



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat



Kennisprogramma Zeespiegelstijging

# Tegen de stroom in

Omgaan met waterveiligheid op de lange termijn

# *Tegen* de stroom in

**Omgaan met waterveiligheid op de lange termijn**

*In opdracht van Kennisprogramma Zeespiegelstijging*



**Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat**

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Teun Toonen  
Nancy Chin-A-Fat  
Jorren Scherpenisse**

**Martijn van der Steen  
Georgina Kuipers**



### **Teun Toonen MSc MA**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij heeft een achtergrond in de politieke filosofie en politicologie en werkt aan een proefschrift over de symbolische dimensie van beleidsvraagstukken.

### **Nancy Chin-A-Fat MSc**

is manager onderzoek en onderwijs bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij coördineert diverse onderzoeksprojecten en is als senior onderzoeker betrokken bij complexe maatschappelijke vraagstukken. Zij heeft een achtergrond in sociologie en bestuurskunde.

### **dr. Jorren Scherpenisse**

is organisatiepsycholoog en bestuurskundige. Hij promoveerde in 2019 op het proefschrift 'Tucht van de tijd: over het tijdigen van bestuur en beleid'. Als adjunct-directeur van de denktank van de NSOB is hij verantwoordelijk voor diverse onderzoekstrajecten.

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

is bestuurder en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit van Stellenbosch, Zuid-Afrika. Verder is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

### **dr. Georgina Kuipers**

is co-decaan en senior onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij richt zich op onderwijs over en onderzoek naar vraagstukken op het terrein – en de raakvlakken – van bestuur en recht. Haar interesse gaat in het bijzonder uit naar vertrouwen in de overheid.

Deze publicatie maakt deel uit van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging, een initiatief van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Deltacommissaris. Het programma levert kennis op over de gevolgen van zeespiegelstijging en hoe Nederland daarmee kan omgaan.

Meer informatie over het Kennisprogramma en een overzicht van alle publicaties staat op [www.deltaprogramma.nl/kennisprogramma-zeespiegelstijging](http://www.deltaprogramma.nl/kennisprogramma-zeespiegelstijging)

Juni 2026

# Inhoudsopgave

---

## Samenvatting → 4

### 1. Inleiding → 7

1.1 Leven met het water → 7

1.2 In de tijdsklem: uitdagingen voor het werken aan de lange termijn → 9

1.3 Boekje A en Boekje B → 11

1.4 Leren van bijzondere bestuurlijke praktijken → 15

### 2. Werken aan waterveiligheid tegen de stroom in → 17

2.1 Waterstad #1: ambtelijk pionieren in Rotterdam → 17

2.2 Een zelfredzaam eiland: community building in Dordrecht → 25

### 3. Het openen van *windows of opportunity* → 33

3.1 De praktijk van boekje B → 33

3.2 Strategieën voor het openen van windows: tijd, taal en tafel → 36

3.3 Hoefijzers smeden: het samenbrengen van schijnbare tegenstellingen → 43

3.4 Een openstaande vraag → 46

### 4. Slotreflectie: van Agendering naar Bestendinging → 49

# Samenvatting

## Nú handelen bij zeespiegelstijging: praktijken die tegen de stroom ingaan

In dit essay onderzoeken we, op verzoek van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging, hoe decentrale overheden in de regio Rijnmond-Drechtsteden in actie komen rond zeespiegelstijging. Dat is allesbehalve vanzelfsprekend. Het agenderen van langetermijnvraagstukken is buitengewoon lastig – niet alleen door politieke (on)wil, maar ook door diepgewortelde institutionele, sociale, economische en psychologische mechanismen. Decentrale overheden die erin slagen om, met bewoners en lokale partijen, te anticiperen op zeespiegelstijging, bewegen dan letterlijk *tegen de stroom in*.

## Achtergrond: Boekje A en Boekje B

We bouwen in dit onderzoek voort op inzichten uit ons eerdere essay *Volgens het boekje: een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging* (NSOB, 2025). Daarin laten we zien dat de Nederlandse waterveiligheidsaanpak al decennialang een vertrouwd script volgt. Dit script veronderstelt dat zeespiegelstijging in essentie kenbaar en tembaar is, en dat via zorgvuldig onderzoek en rationele afweging de beste oplossing kan worden vastgesteld. Deze benadering noemen we Boekje A. Daartegenover plaatsen we een andere benadering, het (deels nog te schrijven) Boekje B. In deze benadering is zeespiegelstijging fundamenteel onkenbaar, zowel in hoe zij zich zal ontwikkelen als in wat zij precies betekent. Dit levert een ander script en een andere set sturingsprincipes op voor Nederland Waterland en de omgang met zeespiegelstijging.

## Rotterdam en Dordrecht als leidende voorbeelden

Aan de hand van twee casussen laten we zien hoe elementen van Boekje B zichtbaar worden in concrete bestuurlijke praktijken van omgaan met zeespiegelstijging. De eerste casus vormt een onderzoek naar de bestuurlijke agendering van klimaatverandering in de gemeente Rotterdam. Rond 2007 zetten enkele actieve ambtenaren klimaatadaptatie op de agenda in Rotterdam. Rotterdam profileert zich in deze periode als koploper met het eerste stedelijke adaptatieprogramma ter wereld. In de tweede casus onderzoeken we de waterveiligheidsaanpak op het Eiland van Dordrecht.

Deze aanpak wordt met name gekenmerkt door een sterke inzet op bottom-up bewustwording en de betrokkenheid van burgers, onder meer bij het jaarlijkse Festival Voor de Vloed en het educatieve lesprogramma De Redders van Dordt. Wij richten ons op de vraag welke strategieën het agenderen en in gang zetten van de aanpak mogelijk maakten.

## **Handreikingen voor ambtenaren**

We analyseren welke strategieën in Rotterdam en Dordrecht het mogelijk maakten om momenten van politieke en bestuurlijke ontvankelijkheid te creëren en benutten. Dat vraagt van ambtenaren strategisch handelen vanuit drie T's: tijd, taal en tafel. Per 'T' formuleren we concrete handreikingen voor ambtenaren die langetermijnvraagstukken op de agenda willen krijgen, waaronder:

### **Tijd – creëer en benut momentum**

- Benut externe gebeurtenissen of beleidsmomenten om urgentie te creëren.
- Gebruik kleine projecten als zichtbare dragers van een langetermijnverhaal.
- Durf te starten zonder volledige zekerheid.

### **Taal – ontwikkel een mobiliserend verhaal**

- Maak het vraagstuk concreet, voorstelbaar en voelbaar.
- Verbind waterveiligheid aan bestaande stedelijke ambities (leefbaarheid, economie, gemeenschapskracht).
- Benadruk kansen en onderliggende waarden en bespreek gewenste toekomsten.

### **Tafel – organiseer gedeeld eigenaarschap**

- Doorbreek interne en externe schotten, breng verschillende domeinen samen.
- Betrek maatschappelijke partners als mede-eigenaar van de opgave.
- Organiseer terugkerende tafels waar het vraagstuk gezamenlijk wordt gedragen.

## **Verdiepend inzicht: van continuüm naar hoefijzer**

Zijn de hier onderzochte praktijkvoorbeelden niet respectievelijk te lokaal, en tijdelijk, om ze als voorbeeld te stellen voor de Nederlandse aanpak van zeespiegelstijging? Een eerste mogelijke kritiek is dat het hier om lokale praktijken gaat, die door hun unieke context niet model kunnen staan voor

de bredere, nationale aanpak. Het zijn dan eerder uitzonderingen, dan te generaliseren praktijken. Een tweede mogelijke kritiek is dat de onderzochte praktijken beide tijdelijk werkten, op korte termijn, maar daarmee eerder symbool staan voor de korte termijn en de waan van de dag dan een langetermijnaanpak. Wij zien in beide kritieken een denkwijze die het 'openen van windows' eerder belemmert, dan mogelijk maakt. Een effectieve aanpak van langetermijnvraagstukken vraagt niet om een keuze tussen nationaal óf lokaal, korte óf lange termijn, maar om het verbinden van deze schijnbare tegenstelling. Lokale praktijken maken nationale vraagstukken concreet en hanteerbaar. Ze maken verbinding tussen een lange adem voor langdurige, trage ontwikkelingen en urgentie en actie op korte termijn. Effectief agenderen is als het smeden van een hoefijzer waarvan de schijnbare uitersten elkaar raken.

### **Tot slot: van A(genderen) naar B(estendigen)**

In dit essay staat het – tegen de stroom in – effectief agenderen van zeespiegelstijging in de bestuurlijke praktijk centraal. Maar het window 'openen' is één ding, het open houden is iets anders. De casussen laten zien hoe het window via tijd, taal en tafel geopend kan worden, maar laten ook zien dat al snel grote druk ontstaat – soms via diezelfde tafels – om het te sluiten, op een kier te zetten of de aandacht naar heel andere ramen te verleggen. Dat vraagt meer aandacht voor strategieën van 'volhouden', naast strategieën van 'beginnen'. Voor de verdere uitwerking van Boekje B is het daarom interessant, én nodig, om te onderzoeken hoe bestendiging kan plaatsvinden volgens de bijbehorende principes. Zo blijft Boekje B niet incidenteel en uitzonderlijk, maar wordt het normaal en richtinggevend.

# 1. Inleiding

## De Redders van Dordt

“We hebben geen seconde te verliezen!” roept Nick, zijn ogen groot van spanning. Hij is pas 10 jaar, maar vandaag voelt hij zich een held. Samen met een paar klasgenootjes uit groep 6 zit hij op een houten vlot, dobberend tussen het hoge water dat de stad Dordrecht heeft overspoeld. Het is geen gewone dag – vandaag doen ze mee aan een reddingsmissie. Niet op papier, maar in het echt. Nou ja... bijna echt. Hun juf zit ‘vast’ op zolder, in een huis dat zogenaamd onder water staat. Het is een oefening, maar dat maakt het niet minder spannend. Met peddels stuwen ze het vlot vooruit, dwars over het water tussen daken en boomtoppen. Daar, in de verte, verschijnt een hand die zwaait. Op het dak zien ze het gezicht van hun juf – breed lachend, met een duim omhoog. De kinderen juichen. Ze zijn er bijna! Met een laatste duw leggen ze het vlot aan. De juf klimt behendig naar beneden en springt aan boord. Nu snel terug, voor het vlot zinkt, op naar het droge!

Sinds 2021 maken honderden kinderen in Dordrecht in groep 6 zo’n dag mee als Nick. Als onderdeel van een educatief lesprogramma doen ze mee aan een tweedaagse trainingsmissie, waarin ze leren om zelf een vlot te bouwen en daarmee ook het water op te gaan om mensen te redden. Wanneer de missie succesvol volbracht is, worden de kinderen benoemd tot ‘Redder van Dordt’.<sup>1</sup>

## 1.1 Leven met het water

Het Dordtse lesprogramma is ludiek, maar met een serieuze ondertoon. Dordrecht is een kwetsbaar gebied als het gaat om waterveiligheid. Door de ligging op een eiland, loopt het al snel het risico om onder water te lopen wanneer de rivierwaterstanden te hoog zijn of er stormen op zee zijn. Een groot deel van de stad ligt bovendien lager dan het omringende water. Het Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden heeft vastgesteld dat het Eiland van Dordrecht zich kenmerkt als één van de meest risicovolle gebieden in de regio, omdat het bebouwde gebied bij een eventuele overstroming snel en diep onder water verdwijnt.<sup>2</sup> Daarnaast zijn de evacuatiemogelijkheden beperkt, omdat Dordrecht slechts via drie bruggen en twee tunnels bereikbaar

1 Groen Blauw Dordrecht. De Redders van Dordt. URL: De Redders van Dordt | Groenblauw Dordrecht. Geraadpleegd op 5 maart 2026.

2 Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden (2013). Concept Gebiedsrapportage Eiland van Dordrecht. 13 mei 2013.

is. Van de bruggen is er in het geval van evacuatie maar één bruikbaar, omdat evacuatie via het noorden niet mogelijk is door de drukte op de A15 en het te gevaarlijk is als de dijk doorbreekt. Deze brug is echter onbruikbaar bij windkracht 10. Uit onderzoek is gebleken dat bij een eventuele overstroming gemiddeld 85% van de 119.000 inwoners niet geëvacueerd kan worden.<sup>3</sup> De kans is dus groot dat mensen in Dordrecht in geval van een overstroming zelf een veilig heenkomen moeten zoeken.

Voor de gemeente Dordrecht is het daarom belangrijk dat inwoners zich bewust zijn van de risico's die het water met zich meebrengt. Het lesprogramma Redders van Dordt speelt hierin een rol. Door al op jonge leeftijd aandacht te besteden aan overstromingsgevaar, leren kinderen niet alleen wat ze moeten doen in een noodsituatie, maar ervaren ze ook hoe belangrijk het is om zichzelf en anderen te kunnen helpen. Tijdens het programma bouwen leerlingen een vlot, maar leren ze ook wat er in een noodpakket moet zitten en verkennen ze hun eigen buurt: wie wonen er, en wie zou hulp kunnen gebruiken in een noodsituatie?

Het lesprogramma is er niet alleen voor de kinderen. Het gaat in wezen over *community building*: het actief samenbrengen en verbinden van mensen in een gemeenschap rond een gedeeld doel en een gedeelde identiteit – als basis voor duurzame betrokkenheid en samenwerking. Deze omgang met het water verbindt de gemeenschap, ook zonder acute dreiging of een recente (bijna-)ramp. Zodoende is water hier meer dan een getemde vanzelfsprekendheid en/of een externe dreiging: het is onderdeel van wat het betekent om Dordtenaar te zijn. Dat zorgt niet alleen voor hechte banden als het misgaat, maar ook voor een vindingrijke gemeenschap waarin handelen al vóór een mogelijke crisis vorm krijgt.

Dat handelen vóór de crisis is het centrale vraagstuk van dit essay over de bestuurlijke omgang met zeespiegelstijging. Het is zeker dat zeespiegelstijging de komende eeuw zal plaatsvinden, maar het is niet bekend in welk tempo, in welke mate en in welke hoedanigheid we ermee te maken krijgen. Het is duidelijk in beeld, maar tegelijkertijd ook ver van ons bed. Bestuurlijk gezien kan dit uitmonden in een 'sluipende crisis'. Er zijn volop waarschuwingssignalen en het geleidelijk opbouwende probleem is in beeld. Maar omdat de gevolgen niet meteen zichtbaar en acuut zijn, ontbreekt vaak politieke, bestuurlijke of maatschappelijke druk om in te grijpen of dit voldoende stevig te laten meewegen in ruimtelijke beslissingen. Met als risico dat we de risico's afwentelen op toekomstige generaties, terwijl we ze ook beperken in hun

---

3 Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden (2013). Concept Gebiedsrapportage Eiland van Dordrecht. 13 mei 2013.

keuzemogelijkheden. Het probleem is wel bekend, maar (maatschappelijk en politiek gezien nog) niet urgent genoeg om tot echte systeemverandering te komen. In dergelijke omstandigheden is het niet vanzelfsprekend dat decentrale overheden maatregelen treffen, samenwerkingen starten en de lange termijn tot kern maken van beleidskeuzes. Wat kunnen we in dat kader leren van de ervaringen van decentrale overheden die wel tot dergelijke actie overgaan?

In dit eerste hoofdstuk plaatsen we dit vraagstuk eerst in een breder perspectief. In paragraaf 1.2 behandelen we oorzaken voor kortetermijndenken en *policy inaction*, ofwel de uitdagingen voor decentrale overheden om tot een langetermijnaanpak van zeespiegelstijging te komen. Vervolgens gaan we in paragraaf 1.3 in op de twee benaderingen van een langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging die we eerder hebben uitgewerkt in ons essay *Volgens het boekje. Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging*. Tot slot introduceren we in paragraaf 1.4 de bestuurlijke praktijken die wij voor dit essay onderzochten.

## 1.2 In de tijdsklem: uitdagingen voor het werken aan de lange termijn

Klimaatverandering confronteert overheden over de hele wereld met maatschappelijke en politieke uitdagingen die zich over een lange periode ontwikkelen. De oorzaken, gevolgen en mogelijke oplossingen strekken zich vaak uit over tientallen jaren en raken meerdere generaties. Hale (2024) spreekt in dit verband van *long problems*.<sup>4</sup> Voor dergelijke problemen geldt dat ons huidige (nalaten van) handelen van grote invloed is op de leefbaarheid van de wereld voor toekomstige generaties. Maar omdat die effecten grotendeels pas later gevoeld worden, wegen toekomstige belangen niet vanzelf goed mee in huidige politieke besluitvorming.

