

University of Groningen

Van waterschappen naar 'klimaatschappen'? Kansen en belemmeringen voor strategische herpositionering in tijden van crisis

van den Brink, Margo; Restemeyer, Britta

Published in:
Bestuurskunde

DOI:
[10.5553/Bk/092733872021030004005](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872021030004005)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van den Brink, M., & Restemeyer, B. (2021). Van waterschappen naar 'klimaatschappen'? Kansen en belemmeringen voor strategische herpositionering in tijden van crisis. *Bestuurskunde*, 30(4), 41-51. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872021030004005>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Van waterschappen naar ‘klimaatschappen’? Kansen en belemmeringen voor strategische herpositionering in tijden van crisis

*Margo van den Brink & Britta Restemeyer**

De waterschappen is een belangrijke rol toebedacht in de aanpak van de klimaatcrisis. Er wordt zelfs gesproken over het omvormen van waterschappen tot ‘klimaatschappen’, gezien hun cruciale bijdrage aan de Nederlandse klimaatadaptatieopgave. Een strategische herpositionering is bovendien nodig omdat de nieuwe Omgevingswet om meer aandacht vraagt voor ruimtelijke kwaliteit en samenwerking bij waterveiligheidsprojecten. De kans bestaat echter dat deze herijking onder druk komt te staan van de coronacrisis. Een acute crisis kan alle aandacht opeisen en daardoor een langetermijntransitie belemmeren. De vraag is echter of dit ook voor de waterschappen geldt. Waterschappen hebben immers geen directe verantwoordelijkheid in de bestrijding van de pandemie. Aan de hand van een framing-analyse van zowel strategische beleidsdocumenten als interviews met medewerkers van waterschappen beschrijven we hoe de waterschappen momenteel hun institutionele rol invullen tegen de achtergrond van de klimaat- en de coronacrisis en verkennen we kansen en belemmeringen voor institutionele adaptatie.

1. Inleiding

De waterschappen bevinden zich in woelig water (De Vet et al., 2021). Ongeveer tien jaar geleden stond hun bestaansrecht nog ter discussie en pleitten verschillende politieke partijen voor afschaffing, terwijl tegenwoordig, door veelal diezelfde partijen, de waterschappen een belangrijke rol wordt toebedacht in de aanpak van de klimaatcrisis. Er wordt zelfs gesproken over het omvormen van waterschappen tot ‘klimaatschappen’, gezien hun cruciale bijdrage aan de omvangrijke Nederlandse klimaatadaptatieopgave (Pak, 2019). De recente overstromingen en watersnood in Limburg, en ook in België en Duitsland, maakten de sluipende klimaatcrisis ineens heel acuut en bieden een ‘window of opportunity’ om het instituut waterschap sterker neer te zetten.

Naast de klimaatcrisis hadden de waterschappen de afgelopen anderhalf jaar te maken met de coronacrisis. Een dergelijke acute crisis kan alle aandacht opeisen en daardoor een langetermijntransitie belemmeren. De vraag is echter of dit ook voor de waterschappen geldt. Waterschappen dragen immers geen directe verantwoordelijkheid in de bestrijding van de pandemie. Desalniettemin kan een acute crisis

* Dr. M.A. van den Brink is universitair hoofddocent Water en Ruimte aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Dr. B. Restemeyer is postdoc-onderzoeker aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Margo van den Brink & Britta Restemeyer

indirect invloed hebben op de politieke legitimiteit van de waterschappen, hun bestuurlijke doorzettingskracht, de beschikbaarheid van financiële middelen en de noodzakelijke focus op de lange termijn en adaptiviteit in besluitvorming.

In deze bijdrage verkennen we de gevolgen van de klimaatcrisis en de coronacrisis voor de strategische herpositionering van de waterschappen en verkennen we kansen en belemmeringen voor institutionele adaptatie. Dit doen we aan de hand van een framing-analyse van zowel strategische beleidsdocumenten als interviews met medewerkers van waterschappen. Het onderzoek is gebaseerd op het recent gestarte onderzoeksproject 'RuiKwa-Lab: Ruimtelijke Kwaliteit in Waterveiligheidsbeheer'.¹ In de periode van april tot juli 2021 werden voor dit project verkennende gesprekken gevoerd met 11 betrokken waterschappen² en STOWA over de heroriëntatie en herpositionering van de waterschappen. In totaal is er met 20 medewerkers met verschillende achtergronden en functies gesproken, zoals adviseurs waterveiligheid, adviseurs ruimtelijke kwaliteit, programmamanagers klimaatadaptatie en directieleden. Daarnaast zijn voor deze en ook andere waterschappen de Ontwerp Waterbeheerprogramma's (WBP's) voor de periode 2022-2027 bestudeerd.

