

# De Waterwig

---

*Govert D. Geldof*

## **De contouren van stagnerend water**

Er is de laatste decennia veel bereikt in het waterbeheer. Wie de kwaliteit van het oppervlaktewater van de jaren '70 vergelijkt met die van nu ziet dat enorme verbeteringen zijn opgetreden. Ook wat betreft de waterkwantiteit is er sprake van een grote stap vooruit. De trend waarbij het water steeds meer in de verdrukking kwam is gestopt en omgebogen naar "ruimte voor water". Er zijn prachtige kustvisies, er wordt meer aandacht besteed aan de relatie met burgers en het integrale denken begint uit te kristalliseren. Ook in de internationale samenwerking zijn goede resultaten geboekt. Nederland heeft vooral dankzij integraal waterbeheer nog steeds een grote naam, wereldwijd.

Toch is alles niet koek en ei. Het lijkt erop dat we terecht zijn gekomen in de staart van de 80-20 regel: voor een specifieke benadering geldt dat je 80% van de mogelijke effecten kunt bereiken met 20% van de energie. De laatste 20% effectiviteit – de staart – vraagt om 80% van de energie. We zien dat vele partijen hard in de weer zijn en de resultaten tegenvallen. "Het gaat allemaal zo moeizaam", verzuchten vele waterprofessionals en wijzen met hun vinger vaak naar bureaucratie en maatschappelijke tegenwerking. "Het waterbelang komt bij de mensen niet tussen de oren", zo wordt soms gezegd. Het dicht verweven net van overlegstructuren vormt een leemlaag waardoorheen watersuccessen nauwelijks kunnen doorsijpelen. Er is een besef aanwezig dat een *transitie* nodig is, maar deze komt moeizaam van de grond.

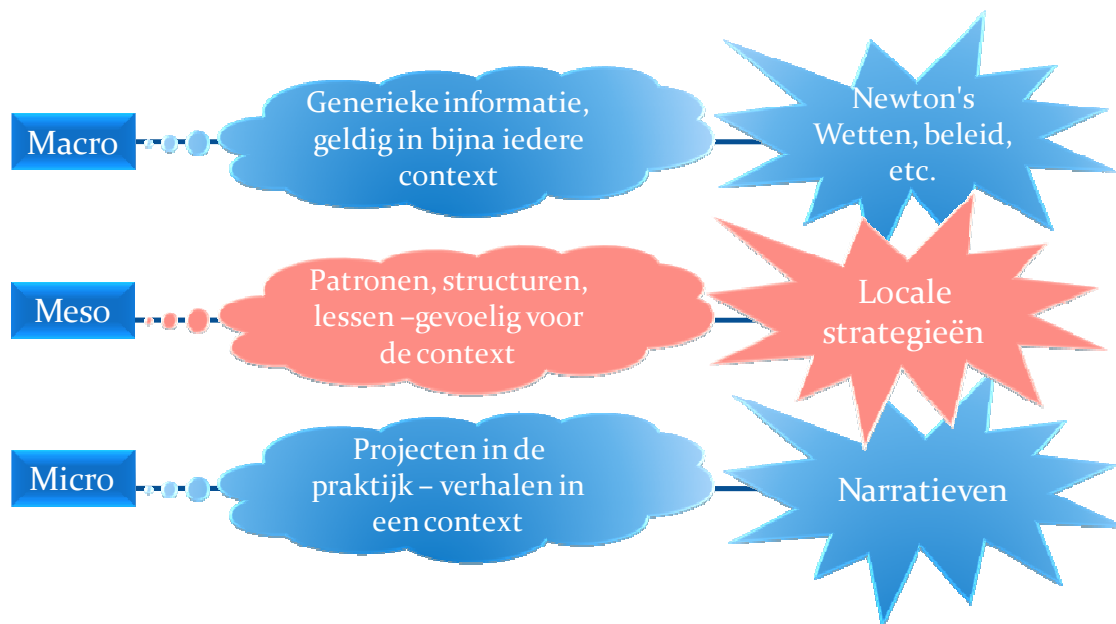
Dit essay levert een beknopte analyse van deze problematiek aan de hand van drie niveaus van informatie – macro, meso en micro – en maakt de Waterwig zichtbaar: een tekort aan meso. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van praktijkobservaties. Vervolgens wordt een handelingsperspectief geschetst om de Waterwig op te heffen. En dat hoeft niet moeilijk te zijn. Sterker nog: het opheffen van de Waterwig kan veel extra plezier in ons werk opleveren. Het gaat om vergroting van de interesse in de verhalen zoals die zich afspelen in de praktijk en het mobiliseren van de energie in het maatschappelijk middenveld. Empathie is daarbij een sleutelbegrip, vertrouwen het resultaat. Een werkveld waar Reinwater zich als een vis in het water voelt.

## **Drie niveaus van informatie: macro, meso en micro**

Water en maatschappij zijn innig met elkaar verstrengeld. Enerzijds zijn het mensen die water gebruiken en vervuilen, anderzijds zijn het mensen die zich inzetten voor gezonde watersystemen en bescherming bieden tegen te veel, te weinig en te vies water. Vaak door op vernuftige wijze techniek in te zetten. De verstrengeling speelt zich af rond fysische,

chemische en ecologische aspecten, maar ook rond sensitieve, sociale, culturele, artistieke, economische, esthetische, juridische, ethische en religieuze aspecten. Mensen beïnvloeden water en worden door water beïnvloed. Hun handelingen verrichten ze op basis van informatie, bewust en onbewust. Dit essay onderscheidt drie niveaus in deze informatie: macro, meso en micro. Stelling is dat het mogelijk is door deze driedeling de stagnatie in de aanpak van watervraagstukken beter te begrijpen en handelingsperspectieven aan te reiken. Want als we met onze benadering terecht gekomen zijn in de staart van de 80-20 regel, willen we wel weten wat de karakteristieken zijn van deze werkwijze.

Figuur 1 geeft op schematische en abstracte wijze de drie niveaus weer. In deze paragraaf worden de niveaus kort gekarakteriseerd. Daarna worden ze in aparte paragrafen uitgediept. De volgorde daarbij is macro, micro, meso. Meso volgt als het ware uit macro en meso.



**Figuur 1: drie niveaus van informatie.**

Informatie op macroschaal heeft een grote generieke waarde. Macro-informatie is geldig op het platteland van Groningen en in het centrum van Rotterdam, en heeft betrekking op verleden, heden en toekomst. De natuurwetten van Newton zijn daar krachtige voorbeelden van.

Informatie op microschaal komt voort uit ervaringen in de praktijk en heeft buiten de context waaruit deze voortkomt nauwelijks waarde. “Marietje van zes fietst op een regenachtige dag in augustus over het trottoir en rijdt door een plas regenwater. Het water spat alle kanten op en komt deels – met modder – terecht op de witte pantalon van meneer de Vries die woont op nummer 24.” Of: “Rinus arriveert op het werk in uitvoering. Rinus is verantwoordelijk voor de directievoering bij de bouw van een nieuw gemeaal, vlak buiten het dorp. Hij stapt uit zijn auto, ziet dat er iets niet klopt en handelt direct. De damwand staat op het punt te bezwijken. Hij haalt zonder aarzeling tien mensen van hun werk af en tezamen brengen ze stutten aan en

verlagen ze de horizontale gronddruk. Een ramp is afgewend.” Als de verhalen op microniveau een kop, een staart en een clou hebben, dan noemen we deze narratieven. Het zijn dan ‘complete’ verhalen. Incomplete verhalen worden aangeduid als antenarratieven.

