecosystems will have little resemblance to the historic oyster banks and coral reefs that once covered large part of the North Sea floor, they

could still have significant ecological value and fulfil a crucial connecting function for ecosystems that are threatened by the effects of climate change.

The sea: too important to leave the people out of it

Historically the sea has been a key element in the social culture of many cities, countries and civilisations. In the last decades, however the sea has become predominantly a

purely functional industrial site. It is largely inaccessible and no longer part of the mental map and daily life of the people who are living next to it. While the maritime activities and their economic value are intensifying and growing, mechanisation and automatization have resulted in a situation where fewer people are active at sea. The sea is densely occupied but sparsely populated. The fourth part of the book deals with cultivations. How can we restore and rediscover our cultural relationship to the sea? The book demonstrates how transdisciplinary design can contribute to this purpose, as an analytical tool enriching our understanding, but also to envision and imagine alternative, more inclusive futures for the sea. Also art projects can provide new unexpected perspectives regarding our current relation and future relation to the sea. Examples are photography, unconventional cartography, visual art, urban&landscape design, theatre plays, stories, student graduation projects and an aquarium for the Anthropocene. These participatory and envisioning activities become more and more important as the effects of climate change are challenging the status quo and the artificial land-sea divides in our collective understanding, our infrastructure and the built environment. The global ecological crisis, both maritime and terrestrial, also demands recalibrating or even dissolving the artificial divide between culture and nature into a more symbiotic relationship.

Final comments

This book is highly recommended for everyone interested in the past, present and future of the North Sea, the coastal cities around it, and the role of the sea in our society. Readers who could benefit from the book include urban designers, planners, policy makers, researchers and students from various backgrounds. The book has a rather high level of abstraction and one should read the book thoroughly. However, the attentive reader is rewarded with important and striking new insights. The editors did an admirable job in collecting heterogenous and interdisciplinary chapters while still safeguarding the overall cohesion. Rarely does one find an edited volume of 20 chapters and even more authors that is more than just a collection of separate chapters. In this book the overarching approach and conceptual framework is applied throughout most of the chapters, even though the character of the various chapters is very different. Personally, I would have appreciated the book even more if there would have been attention for the quickly growing floating urban development sector, which is working on designing and developing plans for maritime floating cities with positive social and ecological impacts. This might also be an opportunity to re-cultivate the maritime space, transcend the land-sea divide and strengthen the human dimension in coastal areas. ■

SAMENVATTING

The Urbanisation of the Sea:
From concept and analysis to design
Auteurs Carola Hein, hoogleraar Architectuur & Stedenbouw
Geschiedenis bij de Technische Universiteit Delft, en Nancy Couling, associate professor aan de Bergen School of Architecture, slaan de handen ineen om, samen met diverse andere experts, de lezer mee te nemen in het complexe en fascinerende onderwerp van de verstedelijking van de zee. Door hun unieke interdisciplinaire aanpak, zijn de auteurs van dit boek in staat om tot opvallende nieuwe inzichten te komen en creëren een conceptueel fundament voor verdere ontwikkeling van een geïntegreerd perspectief op de Noordzee. Een gebied dat van levensbelang is voor Nederland en Noordwest-Europa. Rutger de Graaf-van Dinther, mede-oprichter van Blue21 en pionier op het gebied van drijvend bouwen, las het boek voor ons.

■ **Nederland, droogteland**

Van waterschaarste en bodemdaling tot regentuinen en hoogwaterboerderijen

Nederland kampt met droogte. Nu al drie jaren op rij. In het boek *Nederland Droogteland* schetst journalist René Didde hoe de bodem verdroogt, verzilt en verzakt én hoe perioden van droogte, afgewisseld met wateroverlast, ons de laatste jaren de ogen hebben geopend. Via de perspectieven van de natuurbeheerder, boer, waterschapper, drinkwaterbeheerder, grootverbruikers, de bierbrouwer, schipper, industrieel én de stedeling en de beleidsmaker verkent Didde de oorzaken van droogte, de gevolgen en mogelijke oplossingen. Dit eerste wetenschapsjournalistieke boek over droogte in Nederland stelt vragen aan overheden en gebruikers en zet het thema voor een breed publiek op de kaart.

