

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-uvo.nl](http://www.stichting-uvo.nl)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@bua.nl](mailto:info@bua.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Koester ons waterbeheer!

De internationale reputatie van het Nederlandse waterbeheer is sterk, maar de politieke en publieke aandacht hiervoor dreigt af te nemen. Historisch kenmerkt het waterbeleid zich door samenwerking op lange termijnen, maar nu zou de om zich heen grijpende bestuurlijke kortzichtigheid ook het waterbeheer kunnen treffen. Bezuinigingen, kennisverlies en politieke handel ondermijnen de bestuurlijke slagkracht. Zonder institutionele borging en toekomstgericht beleid raken we het fundament kwijt dat nodig is om de zich aandienende uitdagingen het hoofd te bieden.

**door Sybe Schaap** De auteur is politiek filosoof. Hij was van 2007 tot 2019 lid van de VVD-fractie in de Eerste Kamer. Hij was dijkgraaf van het Waterschap Groot Salland en voorzitter van de Unie van Waterschappen.

Ons waterbeheer staat als een huis. Dat klopt, zolang dat huis stevig staat. Wij in Nederland weten intussen hoezeer de stabiliteit van je huis afhangt van een degelijke fundering. Die kan wegteren zonder dat je het opmerkt. Tot de gevolgen zichtbaar worden. En dan blijkt herstel een moeizame, tijdrovende operatie. Je moet voorzichtig zijn met metaforen, maar het fundament onder ons waterbeheer is kwetsbaar. Dan doel ik op de spankracht van het bestuurlijk-institutionele bestel, de grondslag van een duurzame waterstaatkundige inrichting van ons land. Is daarvoor draagvlak in de samenleving? Letten we daarop of raken we verstrikt in de technische invalshoek van het beheer? Wat leren het verleden en het heden ons?

## Reputatie

De wereldwijde reputatie van het Nederlandse waterbeheer is indrukwekkend. Het samenspel van de landelijke en regionale organisatie, de kwaliteit van onze wetenschappelijke instellingen en de slagkracht van marktpartijen dwingen respect af. We zijn een wereldspeler. Dit samenspel maakt waterstaatkundig beleid mogelijk dat decennia overspant. Dit moet ook wel, want in termen van het overstromingsrisico zijn wij een kwetsbare regio. Tel daar de klimaatuitdaging maar bij. Niet zomaar loopt er een Deltaprogramma, bijna geruisloos. Reden voor tevredenheid? Ik ben voorzichtig. Het geeft te denken dat de waterproblematiek nauwelijks speelt in het publieke en politieke debat. Opmerkelijk in het licht

van de problemen waarmee we de hele vorige eeuw werden geconfronteerd: de IJsselmeerregio, de zuidwestelijke delta en het rivierengebied. Maken successen zorgeloos? We vergeten gemakkelijk hoe machteloos we in de loop van de geschiedenis stonden tegenover rampspoed. Maar ook hoe roekeloos we gedurende de afgelopen eeuw omgingen met de uitdagingen. Kan dit laatste zich herhalen?

Daar wil ik op ingaan. Het huidige politieke klimaat en de bestuurlijke daadkracht geven te denken. Het gaat mij daarbij niet zozeer om ons technisch vermogen de wateruitdagingen te pareren. Op die technische aspecten zijn we goed geoutilleerd en vindingrijk. De klimaatuitdaging en de ruimtelijke implicaties daarvan hebben ook aandacht. Wat mij zorgen baart, is de borging van deze uitdagingen in politieke, bestuurlijke en institutionele zin. In politieke kringen hoor je weinig over water. Je mag je afvragen of onze ministeries over voldoende vakken, ervaring en betrokkenheid beschikken. Dringt het nog door dat waterbeheer een zaak van zeer lange termijnen is en dat beleid, bestuur en bestel daarop moeten zijn afgestemd? Dat het Deltaprogramma loopt, de financiering vooralsnog geborgd is en het waterschapbestel even niet ter discussie staat, stelt niet zomaar gerust. Dan doel ik op ontwikkelingen in de politiek-bestuurlijke sfeer: in het licht van de grote uitdagingen vervallen we in roekeloos uitstelgedrag. Een beetje aan het huis sleutelen en geërgerde discussies over hoe dat moet; maar intussen het fundament uit het oog verliezen. Wat bedoel ik concreet met dit laatste? Daartoe een terugblik op het verleden en een beschouwing over de bestuurlijke situatie.

