

**Een  
waterschap  
voor  
het waterbeheer  
van  
de toekomst**

**Strategie als gedeelde betekenisgeving  
door de Nederlandse waterschappen**

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Martijn van der Steen**

**Myrthe van Delden**

**Marise van 't Wout**

**Johan Oudega**



**prof.dr. Martijn van der Steen**

is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank. Hij is als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam.

**Myrthe van Delden MSc**

is als senior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

**Marise van 't Wout MA**

is als junior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

**drs. Johan Oudega**

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.



# Inhoudsopgave

---

## Samenvatting → 4

1. **Strategievorming voor een onzekere toekomst → 6**
  - 1.1 Op strategie-expeditie → 8
  - 1.2 Opzet van het traject → 9
  
2. **Strategiseren en signaleren → 11**
  - 2.1 Strategie in perspectief → 11
  - 2.2 Een onzekere toekomst in beeld → 15
  - 2.3 Omgaan met het onbekende → 19
  
3. **Zekerheid én onzekerheid: op zoek naar een nieuw waterschapsverhaal → 23**
  - 3.1 De maakbaarheid voorbij → 24
  - 3.2 Van A naar B via B → 25
  - 3.3 Een nieuw verhaal → 26
  
4. **Tussenstand: het waterschap voor het waterbeheer van de toekomst → 30**
  - 4.1 Strategie als gedeelde betekenisgeving → 30

# Samenvatting

In 2023 zijn opnieuw Waterschapsverkiezingen in Nederland. In de aanloop naar die verkiezingen voerden de waterschappen met elkaar een strategisch gesprek over de uitdagingen die er op waterschappen afkomen, over de kansen die er liggen en over de onzekerheden die er zijn. Ze zijn in gesprek gegaan over hoe waterschappen, vanuit hun sleutelrol in het veilig, leefbaar en veerkrachtig houden van Nederland, zich het beste zouden kunnen organiseren en profileren. Om met dit gesprek de publieke waarde waar ze voor staan ook in een sterk veranderende tijd te blijven realiseren. Dat gesprek kreeg vorm in een strategie-expeditie met een afgevaardigde van elk waterschap. Deze notitie is een reflectie op dat proces van strategie als gedeelde betekenisgeving door de waterschappen.

Het verkennen van de toekomst en het ontwikkelen van strategie om daar mee om te gaan, betekent het omgaan met inherente onzekerheid. De toekomst 'is' nog niet. Er kunnen geen metingen over verricht worden en het is ook nooit met zekerheid te zeggen hoe de toekomst zal zijn. Dat betekent dat het nodig is om de onzekerheid in alle mogelijke vormen te onderkennen. Daartoe kunnen drie samenhangende stappen worden gezet: *signaleren*, *interpreteren* en *anticiperen*. Signaleren welke ontwikkelingen (ver weg en dichterbij) op de waterschappen afkomen; deze ontwikkelingen kunnen interpreteren zowel vanuit *meer* en *beter* (en verlengde van het heden) evenals vanuit *anders* (discontinuïteit); en het organiseren van omgaan met (on)voorspelbare verrassingen. Omgaan met het onbekende is een belangrijk onderdeel van strategie. Het gaat dan om het vermogen om te anticiperen op dat wat we nog niet weten.

Deze manier van nadenken over de toekomst van het waterschap leidt ook tot de constatering dat *maakbaarheid* een woord is dat lange tijd centraal heeft gestaan in het doen en denken van de waterschappen – en het mogelijk nog steeds vaak doet – maar dat aan die maakbaarheid een grens lijkt te zitten. Er ontstaan scheurtjes in het verhaal van door waterschappen verzorgde zekerheden. Kleine – en soms grotere – incidenten maken zichtbaar dat niet alles (meer) maakbaar, kenbaar of voorspelbaar is. Het antwoord van de waterschappen – 'we gaan het fixen' – zoals dat lange tijd is geweest, lijkt dus niet (altijd) meer passend. Om ruimte te maken voor het omgaan met onzekerheid, met grote ontwikkelingen zoals klimaatverandering, is een nieuw strategisch verhaal nodig.

Strategie voor een onzekere toekomst vereist ruimte voor dilemma's. Het verhaal van het waterschap is meer dan ooit een verhaal van het omgaan met dilemma's, Het is een verhaal van *en-en*: een waterschap voor de toekomst omarmt zowel de zekerheden als de onzekerheden. In de zoektocht naar dat nieuwe verhaal hebben we in deze strategie-expeditie betekenis gegeven aan verschillende trends en ontwikkelingen in de omgeving van de waterschappen. Gezamenlijk hebben de waterschappen kiemen en signalen van dynamiek in beeld gebracht, die ze hebben doordacht vanuit continuïteit, maar ook vanuit discontinuïteit en mogelijke disruptie. De vragen daarbij waren steeds: welk waterschap is nodig voor het waterbeheer van de toekomst? De opbrengst van dat traject is niet de routekaart voor de toekomst, maar strategie als gedeelde betekenis: een gedeeld verhaal om met een open vizier en ambitie de toekomst tegemoet te treden.

# 1. Strategievorming voor een onzekere toekomst

## “Ik ben de Delta

De afgelopen eeuwen heb ik me steeds bedreigd gevoeld. Ik zag de zeespiegel stijgen en de bodem dalen. De mensen zagen het wel maar deden niets. Mijn aderen werden ingesnoerd, het plastic en het vuil zat tot in mijn haarvaten. Maar langzaam begon het besef te komen en het tij te keren. De waterschappen waarvan ik dacht dat die niet mijn vriend waren, bleken toch aan mijn zijde te staan. Zij zagen dat ik het zwaar had. Ze deden een dappere stap vooruit en hielpen om mijn sterke punten weer terug te vinden. En nu voel ik me veilig en veerkrachtig. Ik ben leefbaar voor mijn inwoners. Ze kennen mij en begrijpen me. Ik mag weer Delta zijn.”

Even is het stil, dan klinkt er applaus. Dit verhaal over de toekomst van het waterschap is in een half uurtje geschreven, maar treffend en herkenbaar voor alle aanwezigen. Veel is in verandering, in en rond de waterschappen – maar daar staan ze niet machteloos tegenover. Het vraagt om nieuwe strategieën, andere keuzes. Daarbij hoort een nieuw verhaal: een verhaal over het waterschap van en voor de toekomst. Maar welke toekomst eigenlijk? En welk waterschap dan?

Nieuwe verhalen vereisen soms nieuwe vormen: een boek, een beeld, een gesprek. Strategie is niet alleen een plan, het is ook een zoektocht naar gedeelde betekenis. Strategie als gesprek. Het is in deze tijd van grote onzekerheid, complexiteit en transities vooral ook het vermogen tot verbazen, verwonderen, onderzoeken en onzeker durven zijn. Een strategisch gesprek dus. Over wat moet, wat kan en wat mogelijk is. Over wat we weten, maar ook over wat we niet weten. Over wat we willen behouden, en wat moet veranderen.

In en rond de waterschappen is veel beweging. De wateropgave zelf lijkt te veranderen, onder andere door klimaatverandering die voor nieuwe uitdagingen zorgt en water op oude en nieuwe manieren op de agenda plaatst. Dat was altijd al zo, maar het tempo lijkt drastisch te versnellen en de gevolgen lijken fundamenteeler dan gedacht. Zo is droogte een belangrijk thema en ontstaan nieuwe verbindingen tussen stad en ommeland. Waterschappen komen veranderingen tegen in de kern van de klassieke taken, maar worden ook steeds meer gezien als mogelijke partijen in een brede aanpak van maatschappelijke vraagstukken. De energietransitie is daarvan een goed



voorbeeld. Hier proberen overheden samen te werken ‘als één overheid’ en daarin zijn waterschappen een potentiële partner in de aanpak van de energietransitie. Daarnaast is het maatschappelijk klimaat in beweging. Het maatschappelijk onbehagen is groot. De polarisatie neemt toe en is voelbaar en merkbaar. Politiek komt dichterbij en meer en meer wordt het gesprek gevoerd over de verdere democratisering en daarmee onvermijdelijk ook de politisering van het waterschap. En dan is er dichterbij huis nog de uitdaging op het gebied van digitalisering. Dat biedt kansen én bedreigingen. Het waterschap als datalab: door data slim in te zetten kunnen maatschappelijke problemen op een andere manier worden aangepakt. Maar nieuwe ontwikkelingen kennen ook risico’s, zoals de vatbaarheid voor en het risico van datalekken, hacks en statelijke ondermijning. Geen van deze trends lijkt er op te wijzen dat de inhoudelijke relevantie van de waterschappen zal afnemen. Integendeel. Tegelijkertijd is er een gedeeld gevoel dat deze trends ook maken dat zonder gerichte actie de waterschappen hun rol niet zomaar kunnen waarmaken. En, dramatischer uitgedrukt, in de ogen van de omgeving is die relevantie dan ook zeker niet vanzelfsprekend. De wateropgave is groot. Dat vereist een waterschap dat berekend is op de toekomst. Maar welke toekomst precies? En welk waterschap is daarvoor nodig? Wat is, met andere woorden, *het waterschap van de toekomst?*

Die vraag is lastig in enkelvoud te beantwoorden. De toekomst is onzeker en het is beter om die in meervoud te bespreken: meerdere toekomst(en) zijn mogelijk. De toekomst is inherent onzeker en nooit precies te voorspellen. Wat wel duidelijk is, is dat er sprake is van verandering en beweging, waarin de opgave in de Delta invulling zal moeten krijgen. Er is turbulentie, in en rondom het eigen domein. Het navigeren door ingewikkelde omstandigheden vereist een kompas dat ongeveer aangeeft waar het heen zou moeten. Wat is het doel? En welke kernwaarden staan voorop bij de keuzes die onderweg gemaakt worden? Te midden van complexiteit en onvoorspelbaarheid is strategie niet zozeer het uitzetten van een concreet plan van aanpak, met alle stappen vooraf benoemd, inclusief de meetbare prestaties. Bij complexiteit en onzekerheid gaat het veel meer om het vermogen om vanuit een gedeeld beeld van ‘waar het heen moet’ te handelen, gezamenlijk betekenis te geven aan de ambiguïteit in de omgeving en zodoende gericht de strategie onderweg te vinden. Wel doelgericht, doordacht en strategisch, maar op een zoekende, tastende en gaandeweg lerende manier. Dus: *strategievorming voor onzekere toekomst(en)*.

## 1.1 Op strategie-expeditie

Het constateren van onzekerheden in de toekomst van de waterschappen is een eerste stap van een langer pad. In 2023 zijn er weer waterschapverkiezingen, met nieuwe Dagelijkse Besturen (DB's) en Algemene Besturen (AB's). Het voorjaar van 2022 lijkt dus een uitgelezen moment voor de waterschappen om stil te staan bij die onzekere toekomst en om na te denken over mogelijke strategische posities en uitgangspunten. En over het verhaal van het waterschap: wat zijn de opgaven en welk waterschap past daarbij? Een gesprek dus over de eigen doelen en bedoeling, maar ook over de veranderende omgeving. Dat is geen 'luxe-tijd'. De toekomst stelt scherpe en existentiële vragen, die dringend antwoord vereisen. Toekomstdenken is daarom hard nodig. Vandaag al. Zo kunnen waterschappen het initiatief nemen en voor op de golven van de beweging blijven. Doen ze dat niet, dan kan het zomaar zijn dat de beweging met de waterschappen aan de haal gaat en ze achter de feiten aan gaan lopen. Dat is vervelend voor de waterschappen zelf, maar meer nog dan dat kan het grote en in potentie dramatische gevolgen hebben voor het leven in de delta. Er staat dus iets op het spel. Voor het waterschap zelf, maar vooral ook voor de delta waarin we leven.

