

# Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer

Dr.ir. Govert D. Geldof, Tauw Deventer en Universiteit Twente  
Dr. John Grin, Universiteit van Amsterdam  
Prof. Dr. Maarten Hajer, Universiteit van Amsterdam  
Prof. Dr. Cees M.J. van Woerkum, Landbouwniversiteit Wageningen

## Inleiding

Lange tijd hebben waterbeheerders zich 'veilig' kunnen bezig houden met hun taken. De waterbeheerders voerden het beheer over lijnvormige elementen - waterlopen en dijken - die zij voor een groot deel in hun bezit hadden. Zij hadden hierover de volledige zeggenschap. Dit is veranderd. Met de intrede van "integraal waterbeheer" zijn de waterbeheerders hun blikken gaan verbreden. Ze richten zich op meer dan alleen hun eigen beheersobjecten. Dit is ook noodzakelijk, want wat zich afspeelt in het oppervlaktewater hangt sterk af van de ontwikkelingen in de omgeving.

Het water is als het ware "buiten z'n oevers getreden", en op die oevers staan, zo blijkt, mensen. Zonder medewerking van bij water betrokken actoren - en wie is dat niet? - is het onmogelijk voor de waterbeheerders de in de vierde Nota waterhuishouding (NW4) geformuleerde doelen te realiseren. Het bestrijden van de verdrogingsproblematiek lukt alleen als ruimtelijke ordening en watersysteembenadering beter op elkaar afgestemd worden en de belangrijkste spanningspunten tussen agrariërs en beheerders van natuurgebieden worden weggenomen. Diffuse bronnen kunnen uitsluitend worden gereduceerd als een groot veld van actoren wordt gemobiliseerd. De boodschap uit voorbeelden als deze is duidelijk: de waterbeheerders hebben tegenwoordig voor de verwezenlijking van hun doelen andere actoren nodig. Hoe kunnen de waterbeheerders sturing geven aan sectorale processen die zij niet volledig beheersen?

In de bredere omgeving van het waterbeheer worden verschillendsoortige actoren aangetroffen. Naar Habermas (1989) kunnen hier drie arena's worden onderscheiden. Vanuit het blikveld van de waterbeheerders kan de eerste arena worden gezien als de groep van waterbeheerders, die gezamenlijk vanuit hun taakvelden een bijdrage leveren aan goed waterbeheer. De tweede arena bestaat dan uit gemeenten, organisaties, belangenverenigingen, stichtingen en andere groepen. Deze groepen, voor wie water vaak slechts een klein onderdeel is, kunnen door de waterbeheerders goed worden gevonden en kunnen ook op professionele wijze worden aangesproken. Communicatiestromen binnen de tweede arena zijn minder helder dan bij de waterbeheerders onderling, echter in projectverband zijn ze goed in beeld te brengen.

De burger staat daarmee symbool voor wat Habermas aanduidt als "de derde arena met moeilijk grijpbare communicatiestromen". De derde arena is het meest omvangrijk en zeer diffuus. In diverse nota's wordt gesproken over het belang van betrokkenheid van 'burgers'. Zonder concrete voorbeelden op individueel niveau blijft "de burger" echter een leeg begrip. Kennelijk is bij de schrijvers van de nota's waarin gewag wordt gemaakt van het belang van betrokkenheid van burgers weliswaar het besef aanwezig dat juist deze derde arena voor het realiseren van doelen van groot belang is, maar ontbreekt het aan concrete ideeën hoe deze nieuwe betrokkenheid vorm moet worden gegeven. De centrale vraag in dit essay is: "Hoe moet door waterbeheerders worden gestuurd, opdat ook de derde arena bijdraagt aan het realiseren van doelen op het gebied van het waterbeheer?".

## De illusie van het creëren van draagvlak

Het besef dat betrokkenheid van burgers van belang is, heeft waterbeheerders op het spoor gezet van de communicatie. Er moet goed worden gecommuniceerd, zo is de gedachte, opdat burgers begrip krijgen voor het werk dat de waterbeheerder uitvoert. Bekendheid creëert legitimiteit. De waterbeheerder doet zijn werk per slot van rekening voor de burgers. Die burgers moeten droge voeten houden en hebben schoon water nodig. Dit is een 'communiceerbare' boodschap en dus worden er open dagen gehouden bij waterschappen, waarbij bewoners gemalen, rioolwaterzuiveringsinrichtingen en andere waterhuishoudkundige werken kunnen bekijken. Er worden onderwijspakketten

samengesteld en via de strip van "Droppie Water" wordt gepoogd kinderen te interesseren. Voorlichtingsborden sieren antiverdrogings-projecten en in samenwerking met gemeenten wordt uitwerking gegeven aan de "één loket" gedachte. Als mensen meer te weten komen over het belang van waterhuishoudkundige werken, ontstaat meer draagvlak, waardoor de politiek enthousiaster wordt en dus betere kansen ontstaan voor de realisering van noodzakelijke projecten.

In deze 'handelingspraktijk' van de waterbeheerders is de volgende redeneerlijn te herkennen. De overheid stelt doelen vast voor het waterbeheer en die doelen worden gezien als boven twijfel verheven. Om die doelen te realiseren is het de plicht van de waterbeheerders pakketten van maatregelen samen te stellen die optimaal zijn. Er moet maximaal effect worden bereikt tegen een minimale inspanning. Dat laatste is de waterbeheerder de belastingbetalers - de burgers - verplicht. Het maatregelenpakket is dan objectief het beste. Daarbij geldt evenwel dat niet alle maatregelen door de waterbeheerders zelf volledig kunnen worden uitgevoerd. Medewerking van anderen, waaronder burgers, is noodzakelijk. Er moet dus draagvlak worden gecreëerd. Goede communicatie zal er toe leiden dat bij burgers begrip, actieve steun en handelingsbereidheid ontstaan.

Deze redeneerlijn omvat vele begrijpelijke elementen. Goede voorlichting, bijvoorbeeld, blijft essentieel. Toch is de redenering tegelijkertijd ook enigszins naïef. De onderliggende veronderstelling is dat de burgers zich daadwerkelijk betrokken voelen bij waterbeheer als collectief belang, maar dit gaat voorbij aan de praktijk. Slechts een enkeling voelt zich echt nauw betrokken bij waterbeheer. De meeste mensen ervaren waterbeheer pas als de dakgoot lekt of bruin water uit de kraan komt als gevolg van het spuien van waterleidingen. In een gemiddelde week wordt op de betrokkenheid van een burger op tal van manieren een appèl gedaan: zwerfkinderen, criminaliteit, sociale segregatie, CARA-patiënten, verkeersveiligheid, alcoholmisbruik, opvoeding, hongersnoden en een toenemend aantal overspannen mensen ... allemaal onderwerpen van belang. Wat maakt water zo bijzonder dat juist daarmee mensen zich nauwer betrokken voelen?