2. De 'mission mystique' van de waterschappen

De waterschappen zijn beschreven als een van de 'ijzersterke instituties' binnen het Nederlandse waterbeheer (Meijerink, 2021). Als functioneel bestuursorgaan zorgen de waterschappen voor voldoende schoon water en voor bescherming tegen overstromingen. Nu watervraagstukken steeds complexer worden en steeds vaker om ruimtelijke – in plaats van om traditionele technische – oplossingen vragen, zijn de waterschappen voor het realiseren van hun kerntaken steeds meer afhankelijk van samenwerking met andere partijen. Deze ontwikkeling beschrijft Meijerink als 'de paradox van het Nederlandse waterbeheer'.

Waterschappen oriënteren zich al sinds het eind van de jaren negentig op het beïnvloeden van water-gerelateerde, ruimtelijke keuzes van andere overheden. Voorbeelden hiervan zijn instrumenten zoals 'waterkanskaarten' en de verplichte watertoets bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het succes van deze instrumenten is echter maar beperkt gebleken; de watertoets bleek bijvoorbeeld weinig effectief in het tegenhouden van nieuwe woongebieden in laaggelegen gebieden (Van Dijk et al., 2011). Het borgen van het waterbelang in integraal omgevingsbeleid vergt echter niet alleen sterkere instituties voor de ruimtelijke ordening, zoals Meijerink (2021) bepleit, maar ook een herpositionering en re-institutionalisering van de

1 Het onderzoeksproject wordt uitgevoerd door de Afdeling Planologie van de RUG en het cluster Landschapsarchitectuur en Ruimtelijke Planning van de WU, die hierbij nauw samenwerken met partners uit de praktijk, van waterschappen tot adviesbureaus. Zie voor meer informatie over het onderzoeksproject RuiKwa-Lab en de betrokken partners de volgende website: www.rug.nl/research/ursi/ruikwalab/.

2 Waterschap Zuiderzeeland, Waterschap Scheldestromen, Wetterskip Fryslan, Waterschap Limburg, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Waterschap Aa en Maas, Waterschap Drents Overijsselse Delta, Waterschap Noorderzijlvest en Waterschap Hollandse Delta.

waterschappen. De vraag is dan hoe de waterschappen als publieke institutie toekomstbestendig ingericht kunnen worden.

Succesvolle publieke instituties blijken stuk voor stuk sterk gedreven door hun missie. Goodsell (2011) spreekt in dit kader van een 'mission mystique' – een charismatisch en maatschappelijk gerespecteerde aura waardoor zowel het bestaansrecht als de werkwijze van een geïnstitutionaliseerde publieke organisatie breed gesteund worden. Of zoals Boin et al. (2021) stellen: een publieke institutie heeft (1) een unieke identiteit en werkwijzen; (2) een sterke reputatie en legitimiteit ('*license to operate*'); en (3) beschikt over adaptief vermogen om door de tijd heen te overleven.

De waterschappen zijn een dergelijke publieke institutie. Allereerst hebben ze een unieke identiteit: ze zijn wettelijk verantwoordelijk voor het keren, beheren en zuiveren van het water in hun waterbeheersgebieden. Daarnaast hebben de waterschappen een sterke reputatie en staat de noodzaak van de uitvoering van hun kerntaken niet ter discussie. In Nederland begon de strijd tegen het water ongeveer 700 jaar geleden toen boeren de handen ineensloegen om het water terug te dringen om bewoonbaar en bewerkbaar land te realiseren (Kromhout, 2006). Waterschappen zijn daarmee het oudste democratische overheidsorgaan van Nederland. Ze worden in binnen- en buitenland geprezen om het polderbeheer waarmee het ze nog altijd lukt de 'waterwolf' te temmen en de laaggelegen delen van Nederland bewoonbaar te houden. Toch stond de legitimiteit van het waterschap als aparte bestuurlijke institutie met een eigen democratisch bestuur meermaals ter discussie. Ze kregen vaak kritiek vanwege hun technocratische en inefficiënte werkwijze en de lage opkomst bij waterschapsverkiezingen werd als een gebrek aan democratische legitimiteit geduid. Dat ze als het oudste overheidsorgaan van Nederland deze crises hebben doorstaan, leidt tot het derde punt: de waterschappen beschikken vanuit een historische context bezien over veel adaptief vermogen (Mostert, 2017). In het streven naar meer efficiëntie is de tendens richting schaalvergroting en centralisatie het meest recent. Door middel van een reeks fusies is het aantal waterschappen vanaf 1950 teruggebracht van 2650 naar 21.