Om gezamenlijk hierover het gesprek te voeren, ideeën uit te wisselen en beelden te vormen is er meer nodig dan de constatering dat de toekomst onzeker is. Ten eerste is het nodig om nader betekenis te geven aan de verschillende trends en ontwikkelingen in de omgeving van de waterschappen. Wat is in de strategische omgeving van de waterschappen zoal in beweging, welke kiemen van vernieuwing kunnen we daarin waarnemen? Welke onzekerheden zijn al te voorzien – en welke juist niet? In deze eerste stap gaat het om twee dingen: het verkennen van het *bekende-onbekende* (de dingen waarvan we weten dat we ze niet weten), maar ook om het inventariseren van het *onbekende-onbekende* (de dingen waarvan we niet weten dat we ze niet weten). Het gaat om het kweken van gevoel voor onzekerheid, voor ontwikkelingen die niet in de lijn der continuïteit liggen. Dus om het vermogen om de omgeving van het waterschap niet alleen maar te zien als een vervolg van het pad waarop het nu beweegt, een beetje meer of minder van hetzelfde, maar om dat meer disruptief en discontinu te doen. Niet alleen *meer of beter*, maar vooral ook *anders*. Dat kan gaan om het doordenken van wat we nu al weten, maar ook bewust ruimte maken voor datgene wat we nu eenvoudigweg niet kunnen weten. De voorspelbare verrassingen van data en algoritmen bijvoorbeeld; dat die zich sneller en anders zullen ontwikkelen dan we nu weten staat vast, dat ze daarmee voor onvoorziene gevolgen gaan zorgen ook. Wat de inhoud van die onvoorziene gevolgen zal zijn is onbekend, maar dat ze zich zullen voordoen is wel voorspelbaar. En dus gaat strategie

ook altijd om het vermogen om met het onbekende om te gaan. In de analyse van de omgeving gaat het dus om drie elementen: wat is er bekend en wat betekent dat; wat weten we dat we niet weten; en welke ruimte of marge voor het onbekende-onbekende nemen we mee? Dat is allemaal van belang voor een goede omgevingsanalyse, als basis voor strategische positionering.

Ten tweede is het nodig om gezamenlijk een gedeeld beeld te ontwikkelen over waar de waterschappen voor staan. Nu, maar ook in de toekomst. Wat zijn de ankerpunten om mee door de onzekerheid te navigeren? Welke publieke waarden staan voor de waterschappen voorop en welke invulling moeten zij daaraan geven? Natuurlijk zijn er voor de waterschappen verantwoordelijkheden en taken die evident zijn. Het simpele antwoord kan zijn dat waterschappen alles wat ze nu al doen blijven doen, op dezelfde manier. Maar misschien is ook de *bedoeling* van het waterschap in ontwikkeling. Bijvoorbeeld als anderen rondom maatschappelijke opgaven zoals klimaat een beroep doen op het waterschap. Of proactief, als waterschappen zich willen inzetten voor verduurzaming. Of als zij zien dat de klassieke taken te smal zijn om de actuele en toekomstige uitdagingen af te dekken, zoals rondom droogteproblematiek. In deze tweede stap gaat het dus niet zozeer om beweging in de omgeving, maar om beweging in de bedoeling. Waar is het waterschap voor, voor welke publieke waarden maakt het waterschap zich hard? En dan niet alleen doordacht in termen van ‘nu’, maar vooral ook in termen van de lange termijn. Waar liggen dan de waarden en belangen van het waterschap?

## 1.2 Opzet van het traject

Deze strategie-expeditie, met een afgevaardigde van ieder waterschap geeft vorm aan het zoeken naar gezamenlijke betekenisgeving van de verschillende trends en ontwikkelingen in de omgeving van de waterschappen evenals waar de waterschappen voor staan.<sup>1</sup> Met een groep van dijkgraven, DB-leden, secretaris-directeuren en het bestuur van de Unie van Waterschappen zijn in het voorjaar van 2022 verschillende bijeenkomsten gehouden. Tijdens deze bijeenkomsten is stilgestaan bij ontwikkelingen binnen en rond de waterschappen en bij de verschillende interpretaties van deze ontwikkelingen. Ook hebben we gepoogd taal te vinden voor het zogenaamde ‘onbekende-onbekende’ en hoe hiermee om te gaan. Deze notitie beschrijft een aantal van die kernen en signalen en hoe deze kunnen worden doordacht vanuit

---

1 Dit traject en deze notitie zijn tot stand gekomen in opdracht van de Unie van Waterschappen

het perspectief van meer, beter en anders. Dus vanuit continuïteit, maar ook vanuit discontinuïteit en mogelijke disruptie. Niet de vraag hoe het bestaande waterschap zich richting de toekomst beweegt staat centraal, maar welk waterschap in de toekomst nodig is en hoe het bestaande daaraan bijdraagt.

Deze notitie is één van de opbrengsten van het traject, maar zeker niet de belangrijkste. Dat is het op gang brengen van gedeelde betekenisgeving in de sessies zelf, die vervolgens voorbij de sessies doorwerkt en doorklinkt binnen de waterschappen zelf. Tijdens het traject zijn urgentie en gedeelde betekenis ontstaan. Het denken is in gang gezet en waterschappen zijn rond strategie in beweging gekomen. Dat denken kwam treffend tot uitdrukking in de drie vragen die de toekomst ons stelt, die de deelnemers hebben geformuleerd: (1) heb je aandacht voor mij?; (2) wat is je beeld van een leefbare aarde?; en (3) wat ga je daaraan bijdragen en heb je daarvoor over? Het zijn vragen die we niet dagelijks op de agenda hebben, maar die tegelijkertijd essentieel zijn. Deze notitie helpt deels bij het vinden van de antwoorden op die vragen, maar roept lezers ook op om nadrukkelijker met de toekomst aan de slag te gaan.

Zo vormt deze notitie een weerslag van de denkrichtingen, inhoudelijke notities en gedeelde beelden die in de sessies zijn gewisseld en die de beweging dragen. In het volgende hoofdstuk staan verschillende perspectieven op strategie centraal en schetsen we een aantal van de besproken signalen van ontwikkelingen rond de waterschappen. In het derde hoofdstuk van deze notitie staan we stil bij een nieuw, passend verhaal van de waterschappen, een die ruimte geeft aan zekerheden en onzekerheden. We sluiten deze notitie af met een tussenstand: de opbrengst van het traject, wat weer de aftrap vormt voor het volgende deel van het strategieproces. Samen vormen deze concepten, inzichten en opbrengsten een zakboek voor het volgende deel van de strategische reis van gedeelde betekenisgeving over het waterschap voor het waterbeheer van de toekomst.

## 2. Strategiseren en signaleren

### De bui die niet kon vallen

In de zomer van 2021 gebeurt in Limburg iets wat tot dan toe *onmogelijk* lijkt: er valt zo'n extreme regenbui dat die voor ernstige overstromingen en overlast zorgt. De extreme regenval is van zo'n omvang dat de modellen het verschijnsel als onmogelijk beschouwen. In Limburg valt in 48 uur 150 millimeter neerslag: twee keer zoveel als normaliter in de gehele maand valt. Deze onmogelijke bui, die bovendien ook lang op één plek blijft hangen, leidt tot een dramatisch overschot aan water. Dat leidt tot miljarden euro's financiële schade en kost mensen (in België en Duitsland) het leven. Mensen zijn ontheemd en getroffen. Maar de ramp beperkt zich niet tot het rampgebied. Het enorme volume aan water buldert stroomafwaarts. Rivieren en beken treden buiten hun oevers. Water stroomt met grote snelheid de smalle dalen in. Krachtige waterstromen vagen huizen, bruggen en andere infrastructuur weg. Vooral Zuid-Limburg wordt zwaar getroffen. Door de regenval zelf, maar ook door de waterstroom uit België en Duitsland. Dit leidt tot ondergelopen huizen, geëvacueerde verzorgingshuizen en de inzet van Defensie bij het verstevigen van enkele dijken. De bui die niet kon vallen veroorzaakt enorme schade en noopt tot belangrijke vragen: wat is eigenlijk nog mogelijk of onmogelijk? En in hoeverre moeten we daar rekening mee houden, en hoe?

### 2.1 Strategie in perspectief

Modellen zijn vaak handige manieren om aan de hand van data van het verleden iets te zeggen over de toekomst. Zoals uit bovenstaand voorbeeld blijkt is er echter meer nodig dan modellen om om te gaan met de toekomst. Er kan niet enkel op data van het verleden of feiten in het heden worden vertrouwd. Om over de toekomst na te denken en enige richting te bepalen kan het ontwikkelen van een strategie zinvol zijn. De betekenis van strategie blijkt echter niet zo eenduidig te zijn. Er is omvangrijke literatuur beschikbaar die met veel verschillende definities van strategie op de proppen komt. De rode draad in al die definities is dat het gaat om een *set van doordachte coherente acties die samen moeten leiden tot de realisatie van een gedeelde bedoeling*. In de strategieliteratuur kunnen we vijf perspectieven onderscheiden die op heel verschillende wijze invulling geven aan deze verschillende elementen: wat is precies doordacht, welke doelstelling eigenlijk, en wat zorgt voor de coherentie in de aanpak? We bespreken de vijf perspectieven hieronder.

Het eerste perspectief van strategisch vermogen is dat van **strategie als plan**, waarbij strategie wordt gezien als een routekaart die doelbewust gevolgd wordt om goed te scoren op key performance indicators (KPI's). Analytische vaardigheden zijn cruciaal. Dit perspectief sluit aan bij de gedachtegang van New Public Management waarbij organisatieprocessen als 'planbaar' worden gezien en organisatiesucces meetbaar wordt geacht. Een strategie is goed als deze duidelijk herkenbaar en navolgbaar is, er een helder overzicht is hoe doelen en middelen met elkaar in verband staan en er aandacht is voor effectiviteit en efficiëntie. Coherent handelen in de organisatie komt dan voort uit het routeboek dat 'de strategie' levert. Ze kunnen als het ware op elk moment opzoeken waar in het plan ze zich precies bevinden en wat de volgende stappen moeten zijn.

Een tweede beeld van strategisch vermogen is het perspectief van **visionair leiderschap**, waarbij strategie wordt gedefinieerd als een visie die wordt verkondigd door leiders binnen de organisatie. De inhoud van de strategie begint dan bij een droom of idee dat de leiders hebben. De leider probeert dit idee vervolgens over te brengen op de anderen in de organisatie, zodat het gerealiseerd kan worden. Een strategie is in dit perspectief succesvol wanneer het motivatie en passie genereert in de organisatie. Het kunnen vertellen van verhalen en het overbrengen van ideeën zijn vaardigheden die een strategie in dit licht nodig heeft: een leider moet een wenkend perspectief kunnen bedenken én in staat zijn om dat op de organisatie over te brengen. Coherent handelen in de organisatie komt uit dat idee voort: mensen werken aan de visie of missie die de leider op hen heeft overgedragen.