De redeneerlijn is niet alleen kwetsbaar vanwege de complexe context waarin 'water' strijdt om betrokkenheid. Het gaat bovendien uit van communicatie in één richting. De burger moet begrip krijgen voor wat de waterbeheerders willen. Voorlichting is het devies. Het komt daarbij voor dat overheden en semi-overheden het concept van een "open planproces" gebruiken om voorgebakken plannen aan de man te brengen. In wezen is het gebruik van deze term voor dergelijk eenrichtingsverkeer een omstreden uitleg van wat een open planproces behelst. Het is bovendien op deze manier maar in zeer beperkte mate effectief. Het construeert namelijk geen vertrouwensrelatie en juist die moet aanwezig zijn tussen de burger enerzijds en de (semi-)overheid anderzijds. Vertrouwen vergt tweerichtingsverkeer.

Tevens geldt dat *draagvlak* op zichzelf al een geheel verkeerde suggestie in zich draagt, namelijk iets robuust, iets stevigs. De werkelijkheid is totaal anders. Hoe er over enige tijd tegen waterfenomenen wordt aangekeken is tenslotte in hoge mate onvoorspelbaar. De intransparantie van de samenleving, het feit dat water met van alles en nog wat samenhangt ('water valt niet te kanaliseren'), maakt het tot een zeer complexe materie waarbij er van tijd tot tijd grote sociale en fysieke dynamiek kan optreden op allerlei onderdelen.

Het lijkt dan ook van belang om de geschetste redeneerlijn ter discussie te stellen. Het communicatieve eenrichtingsverkeer werpt in relatie tot de burger, zo blijkt, bovendien ook niet echt vruchten af. Waterbeheer leeft niet onder de burgers, ondanks de steeds professionelere manier waarop waterbeheerders aan voorlichting doen.

Dit laat echter de eerste observatie onverlet: bij de ontwikkeling naar toenemende integraliteit kan het waterbeheer niet zonder de burgers. Juist bij integrale beschouwingen leveren 'brongerichte' maatregelen vaak een gunstiger beeld op dan 'effectgerichte' maatregelen. Als waterbeheerders zich beperken tot hun eigen beheersobjecten, dan kunnen ze niets anders doen dan te accepteren wat er aan 'de bron' gebeurt. Door middel van kunst- en vliegwerk zullen zij zoveel mogelijk dienen te proberen de effecten van negatieve beïnvloedingen te beperken. De effecten van deze strategie zijn, ook wanneer alles optimaal wordt uitgevoerd, echter beperkt gegeven de uitdagingen waarvoor de waterbeheerders zich geplaatst zien (deze worden hier bekend verondersteld).

Wanneer waterbeheerders hun blik verbreden komen ook brongerichte maatregelen in beeld. Calculaties leren al gauw dat "voorkomen beter is dan genezen". Met name als het gaat om de

bestrijding van verdroging en de problematiek van diffuse bronnen, zijn de mogelijkheden voor effectgerichte maatregelen nihil.

Hoe dit op te lossen? De opkomst bij waterschapsverkiezingen laten zien dat die oplossing langs de klassieke weg van centraal democratisch gelegitimeerd beheer weinig soelaas biedt. Er moet een benadering komen die beter aansluit bij de dynamiek van de werkelijkheid en waarbij minder vastgeklampt wordt aan het ideaalmodel van draagvlak creëren voor het vooraf bepaalde objectieve gelijk. Dit vereist een paradigmatische omslag. We zullen namelijk rekening moeten houden met enkele maatschappelijke trends die *een wezenlijk andere manier van denken en doen* impliceren.

## Trends

Waterbeheer speelt zich af in een complexe besluitvorming over het beheer en de inrichting van de ruimte. In deze bredere context hebben zich de laatste jaren tal van buitengewoon belangrijke verschuivingen voorgedaan.

Allereerst is de overheid een aantal sturingsinstrumenten uit handen geslagen. Veranderingen in de netwerkstructuur in en rond het openbaar bestuur maken dat de communicatie binnen de eerste en tweede arena thans minder goed werkt dan voorheen. Het sturingsmodel is geërodeerd. Lange tijd was het overheidsbeleid sterk op interne afstemming gericht (zowel horizontaal als verticaal) en had zij daarnaast een vast circuit van adviseurs. Tot begin jaren zeventig gingen pacificatie-democratie en planning in wezen hand in hand: onder de elite bestond een breed gedeeld idee van de 'goede inrichting' van het land en deze kon in diverse gremia via nota's met gezag worden uitgedragen. Met het verscheiden van de eenvoudige elitestructuur en het doorzetten van de emancipatie *binnen het openbaar bestuur* is dit model niet meer hanteerbaar. Lagere bestuurslagen zijn minder vanzelfsprekend geneigd om de beleidsdoelen van hogere bestuursorganen op te pakken, uit te werken en uit te voeren.

Bovendien krijgt het waterbeheer te maken met het meervoudig gebruik van de ruimte. Doordat de druk op de ruimte toeneemt, en individuele burgers een veel groter beslag leggen op de ruimte dan voorheen, staan de puur sectoraal beheerde waterwingebieden onder druk. Ook de volle agenda van de overheid draagt hier een steentje bij. Recreatie, woningbouw, infrastructuur en ecologische doeleinden leggen allemaal claims op gebieden die voor het waterbeheer van groot belang zijn. Maar de interne afstemming binnen de overheid is dit maal geen effectieve managementstrategie.

In plaats van de interne afstemming lijkt er veel nadrukkelijker dan voorheen te moeten worden gezocht naar 'meekoppelende belangen' (WRR 1998): de ecologie kan meekoppelen bij het vrijhouden van de uiterwaarden, de zeewering bij het vrijhouden van waterwingebieden. Maar in veel andere gevallen ligt het niet zo eenvoudig en moet de waterbeheerder harder knokken om de macht over de 'sectorale' ruimte van het water te behouden.

Ook buiten de eerste en tweede arena heeft de manager met een nieuwe werkelijkheid te maken gekregen. De emancipatie dringt zich ook op in de verhouding tot wat hierboven de derde arena werd genoemd. De emancipatie leidde tot een losmaking van allerlei vormen van betrokkenheid bij lang bestaande groepen (de vakbond, de kerk, de gemeente). Het streven naar meer integraliteit en een breed draagvlak in het waterbeheer moet rekening houden met deze trend van individualisering. Burgers richten zich niet zozeer op collectieve belangen, maar richten zich meer op het geven van invulling van hun eigen leven. Dit kan de vorm krijgen van een lidmaatschap van natuurmonumenten, in de aanschaf van een tweede huisje aan de rand van een waterwingebied, of in het oppakken van windsurfen op provinciale waterplassen als element van de eigen identiteit. Het collectieve belang bij waterbeheer kan zo tendentieel op gespannen voet komen te staan met aspecten uit het eigen dagelijks leven.