### **Grote programma's**

Vanaf de Zuiderzeewerken pakken we het waterrisico voortvarend aan, over lange termijnen en met een brede blik. Het IJsselmeergebied werd weloverwogen veilig gemaakt in combinatie met inpoldering, agrarische ontwikkeling en infrastructurele ontsluiting. Zo'n integrale aanpak herhaalden we in het zuidwesten na 1953, in het rivierengebied na 1995 en nu opnieuw in het Deltaprogramma. In deze zin spreekt het project Ruimte voor de Rivier tot de verbeelding. Geen blauwdrukken vooraf, wel heldere normstellingen onder een harde resultaatsverplichting. Tijdens de uitvoering van onze grote programma's was er ruimte voor inhoudelijke besluitvorming, werd onderzoek opgezet, bouwden we kennisinstellingen en uitvoerende organisaties op en vertrouwden we op onze vindingrijkheid. Wat mij boeit in het licht van het huidige cynisme, is de basis van *vertrouwen* waarmee we de avonturen aangingen: in elkaar als betrokken partijen, in de capaciteit van onze instellingen en in de procedures. Vertrouwen terwijl er veel onzeker was. Men was in volle breedte bezig in het *algemeen belang* en bereid over decennia heen te kijken. Geen jachtige blauwdrukprogramma's die binnen een regeerperiode opgeleverd moesten worden om zelf de roem van je inzet te oogsten. In langjarige programma's werk je voor volgende generaties. Dát tekent *bestuurskracht*.

Ik wil eraan herinneren dat de situatie in de vele eeuwen daarvoor hiervan afweek. Ons land was bestuurlijk en waterstaatkundig verbrokkeld, er was te weinig

---

*Wat mij boeit in het licht van het huidige cynisme, is de basis van vertrouwen waarmee we de avonturen ingingen*

capaciteit voor een grootschalige aanpak van uitdagingen. Er moest voortdurend worden *gereageerd* op problemen die ons overvielen. De aanpak had te vaak het karakter van een noodprocedure. Na een overstroming losten we wel het vorige probleem op, maar niet het volgende. Vergelijk het maar met de wijze waarop we met het pandemierisico omgaan. Wat dit betreft voltrok zich de vorige eeuw een revolutie in de watersector. Daar hoort ook de ingrijpende reorganisatie van het waterschapbestel bij: een enorme impuls in schaal en capaciteit, met behoud van de institutionele orde.

### Roekeloosheid

Mijn zorg heeft vandoen met een veranderend politiek-bestuurlijk klimaat in Nederland. Wat dit betreft kunnen we al iets leren van wat zich voordeed in het rivierengebied voor 1995. Het was allang bekend dat de waterkeringen onvoldoende bestand waren tegen berekende dreigingen. Toch overheerste bij velen ongeloof in de aard van de problematiek en werden investeringsprogramma's keer op keer uitgesteld. Anders gezegd, een roekeloze houding overheerste. Zoiets herhaalde zich in het politiek aangezwengelde debat rond het waterschapbestel begin deze eeuw. Het zou wel zonder kunnen. Reputatie of niet, dit soort maatschappelijke en politieke argeloosheid zet aan het denken.

Het drama van 1953 vrijwaarde ons niet van het uitstelgedrag in het

rivierengebied. Ook daar dwongen het overstromingsrisico en een snel veranderend risicoprofiel tot ingrijpende maatregelen. Het ging niet alleen om

---

### *Het voortbestaan van het bestel is voor de helsdeuren weggesleept*

de *kans* van een ramp, maar ook om de *gevolgen*: ingrijpende economische en maatschappelijke ontwrichtingen, ook ver buiten het eigen gebied. Toch hebben al geplande werken daar jaren stilgelegen. Door weerstand van actie- en belangengroepen, ongeloof in wetenschappelijke inzichten, overaccentuering van ingrepen in het landelijk gebied, de verlamme werking van procedures én besluiteloosheid onder politici. *Vooruitschuiven* in plaats van knopen doorhakken, de escape nader onderzoek. Dus restte in 1995, bij de dreigende overstroming van het rivierenland, een noodprocedure, met zelfs een omvangrijke en nauwelijks in risicotermen doordachte evacuatie. Veel van geleerd, dat wel, maar ook laat, net niet té laat.