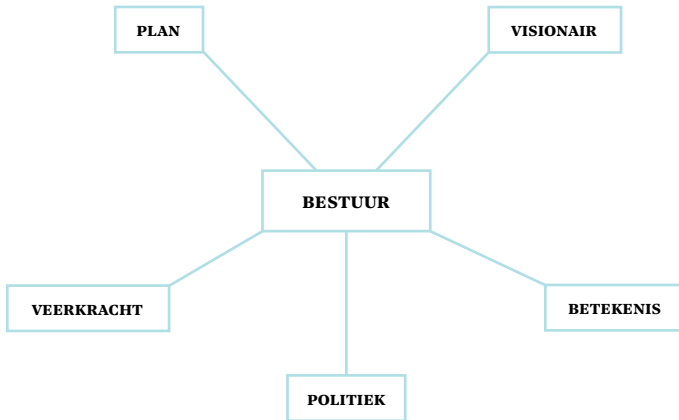
Een derde beeld van strategisch vermogen legt de nadruk op **gedeelde betekenisgeving**, waarbij strategie gezamenlijk tot stand komt op basis van gedeelde waarden en opvattingen in een organisatie. Strategie is in deze context een proces dat een collectieve betekenis geeft aan wat de organisatie of een netwerk is en de doelen daarvan zijn. De inhoud van de strategie komt hier voort uit wat de groep gezamenlijk aan ideeën genereert. Een succesvolle strategie beschikt in dit licht over communicatieve vaardigheden en faciliteert het gesprek om betekenisgeving mogelijk te maken. Betekenisgeving is het proces waarbij individuen betekenis geven aan collectieve ervaringen en gebeurtenissen. Ook hier geldt dat de inhoud van de strategie niet per se cognitief-rationeel tot stand komt, het kan ook een droom of beeld zijn dat deelnemers met elkaar ontwikkelen, dat hen energie geeft. Het grote verschil met visionair leiderschap is dat bij gedeelde betekenisgeving mensen gezamenlijk dat beeld ontwikkelen, het beeld is van hen. Dat vormt ook de basis voor coherent handelen: in het strategietraject ontstaan gedeelde beelden over wat er rond de organisatie gebeurt en welke handelingsperspectieven

daartoe mogelijk en nodig zijn. De strategie wordt niet eerst gemaakt en dan pas gedeeld, maar het maken ervan zorgt voor een gevoel van gedeeld eigenaarschap.

Een vierde beeld van strategisch vermogen beschouwt strategie als een **politiek machtsspel**. Dit raakt aan de klassieke opvatting van strategie in de geschriften van Machiavelli. In dit perspectief is de kern van strategie het zoeken naar coalities, zowel binnen als buiten de organisatie, om bepaalde doelen te bereiken. Dat kan door andere actoren te overtuigen, voor je te winnen en samen te werken. Daartegenover kan het ook door tegenstanders te slim af te zijn, te hinderen in hun handelen en door de rol van de oppositie te verkleinen. Een succesvolle strateeg moet politiek-bestuurlijk sensitief zijn, oog hebben voor machtsverhoudingen en beschikken over onderhandelen netwerkvriendigheden. Strategie ontstaat als er een machtscoalitie is die gezamenlijk bereid is om voor een bepaalde strategie te kiezen en zich daaraan te committeren. De strateeg zoekt naar het maximaal haalbare. In deze benadering is de overeenkomst de basis voor coherent handelen. De strategie bekrachtigt een afspraak tussen belangrijke elementen in de organisatie.

Een vijfde en laatste beeld van strategisch vermogen richt zich op strategie als het **vermogen tot veerkracht**. Organisaties moeten vanuit dit beeld in staat zijn om snel te schakelen zodra zich nieuwe kwesties aandienen. Dat gaat dus niet zozeer om het doordenken van wat er te gebeuren staat en daarvoor nodig is, maar om het vermogen om goed om te gaan met wat zich onverwacht aandient. Onverwacht, in die zin dat wat het precies is niet duidelijk is; verwacht, in die zin dat je kunt voorspellen dat er verrassingen aankomen. Strategie draait dan om het bouwen en beheren van vitale capaciteit, om nog onbekende veranderingen in de toekomst op te vangen. Een strategie kan als succesvol worden beschouwd wanneer ontwikkelingen vroegtijdig worden opgemerkt en erop wordt geanticipeerd. Een strateeg dient daarom te zorgen voor een open blikveld in de organisatie zodat het risico op 'zwarte zwanen' zo klein mogelijk blijft.

**Figuur 1. Vijf perspectieven op strategie**



Elk van de perspectieven biedt een mogelijke invulling van de vorming van strategie en de manier waarop hier in deze *expeditie* mee om kan worden gegaan. Er kunnen berekeningen worden gemaakt en een gedetailleerd plan worden opgesteld waarin 'de uitdagingen' van de rationele oplossingen worden voorzien. Ook kan er een visionair beeld worden ontwikkeld, dat vanaf de zeepkist richting iedereen wordt 'gezonden' die het zou moeten horen. Ook kan er een politieke onderhandeling van worden gemaakt, waarin wordt gezocht naar een compromis van de problemen en mogelijke oplossingen die van de betrokkenen voldoende steun krijgen en waartegen relatief weinig of behapbare weerstand bestaat.

In de eerste sessie bespreken we welk soort strategie we nastreven en welk soort expeditie daarbij hoort. Het gesprek gaat al snel in de richting van een combinatie van *gedeelde betekenisgeving* en het *vermogen tot veerkracht*. We moeten samen op zoek naar wat de gedeelde beelden van de uitdagingen zijn. In een open gesprek, waarin ruimte is om te zoeken en waar iedereen inbreng kan hebben. Waarbij dus ook oog is voor wat we niet zeker weten, voor intuïtie en een ongemakkelijk gevoel van onzekerheid. Hier komt het tweede perspectief dat interessant gevonden wordt ook meer nadrukkelijk kijken: het vermogen tot veerkracht. Hierin gaat het niet zozeer om strategie gericht op de lange lijnen die we vooraf zien en waarvoor we vooraf de antwoorden kunnen formuleren. Hier gaat het juist om het vermogen om met het onbekende om te gaan. Om ons maximaal in staat te stellen om snel, vroeg en scherp te signaleren wat mogelijk op handen is, wat het zou kunnen betekenen én ook te accepteren dat we dat nooit vooraf helemaal kunnen weten. En daar juist onze organisaties op in te richten, om dáár vervolgens goed mee om te kunnen gaan. Dus de waarden benoemen die we willen



**Tabel 1. De vijf perspectieven nader uitgewerkt**

PERSPECTIEF OP STRATEGIE	PLANNING & IMPLEMENTATIE	VISIONAIR LEIDERSCHAP	GEDEELDE BETEKENISGEVING	POLITIEK MACHTSSPEL	VERMOGEN TOT VEERKRACHT
<i>Focus</i>	Analyse	Leider	Participanten	Belangen	Omgeving
<i>Maatstaf</i>	Kwaliteit van analyse en aanpak	Inspiratie en richting	Betrokkenheid	Verzekeren steun	Vermogen tot improvisatie
<i>Activiteit</i>	Rationalisering	Overbrengen van passie	Delen van betekenis	Afwegen van belangen	Inspelen op onverwachte
<i>Discipline</i>	Economie, procesanalyse	Sociale psychologie	Culturele antropologie	Organisatie-politicologie	Ecologie, complexiteit

borgen, wetende dat de exacte omstandigheden waarbinnen we die waarden moeten realiseren vooraf niet goed te voorzien zijn. Het goed omgaan met onzekerheid zodra die zich aandient, is een belangrijk deel van strategisch vermogen en deze strategie-expeditie.

## 2.2 Een onzekere toekomst in beeld

Het verkennen van de toekomst betekent het omgaan met inherente onzekerheid. De toekomst ‘is’ nog niet. Er kunnen geen metingen over verricht worden en er is dan ook nooit helemaal met zekerheid te zeggen hoe de toekomst zal zijn. Voor sommige domeinen is de waarschijnlijkheid wel groter dan voor andere domeinen. Maar *zeker of bekend* is de toekomst principieel gezien nooit. De toekomst is per definitie onzeker en onkenbaar. Het gaat dan ook om het formuleren van mogelijke toekomst, in meervoud: wat zijn mogelijke, plausibele en wenselijke toekomst (possible, plausible, preferable futures)?

Dat betekent dat het nodig is om de onzekerheid in al haar mogelijke vormen te onderkennen. Daartoe kunnen we drie samenhangende stappen zetten: *signaleren, interpreteren en anticiperen*. Door deze drie stappen te doorlopen kunnen systematisch beelden worden opgehaald van wat er mogelijkwijs aan de hand is. Maar ook wat dat in de breedste zin van het woord zou kunnen betekenen, en welke mogelijke handelingsopties daarvoor nodig zijn – inclusief het vermogen om het nu nog niet te weten.

## Signaleren: het kraaiennest in

Het kraaiennest is een veelgebruikte metafoor bij toekomst verkennen. Vanuit het kraaiennest kan namelijk een beeld gevormd worden van wat op 'het schip' afkomt. In de toekomst kijken is niet mogelijk, maar vanuit het kraaiennest is het mogelijk om ver vooruit, tot aan de horizon, te kijken. Maar ook ontwikkelingen rondom het schip en op het dek kunnen zichtbaar worden en kunnen in een ander perspectief worden geplaatst. Kijken vanuit het kraaiennest maakt het dus mogelijk om de ontwikkelingen die spelen, nu en in de (nabije) toekomst, te beoordelen.

### Op het dek: digitalisering

De mogelijkheden van digitalisering zijn eindeloos, maar de risico's en bedreigingen zijn dat ook. De ontwikkelingen rond digitalisering zijn nu al merkbaar binnen en rond de waterschappen. Maakt digitalisering het watersysteem niet kwetsbaar?<sup>2</sup> Wie houdt nog de kennis van het gebied en blijft het nog mogelijk om die zo gewenste lokale aanpak te kunnen bieden? Niet alleen op de relatie met buiten heeft digitalisering invloed, het vraagt mogelijk ook om een nieuwe type 'waterschap medewerker'. Van mensen die verstand hebben van ecologie, hydrologie of de constructie van dijken verschuift de vraag nu (ook) naar ICT specialisten. Of wellicht nog beter: zij die de digitalisering kunnen verbinden met de praktijk.

Technologie biedt ook nieuwe manieren van werken. Waterschappen controleren periodiek hun watergangen en of deze goed schoon gemaakt zijn door de verantwoordelijken. Het schoonhouden hiervan is belangrijk, omdat water gehinderd wordt in haar doorgang wanneer hier veel planten in groeien. De controle is normaliter een tijdrovende klus waarbij medewerkers van het waterschap elke watergang langs moeten en moeten controleren of deze voldoende schoon zijn.

Om efficiënter te werken heeft waterschap Drents Overijsselse Delta hier iets op gevonden. Door middel van satellietbeelden wordt digitaal beoordeeld of een sloot schoon is. In die gevallen dat het systeem beoordeelt dat dit niet het geval is, gaat een medewerker ter plekke langs om alsnog de sloot te schouwen.<sup>3</sup>

2 Bron: <https://www.rtlnieuws.nl/tech/artikel/5223310/waternet-lek-cyber-security-digitale-veiligheid-beveiliging-inspectie-hack>

3 Bron: <https://www.wdodelta.nl/waterschap-dik-tevreden-over-controle-op-schoonmaak-van-sloten-met-satelliet/>

### **Rond het schip: veranderd klimaat**

Eén van de voornaamste ontwikkelingen waar de waterschappen al (geruime tijd) mee te maken hebben, is de verandering van het klimaat en de uitdagingen die dit met zich mee brengt. De weersomstandigheden worden steeds extremer en het lijkt er voorsnog niet op dat dit verandert. Binnen deze ontwikkelingen worden ook de tegenstellingen extremer. Zomers worden droger, maar wanneer de regen valt, valt dit in grote hoeveelheden. De broodnodige regen die dan valt, zorgt dan juist voor overlast en niet voor verlichting. Denk bijvoorbeeld aan de droogte in 2018. In dat jaar valt vanaf april weinig tot geen neerslag. Pas in september valt de eerste neerslag van enige omvang. Er valt echter zoveel neerslag dat het voor overlast zorgt in Het Groene Hart. Het zo nodige water valt (erg) lokaal en in te grote hoeveelheden.<sup>4</sup> Van waterschappen wordt verwacht dat zij hierop voorbereid zijn, direct goed kunnen ingrijpen en overlast voorkomen. Een enorm lastige taak omdat het weer zich niet laat sturen.