De economische crisis en grote bezuinigingsopgave, in combinatie met een discussie over de democratische legitimiteit van het waterschapsbestuur, hebben enkele jaren geleden bijna tot afschaffing geleid. De huidige klimaatcrisis daarentegen lijkt een kans te bieden om het instituut waterschap te re-institutionaliseren. Hiervoor is een sterke 'mission mystique' cruciaal. Maar verbreding en meer taken erbij, bijvoorbeeld als de waterschappen herpositioneerd zouden worden als klimaatschappen, kan ook leiden tot wat in de literatuur wordt beschreven als 'mission creep' (Boin et al., 2021). Een mission creep kan namelijk zorgen voor verschillende soorten spanning binnen een organisatie, zoals: (1) sturingsspanningen tussen de eigen opvatting van de missie binnen de institutie en het draagvlak dat bij externe partijen voor die missie bestaat; (2) prestatiespanningen tussen de missie en de operationele capaciteit; en (3) responsiviteitsspanningen tussen de feitelijke opbouw en werkwijzen van de institutie en de waardering van externe stakeholders hiervoor (Frissen et al., 2014, p. 106).

Overtuigende framing van de missie is dus van groot belang. In hoeverre institutionele adaptatie slaagt, hangt af van hoe overtuigend de waterschappen hun ver-

Margo van den Brink & Britta Restemeyer

haal neerzetten. Een nieuw denkkader – oftewel een ‘frame’ – is nodig dat enerzijds een visie biedt op de veranderende rol en identiteit van de waterschappen en dat anderzijds een handelingsperspectief biedt voor hoe zij deze rol in de praktijk kunnen uitvoeren. Hoewel elk waterschap op eigen wijze invulling geeft aan de versterking en herijking van zijn organisatie-identiteit, worden de contouren van de nieuwe ‘mission mystique’ steeds duidelijker en is dit denkkader voor alle waterschappen min of meer gelijk.

3. Een uitdagende missie: proactieve partner in integrale gebiedsprojecten

Een snel veranderende omgeving

‘Vroeger was het zo’, zo vertelt een medewerker van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK), ‘laat ons nou maar gewoon ons ding doen en het water goed beheren, dan komt het allemaal wel goed. Nou, die tijd is wel echt voorbij.’ De traditionele, technocratische werkwijze van de waterschappen met de dijk als heilige graal past al lang niet meer bij de in snel tempo ‘veranderende omgeving’. Omgevingsgerichtheid is dan ook de kern van het nieuwe denkkader van de waterschappen.

De waterschappen benadrukken allereerst de urgentie van de klimaatcrisis en de invloed van de klimaatverandering op hun waterbeheersgebieden. Met name de toenemende kans op extreme droogte en wateroverlast stelt nieuwe eisen aan de uitvoering van hun kerntaken. Daarnaast wordt gesteld dat wateropgaven ook steeds meer grote ruimtelijke en maatschappelijke opgaven zijn. In dit kader wordt vaak verwezen naar de Nationale Omgevingsvisie en het Ontwerp Nationaal Water Programma 2022-2027, waarin een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland een van de centrale ambities is. Waterschappen worden door het Rijk, provincies en gemeenten steeds vaker actief betrokken bij de aanpak van deze complexe nationale opgave.

Samenwerking en participatie staan centraal in het nieuwe denkkader. Zoals een medewerker van Waterschap Limburg stelt: ‘Ons credo is met en voor de omgeving. We zijn niet alleen waterdeskundigen maar ook mensen die acteren in een omgeving.’ Voor het eigentijds invullen van de maatschappelijke verantwoordelijkheden is investeren in de omgeving van cruciaal belang. Een medewerker van Waterschap Hollandse Delta legt uit:

‘In zijn algemeenheid geldt dat wij als waterschap de afgelopen jaren de beweging hebben gemaakt van een intern gerichte organisatie naar veel meer naar buiten toe. Dus ook de omgeving opzoeken, vroegtijdig in contact komen met de omgeving, ook om te ontdekken van waar is de omgeving mee bezig, wat voor plannen liggen daar, wat voor wensen liggen daar? En om vanuit daaruit ook te kijken naar waar liggen dan kansen of waar kunnen we samen optrekken?’

Omgevingsgerichtheid is simpelweg ook een overlevingsstrategie. Algemeen leeft het gevoel dat er van alles ‘op de dijk afkomt’ en dat alleen via samenwerking en

door 'in verbinding te staan met de omgeving' het mogelijk is om huidige en toekomstige wateropgaven en -ambities te realiseren.

