

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 vertrouwelijkheid, 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. ■