### **Aan de horizon: algocratie**

Besluitvorming die niet vorm krijgt door (soms vrij willekeurig) menselijk handelen maar op basis van data, gebeurt door een algoritme. Het gaat hier om algocratie. Deze ontwikkeling zou een overgang kunnen betekenen van een politiek gecontroleerde overheidsbureaucratie waarin data worden gebruikt, naar een systeem waarin algoritmen en big data bepalen wat er gebeurt. Brengt deze inzet van data en algoritmen voordelen met zich mee, of juist veel nadelen en gevaren? Het algoritme wordt dan wel neutraal geacht, maar in het ontwerp ervan kunnen veronderstellingen zitten, aan-names of biases richting bepaalde uitkomsten. Dat maakt ook een algoritme niet per definitie neutraal. Echter, het kan wel goed uitpakken, bijvoorbeeld om de watergangen te inspecteren met satelietbeelden (zoals bij WDODelta gebeurt).

### **Interpreteren: meer, beter, anders**

Het enkel signaleren van ontwikkelingen vanuit het kraaiennest is de eerste stap. Maar vervolgens gaat het om interpretatie van deze signalen: wat zouden ze in de meest brede zin kunnen betekenen? In de toekomst, maar ook mogelijk nu al voor de waterschappen? Om de ontwikkelingen te kunnen interpreteren maken we gebruik van de drieslag *meer, beter of anders*, als

---

<sup>4</sup> KNMI. (2018). De droogte van 2018: Een analyse op basis van het potentiële neerslagtekort. Geraadpleegd op 5 april 2022 via: [https://cdn.knmi.nl/system/readmore\\_links/files/000/001/101/original/droogterapport.pdf?1543246174](https://cdn.knmi.nl/system/readmore_links/files/000/001/101/original/droogterapport.pdf?1543246174)

methode om voorbij de continuïteit te denken en ruimte te maken voor discontinuïteit in de interpretatie van mogelijke gevolgen. ‘Meer’ heeft betrekking op een kwantitatieve verandering; ‘beter’ heeft betrekking op een kwalitatieve verandering; en ‘anders’ heeft betrekking op een verandering buiten de bestaande kaders, voor discontinuïteit dus. Voor het denken vanuit *anders* versterkt het vermogen om de omgeving van het waterschap niet alleen maar te zien als een vervolg van het pad waarop het nu beweegt, een beetje meer of minder van hetzelfde, maar om dat meer disruptief en discontinu te doen. Niet alleen *meer* of *beter*, maar vooral ook *anders*. Dat kan gaan om het doordenken van wat we nu al weten, maar ook bewust ruimte maken voor datgene wat we nu eenvoudigweg niet kunnen weten.

### **Anders nadenken over waterzuivering**

Het waterschap is voor veel zaken verantwoordelijk. Van oudsher is het ingesteld om de dijken te bouwen en te beheren, om ervoor te zorgen dat de inwoners in Nederland droge voeten houden. Hieronder valt ook het beheer van het watersysteem. Later komt hier het zuiveren van afvalwater bij. Destijds (wellicht) een logische keuze, maar hoe logisch is dat op dit moment nog? Nu de kosten die burgers en bedrijven aan het waterschap betalen onder druk komen te staan en de organisaties zich ook op nieuwe thema's richten, rijst de vraag: kan dat niet *anders*? Hier en daar klinken stemmen om het zuiveringsproces los te koppelen van het waterschap. De kosten voor het zuiveren van water stijgt en brengt steeds meer uitdagingen met zich mee. Door dit te (semi)privatiseren kunnen de kosten voor het waterschap naar beneden en kunnen zij zich (meer) richten op hun kernwerkzaamheden. Het zuiveren van water kan dan worden belegd bij een andere organisatie. Door anders naar waterzuivering te kijken, ontstaat er bijvoorbeeld ruimte om op een andere manier na te denken over *afvalwater*. Moeten we het nog wel afvalwater noemen? En welke partijen komen nog meer in beeld wanneer we anders naar zuivering kijken? Kunnen drinkwaterbedrijven niet verantwoordelijk gemaakt worden voor de gehele keten, zowel zuiveren als het leveren van drinkwater? De kosten voor een liter water zullen hierdoor stijgen en dat zou bij kunnen dragen aan een bewustere omgang met drinkwater.

### **Anticiperen: voorbereiden op voorspelbare verrassingen**

Bij strategie gaat het ook om het omgaan met zogenaamde *voorspelbare verrassingen*. Er zijn veel ontwikkelingen die we niet goed kunnen kennen. Dat is in zekere zin ‘bekend’. Waterschappen zullen de komende jaren ongetwijfeld door sommige ontwikkelingen verrast worden. Dat kunnen hele nieuwe ontwikkelingen zijn, maar ook ontwikkelingen die als label al wel te benoemen zijn, maar waarvan het verloop en de manifestaties écht niet te voorzien

zijn. Denk bijvoorbeeld aan data en algoritmen. Dat die zich sneller en anders zullen ontwikkelen dan we nu weten staat vast, dat ze daarmee voor onvoorziene gevolgen gaan zorgen ook. Wat de inhoud van die onvoorziene gevolgen zal zijn is onbekend, maar *dat* ze zich zullen voordoen is wel voorspelbaar. En dus gaat strategie ook altijd om het vermogen om met het onbekende om te gaan. In de analyse van de omgeving gaat het dus om drie elementen: wat is er bekend en wat betekent dat; wat weten we dat we niet weten; en welke ruimte of marge nemen we voor datgene waarvan we niet weten dat we het niet weten? Dat is allemaal van belang voor een goede omgevingsanalyse, als basis voor strategische positionering.

#### **Van wie is het water?**

Wellicht moeten we Hollywood serieus gaan nemen als voorspeller voor toekomstige ontwikkelingen. Sommige elementen uit de film *Minority Report* waren vroeger ondenkbaar, maar zijn nu zo gek nog niet. In James Bond wordt de strijd gevoerd om het water, met name in gebieden met schaarste. Is dit fictie of een accurate voorspelling van de toekomst? Is het denkbaar dat ook het water in onze delta onderwerp wordt van discussie, van strijd?

Nederland wordt wel omschreven als het afvoerputje van onder andere de Maas en de Rijn. Afvoerputje zijn betekent met name dat landen eerder in het stroomgebied meer 'macht' hebben over het water. Zij kunnen het sturen voordat het in Nederland uitkomt. Inmiddels is ook elders in Europa het water in rivieren niet meer zo vanzelfsprekend: kijk maar naar de drooggevallen Italiaanse rivier de Po in de zomer van 2022. Wat doen deze veranderingen met de onderlinge verhoudingen van landen nu water schaarser lijkt te worden? Landen kunnen niet alleen meer water vast gaan houden maar ook het water vervuilen voordat het in Nederland komt. Van wie is het water dan? Het water in de Schelde is vervuild in België, maar stroomt ook door Nederland. Hoelang nog voordat de (bestuurlijke) strijd losbarst over schoon en voldoende water? En wie trekken aan het langste eind?

### **2.3 Omgaan met het onbekende**

Omgaan met het onbekende is een belangrijk onderdeel van strategie. Het gaat dan om het vermogen om te anticiperen op dat wat we nog niet weten. Het duiden van onzekerheid is daarbij essentieel. Het maakt namelijk veel uit over welke vorm van onzekerheid het gaat. Er zijn vier categorieën te onderscheiden. De eerste categorie is het bekende bekende, de *known-knowns*.

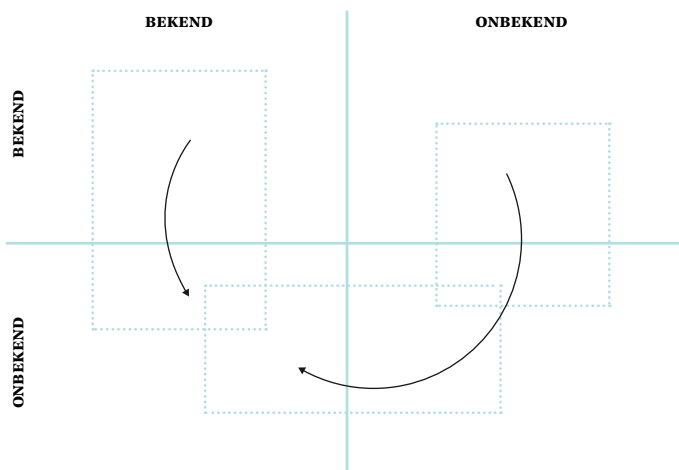
Dit zijn de zaken waarvan we weten dat we ze weten: het is bekend dat we er bekend mee zijn. Dit is het domein van de wetenschappelijke kennis, maar ook de ervaringskennis. Wetenschappelijk bewijs, maar ook de ‘wetenschap’ dat het gewoon zo gaat, want zo gaat het altijd. ‘Dat is gewoon zo’.

Daarnaast zijn er *known-unknowns*, dingen waarvan we weten dat we ze niet weten. We weten het niet, maar door het als zodanig te benoemen ‘is’ het er wel. Deze categorie zet randen om de onbekendheid, waarmee de onbekendheid geduid is. Dat is een handeling die consequenties heeft. Het staat op de kaart en is onderdeel van de afweging. De randen eromheen bieden houvast voor het invullen van wat er binnenin staat. We kennen het niet maar het telt wel mee. Bijvoorbeeld door het als risico te benoemen, of met scenario’s een bandbreedte van opties te schetsen. Het duiden van een fenomeen als bekend-onbekend ‘maakt’ het hanteerbaar, ook al ‘is’ het dat niet.

Er zijn ook dingen die wij zelf niet weten, maar anderen wel: de *unknown-knowns*. Dit is een categorie die in evaluaties vaak voor nare conclusies zorgt. Het was bekend, iemand wist het, ergens was een rapport waarin het duidelijk stond. Het onbekende bekende is een ongemakkelijk maar begrijpelijk veld. Niemand kan alles kennen. Maar het gaat ook om wat wel of niet serieus genomen wordt. Welk soort kennis telt, naar wie willen we luisteren en waar zoeken we? Wie praat mee, wie heeft toegang, wat zijn goede bronnen en welke kennis doet er toe? Er is veel kennis aanwezig, maar vindt het ook haar weg naar waar het nodig is?

Ingewikkelder ligt het bij het onbekende onbekende. Dat is datgene waarvan je niet weet dat je het niet weet. Dat is een onmogelijke categorie. Zodra je een ‘*unknown-unknown*’ benoemt is het ‘bekend’. Wie de kwadranten letterlijk neemt verhangt het bordje dan meteen naar het bekende-onbekende. Maar ‘letterlijk’ is niet het idee van deze kwadranten. Door de categorie te benoemen geven we taal aan de fenomenen die we niet kennen, maar die er wel zijn. Niet om ze alsnog te definiëren, maar als tegenwicht van de ‘omlijnde onbekendheid’ van het naastgelegen kwadrant. We geven een label, een naam, aan wat we *niet kunnen kennen*, om de onbekendheid ‘heel te houden’ én daarmee toch bespreekbaar te maken.