Het succes van de overheidsinterne 'afstemmingsstrategie' wreekt zich hier. Dat burgers steeds minder betrokken raken bij het waterbeheer, ligt namelijk ook aan de manier waarop waterbeheer is vertechnologiseerd en vertechnocratiseerd. Het water is niet meer van de mensen, maar van de deskundigen. Dat geldt voor het milieu in het algemeen. Achterhuis (1992) schrijft over de milieudeskundige: 'Hij lijkt tenslotte de enige die ons kan vertellen hoe het met het milieu gesteld is. Daarbij verschuilt hij zich bij voorkeur achter de objectieve eisen die uit zijn studies voort heten te

komen. Niet van hem, maar van 'het milieu' mogen we in de toekomst steeds minder. Onze eigen op zintuiglijke ervaring gebaseerde ervaring is volstrekt onvoldoende om uit te vinden hoe het er met het milieu voorstaat. Directe ervaring kunnen we afschrijven als het om het milieu gaat, op onze eigen zintuigen mogen we niet meer vertrouwen".

Een mogelijk aanknopingspunt in de individualisering is het feit dat veel mensen tegelijkertijd zoeken naar zelfherkenning. Lange tijd hebben de mensen gedaan wat hen door de maatschappij - en met name door de overheid en vanuit hun zuil - gevraagd werd. Mensen handelen nu in veel sterkere mate overeenkomstig hun eigen criteria van goed en slecht. Het maatschappelijk resultaat is een grotere diversiteit. Diversiteit wordt bovendien sociaal meer gewaardeerd, vooral in stedelijke gebieden. De begrippen rechtvaardigheid en gelijkvormigheid zijn ontkoppeld. Politiek-bestuurlijk gezien wordt de samenleving hiermee tegelijkertijd een stuk minder overzichtelijk: de collectieve actor is de overheid ontgenomen. Waren vroeger de leiders van bepaalde zuilen nog een legitiem aanspreekpunt, thans keert de burger terug in de politiek en moeten overheden en bedrijven zich op een andere manier van maatschappelijke steun verzekeren.

Burgers groeien mee in de dynamiek van de samenleving, waarbij de suggestie is dat alles steeds sneller gaat (Gleick, 1999). Waarden die lange tijd gelijk zijn gebleven, veranderen in korte tijd. Waterschappen ervaren dat bijvoorbeeld op dramatische wijze, want op vele manieren wordt hun speciale status van functiegericht bestuur bedreigd. Naar Engels model proberen nutsbedrijven gehele waterketens onder hun hoede te nemen. De burger ontgaan deze trends grotendeels. Bovendien is deze ontwikkeling omgeven door de suggestie van efficiency besparing wat alles voor de burger goedkoper zou maken wat ook geen tegenwerking oproept. Hierbij komt ook de internationalisering die nieuwe beheersconstructies in beeld brengt. Steeds vaker stelt de overheid condities, waarbinnen burgers en bedrijven op autonome wijze kunnen handelen. Dit levert de ene verandering na de andere verandering op. De informatisering helpt daarbij. Alles, zo lijkt het, kan sneller en completer. Internet ontsluit informatie waar eerste weinigen over konden beschikken. Het draagt bij aan een nog grotere mondigheid van de burger.

Waterbeheerders proberen mee te komen in de huidige dynamiek. Ze komen echter niet los van het klassieke paradigma: ze wijzen op het collectieve belang van water en op de noodzaak dat allerlei taken des overheids blijven. Waar ze versnellen, doen ze dat binnen de eerder geformuleerde redeneerlijn. Doelen moeten sneller worden gehaald. Een schoolvoorbeeld hiervan is de behandeling van de vierde Nota waterhuishouding (NW4) in de Tweede Kamer op 14 juni 1999. Tijdens de behandeling is gesproken over waterkwaliteit. Daarbij is gekeken naar NMP3 waar *streefwaarden* worden geformuleerd voor het oppervlaktewater. In NMP3 is aangegeven dat de streefwaarden gehaald moeten worden in het jaar 2010. In motie nr. 8 is aangegeven dat de in NW4 gehanteerde doelen gelijk moeten zijn aan die in NMP3. Ook voor NW4 moet dus gelden dat de streefwaarden in het jaar 2010 gehaald moeten worden.

Nu reeds is bekend dat de streefwaarden voor de waterkwaliteit in 2010 niet gehaald zullen worden. Men mag blij zijn als dan overal de MTR-waarden zijn bereikt (= Maximaal Toelaatbaar Risico). Deze liggen aanzienlijk lager. De meeste verontreinigingen zijn diffuus van aard. De aanpak hiervan begint nu pas op gang te komen. Het is zeer waarschijnlijk dat door het onder druk zetten van het waterkwaliteitsbeleid de voortgang wordt gefrustreerd. Door geforceerd de oude redeneerlijn te volgen wordt het principe verkregen dat door Engelsen wordt aangeduid als "more haste, less speed". Er treedt een soort verkramping op, waardoor successen nog langer uitblijven. Brongerichte maatregelen hebben vaak meer tijd nodig dan effectgerichte maatregelen. Om tijd te besparen kan het zijn dat waterbeheerders met name hun toevlucht zoeken bij effectgerichte maatregelen. Daarvoor is betrokkenheid van burgers nauwelijks noodzakelijk.

Naast de dynamiek van de maatschappij neemt ook de dynamiek van de waterhuishouding zelf toe. Door de snelle veranderingen in ruimtegebruik - en het feit dat water lange tijd voornamelijk als last is beschouwd - komt water sneller tot afvoer, met piekafvoeren tot gevolg, en ontstaat sneller watertekort. De verschillen tussen te veel en te weinig water nemen toe. De noodzaak om water op de agenda te krijgen van vele maatschappelijke organisaties wordt groter. Klimaatverandering en zeespiegelstijging doen daar nog een schepje bovenop.

