

# WATER EN BODEM STUREND

## DE RUIMTELIJKE ROL VAN WATERSCHAPPEN

Stefan Kuks\*

■ Klimaatverandering vraagt om actie. Maar het is niet de enige crisis die om actie vraagt. We leven in een tijd waarin meerdere crises zich voltrekken, veelal volgens een vergelijkbaar patroon. We lopen tegen grenzen aan. Wat we gewoon waren te doen kan niet meer. We zoeken handelingsperspectief voor de transitie naar een andere leefwijze. En dat gaat met polarisatie gepaard. Een verlangen om vast te houden aan of terug te keren naar het *oude normaal* staat op gespannen voet met het besef dat er geen weg terug is en dat we moeten leren leven met een nieuwe realiteit. Sommigen stellen dat we niet zozeer in een tijdperk van veranderingen leven, maar een verandering van tijdperk meemaken (Rotmans, 2014). De verschillende crises van deze tijd (klimaat, covid, stikstof, energie, woningtekort, oorlog Oekraïne, migratie, inflatie) zijn met elkaar verknoot en versterken elkaar (Steketee, 2022).

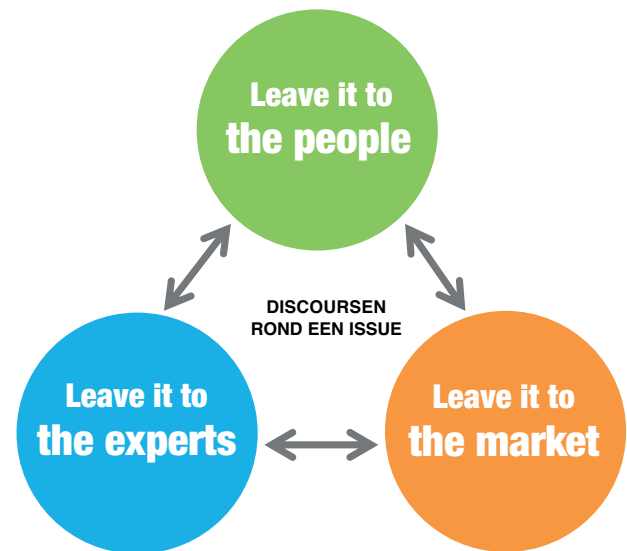
In dit artikel analyseren we de klimaatcrisis tegen de achtergrond van de crisisdruk die Nederland op dit moment ervaart. We kijken met name naar twee aspecten van de klimaatcrisis: de lange termijn zorgen over toenemende zeespiegelstijging in relatie tot de korte termijn behoefte aan nieuwe woningbouw; en het structureel dreigende tekort aan waterbeschikbaarheid in relatie tot de korte termijn behoefte om landbouwfuncties te blijven bedienen met wateraanvoer. De polarisatie waarmee deze crisisdruk gepaard gaat maken we inzichtelijk met behulp van een discoursbenadering. Het maakt verschil vanuit welk perspectief en achterliggend belang je naar een crisis kijkt. Het lange termijn belang wordt benadrukt vanuit het discours van klimaatexperts. Het korte termijn belang wordt benadrukt vanuit het discours dat het economisch belang van de markt centraal stelt. Het discours van de politiek, waarin politieke afweging door de beide andere discourses en door de publieke opinie wordt gestuurd, is bepalend voor hoe we stappen zetten in de transitie naar een andere leefwijze.

Met deze discours-analyse willen we laten zien hoe een gebrek aan sturing en ingrijpen ons richting een 'tragedy

of the commons' drijft. We kunnen niet eindeloos pleisters blijven plakken en problemen afwentelen in ruimte en tijd. We moeten fundamenteel met de oorzaken aan de slag en dat vereist veelal herverdeling van gebruiksrechten en gevestigde aanspraken. Ook laten we zien wat dit voor de rol en positie van waterschappen betekent. Aan functiebediening zal steeds meer de vraag vooraf moeten gaan of de functie zelf nog wel houdbaar is of zich moet aanpassen aan de grenzen van wat er nog kan. 'Niet alles kan overal' is het adagium van de stikstofcrisis. Voor de covid-crisis bleek dat adagium ook te gelden. Bij de klimaatcrisis vertaalt het zich in 'water en bodem sturend'. Dat betekent ook dat niet alles overal kan. Wat kunnen waterschappen hiermee doen? Zij moeten zich opstellen als bewakers van voldoende ruimte voor waterveiligheid, voor waterbergingscapaciteit, voor waterbeschikbaarheid en voor waterkwaliteit (de vier Ws). Zoals de Nederlandse Bank met monetair beleid - gericht op het aanhouden van reserves voor financiële activa en goud - de financiële stabiliteit en het vertrouwen in het financiële systeem bewaakt, zo hebben waterschappen de opdracht om met waterbeleid - gericht op ruimtelijke reservering - de veerkracht van het watersysteem en de duurzaamheid van de ruimtelijke inrichting van Nederland te bewaken.

\* Prof.dr. **Stefan M.M. Kuks** is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Twente bij de Faculty of Behavioural, Management and Social Sciences (BMS), Department of Governance and Technology for Sustainability (CSTM). Hij is tevens watergraaf van het waterschap Vechtstromen en voorzitter van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie.

Afbeelding 1.  
Drie discourses rond een  
issue volgens Dryzek.