Meso-informatie zit tussen macro en micro in. Deels ontstaat meso-informatie door lessen te leren uit microverhalen, deels door macro-informatie gebiedsspecifiek te maken. Meso-informatie is generiek, maar ook contextgevoelig. Het biedt de basis voor locale strategieën. Patronen en structuren die worden aangereikt vanuit de complexiteitswetenschap hebben het karakter van meso. Ze helpen te ordenen, maar ontberen de generieke kracht die een natuurwet van Newton biedt. Soms gaat het om analogieën of metaforen, zoals: “De waterhuishouding in Nijmegen functioneert als een mens in beschonken toestand (1995).” Vaag, maar het biedt een basis voor handelingsperspectief, zo is gebleken. Ook kunnen voorbeelden als inspiratiebron dienen op mesoniveau, zoals: “We moeten even alert zijn als Rinus.”

Alle drie niveaus zijn belangrijk. Ze hebben vaak ook betrekking op dezelfde principes. Bijvoorbeeld: “Er moet beter worden samengewerkt” (macro), “In Dordrecht wordt de afstemming tussen planjuristen en waterprofessionals verbeterd door in het waterplan watterrichtlijnen per woonwijk te definiëren” (meso) en “Jan van het waterschap en Diederik van de gemeentelijke afdeling Riolerings hebben – door logisch na te denken – de gemeente veel geld bespaard door in de Jan Lievensstraat een koppelput aan te brengen, waardoor de vuiluitworp sterk is gereduceerd.” (micro). Jan en Diederik maken het beter samenwerken waar.

De stelling is dat vooral het mesoniveau onvoldoende ontwikkeld is en er als het ware een wig ontstaat tussen het macro- en microniveau. Dat is de kern van de Waterwig.

### **Het macroniveau: generiek**

Het is niet onlogisch dat in figuur 1 macro-informatie het hoogst is getekend. Dit grijpt terug naar de gedachten van Plato die “Ideeën” als de hoogste vorm van informatie bestempelde. Ideeën zijn overal en altijd geldig en benaderen dat wat we aanduiden als de waarheid. Standvastig en volhardend. Meningeën en opvattingen (micro) zijn tijdelijk en plaatselijk en daardoor van minder belang. Ze zijn vluchtig en van een lagere orde. Deze gedachte van Plato zit opgeslagen in de genen van de werkwijzen waarop wij onze leefomgeving benaderen. Macro-informatie koppelen we ook aan de ‘hogere’ overheden, zoals Europa en het Rijk, en de praktijk rond microverhalen aan de ‘lagere’ overheden. Logisch, maar toch is het de moeite waard figuur 1 eens om te draaien. We zien dan macro-informatie als een basis, de drager van de praktijk van elke dag. Is het macrofundament goed, dan resulteert dat in succesverhalen. Die succesverhalen vormen de top.

Voor het water hebben we de beschikking over veel informatie op macroniveau. We hebben kennis over hydraulica, hydrologie en ecologie waardoor we in staat zijn op modelmatige wijze ingewikkelde watersystemen en waterketens te beschrijven. We kunnen deze informatie halen uit leerboeken die wereldwijd worden gekend. Daarnaast is er beleid. De Europese

Kaderrichtlijn Water (KRW) is daar een voorbeeld van. De woorden die daarin geschreven staan hebben een generieke waarde voor alle watersystemen bij de lidstaten en vormen een inspiratiebron voor andere landen die bezig zijn met het ontwikkelen van beleid voor de waterkwaliteit en de ecologie. Ook het Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw (WB21) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) hebben een grote generieke waarde. Op basis van het principe van “vasthouden, bergen en dan pas afvoeren” worden vele watersystemen in Nederland ingericht. Er is nog veel meer. Door het algemeen geldig zijn, is macro-informatie abstract en moeten waterprofessionals een grote inspanning verrichten om het te vertalen naar de concrete praktijk. Dat blijkt steeds moeilijker te gaan, want macro-informatie is onderling met elkaar verweven. Bijvoorbeeld: hoe voorkom je dat maatregelen voortvloeiend uit de KRW en het NBW strijdig met elkaar zijn?

Macro-informatie is abstract en vult het landschap van de praktijkverhalen af. Levensdynamiek wordt gereduceerd tot een vloeiend verlopend lijntje, dat lichtjes daalt of stijgt. Dat is onder andere de werking van statistiek. Grote inspanningen van een waterschap met successen en tegenslagen verschijnen in de verslagen als: “Het tot-P gehalte is de afgelopen vijf jaar gemiddeld met 0,38% gedaald”. Met meetapparatuur – “meten is weten” – en statistiek wordt micro-informatie direct benaderbaar gemaakt voor macromodellen. Macro-informatie is nodig om op hoofdlijnen te kunnen sturen. Als je iets kunt regelen op macroniveau, heeft dat de grootste doorwerking ... mits succesvol.

### **Het microniveau: de verhalen**

Op microniveau gebeurt het. Dit niveau van informatie benadert het best de praktijk van elke dag. Het kan een medewerker van een waterschap betreffen die probeert natuurvriendelijke oevers te realiseren in een landelijk gebied met veel veeteelt, het kan ook gaan over een beleidsmedewerker in Den Haag die zwoegend werkt aan een rapport en continu moet inspelen op veranderende standpunten van andere ministeries. Het gaat over verhalen (narratieven en antenarratieven). Vele verhalen omvatten water en soms gaan ze niet verder dan: “Meneer Janssen rijdt in zijn BMW langs het van Harinxmakanaal en houdt wat gas is om het Friesche Jacht dat langs vaart beter te kunnen zien.” Het is de kunst voor waterbeheerders de relevante verhalen in de streek te horen vertellen. Maar wat is relevant?

Wie zich bezighoudt met transitie weet dat een verandering pas een echte verandering is als deze zichtbaar wordt op microniveau, in de verhalen die worden verteld in de kroeg en bij de kapper. Mensen vertellen elkaar verhalen en voor veel mensen is beleid ‘gewoon’ een verhaal. Als dat een verhaal blijft van ‘hullie’ of ‘zullie’, wordt het nooit een wezenlijk onderdeel van onze cultuur. Nu is dat niet erg als het gaat om gemalen of rioolwaterzuiveringsinstallaties, maar als het gaat om zorgvuldig omgaan met water, het voorkomen van verontreiniging aan de bron en het waarderen van natuurvriendelijke oevers is het wel erg. Maatregelen die dicht bij de verhalenvertellers komen en waarvan het succes afhangt van de medewerking van deze mensen, moeten op de één of andere manier landen in hun cultuur en er een onderdeel van worden. Het moet ‘not done’ zijn om water te verspillen of frituurvet in een regenwaterput te gieten.

Als een overheid op het narratieve microniveau komt met informatie, wordt deze vaak verkeerd geïnterpreteerd, vooral als mensen deze overheid niet vertrouwen. Vertrouwen bouwt zich op als (1) er sprake is van direct contact tussen overheden en bewoners en bedrijven, in plaats van te communiceren via brochures, (2) intenties worden gecommuniceerd in plaats van regels en procedures, (3) er gediscussieerd wordt over belangen in plaats van claims, (4) er geen valse verwachtingen worden geschapen en (5) onzekerheden van mensen serieus worden genomen, ook al zijn ze gebaseerd op ‘onjuiste’ informatie<sup>1</sup>. Vaak gaat mis op deze vijf punten. Als een overheid wel vertrouwd wordt en met goede verhalen komt, wordt het nieuwe beleidsverhaal – dat vaak macropincipes omvat – opgenomen in de verhalen die lokaal worden verteld. Ze komen dan ook terecht in lespakketten, festiviteiten, toneelstukken, activiteiten van jeugdverenigingen, etc. Gebeurt dit niet, dan raken kortstondige beleidsuccessen in de vergetelheid.

Een principe bij de implementatie van beleid is het zogenaamde “plukken van laaghangend fruit.” Soms wordt dit aangeduid als het bewerkstelligen van “quick wins.” Dat is een prachtig principe. Echter als dat niet gepaard gaat met een verankering in de cultuur, stopt het op een gegeven moment.