Interessant in dit kader is het risico dat de burgers percipiëren als er iets verkeerd gaat in het waterbeheer. Er zijn de afgelopen jaren voldoende incidenten geweest om de gevoeligheid voor waterproblemen te verhogen. Daarbij is een parallel te trekken met het voedselvraagstuk. Ook hier zijn

veiligheidsproblemen (BSE, salmonella, hormonen, etc.) en wat waargenomen wordt is een daling van het *systeemvertrouwen*, het vertrouwen dat het in het voedselsysteem allemaal wel goed geregeld is en dat ieders belangen gewaarborgd worden. De parallel kan verder worden doorgetrokken. Voedsel wordt iets waarmee steeds meer mensen zich onderscheiden. Mensen eten bewuster, geven er meer geld aan uit en er is een eetcultuur gegroeid, in Nederland. Ook water is "in". Mensen willen aan het water wonen, waterrecreatie is bijzonder populair, het Wereldnatuurfonds zet in op Nederland als waterland en - met een brug naar voedsel - bronwater wordt meer gedronken dan ooit. Aan de ene kant kan worden waargenomen dat juist door de incidenten bij burgers een grotere gevoeligheid is voor waterproblematiek. Aan de andere kant is er een groeiend besef over de onwetendheid over hoe het systeem precies functioneert, wat erachter schuilgaat, hoe het technologisch en institutioneel in elkaar zit. Op dit punt is dan ook een groeiend wantrouwen van de burgers te verwachten, ingegeven door de incidenten die ook in de toekomst niet zullen uitblijven.

Samenvattend: de complexiteit van de samenleving neemt toe. De diversiteit en de dynamiek worden groter en daardoor ontstaan meer onzekerheden. Oude en vertrouwde institutionele arrangementen zijn niet ingesteld op het voortdurend opnieuw (re-)produceren van vertrouwen en worden hierdoor geconfronteerd met afnemende legitimiteit (waarbij dient te worden aangetekend dat dit natuurlijk helemaal niets zegt over de de facto kwaliteit van het institutionele beheer: Dit kan in functionele zin uitstekend zijn maar toch geconfronteerd worden met een verlies aan maatschappelijke legitimiteit). Voor waterbeheerders wordt het daardoor steeds lastiger om binnen die complexiteit te sturen en doelen te realiseren. De geschetste redeneerlijn lijkt niet meer te voldoen en werkt contraproductief, vooral in versnelde vorm. De betrokkenheid van burgers neemt eerder af dan toe. Dat geldt ook voor het systeemvertrouwen. Een andere opstelling is gewenst. Duidelijk is dat alledrie de bovengenoemde arena's hierin moeten worden betrokken.

### **Het dilemma voorbij?**

Het belangrijkste dilemma van de waterbeheerders in relatie tot betrokkenheid van de burgers betreft de mate waarin doelen ter discussie worden gesteld. Wordt strak vastgehouden aan tevoren geformuleerde doelen, dan is het moeilijk draagvlak te creëren, gezien het feit dat burgers zich ook bij vele andere onderwerpen betrokken moeten voelen. Dit draagvlak is nodig, tenzij het gedachtegoed van integraal waterbeheer te grabbel wordt gegooid. Bij strak vasthouden aan doelen veroordelen waterbeheerders zich tot het handelen in de marge aan de rand van de maatschappelijke dynamiek, met als risico in de schaduw gezet te worden van waterketenbedrijven. Daarentegen, als men teveel meebeweegt met de dynamiek van de samenleving, kunnen problemen onopgelost blijven en laat men grote onzekerheden toe. Gebrek aan ruggengraat kan dan worden verweten. Het bestaansrecht van waterschappen kan dan nog meer onder druk komen te staan.

De uitdaging is om een goede verhouding te vinden tussen vasthouden en meebewegen. Wij menen dat waterbeheerders bij het aangaan van deze uitdaging er verstandig aan doen om enerzijds aan twee veronderstellingen vast te houden:

1. Waterbeheerders zijn goed gepositioneerd om de waterhuishoudkundige dimensie van een problematiek goed te omschrijven;
2. Waterbeheerders mogen van anderen verlangen dat die het belang van een oplossing langs die dimensie onderschrijven.

Anderzijds moeten ze meebewegen in die zin, dat ze onderkennen dat - zeker in de ogen van andere actoren - de problematiek ook andere dimensies heeft, en dat juist bij het stellen van doelen ook aan die dimensies recht moet worden gedaan. Waterbeheerders hebben dus *geen monopolie* op het vaststellen van doelen, maar doen dat in interactie met de actoren uit de overige twee arena's. Ze zijn gehouden om dat te doen in een proces van *openheid* en *wederkerigheid*, en moeten de keuzen die ze maken uiteindelijk tenminste kunnen verantwoorden ten opzichte van al diegenen die erdoor geraakt worden (vgl. Gutmann & Thompson, 1997).

Waterbeheerders die op deze wijze de discussie met anderen aangaan zullen merken dat die uitwisseling soms een ander licht werpt op de waterhuishoudkundige dimensie. Verstandige waterbeheerders staan open voor een dergelijke verrijking, zonder hun bevoegdheid en competentie op te geven om uiteindelijk de waterhuishoudkundige dimensies van problemen te definiëren en om doelen te toetsen in termen van hun bijdrage aan het oplossen daarvan. Hun bestaansrecht ontlent ze eraan om openheid, wederkerigheid en rekenschap aldus te combineren met het waarborgen van

veiligheid, gezondheid en milieukwaliteit. Op deze manier krijgt integraal waterbeheer een nieuwe dimensie.

Het op deze wijze vaststellen van doelen veronderstelt dat *contextualiteit* wordt benadrukt. Dat wil zeggen dat niet een generieke definitie van 'integraal waterbeheer' maar een specifieke 'gesitueerde' problematiek het onderwerp van discussie is, en dat wordt gezocht naar doelen die voor de verschillende betrokkenen bij die problematiek zowel aanvaardbaar als haalbaar zijn. Meer precies: de doelen (en de bijpassende middelen) moeten aanvaardbaar zijn voor de 'betroffenen' (de 'stakeholders'); diegenen die de positieve of negatieve gevolgen ervan zullen ondervinden. En 'haalbaar' wil zeggen dat de actief betrokkenen, dus die als co-producent een bepaalde medewerking moeten verlenen, daadwerkelijk tot die medewerking bereid en in staat zijn. Zij brengen elk hun eigen, disciplineaire of locale kennis in; het interactieve karakter van het proces moet helpen om deze kennis aan te wenden voor problemen die door hun integraliteit een multidisciplinaire aanpak veronderstellen.

In zo'n proces kunnen 'aanvaardbaarheid' en 'haalbaarheid' elkaar bemiddelen. De haalbaarheid van bepaalde oplossingselementen kan als scheidsrechter fungeren in discussies omtrent wat de meest aanvaardbare oplossing is. Omgekeerd kunnen opvattingen over wat haalbaar is soms verschuiven (bijvoorbeeld door onderzoek en ontwikkeling of infrastructurele aanpassingen te instigeren) als gevolg van sterke opvattingen omtrent wat een aanvaardbare oplossing is.