Het waterschap als proactieve en deskundige gebiedspartner

De snel veranderende omgeving en de urgentie van de klimaatcrisis vragen om een andere rol van de waterschappen. In visiedocumenten en Ontwerp WBP's voor de periode 2022-2027³ wordt deze veranderende rol nader verkend en omschreven. Daarin wordt het waterschap omschreven als 'deskundige en omgevingsbewuste partner' (Ontwerp WBP Rivierenland), het waterschap als 'gewaardeerde (beleids) partner' (Ontwerp WBP Noorderzijlvest) en het 'omgevingsbewuste en gebiedsgerichte waterschap' (Ontwerp WBP Hollandse Delta). Vaak gebruikte bijvoeglijke naamwoorden voor de eigen rol zijn 'proactief', 'meer sturend', 'agenderend', 'zelfbewust', 'bekwaam', 'deskundig' en 'democratisch'.

Sommige waterschappen benadrukken dat een waterschap verschillende rollen kan spelen. Welke rol het meest geschikt is, hangt onder andere af van de aard van het watervraagstuk en de fase waarin een project zich bevindt. In deze context wordt ook wel verwezen naar de vier perspectieven op overheidssturing van de NSOB – de presterende, rechtmatige, samenwerkende en responsieve overheid (Van der Steen & Den Heijer, 2019). Vanuit deze perspectieven kan onderscheid worden gemaakt tussen 'het waterschap als beheerder', 'het waterschap als co-creator' en 'het waterschap als adviseur' (Ontwerp WBP Hollandse Delta).

Als gebiedspartner onderstrepen vrijwel alle waterschappen het belang van een sterke, proactieve houding; 'als het om water gaat kiezen we voor een proactieve, meer sturende en agenderende rol in de ruimtelijke planvorming' (Waterschap Drents Overijsselse Delta (DOD), 2020, p. 12). Waterschap Noorderzijlvest (2021, p. 33) legt uit wat dit betekent:

'We gaan van achteraf toetsen en handhaven naar proactief adviseren, mee helpen ontwikkelen, sturen en beoordelen. We schuiven vroeg in het proces van ruimtelijke planvorming aan tafel om samen te verkennen of we dezelfde visie hebben op het ruimtegebruik en wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn van het gebied en van onze assets. De plannen, ideeën en initiatieven van anderen die uit kunnen monden in ingrepen in ons watersysteem worden op tijd herkend en belangen signaleerd. Als waterexperts maken we duidelijk dat niet alles meer kan en we gebieden beter kunnen gebruiken waar ze op lange termijn geschikt voor zijn.'

De waterschappen geven aan dat technische kennis en expertise van cruciaal belang blijven om deze proactieve partnerrol goed in te vullen. Een medewerker van Waterschap Scheldestromen legt uit: 'We zijn ook een kennispartner, en we willen ons ook meer oriënteren en meer ontwikkelen als een soort kennisinstituut.'

3 De Ontwerp WBP's zijn publiek toegankelijk en te vinden op de websites van de waterschappen.

Margo van den Brink & Britta Restemeyer

Een integrale en gebiedsgerichte werkwijze

Het zijn van een proactieve, deskundige gebiedspartner vereist een bijpassende werkwijze – een nieuwe ‘modus operandi’. Hierbij is een ‘brede blik’ – naar de maatschappelijke opgaven in een gebied – het uitgangspunt. Watervraagstukken moeten op lokaal niveau op een integrale wijze en gebiedsgericht worden aangepakt. Hierbij wordt gestreefd naar lokaal maatwerk (Ontwerp WBP HHNK). In dit kader zetten de waterschappen in op het versterken van participatie, door bijvoorbeeld een nieuw instrument als de ‘waterladder’ – naar analogie van de participatieladder – te ontwikkelen (Ontwerp WBP HHSK).

Als het gaat om de inwoners en bedrijven in hun waterbeheersgebieden, zien de waterschappen voor zichzelf een duidelijke rol weggelegd in het creëren van waterbewustzijn. Waterbewustzijn en ‘waterbetrokkenheid’ zijn essentieel voor het behoud van het draagvlak. Zo stelt Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (2019, p. 8):

‘Om ook in de toekomst draagvlak te houden voor het waterschap, zullen we verschillende doelgroepen, zoals inwoners en bedrijven, actiever moeten betrekken bij het vormen van beleid. Tegelijkertijd moeten zij zich ook meer bewust worden van hun collectieve en persoonlijke verantwoordelijkheid voor waterbeheer. Om dit te bereiken moeten inwoners, bedrijven en overheidsinstanties het waterschap regelmatig op het netvlies krijgen. We moeten laten zien wie we zijn en wat we doen.’