## Discours-analyse uitgelegd en toegepast op de stikstofcrisis en covidcrisis

In zijn klassiek geworden boek 'The Politics of the Earth: Environmental Discourses' onderzoekt John Dryzek de argumentatie die mensen hanteren in de discussie over milieuproblematiek (Dryzek, 1997). Uit de vele analyses die hij heeft gedaan heeft hij drie dominante manieren van denken (discourses) afgeleid als het om milieuvraagstukken gaat. Ten eerste is er het *leave it to the experts* discours. In deze denkwijze pleiten mensen ervoor om de analyse en oplossing van een vraagstuk over te laten aan de experts die er verstand van hebben. Daar tegenover staat het *leave it to the market* discours. In die denkwijze pleiten mensen ervoor om niet het probleem centraal te stellen maar de markt of het deel van de economie dat door de probleemaanpak in zijn bestaansrecht wordt aangetast. Ten derde is er het *leave it to the people* discours. Dat is de denkwijze die niet op voorhand expertdenkers of marktdenkers gelijk geeft, en die vooral benadrukt dat het een vraagstuk is van politieke afweging waarbij electorale belangen en de publieke opinie doorslaggevend kunnen zijn. In deze categorie kunnen we het bevoegd gezag plaatsen dat met de aanpak van het vraagstuk is belast. Deze discours-benadering kan helpen het begrip te vergroten van de verschillende crises waarvoor Nederland zich op dit moment ziet geplaatst. In deze paragraaf laten we zien hoe deze benadering de stikstofcrisis en de covidcrisis helpt te verduidelijken. Ook laten we zien hoe er parallellen tussen de stikstofcrisis, de covidcrisis en de klimaatcrisis te trekken zijn. In de volgende paragraaf passen we de benadering toe op de klimaatcrisis, waarbij we focussen op klimaatadaptatie in relatie tot zeespiegelstijging en klimaatadaptatie in relatie tot droogte.

Laten we beginnen bij de stikstofcrisis die in mei 2019 opeens hoog op de politieke agenda kwam te staan. Door een uitspraak van de Raad van State werd de voor Nederland toegestane stikstofruimte rigoureus begrensd. Het was op dat moment volgens een verklaring van de Nederlandse premier de zwaarste crisis die hij in zijn loopbaan tot dan toe had meegemaakt. We wisten toen nog niet dat minder dan een jaar later de coronapandemie deze crisis flink zou overschaduwen. Deze begrenzing van de stikstofuitstoot is niet zo vreemd als je bedenkt

dat Nederland van alle Europese landen de hoogste gemiddelde stikstofuitstoot heeft in kilo's per hectare (TNO, 2019). In juni 2020 lag er een eindadvies over een structurele aanpak, uitgebracht door het speciaal daartoe ingestelde Adviescollege Stikstofproblematiek. De veelzeggende titel van dit rapport luidde 'Niet alles kan overal'. Het adviescollege dat met veel politiek gezag was opgetuigd stelde onomwonden vast dat de stikstofemissie in Nederland flink moet worden gereduceerd om Europese afspraken over natuurherstel na te kunnen komen. Inmiddels was door het kabinet de snelheidslimiet op snelwegen al teruggebracht van 130 naar 100 km per uur overdag. Maar terwijl het wegverkeer verantwoordelijk is voor 6,1 % van de totale stikstofuitstoot, en 32,3 % van de stikstofuitstoot uit het buitenland afkomstig is, stelde het adviescollege dat het grootste aandeel in de uitstoot afkomstig is van de intensieve veehouderij in de landbouwsector, namelijk 46 % (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2021). Het was het begin van grootschalige boerenprotesten. Boeren trokken massaal met trekkers naar Den Haag en droegen leuzen met zich mee als 'Stikstof, CO<sub>2</sub>, fosfaat, wat een gelul, de overheid verkoopt flauwekul!'. Vanuit de landbouwsector ontstond een tegenbeweging die de beleidsonderbouwende cijfers afkomstig van het RIVM in twijfel trok. Instituties als Agrifacts en het Mesdagfonds kwamen met contra-expertise en stelden dat het stikstofbeleid verkeerde aannames hanteert en daardoor niet deugt. De stikstofemissie vanuit de landbouw bedraagt weliswaar 46 % op heel Nederland, maar op Natura 2000 gebieden is het veel minder, namelijk 25 %, zo stelden zij (Tuenter & Smouter, 2020; van der Laan, 2020).

In het voorbeeld van de stikstofcrisis zien we het expert discours bij de instanties die met gezag benadrukken dat er een stikstofprobleem is dat moet worden aangepakt. In die categorie hoort de Raad van State die het systeem van de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) heeft

afgekeurd en die het stikstofplafond heeft ingesteld. Ook het Adviescollege Stikstofproblematiek dat de landbouw verantwoordelijk houdt voor 46 % van de stikstofuitstoot en dat adviseert hoe het probleem moet worden aangepakt, hoort in deze categorie. Het markt discours herkennen we vooral bij de landbouwsector die door de probleemaanpak wordt geraakt en die de expertise van de experts in twijfel trekt met contra-argumenten (zoals: het stikstofbeleid klopt niet; ook andere sectoren zijn verantwoordelijk; zonder landbouw geen voedselproductie). Het people discours wordt vertolkt door het kabinet op Rijksniveau en de provinciale bestuurscolleges. Vanuit de expertkant worden grenzen gesteld en wordt een vraagstuk op scherp gezet. Vanuit de marktkant leidt dit tot tegenreacties. En zo ontstaat er polarisatie die zich uiteindelijk ook doorzet in het people discours. Naarmate politici en beleidsmakers het expert discours meer omarmen, des te meer wordt het wantrouwen jegens de overheid gevoed (Brandsma, 2016).