Een illustratief voorbeeld van stagnatie betreft het brongerichte beleid in het Emschergebied in Duitsland. Daar geldt als beleid het “15-15 principe”, het streven om in 15 jaar 15% procent van het verharde oppervlak in steden af te koppelen van de riolering. Het “15-15 principe” is macro-informatie, voor de meeste mensen erg abstract en iets dat uit de pet komt van de waterbeheerder. De eerste procenten zijn gerealiseerd en vele bussen vanuit Nederland vol met medewerkers en bestuurders van gemeenten en waterschappen vertrekken regelmatig richting Gelschenkirchen om te zien hoe fraai afkoppelen kan zijn, zelfs in een multiculturele omgeving. Maar het is geen verhaal geworden van de mensen die er wonen. De verhalen worden verteld door de ingenieurs en ontwerpers die aan de basis hebben gestaan van het succes. Het is niet gelukt dankzij de bewoners, maar ondanks de bewoners. Nu is het afkoppelen gestagneerd. Het lage fruit is geplukt. Er ontstaat zelfs maatschappelijke weerstand tegen het ‘hobbyisme’ van waterprofessionals. Bijzonder is om waar te nemen dat de meeste bewoners vooral verhalen vertellen rond onderhoud en beheer, terwijl de waterprofessionals praten over het aan de bron tackelen van zware metalen en andere stoffen en het vertragen van de afvoer van regenwater.

### **Het mesoniveau: de verbinding**

Het tussenliggende niveau van meso-informatie is erg spannend. Op dat niveau worden lessen geleerd uit opgedane ervaringen in het veld, zowel qua inhoud als proces. Wie kijkt naar de processen om zich heen ziet in eerste instantie chaos, energieverorberende chaos. Iedereen doet maar wat en wat er gebeurt lijkt toevallig te ontstaan uit zichzelf. Zelforganisatie. Maar wie langer kijkt en meedoet, ziet patronen en structuren, deels impliciet, deels expliciet. De

<sup>1</sup> Bron: prof. C. van Woerkum, Wageningen Universiteit.

chaos is geordend. Deze ordening is in Tokio anders dan in Appelscha en verandert in de loop van de tijd. Begrip van tijd is hierbij essentieel. Een Surinaamse wijsheid is dat wie niet weet waar hij vandaan komt, ook niet weet waar hij naar toe wil. De geschiedenis speelt een belangrijke rol en bepaalt waarom iets wel lukt of niet. Op het ene moment sluit een groep van mensen verandering buiten, op een ander moment omarmt diezelfde groep verandering.

Wie geen toegang heeft tot informatie op mesoniveau, ontmoet vele teleurstellingen. Dat geldt zowel voor mensen die macroprincipes prediken als voor mensen die verhalen maken op microniveau. Neem bijvoorbeeld macht. Iedereen krijgt ermee te maken. Macht maakt dingen mogelijk, maar blokkeert ook. Het draagt bij aan de chaos die we om ons heen ervaren. Macht is niet eenduidig en wordt ongrijpbaar door de grote diversiteit aan mensen. De één kan er wel mee omgaan, de ander niet. Er is macro-informatie beschikbaar over de werking van macht. Lees maar eens de werken van Habermas over systeem, leefwereld en macht. Een prachtmodel. Echter, deze informatie is niet toereikend om op succesvolle wijze een waterproject vorm te geven. De werkelijkheid is ongetemd en voor een belangrijk deel ongekend en laat zich geen structuren voorschrijven.

Het zien van orde in de chaos vraagt om interesse en empathie, in relatie tot mensen en gebeurtenissen. Er zijn theorieën die bouwstenen aandragen voor beter begrip, vaak afkomstig uit de familie van complexiteitswetenschappen, echter ze leveren niet veel meer dan metaforen en analogieën. In de praktijk moet je het zelf doen en zonder het vermogen indrukken uit de omgeving op te zuigen en te ordenen wordt het erg lastig.

Je moet het zelf doen en dat is hard werken. Zo nu en dan is het vechten tegen de bierkaai, echter het mooie is dat je het zelden alleen hoeft te doen. Mensen die iets willen, bijvoorbeeld aantrekkelijk oppervlaktewater, vinden elkaar. Ze kunnen dan vormen bedenken waarin meso-informatie overdraagbaar wordt. Dat gebeurt zelden met formele rapporten. Gedichten, schilderijen en toneelstukken zijn er geschikter voor. De verhalen bereiken dan een groter publiek.

Mensen die actief zijn in de ruimtelijke ordening zijn vanuit de traditie meesters op mesoniveau, althans als ze met het begrip 'tijd' kunnen omgaan en niet alleen eindplaatjes willen tekenen. Stedenbouwers, bijvoorbeeld, komen op basis van een mengsel van macro- en micro-informatie en zachte principes als zichtlijnen en ruimtelijke kwaliteit tot een levende ordening voor de ruimte. Deze ordening geeft richting aan vele ontwikkelingen in een gebied. Hun kracht is de visualisatie, vaak op kunstzinnige wijze. Niet voor niets is de ruimtelijke ordening een goed maatje voor het waterbeheer.

Nu de kern van dit betoog. Wie het proces van ordening begrijpt (orde uit chaos), kan doorgronden hoe je hierin verandering kunt brengen en is in staat beleidsprincipes in te voegen. Het mesoniveau is zowel verbonden met het microniveau als het macroniveau. Voor een beleidsveld als 'water' functioneert het mesoniveau pas goed als het daadwerkelijk macro en micro met elkaar verbindt. Er ontstaat dan een vloeiende wisselwerking tussen de niveaus.

Vaak begint beleid op microniveau, waar ervaringen laten zien dat er kansen of bedreigingen zijn. Dit wordt opgepakt door beleidsmedewerkers met empathie die er patronen in ontdekken en samen met anderen de handschoen oppakken om er wat aan te doen. In veel gevallen worden de signalen ook opgepakt door de politiek. Na een langdurig proces van onderzoek, proefprojecten en vele overleggen komt er uiteindelijk nieuw beleid. Dit beleid, geformuleerd in de vorm van macroprincipes, moet dan weer zijn weg vinden naar het microniveau. Voor complexe – ongetemde – vraagstukken geldt daarbij dat het mesoniveau een essentiële, continue schakel is. Op mesoniveau worden lokale strategieën ontwikkeld die het beleid minder abstract maken en die een kapstok leveren voor nieuwe verhalen. Een bijzonder gegeven daarbij is dat bij de vertaling van macro naar meso een *fundamentele omdraaiing* plaatsvindt. Bijvoorbeeld, het NBW vraagt om meer waterberging, zodat in perioden van hevige neerslag water tijdelijk geborgen kan worden zonder dat het resulteert in schade of levensgevaar. De motivatie om berging te maken ligt verankerd in waterhuishoudkundige kennis en scenario's over klimaatverandering. In het NBW staat water centraal en vraagt om aanpassingen in de leefomgeving. Maar in de beleving van de meeste bewoners en bedrijven staat de leefomgeving centraal en is water daar 'slechts' één van de onderdelen van. Zij maken zich meer druk om zwerfvuil, hangjongeren en het investeringsklimaat. In feite is het NBW nog steeds van "de zon draait om de aarde." Om tot goede mesoprincipes te komen – een lokale strategie – is het van belang de richting van de redenering om te draaien en te stellen van "de aarde draait om de zon." Dan wordt het mogelijk om tot intenties te komen in plaats van regels en procedures en een discussie te starten over belangen in plaats van claims.