Ten behoeve van de samenwerking en de communicatie met andere beleidspartners zetten de waterschappen in op de ontwikkeling van strategische, ruimtelijke watervisies. Deze visies hebben tot doel de verschillende belangen en opgaven in een gebied integraal in kaart te brengen en vanuit het waterbelang proactief (mede) richting te geven aan de ruimtelijke inrichting van een beheersgebied. Zo ontwikkelde Waterschap Noorderzijlvest (2021) een Blauwe Omgevingsvisie (BOVI), waarin verschillende ruimtelijke ‘praatplaten en -kaarten’ staan, en schreef Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (2019) een ‘Wateragenda voor Omgevingsvisies’. Andere voorbeelden zijn producten zoals ‘Panorama Waal’ (uit 2019) en ‘Ruimtelijk Perspectief Dijken Overijssel en Gelderland’ (uit 2017), die in samenwerking met provincies zijn ontstaan. Op projectniveau worden steeds vaker ‘Ruimtelijke Kwaliteitskaders’ ontwikkeld.

De waterschappen willen dus breder kijken dan sec het waterbeheer en veel meer ‘aan de voorkant’ van de ruimtelijke ontwikkeling staan. Ruimtelijker denken en meedenken is hiervoor essentieel.

4. In de schaduw van de coronacrisis

De coronacrisis heeft tot nu toe geen grote invloed gehad op de strategische herpositionering van de waterschappen. De meeste medewerkers zijn overgegaan op thuiswerken en participatiebijeenkomsten worden meestal digitaal georganiseerd. De coronacrisis heeft daardoor ook iets opgeleverd. Een medewerker van Waterschap Aa en Maas licht toe:

‘De participatiebijeenkomsten en de dijktafels en de werkateliers gaan gewoon door, maar we zetten nu andere digitale middelen in om dat participatieproces goed te kunnen doen, dus meer visuele dingen, en daar leren we ook weer van.’

Een van de genoemde visuele innovaties waarmee de waterschappen hun gereedschapskist rondom participatie en omgevingsgerichtheid hebben uitgebreid, is bijvoorbeeld het digitale bezoekerscentrum dat nu bij het dijkversterkingsproject Sterke Lekdijk wordt ontwikkeld.

Creatieve denkprocessen die een rol kunnen spelen bij het maken van visies en ruimtelijke schetsen, vinden beperkt plaats. De spontane gesprekken, het ‘samen zitten’ en het gezamenlijk ontwerpen worden gemist. De waterschappen geven aan dat de langetermijneffecten van de coronacrisis nu nog moeilijk te overzien zijn. Een medewerker van Waterschap Hollandse Delta spreekt van een mogelijk ‘na-ijleffect’ in het mentale welzijn van het personeelsbestand. Grote zorgen over de beschikbaarheid van financiële middelen in de toekomst zijn er (nog) niet, omdat de waterschappen zelf belastingen innen en de landelijke begroting voor waterveiligheid niet ter discussie staat. De recente watersnood in Limburg heeft het belang van financiële middelen voor waterveiligheid en klimaatadaptatie bovendien nogmaals benadrukt.

5. Spanningen

Sturingsspanning: ‘schoenmaker blijf bij je leest’ of verbreding naar ‘klimaatschap’?

In de praktijk blijkt het ingewikkeld om invulling te geven aan een nieuwe missie en partnerrol waarin nadrukkelijk aandacht is voor nieuwe maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie en duurzaamheid. Een medewerker van Waterschap Limburg legt uit: ‘Als je dan vanuit een participatietraject, of vanuit de Omgevingswet, of vanuit allerlei andere vragen gevraagd wordt “kun je dit of dat voor ons doen?”, dan drijf je een beetje weg van de corebusiness.’

Veel waterschappen beroepen zich op de kerntaken, omdat zij voor het uitvoeren van deze kerntaken – als functioneel overheidsorgaan – belastingen innen. Daar komt bij dat veel waterschapsbesturen niet altijd duidelijk een positie innemen. Meerdere waterschappen spreken van interne spanningen of een tweedeling in het bestuur, juist als het gaat om een integrale ruimtelijke werkwijze. In de woorden van een medewerker van HHNK:

‘Vertrek je vanuit die wateropgaves en kijk je dan naar wat er in bredere zin speelt en welke rol je daar vanuit je watertaak in hebt? Of zeg je: “Nee, er speelt van alles en daar hebben wij een rol met onze watertaak.” (...) Je merkt dat dat wel onderwerp van gesprek is binnen ons dagelijks en algemeen bestuur. Want welk vertrekpunt kies je nu eigenlijk daarin?’