**Figuur 2. Verschillende vormen van onzekerheid.**



Het toelaten van het label ‘*unknown unknown*’ verrijkt het gesprek over strategie. Niet door concrete inhoudelijke invulling, maar door taal te geven aan wat we niet kunnen kennen maar er wel toe doet. Door het bespreekbaar maken van het onbekende onbekende ontstaat een rijker beeld van de toekomst.

Tijdens deze strategie-expeditie is daarom ook stilgestaan bij *wat niet wordt gezegd*. Bij wat we nog niet weten, of bij wat we in ieder geval nog niet onder woorden hebben gebracht. Voor het niet onder woorden brengen kunnen allerlei redenen zijn overigens. Sommige thema's zijn van belang, maar vallen nét weg naast andere nog belangrijkere prioriteiten. Ze zijn er wel, maar krijgen steeds net geen aandacht. Dan helpt het om die toch te benoemen. En dan niet onderaan het lijstje, maar toch nog even apart. Een andere reden om thema's niet te benoemen is dat het toch wat ongemakkelijk voelt: we weten het niet precies, of het nu wel klopt of wat het nu precies is. We hebben daarom ook ruimte gemaakt voor thema's die misschien in het hoofd nog niet zo scherp zijn, maar in de buik wel te voelen zijn. Dan liggen ook die maar op tafel: wat het is weten we niet, maar wel dat er iets mee is. En dat ze daarom maar beter in beeld kunnen zijn.

### **Taal geven aan onbekend-onbekend**

In de verschillende gesprekken binnen deze expeditie levert de vraag om een onderwerp te benoemen dat eerder niet is benoemd, dat niet op een flap staat, maar wat wél belangrijk is, tal van nieuwe inzichten op rond onderwerpen die spelen. Een voorbeeld dat wordt genoemd is digitalisering. Digitalisering zorgt ervoor dat werk makkelijker of sneller gedaan kan worden. Echter, wanneer serieus het gesprek gevoerd wordt over digitalisering, wordt ook erkend hoe lastig de materie is en hoe ingewikkeld het is om hier voorspellingen over te maken. Daarnaast vraagt het veelal ook om een ander type medewerker van het waterschap. Niet alleen techniek, maar ook verstand van data, ICT-systemen en algoritmen. Dat is volgens veel deelnemers nog een blinde vlek. Een ander onbekend vraagstuk zijn de gevolgen van klimaatverandering en de voorspellende waarde van data. De zware regenval in de zomer van 2021 (beschreven aan het begin van dit hoofdstuk) is slechts een voorbeeld van een voorspelling die we op basis van het verleden niet goed (meer) kunnen doen. Deels zijn de gevolgen van klimaatverandering wel bekend, maar voor een deel weten we hier niet wat we niet weten, wat er aan gevolgen zullen zijn. Een ander voorbeeld dat tijdens een van de gesprekken wordt genoemd betreft een vraag die volgens de betrokkenen niet of onvoldoende wordt gesteld: hoe veilig en inclusief zijn de waterschappen als organisaties? In het licht van de verschillende berichten over onveilige werksituaties: hoe open en veilig zijn de waterschappen om zulke problemen bespreekbaar te maken? Is hier internvoldoende aandacht voor en zijn de mogelijkheden voor betrokkenen zo ingericht dat zij hun verhaal willen en kunnen doen? Waterschappen zijn wat dat betreft 'gewoon' organisaties: dit is een van de onderwerpen die vaak ongemak oproept en dus niet wordt genoemd.



### 3. Zekerheid én onzekerheid: op zoek naar een nieuw waterschapsverhaal

#### Vooruitstruikelen

Voor de derde keer komen de afgevaardigden van alle waterschappen bijeen. Vanuit de zaal lijken de schepen haast naar binnen te varen, zo dicht ligt het gebouw langs het kanaal. Een van de drukst bevaren routes van Nederland blijkt zijn naam eer aan te doen. Ook in droge tijden blijft het kanaal bevaarbaar. Het is een van de resultaten van een goed gemanaged watersysteem in Nederland. Typisch zoiets dat in het maakbaarheidsverhaal van de waterschappen past. Dat verhaal past echter niet meer – we zijn nog geen half uur van start of de groep concludeert dit al met elkaar. Deze constatering betekent nogal wat, roept allerlei vragen op: welk verhaal past er dan? Wat betekent het voor de rol van de waterschappen? Voor hun strategie? Al pratende reflecteert een van de betrokkenen op dit proces tot nu toe: dat kenmerkt zich vooral door vooruitstruikelen. Steeds gezamenlijk zoekend een stapje verder komen. Niet in één rechte lijn met een duidelijk doel, maar met vallen en opstaan samen op zoek.

*Maakbaarheid* is een woord dat lange tijd centraal heeft gestaan in het doen en denken van de waterschappen – en het mogelijk nog steeds vaak doet. Het verhaal van maakbaarheid paste de waterschappen lange tijd ook goed. Denk aan de inpoldering van de Zuiderzee: land uit zee maken. Maakbaarder krijg je het niet. Ook op vele andere plaatsen wordt lange tijd de kennis en kunde van het waterschap ingezet om ons land zo optimaal mogelijk te maken. Sinds enkele jaren dient zich echter een ingewikkelde situatie aan: de techniek gaat ons niet helpen om te blijven doen wat we deden of om op eenzelfde manier door te blijven groeien. Aan de maakbaarheid zoals die lange tijd is gekend, lijkt een grens te zitten. Er ontstaan scheurtjes in het verhaal. Kleine – en soms grotere – incidenten maken zichtbaar dat niet alles (meer) maakbaar, kenbaar of voorspelbaar is. Het antwoord van de waterschappen – ‘we gaan het fixen’ – zoals dat lange tijd is geweest, lijkt dus niet (altijd) meer passend. Om ruimte te maken voor het omgaan met onzekerheid, met grote ontwikkelingen zoals klimaatverandering, past een ander verhaal. Een verhaal waarin een nieuw antwoord zit.

### 3.1 De maakbaarheid voorbij

Er is veel wat we weten en dat geldt zeker voor organisaties als de waterschappen. Het oudste bestuursorgaan van Nederland heeft veel kennis in huis, door de jaren heen opgebouwd en ontwikkeld. Deze wereld van het weten wordt gekenmerkt door voorspelbaarheid. Het is mogelijk zaken te berekenen, te voorspellen en patronen zichtbaar te maken. Naast deze wereld van feiten staat echter ook een andere wereld. Een wereld waarin A niet tot B en C leidt maar de effecten van A niet (echt) te voorspellen zijn. In die wereld is berekenen niet voldoende. Kenmerkend is hier juist de complexiteit en onvoorspelbaarheid. Vaak doen organisaties alsof ze zich in die eerste wereld bevinden, daar is koers uitzetten tenslotte gemakkelijker. Dan kunnen er voorspellingen worden gedaan en vaststaande plannen worden uitgevoerd. De werkelijkheid lijkt echter vaak op die van complexiteit en onvoorspelbaarheid. Strategievorming zou dan ook over beide werelden moeten gaan, over de *voorspelbare wereld* en tegelijkertijd rekening houdend met die *onvoorspelbare elementen*. Dat vergt diverse capaciteiten, verschillend soort mensen met verschillende expertises. Het vergt verschillende vormen van kijken naar wat er in en rond de organisatie gebeurt. Bijvoorbeeld door juist bewust onzeker te zijn, om te voorkomen dat alles wordt gezien en geïnterpreteerd in het verlengde van wat we kennen, vanuit het verleden en heden. Er moet ruimte worden gemaakt voor iets anders en daarvoor is het nodig om de optie van 'het niet weten' open te laten. Dat vraagt om het besef dat we deels dingen weten en veel ook *niet weten* en dus het vermogen bewust onzeker te zijn.

Voor de waterschappen betekent ***bewust onzeker zijn*** dat ondanks de enorme hoeveelheid kennis binnen de organisatie, het onmogelijk is om altijd alles te weten. Het zou een onredelijke eis zijn. Wat wel 'moet' is het aannemen van een houding die bij deze bewuste onzekerheid past. We hebben dat benoemd als een houding van *bescheiden professionaliteit*. Professioneel door wel met kennis van zaken, gebaseerd op de dingen die wél bekend zijn, het zo goed mogelijk te willen doen en zoveel mogelijk te weten te komen. Maar ook bescheiden, omdat het heden en de toekomst nooit volledig te weten, te kennen en te duiden zijn. Die combinatie van professionaliteit en bescheidenheid vraagt om het voortdurend scannen van gevolgen, zoeken naar wat er werkelijk gebeurt en dan permanent lerend en ontwikkelend volgende stappen zetten. Dus nog steeds doelbewust en doelgericht opereren, maar vanuit het fundamentele uitgangspunt van onzekerheid.<sup>5</sup>

---

5 Van der Steen, M., Van Delden, M., Ophoff, P. & 't Hart, P. (2022). *Signalen schatten; Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire*. Den Haag: NSOB.

Bij een houding van bewuste onzekerheid kan het op zoek gaan naar verstoring een belangrijke strategie zijn: op zoek gaan naar signalen die juist afwijken van de voorspelling, van het heden, van de trend. Niet zoeken naar de bevestiging van de hypothese, maar op zoek naar de verstoring van de status quo. Waar zou die zich kunnen bevinden? Dat kan door informatie op te halen buiten de vaak gebruikte bronnen en door informatie *anders* te interpreteren. Niet in lijn met wat al gebeurt maar als verstoring daarvan. Interpreteren gebeurt dan voorbij de orde van nu. Nog een stap verder is het niet alleen op zoek gaan naar verstoring maar ook onrust en onzekerheid stimuleren en organiseren. Bijvoorbeeld door andere partners uit te nodigen voor een sessie die normaliter niet openbaar is. Of door kritische geluiden niet zo goed mogelijk te negeren maar juist naar binnen te halen.

Op zoek gaan naar verstoring is makkelijker gezegd dan gedaan. Het gaat in tegen de neiging van mensen en organisaties die in beginsel naar ‘rust’ en ‘control’ te zoeken. De primaire reactie op ongemak of een probleem is het terugvinden van controle en het herstellen van orde. Dat is niet vanuit gemakzucht of luiheid, maar eerder een menselijk principe dat maakt dat ongemakkelijke informatie in eerste instantie vermeden wordt, of dat we die zo interpreteren dat het weer in het beeld van rust, orde en relatieve zekerheid past.<sup>6</sup> Het op zoek gaan naar en organiseren van verstoring vraagt dus om een bewuste strategie.

### 3.2 Van A naar B via B

We zijn deze notitie begonnen met de constatering dat er in en rond de waterschappen veel in beweging is. Wat dat voor de toekomst van de waterschappen betekent is nog onbekend. Nu is een van de kenmerken van de toekomst dat deze onzeker is, maar deze vele bewegingen in en rond de waterschappen vergroten de onzekerheid. Niet alles is echter onbekend. Veel weten we wel. Een van die dingen is dat er veranderingen zullen komen. Wanneer het dus gaat om een strategie te ontwikkelen voor een onzekere toekomst, kan deze niet een verlengde zijn van het heden, deze zal tenslotte veranderen. Een toekomstgerichte strategie moet juist vanuit dat toekomstige perspectief worden gevormd. Het gaat om het werken vanuit wat voor de toekomstige thema’s en omstandigheden nodig is. In deze notitie zijn een aantal van die mogelijke toekomstige thema’s voor de waterschappen beschreven. In de duiding van ontwikkelingen kunnen we ons niet beperken tot meer en beter

---

6 Van der Steen, M., Van Delden, M., Ophoff, P. & 't Hart, P. (2022). *Signalen schatten; Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire*. Den Haag: NSOB.