Vervolgens brak in maart 2020 de coronapandemie uit in Nederland. Binnen korte tijd werd het maatschappelijk leven stilgelegd met een grootschalige lockdown. Naar analogie van de stikstofcrisis zagen we soortgelijke patronen ontstaan. De samenleving werd vanuit een expert discours begrensd. Dat discours werd door het RIVM (net als bij stikstof) en door het Outbreak Management Team gedomineerd. Er kwamen gedragsbeperkingen, er werd een *nieuw normaal* tegenover het *oude normaal* gezet. Het belangrijkste doel was het virus de baas te blijven en het aantal ziekenhuisopnames te beperken (*flatten the curve*). De gedragsbeperkingen leverden – naarmate ze langer duurden – steeds meer weerstand op. Vanuit het markt discours waren er groeiende zorgen over het stilleggen van een deel van de economie. Horeca-ondernemers, restauranthouders en winkeliers stelden onder meer de vraag hoeveel schade de economie mag oplopen om verspreiding van een virus tegen te gaan. Er groeide polarisatie, mede aangewakkerd door actiegroepen als Viruswaan. Het people discours werd geleid door het kabinet, dat met frequente persconferenties live uitgezonden op televisie probeerde de polarisatie te beteugelen, daarbij geholpen door burgemeesters en veiligheidsregio's.

Er verscheen een cartoon op internet (<https://climatesafety.info/links-between-corona-and-climate>) waarin twee artsen toekijken op het afvlakken van de curves in de gezondheidszorg met de verzuchting *I'll be happy when this is over*, maar achter hun rug doemen veel hogere curves op van *More trouble*, ofwel klimaatverandering. Cartoonist Graeme MacKay tekende een Coronavirus Tsunami die viraal ging en waarin de coronacrisis door andere crises (economische recessie, klimaatverandering, verval biodiversiteit) dreigt te worden overspoeld (<https://mackaycartoons.net/2020/03/18/wednesday-march-11-2020>). De Nederlandse Bank waarschuwde dat er een nog veel grotere schok voor de economie dan corona zit aan te komen. “Je wilt voorkomen dat je vanwege klimaatproblemen de economie moet stilleggen, om erger te voorkomen”, zei een directeur van de bank, en maakte daarbij de vergelijking: “Corona is een meteoriet, klimaatverandering een botsing tussen planeten” (van der Walle, 2020). Een internationaal publieksonderzoek toonde aan dat tweederde deel van de wereldbevolking van mening is dat klimaatverandering zeker zo serieus genomen moet worden als de coronapandemie (Ipsos, 2020).

## De klimaatcrisis nader bekeken vanuit discoursanalyse

De zorg over de klimaatverandering is terecht. De wereldwijde temperatuurstijging sinds 1850 laat tot 2000 een beperkte stijging met lichte fluctuaties zien, maar vanaf 2000 een verontrustende stijging omhoog waarbij de curve vanaf 2020 twee opties open laat: een scenario met weinig CO<sub>2</sub>-uitstoot, maar wel 1,5 graad Celsius opwarming in 2100, en een scenario met veel CO<sub>2</sub>-uitstoot waarbij de curve steil omhoog gaat naar 5 graden Celsius opwarming in 2100, gebaseerd op wetenschappelijke onderbouwing van het internationale klimaatpanel IPCC (KNMI, 2017). Bovendien is het Nederlandse klimaat al definitief gewijzigd en onderscheiden we een *voormalig klimaat* en een *nieuw klimaat* met veel meer warm en meer extreem warm weer (KNMI, 2012). Of we erin slagen de opwarming te beperken hangt mede af onze inspanningen om klimaatverandering te mitigeren. Vooralsnog loopt Nederland van alle Europese landen behoorlijk achterop waar het de transformatie naar duurzame energie

betreft. In 2018 kwam slechts 7,4 % van de in Nederland gebruikte energie uit hernieuwbare bronnen zoals zon, wind en biomassa. De Europese doelstelling voor Nederland in dat jaar (14 % aan duurzame energie) is niet gehaald. Sindsdien werkt Nederland wel aan een inhaalslag (van Engen, 2020). Door de oorlog in Oekraïne en de sterk gestegen energieprijzen wordt Nederland, net als de rest van Europa, sindsdien extra uitgedaagd om los te komen van fossiele bronnen. Tegelijk leidt de snelheid waarmee we onafhankelijk willen worden van Russische gaslevering er juist toe dat het gebruik van fossiele bronnen uit Europese kolencentrales en gaswinning nog een tijd wordt verlengd.

#### **Klimaatadaptatie: woningbouw aanpassen aan zeespiegelstijging**

De scenario's voor wereldwijde opwarming zien we terug in de prognoses voor zeespiegelstijging tot 2300. Ook hier doen zich twee scenario's met bandbreedtes voor, waarbij het gematigde scenario een zeespiegelstijging tussen 0,6 en 1,1 meter in 2300 laat zien, en het minder gunstige scenario een stijging tussen 2,3 en 5,4 meter in 2300 voorspelt (KNMI, 2019). Het tweede scenario betekent nogal wat voor Nederland dat voor meer dan 55 % van zijn areaal afhankelijk is van hoogwaterbescherming met dijken. Van de 17 miljoen inwoners leven 10 miljoen inwoners met een overstromingsrisico, al is dat door de strenge waterveiligheidsnormen van Nederland vergaand beperkt. Bovendien is Nederland sinds de watersnoodramp in 1953 en de rivieroverstromingen in 1993 en 1995 erop ingesteld om flink vooruit te kijken en te anticiperen op hoogwatersituaties. De Deltawerken in de Zuidwestelijke delta (1957-1997) en de Ruimte voor de Rivier projecten (1998-2018) getuigen daarvan. In het in 2008 uitgebrachte advies van de tweede Deltacommissie werd een scenario ontwikkeld hoe klimaatverandering de Nederlandse delta in 2100 zou kunnen beïnvloeden, en werden voorstellen gedaan om het land daar nu al op voor te bereiden (Deltacommissie, 2008). Het was de start van het Nederlandse Deltaprogramma met de bedoeling om Nederland in 2050 klimaatrobust te hebben ingericht.