Het boek leest als een spannend jongensboek waarin je steeds meer doordrongen raakt van de omvang van de opgave en de urgentie van droogte. Hoe bizar is droogte in een waterrijk land als Nederland. Eeuwenlange ontwatering en grondwateronttrekkingen laten hun sporen na en de actuele klimaatverandering maakt droogte nu schrijnend zichtbaar. Het is een foto van het nu en grijpt terug op het verleden, zodat we begrijpen hoe het zover kwam. Het boek toont ons de grenzen aan maakbaarheid van het huidige waterbeheer. Ook laat het zien dat principes als ‘zuinig met water’, ‘optimaal benutten van zoetwater’ en het mantra ‘vasthouden, bergen, afvoeren’ meer dan ooit noodzakelijk zijn.

Wat zijn de oorzaken van droogte, wat zijn de gevolgen en hoe lossen we het op? In zijn boek gebruikt Didde interviews als startpunt. Vanuit het persoonlijke verhaal zoomt hij uit naar plekken en gebieden. Hij legt daarbij speels en beeldend verbanden met beleid en beheer en met andere opgaven. Met onderbouwingen uit rapporten en getallen wordt het verhaal luister bijgezet. De verbinding tussen technische invalshoeken, ecologische effecten, nieuwe verdien- en samenwerkingsmodellen, regelgeving en draagvlak en dilemma's wordt gelegd. Droogte

vraagt om nieuwe, creatieve oplossingen en regionaal maatwerk. En een brede rolopvatting van de waterbeheerder.

René Didde laat zien dat technische maatregelen en nieuwe verdienmodellen alleen niet voldoende zijn voor een duurzame zoetwatervoorziening die tegen droogte bestand is en met wateroverlast kan omgaan. Er is meer samenwerking, meer regie en een gebiedsgerichte aanpak nodig. Klimaatrobuuste oplossingen kunnen worden gecombineerd met andere vraagstukken. De energietransitie, de hervorming van de landbouw en een meer natuurlijke inrichting van Nederland komen voorbij. Water zou daarbij leidend moeten zijn. Water als sturend principe is niet nieuw, maar het is nu de tijd om dat echt te verbinden aan de ruimtelijke ordening.

Het boek adviseert “*niet* pappen maar nathouden”. Het stelt voor om heldere keuzes te maken en met een ruimtelijke ordening op waterbasis.

René Didde,
Nederland, droogteland,
Van waterschaarste en bodemdaling tot regentuinen en hoogwaterboerderijen,
Uitgeverij Lias ⇨ 2021.

■ **Het landschap, de mensen**

We schrijven 1840 wanneer Nederland voor het grootste deel nog bestaat uit ‘woeste gronden’ ontoegankelijke gebieden waar de reiziger nog urenlang kon lopen zonder langs nederzettingen te komen. Gevaarlijk omdat je de weg moest weten om ongeschonden langs moerasen te komen zonder te verdwalen.



#ikleesthuis
Gerda Lenselink
Nederland,
droogteland

Nederland was woest en ledig. Auke van der Woud beschrijft hoe dit in de loop van de 19e eeuw drastisch zou veranderen: ingenieurs, landmeters en polderjongens maakte onland nuttig, normaliseerden rivieren en beken, maalden de Haarlemmermeer en tal van veenmoerassen droog. Tussen 1840 en 1950 ontstond het nieuwe, strakke land.

De mensen veranderden het landschap; het nieuwe landschap veranderde ook de mensen. Boerentradities van beweiding en bemesting gingen zonder scrupules overboord. Verhoging van de landbouwproductie en de export door schaalvergroting en moderne landbouwmethoden was de belangrijkste drijfveer. Boeren werden fabrikanten en ook de plattelands economie onderging drastische

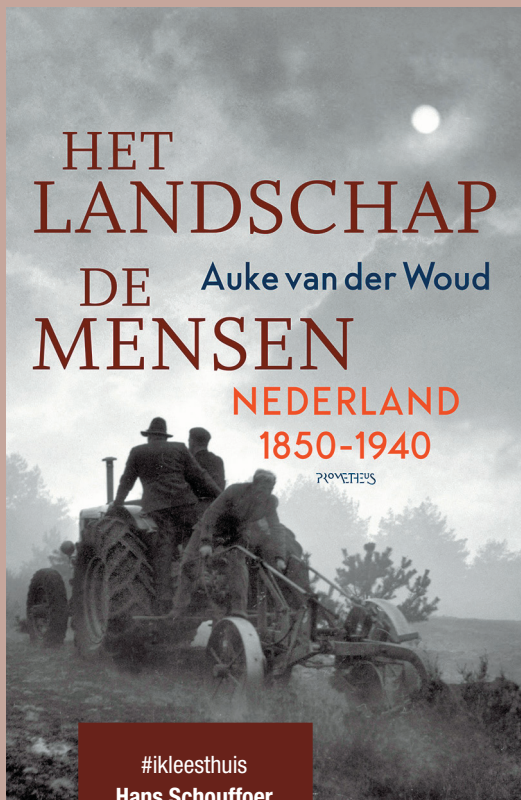
veranderingen: er kwamen winkels voor comestibelen en luxe producten.