Het is mooi om te zien hoe mensen die dicht op de praktijk acteren vorm geven aan lokale strategieën. Deze strategieën zijn deels inhoudelijk, deels gericht op mensen en groepen van mensen die in het specifieke gebied invloed hebben. Er is nauwelijks sprake van enige uniformiteit in lokale strategieën. Veel ervaren mensen werken op gevoel. Zij komen met principes als: "We moeten ZLTO in de werkgroep opnemen, want alleen zij kunnen de agrarische belangen goed inbrengen in ons project" of "We beginnen met onze eerste waterkwaliteitsprojecten bij het gebied rond de middelbare school, omdat daar de waterkwaliteitsproblemen het grootst zijn en er mogelijkheden aanwezig zijn om de activiteiten te verbinden met educatie." Soms maken medewerkers bij gemeenten en waterschappen gebruik van een patroon (model) zoals die van Spiral Dynamics, een ordening in denksystemen, waarbij ieder denksysteem een kleur heeft. Onder andere Herman Wijffels is actief bezig Spiral Dynamics (SD) in Europa te promoten. Een lokale strategie in SD kan dan worden verwoord als: "Tot nu toe zijn we in de Componistenwijk erg groen en blauw bezig geweest en dat heeft weinig opgeleverd. Wat we nodig hebben is meer oranje. En het is oppassen geblazen, want de wethouder is vuurrood." Vanuit de verhalen in het gebied wordt het eigen functioneren ter discussie gesteld en wordt nagegaan waarom de implementatie van het beleid stagneert of juist goed verloopt. Dat is de essentie van een lokale strategie.

De indeling in micro, meso en macro is niet statisch. Omdat mensen continu interacties met elkaar aangaan vinden er verschuivingen plaats. Meso-informatie kan macro-informatie worden en vice versa, enzovoort. Daarbij is het interessant te constateren dat er vanuit de

traditie een wezenlijk onderscheid aanwezig is tussen bètawetenschappers en sociale wetenschappers. Bètawetenschappers, en ook de technici in de dagelijkse praktijk, floreren op macroniveau. Hun denken start bij de natuurwetten. Hydraulische principes als “water stroomt van boven naar beneden” vormen de basis voor ingrepen in watersystemen. Om de vertaling te maken naar de lokale situatie maken ze gebruik van data. Deze ontlene ze aan meetreeksen en niet zelden worden ze gepresenteerd in GIS. Mede dankzij Internet is het nauwelijks meer nodig om voor het bepalen van het ‘optimale’ pakket aan maatregelen het veld in te gaan. Het mesoniveau is bij jonge technici vaak slecht ontwikkeld. Vaak komt het in de loop der jaren als ze ervaring hebben opgebouwd en wat vaker het veld in gaan om te kijken wat er werkelijk speelt. Veel bètaonderzoekers bouwen aan nieuwe computermodellen. Sociale wetenschappers richten zich op micro-informatie en proberen daar mesoprincipes in te ontdekken. Grote hoeveelheden contextgevoelige informatie, ontleend uit interviews en observaties worden geordend via strenge methodologieën om aldus tot generieke concepten te komen. Dat valt niet mee. De heilige graal voor veel sociale wetenschappers is om tot macroprincipes te komen die even hard zijn als in de bètawetenschappen, echter dat is vrijwel onmogelijk. Pogingen daartoe verlopen via ingewikkelde statistieken die al snel onbegrijpelijk worden. De kracht van sociale wetenschappers is de wisselwerking tussen micro en meso en daar ligt ook hun waarde voor de waterwereld.

Het fraaie van de complexiteitswetenschappen is dat deze zich voornamelijk voltrekken rond het mesoniveau en handvatten bieden voor zowel alfa-, bèta als gammaonderzoekers. Mensen uit veel verschillende disciplines richten zich hierop – vaak in eerste instantie geïnspireerd door de chaostheorie – en creëren een taal die voor alle disciplines gelijk is. Als een meteoroloog en een socioloog het hebben over een attractor of een bifurcatiepunt, weten ze van elkaar wat ze bedoelen. Taal op mesoniveau is erg belangrijk.

### **De Waterwig: te weinig meso**

De constatering die in dit essay wordt verwoord is dat het mesoniveau in het waterbeheer te weinig ontwikkeld is, waardoor er een barrière optreedt tussen micro- en macroniveau. De wisselwerkingen verlopen niet vloeiend meer. Door de opschaling van het waterbeheer (grotere waterschappen), gebrek aan onderling vertrouwen en de toenemende complexiteit van het waterbeheer is er als het ware een wig ontstaan tussen micro en macro. Dat maakt het moeilijk om beleid goed geïmplementeerd te krijgen en verhalen uit de praktijk, die vaak de moeite waard zijn om gehoord te worden, te laten doorklinken in de wereld van beleidsvorming. De organisatorische leemlaag tekent zich af.

Tot aan de derde Nota waterhuishouding (NW3) was het waterbeheer nog redelijk overzichtelijk. De taken en verantwoordelijkheden waren helder beschreven en wat gedaan moest worden werd gedaan, want de waterbeheerders hadden vrijwel volledige zeggenschap over het water dat ze beheerden. Waterschappen hielden zich nog niet bezig met het water in de stad en het waterkwaliteitsbeheer richtte zich voornamelijk op ‘end of pipe’ oplossingen, zoals de aanleg van rioolwaterzuiveringsinstallaties. Er werd vooral gesproken over de aanvoer en verdeling van oppervlaktewater. Overstromingen in Nederland en klimaatverandering leken nog niet te bestaan. Ook was de invloed van Brussel gering. In die



tijd sloten het micro- en macroniveau op natuurlijke wijze op elkaar aan. Beleidsmakers waren veel in het veld, want Internet bestond nog niet.

Na de introductie van NW3 is er invulling gegeven aan integraal waterbeheer en zijn de watervraagstukken complexer geworden. Veel watervraagstukken zijn ongetemd. Dat wil zeggen: er zijn vele onzekerheden aanwezig zowel rond de problemen als de oplossingen. Bijvoorbeeld: in de publicatie van de VROM-raad uit 2007 “Voorbij de hype” wordt nadrukkelijk aangegeven dat klimaatvraagstukken ongetemd zijn. Je kunt ze niet oplossen, uitsluitend beheersbaar maken. Dat vraagt om andere benaderingen dan voorheen en om een actieve benutting van informatie op mesoniveau. Echter, dat is onvoldoende gebeurd. Men constateert regelmatig dat het steeds lastiger wordt om de vertaalslag te maken van beleid naar concrete uitvoering, maar in plaats van het versterken van het mesoniveau zoekt men de verbetering vooral in door het nog dieper doordenken van beleid op macroniveau en het aanbrengen van differentiaties hierin. Het streven lijkt wel om op macroniveau de ideeën voor integraal waterbeheer in één keer panklaar te maken voor de praktijkwereld, zodat praktijkmensen ze alleen maar hoeven te implementeren. Dat is de heilige graal van integraal waterbeheer. Integratie als Idee wordt dan in lijn van wat Plato predikte op standvastige en volhardende wijze uitgewerkt op macroniveau. Onomstotelijk. Maar dat lukt niet. De praktijk blijkt weerbarstig te zijn en juist door dit streven groeit de afstand tussen beleid en praktijk. Integratie is iets dat in de praktijk moet ontstaan (emergeert) en niet eenduidig in regels en procedures op macroniveau kan worden vastgelegd.

In de praktijk – op microniveau – zijn vele mensen actief bezig met het vertellen van nieuwe verhalen. Er zit veel frustratie, want niet alles lukt, maar waar wel iets lukt zijn medewerkers van waterschappen en gemeenten trots op hun werk en is iets tot stand gekomen dat echt is: concreet. Het kan gaan over een ecologische zone die in nauwe samenwerking met een boer tot stand is gekomen, een achtertuin die tot watertuin is getransformeerd of het samen met kinderen en kunstenaars vormgeven en aanleggen van een regenwateruitlaat langs een spoorwag. Waar het lukt hebben betrokkenen plezier in hun werk. Maar, het gaat steeds moeizamer. Er wordt geklaagd. Dit klagen heeft enerzijds te maken met het niet meer kunnen doorgronden van wetten, beleidsuitgangspunten en regels waaraan voldaan moet worden. Men ziet door de bomen het bos niet meer en er zijn bestuurders die hierop reageren door onzekerheidsmijdend gedrag te vertonen. Voor medewerkers in de praktijk is dat erg vervelend. Anderzijds heeft het te maken met de afgenomen waardering van praktijkkennis. Medewerkers bij waterschappen en gemeenten die lang in het vak zitten, ontwikkelen onbewust kennis op mesoniveau. Ze zien patronen en structuren, welke ze vaak niet onder woorden kunnen brengen, en handelen daarnaar. In de wetenschappelijke literatuur wordt deze praktijkkennis aangeduid als ‘tacit knowledge’. Het lijkt erop dat er steeds minder ruimte komt om deze kennis in te zetten. Tacit knowledge is namelijk moeilijk te controleren.