Sindsdien laten opeenvolgende klimaatscenario's van het KNMI in 2006, 2014 en het klimaatsignaal in 2021 zien dat klimaatverandering sneller gaat dan aanvankelijk

gedacht. De zeespiegelstijging kan in 2100 al tussen de 1,2 en 2 meter zijn (KNMI, 2021). Intussen schetsen ruimtelijke ontwerpers een beeld van Nederland in 2300 waarin delen van het land onder water staan om andere delen van Nederland droog te kunnen houden (Blauwe Kamer, 2019). De universiteit van Wageningen schetst een vergezicht voor Nederland in 2120 met veel meer *nature based solutions* als antwoord op klimaatverandering, een stijgende zeespiegel, extremer weer, een dreigend verlies aan biodiversiteit, een toenemende verstedelijking en een toenemende behoefte aan voedselproductie (WUR, 2019). De zorg over de biodiversiteitscrisis en het tijdig keren van verder verlies speelt daarbij ook een rol (WUR, 2020).

Tegelijk wordt Nederland geconfronteerd met een flink tekort aan woningen. Het kabinet Rutte IV wil in tien jaar tijd ongeveer 90.000 woningen per jaar gaan bouwen. De druk vanuit de krappe woningmarkt is groot, het realisatietempo is te laag, er moet versneld worden. Maar vanuit klimaatverandering bezien is niet elke plek even geschikt. Er moet klimaatrobust gebouwd worden, en dat is zowel een vraagstuk van locatiekeuze (niet alles kan overall!) als van klimaatrobuste inrichting. Als we kijken waar Nederlanders het liefst willen wonen en waar de vraag naar nieuwe woningen het grootst is, dan blijkt de druk op de woningmarkt het grootst te zijn in het westen en midden van Nederland (BPD, 2018). Dat is wel precies de plek waar de eerder genoemde ruimtelijke ontwerpers in hun beeld van Nederland in 2300 veel waterberging hebben voorzien. Dit zien we vooral als we de kaartjes van Nederland in 2300 en de zogenaamde hittekaart voor woningbouw in Nederland naast elkaar leggen. Is intensieve woningbouw in de Randstad en verdere stedelijke verdichting van dat gebied nog wel logisch? Wordt het niet tijd om meer woningen in andere landsdelen (Noorden, Oosten, Zuiden) te bouwen en reistijden te verkorten door het infrastructurele netwerk van Nederland te verbeteren? Nederland is al een polycentrisch land waarbij een netwerk van snelle verbindingen tussen de universiteitssteden helpt om de periferie te emanciperen en een stedelijke agglomeratie van internationaal formaat te ontwikkelen (Alkemade, 2020). Nederland als metropool wordt soms verbeeld als deltametropool (bijvoorbeeld [www.deltametropool.nl](http://www.deltametropool.nl)) of vanuit het

Afbeelding 2.  
Discours-analyse  
verstedelijking en ruimtegebruik.



idee van *landscape urbanism* als landschapsmetropool (bijvoorbeeld [www.metropoolregioamsterdam.nl](http://www.metropoolregioamsterdam.nl) en [www.vangoghnationalpark.com](http://www.vangoghnationalpark.com)). De essentie hiervan is dat Nederland zich ontwikkelt als een stedelijke agglomeratie waarin het natuurlijke landschap en groen-blauwe structuren leidende principes voor ruimtelijke inrichting zijn (Waldheim, 2016; Pötz & Bleuzé, 2022). Met een indringend beeldverslag waarin hij stedelijke deltaregio's in de wereld onderzoekt vanuit het perspectief van zeespiegelstijging, stelt de Nederlandse fotograaf Kadir van Lohuizen samen met andere internationale auteurs de vraag of we het niet hogerop moeten zoeken (Goodell, 2018; van Lohuizen, 2021; Englander, 2021).

Ook op de crisis van zeespiegelstijging en klimaatrobuust bouwen kunnen we een discours-analyse toepassen. Aan de expert kant staan de instituties die waarschuwen voor zeespiegelstijging, zoals het internationale wetenschappelijke klimaatpanel IPCC, het Nederlandse KNMI en in zekere zin ook het Deltaprogramma. De experts kijken ver vooruit en pleiten voor een lange termijn visie. Aan de markt kant is het de woningmarkt waar een sterke vraag is naar meer en betaalbare woningen op korte termijn, en waar een discussie over toekomstgericht locatiekeuze en klimaatrobuuste inrichting wordt gezien als hindernis voor snel bouwen op plekken waar in het hier en nu (of de komende tien jaar) de grootste behoefte is. Aan de kant van het people discours wordt het omgevingsbeleid uitgestippeld, en worden voorkeursvolgorden voor het maken van ruimtelijke beleidsafwegingen ingezet, waarbij ook politieke voorkeuren en not-in-my-backyard emoties van invloed zijn. Kijkend naar de rol die waterschappen hierbij spelen zien we dat zij zich bewegen op het grensvlak van het expert discours (inzet van water als ordenend principe, de watertoets, de stresstest, aandacht vragen voor toekomstgerichte locatiekeuze omdat niet alles overal kan) en het people discours (waarin zij voorwaarden stellen op basis van 'nee tenzij' of 'ja mits', meebewegen richting suboptimale oplossingen, om in een proces van gebiedsontwikkeling niet buiten spel te worden gezet).