De interne spanningen hebben deels te maken met persoonlijke voorkeuren, deels met politieke kleur. Met name de belangen van de landbouw worden in dit verband genoemd. Deze belangen zijn door geborgde zetels in sommige waterschapsbesturen vooralsnog sterk vertegenwoordigd. Hier is momenteel veel discussie over. Zo

Margo van den Brink & Britta Restemeyer

heeft de Commissie Boelhouwer recent geadviseerd het stelsel van geborgde zetels af te schaffen. Volgens deze commissie leidt klimaatverandering steeds vaker tot debatten over het generieke waterbeleid in het waterschapsbestuur, en volstaan reguliere politieke discussies zonder geborgde zetels om deze debatten recht te doen.

In de aanloop naar de vorige waterschapsverkiezingen kopte het *Financieel Dagblad* op 5 maart 2019: 'Waterschappen hopen op een revival als klimaatschap' (Pak, 2019). Voorstanders van het idee van een klimaatschap willen dat waterschappen meer regie nemen rondom klimaatadaptatie, zowel in landelijk als stedelijk gebied (zie bijvoorbeeld het programma van de waterschapspartij WaterNatuurlijk). Een precieze definitie van een klimaatschap ontbreekt, maar het begrip hint erop dat de taakopvatting van een waterschap verbreed wordt. Klimaatschappen zullen breder kijken dan water; een voorbeeld dat hierbij genoemd wordt, is het voorkomen van hitte-eiland-effecten door stedelijke vergroening. Een medewerker van Waterschap Limburg staat wel positief tegenover een dergelijke verbreding:

'Ik denk dat een klimaatschap een hele serieuze ontwikkeling is. Ik zou een dergelijke ontwikkeling ook toejuichen als hij bij een waterschap of in de vorm van een soort van waterschap vorm krijgt, omdat (...) als het gaat om het klimaat en het ons adaptief gedragen ten opzichte van het klimaat, dan ben je van zoveel partijen afhankelijk dat je een bemiddelaar nodig hebt. Een afstemmer, een coördinator. Dat zou zo'n klimaatschap kunnen zijn en dat komt wel al heel dicht bij datgeen wat een waterschap nu doet en ook zou kunnen doen.'

Bij de meeste waterschappen heerst vooralsnog echter terughoudendheid wat een dusdanige naamsverandering betreft. Zij neigen meer naar het motto 'schoenmaker blijf bij je leest, doe waar je goed in bent', waarbij ze wel benadrukken dat de kerntaken op een nieuwe manier moeten worden uitgevoerd om de ecologische voetafdruk te minimaliseren. De terughoudendheid kan ook worden verklaard door de spanning tussen functionele en algemene democratie. Het waterschap is immers een functioneel overheidsorgaan met een vastgesteld takenpakket en belastingstelsel. Het is maar de vraag of, en in welke mate, er ruimte voor verbreding is en hoelang het duurt om dit te realiseren.

Prestatiespanning: van techneuten naar 'verbinders' en 'ruimtelijke denkers'?

Hoe ver de waterschappen in het integrale en gebiedsgerichte werken kunnen en willen gaan, hangt ook af van de expertise die ze in huis hebben. Alle waterschappen geven aan dat de omslag in het denken van 'dat stukje dijk in orde maken' naar 'integraal en gebiedsgericht werken', naast technische knowhow, ook om andere expertise en kwaliteiten vraagt. Een medewerker van Waterschap Scheldestromen legt het als volgt uit:

'Kijk, je hebt natuurlijk deskundigen nodig, die specifiek op waterbeheer alles weten en over keringen net zo goed. Gewoon echt techneuten heb je nodig, die op één onderwerp helemaal de ins en outs weten. Maar je hebt ook verbinders

nodig (...) die contacten kunnen leggen met de omgeving en met echt andersdenkenden (...) En dat is tot nu toe vrij beperkt gebleven.'

'Verbinders' zijn bijvoorbeeld omgevingsmanagers. Omgevingsmanagers zijn verantwoordelijk voor de maatschappelijke inbedding van een project. Ze organiseren participatieprocessen en zorgen ervoor dat de belangen van alle relevante stakeholders worden geborgd. Inmiddels werken veel waterschappen bij complexe projecten met het 'IPM-model' (Integraal Project Management), waarin de omgevingsmanager een vaste rol is binnen het projectteam. Deels werken waterschappen nog met 'traditionele projectteams' waarbij omgevingsmanagement onderdeel is van het werk van meerdere project- of communicatiemedewerkers.