*Long problems* stellen specifieke eisen aan politieke besluitvorming. Werken aan langetermijnvraagstukken vergt het expliciet rekening houden met toekomstige generaties, onzekerheid en onomkeerbaarheid, en het creëren van institutionele waarborgen om langetermijnbelangen te beschermen tegen kortetermijndruk. Daar horen principes bij die nog volop in ontwikkeling zijn en waarover veel gedebatteerd wordt. Eén zo'n principe is inter-generationale rechtvaardigheid: beleid moet de belangen van toekomstige generaties evenwichtig meewegen in huidige besluitvorming. Een ander

---

4 Hale, T. (2024). *Long Problems: Climate Change and the Challenge of Governing Across Time*. Princeton University Press.

principe is het voorzorgsbeginsel (*precautionary principle*), dat stelt dat de politiek moet handelen bij een risico op ernstige of onomkeerbare schade, ook als kennis onvolledig is. Een derde principe is omkeerbaarheid: besluiten moeten zoveel mogelijk aanpasbaar, herroepbaar en flexibel zijn, zodat de keuzevrijheid van toekomstige generaties niet aangetast wordt. Tot slot past ook een normatieve benadering van *long problems*, door niet alleen een technocratische benadering te kiezen maar ook waardenconflicten over de verdeling van kosten, baten en risico's expliciet te maken.

Juist omdat zeespiegelstijging een probleem is dat zich over generaties ontvouwt, botst een effectieve langetermijnstrategie onvermijdelijk met diepgewortelde vormen van kortetermijndenken in onze samenleving en politiek. Deze botsing komt tot uiting in verschillende tijdsdynamieken die het politieke handelen sturen en die gezamenlijk verklaren waarom structurele langetermijnkeuzes zo moeilijk van de grond komen. Deze tijdsdynamieken beïnvloeden welke problemen urgent worden geacht, welke oplossingen politiek haalbaar lijken en welke belangen worden meegewogen. Vier vormen van tijd – politieke, sociale, economische en psychologische tijd – spelen hierbij een centrale rol.

Allereerst bepaalt de *politieke tijd* in sterke mate het handelen van bestuurders. Verkiezingscycli en kabinetsperiodes zorgen ervoor dat politieke aandacht vooral uitgaat naar kwesties die binnen een beperkte termijn zichtbaar resultaat opleveren. Dit stimuleert incidentalisme: beleid reageert op afzonderlijke gebeurtenissen of crises, in plaats van op structurele oorzaken. Daarnaast kan sprake zijn van escalatie van commitment, waarbij bestuurders blijven vasthouden aan eenmaal ingezette beleidskoersen, zelfs wanneer duidelijk wordt dat deze op lange termijn schadelijk of ineffectief zijn. Het loslaten van eerdere keuzes brengt immers politiek gezichtsverlies met zich mee, waardoor correctie wordt uitgesteld.

Naast politieke tijd speelt ook de *sociale tijd* een belangrijke rol. Maatschappelijke aandacht wordt sterk gestuurd door acute crises en mediahypes. Problemen die zich plotseling en zichtbaar manifesteren, krijgen disproportioneel veel aandacht, terwijl sluipende, langetermijnproblemen moeilijk doordringen tot het publieke debat. Medialogica en sociale dynamiek versterken dit effect: nieuwswaarde ontstaat door urgentie, conflict en emotie, niet door geleidelijke trends. Hierdoor ontstaat druk op overheden om snel en zichtbaar te handelen, vaak ten koste van langetermijngerichte beleidsvoering.

De *economische tijd* vormt een derde bron van kortetermijndenken. Economische besluitvorming is vaak gebaseerd op bestaande belangen,

investeringen en marktstructuren, die verandering bemoeilijken. Gevestigde belangen hebben baat bij het behoud van de status quo en kunnen hervormingen vertragen of blokkeren. Zij zijn vaak ook leidend in het soort toekomst die voorstelbaar worden en performatief werken – oftewel veranderingen in de werkelijkheid teweegbrengen – met ‘gekaapte toekomst’ als uitkomst.<sup>5</sup> Daarnaast speelt het principe van *discounting the future*: toekomstige kosten en baten worden systematisch lager gewaardeerd dan directe effecten. Dit maakt het politiek en economisch rationeel om langetermijnschade te accepteren, zolang de kosten daarvan pas later zichtbaar worden, vaak buiten de huidige besluitvormingshorizon.

Tot slot beïnvloedt de *psychologische tijd* hoe beleidsmakers en burgers omgaan met verandering. Mensen zijn geneigd tot veranderblindheid: geleidelijke veranderingen worden minder snel opgemerkt dan plotselinge gebeurtenissen. Hierdoor blijven langzame verslechtingen, zoals milieuschade of institutionele erosie, onder de radar. Daarnaast speelt de *end of history illusion*, het idee dat de huidige situatie relatief stabiel is en dat fundamentele veranderingen in de toekomst onwaarschijnlijk zijn. Deze cognitieve vertekeningen verkleinen de bereidheid om ingrijpende maatregelen te nemen voor problemen die zich pas later volledig zullen manifesteren.

Samen vormen deze vier tijdsdynamieken hardnekkige mechanismen waardoor het vroegtijdig en structureel adresseren van langetermijnproblemen buitengewoon lastig blijft. Ze creëren een tijds-klem waaraan politieke besluitvorming zich lastig kan onttrekken. Dit laat zien dat de uitdaging om *long problems* effectief aan te pakken niet alleen draait om politieke (on)wil, maar ook voortkomt uit diepgewortelde institutionele, sociale, economische en psychologische mechanismen. Decentrale overheden die desondanks al stappen zetten in het anticiperen op langetermijnrisico's en de bijbehorende acties daadwerkelijk opstarten, werken daarmee letterlijk *tegen de stroom* in van deze dominante tijdsdynamieken.

### 1.3 Boekje A en Boekje B

In het essay *Volgens het boekje: een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging* hebben we eerder beschreven hoe de waterveiligheidsaanpak in Nederland zich voltrekt volgens een steeds herhalend script dat zich in de aanpak van waterveiligheidsvraagstukken in de afgelopen

---

5 Hajer, M. A., & Oomen, J. (2025). *Captured Futures: Rethinking the Drama of Environmental Politics*. Oxford University Press.

decennia heeft gevormd.<sup>6</sup> Eerst gaat er een zekere dreiging uit van het water, of het nu vanuit de zee, van de rivieren of uit de lucht komt. Deze dreiging wordt vervolgens zo nauwkeurig mogelijk in beeld gebracht met behulp van risicoanalyses en scenario's. Daarbij wordt gebruikgemaakt van bekende informatie, en voor de onzekerheden worden marges toegepast. Door die onzekerheden te verkleinen, worden de analyses steeds nauwkeuriger. Op basis daarvan worden verschillende oplossingen met elkaar vergeleken, waarbij centraal staat welke technische maatregelen de Nederlandse delta het best kunnen beschermen. Vervolgens rijst de vraag hoe deze technische inzichten effectief kunnen worden vertaald naar bestuurlijke beslissingen. Zodra die besluiten zijn genomen, wordt de gekozen oplossing met technische precisie en doorzettingsvermogen uitgevoerd.

Dit waterveiligheidsscript gaat er vanuit dat problemen 'kenbaar' zijn en dat op basis van zorgvuldige analyse op rationele gronden een keuze kan worden gemaakt voor de best mogelijke oplossing. Deze aanpak wordt in het essay ook wel Boekje A genoemd. De kern van deze aanpak is dat waterveiligheid als een ingewikkeld probleem wordt gezien, maar wel een probleem dat met genoeg tijd, geld en expertise effectief aangepakt kan worden. Jarenlang heeft deze werkwijze Nederland ook veel gebracht. De vraag is echter of deze aanpak nog wel aansluit bij de huidige realiteit. Zo is zeespiegelstijging een complexe en ambigue opgave, waarin onkenbare gegevens een grote rol spelen en waarbij de gevolgen ervan niet in objectieve, kenbare maatstaven zijn te duiden. Vanuit het fenomeen zeespiegelstijging hebben we verkend hoe een alternatief boekje voor Nederland Waterland eruit kan zien: Boekje B.

In Boekje B staat niet de 'strijd tegen het water' centraal, maar 'leven met het water' als onderdeel van een klimaatbestendige samenleving. De eeuwenlange Nederlandse strijd tegen het water heeft de Nederlanders gevormd en zorgt nog altijd voor een zekere trots. Maar het omvormen van ons land tot een klimaatbestendige samenleving kan zorgen voor een nieuw soort trots, zo schrijft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in een recent rapport over klimaatadaptatie: 'trots op een manier van aanpassen aan klimaatverandering die ons niet alleen beter beschermt, maar ons ook opnieuw verbindt'.<sup>7</sup>

Dit frame van '*leven met het water*' is een van de kernprincipes van Boekje B. Deze principes zijn zo geformuleerd dat ze juist het contrast met de gangbare

---

6 Van der Steen, M., T. Toonen, R. Hill & J. Scherpenisse (2025). Volgens het boekje: een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging. Den Haag: NSOB.

7 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2025). Mens en Klimaat. Den Haag: WRR.

waterveiligheidsaanpak in de Nederlandse traditie, Boekje A, laten zien. Onderstaande tabel vat de principes van Boekje A en B samen.

**Tabel 1. Een overzicht van de sturingsprincipes uit Boekje A en Boekje B.**

	<b>BOEKJE A</b>	<b>BOEKJE B</b>
<b>Uitgangspunten</b>	Zeespiegelstijging als kenbaar en tembaar fenomeen	Zeespiegelstijging als onkenbaar en ontembaar fenomeen
<b>Sturingsprincipes</b>	A. Eerst kijken en dan springen	I. Eerst springen en dan kijken
	B. Zit je vast, maak het simpeler	II. Zit je vast, maak het complexer
	C. Werken op basis van voorspellingsvermogen	III. Werken op basis van voorstellingsvermogen
	D. Eén bestemming, meerdere wegen	IV. Meerdere bestemmingen, meerdere wegen
	E. Frame 'we voeren strijd tegen het water'	V. Frame 'we leven samen met het water'

Een complex systeem is vooraf niet te kennen, omdat het aan constante verandering onderhevig is door acties en interventies die binnen of rondom het systeem plaatsvinden. Het verzamelen van zo veel mogelijk kennis, om op basis daarvan een beredeneerde keuze te maken – de gebruikelijke aanpak in Boekje A – is bij complexe systemen daarom niet logisch. Door te doen en dan te zien wat er gebeurt, en daarop te reflecteren en van te leren, ontdek je beter hoe het systeem werkt, hoe een probleem in elkaar zit en welke oplossing daarbij past. Deze aanpak – *eerst springen, dan kijken* – draait om kortcyclisch experimenteren, reflecteren en bijsturen. Fouten en nevenschade zijn hierbij geen falen, maar waardevolle onderdelen van het leerproces.

Waar de neiging bij complexe vraagstukken logischerwijs is om te simplificeren, reduceren en ophakken, doet een complexiteit erkennende aanpak bovendien het omgekeerde: 'complexificeren', opschalen en combineren. Juist complexificatie kan tot nieuwe inzichten leiden, doordat het perspectief wordt verbreed: het vergroot de ruimte met mogelijke verklaringen voor wat er precies gebeurt en daarmee ook de ruimte voor mogelijke oplossingen. *Zit je vast? Maak het dan niet simpeler, maar juist complexer*, luidt een kernprincipe van Boekje B daarom.

Bij complexe vraagstukken is de toekomst daarnaast onvoorspelbaar en bestaat er niet één uitkomst, maar een veelheid aan mogelijke, plausibele, bizarre en wenselijke scenario's. Het doel is niet om één toekomst te kiezen of te voorspellen, maar om via toekomstbeelden beweging, reflectie en dialoog te creëren: *werken op basis van voorstellingsvermogen*. Vooral het nadenken over gewenste toekomstën helpt om waarden te verhelderen en positieve verandering op gang te brengen – want wat aandacht krijgt, groeit.

Ambigue vraagstukken zijn tot slot vraagstukken waarvan de gevolgen niet in objectieve maatstaven te duiden zijn, omdat die vanuit verschillende standpunten een andere betekenis krijgen. In plaats van één waarheid of oplossing te zoeken, vraagt dit om een meervoudige benadering waarin verschillende stemmen en belangen – ook die van minder gehoorde groepen zoals toekomstige generaties en de natuur – structureel worden meegenomen. Het doel is niet consensus, maar het zichtbaar maken en serieus nemen van de diversiteit aan perspectieven om zo beter met de complexiteit om te gaan. *Meerdere bestemmingen en meerdere wegen* om bij die bestemmingen te komen dus.

De hierboven beschreven principes vormen de kern van Boekje B: een leidraad die handvatten biedt voor het omgaan met de complexiteit en ambiguïteit van toekomstige waterveiligheidsopgaven als gevolg van klimaatverandering. Eén van de principes, *eerst springen, dan kijken*, is van heel directe toepassing op de bestuurlijke praktijken die we in dit essay onderzoeken. We kijken immers specifiek naar praktijken waar dat handelen al is ingezet zonder volledige zekerheid en zonder acute noodzaak. De andere principes van zowel Boekje A als B kunnen we in verschillende combinaties terugzien. De lessen die uit deze bestuurlijke praktijken voortkomen kunnen helpen bij het verder vormgeven en uitwerken van Boekje B en de verhouding daarvan tot het al bestaande Boekje A.

## 1.4 Leren van bijzondere bestuurlijke praktijken

In dit essay onderzoeken we in opdracht van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging<sup>8</sup> hoe decentrale overheden in de regio Rijnmond-Drechtsteden erin slagen om in actie te komen rond langetermijnvraagstukken op het gebied van waterveiligheid. We analyseren welke bestuurskundige factoren hebben bijgedragen aan succesvol agenderen en illustreren dit aan de hand van twee concrete praktijkvoorbeelden uit de regio Rijnmond-Drechtsteden. Wij onderzochten deze praktijken door met betrokken medewerkers en burgers terug te blikken op het proces van agendering en uitvoering. Aan de hand van de twee casussen laten we zien hoe elementen van Boekje B zichtbaar worden in concrete bestuurlijke praktijken van omgaan met zeespiegelstijging.

De eerste casus vormt een onderzoek naar de bestuurlijke agendering van klimaatverandering in de gemeente Rotterdam. Binnen de gemeente Rotterdam is klimaatadaptatie rond 2007 op de agenda komen te staan, met name door een groep actieve ambtenaren. Rotterdam profileert zich in deze periode als koploper met het eerste stedelijke adaptatieprogramma ter wereld. We bestuderen hier met name hoe waterveiligheid is verankerd als beleidsthema in een periode waarin dat niet vanzelfsprekend was.

In de tweede casus onderzoeken we de waterveiligheidsaanpak op het Eiland van Dordrecht. Deze aanpak wordt met name gekenmerkt door een sterke inzet op bottom-up bewustwording en de betrokkenheid van burgers, onder meer bij het jaarlijkse Festival Voor de Vloed en het educatieve lesprogramma De Redders van Dordt.<sup>9</sup> Hier staat met name het sociale aspect en de rol van de burger centraal als onderdeel van het omgaan met waterveiligheid op de lange termijn.

---

8 Het Kennisprogramma Zeespiegelstijging is een samenwerkingsverband van overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, waarin onderzocht wordt wat de gevolgen van de zeespiegelstijging voor ons land zijn. Maatregelen die Nederland kunnen voorbereiden op het stijgen van de zeespiegel worden in het zeven jaar durende programma (2019 – 2026) verkend. De kennis die daarmee wordt vergaard, moet eraan bijdragen dat op tijd keuzes worden gemaakt over de bescherming en inrichting van Nederland. Die keuzes gaan over wat te doen én wat te laten, om te zorgen dat er ook op de lange termijn genoeg mogelijkheden zijn om met de consequenties van de zeespiegelstijging om te gaan, zowel op het gebied van waterveiligheid als zoetwaterbeschikbaarheid.

9 Zo wordt de Dordtse aanpak in het WRR-rapport Mens en klimaat, dat gaat over de kracht van sociale infrastructuur bij klimaatadaptatie, aangehaald als voorbeeld van een aanpak waarin waterveiligheidsbeleid op een succesvolle manier wordt gekoppeld aan bewustzijn en verbondenheid tussen mensen. De benadering in Dordrecht wordt als voorbeeld genoemd van een klimaatadaptatieproject dat meerdere doelen kan dienen. Bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2025). Mens en Klimaat: de kracht van sociale infrastructuur bij adaptatie, p. 127. Den Haag: WRR.