Daar bleef het niet bij. Het Deltaplan Grote Rivieren en het programma Ruimte voor de Rivier waren nog niet afgerond, toen een neoliberaal ingestoken aanval werd geopend op de bestuurlijk-institutionele inrichting van ons land. Het moest afgelopen zijn met de *bestuurlijke drukte*. Alsof het openbaar bestuur een hindermacht is. Niet alleen ministeries verdwenen (LNV, VROM), ook het waterschapbestel was aan de beurt. Opheffen dus, zonder een idee hoe het beter zou kunnen. Veel politici ondersteunden het. Het afwenden van dit avontuur is een hachelijke zaak geweest: het voortbestaan van het bestel is voor de helsdeuren weggesleept. Ook hierbij bleef het niet. De ministeries werden aangepakt: inhoudelijke kennis eruit – die zou de markt wel leveren – en de uitvoering

op afstand. Zo weten politici en beleidmakers nauwelijks nog wat uitvoering inhoudt. Dit trof ook Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat. De problemen die zich hieruit ontwikkelden, technisch, juridisch en financieel, zouden te denken moeten geven. Denk aan de problemen rond de aanbestedingen in de fysieke infrastructuur. Toch lijkt deze afbraak vooralsnog weinig indruk te maken op de politiek. Wat hiervoor in de plaats kwam? Een almaar uitdijende bureaucratie die *wantrouwig* toeziet op wat anderen verkeerd zouden kunnen doen. Verder een wildernis aan procedures die laten zien dat het algemeen belang uit beeld is geraakt en compromisvorming wordt gesmoord.

## Handel

Hoe krachtig is het bestuurlijk-institutionele fundament in het publieke domein nog? Kunnen wij grote uitdagingen nog aan? Is er bereidheid daarin te investeren en met toekomstzin? Kan dit ook het waterbeheer raken? In ons politiek-bestuurlijke stelsel is beleidsvorming over lange termijnen uit beeld verdwenen en vervangen door kortademigheid. Het gaat om dagkoersen. Dit is rampzalig voor de publieke en fysieke inrichting van ons land, ook voor het infrastructurele deel daarvan. Veeleer wordt er onzekerheid gecreëerd en gedesinvesteerd: agrarische sector, leger, volkshuisvesting, cultuur, onderwijs, wetenschap. Steeds domeinen waarin je politiek niet direct kunt scoren, maar het zichtbare succes aan degenen is die



Bron: iStock

na jou komen. De politieke waan van de dag verdringt wat in ambtseden wordt beloofd en wat de Grondwet opdraagt: het *algemeen belang*, dus besluitvorming waarmee de gehele samenleving gediend is over langere termijnen. Beleidsagenda's en beslag op de publieke middelen zijn *handel* geworden, zo niet koehandel. Het zonder aankondiging en overleg schrappen van de Lelylijn kun je als een metafoor beschouwen, maatgevend voor de hedendaagse politieke mores. Wat verder reikt dan de dag van morgen en het directe belang, doet er niet meer toe. Je kunt hierin *politisering* van het openbaar bestuur herkennen, maar ook ontmanteling van de bestuurlijke *spankracht*. Met zo'n mentaliteit hadden we nooit de waterstaatkundige werken van de afgelopen eeuw op gang gebracht, en evenmin de naoorlogse modernisering van de land- en tuinbouw.

### Fundering

Bedreigt dit het waterbeheer? Er is toch geen discussie over de noodzaak van het Deltaprogramma en over andere opgaven die de ruimtelijke inrichting de waterbeheerders stelt? Nog niet. Maar plaats dit domein even in de context van wat ik in het voorgaande heb aangeroerd. Het stelt niet gerust dat het waterbeheer weinig belangstelling geniet in het parlement. Dat de beheerders nauwelijks gehinderd worden in de taakuitvoering mag ons niet in slaap wiegen. Met name de langetermijnopgaven kunnen zomaar onderwerp worden van gepolitiseerde handel,

---

### *Beleidsagenda's en beslag op de publieke middelen zijn handel geworden*

bijvoorbeeld om financiële middelen vrij te spelen voor 'betere' bestemmingen. Een deel van de investeringen is gekoppeld aan sluipende langetermijnprocessen in de fysieke omgeving (zoals

klimaatinvloeden, bodemdaling, verzilting). Juist door die lange termijnen kun je uitstellen wat 'ooit' noodzakelijk zal zijn, zonder dat het effect daarvan direct zichtbaar wordt. Bedenk in dit verband ook hoe het de *wetenschap* vergaat. Niet anders dan het klimaatdomein is het waterbeheer vergaand gekoppeld aan onderzoek waarvan de bewijsvoering niet in het direct zichtbare ligt. Wetenschap komt steeds meer onder vuur te liggen, niet alleen in de Verenigde Staten. Dit niet door de inbreng van betere methoden die feiten, verklaringen en verwachtingen in beeld brengen, maar uit cynisme, ongeloof of bijgeloof. Dit bedreigt al de medische sector en het pandemiebeleid.