Met de mechanisatie van het platteland en de 'verbetering van het land' werd de waterhuishouding van toenemend belang. In het oostelijke en zuidelijke deel van Nederland was er veel wateroverlast. Afwatering werd een aandachtspunt, meanderende rivieren en beken werden gekanaliseerd. Auke van der Woud maakt korte metten met de mythe dat 'polderen' een al oude Nederlandse traditie van tolerantie is om gezamenlijk de dijk te onderhouden. De werkelijkheid is dat het waterbeheer vooral tot ruzie leidde. Bij de ontginning en normalisatie hadden de burens maar al te vaak overlast van het weggepompte of afstromende water. Er was niet alleen het 'gevecht tegen het water' maar ook een heel gevecht om samenwerking over

de oude grenzen voor elkaar te krijgen. In het boek wordt dat treffend geïllustreerd met de ontstaansgeschiedenis van de Brabantse waterschappen. Ook lezen we over de voorloper van van de 'Delta-aanpak' waarbij na de watersnood van 1916 werd vastgesteld dat de wateroverlast een nationale aanpak nodig had en dat het Rijk de leiding moest nemen.

Al in de jaren 30 was de natuur van de woeste gronden nagenoeg verdwenen en moest Jac. P. Thijsse zich realiseren dat de landschappen uit zijn jeugd voorgoed verdwenen waren.

Het landschap, de mensen, Nederland 1850-1940, Auke van der Woud, gebonden, € 29,99, ISBN 9789044645934, uitgever Prometheus ↪ 2020



#ikleesthuis
Hans Schouffoer
Het landschap,
de mensen

ONTWATEREN | DROOGMAKERIJ BOVEN NAP

[...] P.J. Jansen, burgemeester van twee kleine plattelandsgemeenten in West-Brabant, Hoeven en Standdaarbuiten, had in 1938 ontdekt dat de overstromingen in zijn gemeente niet werden opgelost, doordat de grens tussen de twee lokale waterschappen niet bij het natuurlijke verloop van het oppervlaktewater paste. Hij kreeg de waterschappen zover dat ze hun grens aanpasten, waarna het droogmaken en drooghouden van 'verdrongen land' in zijn gemeente begon. De grond werd al gauw productiever, met meer inkomsten voor de bewoners en de gemeentekas als gevolg. Dat succes bracht hem ertoe de Heidemaatschappij te vragen de natuurlijke stroomgebieden van heel Noord-Brabant in kaart te brengen en te bekijken of de werkgebieden van de waterschappen daarmee correspondeerden. Dat bleek niet het geval. Om de wateroverlast in de provincie op te lossen, zou net als in Hoeven en Standdaarbuiten een reorganisatie van alle waterschappen dus een alleszins rationele maatregel zijn. De Cultuurtechnische Dienst becijferde dat in heel Noord-Brabant zo ruim 100.000 hectare duurzaam voor de landbouw zou kunnen worden verbeterd.

Burgemeester Jansen deed in november 1940 bij Provinciale Staten het voorstel om zo'n reorganisatie in gang te zetten. Zijn actie kreeg veel landelijke publiciteit; hij werd in een radioprogramma geïnterviewd en veel kranten gaven de meest saillante punten uit zijn betoog weer. De *Provinciale Noordbrabantse en 's Hertogenbossche Courant* begreep die aandacht wel, 'heden ten dage staan boven Breda negen gebieden die men "waterschappen" noemt compleet onder water'.

Het voorstel werd in de vergadering van Provinciale Staten echter in een rellerige sfeer door een grote meerderheid afgestemd. Jansens contacten met de pers zouden in heel Nederland de indruk hebben gewekt dat Noord-Brabant een achterlijke provincie was. De commissaris van de Koningin was furieus en maakt Jansens voorstel – en meteen ook Jansen als persoon – met de grond gelijk. 'De ten laste gelegde achterlijkheid is absoluut onjuist, omdat Noord-Brabant op dit punt een zeer vooruitstrevende politiek heeft gevoerd, niet alleen in den laatsten tijd maar, de laatste veertig jaren.' [...]