Naast het creëren van nieuwe functies zoals de omgevingsmanager geven de waterschappen ook aan dat bestaande medewerkers zich moeten aanpassen. De ambitie om meer proactief en agenderend te willen zijn vraagt om nieuwe competenties, zo licht een medewerker van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht toe:

'Als je kijkt naar de traditionele waterschapstaken, mensen die vroeger vergunningen verleenden en checkten of aan de regels werd voldaan, hebben langzaamaan een andere rol gekregen: die van planadviseur. Ze denken mee in ruimtelijke processen, het liefst helemaal aan het begin van het proces. Dat vergt toch weer andere competenties.'

Een medewerker van Wetterskip Fryslan noemt het ruimtelijke denken 'een competentie die we heel hard nodig hebben, maar die we niet van nature in huis hebben'. Voor het opstellen van strategische, ruimtelijke watervisies werken waterschappen vaak samen met provincies en landschapsarchitecten. Ook bij grootschalige rivierverruimings- en dijkversterkingsprojecten worden vaak externe landschapsarchitecten ingehuurd om de ruimtelijke kwaliteit te borgen.

Responsiviteitsspanning: uitvoeringsorganisatie of gelijkwaardige overheid?

Om een proactieve en deskundige gebiedspartner te kunnen zijn is gelijkwaardigheid tussen partners voor waterschappen erg belangrijk. Zoals een medewerker van Wetterskip Fryslân vertelt: '(...) wij zijn meer en meer onze positie als gelijkwaardige overheid, die denkt vanuit dat watersysteem, ook op het vlak van de ruimtelijke ordening aan het innemen, aan het opeisen, aan het uittesten, uitproberen, aankondigen en agenderen.' Waterschappen willen als 'mede-overheid' graag hun bijdrage leveren aan het klimaatbestendiger maken van Nederland en verwachten hiervoor een volwaardige plek aan tafel. Dat lijkt echter nog niet vanzelfsprekend. In de woorden van een medewerker van Waterschap Noorderzijlvest: 'Een van onze uitgangspunten is dat we een gewaardeerde beleidspartner gaan worden, terwijl andere organisaties ons nog steeds veel meer zien als uitvoerder.'⁴

4 Voor meer informatie over de herpositionering van Waterschap Noorderzijlvest zie ook: Minderman, E. (2021). *Guardian of Dutch regional water management. The reinvention of the expertise role of the Dutch regional water authority Noorderzijlvest to govern for climate change adaptation*. Master thesis, Rijksuniversiteit Groningen.

Margo van den Brink & Britta Restemeyer

Uit de wens om als gelijkwaardige partner erkend te willen worden spreekt een minderwaardigheidsgevoel – een gevoel dat door elke discussie over het mogelijk afschaffen van het waterschap versterkt wordt. Veel waterschappen zijn daarom voorzichtig en mengen zich niet graag in politieke discussies. Een goed voorbeeld hiervan is de transitie van ‘peil volgt functie’ naar ‘functie volgt peil’. Terwijl veel waterschappen deze transitie in beleid benadrukken, blijft de uitvoering vaak nog achterwege. Een ander voorbeeld is het recente besluit om nog een nieuw dorp met meer dan 5000 woningen te bouwen in de laaggelegen Zuidplaspolder. Bij dergelijke vraagstukken verwijzen sommige waterschappers ook naar de aarzelende houding vanuit het Rijk. Zoals een medewerker van HHNK aangeeft:

‘Wil je voor de langere termijn klaarstaan, moeten we dan niet zelf als waterschappen die grenzen aan het systeem gaan benoemen? (...) Als het Rijk het niet doet en eromheen blijft dansen, dan moeten wij vanuit de waterschappen misschien wel meer initiatief tonen.’

Interessant genoeg wordt de voorzichtigheid van de waterschappen niet altijd gewaardeerd door andere partners. Juist waterschappen die met het formuleren van een visie proberen een proactieve en agenderende rol in te nemen, krijgen tot hun verbazing de oproep om zich nog duidelijker te laten horen. Waterschap DOD (2020, p. 2) schrijft in dit kader over ‘verrassende ontdekkingen’: ‘Zoals de oproep om nog meer daadkracht te tonen en soms ook nee te zeggen, waar dat onze waterbelangen schaadt.’ Waterschappen krijgen te horen dat ze ‘te lief’ zijn en dat ze best wat meer ‘hun poot stijf mogen houden’ – ze worden steeds meer gevraagd om keuzes te maken die verder gaan dan luisteren naar de inwoners en bedrijven uit hun beheersgebieden. Responsiviteit vergt nadrukkelijk een duidelijker stem van alle belangen en belanghebbenden in het waterschapsbestuur, meer dan een positie als gelijkwaardige overheid.