**Klimaatadaptatie: landbouw aanpassen aan verminderde waterbeschikbaarheid**

Sinds 2018 ervaren we in Nederland dat de opeenvolgende voorjaars- en zomerperioden extreem droog zijn (met uitzondering van de zomer van 2021 toen juist een andere weersextreem in de vorm van wateroverlast en hoogwater tot zeer grote schade leidde). Het algemene patroon is dat vanaf april het neerslagtekort oploopt, door warmere temperaturen de verdamping toeneemt (in juli 2019 bereikte Nederland Spaanse temperaturen en steeg het kwik boven de 40 graden Celsius), en dat in alle jaren vooral de hoge zandgronden en Zeeland getroffen zijn. Langs de Noordzeekust neemt de dreiging van verzilting toe, maar met extra aanvoer van zoetwater vanuit het IJsselmeer kan die redelijk goed worden bestreden. De waterstanden op de grote rivieren hebben ook last van de droogte. Met name in 2018 en opnieuw in 2022 bleek dat door extreem lage waterstanden op de rivieren de scheepvaart in de problemen komt, en ook de gebieden die afhankelijk zijn van waterinlaat vanuit de rivieren, zoals in het oosten van het land bij Zutphen (sluis Eefde). In delen van het land is geen wateraanvoer mogelijk (zoals de Achterhoek in Gelderland en een deel van het Overijsselse Twente), en moet men het doen met het resterende water dat vanuit de wintervoorraad nog beschikbaar is. Grondwaterstanden dalen snel op de hoge zandgronden. Water kan men daar alleen vasthouden door ophogen van grondwaterpeilen en acceptatie van meer wateroverlast in het natte seizoen.

In droge perioden is waterbeschikbaarheid vooral een *verdelingsvraagstuk*. De zekerheid dat er onder alle omstandigheden water beschikbaar blijft valt weg. Ook hier geldt weer: niet alles kan overal. Het gebruik

Afbeelding 3.  
Discours-analyse droogte  
en grondwatervoorraad.



door de een kan ten koste gaan van het gebruik door de ander. Het IJsselmeer als zoetwaterreservoir in het midden van land, ook wel de nationale regenton genoemd, moet in droge tijden zowel Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht bedienen, als Friesland, Groningen, Drenthe, Overijssel en Gelderland. Er kan een *verdringingsreeks* voor oppervlaktewater in werking worden gesteld (op internet wordt deze uitgelegd <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema-s/watertekort/verdringingsreeks>). Dat betekent dat bij het uitzakken van het waterpeil in het IJsselmeer beneden een bepaald niveau niet alle functies die gebruik maken van waterinlaat meer kunnen worden bediend. In vier stappen kunnen functies in volgorde van belangrijkheid worden afgeschakeld. Landbouwkundig gebruik en scheepvaart zijn bijvoorbeeld ondergeschikt aan nutsvoorzieningen (drinkwater en energie) en het stabiel houden van waterkeringen en veengebieden waar verzakking en inklinking van de bodem dreigt.

Voor grondwater bestaat geen verdringingsreeks. Toch kunnen ook functies die afhankelijk zijn van grondwaterbeschikbaarheid in de problemen komen bij droogte. Drinkwaterbedrijven die grondwater gebruiken voor de drinkwatervoorziening zijn bij dalende grondwaterstanden niet zeker dat zij onder alle omstandigheden nog drinkwater kunnen leveren. Waterbedrijf Vitens maakte bekend dat het de mogelijkheid wil inzetten om nieuwe zakelijke klanten te kunnen weigeren (Havermans, 2022). Bovendien moeten drinkwaterbedrijven die grondwater onttrekken andere belanghebbenden rond een wingebed compenseren voor de droogteschade die men van de waterwinning ondervindt. Waterschappen op de hoge zandgronden kunnen onttrekkingsverboden voor grondwater opleggen aan agrarische gebruikers rond natuurgebieden die onomkeerbare schade kunnen oplopen door te lage grondwaterstanden.

Door wederom discours-analyse toe te passen op deze crisis zien we dat er aan de markt kant gebruikers zijn die belang hebben bij het instandhouden van

waterbeschikbaarheid, zelfs als dat ten koste gaat van andere gebruikers. Er is een individueel economisch belang dat sterker is dan het collectieve belang om het watergebruik te matigen. Dit uit zich bijvoorbeeld bij landbouwkundige grondeigenaren die liever zien dat een waterbeheerder handelt vanuit het principe *peil volgt functie*, dan vanuit het omgekeerde principe *functie volgt peil*. Daartegenover staan aan de expert kant de instituties die pleiten voor matiging van gebruik omdat de waterbeschikbaarheid beperkt is en omdat niet alles overal kan. Het inwerking stellen van de verdringingsreeks door de minister van Infrastructuur en Waterstaat, of het instellen van een onttrekkingsverbod door een waterschap, zijn voorbeelden van begrenzen en ingrijpen op basis van expertise. Ook bij deze crisis zien we dat er een people discours is waarin expertbelangen en marktbelangen met elkaar strijden om voorrang. Het opleggen van beperkingen aan economische gebruikers die flinke schade kunnen oplopen als ze geen water meer tot hun beschikking hebben (denk aan telers van kapitaalintensieve gewassen zoals boomkwekers die misschien wel 100.000 tot 200.000 euro opbrengst van een hectare oogsten) leidt soms tot concessies die vanuit waterverdeling niet altijd rechtvaardig is tegenover gebruikers die minder hun stem verheffen of die helemaal geen stem kunnen inzetten (zoals kwetsbare natuur).