(dat is beide een verlengde van het heden), we benoemen nadrukkelijk ook anders. Toekomstgericht bestuur is niet alleen ‘klaar’ voor meer en beter, maar is ook toegerust op anders. Strategie voor de toekomst verloopt dan niet van A naar B, maar komt via B tot stand.<sup>7</sup> Het gaat er dus om de rol en functie van het waterschap vanuit die toekomstige ontwikkelingen en uitdagingen te bezien: niet het verlengde van A maar vertrekend vanuit B. Vanuit het waterschap voor de toekomst. Hoe zien de prioriteiten er dan uit? Wat zijn daar de verhoudingen en werkwijzen? Dat geldt voor binnen een waterschap, tussen de waterschappen onderling en ook wat betreft de institutionele verhoudingen. Welke samenwerkingsverbanden zijn er dan nodig, wie zijn er dan urgent? Welke opgaven zijn er in B? En, welk verhaal past er gedacht vanuit B bij het waterschap?

### **Van A naar een eigen B**

Van A naar B via B lijkt te beschrijven dat voor elk waterschap eenzelfde route uitgestippeld kan worden, dat de oplossing voor ‘het waterschap’ voor ieder gelijk is. Echter, denkend vanuit B vraagt om te denken vanuit een toekomstig perspectief op de eigen organisatie. En daarbij komt dat tussen de verschillende waterschaporganisaties op sommige vlakken veel verschillen zijn. Hoge zandgronden, (inklinkende) veengronden, zeeklei of heuvelanden. De ondergrond van het gebied heeft invloed op het fundament van het waterschap. Welke lokale uitdagingen hebben zij en welke uitdagingen hebben zij in de toekomst? Nadenken over de uitdagingen van de waterschappen betekent daarmee niet altijd dat het succesverhaal van andere waterschappen opgaat voor het eigen waterschap. Of dat de uitdaging van het ene waterschap ook opgaat voor het andere. De eigenheid van het waterschap, de verbinding met de omgeving, inwoners en andere lokale aspecten zijn van wezenlijke invloed op B en de route die naar B afgelegd wordt.

## **3.3 Een nieuw verhaal**

### **Waterschap wordt energieschap?**

‘Schoon water en droge voeten’ is lange tijd de mantra bij waterschappen geweest. Maar de organisaties ontwikkelen zich evengoed als de vraagstukken waar zij mee te maken krijgen. Duidelijk wordt dat zo’n mantra soms contraproductief werkt: het zorgt bijvoorbeeld voor het verdwijnen van risicobesef van burgers. Maar daarnaast dekt het ook niet meer →

7 Van der Steen, M. et al. (2020). *Het Nieuwste Waterschap; Van A naar B, via B*. Den Haag: NSOB.



de lading. Het waterschap krijgt nieuwe functies, zo wordt het waterschap ook meer en meer als energieproducent gezien. Deze ontwikkeling past binnen de huidige transitie om over te stappen van fossiele brandstoffen naar duurzaam geproduceerde energie. Verschillende organisaties hebben afspraken gemaakt over hoe zij in de toekomst hun CO<sub>2</sub>-uitstoot willen verlagen. Onderdeel hiervan is energie-neutraal werken, wat in veel gevallen betekent dat zij zelf energie opwekken. Waterschappen hebben hiervoor de ruimte: vaak hebben zij grond waarop zonnepanelen kunnen liggen of waar zij windturbines op kunnen plaatsen. Maar daarnaast ontwikkelen zij ook steeds vaker toepassingen om energie op te wekken, zogeheten 'energiefabrieken'.<sup>8</sup> Deze ontwikkelingen bieden waterschappen kansen om in te springen in de groeiende behoefte aan energie en de wens om circulair te werken. Afvalstoffen krijgen daarmee een nieuwe bestemming en worden hergebruikt.

De kunst van het maken van verhalen is dat deze aan de buitenwereld een beeld geven van wat het waterschap kan en doet. Overigens geldt dat net zo goed voor de organisatie zelf: waartoe zijn wij op aard? Hoe presenteren wij ons in de buitenwereld? Dat was een verhaal van maakbaarheid ('we fixen het wel'). Wat is een nieuw, passend verhaal voor de waterschappen? Een verhaal dat duidelijk maakt wat het waterschap wel goed kan en ook wat het (nog) niet weet? Bij het nadenken over verhalen is een bekende valkuil het verschil tussen beleidsverhalen en 'echte' verhalen. Beleidsverhalen kennen vaak de logica van probleem – oorzaak – oplossing. De rest van de verhalen kent een andere logica, die van held – slachtoffer – schurk.<sup>9</sup> Volgens deze logica worden verhalen door de buitenwereld verteld. In het verhaal 'eigenlijk weten we het niet zo goed' kan het waterschap al snel de rol van schurk krijgen toebedeeld. Want waarom weten 'ze' het niet? De oudste bestuurslaag dient toch te weten hoe het moet met de toekomst van het water in Nederland?

De vraag is hoe de waterschappen tot een goed verhaal komen waarin ze niet met alle goede bedoelingen in de verkeerde hoek van het verhaal terecht komen. Want het goed doen – of het goede doen – betekent niet dat je automatisch de heldenrol toebedeeld krijgt. Je kan het goed doen en iedereen tegen je in het harnas jagen. Hoe kan het verhaal vanuit B worden verteld zonder direct de schurk te worden? Hoe kan het verhaal van radicale onzekerheid worden verteld mét vertrouwen om het stuur in handen te houden?

---

8 Een voorbeeld hiervan is Waterschap Vechtstromen: <https://www.vechtstromen.nl/projecten/actuele-projecten/energiefabriek-hengelo/>

9 Van Twist, M. (2018). *Woorden wisselen; Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Management Impact.

Er is nog een ander element uit de verhalenlogica dat in dit kader interessant is: de held heeft zelden de rechte weg omhoog. Een verhaal kent verwickelingen, een plottwist, onverwachte gebeurtenissen. Het heldendom is dus niet: 'we weten alles en kunnen alles'. Het is ook niet: 'we dachten alles te weten en nu weten we ook niet precies hoe het verder moet'. Het moet een verhaal zijn waarin duidelijk wordt dat de waterschappen het ook niet allemaal precies weten én ze zijn wel de juiste partij om dit te (blijven) doen.

Zo'n nieuw verhaal past bij een strategie die ruimte geeft aan dilemma's. De kunst is om het en-en te laten zijn: een waterschap voor de toekomst omarmt zowel de zekerheden als de onzekerheden voor de echte wereld. Dat vergt omgaan met dilemma's als:

- Een waterschap dat weet wat het weet en wat het niet weet;
- Een waterschap met een plan en met een (niet kloppende) kaart;
- Een waterschap als organisatie en als netwerk;
- Een waterschap als uitvoering en als beleid (vooroplopen);
- Een waterschap met daden en met woorden (goede woorden vinden).

Deze dilemma's kunnen worden doordacht vanuit B, het waterschap voor de toekomst. Het betekent op allerlei vlakken veel van de waterschappen. In de derde sessie hebben we vier aspecten besproken: mensen, planvorming, leiderschap en opgaven. Hieronder een korte weergave van de gesprekken hierover.

- **Mensen:** vanuit B gaat het om ruimte geven aan de mensen die nu bij het waterschap werken. Belangrijk is dat verbinding wordt gezocht met partijen om de waterschappen heen. Voor het waterschap voor de toekomst zijn de passende competenties deels al in huis. Deels gaat het ook om andere competenties. Niet iedereen hoeft bijvoorbeeld iets van water te weten, dat leren nieuwe mensen wel in de organisatie. In alle lagen moeten mensen begrijpen hoe het waterschap de toekomst tegemoet treedt.
- **Planvorming:** dat is het oude woord, het woord dat bij A past. Vanuit B gedacht gaat het om een open beweging, om leren, samenwerken, openheid en vooruitstruikelen. Er zijn dan naast 'blauw' ook andere kleuren nodig in de organisatie. Het waterschap kan en moet zich daarbij meer richten op de buitenwereld. Het blijft – ook vanuit B gedacht – nodig om strategie en beleid te kunnen uitleggen, om verantwoording af te leggen. Als verantwoord en alleen tellen is, gaat het geheel verloren. Verantwoorden is ook vertellen. Het is zoeken hoe dat er vanuit B uit kan zien.

- **Opgaven:** vanuit A was de opgave: alles onder controle hebben, maakbaarheid en kerntaken. Vanuit B gedacht is het nodig een stap te maken naar maatschappelijke meerwaarde, naar het vinden van een goede verhouding tot andere opgaven zoals de natura-2000-gebieden, demografische ontwikkelingen en de gevolgen van klimaatverandering. Dat is spannend, aangezien dat niet (direct) duidelijkheid geeft over wat dit dan betekent voor de waterschappen en wat ze dan precies moeten doen. De neiging is dus om bij het oude te blijven, daar is tenslotte veel minder onzekerheid. Om vanuit B te denken moeten eveneens de ‘heilige huisjes’ van A los worden gelaten.
- **Leiderschap:** vanuit het waterschap voor de toekomst gedacht is dienend leiderschap nodig. Dat betekent luisteren en inleven, een gemeenschap bouwen. Het vraagt om het omarmen van onzekerheden, om integere besluiten nemen, om het denken vanuit opgaven, niet vanuit onhaalbaarheid of bestaande (financiële) kaders. Het vraagt om lef hebben, nee durven te zeggen, om te kiezen voor robuuste besluiten, om het creëren van beweging en het eerlijke verhaal vertellen. Het is een kans om onderscheidend te zijn. Daarvoor is het wel nodig om te leren niet (meer) te denken in problemen en oplossingen maar in robuuste strategieën met ruimte voor radicale onzekerheid. Dienend leiderschap is dan én je medewerkers in staat stellen én zelf voorop lopen. En tegelijkertijd is daarbij het besef nodig dat verandering incrementeel is en dat fouten maken erbij hoort.

