

Klimaatverandering: hoe kunnen waterschappen de grootste 'barrage' in hun bestaan overwinnen?

Essay

Bijdrage aan de dialoog over de toekomst van waterschappen

Harde wind en koude regen, soms hagel, teisteren op deze augustusdag de Col de Bretolet op de Frans-Zwitserse grens. De vogeltrek komt op gang en vooral kleine zangvogels hebben het extra zwaar om de Alpen op hun tocht naar het zuiden te overwinnen. De Franstalige folder van het vogeltrekstation spreekt over de grootste 'barrage' op hun route. In de houten barakken vinden we tijdens onze trektocht door de bergen een gastvrije schuilplek. Ik leer dat de zwarte roodstaart door klimaatverandering gemiddeld tien dagen later passeert dan veertig jaar geleden. De bonte vliegenvanger arriveert juist een week vroeger om de barrage te overwinnen.

In het trekstation worden de in netten gevangen vogels één voor één uit stoffen zakjes gehaald, onderzocht en geringd. Voorzichtig de veertjes op de buik van het zwartkopvrouwtje opzij blazen om vetvoorraad en spiermassa te beoordelen. Even later vliegt ze door een ronde opening in het raam van de barak naar buiten. Dank zij het oriëntatie- en navigatiesysteem onder haar roestbruine pet weet ze zuiver koers te zetten.

Tijdens de afdaling rijpt het beeld. De waterschappen komen met klimaatverandering niets minder dan een 'barrage' in hun bestaan tegen. Zijn onze externe oriëntatie, koersbepaling, vetvoorraad en spiermassa daarop berekend? Passen we onze route, onze planning, onze uitrusting aan? Vliegen we alleen of juist samen om in tijden van weersextremen onze inwoners zo goed mogelijk te beschermen?

De transitie van het waterbeheer in de lage landen voltrekt zich al decennia. Enkele mijlpalen: in 1985 ontdekken we in de beleidsnotitie *Omgaan met water* van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, Neelie (Smit-)Kroes, al een duidelijke opmaat naar het principe *water en bodem sturend*. Het rapport van de tweede Deltacommissie, de commissie Veerman, krijgt in september 2008 de aanmoedigende titel *Samen werken met water* mee. Bij herlezing valt overigens op dat beide tijdsdocumenten betrekkelijk klimaatarm zijn.

De klimaatcrisis intussen staat scherp op het netvlies als het laatste kabinet Rutte begin 2022 *water en bodem sturend* als leidend principe in de regeringsverklaring opneemt. De waterwereld veert op. De erkenning dat water en bodem de basis van ons bestaan vormen, komt geen dag te vroeg. Gaan de waterwereld en de 'bodem'wereld (ruimtelijke partijen als medeoverheden, planologen, ontwikkelaars et cetera) vervolgens samen de dansvloer op? Komt het tot een verbintenis? De eerste ontmoetingen lijken op een vrijpartij van egels.

Klimaatverandering heeft een grote impact op ons als waterschappen, omdat onze regionale instituten nauw verweven zijn met het fysieke domein. Hier komen de inzichten van wetenschappers en gebiedsmedewerkers indringend bij elkaar. Als beide groepen (wetenschap en praktijk) vergelijkbare waarnemingen doen, binnen de academie en in het veld, nemen we hun signalen extra serieus. We realiseren ons dat we voor niets minder dan een 'barrage' staan.

In de zomer van 2021 moet alle hens aan dek bij de watersnoodramp in Limburg. Vlak over de grens zijn in België en Duitsland meer dan tweehonderd doden te betreuren, nota bene in moderne, welvarende landen. Een jaar later zucht Nederland waterland onder grote droogte. Het Brielse Meer, dat ook zoetwater aan de Rotterdamse industrie en Delfland levert, ontsnapt ternauwernood aan ontwrichting door verzilting uit de Oude Maas die via het Spui binnendringt. Ons waterschap, Hollandse Delta, ervaart voor het eerst dat de ligging in de Rijn-Maasmond geen eeuwigdurende garantie is voor voldoende beschikbaarheid van zoetwater. Ook Hollandse Delta, net als de 20 andere waterschappen gewend om zaken praktisch aan te pakken en op te lossen, moet leren omgaan met toenemende onzekerheden. Het is niets minder dan een culturele revolutie.