Juist het benadrukken van de contextualiteit van de oordeelsvorming kan helpen om in die dialectiek tot een eenduidige vaststelling van doelen te komen: het gaat niet om een generieke waarheid, maar om doel-middel ketens die in die specifieke context een handelingsperspectief bieden.

Nu zou men met enig recht kunnen tegenwerpen dat ook een dergelijk voorstel voor een interactieve aanpak zal stuiten op het feit dat de betrokkenheid van burgers bij de waterproblematiek gering is. We menen dat juist om die reden de legitimiteit van zulke interactieve exercities niet afhankelijk moet worden gemaakt van het aantal deelnemers of van hun kwantitatieve representativiteit. Dat hoeft echter ook niet, indien we een aantal uitgangspunten benadrukken. (Grin *et al.*, 1997; Hajer & Kesselring, 1999) .

- Het meest centrale uitgangspunt is dat het proces een *constructief* karakter moet hebben. Immers, het gaat niet zozeer om het kiezen tussen gegeven alternatieven, maar om het *ontwerpen* van een of meer oplossingen.
- Dan draait het, in de tweede plaats, dus ook niet zozeer om grote aantallen deelnemers of om of getrouwe afspiegeling van de maatschappelijke verhoudingen. Eerder gaat erom, te streven naar *variëteit* tussen en binnen maatschappelijke posities. Dat wil zeggen dat de verschillende betrokkenen en co-producenten aan het proces deelnemen, en dat daarbij de verschillende gezichtspunten die binnen deze groepen tot uitdrukking komen. Een open discussie tussen een zo groot mogelijke variëteit *aan betrokken gezichtspunten* schept optimale kansen voor creatieve oplossingen die zowel haalbaar als aanvaardbaar zijn.
- In de derde plaats wordt dan duidelijk, en dit is een fundamenteel punt, dat we niet *per se* hoeven kiezen voor één oplossing. Oplossingen bij interactieve planprocessen omvatten vaak een aantal verschillende interventies (elk gericht op een of meer gepercipieerde problemen). Zolang deze oplossingen elkaar principieel of praktisch niet uitsluiten kunnen ze co-existeren. Verschillende betrokkenen krijgen dan min of meer iets van hun gading c.q. kunnen als co-producent kiezen aan welke oplossing ze meewerken.
- Representativiteit in de zin van een getrouwe afspiegeling van de maatschappelijke verhoudingen is, tenslotte, alleen noodzakelijk voor zover keuzen onvermijdelijk zijn. Dan zal men moeten terugvallen op institutionele arrangementen waarin die keuzen legitiem kunnen worden gemaakt.

Kortom: Om recht te doen aan de potentie van interactieve praktijken verdient het aanbeveling te spreken van *participanten* i.p.v. representanten; over representatie van *ideeën en inzichten* i.p.v. van de representatie van achterbannen; en dient de focus te liggen bij *argumentatie* i.p.v. bij belangenbehartiging. Interactieve processen zoals we die hier voorstellen zijn eerst en vooral *deliberatieve ontwerpprocessen* en in die zin voor hun legitimiteit niet afhankelijk van kwantitatieve representatie. Het verdient aanbeveling om door het sterk benadrukken van contextualiteit en variëteit die afhankelijkheid zo klein mogelijk te maken. Alleen waar dat laatste niet meer goed mogelijk is, zal een beroep moeten worden gedaan op institutionele arrangementen waarin kwantitatieve representatie de doorslag geeft - getrapt of ongetrapt verkozen waterschappen, een referendum of wat dan ook.

Bovenstaande biedt uiteraard nog geen pasklare oplossingen. Ook met deliberatieve ontwerp-processen is het beleid nog niet automatisch van legitimatie- en implementatieproblemen gevrijwaard. Ook in deze context zal verder moeten worden nagedacht over sturingsinstrumenten. Het blijkt (Grin & Van de Graaf, 1998) dat een goed gekozen 'instrumentenmix' doelgroepen tot leren kan stimuleren. In die mix is, ondanks de boven besproken scepsis, communicatie hier nog altijd het eerste en meest voor de hand liggende instrument. Uiteraard dient dit dan wel anders te worden opgepakt dan als geschetst in de vigerende handelingspraktijk van het waterbeheer.

De kwaliteit van de planning is een functie van het kwaliteitsbesef en dat komt op gang door nuancering en wederzijdse correctie. Hier kunnen de hierboven geschetste deliberatieve ontwerpprocessen een waardevolle rol gaan spelen. In die processen moet ook gerekend, getekend en geargumenteed worden. Gerekend om het effect bepaalde maatregelen in te kunnen schatten; getekend om te kunnen zien hoe ambities vorm kunnen krijgen met behoud van meervoudig gebruik van de ruimte. Zorgvuldig geargumenteed tenslotte, opdat het beste argument zegeviert, niet het verhaal dat in een opgetuigd 'proces' een meerderheid achter zich weet te scharen.

Gebodsbepalingen zijn een ander sturingsinstrument. Hier horen we weinig over. Wie de Nederlandse discussie over het ruimtelijk beleid met de discussies in omliggende landen vergelijkt, constateert dat we in Nederland meer dan elders geneigd zijn om de macht van de overheid te relativiseren. Zeker in het waterbeheer kan de vraag worden gesteld of we niet meer *kunnen* verbieden of niet meer *willen* verbieden. Dat zijn twee verschillende posities die in Nederland door elkaar heen lopen. Hoe het ook zij, gebod lijkt 'uit' als sturingsinstrument. Wellicht ten onrechte.

Ook prijzen zijn een bekend sturingsmiddel waar waterbeheer mee uit de voeten kan. Sturing door financiële prikkels individualiseert echter een keuze terwijl wij hier betogen dat de grote winst op *systeemniveau* moet worden geboekt.

### **Hoe het kan: De Vliert in 's-Hertogenbosch**

Een illustratie van het hiervoor geschetste deliberatieve ontwerpproces wordt aangetroffen in 's-Hertogenbosch, in de wijk De Vliert, een woonwijk met circa 5000 inwoners, grotendeel gebouwd in de jaren '30. Het betreft hier een voorbeeld van hoe doelen voor stedelijk waterbeheer kunnen worden gerealiseerd in bestaand gebied. De gemeente is hier de initiatiefnemer geweest, tezamen met waterschap De Maaskant.