Het vervolg van dit essay kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 presenteren wij een ‘learning history’ van de twee bestudeerde praktijkvoorbeelden. In hoofdstuk 3 analyseren we de succesfactoren achter deze praktijkvoorbeelden, door te laten zien hoe de sturingsprincipes van ‘boekje B’ hierin naar voren komen en welke concrete strategieën succesvol zijn ingezet om een ‘window of opportunity’ te openen. Wat maakte nu dat hier – tegen de stroom in – een bestuurlijke en maatschappelijke aanpak van waterveiligheid op de lange termijn is gerealiseerd? In het laatste hoofdstuk behandelen we de vraag hoe we deze succesvolle voorbeelden in het licht van de langere termijn moeten duiden: hoe te komen van *tijdelijke agendering* tot duurzaam *bestendigen*?

## 2. Werken aan waterveiligheid tegen de stroom in

In de regio Rijnmond-Drechtsteden vormt waterveiligheid een concreet langetermijnvraagstuk. Overstromingen als gevolg van zeespiegelstijging en hogere rivierstanden zijn geen abstracte scenario's, maar reële risico's waarvan de mogelijke gevolgen nauwkeurig zijn doorgerekend en verbeeld in grafieken en risicokaarten. Deze cijfers laten zien welke delen van het gebied op de lange termijn het meest kwetsbaar zijn. Voor Rotterdam en Dordrecht is het beeld onmiskenbaar: als er nu niets gebeurt, lopen de risico's in de toekomst aanzienlijk op. Op ambtelijk niveau bestaat dan ook het besef dat handelen noodzakelijk is en ook politiek dringt deze boodschap door. Tegelijkertijd is het kennen van risico's iets anders dan het voelen van urgentie.

Om het langetermijnperspectief niet alleen inzichtelijk, maar ook voelbaar te maken binnen de ambtelijke organisatie, de politiek en onder inwoners, is door de gemeenten Rotterdam en Dordrecht (in retrospect) gewerkt met een combinatie van de principes van A én B, waarbij de principes van Boekje B vooral een belangrijke rol spelen in het creëren van bewustzijn rondom waterveiligheid. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe Rotterdam en Dordrecht dit hebben aangepakt. Wij richten ons daarbij op de vraag welke strategieën het agenderen en in gang zetten van de aanpak mogelijk maakten. We baseren ons op documentstudie, maar ook vooral op terugkijkende gesprekken met betrokkenen, die waardevolle inzichten hebben gegeven in hoe zij ervoor hebben gezorgd om het langetermijnwaterveiligheidsvraagstuk op de agenda te krijgen, hier urgentie voor te creëren en acties op te ondernemen.

### 2.1 Waterstad #1: ambtelijk pionieren in Rotterdam

In het onderstaande beschrijven we hoe de gemeente Rotterdam is omgegaan met het waterveiligheidsvraagstuk. We hanteren daarbij het perspectief 'van buiten naar binnen': eerst schetsen we het globale verhaal dat van buitenaf zichtbaar is, om vervolgens steeds dieper in te zoomen op de casus. Daarbij belichten we eerst het onderliggende narratief dat is ontwikkeld, de ambtelijke strategie om dat narratief kracht en zichtbaarheid te geven, en tenslotte hoe is omgegaan met de weerstand die tijdens het proces naar voren kwam.

## Rotterdamse daadkracht

Wanneer de Maeslantkering in mei 1997 officieel in gebruik wordt genomen, lijkt de politieke aandacht voor waterveiligheid wat af te nemen. Met deze stormvloedkering aan de monding van de Nieuwe Waterweg, het sluitstuk van de nationale deltawerken, is de dreiging van stormvloed vanuit de Noordzee sterk verminderd. Het waterpeil in de riviermonding wordt voortaan nauwkeurig gereguleerd, en grote overstromingen lijken iets uit het verleden. Waterveiligheid is nu nationaal geregeld, zo is het idee, en het gevoel van urgentie om nog ‘iets met klimaatverandering’ te doen, ebt langzaam weg.

In de jaren erna wijzen verschillende scenariostudies er echter op dat het bestaande waterveiligheidsbeleid, onder invloed van klimaatverandering, zijn grenzen begint te bereiken. Het kabinet Balkenende-IV probeert daarom de urgentie voor waterveiligheid opnieuw aan te wakkeren. Zo ontwikkelt het kabinet in 2007 een nationale watervisie, gericht op de lange termijn.<sup>10</sup> Deze visie benadrukt dat klimaatverandering vraagt om meer aandacht voor aanpassing en vooruitdenken, met oog voor extreme situaties. Daarbij wordt gepleit voor een beter afgestemd waterbeleid, waarin het Rijk, lokale overheden en private partijen op een meer integrale wijze samenwerken. In 2008 stelt de regering de Tweede Deltacommissie in onder voorzitterschap van Cees Veerman<sup>11</sup>, met als opdracht te onderzoeken hoe Nederland zich tot ver in de toekomst – tot 2100 en daarna – kan blijven beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering en zeespiegelstijging.

De Tweede Deltacommissie stelt in haar rapport ‘Samen werken met water’ dat de dreiging niet acuut is, maar de opgave wel urgent’.<sup>12</sup> In Rotterdam zorgt dit nieuwe nationale elan voor hernieuwde, lokale bestuurlijke aandacht voor waterveiligheid. Al eerder nam met het *Rotterdam Climate Initiative* – het in 2007 opgezette samenwerkingsverband tussen de gemeente, het Havenbedrijf, DCMR Milieudienst Rijnmond en Deltalinqs, de koepelorganisatie van de Rotterdamse industrie – de aandacht voor klimaatverandering toe, maar dit programma richt zich specifiek op mitigerende maatregelen tegen klimaatverandering. Wanneer Cees Veerman als voorzitter van de Tweede Deltacommissie, op advies van ambtenaren, wordt uitgenodigd in het Rotterdamse college om zijn visie te delen dat niet alleen mitigatie,

---

10 Watervisie 2007. Nederland veroveren op de toekomst: kabinetsvisie op het waterbeleid. URL: [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/0070907/nederland\\_veroveren\\_op\\_de\\_toekomst/document3/f=/vlvtcnnzkss6.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/0070907/nederland_veroveren_op_de_toekomst/document3/f=/vlvtcnnzkss6.pdf).

11 De Eerste Deltacommissie, officieel de Deltacommissie genoemd, werd ingesteld in 1953 door de Nederlandse overheid als directe reactie op de Watersnoodramp van 1 februari 1953.

12 Commissie Veerman (2008). Samen werken met water. Eindrapport tweede Deltacommissie, p. 5.

maar ook adaptatie van belang is<sup>13</sup>, dringt de boodschap diep door. Toenmalig burgemeester Opstelten en wethouder Bolsius, in wiens portefeuille waterbeleid valt, zien kansen en noodzaak, en realiseren zich dat nu met de landelijke ontwikkelingen, zoals de instelling van de Nationale Delta-programma, het moment is om ook lokaal stappen te zetten rondom adaptatie. Een doelstelling die wordt overgenomen door Opstelten's opvolger Aboutaleb, die begin 2009 aantreedt en een duidelijke ambitie voor de stad formuleert: Rotterdam als Waterstad #1.

De gemeente lanceert het programma *Rotterdam Climate Proof*, het eerste stedelijke klimaatadaptatieprogramma dat de stad niet alleen nationaal, maar ook internationaal op de kaart beoogt te zetten als koploper in klimaatbestendigheid. Het programma is opgezet om Rotterdam beter te wapenen tegen hitte, hevige regenbuien, zeespiegelstijging en hogere rivierstanden. Met dit klimaatadaptatieprogramma neemt de gemeente het voortouw in de uitwerking van de adviezen van de Tweede Deltacommissie. Dat wordt extra onderstreept doordat de pas aangetreden burgemeester Aboutaleb, op advies van zijn ambtenaren, de rol van voorzitter van het Gebiedsoverleg Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden op zich neemt, wat voor de gemeentelijke organisatie laat zien dat waterveiligheid een belangrijk thema is.

In februari 2009 stuurt burgemeester Aboutaleb een brief aan de voorzitter van de vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat. Namens het college van Burgemeester en Wethouders benadrukt hij daarin de ambitie om Rotterdam te ontwikkelen tot een 'aantrekkelijke, klimaatbestendige en economisch sterke stad en haven'. Volgens de brief is inspelen op klimaatverandering essentieel om de bewoners te beschermen en de economische kracht van de regio op lange termijn te behouden en te versterken. Om deze ambitie waar te maken, is de gemeente een eerste verkennend onderzoek gestart naar de langetermijnhoudbaarheid van het concept van een 'afsluitbaar open' Rijnmondgebied, een aanbeveling uit het eindrapport van de Tweede Deltacommissie. Bij extreem hoge waterstanden op zee kan het gebied worden afgesloten met de Maeslant- en Hartelkering en de Haringvliet-sluizen. Daarnaast wordt het idee van afsluitbare keringen in het Spui, de Oude Maas, Dordtse Kil en Merwede onderzocht. Dit systeem beperkt ook op de lange termijn, met zeespiegelstijging, de noodzaak van extra dijkversterkingen, beschermt het gebied en biedt tegelijkertijd ruimte voor nieuwe gebiedsontwikkeling. Het onderzoek vormt het eerste wapenfeit van *Rotterdam Climate Proof*. Rotterdam gaat zo voortvarend aan de slag met de

---

<sup>13</sup> Mitigatie gaat over het verminderen van klimaatverandering. Adaptatie gaat over omgaan met de gevolgen van klimaatverandering.

aanbevelingen van de Tweede Deltacommissie en spoort het kabinet aan dezelfde actieve houding aan te nemen.

### **Een aansprekend narratief**

De ambitie van Rotterdam op het gebied van klimaatadaptatie is niet uit het niets ontstaan. Binnen de ambtelijke organisatie is vanuit de stedelijke afdeling Water van de dienst Gemeentewerken een klein, gespecialiseerd ambtelijk team actief dat zich specifiek richt op klimaatadaptatie. Het team focust zich in de strategische communicatie binnen en buiten de organisatie niet primair op de dreigingen van klimaatverandering, maar juist op de kansen: van Rotterdam een groene, aantrekkelijke en innovatieve waterkennisstad maken, waar investeerders volop mogelijkheden zien. Het gaat niet alleen om waterbeheer, maar om verbetering en vergroening van de stad. Zo creëert het team een beleidsverhaal dat verder reikt dan waterveiligheid: het gaat om de leefbaarheid, het creëren van groene en prettige woon- en werkomgevingen, en het versterken van sociale netwerken op buurtniveau. Het team zet hiermee in op een positief narratief rondom klimaatadaptatie: niet de nadruk leggen op risico's, riolering of wateroverlast, maar op mooie straten, leefbare wijken en een groenere stad.

Deze geleidelijke verschuiving naar een meer integraal perspectief komt tot uiting in de gemeentelijke beleidsplannen op het gebied van water: de zogenoemde Waterplannen. In 2001 wordt samen met de waterschappen<sup>14</sup> 'Waterplan 1' ontwikkeld. Dit eerste Waterplan is nog een sterk technisch plan dat laat zien hoe Rotterdam zich kan beschermen tegen hevige regenbuien. In 2007 wordt 'Waterplan 2' gepresenteerd, dat waterveiligheid expliciet verbindt aan ruimtelijke ordening vanuit een langetermijnperspectief. Dit komt mede door de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam (IABR) die in 2005 plaatsvindt, met als thema *The Flood* (De Zondvloed). Tijdens de biënnale wordt onderzocht hoe architectuur en stedenbouw de uitdagingen van water het hoofd kunnen bieden: hoe kan de ontwerpkraft van architecten, stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten er samen met de ingenieurs voor zorgen dat de ingrepen die het water afdwingt geen belasting vormen, maar juist een unieke kans om nieuwe landschappen, nieuwe steden en nieuwe gebouwen tot stand te brengen? Het is een onderzoekende architectuurbiënnale rond water, overstromingen en de manier waarop ontwerpers steden kunnen maken die 'leven met water' als kernwaarde hebben.

---

14 Het Hoogheemraadschap van Schieland, het Hoogheemraadschap van Delfland, het Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden, het Waterschap IJsselmonde.

In samenwerking met Waterschap Hollandse Delta en Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard dient de gemeente Rotterdam bij de biënnale een ontwerp in: Rotterdam Waterstad 2035. Met onder meer een maquette en een boek wordt zichtbaar gemaakt hoe Rotterdam wil inspringen op de dreigingen vanuit de zee, rivieren, neerslag en grondwater. Nadruk ligt op de positieve ontwikkeling van de gemeente als geheel, met kansen voor de ruimtelijke inrichting, economie en leefbaarheid van de stad Rotterdam. Met het motto *'adaptive and attractive'* wil de gemeente laten zien dat investeringen in waterveiligheid van Rotterdam niet alleen een veiligere, maar ook een mooiere stad kunnen maken.

Het project Rotterdam Waterstad 2035 wint uiteindelijk de architectuurbiënnale vastgoed-award, die op 8 juni 2005 wordt uitgereikt aan de Rotterdamse wethouder voor fysieke infrastructuur Marco Pastors. De jury roemt de inzending onder meer om het integrale onderzoek dat is verricht en de kansen voor de stad die in het plan worden benut. Na de biënnale is het voor de betrokken ambtenaren duidelijk dat de gemeente hier actief aandacht aan moet blijven besteden. In 'Waterplan 2' worden technische wateroplossingen daarom gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkeling en een langetermijnvisie tot 2030 en het narratief wordt benadrukt dat water niet als probleem, maar als kans moet worden gezien. Het gaat daarbij niet "om het vechten tegen het water, maar om het water meer ruimte te geven en zorgen dat het op een creatieve manier wordt opgevangen".<sup>15</sup> Dit gedachtegoed wordt bovendien vertaald in een specifiek klimaatadaptatieprogramma, *Rotterdam Climate Proof*, dat vanaf 2008 wordt opgezet.

Deze meer integrale en beeldende verhaallijn is niet vanzelfsprekend tot stand gekomen. Anno 2025 hebben mensen de mond vol van een integrale aanpak, maar dit is niet altijd de geijkte manier van werken. Binnen de gemeente bestaan verschillende specialisaties en afdelingen, waardoor het niet vanzelfsprekend is om een overkoepelend verhaal te formuleren. Op ambtelijk niveau is door het ambtelijke team echter bewust de ruimte genomen om over beleidsgrenzen heen te kijken en na te denken over hoe beleidsambities zo goed mogelijk begrijpelijk en aansprekend kunnen worden gemaakt. Deels is dat ook bittere noodzaak: een kleine groep ambtenaren bereikt niet veel, dus zoekt het de samenwerking op met anderen. De van oorsprong technische blik om naar waterveiligheid en stedelijk waterbeheer te kijken is daarbij verbreed door deze te koppelen aan ruimtelijke ordening. Het ambtelijke team is zich ervan bewust dat technische presentaties met grafieken en cijfers over zeespiegelstijging niet zozeer leiden tot bredere urgentie voor het

---

<sup>15</sup> Gemeente Rotterdam. Waterplan 2. URL: [Waterplan 2 | rotterdam.nl](http://waterplan2.rotterdam.nl). Dit waterplan is herijkt in 2013. Geraadpleegd op 18 november 2025.

vraagstuk binnen de gemeente, en dat het vertellen van een positief narratief cruciaal is om die urgentie voelbaar te maken. Daarbij past ook dat beleidsplannen moeten worden gepresenteerd als kansen en mogelijkheden, niet louter als risico's.

### **Ambtelijk pionieren: de opbouw van een netwerk van bestuurders, bedrijfsleven en burgers**

Met de lancering van *Rotterdam Climate Proof* in 2008 profileert Rotterdam zich als koploper: het is het eerste stedelijke adaptatieprogramma ter wereld. Er bestaat nog geen duidelijke strategie; het draait vooral om kennis opbouwen, communiceren en direct, op een innovatieve manier, projecten uitvoeren die zorgen voor zichtbaarheid en geloofwaardigheid van de ambities. Dat vereist bestuurlijke moed: zo sprak de burgemeester de ambitie van Waterstad #1 uit, terwijl er nog geen uitgewerkt plan lag om die ambitie ook daadwerkelijk te behalen. Wel wordt er vanaf 2008 een programmteam voor *Rotterdam Climate Proof* opgericht als onderdeel van het gemeentelijke programma Duurzaam.

Dit programmteam krijgt vanuit bestuur, politiek en management de ruimte om te pionieren en nieuwe initiatieven op te zetten, maar moet deze ruimte ook constant bevechten. Zo dreigt het adaptatieprogramma *Rotterdam Climate Proof* zowel organisatorisch als financieel te worden ondergebracht binnen het mitigatieprogramma *Rotterdam Climate Initiative*. Het programmteam acht dit onwenselijk, omdat dan het risico ontstaat dat middelen voornamelijk worden ingezet voor mitigatie in plaats van adaptatie. Uiteindelijk lukt het het programmteam, door korte lijntjes met bestuurders en een daadkrachtige lobby, om van *Rotterdam Climate Proof* een aparte poot binnen het *Rotterdam Climate Initiative* te maken. Hierdoor wordt een apart budget gealloceerd voor adaptatie, naast mitigatie, wat het team de ruimte geeft om te pionieren en te experimenteren.