# 4. Tussenstand: het waterschap voor het waterbeheer van de toekomst

## ‘When you are lost, any old map will do’

Verdwaald, ijskoud en vermoeid zijn ze. Een groepje Hongaarse soldaten zwerft al enkele dagen door het Alpengebied. De luitenant die de groep op pad heeft gestuurd verliest langzaam de hoop op een wederzien. Ook bij de soldaten nemen gevoelens van angst en wanhoop langzaam de overhand. Totdat één van de soldaten een kaart vindt. Gedreven proberen de soldaten te achterhalen waar zij zich precies op de kaart bevinden en bovenal: hoe zij hun weg naar huis kunnen vervolgen. Stap voor stap navigeren ze zo door het gebied: goed om zich heen kijkend, in gesprek over de beste volgende stap, om zo de route te vinden die volgens de kaart naar het dichtstbijzijnde dorp leidt. En zo gebeurt het ook! Aan het einde van dag komen de soldaten aan in het dorp. Daar vinden ze vervolgens snel, zonder kaart, de herberg. Na eerst gegeten en gedronken te hebben laten ze in jubelstemming de kaart aan de herbergier zien en vertellen ze hoe ze dankzij de kaart het dorp hebben gevonden. De herbergier is even stil en begint dan heel hard te lachen. De kaart is helemaal geen kaart van het gebied waar de soldaten zich bevinden. De soldaten hebben met een niet kloppende kaart hun weg gevonden.<sup>10</sup>

### 4.1 Strategie als gedeelde betekenisgeving

Deze strategie-expeditie startte met de wens om na te denken over een strategie voor de toekomst van de waterschappen in Nederland. Niet als plan, maar als zoektocht naar gedeelde betekenisgeving. Bij het inrichten van die expeditie is het verhaal van de niet-kloppende kaart zoals Karl Weick gebruikt in zijn verhandeling over strategie leidend geweest. Wat de groep soldaten redt is niet de kaart die klopt, maar het vermogen om zelf, samen, de weg te vinden. De niet-kloppende kaart helpt hen dat vermogen te hervinden. De kaart is het vehikel dat ze gebruiken – en nodig blijken te hebben – om hun waarnemingen, ervaring, kennis en impliciete vermoedens over waar ze zich bevinden en wat de goede route is uit te wisselen en gedeelde richting

---

10 Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage. p. 54.



te vinden. De kaart schrijft de route niet voor, maar *maakt gedeelde betekenisgeving mogelijk*. En dat is, zo betoogt Weick, precies wat er nodig is in een complexe en ambigue omgeving, die niet te kennen is, omdat de principiële eigenschappen ervan dat onmogelijk maken. Het probleem is niet een tekort aan informatie of inspanning, maar is meer fundamenteel: de toekomst ontwikkelt zich op een manier die niet te voorspellen is en waarbij het handelen de wereld ook voortdurend verandert. Partijen reageren op elkaar, wat zorgt voor nieuwe eigenschappen die de wereld steeds letterlijk weer anders dan voorzien maken. In een dergelijk complexe en onkenbare wereld is stap voor stap ontdekken en aanpassen de beste manier van strategie-vorming: *strategisch-incrementeel*. Met steeds strategische volgende stappen, die leiden naar een verder weg gelegen ambitieus strategisch doel, met onderweg steeds reflectie op wat de actie teweeg brengt en welke bijstelling vervolgens nodig is. Juist om ambitieuze strategische doelen te bereiken is het nodig om stapsgewijs de weg te zoeken en te vinden.

Deze manier van kijken stond in het strategisch traject van de waterschappen centraal. Vanuit het besef dat de toekomst onzeker is en dat de strategische doelen behaald zullen moeten worden in een omgeving die in belangrijke mate niet te voorzien is en met middelen die we ook nog niet geheel kunnen kennen. Anticiperen dus op een onzekere toekomst: niet door de onzekerheid te reduceren in aannames, maar door deze in stapsgewijze strategische actie te omarmen en te verkennen. Daarom hebben we ons eerst gericht op gedeelde betekenisgeving aan verschillende trends en ontwikkelingen in de omgeving van de waterschappen. Gezamenlijk hebben we kiemen en signalen van toekomstige ontwikkelingen in beeld gebracht, en deze doordacht vanuit het perspectief van *meer, beter en anders*. Dus vanuit continuïteit, maar ook vanuit discontinuïteit en mogelijke disruptie. De vraag daarbij was vervolgens steeds: welk waterschap in de toekomst is nodig en hoe draagt het bestaande waterschap (en haar omgeving) daaraan bij? Niet perse om de onzekerheid definitief in beeld te brengen, maar vooral om de capaciteit om met dergelijke onzekerheid om te gaan te vergroten.

In de expeditie hebben we vervolgens stilgestaan bij de zoektocht naar een nieuw verhaal. Het is niet alleen zoeken, *er is ook richting*. Niet alles is onzeker en hoe is onzekerheid te combineren met strategie en beheer? Dat vereist een verhaal dat gaat over zekerheid én onzekerheid, en over twijfel én vertrouwen. Zo'n nieuw verhaal vraagt om gedeelde urgentie en gedeelde beeldvorming. Tijdens het traject is een gevoel van urgentie ontstaan en ook op het vlak van gedeelde betekenisgeving zijn stappen gezet. Met de verkiezingen in maart 2023 in het vooruitzicht is het interessant om het *gedeelde verhaal* verder te doordenken: wat is het verhaal van dé waterschappen waar de politiek kleur en invulling aan geeft. Wat is het waterbeheer

waar waterschappen invulling aan geven? En welke waterschappen vereist dat? Het traject heeft daarvoor niet het finale antwoord geformuleerd, maar wel gedeelde beelden over de richting. We zullen die hier kort bespreken.

### **1. Voorspelbare onvoorspelbaarheid**

Het strategietraject draaide om het ontwikkelen van waterschappen die passen bij en berekend zijn op het waterbeheer van de toekomst. Dat klinkt in eerste instantie als een kennisvraag, waarbij nader onderzoek kan uitwijzen wat de toekomstige uitdagingen van het waterbeheer zijn. Tegelijkertijd is dat niet de realiteit, zo hebben we tijdens het traject vastgesteld. Er is over de toekomst van water veel bekend en er is veel *bekend-onbekend*: we weten wat we niet weten en kunnen daar rekening mee houden, door bijvoorbeeld met bandbreedtes en restrisico's te werken. Maar, de toekomst van water gaat ook om het *onbekende-onbekende*: de toekomst die we *niet kunnen kennen*, omdat er altijd onvoorspelbaarheid is en zal zijn. Niet omdat waterschappen slecht vooruitkijken, maar omdat toekomst principieel onzeker is. Verrassing is voorspelbaar: het zal anders gaan dan gedacht. Denk aan de dramatische regenval die voor grote problemen en overstromingen in Limburg zorgde, die volgens de statistieken 'niet mogelijk' was. Voorspelbare verrassingen vormen een substantieel deel van de toekomst en ze zouden daarom inherent onderdeel van strategie, voorbereiding en organisatie moeten zijn. Niet alles is onvoorspelbaar, maar onvoorspelbaarheid zal er wel altijd zijn en blijven.

Voor het waterschap betekent dit een ingewikkelde balans. Enerzijds moeten zij de kennis die beschikbaar is maximaal benutten, anderzijds moeten ze óók de beperkingen van kennis en de onvoorspelbaarheid die daarbij hoort onderkennen. Ze moeten de kennis dus maximaal benutten en relativeren en ruimte houden voor wat nog niet te kennen is. Dus plannen op basis van wat er is, maar óók rekening houden met wat niet te voorzien is. En daar eerlijk over zijn: niet het verhaal dat alles onder controle is, door professionele waterschappen die weten wat er speelt en doen wat nodig is; maar óók het verhaal van onzekerheid, onvoorspelbaarheid en verrassingen waar waterschappen op anticiperen en reageren. Het combineren van die op het oog tegenstrijdige maar in realiteit naadloos samenhangende delen – voorspelbaar én onvoorspelbaar – is de eerste bouwsteen van het strategisch vermogen van waterschappen.

### **2. Het waterbeheer in transitie, en het waterschap daarom ook**

Het is opvallend hoe vanzelfsprekend er door de deelnemers aan het traject wordt gesproken over de transitie in het waterbeheer. Het waterbeheer van vandaag is volgens hen niet toereikend voor de uitdagingen van de toekomst. Het is goed voor wat er vandaag nodig is, maar brengt niet het antwoord voor de toekomst. 'Hetzelfde beter doen' is volgens hen geen toereikend antwoord

op de nieuwe vragen. In het bestaande waterbeheer zijn uitgangspunten en principes gestold die begrijpelijk en productief zijn vanuit het verleden, maar die vanuit de toekomst bezien niet dominant zouden moeten zijn. De vragen die de toekomst ons stelt zouden daarbij meer voorop moeten komen te staan. In het traject zijn een aantal van dit soort nieuwe vragen benoemd: heb je aandacht voor mij? Wat is je beeld van een leefbare aarde? Wat ga je daaraan bijdragen en wat heb je ervoor over? Het zijn grote vragen die doorklinken in tal van vraagstukken. Vanuit de toekomst bezien zien actuele kwesties er anders uit. Het grondwaterpeil is een voorbeeld van een taak waarin op een nieuwe manier afwegingen tot stand moeten komen. Dat vereist het *opbouwen* van nieuwe manieren van werken en denken, maar óók het *afbouwen* en/of *ombouwen* van bestaande vormen, zoals de in het traject veel gebruikte transitiecurve duidelijk laat zien. Het gaat in transitie niet alleen om nieuwe dingen toevoegen, maar ook om het stoppen met, of ingrijpend herzien van, activiteiten. Het waterschap van de toekomst gaat over dingen anders doen, maar óók over dingen *niet* meer doen. Dat vereist diepe verandering, niet alleen in de instrumenten, maar in de fundamenteën. Wat die verandering inhoudelijk precies behelst is niet vooraf te voorspellen, maar dat het moet gaan om een duurzaam, fair en volhoudbaar systeem is dat wel. Ook hier geldt, *van A naar B, via B*: denken, doen, voelen en werken volgens de manier die vanuit waar je naartoe wil – **B** – nodig is. Dat vereist *opbouw* én *afbouw* en *ombouw*. Om goed te kunnen opereren in de transities van onze tijd zullen de waterschappen dus ook zelf een transitie moeten doormaken. Dat vormt de tweede bouwsteen van het strategisch vermogen dat we in het traject ontwikkeld hebben: om transitie te kunnen begeleiden moeten waterschappen zelf ook in transitie.

### 3. Gedeelde taal voor een nieuw verhaal

*'When you are lost, any old map will do.'*<sup>11</sup> Deze uitspraak refereert aan het verhaal dat aan het begin van dit hoofdstuk wordt beschreven. De boodschap is dat als je verdwaald bent, je geen kloppende kaart nodig hebt, maar het eerder helpt goed om je heen te kijken en gezamenlijk betekenis te geven aan dat wat je om je heen ziet. De parallel met de waterschappen is evident: waterschappen hebben in hun zoektocht naar het waterbeheer en het waterschap voor de toekomst behoefte aan een gezamenlijke zoektocht waarin gedeelde betekenisgeving plaatsvindt. Het vereist de nodige moed om aan een gezamenlijke zoektocht te beginnen, zoeken impliceert immers dat je een beetje bent verdwaald. Het is een goed begin van samen op zoek gaan en een gedeelde mentaliteit ontwikkelen. Voor gedeelde betekenisgeving is gesprek nodig. En in dat gesprek maakt het uit welke taal wordt gebruikt,

---

11 Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage. p. 54.

waarbij ogenschijnlijk triviale verschillende in bewoordingen er wezenlijk toe kunnen doen. Hebben we het bijvoorbeeld over het *waterschap* of over *waterbeheer*? En gaat het over dé waterschappen, over hét waterschap, of over waterschappen? In dergelijke accenten liggen potentiële verschillen in betekenis besloten. Staan de waterschappen als instituut wel of niet ter discussie? Moeten alle waterschappen hetzelfde zijn? Of is het juist overal anders? Gaat het om waterbeheer of om waterschappen? In het traject is een scherp bewustzijn voor de betekenis van terminologie en taal ontstaan. Dat betekent niet de ‘vondst’ van de definitieve taal voor de waterschappen, maar wel de erkenning en het bewustzijn dat de taal scheppend is voor de strategische ruimte die er ligt. Dat is een belangrijke bouwsteen, die ook nodig is voor het vinden van het goede nieuwe verhaal van de waterschappen en het waterbeheer van de toekomst. Om van daaruit de vragen die de toekomst ons stelt gezamenlijk te kunnen beantwoorden.