Bij het waterschap was door de toegenomen integraliteit het besef gegroeid dat men zou moeten leren optreden in veel bredere discussies dan men gewend is. Het gaat niet meer alleen om het verdedigen van het waterbelang. Om interessant gevonden te worden moet 'water' worden geplaatst in een veel bredere problematiek waarin ook andere dimensies van belang worden geacht: woongenot, omgevingskwaliteit, recreatieplezier, etc. Goede waterdeskundigen moeten dus hun kennis kunnen synthetiseren met kennis over andere zaken dan het water zelf. Velen in waterland bevroeden dat hier nog een lange weg te gaan is. Deze nieuwe benadering moet – interactief – geleerd worden. Daarvoor moeten waterdeskundigen de deur uit en meepraten op heel andere plekken dan waar ze vertrouwd mee zijn. Het proces in De Vliert tekende zich voor het waterschap af als een kans die gegrepen moest worden.

De belangrijkste aanleiding om een project te starten in De Vliert was de noodzaak tot rioolrenovatie. Het rioolstelsel onder de woonwijk moest worden vervangen. Normaal gesproken worden daarbij de straten opengebrouwen en worden de rioolbuizen vervangen. Vervolgens worden de straten weer gedicht en herstraat. Voor de bewoners betekent een dergelijk project veel overlast en achteraf geen zichtbare verbetering.

De gemeente vond dat als er op een dergelijke ingrijpende manier werkzaamheden plaatsvinden, dat er bij voltooiing sprake moet zijn van een daadwerkelijke verbetering voor de bewoners zelf. Tevens moeten de kansen worden benut om het functioneren van het watersysteem te verbeteren.

Gemeente en waterschap zijn begonnen met een *visie* op te stellen over wat gewenste verbeteringen zouden zijn voor het watersysteem. Dat past bij hun bevoegdheid en competentie. Deze visie is verankerd in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP). Er is gekozen voor een brongerichte benadering, waarbij regenwater zoveel mogelijk benut wordt in en rond de woning of wordt geïnfiltreerd in de bodem. Regenwater en afvalwater worden dan niet meer gezamenlijk ingezameld en getransporteerd

naar de rioolwaterzuiveringsinrichting (rwzi). Het afvalwater gaat naar de rwzi, het regenwater blijft grotendeels in de wijk. Dit heeft tot gevolg dat emissies vanuit het rioolstelsel worden gereduceerd, er minder gauw sprake is van vochttekort, piekafvoeren worden afgevlakt en de kwaliteit van effluent op de rwzi wordt verbeterd. Door toepassing van duurzame materialen en door een grotere bewustwording bij de bewoners, kan het aandeel van diffuse bronnen in het oppervlaktewater worden teruggebracht.

Het inzicht was duidelijk aanwezig dat een dergelijke visie uitsluitend reëel is, als een proces wordt doorlopen dat zich kenmerkt door openheid en wederkerigheid. Het is niet mogelijk bewoners te dwingen hun regenpijpen door te zagen en het regenwater op het eigen erf te infiltreren. Bewoners moeten er zelf ook baat bij hebben.

Wat ook duidelijk beseft werd, was dat het (systeem)vertrouwen bij de bewoners laag is. In het verleden is de gemeente lang niet altijd zorgvuldig omgegaan met wensen en opmerkingen van bewoners en het opeens op positieve manier betrekken van mensen kan argwaan wekken. Het vertrouwen moest worden hersteld. Ervaringen met andere waterplannen hadden geleerd dat door het geringe systeemvertrouwen bewoners vatbaar zijn voor wat wel aangeduid wordt *perifere prikkels*, boodschappen en signalen van allerlei bronnen die niet altijd heel genuanceerd zijn en vaak een emotionele component hebben, waardoor de publieke opinie zwaar en heftig kan reageren. In de Biezenstraat te Nijmegen bijvoorbeeld is in sterke mate bij bewoners het idee ontstaan dat door infiltratie van regenwater kelders en kruipruimten onder water komen te staan. Dit idee is ontstaan door foutieve informatie in een lokale krant. Het was voor de gemeente niet mogelijk via een imagocampagne het vertrouwen weer op peil te brengen.

Dit soort ervaringen hebben gemeente en waterschap bij De Vliert op het spoor gezet echt werk te maken van de openheid en wederkerigheid, zodat er een vertrouwensrelatie kan worden opgebouwd. Tevens was men zich bewust van de mogelijke verrijking van het uiteindelijke ontwerp die hierdoor ontstaat.

Het proces in de wijk De Vliert is in september 1997 begonnen met een voorlichtingsavond in buurthuis "De Slinger". Ondanks het feit dat Ajax die avond voetbalde was de opkomst groot. Ruim honderd bewoners waren in het buurthuis aanwezig, met een lichte oververtegenwoordiging van vrouwen. Op die avond is door de gemeente – het waterschap was aanwezig maar had geen actieve rol – de visie weergegeven en zijn ideeën aangedragen. Er is nadrukkelijk geen plan gepresenteerd. Er was ook geen plan. Bewoners werd gevraagd zelf een ontwerp te maken. Ze konden zich inschrijven voor een wandeling door de wijk – anderhalve week later, op een zaterdagmiddag gevolgd door een workshop, waar ze zelf een ontwerp konden maken. Op de voorlichtingsavond was bij de discussie in eerste instantie sprake van veel scepsis. Opmerkingen werden gemaakt als "De gemeente heeft toch al een eigen plan!" en "Waar kan ik een klachtenformulier halen als het fout gaat?". Niettemin vond op een bepaald moment een ware omslag plaats in de richting van een positieve houding, vrij plotseling, ongeveer na een half uur discussie. Het leek alsof negatieve reacties van de 'notoire zeikers' andere buurtbewoners triggerde extra positief te reageren. Vele bewoners voelden aan dat de betreffende ambtenaren het *echt* meenden en stoorden zich aan bewoners die probeerden de ideeën van de gemeente op goedkope wijze belachelijk te maken. Uiteindelijk heeft een groep van ongeveer 25 bewoners zich aangemeld voor de wandeling en de workshop. Dit was het door de gemeente aangegeven maximale aantal.

Het blijkt dat een begrip als 'integraal waterbeheer' pas echt gaat leven bij bewoners als ze het plaatsen binnen de *context* van hun eigen leefomgeving. Tijdens de workshop zijn via het principe van rekenen, tekenen en argumenteren ontwerpen gemaakt voor vier buurten. Over algemene principes kon men het erg oneens zijn, echter als een vertaling moest worden gemaakt naar een praktische situatie, was vaak sprake van verbazingwekkend veel consensus. Er zijn ontwerpen gemaakt die waterhuishoudkundig gezien niet volledig optimaal zijn, maar goed aansluiten bij de wensen van bewoners over parkeren, het tegengaan van sluipverkeer, de kwaliteit van groenvoorzieningen, de mogelijkheden voor kinderen om te spelen en zelfs het ouderenbeleid. Er werd echt integraal gedacht. Tevens ontstonden er ideeën voor een waterkunstwerk, waarbij een met regenwater gevulde waterkolom centraal staat. Deze waterkolom staat dit water langzaam af aan een molentje. Heeft het net geregend, dan draait het molentje vrij snel. Hoe langer het droog is, hoe langzamer het molentje gaat draaien. Na veertien dagen staat hij helemaal stil. Een dergelijke waterkunstwerk heeft 'geen' milieurendement, echter heeft voor de bewoners – in dit geval – toch zeer veel waarde.