Het programmteam kiest nadrukkelijk voor een strategie om zowel bestuurlijk als ambtelijk een boegbeeld van het programma te hebben, om op verschillende niveaus binnen de gemeentelijke organisatie het adaptatieprogramma op de kaart te zetten. Het bestuurlijke boegbeeld is, naast de burgemeester, de wethouder, die door het programmteam in stelling wordt gebracht om het positieve narratief van het adaptatieprogramma uit te dragen en de kansen van adaptatie te benadrukken, zowel richting burgers als bedrijfsleven. Het ambtelijke boegbeeld is de directeur van het team, die op organisatorisch niveau veel schakelt met andere afdelingen, organisaties en bestuurders. Tot slot fungeert een van de teamleden als inhoudelijk boegbeeld, met veel kennis van zaken, wat gezag oplevert binnen de klimaat- en waterveiligheidswereld. Deze boegbeelden dragen formeel de

verantwoordelijkheid voor het adaptatieprogramma, maar hun echte kracht ligt in het zichtbaar maken van het programma en het profileren van Rotterdam op zowel nationaal als internationaal niveau door een combinatie van actieve communicatie en zichtbare innovatieve projecten.

Zo bouwt de gemeente op het Benthemplein het eerste grootschalige Waterplein; een samenwerking met studenten, bewoners en ondernemers die uitdenken hoe een aantrekkelijk stadsplein kan worden gecombineerd met opslag van regenwater, ontworpen door een Rotterdams ontwerp bureau.<sup>16</sup> Klimaatadaptatie wordt zo wederom op een toonaangevende manier gecombineerd met stadsontwikkeling en ruimtelijke ordening. Met de boegbeelden voorop worden daarnaast internationale gebeurtenissen en evenementen aangegrepen om Rotterdam te profileren als echte waterstad. Zo organiseert Rotterdam samen met het nationale programma Kennis voor Klimaat in 2010 en 2014 twee conferenties over de weerbaarheid van delta's in het licht van klimaatverandering. Bovendien heeft het programmateam vanuit *Rotterdam Climate Proof* het initiatief genomen voor het *Connecting Deltacities Network*, een platform waar wereldwijde kuststeden kennis en ervaringen kunnen uitwisselen over zeespiegelstijging en watermanagement. Later wordt dit netwerk ondergebracht bij de *C40 Cities Climate Leadership Group*, een wereldwijd netwerk van grote steden die zich inzetten tegen klimaatverandering, waarbij Rotterdam sinds 2006 is aangesloten. Zo kan het programmateam gebruik maken van de organisatiekracht en uitstraling van de C40.

Ook profileert Rotterdam zich op de World Expo in Shanghai in 2010 met een eigen paviljoen, waarin het laat zien hoe Rotterdam als waterstad op een innovatieve manier omgaat met de verschillende uitdagingen op het gebied van water en klimaat. Voor een ander Rotterdams initiatief, een zogenoemd drijvend paviljoen, blijkt op de World Expo geen ruimte te zijn. Daarom wordt besloten om dit paviljoen in Rotterdam zelf op te bouwen. Ook dat leidt tot een primeur voor de stad: het allereerste Drijvend Paviljoen dat dienst doet als expositieruimte voor klimaat-, delta- en watertechnologie en is gebouwd in het kader van *Rotterdam Climate Proof*, trekt internationaal veel aandacht. In het adaptatieprogramma was de ambitie opgenomen van een 'innovatief icoonproject' om Rotterdam te profileren. Het Drijvend Paviljoen blijkt hiervoor de perfecte invulling te zijn.

Het ambtelijk pionieren zorgt ervoor dat Rotterdam zich internationaal inderdaad profileert als Waterstad #1. Zo wordt in een artikel in *The New*

---

<sup>16</sup> De Urbanisten. Watersquare Benthemplein Rotterdam. <https://www.urbanisten.nl/work/benthemplein>. Geraadpleegd op 30 januari 2026.

*York Times* de Rotterdamse klimaatadaptatie- en waterveiligheidsaanpak uitgebreid beschreven, met een belangrijke rol voor een van de ambtelijke boegbeelden. Nederland is volgens de Amerikaanse krant internationaal dé expert op het gebied van innovatieve manieren om met klimaatverandering om te gaan. Rotterdam loopt hierin voorop: delegaties van over de hele wereld komen inspiratie opdoen in de Maasstad en haar haven. Zoals het artikel stelt: *“Like cheese in France or cars in Germany, climate change is a business in the Netherlands”*.<sup>17</sup> De media-aandacht is het resultaat van een welbewuste ambtelijke strategie om de stad te positioneren als internationale voorloper op het gebied van klimaatadaptatie en watermanagement. Doel hiervan is onder meer om zichtbaarheid te creëren voor het bedrijfsleven in de regio dat zich bezighoudt met water en maritieme oplossingen en zich op deze manier internationaal kan profileren. De internationale aandacht en profilering van de stad helpt bovendien om de gevoelde urgentie van bestuurders bij de adaptatieopgave te behouden.

Het programmateam boekt op deze manier resultaat, dankzij ambtelijk vakmanschap om aan te voelen hoe momenten zoals de World Expo in Shanghai kunnen worden benut, of zelf gecreëerd moeten worden door bijvoorbeeld gebruik te maken van media-aandacht. De focus ligt op het naar buiten brengen van het grotere verhaal van Rotterdam als Waterstad. Tegelijkertijd worden daar zichtbare resultaten aan verbonden zoals het Waterplein. Zo worden de resultaten ook voor Rotterdammers zelf zichtbaar, waarbij burgers worden betrokken om actief mee te denken over nieuwe innovatieve oplossingen. Met een flinke dosis ambtelijke bluf, omdat het gaat om dingen doen, ook zonder zekerheid dat het zal slagen, wordt vanuit het programmateam een stevig netwerk opgebouwd met bestuurders, bedrijfsleven, kennisinstellingen en burgers.

### **De kracht en kwetsbaarheid van een buitenboordmotor**

Hoewel het programmateam de successen van het adaptatieprogramma tastbaar probeert te maken, stuit het binnen de gemeentelijke organisatie ook op weerstand. Intern bestaat het gevoel dat het team te veel functioneert als een ‘buitenboordmotor’, los van de rest van de organisatie. Het team moet vaak uitleggen wat het precies doet en soms ook de eigen positie verdedigen, omdat de pionierende manier van werken anders is dan wat gebruikelijk is binnen de gemeentelijke organisatie. Daarbij speelt mee dat de bestuurlijke aandacht voor klimaat vooral uitgaat naar mitigatie en minder naar adaptatie. Voor mitigerende maatregelen die bijdragen aan CO<sub>2</sub>-reductie en het

---

<sup>17</sup> Kimmelman, M. (2017). The Dutch Have Solutions to Rising Seas. The World Is Watching. The New York Times.

voorkomen van klimaatverandering is bestuurlijk meer urgentie en het is bovendien een breder vraagstuk, waar de industrie een grote rol in speelt.

Zoals hierboven beschreven, lukt het het programmateam desondanks om resultaten te boeken met het adaptatieprogramma. Ook colleges die de noodzaak van klimaatmaatregelen minder inzien worden overtuigd van het belang van adaptatiemaatregelen door de nadruk te leggen op de economische relevantie. In 2013 presenteert het programmateam een uitgewerkte Rotterdamse adaptatiestrategie, dat beschrijft hoe de stad zich kan aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. Het toont ideeën voor een stad die ook op de lange termijn klimaatbestendig, aantrekkelijk en economisch vitaal is.<sup>18</sup> Maar wanneer de gemeente in 2014 een grote bezuinigingsronde doorvoert, wordt het programmateam opgeheven. Verschillende plannen en projecten worden weliswaar elders in de gemeentelijke organisatie belegd, maar de dynamiek en energie van de pioniersfase nemen af.

Het programmateam heeft het thema klimaatadaptatie in de periode 2008-2014 stevig op de kaart gezet, zowel binnen de gemeente als internationaal. Met de cijfermatige kennis over mogelijke risicovolle gevolgen voor de stad als uitgangspunt, weet het team aandacht te genereren door een aansprekend narratief te ontwikkelen voor bestuurders, bedrijven en andere gemeentelijke afdelingen, en door Rotterdam internationaal te profileren als Waterstad #1. In 2018 wordt het klimaatadaptatieprogramma Rotterdams WeerWoord gelanceerd, waarin gemeente, waterschappen, bewoners, bedrijven en andere partijen samenwerken om de stad weerbaar en veerkrachtig te maken tegen hitte, extreme regen, droogte, overstromingen, grondwaterproblemen en bodemdaling.<sup>19</sup> Ook in dit programma wordt gewerkt met een aansprekend narratief, dat gericht is op kansen. Werken aan klimaatadaptatie en waterveiligheid zijn inmiddels onderdeel geworden van de reguliere beleidsopgave van de gemeente. Wel blijft de vraag actueel hoe de urgentie voor het langetermijnvraagstuk geborgd kan blijven. Langetermijnwaterveiligheid op de gemeentelijke agenda krijgen is een ingewikkelde opgave – om die urgentie ook op de langere termijn te behouden, is zo mogelijk nog moeilijker.

---

18 Gemeente Rotterdam (2013). Rotterdamse adaptatiestrategie. Rotterdam Climate Initiative: Climate Proof.

19 Rotterdams WeerWoord (2026). Wat doen we. URL: <https://rotterdamsweerwoord.nl/>. Geraadpleegd op 30 januari 2026.

## 2.2 Een zelfredzaam eiland: community building in Dordrecht

In het onderstaande beschrijven we hoe de gemeente Dordrecht het waterveiligheidsvraagstuk heeft aangepakt. We volgen ook hier het perspectief ‘van buiten naar binnen’: eerst schetsen we de nieuwe waterveiligheidsaanpak zoals die van buitenaf zichtbaar is, om vervolgens dieper in te zoomen op de casus. Daarbij ligt de nadruk op de rol van zelfredzaamheid en op de manier waarop verschillende partijen samenwerken om de meerlaagsveiligheid in Dordrecht te versterken.

### Een nieuwe waterveiligheidsaanpak

In 2005 treft orkaan Katrina de Amerikaanse stad New Orleans, waarbij duizenden mensen omkomen en de stad massale schade oploopt. In Nederland roept deze ramp snel de vraag op: zou zo’n orkaan ook Nederland kunnen raken, en zijn we hier wel goed op voorbereid? Ook op het eiland van Dordrecht, dat vanwege zijn ligging ook wel het ‘putje van Nederland’ wordt genoemd, klinkt deze bezorgdheid. Dordrecht is omringd door waterwegen, wat de stad kwetsbaar maakt voor zowel hoogwater vanuit de rivieren als overstromingen vanuit zee. Omdat Dordrecht een eiland is dat bij een dijkdoorbraak diep kan overstromen, zouden mensen, net als in New Orleans, gevangen kunnen worden door het water.

Juist deze kwetsbare positie maakt dat Dordrecht als ‘proeftuin’ wordt aangewezen binnen het Deltaprogramma, voor de nieuwe waterveiligheidsbenadering van ‘meerlaagsveiligheid’. Het concept meerlaagsveiligheid wordt voor het eerst geïntroduceerd in het Nationaal Waterplan dat het kabinet in 2009 publiceert.<sup>20</sup> Waar eerdere nota’s van het Rijk vooral gericht zijn op beheer en onderhoud, legt dit plan expliciet de nadruk op de dreigende gevolgen van klimaatverandering, zoals zeespiegelstijging, extreme neerslag en toenemende rivierafvoeren. Daarmee is waterveiligheid niet langer enkel een technische opgave, maar ook een ruimtelijke en maatschappelijke uitdaging: er is volop aandacht voor koppelkansen en innovatieve ideeën op het gebied van ruimtelijke inrichting. Het Nationaal Waterplan maakt de omslag naar een meer integrale en preventieve benadering, waarin veiligheid, ruimtelijke ordening en duurzaamheid met elkaar worden verbonden. Het is het eerste formele plan op grond van de nieuwe Waterwet en heeft de status van structuurvisie. Daarmee biedt het een landelijke koers, waarop decentrale overheden kunnen voortbouwen. De meerlaagsveiligheidsbenadering vormt hierin een belangrijke bouwsteen. Uitgangspunt is dat het niet altijd

---

20 Nationaal Waterplan (2009). [https://www.noordzeeloket.nl/publish/pages/122678/ontwerp\\_nationaal\\_waterplan\\_970.pdf](https://www.noordzeeloket.nl/publish/pages/122678/ontwerp_nationaal_waterplan_970.pdf)

mogelijk is om een overstroming en wateroverlast te voorkomen. Maar door 'op meerdere lagen' te zorgen voor goede voorbereiding, kan wel worden voorkomen dat extreme neerslag tot grote schade of maatschappelijke ontwrichting leidt.

In de jaren die volgen geeft de gemeente Dordrecht actief invulling aan het principe van meerlaagsveiligheid. Omdat dijken en keringen nooit volledige bescherming bieden (laag 1, gericht op preventie van een crisis), worden beleidsmakers gedwongen verder te kijken dan de traditionele maatregelen. De gemeente werkt daarom samen met de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, het Waterschap Hollandse Delta en de provincie Zuid-Holland aan duurzame ruimtelijke ontwikkeling, die de fysieke en maatschappelijke gevolgen van een crisis moet beperken (laag 2). Daarnaast wordt ook ingezet op rampenbeheersing (laag 3). Dordrecht wordt zo het eerste gebied in Nederland waar een Waterveiligheidsplan wordt opgesteld, waarin onder andere een evacuatiestrategie bij (dreigende) overstromingen wordt uitgewerkt en de impact op zorginstellingen en vitale infrastructuur wordt geadresseerd. Tevens worden schuilplekken voor kwetsbare inwoners aangewezen. De verwoestende impact van de orkaan in de Verenigde Staten vormt zo een aanleiding om actie te ondernemen op het gebied van waterveiligheid in Dordrecht.

### **Zelfredzaamheid: het belang van 'waterbewustzijn' en community building**

Vanwege de ligging van het eiland zijn de evacuatiemogelijkheden beperkt. Daarom richt de gemeente Dordrecht zich op de zelfredzaamheid van burgers. Dit is geen eenvoudige taak: bij dreiging is de eerste neiging van bewoners vaak om het eiland te verlaten – vaak met de auto waarin je bij een dijkdoorbraak extra kwetsbaar bent. Bewoners vragen om in plaats daarvan naar de eigen zolder toe te gaan en daar te blijven, is dan een lastige boodschap. Maar de impactanalyse van de veiligheidsregio wijst uit dat tienduizenden inwoners bij een (grote) overstroming juist op het eiland zullen moeten blijven. Dus moet zij een manier bedenken om deze boodschap uit te dragen. De ambtenaren van de gemeente zetten in op het collectieve geheugen van een gemeenschap, doorgegeven via rituelen en symbolen. Zij zijn onder meer geïnspireerd door verhalen over het cultureel geheugen in Istanbul: bewustzijn van risico's op natuurrampen zijn daar onderdeel van de cultuur én op school onderdeel van reguliere overdracht. Moeders komen daar in klaslokalen uitleggen hoe te handelen wanneer de aarde begint te beven. Niet om kinderen bang te maken, maar gewoon als onderdeel van de vele lessen die kinderen moeten leren.

Dordrecht zet dus in op bewustwording, waarmee gehoor wordt gegeven aan het advies van de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater om de drie lagen van de meerlaagsveiligheidsbenadering uit te breiden met een basislaag ‘waterbewustzijn’.<sup>21</sup> Deze laag vormt het vertrekpunt voor hoe Nederland voorbereid moet zijn en moet reageren op wateroverlast. Juist omdat niet alle overlast langer voorkomen kan worden (het uitgangspunt van de meerlaagsveiligheidsbenadering), is het van belang dat burgers zich bewust zijn van wat er kan gebeuren en wat zelf gedaan kan worden om de risico’s te verkleinen. De uitdaging is daarbij om alle bewoners te bereiken en manieren te vinden om verschillende doelgroepen aan te spreken.