Als klimaatverandering de lage landen teistert met onvoors(p)t elbare piekbuien, afgewisseld door ernstige droogte, verlaagde afvoeren van de levensaders die rivieren zijn, zeespiegelstijging en verzilting, is de fysieke ruimte toe aan herordening. Dan is de tijd daar dat autonome en autocratische waterschappen zich opnieuw willen uitvinden. De waterschappen kruipen het land op, ze ondergaan een metamorfose.

In dit essay probeer ik (essayer) een paar notities te maken over de transformatie van de waterschappen, in functie van de veranderingen in het (integrale) waterbeheer. Naar ik hoop, draagt dit essay bij aan de dialoog die de waterschappen en hun omgeving steeds intensiever voeren over de toekomst. Als we in 2050 in een klimaatbestendige Delta willen leven, welke wegen leiden dan naar de verwezenlijking van dat grootse doel? Welke gedaantewisseling van de waterschappen draagt daaraan bij?

Met de aanleg van de Afsluitdijk (ná de overstroming van het Zuiderzeegebied in 1916) en de uitvoering van de Deltawerken (ná de watersnoodramp van 1953) handelen we reactief. Met het Deltaprogramma en het adaptieve deltamanagement maken we de slag naar proactief. Door het ontwerpen van adaptatiepaden proberen we beter om te gaan met onzekerheden. Tot slot volgt transformatief: door bodem en water slim sturend te maken in de ordening van de ruimte, groeien we naar een veerkrachtige samenleving in het benedenstroomse gebied van de grote rivieren. Het zien van die lange ontwikkelingslijn naar 2100 en verder lukt beter als we de lange (evolutionaire) lijnen in ons verleden scherp hebben.

Een duik in de wordingsgeschiedenis van de waterschappen, in de transformaties die onze instituten eerder hebben doorgemaakt, fascineert en geeft vertrouwen. Waterschappen verstaan sinds eeuwen de tekenen van de tijd en weten zich aan te passen. Ik stip twee voltooide transformaties aan en opper een mogelijke derde in onze huidige tijd:

Gemeenmaking. De eerste grote gedaantewisseling van de waterschappen is de omvorming van een louter toezichhoudend orgaan tot een bestuursorgaan dat de waterwerken in eigen beheer neemt. Dit heet de gemeenmaking: de verantwoordelijkheid voor de waterwerken wordt door de gemeenschap opgedragen aan een bestuursorgaan. Dit gaat gepaard met eigen structurele inkomsten en zelfstandig financieel beheer. Vanzelfsprekend dringen met name de grootbetalers (denk aan grootgrondbezitters) dan aan op financiële controle en verantwoording. Het veranderingsproces begint in de vijftiende eeuw in Vlaanderen en verplaatst zich in de daarop volgende eeuwen als een golf naar het noorden. Anders geformuleerd: tijdens deze transformatie verandert het type waterschap van middeleeuws naar vroeg modern. Waarom is deze transformatie zo verrassend interessant voor onze huidige tijd? Omdat gemeenmaking in vroeger tijden vaak samengaat met een schaalessprong in de aanpak van de waterveiligheid. In plaats van halsstarrig vast te houden aan de lokale of gewestelijke autonomie en gewoonten, springen de bestuurders over hun schaduw heen en gaan bovenregionaal samenwerken. In het volle besef dat samenwerken het brengen van offers inhoudt. Je hoeft niet veel fantasie te hebben om met deze historische achtergrond te reflecteren op heden en toekomst van de alliantie voor het hoogwaterbeschermingsprogramma. Dan dringt onder andere de vraag zich op of voor de grootschalige vernieuwing van de waterketen een vergelijkbare aanpak binnen een alliantie aandacht verdient.