In eerste instantie maakte men zich bij de organisatie zorgen om de representativiteit van de betrokken bewoners. Ze bleken niet gelijkmatig verspreid uit de wijk te komen - sommige straten waren duidelijk oververtegenwoordigd - en van de huurders in de wijk was niemand aanwezig. Achteraf bleek dit geen echt bezwaar te zijn. Het is primair van belang dat de bewoners die zich in het begin melden echt enthousiast zijn. Dit enthousiasme wordt later overgedragen op andere bewoners, ook de huurders. De variëteit in de groep bewoners was ondanks de oververtegenwoordiging van bepaalde straten toch zeer groot. De door de groep aangedragen ideeën getuigden van grote inleving in andere bewoners. De actie "een ton voor elk balkon" is hier een voorbeeld van.

In het ontwerpproces hebben de bewoners basisideeën aangeleverd voor een ontwerpatlas. In een latere fase zijn deze ideeën in samenspraak met professionals verspreid over de wijk toegepast. Daarbij verschillen de gekozen oplossingen en technieken vaak per straat. In één straat, bijvoorbeeld, ontwikkelden bewoners weerstand tegen een infiltratiegreppel (wadi) die in een groenstrook tussen de straat en het trottoir was gedacht. Het zou tot mogelijke overlast kunnen leiden bij het in- en uitstappen van een geparkeerde auto. Infiltratiegreppels waren daar niet *aanvaardbaar*. Andere - duurdere oplossingen - waren niet *haalbaar*, althans zo leek het. In deze impasse is men gezamenlijk op zoek gegaan naar andere mogelijkheden en uiteindelijk is men gestuit op nieuwe materialen die het mogelijk maakten een ondergrondse infiltratievoorziening aan te leggen. Deze oplossing was *aanvaardbaar* en *haalbaar*, zij het dat hier niet meer voldaan kon worden aan de wens waterstromen zo lang mogelijk zichtbaar te houden. Juist de spanning tussen het haalbare en het aanvaardbare heeft hier geresulteerd in een creatieve oplossing.

Met name in het begin verliep het proces zeer soepel. Het bleek dat water een goede wegvoorbereider is voor meer gevoelige onderwerpen, zoals parkeren en verkeersdrempels. Water is relatief onschuldig en daardoor erg geschikt om in de beginfase de partijen tot elkaar te brengen en het onderhandelingsproces over het aanvaardbare en haalbare te laten plaatsvinden. Er werd dan ook gesteld: "Begin met water, de rest komt later."

Op het moment dat het proces het punt van de detaillering naderde, verhardden de standpunten en moest alles op alles worden gezet om de inbreng van bewoners te continueren. Zo waren er enige verkeersdeskundigen die hun professionele inbreng aanzienlijk waardevoller vonden dan de inbreng van de bewoners. Een zorgvuldig opgebouwd vertrouwen werd in korte tijd afgebroken. Ook waren er enige financiële tegenvallers, waardoor bepaalde toezeggingen moesten worden teruggedraaid. Achteraf is de volgende indeling in drie fasen aangebracht:

1. Ongeïnformeerd optimisme.
2. Geïnformeerd pessimisme.
3. Geïnformeerd optimisme.

De tweede fase heeft nog vrij lang geduurd. De organisatie bij de gemeente 's-Hertogenbosch had echter veel ruggengraat en wist uiteindelijk fase 3 te bereiken, met steun van het waterschap. Het plan bevindt zich nu in de uitvoeringsfase. Wellicht was de grootste verrassing dat tegen de verwachting van de gemeente in de bewoners in een evaluatie van het proces lovend waren.

Het proces in de wijk De Vliert kenmerkt zich primair door de communicatieve sturing. Een hoogtepunt daarbij was de opening van het waterinfocentrum op 5 juni 1999, op een centrale plaats in de wijk, met vele wateractiviteiten. Het bleek dat ongeveer eens per twee maanden een moment moest zijn waarop iets getoond of afgerond moest worden, waarbij vele bewoners aanwezig mochten zijn. Bij een lagere frequentie erodeerde het enthousiasme merkbaar en bij een al te hoge frequentie ontstond zelfs enige irritatie.

Van financiële sturing was ook sprake. Bewoners kregen een tegemoetkoming bij werkzaamheden die ze zelf uitvoeren. Tevens stelde de gemeente oude wijnvaten ter beschikking, te gebruiken als regentonnen. Juridische sturing, het instellen van gebodsbepalingen, is niet nodig geweest.

## **Kennisinfrastructuur**

Een proces zoals dat in De Vliert is doorlopen, is nu nog eerder uitzondering dan regel. Er zal nog heel wat water door de Maas stromen voor een aanpak als die uit 's-Hertogenbosch ook naar elders is gediffundeerd. Het is bovendien duidelijk dat zulke processen op verschillende plaatsen een verschillende vorm en een verschillend verloop zullen hebben. Immers, men moet inspelen op de aard van de betrokken groepen, op het specifieke type problematiek, op de mate van aanwezig systeemvertrouwen, enzovoorts. Het is van belang om de komende jaren te werken aan een methodische catalogus: een combinatie van methodologische richtlijnen met een min of meer

generieke geldigheid enerzijds, en een repertoire aan methoden en technieken om daaraan contextueel invulling te geven anderzijds.