Tien jaar geleden is voor het eerst een tentoonstelling over waterveiligheid georganiseerd, met als doel bewoners en hulpdiensten te laten zien hoe te handelen bij een overstroming. De bedoeling was om de beleving van waterveiligheid flink op te schudden. Er was onder andere een zolder nagebootst met zandzakken en een transistorradio. Op die radio was onder meer een bericht van Radio Rijnmond te horen waarin een noodoproep werd gedaan. Hierin werd gewaarschuwd voor een mogelijke dijkdoorbraak en werden inwoners gevraagd om naar de zolder te gaan. ‘Heb je geen zolder? Wacht dan totdat jouw buurt wordt opgeroepen om naar de aangewezen schuillocatie te gaan. Help hierbij zo mogelijk een buur die hulp nodig heeft!’ Het bericht is door de veiligheidsregio opgesteld en bleek voor veel bezoekers confronterend. De tentoonstelling had een grote impact: ruim 900 mensen lieten in het gastenboek overwegend positieve reacties achter, waaruit ook duidelijk werd dat de waarschuwende boodschap goed was overgekomen: ‘fijn dat ik dit nu weet’.

Mede op basis van deze tentoonstelling en de bijdragen van het paviljoen Dordrecht aan de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam in 2018 en 2020, wordt in Dordrecht in 2022 voor het eerst het ‘Tij Festival’ georganiseerd. Het jaar erop zet een andere organisator dit voort onder de naam ‘Festival Voor de Vloed’. Bij het festival speelt de beeldcultuur en de beleving een belangrijke rol. De dreiging van het water wordt op een ludieke manier voelbaar gemaakt via kunst om bewoners bewust te maken van risico’s die het water met zich meebrengt. Zo is er een ‘silent nood show’, waarbij via een silent disco een noodsituatie in een groep wordt gecreëerd. Doel is om de afhankelijkheid van elkaar zichtbaar te maken. Ook is er een zolderroute, waarin bezoekers ervaren hoe het voelt om te schuilen zonder licht en stroom. De route is zo opgezet dat bezoekers langere tijd met elkaar over waterveiligheid kunnen praten, bijvoorbeeld over het belang van

---

<sup>21</sup> Beleidstafel wateroverlast en hoogwater (2022). Voorkomen kan niet, voorbereiden wel. Allemaal aan de slag.

noodpakketten. Het festival is elk jaar verder uitgebreid, met in de afgelopen editie ook een educatieprogramma en een kunstroute. Kunstenaars transformeerden de binnenstad door het ophangen van een lichtinstallatie waarin voorbijgangers zich onder water waanden, en lieten met plakpalen zien hoe hoog het waterpeil zou kunnen stijgen. Historische standbeelden kregen zwemvesten en duikbrillen om, bedoeld om mensen aan het denken te zetten. Voor de gemeente Dordrecht zorgt het jaarlijks terugkerende festival steeds weer voor momentum om de waterveiligheid op de agenda te zetten.

In de waterveiligheidsaanpak richt Dordrecht zich ook op kinderen. Het idee daarachter is dat kinderen bewust worden van de waterrisico's en dit thuis bespreekbaar maken. De gemeente vindt het belangrijk om kinderen bewust te maken van het overstromingsgevaar en hen handelingsperspectieven mee te geven voor noodsituaties, zoals gebeurt in het lesprogramma Redders van Dordt (zie box 'Redders van Dordt' op pagina 7). Bij de eerste uitvoering van het lesprogramma bleek er enige weerstand vanuit ouders. Zij wilden voorkomen dat hun kinderen bang zouden worden – eenzelfde reden waarom sommige oudere generaties niet spraken over hun angstige ervaringen rond de watersnoodramp van 1953. Scholen daarentegen reageerden direct enthousiast en waren bereid deel te nemen. Inmiddels, vijf jaar later, zijn de ervaringen met het programma overwegend positief. Kinderen zijn niet bang maar beleven juist een ervaring waar zij met trots op terugkijken, zij voelen zich helden: redders in toekomstige noodsituaties. Via hun kinderen haken ook ouders aan en ontstaat er steeds meer bewustwording.

Ook bij de Redders van Dordt ligt de focus op community building. Kinderen leren om oog te hebben voor de mensen in hun eigen buurt: is er een buurman of buurvrouw die extra hulp nodig kan hebben tijdens noodsituaties? Daarnaast krijgen zij de opdracht om bij buurtbewoners langs te gaan en te vragen of zij weten hoe te handelen bij een ramp. Op deze manier wil de gemeente jong en oud met elkaar verbinden en de sociale cohesie in Dordrecht versterken. In noodsituaties draait het om het vertrouwen in de kracht van de gemeenschap, in plaats van uitsluitend te leunen op overheidsmaatregelen. De gemeente maakt zo gebruik van de verbinding tussen waterveiligheid, sociale cohesie en gemeenschapskracht. Een bijkomstig voordeel is dat de gemeente met een beperkt budget toch kan investeren in haalbare programma's die duidelijk zichtbaar zijn op wijkniveau.

Voor het creëren van schuillocaties wordt door de gemeente met name gekeken naar de wijk De Staart. Niet alleen omdat deze buitendijkse wijk hoger gelegen is en daardoor minder kans loopt om te overstromen, maar ook omdat bewoners in deze wijk over het algemeen wantrouwend zijn richting de overheid en ontevreden zijn over de manier waarop de gemeente

met hen omgaat. De wijk kent weinig voorzieningen, grenst aan chemiefabriek Chemours die regelmatig milieuproblemen veroorzaakt, en inwoners voelen zich vaak achtergesteld. De gemeente wil de sociale cohesie in deze wijk daarom versterken en ziet kansen om deze ambitie te koppelen aan het waterveiligheidsbeleid. De gemeentelijke aandacht voor deze wijk kan bijdragen aan het herstel van het gevoel van betekenis en betrokkenheid onder de bewoners, en het besef dat deze wijk van belang is voor de veiligheid van de hele stad.

De plannen voor De Staart worden voor het eerst uitgewerkt in Atelier Dordrecht op de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam (IABR) 2020. Middels ontwerpend onderzoek verkent het atelier de mogelijkheden van de inrichting van het gebied De Staart als grootschalige shelter in geval van een ernstige overstroming en hoe dit gepaard kan gaan met de duurzame ontwikkeling van de buurt. En ook de tentoonstelling 'Klaar voor de Staart', in 2021, laat de mogelijkheden van de wijk zien als schuillocatie én aantrekkelijk woongebied. De inwoners van de wijk, die zich normaliter eerder ontevreden uiten over hun behandeling door de gemeente, worden uitgenodigd als VIPs bij de opening van de tentoonstelling. De vraag wordt andersom gesteld: hoe kunnen we samen deze wijk verbeteren? Inmiddels is de wijk aangewezen als mogelijke vluchtplaats bij overstromingen, waarbij tegelijkertijd wordt ingezet op duurzame gebiedsontwikkeling, met meer groen in de wijk, ruimte voor sociale activiteiten en innovatieve woonmogelijkheden. Het zorgt ervoor dat het narratief rondom de buurt langzaam kantelt: van geïsoleerd gebied met veel industrie naar een aantrekkelijk en veilig stadsdeel met veel potentie.

### **De kracht en kwetsbaarheid van samenwerken zonder systeemverantwoordelijke**

In de waterveiligheidsaanpak werkt de gemeente samen met verschillende partijen, zonder dat er een systeemverantwoordelijke voor meerlaagsveiligheid is. Per laag dragen verschillende actoren verantwoordelijkheid: het Waterschap is verantwoordelijk voor laag 1 (dijkbescherming en andere vormen van preventie), de gemeente en de provincie Zuid-Holland voor laag 2 (ruimtelijke ordening die de gevolgen van een ramp moeten beperken) en de Veiligheidsregio voor laag 3 (rampenbeheersing). Tolly Wolly Studio, een industrieel ontwerpbureau in Dordrecht, speelt een belangrijke rol in de bewustzijnslaag, als creatieve kracht achter het Festival Voor de Vloed en de Redders van Dordt. Ook wordt er bij de waterveiligheidsaanpak samengewerkt met veel maatschappelijke actoren. Zo zijn bij het festival en de Redders van Dordt organisaties als het Rode Kruis, de ondernemersbond, de fietsersbond, de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM) en onderwijsinstellingen betrokken.

Bij de veiligheidscommunicatie maakt de gemeente gebruik van narratieven die de nadruk leggen op de zelfredzaamheid van de stad en haar inwoners. Zowel het Festival voor de Vloed als de Redders van Dordt richten zich op de acties bij een mogelijke ramp, maar de context is positief van toon. Het doel is niet om angst te creëren, maar juist om de zelfredzaamheid van de bewoners centraal te stellen. Het is opmerkelijk dat men op het eiland open durft te praten over het handelen bij een ramp. De gemeente communiceert openlijk over het belang van opvangmogelijkheden bij overstromingen. Dergelijke openheid is in risicocommunicatie, zoals die door een waterschap of een veiligheidsregio wordt gehanteerd, minder vanzelfsprekend. De drie overheden werken daarom samen aan een communicatiestrategie die het bewustzijn van waterveiligheidsrisico's vergroot, zonder dat dit leidt tot bangmakerij. Tegelijkertijd kan het voor inwoners confronterend zijn om te horen dat dijken zouden kunnen doorbreken. Maar in de ervaring van de gemeente Dordrecht is het effect hiervan dat inwoners, in de woorden van Deltacommissaris Co Verdaas, precies weten "wat ze moeten doen als het onverhoopt een keer misgaat".<sup>22</sup> Dit past bij het streven om van Dordrecht een zelfredzaam eiland te maken. De gemeente speelt daarnaast in op de bredere landelijke aandacht voor weerbaarheid, waarbij bezoeken van de Deltacommissaris extra zichtbaarheid en aandacht voor waterveiligheid binnen Dordrecht genereren.

In de aanpak van meerlaagsveiligheid is dus sprake van een intensieve samenwerking tussen de gemeente, de provincie Zuid-Holland, het Waterschap en de Veiligheidsregio, terwijl er tegelijkertijd geen één partij formeel verantwoordelijk is voor het geheel. De gemeente Dordrecht treedt vaak op als trekker van het proces. Sommige betrokkenen vragen zich daarnaast af of het niet goed zou zijn ook een systeemverantwoordelijke aan te stellen voor de aanpak van meerlaagsveiligheid. Het succes van de aanpak hangt momenteel namelijk sterk af van de bereidheid van alle partijen om samen te werken. In de praktijk kan die samenwerking binnen overheidsorganisaties op domeindiscussies stuiten, zoals: 'jullie gaan hier niet over'. Hoewel er vaak een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel tussen de verschillende partijen is, zorgen de verschillende interne schotten binnen organisaties ervoor dat samenwerking complex kan zijn.

---

22 NRC (2025). Reportage. 'Je bent in Dordrecht niet onveiligere dan waar ook in Nederland, maar hier weten ze wel wat ze moeten doen als het misgaat.  
URL: <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/03/25/je-bent-in-dordrecht-niet-onveiligere-dan-waar-ook-in-nederland-maar-hier-weten-ze-wel-wat-ze-moeten-doen-als-het-misgaat-a4887542#:~:text=De%20%E2%80%9Eparadox%E2%80%9D%20van%20het%20Nederlandse,een%20gevoel%20van%20onveiligheid%20ontstaat.>  
Geraadpleegd op 1 december 2025.

De waterveiligheidsaanpak van 'meerlaagsveiligheid' door de gemeente Dordrecht is nog volop in ontwikkeling, maar geniet tegelijkertijd brede belangstelling. Er wordt met interesse gekeken naar hoe Dordrecht de aanpak van meerlaagsveiligheid in de praktijk brengt. Dit heeft onder andere geleid tot een nominatie op het Nationaal Deltacongres voor inspirerende projecten die laten zien hoe het principe van 'leven met water' concreet wordt toegepast. Tegelijkertijd zijn er voor Dordrecht nog genoeg uitdagingen, zoals het daadwerkelijk realiseren van shelters en het continue vernieuwen van bewustzijnsprojecten zoals het Festival voor de Vloed. Momenteel wordt er samen met bewoners gewerkt aan een theaterstuk en een operette, met als doel de sociale cohesie te versterken. Beide culturele producties worden opgevoerd in de eigen wijk én tijdens het Festival voor de Vloed. Als dit concept succesvol blijkt, is het de bedoeling dat alle wijken een eigen idee ontwikkelen dat zij zowel in hun buurt als op het festival kunnen presenteren. In de toekomst zal bovendien moeten blijken of het nodig is een systeemverantwoordelijke aan te stellen om de aanpak van meerlaagsveiligheid, en de benodigde samenwerking daarin, structureel te borgen.

# 3. Het openen van *windows of opportunity*

In Rotterdam en Dordrecht is het gelukt om langetermijnvraagstukken rondom waterveiligheid op de bestuurlijke agenda te krijgen en tot besluitvorming en concrete actie te komen. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is hoe dit gelukt is. In de casusbeschrijvingen zijn duidelijke voorbeelden te herkennen van de principes uit Boekje B. In dit hoofdstuk leggen we eerst een verbinding tussen de praktijkverhalen en het denkkader van Boekje B, om te laten zien hoe dit denken zich vertaalt naar concreet handelen. Per principe werken we één voorbeeld uit per stad, met de kanttekening dat er in de praktijk uiteraard meerdere voorbeelden te vinden zijn. Vervolgens analyseren we welke strategieën hebben bijgedragen om momenten van politieke en bestuurlijke ontvankelijkheid te creëren en te benutten. Daarbij laten we zien hoe betrokken actoren op een strategische manier zijn omgegaan met 3 t's: tijd, taal en tafel.

## 3.1 De praktijk van boekje B

### I. Eerst springen en dan kijken

Dit principe gaat ervan uit dat in complexe opgaven kennis vooral ontstaat door actie: handelen is niet het vervolg op analyse, maar de voorwaarde om te leren wat het vraagstuk werkelijk vraagt. Je creëert voortgang door te bewegen, niet door te wachten op zekerheid.

In Rotterdam krijgt dit principe concreet vorm door het klimaatadaptatieprogramma *Rotterdam Climate Proof* al in een vroeg stadium en op zichtbare wijze te lanceren, nog voordat er sprake is van een uitgewerkte strategie. Bestuurders springen, gedreven door de ambitie Waterstad #1, in het diepe, terwijl tastbare resultaten nog ontbreken. Een klein team krijgt het mandaat om al doende te leren: door kennis op te bouwen, projecten te starten en netwerken te smeden, wordt gaandeweg verkend wat klimaatadaptatie voor de stad kan betekenen.

Ook Dordrecht hanteert deze benadering door als proeftuin te fungeren voor het concept meerlaagsveiligheid, op een moment dat nog onduidelijk is hoe deze aanpak uit het Nationale Waterplan in de praktijk moet worden gebracht. Zonder concrete richtlijnen gaat de stad aan de slag en ontwikkelt zij de benadering stap voor stap. Daarmee laat Dordrecht zien dat pionieren niet alleen uitvoering is, maar ook een vorm van kennisontwikkeling.

## **II. Zit je vast, maak het complexer**

Dit principe vraagt niet om versimpeling of reductie, maar om het vergroten van de betekenisruimte: het toevoegen van nieuwe perspectieven, belangen en schaalniveaus om beweging te creëren. Complexiteit wordt daarbij niet gezien als een probleem, maar juist als een bron van vernieuwing en energie.

In Dordrecht wordt meerlaagsveiligheid gekoppeld aan ruimtelijke kwaliteit, gemeenschapsvorming en het versterken van de sociale infrastructuur. In de wijk De Staart wordt de ontwikkeling van schuillocaties expliciet verbonden met het verbeteren van de leefbaarheid in een wijk waar al langere tijd sprake is van beperkt vertrouwen in de overheid. Daarmee wordt het vraagstuk niet alleen technisch verbreed, maar vooral maatschappelijk verdiept. Waterveiligheid fungeert zo als hefboom voor bredere stedelijke en sociale ontwikkeling.

Ook Rotterdam kiest voor een vergelijkbare benadering. In Rotterdam worden waterveiligheid en de adaptatieopgave verbonden met bredere stedelijke ambities, zoals vergroening, leefbaarheid, innovatie en internationale profilering. De Internationale Architectuur Biënnale vormt hiervan een mooi voorbeeld. In de Rotterdamse inzending wordt verkend hoe architectuur en stedenbouw kunnen bijdragen aan het omgaan met wateropgaven. Door de ontwerpkraft van architecten, stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten toe te voegen aan het technische domein ontstaat een rijker en meervoudig verhaal, dat ook andere afdelingen, bedrijven en bestuurders weet te enthousiasmeren.

## **III. Werken op basis van voorstellingsvermogen**

Omdat de toekomst van complexe systemen niet voorspelbaar is, is verbeeldingskracht essentieel om handelingsruimte te creëren. Het gaat niet om één te verwachten toekomst, maar om het ontwikkelen van meerdere mogelijke toekomsten. Voorstellingsvermogen maakt het vraagstuk betekenisvol en mobiliserend.