### Waterschappen hebben rol als 'Common Pool Resource' (CPR) instituties

Zodra er schaarste aan oppervlaktewater of grondwater ontstaat, manifesteert de beschikbare watervoorraad zich als een zogenaamde *common pool resource* (Cedar, 2016). Rivaliteit tussen gebruikers van de beperkt beschikbare voorraad van een natuurlijke hulpbron

Afbeelding 4.  
Discours-analyse intern  
spanningsveld waterschapsbestuur.



kan ertoe leiden dat de voorraad uitgeput raakt. De rivaliserende gebruikers handelen vanuit eigen belang en bekommeren zich niet om beschikbaarheid voor andere gebruikers. Economen noemen dit de *tragedy of the commons*. Deze tragedie van afwenteling is een lastig mechanisme dat de collectieve aanpassing aan klimaatverandering parten speelt. Het wordt ook wel een *dilemma van collectieve actie* genoemd. Individuen voelen zich niet geroepen om uit zichzelf bij te dragen aan een collectieve oplossing. En soms profiteren zij van een door anderen ingezette collectieve oplossing zonder er zelf aan bij te dragen (zogenaamd *freerider gedrag*). Om een dilemma van collectieve actie te doorbreken is coördinatie van de individuele gedragingen nodig, onderlinge afstemming binnen de groep, *zelforganisatie*. Of ingrijpen van buitenaf door een regulerende overheid, dan wel een marktpartij die met behulp van het prijsmechanisme de waterverdeling reguleert (Ostrom, 1990).

De Nederlandse waterschappen hebben zich door de eeuwen heen altijd gemanifesteerd als CPR-instituten (Raadschelders & Toonen, 1993). Die rol past hen nog steeds. Bij klimaatverandering zijn er twee belangrijke common pool resources waarop sturing nodig is. Naast de beschikbaarheid van water in tijden van droogte is dat de beschikbaarheid van ruimte die nodig is voor waterberging in tijden van teveel water (bij zeespiegelstijging of extreme regenval). Beide hebben last van *afwentelingsmechanismen*. Dat geldt daarnaast ook voor waterkwaliteit. Verontreiniging van water is ook een vorm van afwenteling op andere belanghebbenden die in het door hen gewenste gebruik door de afgewentelde verontreiniging worden beperkt. Alle drie soorten *commons* vragen om begrenzing (niet alles kan overal) en regulering van gebruiksrechten. Het gebruik door de een gaat ten koste van het gebruik door de ander. Voor een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen kan *herverdeling van gebruiksrechten* nodig zijn (Bressers & Kuks, 2010; Kissling-Näf & Kuks, 2010). Bij waterbeschikbaarheid is toekenning van *droogtecompensatie* bij grondwaterwinning voor de

drinkwatervoorziening een voorbeeld daarvan. Bij ruimtebeschikbaarheid is het financieel of ruimtelijk compenseren van bouwen in retentiegebied een voorbeeld, dat ook wel *retentiecompensatie* wordt genoemd, waarbij het verloren laten gaan van retentieruimte wordt gecompenseerd door elders nieuwe ruimte voor waterberging te creëren. Bij klimaatrobuuste woningbouwontwikkeling kan dit compensatiebeginsel een rol gaan spelen in het proces van bredere gebiedsontwikkeling.

Via discourse analyse hebben we de ruimtelijke rol die waterschappen kunnen spelen meer willen verduidelijken. Tegelijk moeten we constateren dat door hun oorsprong als belangendemocratie in de waterschapsbesturen alle drie perspectieven vertegenwoordigd zijn en daardoor binnen het bestuur een spanningsveld kunnen opleveren. Vanuit het expert perspectief pleiten waterschappen voor water als ordenend principe bij ruimtelijke inrichting, en grijpen ze in met een onttrekkingsverbod als de waterbeschikbaarheid een kritisch niveau bereikt. Vanuit het markt perspectief hebben waterschappen oog voor de belangen die in het waterschapsbestuur zijn vertegenwoordigd of geborgd. Een belang van het bestuur kan zijn om functies zo goed mogelijk te bedienen, en daarbij duurzaamheidsprincipes die een lange termijn belang dienen terzijde te schuiven. Een economisch gericht belang kan ook zijn om tariefstijgingen gematigd te houden, en daardoor in bepaalde omstandigheden niet de opgave maar het geld leidend te laten zijn. Liever een smalle kijk dan een brede kijk op het waterschapswerk, en focus op kerntaken in het hier en nu. Vanuit het afwegingsperspectief (people discours) hebben waterschappen de neiging tot polderen en meebewegen, er altijd uitkomen met andere belanghebbenden, liever medewerking

Afbeelding 5.  
Discours-analyse  
externe rol waterschappen.



van grondeigenaren op basis van vrijwilligheid dan inzet van onteigening, in ruimtelijke processen bereidheid om aan suboptimale oplossingen mee te werken.