De tegenstanders waren behalve de diep gekwetste commissaris van de Koningin ook de provinciale commissie voor behoud van natuurschoon. Blijkens de krantenberichten ging het debat in Provinciale Staten nauwelijks over het probleem de wateroverlast, maar vooral over de veronderstelde reputatieschade van het provinciebestuur. De discussie ging al helemaal niet over wat het 'verdrongen land' voor de bewoners ervan betekende. Dat was opmerkelijk want de maatschappelijke betekenis van de wateroverlast was maar al te duidelijk [...]

In de tweede helft van de twintigste eeuw kwam de reorganisatie van de waterschappen van Noord-Brabant op gang. Inmiddels zijn er drie overgebleven, die bij de grote stroomgebieden horen: de Brabantse Delta, de Dommel en Aa en Maas. Ze moeten er inmiddels ook voor zorgen dat de provincie niet te droog wordt.

© Prometheus

Fragment uit *Het landschap, de mensen*

AANKONDIGINGEN WEBINARS, ONLINE BIJeenKOMSTEN

Terugblik: 4 maart 2021

Vorm geven aan Transities: Effectiever waterkwaliteitsbeheer

<https://www.h2owaternetwerk.nl/knw-events/waterwebinar-transities>

Terugblik 18 maart

Digitaal transformeren, waarom is dat zo lastig?

<https://www.h2owaternetwerk.nl/knw-events/waterwebinar-digitaal-transformeren-2>

18 mei 2021

Vrouwen in de Waterwereld

<https://www.h2owaternetwerk.nl/waternetwerk-nieuws/vrouwen-in-de-waterwereld-2>

18 mei 2021

Afvalwaterketensymposium 2021: Thema 'Gestapelde opgaven'

<https://www.stowa.nl/agenda/afvalwaterketensymposium-2021-thema-gestapelde-opgaven>

20 mei 2021

NOBV-webinar Haalbaarheidstudies deel 1. 'Bedrijfsvoering en Betaalbaarheid'

<https://www.stowa.nl/agenda/nobv-webinar-haalbaarheidstudies-deel-1-bedrijfsvoering-en-betalbaarheid>

20 mei

AquaConnect: Waterbeschikbaarheid verbindt de watersector

<https://www.h2owaternetwerk.nl/waternetwerk-nieuws/webinar-aquaconnect-2>

25 mei 2021

NOBV-webinar Haalbaarheidsstudies 2. 'Waterkwantiteit en waterbeheer'

<https://www.stowa.nl/agenda/nobv-webinar-haalbaarheidsstudies-2-waterkwantiteit-en-waterbeheer>

28 mei

AIWW Webinar 'Water Solutions #3 - Risk and resilience'

<https://www.amsterdamiww.com/news/>

2 juni 2021

NOBV-webinar Haalbaarheidsstudies deel 3. 'Biodiversiteit, bodem- en waterkwaliteit'

<https://www.stowa.nl/agenda/nobv-webinar-haalbaarheidsstudies-deel-3-biodiversiteit-bodem-en-waterkwaliteit>

9 juni 2021

NOBV-webinar Haalbaarheidsstudies deel 4. 'Governance en Peilbesluit/peilbeheer'

<https://www.stowa.nl/agenda/nobv-webinar-haalbaarheidsstudies-deel-4-governance-en-peilbesluitpeilbeheer>

10 juni

Tweede Kamer AO water

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A06829

17 Juni 2021

Movares Webinar | Klimaat en infra, keuzestress of tijd zat?

<https://movares.nl/nieuws/klimaat-en-infra-keuzestress-of-tijd-zat/>

Disclaimer: of en hoe deze bijeenkomsten (live of digitaal) doorgang kunnen vinden in het licht van corona, is aan de organisatoren zelf. Water Governance is niet verantwoordelijk voor wijzigingen in programmering. Houdt u dus bij interesse in onderstaande bijeenkomsten s.v.p. de websites van de organisatoren zelf goed in de gaten.



Deze QR code brengt u naar onze website en al onze eerdere edities, in de [hydrotheek](#) kunt u zoeken op losse artikelen