In Rotterdam Waterstad 2035, de inzending bij de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam, zet de stad ontwerpend onderzoek in om toekomstbeelden te schetsen. Niet gebaseerd op risicoanalyses of berekeningen, maar op creatieve verbeelding. De maquette, het boek en de biënnalerepresentatie laten bestuurders en burgers zien hoe het óók kan, en vormen uiteindelijk de basis voor Waterplan 2.

Ook Dordrecht maakt gebruik van verbeeldingskracht. Via het Festival voor de Vloed en het educatieprogramma Redders van Dordt ervaren inwoners door kunst, beleving en symboliek wat een overstroming kan betekenen.

Door de dreiging voelbaar te maken op een manier die niet beangstigt, groeit het collectieve voorstellingsvermogen en daarmee het bewustzijn en handelingsperspectief.

#### **IV. Meerdere bestemmingen, meerdere wegen**

Dit principe erkent dat er in complexe opgaven geen enkelvoudige eindbestemming bestaat: verschillende toekomstscenario's zijn mogelijk en vragen om een repertoire aan paden. Beleidsontwikkeling richt zich daarom op adaptiviteit en het openhouden van opties – niet op convergentie naar één oplossing.

In Dordrecht is de systematiek van meerlaagsveiligheid bij uitstek meervoudig: preventie, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing vertegenwoordigen elk een ander toekomstpad en krijgen gelijktijdig aandacht. De samenwerking tussen gemeente, waterschap en veiligheidsregio laat zien dat een meervoudige toekomst ook een meervoudige vorm van governance vereist.

Ook in Rotterdam worden bewust meerdere paden opgehouden, zowel bij technische als bij ruimtelijke keuzes. Met de Rotterdamse Adaptatiestrategie investeert de stad tegelijkertijd in bescherming, adaptieve stedelijke ontwikkeling, vergroening, sociale veerkracht en internationale samenwerking. De adaptatiestrategie is daarmee geen statisch eindproduct, maar een langetermijnvisie die ruimte laat voor nieuwe inzichten en toekomstige bijsturing.

#### **V. Frame: we leven samen met het water**

Het laatste principe verschuift het perspectief van strijd en beheersing naar co-existentie: water wordt niet langer gezien als een vijand die bedwongen moet worden, maar als een dynamische actor waarmee men moet leren samenleven. Dit frame creëert ruimte voor creativiteit, acceptatie en – cruciaal – gedeelde verantwoordelijkheid.

In Rotterdam wordt een positief narratief ontwikkeld waarin water niet als bedreiging, maar als kans wordt gepresenteerd om de stad groener, aantrekkelijker en economisch sterker te maken. De herijking van Waterplan 2 maakt dit expliciet: het gaat niet om het bestrijden van water, maar om het water meer ruimte te geven en er op een creatieve manier mee om te gaan.

Ook Dordrecht vertrekt vanuit de realiteit dat absolute bescherming onhaalbaar is. Bewustwordingsprogramma's, festivals en educatieve interventies laten bewoners zien dat de overheid niet alles oplost, maar dat samenleven met het water betekent dat burgers weten hoe te handelen als

het misgaat. Op deze manier wordt het perspectief van co-existentie onderdeel van het dagelijks handelen van de gemeenschap.

### **3.2 Strategieën voor het openen van windows: tijd, taal en tafel**

Bij de toepassing van de principes uit Boekje B in Rotterdam en Dordrecht zijn verschillende strategieën te herkennen die het mogelijk maakten om het langetermijnvraagstuk van waterveiligheid op de bestuurlijke agenda te krijgen. In de bestuurskunde wordt dit ook wel aangeduid als het strategisch openen van *windows of opportunity*<sup>23</sup>: tijdelijke momenten waarin beleidsverandering mogelijk is omdat de omstandigheden gunstig zijn. Kenmerkend voor een window is dat het tijdelijk en vluchtig is; het moment kan snel voorbijgaan. Dat hangt mede af van de context: (nationale) politieke aandacht, publieke opinie of internationale gebeurtenissen kunnen een window openen of sluiten. Cruciaal is dat het window daadwerkelijk wordt benut: actoren moeten het herkennen en daarop actie ondernemen.

Zowel in Rotterdam als in Dordrecht zijn duidelijke strategieën te onderscheiden die hieraan bijdroegen. Wij onderscheiden die hieronder in drie t's: *tijd* – het creëren en benutten van momentum; *taal* – het verpakken van de opgave in een aansprekend en mobiliserend narratief; en *tafel* – het creëren van een gezamenlijke, actuele opgave door de juiste partijen rond een of meerdere gedeelde, betekenisvolle tafel(s) te organiseren. In het vervolg van dit hoofdstuk laten we zien hoe deze strategieën concreet worden toegepast in Rotterdam en Dordrecht, en hoe zij het werken volgens de handelingslogica van Boekje B mogelijk maken.

#### **Tijd: het creëren en benutten van momentum**

In bestuurlijke opgaven wordt tijd vaak gezien als een neutrale achtergrondvariabele, terwijl ze in werkelijkheid actief wordt geconstrueerd door de betrokken actoren. Een strategische omgang met tijd is in belangrijke mate van invloed op de uitkomst van een bestuurlijke aanpak: besturen is invloed uitoefenen op, met en in de tijd.<sup>24</sup> Bij langetermijnopgaven als adaptatie en waterveiligheid is het cruciaal om bepaalde gebeurtenissen aan te grijpen om urgentie voor het vraagstuk en de bijbehorende aanpak te creëren of te versterken. Om op een strategisch manier in te spelen op deze gebeurtenissen is goede timing van belang voor het benutten van momentum. Timing

---

23 Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). New York: HarperCollins.

24 Scherpenisse (2019). *Tucht van de tijd. Over het tijdigen van bestuur en beleid*. Den Haag: NSOB.

kunnen we zien als omgang met de wanneer-vraag, oftewel het kiezen, creëren of benutten van het juiste moment om een interventie geloofwaardig, legitiem en effectief te maken.

In Rotterdam wordt bijvoorbeeld het advies van de Tweede Deltacommissie benut als een politiek venster: een moment waarop nationale aandacht en urgentie voor langetermijnwaterveiligheid is, waardoor de lokale bestuurlijke bereidheid om te handelen op dit vraagstuk wordt vergroot. Het uitnodigen van Cees Veerman, voorzitter van de Tweede Deltacommissie, in het Rotterdamse college, helpt om deze urgentie verder aan te wakkeren.

In Dordrecht speelt storm Katrina een vergelijkbare rol als internationale gebeurtenis die urgentie creëert om na te denken over waterveiligheid. Als vervolgens de nieuwe meerlaagsveiligheidsbenadering wordt geïntroduceerd, benut Dordrecht dit momentum om zichzelf als proeftuin voor de aanpak te profileren. Ook in een later stadium weten Dordtse ambtenaren strategisch om te gaan met de tijd door de landelijke aandacht voor weerbaarheid te benutten om hun waterveiligheidsaanpak te profileren. Verschillende nationale kranten besteden aandacht aan het bezoek van Deltacommissaris Co Verdaas aan de stad, waarin de Dordtse nadruk op een weerbaar en zelfredzaam eiland wordt geprezen.<sup>25</sup>

In beide casussen worden ook culturele evenementen, zoals de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam, de World Expo en het Festival voor de Vloed, ingezet als momenten waarop de waterveiligheidsopgave onder de aandacht kan worden gebracht. Het presenteren van langetermijnplannen als Rotterdam Waterstad 2035 en de nieuwe ruimtelijke ordening van de wijk De Staart plaatst ankers in de (verre) toekomst, waarbij buiten de kaders van de kortcyclische politieke en bestuurlijke processen gedacht wordt. Dit laat zien dat het strategisch omgaan met tijd niet enkel het benutten van momentum is, maar dat dit momentum voor langetermijnbesluitvorming soms ook actief moet worden gecreëerd.

Het Boekje B-principe *eerst springen en dan kijken* komt rondom dit tijds-vraagstuk tot uiting, omdat de tijd op een bepaald moment nou eenmaal 'meezit' en gunstig is. Niet het reduceren van onzekerheid, maar het 'springen', oftewel het pakken van momentum en het openen van het *window of opportunity* getuigt dan van ambtelijke en bestuurlijke durf en strategisch vermogen.

---

25 NRC (2025). *'Je bent in Dordrecht niet onveiliger dan waar ook in Nederland maar hier weten ze wel wat ze moeten doen als het misgaat'*. 25 maart 2025; Telegraaf (2025). Dordtenaren klaargestoomd voor eventuele watersnood: *'Zo snel mogelijk naar zolder'*. 24 maart 2025.

Tijd in de beleids- en bestuurlijke context is er nooit zomaar, tijd wordt gemaakt. (Ook) ambtenaren kunnen op verschillende manieren ‘spelen’ met tijd om langetermijnvraagstukken zoals waterveiligheid op de agenda te krijgen. Voor ambtenaren die zelf willen werken aan het creëren en benutten van momentum, biedt onderstaande tabel een uitgebreide set aan tijdstrategieën.<sup>26</sup>

### *Strategisch windows openen met tijd: een handreiking voor ambtenaren*

HET INZETTEN VAN:	VOORBEELDEN VAN STRATEGIEËN:
<b>Timing:</b> beïnvloeding van momenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Momentum volgen: bestuurlijke bereidheid vergroten door de eigen praktijk te relateren aan nationale of internationale gebeurtenissen.</li> <li>• Momentum creëren: aandacht genereren voor de eigen praktijk door zichtbare momenten te plannen, zoals presentaties op evenementen.</li> </ul>
<b>Tempo:</b> beïnvloeding van tijdsdruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assertief opereren: daadkrachtig het voortouw nemen in een samenwerking of duidelijke doelstellingen uitspreken voor de toekomst en daarmee de tijdsdruk voor de eigen organisatie of samenwerkingspartners opvoeren.</li> <li>• Responsief opereren: reageren op tijdsdruk die ontstaat doordat anderen het voortouw nemen in een samenwerking of door bijvoorbeeld de politieke cyclus.</li> </ul>
<b>Tijdhorizon:</b> beïnvloeding van tijdsbesef	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ankers slaan in de verre toekomst: een stip aan de horizon creëren en daarnaartoe bewegen, bijvoorbeeld de huidige praktijk betitelen als onderdeel van Waterstad 2035.</li> <li>• Ankers slaan in de nabije toekomst: de toekomst uitstippelen, bijvoorbeeld door strakke deadlines in een samenwerkingsproces te organiseren.</li> </ul>
<b>Tijdverloop:</b> beïnvloeding van temporele ordening	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organiseren van regelmaat: het creëren van terugkerende evenementen, overleggen of programma's, zoals de bijeenkomsten binnen het Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden of het educatieve programma de Redders van Dordt.</li> <li>• Faseren van een proces: het proces opknippen in fases, waardoor duidelijke tussentijdse deadlines ontstaan.</li> </ul>

<sup>26</sup> Op basis van Scherpenisse (2019). Tucht van de tijd. Over het tijdigen van bestuur en beleid. Den Haag: NSOB.

HET INZETTEN VAN:	VOORBEELDEN VAN STRATEGIEËN:
<b>Synchroniciteit:</b> beïnvloeding van samenloop van processen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het afstemmen van verschillende klokken door ze te integreren in één benadering, zoals meerlaagsveiligheid, waarin handelen voor, tijdens en na de crisis met elkaar verbonden worden.</li> <li>• Het ontkoppelen van het ritme van ambtenarij en politiek, bijvoorbeeld door een programmateam als buitenboordmotor te organiseren.</li> </ul>

### Taal: het verpakken in een aansprekend narratief

Ook taal wordt in de bestuurlijke context soms opgevat als neutraal instrument, maar is dat zelden. Taal gebruiken we niet enkel om zaken te beschrijven maar ze is ook performatief: ze schept de werkelijkheid door de woorden die we gebruiken.<sup>27</sup> Met name verhalen of *narratieven* zijn in dit geval relevant. Verhalen slaan een brug tussen onze betekenisvolle ervaringen en een werkelijkheid die op zichzelf vaak ongrijpbaar en betekenisloos is. Hun kracht schuilt niet in een exacte weergave van feiten, maar in het vermogen om bij mensen te resoneren en nieuwe, betekenisvolle perspectieven op die werkelijkheid te openen. Juist door het resoneren van verhalen kan de aandacht op een bepaald vraagstuk worden gevestigd en is het mogelijk om draagvlak voor een bepaalde aanpak te creëren. Om een langetermijnperspectief als klimaatadaptatie en waterveiligheid op de agenda te krijgen en urgentie hiervoor te creëren is het verpakken van het vraagstuk in een bepaald narratief dus cruciaal.

In Rotterdam wordt zo'n narratief geconstrueerd rondom Rotterdam Waterstad #1: het presenteert de stad niet als een plek die bedreigd wordt door water, maar als een internationale voorloper die water juist inzet als motor voor stedelijke kwaliteit. Door klimaatadaptatie te herframen als iets dat economische kansen, leefbaarheid en internationale reputatie oplevert, wordt een langetermijnproject verankerd in een verhaal dat zeggingskracht heeft in de bestuurlijke en gemeentelijke context. Het narratief werkt mobiliserend: door de positieve framing lukt het om andere afdelingen binnen de gemeente, bestuurders en het bedrijfsleven achter het klimaatadaptatieprogramma te scharen. De prijswinnende maquette van Rotterdam Waterstad 2035, als inzending bij de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam, en het Waterplein dienen daarbij als succesvolle symbolen binnen het bredere verhaal, die de adaptatiestrategie voor buitenstaanders tastbaar en aansprekend maken. Burgers zien door het Waterplein wat

<sup>27</sup> Twist, M.J.W. van (2023). *Woorden wisselen. Naar een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Vakmedianet.

klimaatadaptatie concreet kan betekenen voor de stad en de inzending voor de architectuur biënnale zorgt ervoor dat ook ontwerpers aanhaken bij de waterveiligheidsaanpak. Het narratief creëert daarmee urgentie zonder te vervallen in taal over de dreiging van het water. Het Boekje B-frame van *leven met het water* wordt verpakt in een optimistisch en positief narratief.

Ook Dordrecht kiest een narratief rondom dit frame. Via het Festival voor de Vloed, de nagebootste overstromingszolders en het educatieprogramma Redders van Dordt wordt dit verhaal de Dordtse gemeenschap bijgebracht – niet als abstract beleidsstuk, maar als ervaarbare werkelijkheid. Beleving en beeldvorming staan centraal en burgers worden deel van het verhaal gemaakt. Ook hier is het verhaal positief ingestoken: urgentie wordt niet gecreëerd via catastrofale toekomstbeelden, maar wijst burgers wel op de realiteit van de kwetsbare positie van Dordrecht. Deze realisatie dient als bewustwording, zowel van de risico's als van de handelingsmogelijkheden: dat wat burgers zelf kunnen doen als Dordrecht te maken krijgt met wateroverlast.

De waterveiligheidsnarratieven in Rotterdam en Dordrecht zijn dus performatief: het zijn niet enkel communicatie-instrumenten, maar verhalen die de werkelijkheid mede scheppen en bepalen wat zichtbaar wordt, wat urgent voelt, en welke handelingsmogelijkheden denkbaar worden. De narratieve aanpak van Rotterdam en Dordrecht biedt daarmee bij uitstek ruimte aan het Boekje B-principe *werken op basis van voorstellingsvermogen*.

Taal in de beleids- en bestuurlijke context is niet beschrijvend, taal is scheppend. Betekenissen worden gemaakt en worden 'waar'. En misschien nog belangrijker: ze worden aansprekend en mobiliserend gemaakt. Voor ambtenaren die zelf willen werken aan het verpakken van de opgave in een aansprekend en mobiliserend narratief, biedt onderstaande tabel een uitgebreide set aan taalstrategieën om langetermijnvraagstukken zoals waterveiligheid op de agenda te krijgen.<sup>28</sup>

---

28 Op basis van Twist, M.J.W. van (2023). *Woorden wisselen. Naar een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Vakmedianet.

## Strategisch windows openen met taal: een handreiking voor ambtenaren

HET INZETTEN VAN:	VOORBEELDEN VAN STRATEGIEËN:
<b>Narratieven:</b> werkelijkheid verwekken door <i>verhalend</i> te spreken	Niet (alleen) technische/neutrale verhalen maar (ook) aansprekende verhalen gebruiken die enthousiasmeren en anderen bij het vraagstuk betrekken, zoals het op kansen gebaseerde verhaal in de Rotterdamse adaptatiestrategie.
<b>Metaforen:</b> werkelijkheid oproepen door <i>beeldend</i> te spreken.	Niet (alleen) metaforen gebruiken die de nadruk leggen op gevaar, zoals 'de waterwolf', maar (ook) metaforen die gezamenlijkheid, ambitie en durf uitstralen, zoals Rotterdam Waterstad of het zelfredzame eiland Dordrecht.
<b>Modellen:</b> werkelijkheid structureren door <i>ontwerpend</i> te spreken	Niet (alleen) modellen gebruiken die de verwachte toekomst met prognoses van bedreigingen en risico's laten zien en beschrijven, maar (ook/vooral) de gewenste toekomst van kansen, mogelijkheden in samenleven, zoals op de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam.