Er ontstaat een beeld waarbij aan beide kanten van de Waterwig mensen staan die frustraties hebben “omdat het allemaal zo lastig is”, en naar elkaar lonken. Ze vinden elkaar interessant – zo blijkt keer op keer – maar ze kunnen elkaar niet bereiken. Zo nu en dan vindt er een

reorganisatie plaats die de verbinding moet verbeteren, maar de effectiviteit daarvan valt tegen. Mensen die macro en micro in zichzelf verbinden krijgen er vaak een ‘schizofreen’ gevoel bij, alsof ze met hun benen in twee verschillende werelden staan. Humor blijkt daarbij een belangrijk medicijn te zijn, maar werkt averechts als deze verwordt tot cynisme. Er is behoefte aan een verbinding op mesoniveau.

Het mesoniveau is in de huidige situatie wel aanwezig, maar komt niet echt tot zijn recht. Het wordt niet breed gezien als een noodzakelijke en continue verbinding tussen macro en micro. Opvallend is dat veel maatschappelijke organisaties water oppikken als thema. Dat komt omdat water als onderwerp erg aaibaar is en er altijd goede manieren zijn om het in te brengen in projecten.

Een mooi voorbeeld van een wateractiviteit in het maatschappelijk middenveld betreft het initiatief van de Nederlandse Bond voor Plattelandvrouwen “Vrouwen van Nu” die water als jaarthema had gekozen, enige jaren geleden. De verschillende regionale afdelingen gingen aan de slag met de uitwerking van het thema binnen de context van hun eigen leefomgeving. Dat ging moeizaam. Ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen werkten nauwelijks mee, want ze zagen er het *nut* niet van in. Het thema is een succes geworden, maar het heeft geen echte doorwerking gehad. Het is niet beklijfd, wat een gemiste kans is.

Water leeft in het maatschappelijk middenveld, maar de energie die eruit vrijkomt wordt nauwelijks benut. Het zijn informele processen die niet worden aangehecht aan de formele processen. De formele processen volgen hun eigen vooruit geplande koers en stromen grotendeels voorbij aan vrouwenorganisaties, onderwijsinstellingen en lokale natuurverenigingen. Deze mogen inspreken of hun betrokkenheid tonen bij een formeel interactief planvormingsproces. Merkwaardig, want bekend is dat juist informele processen bij transities van doorslaggevende betekenis zijn.

Essentie van het mesoniveau is dat macroprincipes en praktijkverhalen zich met elkaar vermengen en worden opgepakt door een breed maatschappelijk veld. Daar waar energie is, worden resultaten geboekt en ontstaan nieuwe verhalen die kunnen worden benut voor de adaptatie van het beleid. Dit gaat continu door. Het lukt niet door kortstondig een focusgroep in het leven te roepen of een brede (landelijke) maatschappelijke discussie te organiseren. Daarvan dempen de effecten snel uit. Op mesoniveau moeten beleidsideeën voldoende vast staan en voldoende ruimte laten. Ze moeten zowel zekerheid als onzekerheid bieden. Dat is het kenmerk van omgaan met complexiteit. Het is immer balanceren tussen te veel en te weinig. De beleidsideeën verankeren zich als ze een plek krijgen in de cultuur – het leven van elke dag – en vanzelfsprekend worden. Dat is een proces van de lange adem. Worden ze met deadlines opgedrongen, dan voltrekt zich het principe van “more haste, less speed.” En het lukt alleen als de eerder genoemde fundamentele omdraaiing plaatsvindt van “de zon draait om de aarde” naar “de aarde draait om de zon”. Beleid is er om iets in de praktijk te verbeteren; de praktijk is er niet om het beleid geïmplementeerd te krijgen.

Zoals het er nu naar uitziet is de Waterwig in sterke mate aanwezig en ervaren vele mensen de noodzaak deze op te heffen. Wellicht is dat dé wateropgave voor de komende decennia. Daarbij mag zeker niet de conclusie worden getrokken dit een uitdaging is die alleen betrekking heeft op sociale processen. Ervaringen bij succesvolle projecten leren dat de goede verbinding tot stand komt rond de *inhoud*: concrete waterprojecten. Daar ontstaan mogelijkheden om abstracte gedachten te vertalen naar tastbare resultaten. Discussies over inhoud dragen het proces.

Ook moet voorkomen worden dat de aandacht te sterk verschuift richting mesoniveau. Voorlopig is dit niveau het minst sterk uitgewerkt in het waterbeheer. Het gaat erom de juiste balans te vinden tussen micro, meso en macro. Ook macro- en microniveau vragen blijvend om extra aandacht.

### **Voorbeeld 1: KRW en NBW**

Er volgen nu drie korte, enigszins gekarikaturiseerde illustraties van de Waterwig. De eerste betreft het Europese en Nederlandse waterbeleid. Op 23 oktober 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in werking getreden en moeten de lidstaten van de EU op vergelijkbare wijze uitwerking geven aan hun waterkwaliteitsbeleid. De KRW is een document met behulp waarvan de aanpak van de waterkwaliteit in Europa wordt geharmoniseerd. En velen zijn het erover eens: de KRW is een krachtig en goed doordacht beleidsstuk. Het heeft een grote generieke waarde, maar is voor veel mensen wel erg abstract, vooral waar het gaat om de economische inbedding in de verschillende lidstaten. Wat we zien bij de uitwerking van de KRW in Nederland is, dat het lange tijd op macroniveau is blijven hangen. Het zijn vooral ecologen en waterkwaliteitsdeskundigen geweest die lang hebben gestudeerd op de meest ideale vertaling van de uitgangspunten in de KRW naar de Nederlandse situatie. Het streven naar de vaststelling van het ‘optimale implementatietraject’ op macroniveau heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Er is een voorbeeld bekend uit 2005 waarbij een gemeente en een waterschap gezamenlijk werkten aan een gemeentelijk waterplan. Het waterschap stelde daarbij dat het beter was om niet te anticiperen op de KRW want “we weten nog niet precies wat we willen.” De opvatting van de gemeente dat alles dat bijdraagt aan de verbetering van de waterkwaliteit ook bijdraagt aan de realisatie van het KRW-beleid, werd niet gedeeld door het waterschap. Het leek wel of de KRW werd gezien als een wetenschappelijke waarheid die eerst volledig door waterbeheerders op chemische, ecologische, economische en juridische wijze moest worden doorgrond voordat deze kon worden gedeeld met andere actoren in de waterwereld. Een dergelijk proces is “heel ingewikkeld”, zo werd gezegd, vooral als er ook nog zoiets is als het in 2003 in werking getreden Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). De KRW richt zich op waterkwaliteit en de NBW op waterkwantiteit. In Nederland hebben we de traditie van integraal waterbeheer, dus is het raar als de beleidslijnen naast elkaar worden vertaald naar de praktijk. Er is dan ook op macroniveau volop gestudeerd op de verbinding van de twee beleidsstukken. Dat bleek niet mee te vallen. Het doorgronden van complexe relaties op macroniveau resulteert al gauw in spaghettiredeneringen die slechts weinig mensen kunnen begrijpen.