Tegelijk laten de voorbeelden van de verschillende besproken crises zien dat we tegen grenzen aanlopen die duidelijker moeten worden gesteld. Daar hebben de waterschappen in hun rol als waterautoriteit wel een verantwoordelijkheid. Daar waar op regionaal niveau de algemene democratie (provincies en gemeenten) afwegingen maakt van belangen, moeten waterschappen als functionele democratie zich meer opstellen als voorraadbeheerder van de natuurlijke hulpbronnen (ruimte voor waterberging en waterbeschikbaarheid bij droogte) die vanwege klimaatverandering steeds meer onder druk komen te staan. Dat betekent het signaal afgeven dat functiebediening niet onder alle omstandigheden mogelijk is, dat de natuurlijke beschikbaarheid van hulpbronnen leidend is, en dat bij schaarste van ruimte of water des te meer moet worden opgelet dat lange termijn belangen worden gediend. In het bestuur van een waterschap mogen de dilemma's rond functiebediening meer op de bestuurstafel komen.

Het deltaprogramma reikt hiervoor de trits *weten, willen, werken* aan. Vanuit *weten* is het belangrijk dat waterschappen hun kennis op orde brengen met behulp van geo-informatie en stresstesten als het om ruimtelijk inzicht gaat en met behulp van hydrologische modellen en de waterbalans als het om inzicht in waterbeschikbaarheid gaat. Vanuit *willen* is het belangrijk dat waterschappen doelen stellen (stippen op de horizon) die ze na een reeks van jaren willen hebben bereikt. Klimaatadaptatie moet concreet worden gemaakt in termen van ruimtelijke reservering voor waterberging bovengronds en water vasthouden in de ondergrond. Vanuit *werken* is het belangrijk dat waterschappen de instrumenten gebruiken die hen ter beschikking staan. Denk aan inzet van budget voor fysieke maatregelen die de waterschappen zelf kunnen uitvoeren in het watersysteem, zoals het aanleggen van waterberging of het verondiepen van waterlopen. Denk ook aan inzet van

instrumenten waarmee waterschappen derden kunnen beïnvloeden, zoals de watertoets, de verdringsreeks, onttrekkingsverboden, peilbesluiten, enzovoort. Voor een goede invulling van de trits *weten, willen, werken* is versterking van het strategisch vermogen in de waterschapssector nodig en kan men gebruik maken van inzichten die in de kenniswereld worden ontwikkeld, zoals 'temporele strategieën voor tijdsensitief bestuur' (Pot et al., 2021, 2022).

Naar mede-overheden toe is de logische rol van waterschappen dat zij randvoorwaarden inbrengen in het regionaal omgevingsbeleid. Voor de transitie van het landelijk gebied zal de komende jaren het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) leidend zijn. De waterschappen hebben daarin een actieve rol te vervullen in het toepassen van *water en bodem sturend*. In de gebiedsprocessen gericht op aanpak van de stikstofproblematiek is het de bedoeling om ook de waterkwaliteit verdergaand te verbeteren en klimaatadaptatie-maatregelen mee te ontwikkelen in hetzelfde gebiedsproces. In de Verstedelijkingsstrategieën en plannen voor verdere woningbouw (waaronder de NOVEX-regio's) ligt er een rol voor de waterschappen om ook daar *water en bodem sturend* te laten zijn. Het is de verwachting dat waterschappen als regionale waterautoriteit nauw zullen samenwerken met de provincies als gebiedsregisseur in het middenbestuur. In het IBO-rapport 'Van woorden naar daden' is deze visie op de governance van de ruimtelijke ordening uitgewerkt (Inspectie der Rijksfinanciën, 2021). In de aanloop naar waterschapsverkiezingen mogen de dilemma's rond functiebediening en de kaderstellende rol van waterschappen in het regionaal omgevingsbeleid duidelijker naar voren komen, zodat voor de kiezer ook echt duidelijk is dat er iets te kiezen is.