6. Conclusie

‘Geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een watersnood.’ Het ‘gebed van de dijkgraaf’ werd afgelopen zomer wrang verhoord, en heeft de roep om een sterkere profilering en re-institutionalisering van de waterschappen versterkt. De nieuwe missie, die de waterschappen beziet als een ‘proactieve en deskundige gebiedspartner’, is uitdagend en aantrekkelijk, maar is vooralsnog niet goed verankerd in de bestaande organisatiecultuur en modus operandi. Daarnaast legt het omgevingsgerichte denkkader, dat het fundament vormt van de herijkte ‘mission mystique’, de nadruk op het luisteren naar en in verbinding staan met de omgeving. Dat kan zeker het maatschappelijk draagvlak voor de waterschappen vergroten, maar zal niet altijd leiden tot de meest toekomstgerichte en klimaatbestendige oplossingen. De coronacrisis heeft nauwelijks gevolgen voor de herpositionering van de waterschappen, terwijl de klimaatcrisis de benodigde interne organisatievernieuwing en externe samenwerking met andere overheden juist in een stroomversnelling kan brengen. Want naar de toekomst toe is het voor een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland essentieel dat de waterschappen zich nog sterker

profilieren in het ruimtelijke domein en het waterbelang expliciet borgen in integraal omgevingsbeleid. Het maken van strategische, ruimtelijke watervisies is in dit kader een goede eerste stap. Deze visies laten zien dat de waterschappen ook als uitvoeringsorganisaties een proactieve en gewaardeerde gesprekspartner kunnen zijn. Waterschappen mogen hierbij wel nog meer lef tonen en zich nog duidelijker uitspreken en positioneren; waterschappen borgen immers een lokaal en regionaal grens-overstijgend belang. Het omvormen naar een klimaatschap is daarvoor (nog) niet nodig – bovendien zou zo'n omvorming ertoe kunnen leiden dat andere overheden juist minder hun verantwoordelijkheid nemen voor klimaatadaptatie. De keuze dat waterbeheer specifiek is belegd bij een functionele uitvoeringsorganisatie, heeft Nederland ver gebracht. Waterschappen kunnen hierop voortbouwen, en hun rol en reputatie als waterautoriteit benutten om gewicht in de schaal te leggen bij klimaat-gerelateerde, ruimtelijke afwegingen van gemeenten en provincies.

Literatuur

- Boin, A., Fahy, L. A., & Hart, P. 't. (Eds.). (2021). *Guardians of public value: How public organizations become and remain institutions*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Dijk, J. van, Vlist, M. van der, & Tatenhove, J. van. (2011). Water assessment as controlled informality. *Environmental Impact Assessment Review*, 31(2), 112-119. doi:10.1016/j.eiar.2010.04.009
- Frissen, P., Hart, P. 't, Hoog, J. de, Oorschot, K. van, & Chin-A-Fat, N. (2014). *Governance in de rechtspraak*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Goodsell, C. T. (2011). Mission mystique: Strength at the institutional center. *The American Review of Public Administration*, 41(5), 475-494.
- Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden. (2019). *Wateragenda voor Omgevingsvisies*. Rotterdam.
- Kromhout, B. (2006). Waren de waterschappen de voorlopers van het Nederlandse poldermodel? *Historisch Nieuwsblad*, 5.
- Meijerink, S. (2021). De paradox van het Nederlandse waterbeheer: ijzersterke sectorale instituties, maar steeds afhankelijker van een goed omgevingsbeleid. *Water Governance*, 01, 22-27.
- Mostert, E. (2017). Between arguments, interests and expertise: The institutional development of the Dutch water boards, 1953-present. *Water History*, 9, 129-146. doi:10.1007/s12685-016-0154-1
- Pak, V. (2019, 5 maart). Waterschappen hopen op revival als 'klimaatschap'. *Financieel Dagblad*.
- Steen, M. van der, & Heijer, I. den. (2019). Het waterschap in netwerken. *Water Governance*, (1), 11-17.
- Vet, K. J. de, Steen, M. van der, & Schram, J. (2021). Toekomst van het waterschap: waterschap van de toekomst? *Water Governance*, 01, 6-17.
- Waterschap Amstel, Gooi en Vecht. (2019). *Waterbetrokken: Bestuursakkoord Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2019-2023*. Amsterdam.
- Waterschap Drents Overijsselse Delta. (2020). *Ontwerp Watervisie: Meer dan water*. Zwolle.
- Waterschap Noorderzijlvest. (2021). *De BOVi: Blauwe Omgevingsvisie: Concept*. Groningen.