Ondertussen is er een praktijk (microniveau) waar in concrete projecten stap voor stap gewerkt wordt aan de verbetering van de waterkwaliteit. Daarin worden ook andere factoren uit het omgevingsbeleid meegenomen. In een actieve confrontatie van het haalbare met het aanvaardbare ontstaan unieke projecten; unieke verhalen. Daarbij blijkt keer op keer dat de afstemming van waterkwaliteit en waterkwantiteit op logische wijze voortkomt uit de lokale situatie. Waterlopen zijn zich namelijk niet bewust van of ze er nu primair zijn voor de kwantiteit of voor de kwaliteit, noch de mensen die in het gebied wonen, werken en recreëren. Het onderscheid is kunstmatig.

Een goed voorbeeld waarbij waterkwaliteit en waterkwantiteit op natuurlijke wijze hand in hand gaan met elkaar betreft de wijk Ruwenbos in Enschede. Met de ontwikkeling van deze woonwijk voor circa 450 woningen is halverwege de jaren '90 begonnen, dus voordat de KRW als NBW in werking traden. Ruwenbos is de testwijk voor de veel grotere Eschmarke (circa 3000 woningen). In Ruwenbos ligt de eerste Wadi van Nederland. Enschede watert aan de westkant af op de Regge, een relatief klein riviertje, dus erg kwetsbaar. De inzet bij Ruwenbos was om regenwater zo traag mogelijk af te voeren, zodat piekafvoeren op de Regge en overstortingen vanuit het gemengde rioolstelsel worden verminderd. Met de Wadi is daar uitwerking aan gegeven. Gedachte was – en is – dat regenwater dat langzaam wordt afgevoerd en zich niet vermengt met afvalwater beter schoon gehouden kan worden. In de Wadi wordt het licht verontreinigde regenwater gefilterd in de bodem.

Het mooie van Ruwenbos is, dat de Wadi's in deze wijk niet zijn berekend maar ontworpen. De maatvoeringen zijn vooral op basis van landschappelijke overwegingen tot stand gekomen. Daardoor werden ze dankbaar opgenomen in het stedenbouwkundig ontwerp. Berekeningen achteraf leerden dat ze drie keer te groot zijn. Dat wil zeggen, ze kunnen drie keer meer water bergen dan de toenmalige normen eisten. Ze voldoen dan ook ruimschoots aan de NBW-normen. Wie tijdens een felle zomerbui naar Enschede gaat en de afvoer van de stad naar de Regge observeert, ziet een enorme kolkende slibrijke hoeveelheid water naar het riviertje stromen. Het zijn de bergbezinkbassins van het gemengde rioolstelsel die afvalwater vermengt met regenwater en opgewoeld rioolslib uitbraken op de Regge. Gelijktijdig komt uit de wijk Ruwenbos een bescheiden stroompje schoon water. De Wadi's zijn dan tot de nok gevuld en ledigen zich gedurende enkele dagen.

De integratie van waterkwaliteit en waterkwantiteit resulteert op macroniveau in spaghetti-redeneringen, maar is in de praktijk goed vorm te geven. Macro en micro hebben elkaar nodig. Het zou dan ook logisch zijn de uitwerking van de KRW en de NBW op iteratieve wijze vorm te geven, resulterend in basisprincipes op mesoniveau. De huidige situatie rond KRW en NBW laat een ander beeld zijn. Het mesoniveau wordt vrijwel overgeslagen. Er wordt lang gestudeerd op macroniveau door waterbeheerders en het resultaat daarvan wordt kortweg bekend gemaakt op het moment dat deze bestuurlijk is afgetikt. Voor gemeenten kan dat resulteren in pijnlijke situaties. Voordat de KRW is vastgesteld werkten gemeenten en waterschappen gezamenlijk aan de basisinspanning en het waterkwaliteitsspoor voor de

riolering. Vaak werd besloten om overstortingen op klein oppervlaktewater op te heffen en te verplaatsen naar groot oppervlaktewater. Dat heeft gemeenten veel geld gekost. Nu is in een aantal gevallen dat grote oppervlaktewater aangewezen als waterlichaam voor de KRW, hetgeen betekent dat er harde afspraken worden gemaakt over de waterkwaliteit van dat oppervlaktewater. Een aantal waterschappen heeft daarbij bepaald – op macroniveau – dat rioolwateroverstortingen op waterlichamen nog slechts eens per twee jaar mogen plaatsvinden. Hieraan liggen ecologische redeneringen ten grondslag. Dit vraagt opnieuw van gemeenten investeringen van miljoenen euro's. Een aantal gemeenten is woedend. De stap van macro naar micro verloopt alles behalve soepel en het gebrek aan meso-energie wreekt zich. De Waterwig tekent zich af. Beetje bij beetje wordt voor waterbeheerders zichtbaar dat de stap van beleid naar realisatie vraagt om een diepere inleving in de praktijk.

### **Voorbeeld 2: Het optimaliseren van de waterketen**

De waterketen betreft het antropogene deel van de watercyclus: het menselijke en volledig kunstmatige deel. Het gaat om: drinkwaterwinning, drinkwaterdistributie, drinkwatergebruik, de inzameling van afvalwater en de behandeling van afvalwater. De waterketen onttrekt water aan het watersysteem – het geheel van oppervlaktewater en grondwater – en loost water op het oppervlaktewater. Ook tussendoor zijn er enige contactpunten tussen systeem en keten, zoals het regenwater en grondwater dat de riolering binnenstroomt en de overstortingen van afvalwater die plaatsvinden op het oppervlaktewater. Mensen hebben het meest direct contact met de waterketen als ze de kraan opendraaien om drinkwater af te tappen of de WC doortrekken.

Er gaat veel geld om in de waterketen – veel meer dan in het watersysteem – en het is dan ook een gezonde gedachte om de waterketen te willen optimaliseren. De onderdelen van de waterketen hebben vaak een verschillende geschiedenis en worden beheerd door verschillende organisaties, dus is het de moeite waard afstemmingen te verbeteren.

Ondertussen zijn er vele pogingen tot optimalisatie ondernomen en het blijkt dat de wijze waarop de optimalisatie is uitgewerkt erg contextgevoelig is. Er zijn rapporten op macroniveau geschreven; wie ze leest bemerkt dat ze erg oppervlakkig zijn en vooral open deuren vermelden. “Er moet beter worden samengewerkt” of “op het gebied van leidingenbeheer is winst te behalen”. Ook zijn er praktijkervaringen opgedaan op microniveau. Het commentaar dat daarop geleverd wordt is dat wat in gemeente x is gedaan niet toegepast kan worden in gemeente y omdat de situatie zowel inhoudelijk als organisatorisch totaal anders is. De aandacht richt zich hoofdzakelijk techniek, terwijl bekend is dat de maatschappelijke dimensie van de waterketen erg belangrijk is. Het gemis aan meso toont zich overduidelijk.

Het mooie van water is dat het een prachtige inspiratiebron kan zijn voor het principe van “cradle to cradle”. Water als bron is namelijk oneindig. Een goede waterketen begint met schoon water en eindigt met schoon water en levert energie. Op dit moment is het concept van “cradle to cradle” (C2C) erg populair. Het spreekt mensen enorm aan. Intuïtief. Het wordt gezien als dé manier om invulling te geven een duurzaamheid. Echter, zo staat mooi beschreven in de Volkskrant van 26 april 2008, het is onmogelijk het concept te vertalen naar

generiek beleid: “Bij het ministerie zitten ze met hun handen in het haar. Ze hebben geen idee hoe dat beleid eruit moet zien”. Misschien moet je eerst op micro- en mesoniveau aan de slag. De beleidsmatige verankering kan later komen.