Is de huidige kennisinfrastructuur ingericht op het genereren van een dergelijke methodische catalogus? Wij menen van niet! De manier waarop kennis is georganiseerd in Nederland – en ook in andere landen – werkt met betrekking tot het vraagstuk van betrokkenheid van burgers in het waterbeheer contraproductief. Het waterbeheer is van oudsher een technische aangelegenheid en nog steeds domineren technici het werkveld. In het verleden waren de belangrijkste vraagstukken ook voornamelijk technisch van aard. Activiteiten beperkten zich tot de eerste en tweede arena en daardoor kon worden volstaan met een vrij 'lineaire' benadering van watervraagstukken, waarbij interventies kon worden gebaseerd op heldere causale verbanden. Het gedrag van de burgers werd als een min of meer vaststaand gegeven geaccepteerd. Rond de verschillende causale verbanden in water als technisch vakgebied ontstonden disciplines en daarbinnen paradigma's. Daarom heen organiseerde zich de kennisinfrastructuur. De structuur vertoonde de logica van die stand van zaken. Juist door de verbreding van het waterbeheer en de wil om problemen als verdroging en diffuse verontreiniging aan te pakken is met betrekking tot beide genoemde kenmerken een verandering opgetreden. Nu maatschappelijke processen niet meer gegeven zijn, maar aan herdefinitie onderhevig, is sprake van een niet-lineaire dynamiek van zowel het 'watersysteem' in de enge zin als daaraan rakende maatschappelijke deelsystemen. Het watersysteem kan dus niet langer geïsoleerd worden beschouwd, waarbij maatschappelijke processen als gegeven worden genomen. Derhalve kan niet meer worden volstaan met een lineaire benadering en ontstaat bij waterbeheerders behoefte handvatten aangereikt te krijgen voor het betrekken van burgers, of ruimer: de derde arena. Het blijkt dat de waterbeheerders slecht bediend kunnen worden. Als weerspiegeling van de 'oude' logica is de benodigde kennis gefragmenteerd aanwezig en vormt nog niet één geheel. Uiteraard zal het altijd zo blijven dat de benodigde geïntegreerde kennis bij verschillende instituten en bedrijven is ondergebracht. Echter, de manier waarop scheidingen zijn aangebracht is erg ongelukkig. De scheidingen lopen juist door verbindingen die voor een integrale benadering van cruciaal belang zijn.

Hoe kunnen we een begin maken met het herzien van de bestaande kennisinfrastructuur? Om te beginnen moet een onderscheid worden opgeheven dat in dit opzicht meer kwaad dan goed doet. Vele betrokkenen in het waterbeheer maken – bewust of onbewust – onderscheid naar 'harde' en 'zachte' benaderingen, waarbij technische disciplines de harde benadering vertegenwoordigen en de sociale disciplines de zachte. Om daadwerkelijk burgers te betrekken in het waterbeheer is deze scheiding ongewenst. De huidige kennisinfrastructuur werkt echter bevestigend ten opzichte van dit onderscheid. De rijkdom van de verbinding tussen beide 'werelden' komt hierdoor onvoldoende in beeld. Voorliggend essay is opgesteld door vertegenwoordigers van drie verschillende disciplines. Rond het thema van de betrokkenheid van burgers bleek echter dat de opvattingen *verrassend consistent* waren. Er is een *kern* van kennis, ervaring en inzicht aanwezig die bij ons allen grote herkenning oproept. Binnen de huidige kennisinfrastructuur is geen logische plek aanwezig waar deze kern kan uitkristalliseren.

Hoe ziet die kern eruit? De kern heeft te maken met andere opvattingen over systeemdynamica. Er vallen begrippen onder als niet-lineaire dynamiek, systeemvertrouwen, chaos, perifere prikkels, verrassing, complexiteit, onzekerheden, openheid, contextualiteit en het elkaar kunnen bemiddelen van haalbaarheid en aanvaardbaarheid. Indeling in hard en zacht is hierbij niet relevant. De reikwijdte gaat veel verder dan open planprocessen of interactieve planvorming. Deze kern kan worden gezien als een interdisciplinair werkveld, echter ook als een nieuwe discipline. Samenwerking tussen de verschillende disciplines, zoals hier tussen Tauw & UT, UvA en LUW, draagt bij aan het ontwikkelen van de benodigde kennis, echter deels zal het ook vragen om een herdefiniëren van de waterkennisinfrastructuur. De ervaring leert dat de acceptatie van ideeën rond de kern gering is en vaak worden bestempeld als "vlees noch vis". Veel projectvoorstellen in deze richting worden op aanwijzing van beoordelaars in het keurslijf geperst van een bestaande discipline of een bestaand paradigma. Een push is gewenst. We menen dat het niet goed mogelijk is om de contouren van de nieuwe kennisinfrastructuur te schetsen over de band van algemene, abstracte beschouwingen. Juist gegeven de nadruk die we in het voorgaande legden op contextualiteit ligt het meer voor de hand om deze verkenning aan te vangen via concrete, onderling verschillende casus, om dan vervolgens lessen te trekken omtrent de inrichting van de kennisinfrastructuur.

De inhoud van ons betoog maakt duidelijk betrokkenheid van burgers in het waterbeheer van belang is. Voor de waterbeheerder als zelfstandige actor is het zelfs van levensbelang. Als de aansluiting met de maatschappelijke dynamiek wordt gemist, komt het voortbestaan van waterschappen – nog verder – onder druk te staan. Daarbij mag men bewust zijn van het feit dat water in de omgevingsvraagstukken een zeer positieve rol kan spelen. Ervaringen zoals opgedaan in De Vliert leren dat water bij uitstek geschikt is de viscositeit van integrale processen te verlagen: “Begin met water, de rest komt later”. Water is een voorbeeldige sector voor andere soorten van kennis. Als het lukt binnen de waterkennisinfrastructuur de rijkdom van de maatschappelijke dynamiek zichtbaar te maken en handvatten aan te reiken hier op goede wijze mee om te gaan, is een waardevolle stap gezet, ook voor andere vakgebieden. De auteurs van dit essay willen hier graag een bijdrage aan leveren.

## Referenties

Achterhuis, H. (1992). *De illusie van groen. Over milieucrisis en de fixatie op techniek*. Uitgeverij De Balie, Amsterdam.

Gleick, J. (1999). *Faster. The acceleration of just about everything*. Pantheon Books, New York.

Grin, John & Henk van de Graaf (1998). ‘Het beleid van bovenaf, van onderaf bezien,’ (p. 205 – 220) in: Rob Hoppe & Aat Peterse (red.), *Bouwstenen voor een argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: VUGA

Grin, John, Henk van de Graaf & Rob Hoppe. (1997). Met een bijdrage van Peter Groenewegen, *Interactieve Technology Assessment. Een eerste gids voor wie het wagen wil*. Den Haag: Rathenau Instituut; W57.

Gutmann, A. & D. Thompson (1996). *Democracy and disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*. Cambridge, MA & London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Habermas, J. (1989). *De nieuwe onoverzichtelijkheid en andere opstellen*. Uitgeverij Boom, Meppel.

Hajer, Maarten & Sven Kesselring (1999). ‘Democracy in the risk society? Learning from the New Politics of Mobility in Munich,’ *Environmental Politics*, vol. 8, no. 3, p. 1-23.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: SDU Uitgevers.