### Tafel: het creëren van een gezamenlijke opgave

In bestuurlijke processen is 'de tafel' nooit neutraal: zij bepaalt wie mag aanschuiven, wie mee kan praten en wie een stem krijgt in de richting van beleid. Juist bij langetermijnopgaven is die samenstelling cruciaal. Het gaat er niet alleen om dat alle relevante actoren aanwezig zijn, maar dat ieder vanuit zijn eigen perspectief, expertise en ervaring betekenis kan geven aan de opgave. Door uiteenlopende partijen vroegtijdig en gelijkwaardig te betrekken, ontstaat een gemeenschappelijk vraagstuk waarin verschillende verhalen en belangen samenkomen. Door het einddoel van het vraagstuk niet rigide vast te stellen, maar mede te laten bepalen door de betrokken actoren wordt ruimte gecreëerd om aan te haken en ontstaat betrokkenheid bij en urgentie voor een vraagstuk dat in de kortcyclische bestuurlijke logica niet urgent is. De tafel wordt daarmee een plaats van betekenisgeving, niet slechts van besluitvorming. In deze meervoudigheid krijgt netwerkend werken vorm: de opgave is niet langer iets van één organisatie, maar iets dat in gezamenlijkheid moet worden ontwikkeld, gedragen en uitgevoerd.

In Rotterdam werd de tafel strategisch ingezet om een heel nieuw netwerk te organiseren rondom het thema klimaatadaptatie. De stad realiseert zich vroeg dat waterveiligheid geen domein meer kan zijn van alleen ingenieurs, omdat het een onderwerp is dat raakt aan stedelijke ontwikkeling, leefbaarheid, economische groei en internationale positionering. Daarom schuift het Rotterdamse team bewust nieuwe en onverwachte spelers aan de tafel: ontwerpers, architecten, ontwikkelaars, ondernemers, internationale partners en kennisinstituten.

Deze verbreding heeft een dubbele functie. Enerzijds wordt de opgave aantrekkelijker doordat zij verbonden is met ambities van anderen (bijvoorbeeld vergroening, economische profilering, innovatieve gebiedsontwikkeling). Hierin zien we de ruimte voor en kracht van het Boekje B-principe *meerdere bestemmingen, meerdere wegen* terug. Anderzijds komen door het complexer maken en verbreden van de opgave andere mogelijke oplossingen in beeld. Het Boekje B-principe *zit je vast, maak het complexer* volgt vaak vanzelf in een aanpak waarin de verbinding met relatieve buitenstaanders wordt opgezocht en een gezamenlijke opgave wordt gecreëerd. Opnieuw speelt de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam hierbij een centrale rol: het fungeert letterlijk als een alternatieve tafel waar ontwerpers, ambtenaren en bestuurders elkaar ontmoeten, los van de traditionele ambtelijke proceduretijd. Dat maakt het mogelijk om nieuwe perspectieven binnen te halen en bestaande denkpatronen te doorbreken.

In Dordrecht wordt rondom de meerlaagsveiligheidsbenadering een tafel van gedeelde verantwoordelijkheid gecreëerd. Veiligheid is een gedeelde opgave van gemeente, waterschap, veiligheidsregio, maatschappelijke organisaties én bewoners. Belangrijk is daarbij dat Dordrecht niet alleen geïnstitutionaliseerde partijen heeft uitgenodigd. Ontwerpbureau Tollywolly speelt een cruciale rol in de totstandkoming en organisatie van het Festival voor de Vloed en de Redders van Dordt. Opvallend daarbij is dat met name kinderen in de bewustwordingscampagne worden aangesproken vanwege hun belangeloze positie op de korte termijn. Een groep die vaak geen plek aan tafel krijgt, wordt op deze manier actief onderdeel gemaakt van het bestuurlijke vraagstuk en krijgt zo een plek aan tafel.

De setting, samenstelling en bezetting van tafels in de beleids- en bestuurlijke context is geen vaststaand gegeven, dit wordt ontworpen. Zowel vanzelfsprekende als minder voor de hand liggende combinaties van partijen geven, tijdelijk of blijvend, vorm aan samenwerking rond een gedeelde opgave. (Ook) ambtenaren kunnen op verschillende manieren spelen met de tafel. Voor ambtenaren die zelf willen werken aan het organiseren van gedeelde, betekenisvolle tafel(s) voor langetermijnvraagstukken, biedt onderstaande tabel een uitgebreide set aan dramaturgische strategieën.<sup>29</sup>

---

29 Geïnspireerd door Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. Doubleday.

## *Strategisch windows openen met de tafel: handreiking voor ambtenaren*

<b>NADENKEN OVER:</b>	<b>VOORBEELDEN VAN STRATEGIEËN:</b>
<b>Tafelschikking:</b> wie er wel en niet aan tafel mogen zitten en op welke plek.	Het vraagstuk complexer maken door steeds meer partijen aan tafel uit te nodigen, zoals ontwerpers, architecten en ondernemers, maar daarmee ook de oplossingsmogelijkheden uitbreiden.
<b>Tafelmanieren:</b> de impliciete en expliciete spelregels die aan tafel gelden.	Betrokken partijen gedeeld verantwoordelijk maken; één partij als eindverantwoordelijke aanwijzen; of verantwoordelijkheid opdelen in verschillende lagen, zoals bij de meerlaagsveiligheidsbenadering.
<b>Tafelenscenering:</b> de plek waar de tafel wordt neergezet.	Betrokken partijen samenbrengen op internationale of nationale podia; binnen of buiten de ambtelijke lijn organiseren; of de tafel middenin de samenleving plaatsen, met veel maatschappelijke betrokkenheid, zoals bij het Festival voor de Vloed.

### **3.3 Hoefijzers smeden: het samenbrengen van schijnbare tegenstellingen**

Zowel in Rotterdam als in Dordrecht is het gelukt om te handelen vóór de crisis. Ambtenaren weten langetermijnwaterveiligheid op de agenda te zetten, terwijl de politieke urgentie daarvoor nog beperkt is. Daarmee weten zij, ondanks sterke kortetermijndruk, vroegtijdige actie te stimuleren om het langetermijnvraagstuk van waterveiligheid aan te pakken. We hebben laten zien hoe zij daarbij verschillende principes uit Boekje B in de praktijk brachten en gebruik hebben gemaakt van strategische interventies rondom tijd, taal en tafel.

In deze paragraaf voegen we nog één verdiepende laag toe aan onze analyse. Opvallend is dat beide casussen lokale en unieke praktijken zijn, in een politiek-bestuurlijke omgeving die gericht is op de korte termijn. Tegelijkertijd zijn het ook praktijkvoorbeelden waar op nationaal niveau en voor de lange termijn lering uit trekken is. Niet voor niets is ons door het nationale Kennisprogramma Zeespiegelstijging gevraagd juist deze praktijken te onderzoeken. Hieruit kan een extra laag in onze analyse worden afgeleid: de aanpak van langetermijnwaterveiligheidsvraagstukken hoeft niet uitsluitend te worden gezien als één coherente, overkoepelende en langdurige strategie, maar kan (ook) worden opgevat als een verzameling van diverse, lokaal verankerde, tijdelijke praktijken. Dat lijken uitersten van twee ogenschijnlijke tegenstellingen, maar op basis van de analyse van beide praktijken kunnen we daar een meer behulpzame voorstelling van maken. Sterker nog, het laat

zien dat het verbinden van ogenschijnlijke tegenstellingen cruciaal is voor de agendering van dit soort vraagstukken. Het gaat hier concreet om twee tegenstellingen, namelijk rondom de *tijdelijkheid* en de *lokaliteit* van deze bestuurlijke praktijken.

De spanning rondom ‘tijdelijkheid’ waar we hier op doelen betreft de tegenstelling tussen de korte en lange termijn. Zowel de Rotterdamse als de Dordrechtse casus zouden kwetsbaar kunnen zijn voor de kritiek dat ze vooral op de lange termijn gericht zijn, terwijl ze weinig tastbare resultaten in het hier en nu opleveren. Het langetermijnperspectief richt zich op wat later gerealiseerd moet worden en vooral niet overhaast mag gebeuren, terwijl de korte termijn draait om urgentie, snelheid en concrete, zichtbare resultaten. Ook nu nog is vanuit dit langetermijnperspectief een kritische blik op beide praktijken mogelijk: wat is er nú aanwijsbaar en concreet veranderd in Rotterdam en Dordrecht? De kritiek kan uiteraard ook van de andere kant komen: deze praktijken zijn tijdelijk, nu relevant, maar op de lange termijn kunnen ze snel worden vergeten en nauwelijks blijvende sporen nalaten. Zo zie je bij lokale praktijken dat al snel het gevaar op de loer ligt dat ze worden afgedaan als te veel van de ‘waan van de dag’ of juist te veel gericht op de ‘lange termijn’. Korte en lange termijn worden dan vaak gezien als uitersten van een continuüm, en waar de praktijk zich op de een of andere manier toe moet verhouden.

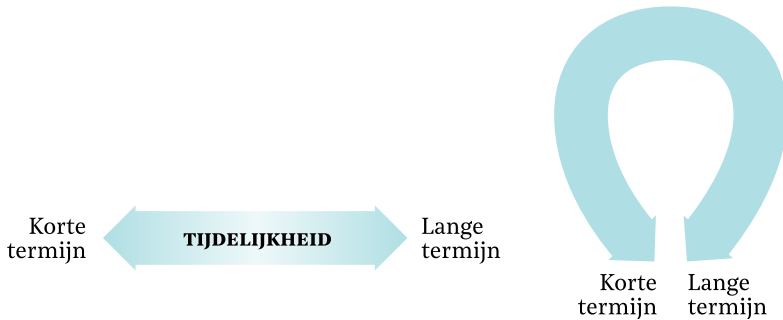
De Rotterdamse en Dordrechtse casus laten echter zien dat korte en lange termijn tegelijkertijd kunnen samenkomen. Beide praktijken tonen dat de relatie tussen korte en lange termijn niet per se als een continuüm hoeft te worden voorgesteld waarbij moet worden gekozen voor het een of het ander; de uitersten van het continuüm kunnen ook worden omgebogen als een hoefijzer waarvan de uiteinden elkaar raken. Dit wordt mogelijk wanneer vraagstukken die op de lange termijn spelen, nu beleefbaar, tastbaar en bespreekbaar worden gemaakt. Er hoeft dan geen strikte scheiding te zijn tussen wat we op korte óf lange termijn doen; de vraag is dan juist hoe ons handelen in het heden voldoende reikwijdte heeft naar de nabije en verre toekomst en zo de korte en lange termijn aan elkaar kan verbinden.<sup>30</sup> De kunst is om urgentie en geduld, beweging en verdieping te combineren in één levende praktijk. Het Festival Voor de Vloed is hier een sprekend voorbeeld. Een festival is bij uitstek een moment waarop mensen de tijd even vergeten en opgaan in het gevoel en de beleving van wat hen verbindt in het

---

30 Eerder heeft Deltares onderzocht hoe aan de hand van het concept Adaptief Deltamanagement in bestuurlijk opzicht langetermijnopgaven en kortetermijnbesluiten kunnen worden verbonden door het ontwikkelen van adaptatiepaden. Zie onder meer: Deltares (2012). Adaptief Deltamanagement. Pilot voor deelprogramma Rijnmond/Drechtsteden.

hier en nu. Juist daardoor ontstaat iets dat ook duurzaam is op de lange termijn, zoals het smeden van horizontale en lokale verbondenheid, wat bijdraagt aan collectieve vindingrijkheid, offerbereidheid en het vermogen tot verdragen.

**Figuur 1. Tijd: van tegenstelling naar hoefijzer.**



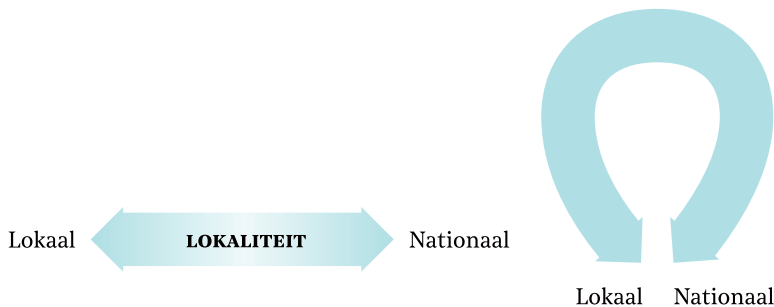
Het spanningsveld rondom 'lokaliteit' kan op een vergelijkbare manier worden begrepen als een continuüm, maar dan met lokaal handelen en nationaal belang als uitersten. Kritiek kan zijn dat het hierbij vooral om lokale praktijken gaat, die ogenschijnlijk weinig te maken hebben met de bredere nationale of internationale context. Een dergelijk oordeel kan ertoe leiden dat deze praktijken geïsoleerd raken, onvoldoende toegang hebben tot bovenlokale kennis en middelen, en dat het leren van deze ervaringen beperkt blijft. De kwetsbaarheid kan ook van de andere kant optreden. Praktijken worden dan al snel gezien als bovenlokaal of nationaal, en daarmee als iets dat niet van hier en van ons is. Vooral wanneer het gaat om waardenafwegingen, kosten en concessies, kan een dergelijk oordeel ten koste gaan van het draagvlak in zowel politiek als samenleving.

Een benadering vanuit het continuüm zou suggereren dat er een balans gezocht moet worden tussen lokaal en nationaal belang, waarbij de praktijk zich ergens in het midden moet bevinden in plaats van aan een van de uitersten. Het risico hiervan is echter dat de kracht van beide uiteinden verloren gaat: zowel handelen dat stevig geworteld is in de lokale, 'eigen' context als handelen dat aansluit bij en wordt gevoed door bovenlokale en nationale strategieën en afwegingen. Het nastreven van een middenweg kan ertoe leiden dat wat overblijft vooral een verwaterde versie is. Praktijken verworden dan tot 'net niet', iets dat aan beide kanten net niet helemaal werkt.

Ook hier blijkt een hoefijzer-benadering productiever. Praktijken kunnen het meeste effect bereiken door lokaal en nationaal belang met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij wat speelt en leeft in de stad én bij ministeries en het Deltaprogramma. Dat levert een wisselwerking op

die twee kanten op werkt. Praktijken vertalen nationale thema's naar het lokale domein, waardoor deze concreet worden uitgewerkt. En andersom: praktijken vertalen het lokale naar het nationale niveau, zodat wat hier geleerd wordt en werkt, ook landelijke uitstraling krijgt en bijdraagt aan urgentiebewustzijn, mentaliteitsverandering en instrumenteel leren. In de Rotterdamse casus zien we dit bijvoorbeeld terug in de verbinding die via de burgemeester wordt gelegd met bredere regionale spelers en het Delta-programma. Enerzijds worden zo kennis en middelen gemobiliseerd die lokaal kunnen worden ingezet; anderzijds krijgt de lokale aanpak een bredere uitstraling en heeft het daardoor bijgedragen aan het leren en handelen in vergelijkbare praktijken.

**Figuur 2. Plaats: van tegenstelling naar hoefijzer.**



De casussen van Rotterdam en Dordrecht laten zien dat een effectieve aanpak van langetermijnvraagstukken niet draait om het kiezen tussen uitersten, maar om het samenbrengen van schijnbare tegenstellingen. Door deze langetermijnvraagstukken ook in het heden zichtbaar en voelbaar te maken, en door te leren van lokale praktijken op nationaal niveau, ontstaat een krachtige wisselwerking tussen beide uiteinden van het continuüm. Het gaat niet om of-of, maar om en-en: het smeden van hoefijzers met behulp van strategieën rondom tijd, taal en tafel.

### 3.4 Een openstaande vraag

In dit hoofdstuk hebben wij de aan ons gestelde vragen beantwoord. Toch blijft een belangrijke vraag openstaan: hoe nu bestendig te maken wat in alle tijdelijkheid gelukt is door een 'window of opportunity' te openen? Juist in het licht van de langetermijnvraagstukken is dit vraagstuk van volhouden en doorpakken relevant. We behandelen deze vraag in hoofdstuk 4, maar introduceren deze hier aan de hand van een ander, derde praktijkvoorbeeld uit de regio Rijnmond-Drechtsteden.