Zodra wetenschappers en beleidsverantwoordelijken zich moeten verdedigen tegen dit soort cynisme, sta je op achterstand. Een overheid die minder vertrouwen geniet zit al snel in de verdediging. Dit kan ook de waterbeheerders overkomen. Dan kan zich herhalen wat we voor 1995 meemaakten in het rivierengebied. Het waterbeheer is sterk afhankelijk van wetenschappelijk onderzoek. Dit geldt evenzeer voor andere sectoren. Weinigen zullen dit tegenspreken, maar toch wordt er in ons land zwaar bezuinigd op de wetenschap, worden buitenlandse studenten geweerd (of blijven weg) en zijn ministeries en het hoger onderwijs aan de beurt. Dat het een desinvestering is telt niet. Het lot dat aardwetenschappen op de Vrije Universiteit treft, geeft te denken. Internationale samenwerking is van levensbelang

voor ons land, maar kan zomaar onder druk komen te staan. Ons waterdomein kan niet zonder hooggekwalificeerd onderzoek en internationale samenwerking. Als afbraak eenmaal heeft plaatsgevonden – en dat is in een handomdraai geregeld – is *herstel* een zaak van de lange adem. Een krachtig, op zijn taak berekend bestuur kan niet functioneren zonder een al even krachtige en dus ook deskundige ambtelijke organisatie. Zonder die beide zal het rot toeslaan in het bestuurlijk-institutionele fundament van het waterbeheer. De slagkracht die nodig is om de grootschalige uitdagingen die over langere termijnen lopen aan te pakken, moet geborgd zijn. Daartoe is ook *wil* nodig om deze slagkracht over een lange termijn veilig te stellen. Ik wil maar zeggen: we moeten voorkomen dat de samenleving haar aandacht voor het waterbeheer kwijtraakt en ‘de politiek’ het gevoel van urgentie voor dit domein verliest. Het moet breed in de samenleving duidelijk zijn dat de langetermijninvesteringen in de waterstaatkundige inrichting van ons land haaks staan op de waan van de dag. Meningsvorming en debat zijn een zegen voor de democratische besluitvorming. Maar het is mede aan de waterbeheerders om te voorkomen dat ze daarbij in de verdediging worden gedrukt. Ik zou hun dan ook op het hart willen binden tijdig en inhoudelijk naar buiten te treden richting burgers én politici. Het land mag niet nog eens overvallen worden door calamiteiten die we wel degelijk konden voorzien.

### Artikel in het kort:

- \* Nederland heeft wereldwijd aanzien vanwege zijn waterbeheer, dankzij goede samenwerking tussen overheid, kennisinstellingen en marktpartijen. Toch is er tegenwoordig weinig publieke en politieke aandacht voor waterproblematiek, ondanks de blijvende risico's door klimaatverandering en de kwetsbare ligging.
- \* Grote programma's als de Zuiderzeewerken, het Deltaplan en Ruimte voor de Rivier laten zien hoe Nederland met vertrouwen, samenwerking en langetermijnvisie grote wateruitdagingen heeft aangepakt, in contrast met eerdere ad-hoc- en noodgedreven aanpakken.
- \* Er is sprake van toenemende bestuurlijke kortzichtigheid, kennisverlies binnen ministeries en een afnemende institutionele slagkracht. Politieke besluitvorming wordt gekenmerkt door dagkoersen, bezuinigingen, wantrouwen en het ondermijnen van kennis en bestuursstructuren.
- \* Langetermijnopgaven dreigen onder druk te komen van politieke kortzichtigheid en gebrek aan urgentie. Zonder blijvende institutionele borging en wetenschappelijke ondersteuning kan de effectiviteit van het Nederlandse waterbeheer afnemen, met mogelijk grote gevolgen.