#### **4. Opgavegericht positie nemen**

De vierde bouwsteen die we in het traject hebben ontwikkeld heeft betrekking op de positionering van waterschappen in het waterbeheer. Waterbeheer, zo kwam in de gesprekken naar voren, is een opgave die waterschappen zelden alleen doen. Waterschappen zijn voortdurend in interactie met anderen, zoals burgers, bedrijven, collega-waterschappen, andere overheden, belangengroepen en andere organisaties. Soms is waterbeheer daarin de kernopgave, vaak gaat het om een bijdrage van water in een andere gerelateerde opgave. Bijvoorbeeld in nieuwe woningbouw of de ontwikkeling van een gebied. In het traject hebben de deelnemers vastgesteld dat de rol van het waterschap niet steeds hetzelfde is. Integendeel, strategisch vermogen van waterschappen behelst de kunst om per opgave de rol te nemen die bij die specifieke context past. Soms is dat een hoofdrol, met de waterschappen als aanjager en regisseur van de anderen. Soms ligt de regie elders en doet het waterschap mee. Soms is die rol meegaand en meedenkend. Maar, zo hebben we ook geconcludeerd, soms moet de rol dwingender en is het waterschap de partij die grenzen stelt en stelling neemt. Waterschappen moeten voor sommige opgaven ook vaker ‘nee’ zeggen; bijvoorbeeld als andere overheden keuzes maken die vanuit waterbeheer bezien op termijn schadelijk zijn. Dan gaat het niet om meebewegen, maar om terugduwen en grenzen stellen. Waterschappen hebben niet alleen maar *veel te bieden*, ze hebben soms ook de praktische en morele plicht om in te brengen wat ze weten: en dat betekent soms dat ze tegen de heersende stroom in moeten inbrengen wat waterbeheer van de toekomst vereist. De positie van het waterschap in het netwerk is dus niet generiek te benoemen, maar is per opgave specifiek en dus ook verschillend. Het waterschap van de toekomst is in staat om die rol scherp te bepalen en deze invulling te geven. Dwarsliggen is daarbij een vak en goed waterbeheer vereist waterschappen die ook dat deel goed beheersen. Zo is de vierde

bouwsteen van het strategisch vermogen van waterschappen de kunst om per opgave positie te kiezen die daarbij past en die ‘vanuit B’ nodig is voor het waterbeheer van de toekomst.

### **5. Water moet wat kosten**

In de gesprekken is het vaak gegaan over de vraag wat waterbeheer mag *kosten*. Daarin constateerden betrokkenen een paradox. Waterbeheer is een fundamenteel beginsel voor onze samenleving, het kan letterlijk niet zonder. Maar als het gaat over de prijs van dat beheer dan gaat het gesprek over hoe er *meer met minder* kan en hoe kosten steeds omlaag moeten. Dat is geen bestendig uitgangspunt. Water mag meer kosten, zou het nieuwe principe kunnen zijn. Maar dat is volgens betrokkenen nog te zwak uitgedrukt en ontkent het principiële punt: waterbeheer is geen luxe, maar een *voorwaarde*. Voor het adequaat vormgeven van die voorwaarde – als randvoorwaarde voor een betekenisvol en houdbaar maatschappelijk verkeer – moeten reële kosten gerekend worden. Mensen moeten weten wat waterbeheer oplevert én wat dat kost. Dat maakt voor de omgeving duidelijk wat er op het spel staat. Eerlijk over kosten zijn hoort bij waterbeheer van de toekomst. Dat is de vijfde bouwsteen die in het traject naar voren kwam: het gesprek moet veel meer gaan over de baten van goed waterbeheer en dat *moet* ook het nodige kosten. Het is belangrijk. Het gesprek over kosten leidt af van wat er werkelijk toe doet: goed waterbeheer dat Nederland leefbaar en veilig houdt. Het is tijd dat het gesprek gaat over wat die waarde *waard* is. Om, benaderd vanuit de vragen die de toekomst ons stelt, kleur te bekennen over wat de toekomst waard is en wat we daarvoor bereid zijn te betalen.

### **6. Variëteit en diversiteit**

Het waterschap van de toekomst vereist een organisatie die past bij de samenleving waarin deze opereert. Met de bestaande samenstelling is niet iets ‘mis’, maar betrokkenen geven aan dat de homogeniteit van nu niet het recept is voor een toekomstbestendige strategie. Ook waterschappen moeten nieuwe perspectieven binnenhalen, in termen van culturele achtergrond, leeftijd, discipline en gender. Daar ligt een flinke opgave, want de verandering moet tot stand komen in een arbeidsmarkt waarin extreme tekorten spelen. De waterschappen zullen moeten zoeken naar wat hen aantrekkelijker maakt dan andere werkgevers. Vreemd genoeg is het ‘probleem’ van waterschappen dan meteen ook de kracht: waterschappen werken aan maatschappelijke opgaven van grote betekenis. Dat is precies wat veel jongeren belangrijk vinden aan een werkgever; werk dat ertoe doet en dat intellectueel uitdagend is. Zo is de zesde bouwsteen van het traject dat waterschappen ook als organisatie zullen moeten meegroeien met de transitie waar ze deel van uitmaken. Dat vereist leiderschap maar ook personeelsbeleid en organisatievormen die passen bij wat er voor het waterbeheer van de toekomst nodig is.

## 7. Van A naar B via B

In het traject hebben we veel gesproken over het waterbeheer van de toekomst en het waterschap dat daarbij hoort. Daarbij is de conclusie steeds dat de weg naar B ook 'via B', dus op de manier die past bij B, tot stand moet komen. Dat klinkt logisch, en dat is het ook, maar het is tegelijkertijd alles behalve vanzelfsprekend. In waterschappen, en in het systeem waarin het waterbeheer plaatsvindt, is alles op dit moment georganiseerd en geënt op A: op het huidige systeem van waterbeheer. Alle bestaande systemen, structuren, procedures en instrumenten zijn daarop ingericht. Het is een efficiënte en effectieve methodiek om A ten uitvoer te brengen, maar die niet is toegestemd op B. Dat vereist dus niet alleen het *anders werken* maar vooral ook het *anders organiseren* en het *anders inrichten* van de omgeving waarin dat werken gebeurt. Strategische sessies bieden voor dat 'andere' een logische en vanzelfsprekende plaats, maar het primaire proces en de alledaagse werkomgeving zijn dat niet. Daar geldt 'gewoon' A. Of anders gezegd, daar is A *gewoon* en B *anders*. A vereist geen nadere toelichting of motivatie, voor B geldt dat er nadere uitleg nodig is of een bijzondere regeling. De zevende bouwsteen van het strategisch vermogen is daarom om nu al te beginnen met het inrichten van een organisatie en werkomgeving die past bij B, die *normaliseert*, en waar dus ook mensen worden uitgenodigd en gestimuleerd om *B te doen*.

## 8. Strategie in de kern

Dit traject ging over strategisch vermogen en de manier waarop waterschappen invulling geven aan het waterbeheer dat de toekomst vraagt. Dat strategietraject ging om gedeelde betekenisgeving: het vermogen om samen over de toekomst na te denken, de uitdagingen in beeld te brengen, de onzekerheid te benoemen en zelfs het onbekende-onbekende – dat waarvoor nog geen woorden of beelden zijn – samen een plek te geven in de redenering. Strategisch vermogen is dan een gedeeld perspectief, niet een concrete routekaart voor de toekomst. Die routekaart zullen de waterschappen de komende tijd, al doende, gaandeweg moeten gaan maken. *Toekomstgericht*, dus met een heel duidelijk beeld van waar de weg heen zou moeten leiden; en *zoekend*, in die zin dat de weg niet helder in beeld is maar de komende tijd in interactie gevonden zal moeten worden. Strategie is daarmee niet af, ook niet als het 'strategietraject' klaar is. Strategie en strategisch vermogen, zo hebben de waterschappen afgesproken is een doorgaand proces, dat in de kern van de waterschappen aanwezig moet zijn: bestuurlijk, door er een vaste portefeuille en portefeuillehouder voor te kiezen, maar ook in de organisatie, door strategie en strategisch vermogen een goede plek te geven. Niet voor erbij, als er tijd over is, maar als een continu proces dat betrokkenen met elkaar voortdurend doorlopen. Zo is het strategisch traject nooit klaar – en juist dat is de basis voor een organisatie om klaar te zijn voor de toekomst: vanuit het gedeelde beeld dat de weg *van A naar B, via B* verloopt. Dat zijn de

waterschappen van de toekomst: organisaties die klaar zijn voor het waterbeheer van B. De achtste bouwsteen voor het strategisch vermogen van de waterschappen is daarmee dat strategie een voortdurend proces is, dat zich niet in de randen maar in de kern van de organisatie zou moeten bevinden. Op gezette tijden, op vaste plaatsen, niet in een leuke sessie voor 'erbij' maar in het dagelijkse gesprek over beleid, bestuur en organisatie. De toekomst is vandaag. De vragen die de toekomst ons stelt schreeuwen om antwoord en kunnen niet wachten.

# Eerder publiceerde de NSOB

**2022**

## **Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis  
*Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff*

## **In gesprek over strategie**

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt  
*Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden*

## **Strategisch vermogen (h)erkennen**

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht  
*Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

## **De achterkant van afpakken**

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken  
*Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist*

## **Leven in de Curve**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis  
*Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

## **Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS**

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS  
*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

## **Practical Wisdom in Governance**

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions  
*Henk den Uijl*



## **2021**

### **Hou zou Wim dat aanpakken?**

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans*

### **Leren van of door rapporten?**

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

*Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting*

### **Wordt vervolgd!?**

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

*Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist*

### **Ondermijningsbewustzijn**

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

*Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden*

### **Kennis in meervoud**

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski*

### **Tussen staat en menselijke maat**

Handhaving in de sociale zekerheid

*Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen,*

*Marije Huiting*

### **Aftreden of optreden**

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

*Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz*

### **Evalueerkunst**

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

*Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen*

### **Opgavegericht tegenwerken**

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

*Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist*

## **Evaluatie Versnellingshuis Nederland Circulair!**

Eindrapport

*Rachel Greer, Roel van Raak, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse*

## **Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld**

*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse,*

*Myrthe van Delden, Bruno Koopmans*

## **De wijsheid van traag bestuur**

Provincie en ondermijning

*Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist*

## **Het terugkerend verlangen naar regie**

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen

*Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer*

## **Onzichtbaar, maar onmisbaar**

Lessen over samenwerking in de executieketen bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

*Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist*

## **Omgaan met onvoorspelbaarheid**

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Annemarie van der Wilt, Nancy Chin-A-Fat,*

*Mark van Twist*

## **Actuele kwestie, klassieke afweging**

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid

*Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist*

## **Legitimiteit gezocht**

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces

*Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel,*

*Bruno Koopmans*

## **Omgaan met verlies in transities**

Voorbij een focus op koplopers

*Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer*

### **Meer waarde(n) van screenen**

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak

*Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen*

### **Samenhang vraagt sturing**

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas,*

*Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans*

## **2020**

### **Buiten-gewoon werk**

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

*Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen*

### **Kwaliteitsafspraken in het MBO**

*Andrea Frankowski, Martijn van der Steen*

### **Rijker verantwoord, met regie**

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context

*Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist*

### **Naar een nieuw fundament**

Opgavegericht sturen, leren en verantwoord, bij de aanpak van ondermijning

*Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen*

### **Wethouder in en tussen politiek en netwerk**

Omgaan met het politieke

*Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen*

### **Experimenteren en Opschalen**

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse,*

*Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Post-NPM perspectieven**

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders

*Marije Huiting, Mark van Twist*

### **Kijk op kaders**

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

*Marije Huiting, Mark van Twist*

**COLOFON**

© 2023

ISBN NUMMER

978-90-832838-2-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.