## Het Klimaatdorp van de 21<sup>e</sup> eeuw

In 2023 is de Samenwerkingsovereenkomst Klimaatadaptatie Middengebied Zuidplaspolder ondertekend door de gemeente Zuidplas, het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en de provincie Zuid-Holland. Deze overeenkomst heeft als doel het Middengebied Zuidplaspolder te ontwikkelen tot een voorbeeldlocatie voor klimaatadaptief bouwen, met de ambitie om uit te groeien tot hét klimaatdorp van de 21<sup>e</sup> eeuw.<sup>31</sup> Deze ambitie is niet onomstreden, aangezien het dorp wordt gerealiseerd in een van de laagst gelegen polders van Nederland. Toch zien de betrokken partijen voldoende mogelijkheden om het klimaatdorp op een veilige en verantwoorde manier te ontwikkelen.

Aan de samenwerkingsovereenkomst gaat een bestuursovereenkomst tussen de gemeente Zuidplas en de provincie Zuid-Holland vooraf, waarin het Hoogheemraadschap aanvankelijk niet is betrokken. Omdat het waterschap echter eveneens belanghebbende is, neemt het waterschap het initiatief om te komen tot een bredere samenwerkingsovereenkomst. De overeenkomst fungeert als middel om een gedeeld commitment van de drie betrokken partijen uit te stralen, onder meer ten behoeve van gezamenlijke lobby richting het Rijk voor het verkrijgen van financiële middelen. Daarnaast beoogt de overeenkomst de gezamenlijke ambities voor de langere termijn vast te leggen. De samenwerkingsovereenkomst fungeert daarmee ook als instrument om in partnerschap aan de opgave te blijven werken en de samenwerking op de lange termijn te borgen.

In de verdere uitwerking van de ambities blijkt dat de gemeente en het waterschap wezenlijk van mening verschillen over de randvoorwaarden voor een toekomstbestendig, veilig en duurzaam watersysteem.<sup>32</sup> Dit leidt ertoe dat het waterschap in beroep gaat bij de Raad van State. Om voortgang te maken in het proces en ervoor te zorgen dat partijen weer tot elkaar komen, zijn twee sporen ingesteld. Het eerste spoor betreft de zogenoemde watertafel, waarin onder leiding van oud-Deltacommissaris Wim Kuijken wordt gewerkt aan een gezamenlijke oplossing voor de waterhuishouding in het Middengebied. Naast de gemeente en het waterschap nemen ook de provincie Zuid-Holland, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening deel.

31 Samenwerkingsovereenkomst Klimaatadaptatie Middengebied Zuidplaspolder 2023-2024.

32 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (2025). Nieuwsbericht. Voortgang planvorming bouw Cortelande. 15 mei 2025. URL: Voortgang planvorming bouw Cortelande | Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.

Ten tijde van schrijven nadert dit traject zijn afronding en lijkt er sprake van een gedeeld resultaat.<sup>33</sup> Het tweede spoor betreft de juridische beroepsprocedure bij de Raad van State, die op dit moment nog loopt.

Bij het agenderen van het klimaatadaptief bouwen in het Middengebied Zuidplaspolder, is gebruik gemaakt van verschillende principes uit Boekje B. Zo is de complexiteit van de opgave bewust vergroot door meerdere perspectieven en partijen aan tafel te brengen. Eerst door een samenwerkingsovereenkomst op te stellen met niet alleen de gemeente en de provincie, maar ook het waterschap, en later door meer partijen uit te nodigen aan de watertafel. De opgave is daarmee niet langer uitsluitend die van gemeente, provincie en waterschap, maar nu ook van het Rijk, vertegenwoordigd door twee ministeries. Daarnaast is met het inbouwen van twee parallelle sporen voorkomen dat het proces stagneert in afwachting van de juridische procedure bij de Raad van State. In plaats daarvan is voortgang gecreëerd door de watertafel te organiseren en bestuurlijk actief te zoeken naar mogelijkheden om beweging te houden. Tegelijkertijd is vastgehouden aan het gezamenlijke frame van 'leven met water', onderbouwd door het narratief van het realiseren van het klimaatdorp van de 21<sup>e</sup> eeuw op een veilige en verantwoorde manier.

Hoewel het doel van de samenwerkingsovereenkomst – het borgen van de gezamenlijkheid voor de lange termijn tussen alle partijen – niet volledig is gerealiseerd, heeft de overeenkomst volgens betrokkenen wel degelijk meerwaarde gehad. Zo fungeerde de overeenkomst als een gedeeld referentiekader om het gesprek gaande te houden en om, ondanks verschillen van inzicht, gezamenlijk te blijven zoeken naar oplossingen. Daarmee draagt de overeenkomst bij aan het openhouden van diplomatieke en bestuurlijke lijnen. Tegelijkertijd levert de overeenkomst ook een belangrijke les op: achteraf bezien waren de ambities onvoldoende concreet en inhoudelijk uitgewerkt. Daardoor was onvoldoende doordacht wat deze ambities op de langere termijn in de praktijk zouden betekenen en ontbrak het aan slagkracht. Om die reden werken de gemeente en het waterschap momenteel aan een nieuwe samenwerkingsovereenkomst, die inhoudelijk sterker is uitgewerkt en daarmee een robuustere basis biedt voor verdere samenwerking aan de langetermijnopgave. Daarnaast worden er goed governance afspraken gemaakt, zodat de structuur voor samenwerking en de bijbehorende escalatiemechanismen vooraf duidelijk zijn vastgelegd. Op deze manier wordt gekeken hoe de stap van agenderen naar bestendigen kan worden gezet.

---

33 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (2026). Klimaatadaptief bouwen in diepe polder is mogelijk: 'watertafel' Cortelande afgerond. 21 oktober 2025.

## 4. Slotreflectie: van Agendering naar Bestendinging

In de praktijkvoorbeelden van de gemeenten Rotterdam en Dordrecht is het gelukt om langtermijnwaterveiligheidsvraagstukken op de agenda te krijgen. Strategieën zoals het benutten van tijd, taal en tafel bleken daar effectief in het creëren van bestuurlijke aandacht en het doorbreken van bestaande paden. Ze maakten het mogelijk om urgente langetermijnvraagstukken op de agenda te zetten en ruimte te scheppen voor innovatieve oplossingen. Dat is op zichzelf een belangrijke doorbraak en een prestatie. Langetermijnvraagstukken hebben letterlijk vaak ‘de tijd tegen’ en in dit geval is het gelukt om die tegentijd om te draaien en met partijen in een gezamenlijke langetermijngerichte beweging te komen. Het strategisch werken met tijd, taal en tafel biedt dus mogelijkheden om de lange termijn voor op de agenda te brengen en in actie te komen. In ieder geval, *tijdelijk*.

Tegelijkertijd laten de praktijkvoorbeelden namelijk zien dat het werken aan de lange termijn van waterveiligheidsvraagstukken niet alleen gaat over het openen van een *window of opportunity*, maar óók over hoe de bereikte stappen duurzaam kunnen worden bestendigd. Het window ‘openen’ is één ding, het open houden is iets anders. En dat vereist ook iets anders. De casussen laten zien hoe het window via tijd, taal en tafel geopend kan worden, maar laten ook zien dat al snel grote druk ontstaat – soms via diezelfde tafels – om het te sluiten, op een kier te zetten of de aandacht naar heel andere ramen te verleggen. Dat is een belangrijke observatie, om twee redenen.

Allereerst natuurlijk, omdat langetermijnwaterveiligheidsbeleid een kwestie is van lange adem. Het gaat niet alleen om beginnen, maar om volhouden en liefst om het ontwikkelen van een nieuwe routine en het vormen van een nieuw normaal. Het is dus praktisch nodig: om het langetermijnvraagstuk aan te pakken zijn volhouden en volharden nodig.

De tweede reden is dat in de literatuur en in het onderzoek naar de aanpak van langetermijnvraagstukken vooral veel aandacht is voor het ‘beginnen’ en veel minder voor volharden. Dat is niet uniek voor waterveiligheid, maar geldt voor strategie en langetermijnbeleid in het algemeen. De literatuur over *strategizing* (het opstellen, maken en implementeren van strategie) is enorm, de literatuur over *strategy sustaining* is heel beperkt. Dat is nadrukkelijk niet hetzelfde als ‘implementatie’; dat gaat vaak over het beginnen, als overgang van papier naar het in de praktijk brengen van de bedachte aanpak. En het overwinnen van de weerstanden die zich daarbij vaak voordoen. *Sustaining*

gaat over wat er veel verderop in het proces, later op de tijdlijn, zich voordoet. Als de druk ontstaat om prioriteiten te verleggen, nieuwe strategische thema's opkomen, trends en ontwikkelingen de bestaande aanpak naar de achtergrond drukken en betrokkenen worden uitgedaagd om niet hetzelfde te blijven doen, maar het over een andere boeg te gooien. Gek genoeg gaat dat dus om de problematiek van *hetzelfde blijven doen*. We richten ons vaak op hoe lastig het is om het anders te doen, maar hier gaat het om de moeite die het kost – en de strategieën die beschikbaar zijn – om *hetzelfde te blijven doen*. Of, dezelfde lijn te blijven volgen, onder druk weliswaar, met adaptieve aanpassing aan veranderende omstandigheden. Om zo dus te blijven koersen op het langetermijnkompas, terwijl er veel druk is om het over een andere boeg te gooien.

Het lijkt er op dat de moeite om vol te houden en het window open te houden deels een inherent gevolg is van de manier waarop het window geopend wordt. Dat gebeurt immers vaak door de weg buitenom vrij te maken, buiten bestaande kaders te werken, buitenboordmotoren te organiseren en het heel nadrukkelijk anders dan gebruikelijk te doen. En om daarbij vaak dus ook buiten de bestaande organisatie om te werken. Opvallend in de praktijkvoorbeelden is bijvoorbeeld de centrale rol van ambtelijke pioniers. Zij grepen kansen, zwommen tegen de stroom in en brachten langetermijnvraagstukken onder de aandacht door intuïtief de principes van Boekje B toe te passen. Hun inzet laat zien hoe persoonlijke betrokkenheid en creativiteit een cruciale motor kunnen zijn in het doorbreken van gevestigde patronen. Tegelijkertijd roept dit de vraag op hoe de effecten van deze pioniers losgekoppeld kunnen worden van hun persoonlijke rol en institutioneel verankerd kunnen worden, zodat hun impact verder reikt dan hun individuele acties.

Vaak is vervolgens de waarschijnlijk goed bedoelde neiging om pionierspraktijken na het openen van het window en het daadwerkelijk van start gaan van de nieuwe aanpak weer in te bedden binnen de bestaande systemen. De lijn moet het dan overnemen. Maar die is nog grotendeels ingericht volgens de principes van Boekje A; daar zijn tijd, taal en tafel nog gewoon dezelfde als eerst. Als voorbeeld nemen we de financiering van het Festival voor de Vloed. Volgens de logica van Boekje A zou dit festival elk jaar in de begroting moeten worden opgenomen, zodat het voorspelbaar is dat het festival terugkeert. Op die manier wordt de onzekerheid over de continuïteit van het festival verminderd. Volgens de logica van Boekje B ligt bestendinging daarentegen meer op het reserveren van een jaarlijks budget voor 'bewustzijnscreatie'. Dit betekent dat er wel financiële ruimte is om het bewustzijn over waterveiligheid te vergroten, maar dat de vorm waarin dit gebeurt niet vastligt. Het festival is een mogelijke invulling, maar met het succes van het festival als referentie kunnen ook andere manieren worden onderzocht om waterveiligheid onder

de aandacht te brengen. Zo ontstaan meerdere wegen om het doel van bewustzijnscreatie te realiseren. Boekje B zegt dus niet dat het festival jaarlijks herhalend georganiseerd moet worden, maar dat bewustzijnscreatie als doel permanente aandacht verdient – waarvoor allerlei middelen mogelijk zijn. Maar die laatste slag gaat in de lijn vaak verloren.

Voor de verdere uitwerking van Boekje B is het daarom interessant, én nodig, om te onderzoeken hoe bestendinging kan plaatsvinden volgens de bijbehorende principes. Strategieën die bij de agendering effectief waren – momentum pakken, narrativiseren en het creëren van een gezamenlijke opgave – kunnen hierbij behulpzaam zijn. Maar dan dus niet gericht op het lostrekken van het proces, maar eerder op het stollen en verankeren – bestendigen – van de ingeslagen weg van boekje B.

Bestendigen via B dus, door de principes van Boekje B institutioneel te verankeren: door middel van institutionele vernieuwing, bijvoorbeeld in de procedures voor besluitvorming, maar ook in de manier van het meten van voortgang, het evalueren van opbrengsten, juridische verankering en praktische zaken als inkoop en projectmanagement. Zo kan Boekje B niet alleen eenmalig uit de kast komen, maar wordt het de basis voor de bibliotheek.

# *Eerder publiceerde de NSOB*

**2026**

## **Stijl van de staat**

Over de verleiding van New Public Brutalism en de zoektocht naar responsief gezag

*Mark van Twist, Jesse Segers*

## **Toegankelijk. Toch?**

Over het wat en hoe van essentiële (gedigitaliseerde) dienstverlening  
*Georgina Kuipers, Annemarie Drahmman, Jesse Dusseljee, Jurgen Goossens, Giel Heeringa, Erna Ruijter*

## **Burgers in de pas of passend burgerschap**

Vier praktijken van democratisch burgerschap

*Marlies Honingh, Jessie Samwel, Teun Toonen, Henk den Uijl*

## **Weten van Wetenschap**

Een analyse van de beleidsmatige en politieke omgang met onderwijs-onderzoek naar basisvaardigheden

*Marlies Honingh, Teun Toonen, Jessie Samwel, Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Henk den Uijl*

## **Democratie voorbij de machinerie**

*Marlies Honingh*

## **Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?**

Oplegnotitie bij essay Strategisch ongemak organiseren

*Jorgen Schram, Laura Schröder, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

## **Strategisch ongemak organiseren**

Over de ontwikkeling van strategische functies bij de Rijksoverheid

*Jorgen Schram, Laura Schröder, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

## **Verbeelding verbindt**

Over de inzet van ruimtelijke identiteit bij het organiseren van gemeenschapskracht

*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Quirine Ganzeboom, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Geerten Boogaard*

### **Kiezen is (voortdurend) delen**

Denken over identiteit en de toekomst van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

*Christiaan van der Kaaij, Jesse Dusseljee, Henk den Uijl, Martijn van der Steen*

### **New Public Brutalism?**

Tegenspel bieden aan de tijdgeest

*Mark van Twist, Shivant Jhagroe*

### **Toegedekte politiek**

Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand doorbreken

*Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist*

## **2025**

### **Noblesse oblige**

De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur

*Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samuel*

### **Verhalen(d) verknopen**

Hoe je stem geeft aan het stille midden

*Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma, Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit*

### **(On)gehoorzaam bestuur**

In het onderwijs

*Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samuel, Eva Kloet*

### **Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien**

Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak

*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee, Hasna el Morabit*

### **Volgens het boekje**

Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging

*Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse*

### **Ontwerper ontmoet publieke zaak**

Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals

*Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden*

### **(N)iets te kiezen**

Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen*

### **Doe dit (niet)**

De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

*Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist*

### **Neutraliteit tussen zijn en worden**

Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters

*Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz*

### **(Kilo)meters maken**

Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma

*Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz*

### **Hoe aanstekelijk kan je het maken**

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor

*Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz*

### **Waarden w(o)orden werkelijkheden**

Hoe taal de sociale zekerheid vormt

*Mark van Twist, Wiljan Hendriks, Jesse Dusseljee, Martin Schulz*

### **De kracht van hier**

Over de centrale rol van decentraal bestuur

*Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen*

### **Ruimte in regie**

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein

*Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz*

### **Ruimte bieden / richting geven**

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp

*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat,*

*Martijn van der Steen*

### **'De mensen in het land'**

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is

*Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel*

## **2024**

### **Leren tussen consensus en conflict**

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied

*Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski*

### **Breder denken, anders doen**

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine*

*Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer*

### **Waarderen van Variatie**

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken

*Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen*

### **WIA Verbeteraanpak - Expert Review**

*Martijn van der Steen, Georgina Kuipers*

### **Bouwen op leerlingaantallen**

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

*Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz*

### **Sterke signalen, wisselende verhalen**

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van 'de alleenverdienersproblematiek'

*Andrea Frankowski, Wiljan Hendrikx, Marije Huiting, Tijs van de Vijver,*

*Martijn van der Steen, Mark van Twist*

*Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)*

**COLOFON**

© 2026

ISBN NUMMER

978-90-83712-73-4

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.