Erkenning als overheidsinstelling. Tot in het begin van de negentiende eeuw vormen waterschappen en waterschapjes een lappendeken van deels private, deels publieke organisaties. In het debat over de staatsinrichting ontstaat ook over de positionering van de waterschappen een richtingstrijd. Thorbecke is voorstander van de publiekrechtelijke lijn en trekt aan het langste eind. Zo verschijnen waterschappen in de grondwet van 1848 voor het eerst als erkende overheidsinstellingen.

Samen werken met water (commissie Veerman), binnen het Nationale Deltaprogramma. Ligt hier niet een hedendaagse derde transformatie van de waterschappen voor ons? Met de komst van een nationaal programma met een stevig budget en een regeringscommissaris is het speelveld voor de bevoegde gezagen in het waterbeheer ingrijpend veranderd. Sterker nog: de (potentiële) impact van dit programma groeit met de dag doordat we zien dat klimaatverandering versnelt en ons dagelijks leven steeds vaker binnendringt. Het leidende principe van *water en bodem sturend* geeft het Deltaprogramma intussen een extra grondslag.

'Solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid' vormen de niet vaak genoemde basiswaarden van het Nationale Deltaprogramma. Het is 'een reflectie', geschreven door onder anderen filosoof Marjan Slob, die tien jaar geleden (2014) tijdens het Deltacongres overhandigd wordt aan Annemieke Nijhof, de kwartiermaker-Deltacommissaris. Het lijkt me verstandig deze basiswaarden en HOE we die vertalen in ons dagelijkse werk te her-denken binnen de Delta-gemeenschap (gemeenmaking is zo'n belangrijk begrip in onze geschiedenis dat ik het woord community liever niet gebruik).

Voor welke opdracht staan we als huidige generatie bestuurders die, met als doel een klimaatbestendige toekomst, haarfijn aanvoelt dat voor ons instituut en onze rol een gedaantewisseling aan de orde is?

Mij lijkt (ik probeer nog steeds) dat ten eerste de relatie tussen de water(schaps)wereld en de ruimtelijke wereld dringend behoefte heeft aan verdieping. Kunnen we samen onderzoeken of het fenomeen van gemeenmaking (zie de eerste beschreven transformatie) hierbij dienstig kan zijn? Dan luidt één van de vragen: willen de waterschappen het principe *water en bodem sturend* als toezichhouder of als medespeler inzetten? Wordt er gedacht en gewerkt vanuit een bastion of gloort een ontbolsterende overheid? Een overheid die zich openvouwt zoals de gedrukte versie van dit essay.

Ten tweede verdient de relatie tussen de 21 waterschappen onderling bredere aandacht dan het schuur- en plamuurwerk dat nu (noodzakelijkerwijs) wordt uitgevoerd binnen de alliantie voor het hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit in het licht van de grote, ingewikkelde en kostbare maatschappelijke opgaven waarvoor we staan. Als we vanuit de essentie van integraal waterbeheer op een grotere schaal willen denken en werken, lukt het ons dan om de diep gewortelde autonomie los te laten en offers te brengen voor een duurzame samenwerking? Durven we over onze schaduw heen te springen? Kunnen we hierover het debat binnen onze vereniging verdiepen?

Ten derde is de relatie tussen de waterwereld en onze inwoners van cruciale betekenis. Waterschappen komen voort uit een stimulerende combinatie van een bottom-up proces (lokaal draagvlak voor de oprichting van waterschappen) en top-down aanpak (de 'landsheer' die een kader formuleert). Ten diepste is de vraag hoe we in staat zijn om bijvoorbeeld de aanstaande Deltabeslissingen het échte resultaat van een samenspel tussen onze inwoners, hun vertegenwoordigers en het rijk te laten zijn.

Beneden bij de oever van het Lac des Mines d'Or kijk ik omhoog. Tussen de wolken zie ik 21 vogels in een elegante formatie wieken naar 2100. Ik kijk hen lang na.

Jan Bonjer, dijkgraaf waterschap Hollandse Delta, september 2024
Reageren? j.bonjer@wshd.nl