### Voorbeeld 3: Participatie

In de beleidswereld staat ‘de burger’ symbool voor draagvlak. “De burger moet ons beleid tussen de oren krijgen”, zo wordt gezegd, en dus: “We moeten de burger meer betrekken”. Zo ook in de waterwereld. Er wordt dan ook volop geëxperimenteerd met interactieve beleidsvorming of interactieve planvorming. Welwillende bewoners van het platteland of een woonwijk mogen enkele keren per jaar opdraven in het dorps huis of het buurthuis om actief te participeren in ambtelijke processen. Ze investeren daarmee in hun eigen toekomst, zo stellen sommige plannenmakers. De ene keer mogen ze meepraten over groen, de andere keer over water of verkeer. Vaak komen bestuurders, ambtenaren en ‘burgers’ in een periode van enkele maanden twee of drie keer bij elkaar in een proces van open beleidsvorming of open planvorming, waarna het twee jaar stil blijft. Soms valt er dan een nieuwsbrief in de brievenbus waarin vermeld wordt dat “het proces goed verloopt en er alleen nog enkele bestuurlijke hobbels moeten worden genomen.” Dit proces wordt aangeduid als participatie.

Er zijn goede en slechte voorbeelden van participatie. Een goed voorbeeld betreft de totstandkoming van het waterplan in Nijmegen (1997 – 2001). In dit plan is er vooral geacteerd op mesoniveau, waarbij een omvangrijk maatschappelijk middenveld is gemobiliseerd. In totaal zijn 35 organisaties in het proces betrokken, waaronder enige voor de hand liggende organisaties zoals het IVN en de middenstandsvereniging. Op spontane wijze hebben zich ook minder voor de hand liggende organisaties gemeld, zoals de samenwerkende kerken. Deze zijn in Nijmegen een ‘hemelwaterproject’ gestart. Bewonersparticipatie richtte zich niet zozeer op de planvorming, maar op de uitvoering van maatregelen. Dit is achteraf benoemd als Interactieve Uitvoering. Uitgangspunt daarbij is dat draagvlak voor een plan niet gelijk is aan draagvlak voor de uitvoering van een plan.

Slechte voorbeelden van participatie voltrekken zich rond de Waterwig, waarbij de overheden aan de ene kant staan en de bewoners en bedrijven aan de andere kant. Het mesoniveau wordt overgeslagen en de energie in het maatschappelijk middenveld wordt niet of nauwelijks benut. In die gevallen wordt er geen echte vertrouwensrelatie opgebouwd. Vooral door het scheppen van valse verwachtingen daalt het vertrouwen tot onder het nulpunt. Zo zijn er gebieden in Nederland waar je wordt weggehoond als je het woord “interactieve planvorming” of “open planvorming” laat vallen. Bewoners zijn dan actief betrokken geweest bij de planvorming en achteraf is de overheid ‘gewoonweg’ haar eigen gang gegaan. Zo lijkt het. Of er is ‘gewoonweg’ niets terecht gekomen van de uitvoering. De bewoners houden er een kater aan over. Bestudering van het proces achteraf leert dat de fundamentele omdraaiing, die zo kenmerkend is voor het mesoniveau, daar niet heeft plaatsgevonden. De perceptie dat de zon om de aarde draait is blijven bestaan.

Een prachtige uitspraak over water die gebruikt kan worden voor de fundamentele omdraaiing is afkomstig van Mahatma Gandhi. Deze stelde ooit: “De kwaliteit van de samenleving weerspiegelt zich in de wijze waarop deze omgaat met water.” Hoogwaardige samenlevingen gaan hoogwaardig met water om. Het blijkt dat als deze uitspraak wordt voorgelegd aan bewoners van een woonwijk, deze bewoners fanatiek worden. Ze zijn namelijk niet echt geïnteresseerd in water, maar wel in de kwaliteit van hun samenleving. Ze willen hoogwaardig samenleven. Daar passen niet de problemen in als vandalisme door hangjongeren, dubbel parkeren, zwerfvuil, sociale segregatie en jachtig sluipverkeer. Processen met water die aansluiten op de aanpak van deze problemen dragen dan niet alleen bij aan vergroting van de omgevingskwaliteit, maar staan er zelfs symbool voor. Water krijgt dan een volwaardige plek in de verhalen die worden verteld.

### **Parallellen: het Dijsselbloem effect**

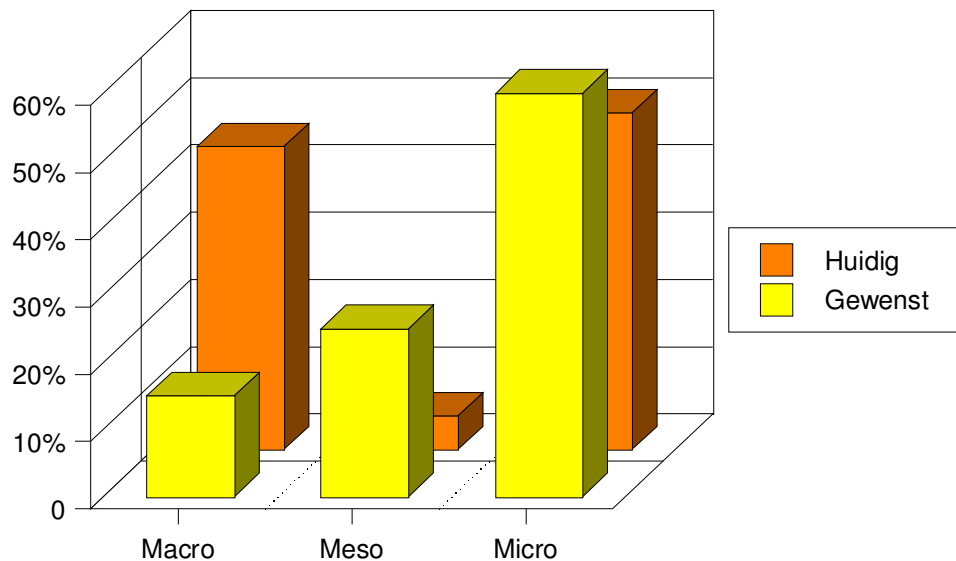
De Waterwig – het tekort aan meso – manifesteert zich in de waterwereld. Maar het achterliggende probleem is niet iets dat alleen water betreft. Het speelt vrijwel op alle fronten. En misschien mogen we zelfs zeggen dat het in het waterbeleid nog wel meevalt in vergelijking met andere beleidsvelden. Het rapport dat de Commissie Dijsselbloem heeft uitgebracht over doorgevoerde vernieuwingen in het onderwijs, laat een veel grotere wig zien tussen de macroconcepten van de overheid en de micro-ervaringen van onderwijzend personeel. In het onderwijsbeleid blijkt sprake te zijn van totale vervreemding. Daarvan is in het waterbeleid absoluut geen sprake. Het waterbeleid is integraal, positief gesteld en transparant. Er is alleen een neiging aanwezig te veel vraagstukken te willen oplossen op macroniveau.

De achterliggende mechanismen die de Commissie Dijsselbloem beschrijft zijn in de literatuur volop beschreven. Een mooie referentie hierbij is het boek “The Policy-Making Process” van Lindblom en Woodhouse uit 1993. Zij beschrijven de werkwijze van ambtelijke organisaties om op basis kwantitatieve analyses op macroniveau de besluitvorming te ‘vereenvoudigen’. Lindblom en Woodhouse constateren dat bij vele vraagstukken er een neiging aanwezig is analyse niet te gebruiken *ter ondersteuning van* besluitvormingsprocessen, maar *in plaats van*. De verwachting is dat op macroniveau de beste oplossing ligt verankerd in de aanwezige informatie. Soms is dit meer dan een verwachting; het is een geloof geworden. In plaats van naar de praktijk te verwijzen, verwijzen de macroconcepten naar elk elkaar en gaan ze een eigen leven leiden. Door de vele analyses lijkt het erop politiek debat nauwelijks nodig is. De politieke – subjectieve – dimensie wordt eruit gefilterd en het uiteindelijk verkregen beleidsvoorstel is zo goed doordacht en uitgeanalyseerd dat de bestuurders deze uitsluitend hoeven te bekrachtigen. Daarmee versterken ze de wig. In het onderwijs – en vele anderen beleidsvelden – is dit proces veel sterker aanwezig dan in de waterwereld. Toch zijn kenmerken ervan wel te herkennen in het waterbeleid, zoals bij een aantal maatschappelijke kosten en baten analyses (MKBA’s). Wellicht is het mogelijk het tij te keren. Belangrijk principe daarbij is dat er informatie op mesoniveau wordt georganiseerd en de politieke dimensie van water niet door analyses wordt weg gefilterd maar in stand wordt gehouden of zelfs wordt uitvergroet. Keuzes over hoe we in Nederland moeten omgaan met

water zijn essentieel en verdienen volwaardige inhoudelijke debatten. Het politieke debat moet zich niet aanpassen aan de uitkomsten van analyses, maar de analyses moeten adapteren aan de mogelijke politieke standpunten over water. De ervaring tot nu toe leert dat veel politici geïnteresseerd zijn in water en juist op micro- en mesoniveau geïnspireerd raken. Water is namelijk erg zichtbaar en aanbaar. Het staat symbool voor onze verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties. Deze betrokkenheid van de politiek is gewenst en verdient versterking, in alle lagen van de overheid.