## Referenties

- Adviescollege Stikstofproblematiek (2021). *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*. Rapport in opdracht van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Gepubliceerd 8 juni 2021.
- Alkemade F. (2020). *De toekomst van Nederland. De kunst van richting te veranderen*. Essay van Rijksbouwmeester Floris Alkemade. Uitgeverij TOTH Bussum.
- Blauwe Kamer (2019). *Ontwerpers schetsen Nederland in 2300. Toen het water kwam*. Special in Ezine 2019-8. Gepubliceerd op internet <https://www.blauwekamerezine.nl/ezine-2019-8>
- BPD (2018). *Randstad breidt verder uit*. Persbericht met Hittekaart van Bouwfonds Property Development. Gepubliceerd 19 maart 2018 op internet <https://www.bpd.nl/actueel/persberichten/randstad-breidt-verder-uit>
- Brandsma B. (2016). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. Uitgeverij: BB in Media. Website [www.insidepolarisation.nl](http://www.insidepolarisation.nl)
- Bressers H. & Kuks S. (eds) (2010). *Integrated Governance and Water Basin Management - Conditions for Regime Change and Sustainability*. Springer.
- Cedar R. (2016). *The Four Different Types of Goods*. Youtube Explainer on Quickonomics. Gepubliceerd 15 oktober 2016 en aangepast 26 oktober 2020 op internet <https://quickonomics.com/different-types-of-goods>
- Deltacommissie (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*. Bevindingen van de Deltacommissie. Gepubliceerd 3 september 2008.
- Dryzek J. (1997). *Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford University Press. van Engen P. (2020). *Nederland heeft minste duurzame energie van hele EU, 'dit jaar wel versnelling'*. Gepubliceerd op NOS Nieuws 24 januari 2020, aangepast 27 januari 2020 op internet <https://nos.nl/artikel/2320040-nederland-heeft-minste-duurzame-energie-van-hele-eu-dit-jaar-wel-versnelling>
- Englander J. (2021), *Moving To Higher Ground - Rising Sea Level and the Path Forward*. Publisher: The Science Bookshelf.
- Goodell J. (2018), *The Water Will Come - Rising Seas, Sinking Cities, and the Remaking of the Civilized World*. New York: Back Bay Books / Little, Brown, and Company.
- Havermans O. (2022). *Drinkwatervoorziening: 'Zekerheid dat er altijd drinkwater is staat onder druk'*. Artikel in Trouw. Gepubliceerd 23 mei 2022.
- Inspectie der Rijksfinanciën (2021). *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*. Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) ruimtelijke ordening. Eindrapport gepubliceerd op 6 april 2021 op internet <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/05/12/aanbieding-rapport-van-woorden-naar-daden-over-de-governance-van-de-ruimtelijke-ordening>
- Ipsos (2020). *Two thirds of citizens around the world agree climate change is as serious a crisis as Coronavirus. Citizens want economic recovery actions to prioritise climate change*. Gepubliceerd 22 april 2020 op internet <https://www.ipsos.com/en/two-thirds-citizens-around-world-agree-climate-change-serious-crisis-coronavirus>
- Kissling-Näf I. & Kuks S. (eds) (2010). *The Evolution of National Water Regimes in Europe - Transitions in Water Rights and Water Policies*. Springer.
- KNMI (2012). *Extreem weer en klimaatverandering*. Achtergrond gepubliceerd in 2012 op internet <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/extreem-weer-en-klimaatverandering>
- KNMI (2017). *Nieuw IPCC klimaatrapport in de maak voor Parijs klimaatakkoord*. Klimaatbericht gepubliceerd 4 augustus 2017 op internet <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/nieuw-ipcc-klimaatrapport-in-de-maak-voor-parijs-klimaatakkoord>
- KNMI (2019). *Zeespiegelstijging nu en in de toekomst*. KNMI Specials 03. Gepubliceerd op 14 november 2019 op internet <https://magazines.rijksoverheid.nl/knmi/knmispecials/2019/03/nu-en-in-de-toekomst>
- KNMI (2021). *KNMI Klimaatsignaal'21*. Achtergrond gepubliceerd op 25 oktober 2021 op internet <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-klimaatsignaal-21>

- van der Laan C. (2020). *En zo creëerden de boeren hun eigen perfecte storm*. Brief van de hoofdredactie in Trouw. Gepubliceerd 22 februari 2020.
- van Lohuizen K. (2021). *After Us The Deluge - The Human Consequences of Rising Sea Levels*. Lannoo Publishers.
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Pot, W., Scherpenisse, J., 't Hart, P. & van der Knaap, P. (2021). 'Buy now, pay later?' Naar een tijdsensitief bestuur voor acute én sluipende crises. The artikel gepubliceerd in: *Bestuurskunde* 2021 (30) 4, pp.3-10.
- Pot, W., Scherpenisse, J., & 't Hart, P. (2022). Robust governance for the long term and the heat of the moment: Temporal strategies for coping with dual crises. Symposium article published in: *Public Administration*, pp.1-15.
- Pötz H. & Bleuzé P. (2022, revised edition). *Urban green-blue grids for sustainable and dynamic cities*. Publisher: atelier GROENBLAUW.
- Raadschelders J. & Toonen Th. (red) (1993). *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*. Uitgeverij Verloren.
- Rotmans J. (2014). *Verandering van tijdperk. Nederland kantelt*. Aeneas Uitgeverij.
- Steketee H. (2022). *Polycrisis – De grote versnelling: hoe de ene crisis de volgende aanjaagt. Improviseren en pleisters plakken is niet genoeg nu klimaatverandering andere grote crises versterkt*. Artikel gepubliceerd in NRC, editie zaterdag 3 & zondag 4 september 2022, pp.2-3.
- TNO (2019). *Emissies en Depositie van Stikstof in Nederland*. Factsheet gepubliceerd oktober 2019, update augustus 2022 op internet <https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/circulaire-economie-milieu/roadmaps/milieu-en-klimaat/klimaatverandering-en-luchtverontreiniging/stikstofdepositie>
- Tuenter G. & Smouter K. (2020). 'Nederland heeft geen stikstofprobleem'. Profiel van Jan Cees Vogelaar, Mesdag-Zuivelfonds in NRC Handelsblad. Gepubliceerd 19 februari 2020.
- Waldheim C. (2016). *Landscape as Urbanism. A General Theory*. Princeton University Press. Zie ook op internet <https://thedesigngesture.com/landscape-urbanism>
- van der Walle, E. (2020). *Directeur DNB: 'Corona is een meteoriet, klimaatverandering een botsing tussen planeten'*. Interview in NRC Handelsblad. Gepubliceerd 19 juni 2020.
- WUR (2019). *Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120*. Rapport van Wageningen University & Research gepubliceerd in december 2019.
- WUR (2020). *Wereldwijd verlies van biodiversiteit valt nog te stoppen*. Persbericht. Gepubliceerd 10 september 2020 op internet <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Wereldwijd-verlies-van-biodiversiteit-valt-nog-te-stoppen-1.htm>