**Wat te doen?**

De boodschap van dit essay is reeds enige keren genoemd: het mesoniveau is door de toenemende complexiteit meer van belang geworden en verdient om op serieuze wijze te worden ingevuld. Dat klinkt prachtig, maar hoe gaat dat? In feite gaat het om een verschuiving van capaciteit van macro in de richting van meso en micro. Schematisch is dat weergegeven in figuur 2.



**Figuur 2. Verdeling ambtelijke capaciteit over de drie niveaus, intuïtief ingevuld.**

Het proces om deze verschuiving te krijgen verloopt langs twee lijnen. Deze zouden we kunnen benoemen als: (1) empathie & vertrouwen en (2) maatschappelijk middenveld. De eerste betreft de werkwijze, de tweede de organisatie. De lijn van empathie & vertrouwen is fundamenteel en begint bij het hebben van interesse voor wat zich afspeelt in de praktijk. Dat lukt niet alleen via e-mails en Internet. Daarvoor moet er direct contact zijn met de waterpraktijk. Watervraagstukken die op kantoor zo lastig lijken, kunnen in de praktijk vaak op relatief eenvoudige wijze worden aangepakt. Waterbeheerders krijgen door in ‘het veld’ te zijn toegang tot de verhalen die verteld worden. Het is de kunst hier de relevante boodschappen uit te vissen. Dat is niet eenvoudig, want het verschil tussen relevant en niet relevant is subjectief. Mensen met veel ervaring – tacit knowledge – hebben vaak een antenne



waarmee ze relevante signalen opvangen. Deze signalen worden op mesoniveau geordend in patronen en structuren. Wordt dit op goede wijze uitgevoerd, dan resulteert dat op termijn in meer vertrouwen, zowel tussen de overheden onderling als tussen overheden en 'burgers'. Het mooie is dat het programma "Leven met Water", dat zich richt op de verbinding van alfa-, bèta- en gammawetenschappen in het waterbeheer, voor deze werkwijze goede bouwstenen aanlevert. De werkwijze resulteert in lokale strategieën.

De tweede lijn betreft het mobiliseren van een maatschappelijk middenveld. Bijvoorbeeld: vrouwenorganisaties, onderwijsinstellingen en lokale natuurverenigingen moeten met hun activiteiten niet naast het beleid staan, maar er een onderdeel van vormen. Door energie te benutten die aanwezig is in het maatschappelijke middenveld, wordt de capaciteit vergoot en kunnen aldus meer en mooiere waterprojecten in de praktijk worden gerealiseerd. Essentieel daarbij is de voor het mesoniveau fundamentele omdraaiing. Het lukt niet als een maatschappelijk middenveld nodig is voor de realisatie van waterbeleid, het lukt wel als water iets te bieden heeft aan het maatschappelijk middenveld. Daarvoor is het van belang de blik niet te beperken tot fysische, chemische en ecologische aspecten, maar ook aandacht te geven aan sensitieve, sociale, culturele, artistieke, economische, esthetische, juridische, ethische en religieuze aspecten. Daar zitten de aanhaakpunten voor maatschappelijke activiteit en een hoogwaardige samenleving. Waterbeleid is vaak geformuleerd in termen die de eerste drie aspecten betreffen, maar komt pas tot leven als de andere aspecten worden ontsloten. Dat maakt het werk voor waterbeheerders interessanter en leuker.

Uiteraard zijn deze twee lijnen ter versterking van het mesoniveau eenvoudiger opgeschreven dan uitgevoerd. Echter, in een aantal gevallen is het een kwestie van niet te lang doorstuderen en 'gewoon' doen. Dat is het principe van leren. Meer dan 60% van de Nederlanders leert het meest door te doen. Voor overheden is het daarbij van belang vanaf het begin duidelijk te maken op welke manier ze financieel willen deelnemen aan het proces. Veel mensen denken bij betrokkenheid van de overheid primair aan financiering – een erfenis van veel beleid tot nu toe – wat vervelend is als daardoor verwachtingen worden geschapen die achteraf niet waargemaakt kunnen worden. De ervaring leert wel dat maatregelen in de praktijk waarbij vele aspecten worden ontsloten ook toegang bieden tot meerdere financieringsbronnen, vooral als ze innovatief zijn.

### **De rol van Reinwater**

Tot slot een korte beschouwing over Stichting Reinwater. Deze stichting is in 1974 opgericht als belangengroepering (NGO) die zich richt op de verbetering van de waterkwaliteit. Parallel aan de uitvoering van de Wvo (Wet verontreiniging oppervlaktewater) hield Reinwater zich vooral bezig met het bemonsteren van industriële lozingen op rivieren en het voeren van juridische processen, zowel tegen lozers als de overheid. De stichting bestond hoofdzakelijk uit juristen met passie en grote actiebereidheid. De houding van Reinwater vertoonde een diep geworteld wantrouwen ten aanzien van andere actoren. Als belangenvereniging zette Reinwater het waterkwaliteitsbeleid in Nederland op scherp. Dat lukte goed. Reinwater haalde met rubberbootjes à la Greenpeace regelmatig de pers.

Na de introductie van de derde Nota waterhuishouding is het gezicht van Reinwater geleidelijk veranderd. Alles waar zij voor pleitte stond nu verwoord in het vigerende beleid. Het werd de taak van Reinwater om ervoor te zorgen dat het beleid zo goed mogelijk wordt geëffectueerd. Daarbij kwam Reinwater steeds minder tegenover de overheid te staan en werd het steeds meer een organisatie die met de overheid mee knokte. De stichting ontdekte al gauw een nieuwe niche: de maatschappelijke inbedding. Waterbeleid moet niet het speeltje blijven van waterprofessionals, maar het moet landen in de maatschappij en een warme plek krijgen in onze cultuur. De aanschaf van de schepen Ms. Reinwater en de Watervlo voor educatieve doeleinden staat daar symbool voor. Veel kinderen op de lagere school komen in aanraking met het interessante van water als ze op een middag het programma op de Watervlo doorlopen met hun klas. Ze leren dan over Neptunus, veranderende rivieren, de dieren in het water, de kwaliteit van de vijver in hun eigen achtertuin en nog veel meer. Gesprekken met kinderen raken alle aspecten, tot aan het religieuze aspect, vooral als de klassen multicultureel zijn samengesteld. Daarnaast organiseert Reinwater tochten rond een waterthema en zorgt ervoor dat contact wordt gemaakt tussen water en kunst. Het KRW-spel heeft ertoe bijgedragen dat de uitgangspunten en werkwijze van de KRW toegankelijk zijn geworden voor een grote groep mensen.

Constatering nu is dat de niche waarin Reinwater actief is de Waterwig betreft. Reinwater is actief op mesoniveau en werkt aan de verbinding met de andere niveaus. Inzet is om dit de komende jaren voort te zetten en vorm te geven in samenwerking met overheden en organisaties in het maatschappelijk middenveld. Reinwater werkt en wil werken aan de versterking van het mesoniveau.