UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Strategisch kader van de waterschappen (horizon 2100): Dimensies van besluitvorming en doorwerking[concept]

Steller: Anke van Houten
Datum: 7 augustus 2026

Inleiding

Binnen het strategisch kader van de waterschappen (Horizon 2100) schetst deze notitie het bestaande handelingsperspectief voor de toepassing van het Waterkompas in verenigingsverband. Hij beschrijft de werking van de Unie zoals deze is vastgelegd in onder andere de statuten, en hoe deze zich in de praktijk manifesteert. De hieronder beschreven procedures, principes en praktijk zijn dus *geen voorgesteld beleid.* Een bespreking in de vereniging kan wel aanleiding geven tot het formuleren van aanvullende beleidsmatige kaders. Dit is ter beoordeling aan de ledenvergadering.

De Unie van Waterschappen is de overkoepelende vereniging waarin de 21 waterschappen zijn vertegenwoordigd. De Unie manifesteert zich door het samenkomen van de leden in onder andere werkgroepen en commissies en in de ledenvergadering. Het dagelijks bestuur van de Unie wordt gevormd door leden die door de ledenvergadering zijn gekozen. De belangrijkste taken van het Uniebestuur en het Uniebureau zijn het vertegenwoordigen van de Unie aan externe tafels, het voorbereiden en coördineren van gezamenlijk beleid en werken aan een goede kennis- en innovatie-infrastructuur, zowel binnen als buiten de vereniging.

Procedures en principes

De procedures en principes voor besluitvorming en doorwerking binnen de Unie van Waterschappen zijn gebaseerd op:

- Gezamenlijke standpuntvorming.
- Transparantie en good governance.
- Doorwerking via bestuurlijke afspraken, handreikingen, en lobby.

Gezamenlijke standpuntvorming

In de commissies wordt het beleid van de Unie op de verschillende beleidsterreinen vastgesteld. De commissies worden geadviseerd door werkgroepen, die bestaan uit ambtelijke vertegenwoordigers met expertise op het specifieke vakgebied. Stukken worden vaak voorbereid door de beleidsadviseurs van het Uniebureau, daarbij meestal bijgestaan door themagroepen met specialisten uit de waterschappen.

Om de Unie goed te laten functioneren als vereniging, moeten besluitvorming en de uitkomsten daarvan worden gedragen door de waterschappen. Daarom is het belangrijk dat alle waterschappen in de Uniecommissies vertegenwoordigd zijn, en dat tijdig helder is hoe de agendering er uit ziet.

Transparantie en good governance

Besluitvorming binnen de Unie van Waterschappen is gebaseerd op transparante governance. Voor de waterschappen is inzichtelijk wie waarover besluit, op basis van welk mandaat en met welke afwegingen.

Waterschappen zijn democratisch gelegitimeerde, zelfstandige bestuursorganen en gezamenlijke standpuntvorming heeft alleen gezag wanneer deze navolgbaar en controleerbaar is.

Daarbij gelden checks en balances: de Unie vertegenwoordigt de waterschappen collectief, maar neemt geen juridisch bindende besluiten voor individuele waterschappen.

Doorwerking via bestuurlijke afspraken, handreikingen en lobby

De Unie kan in afstemming met de 21 waterschappen bestuurlijke afspraken[1] maken met ministeries, provincies, gemeenten en ketenpartners. Hiervoor haalt de Unie aan de voorkant een expliciet mandaat op via de commissies of de Ledenvergadering. Is de bestuurlijke afspraak eenmaal gemaakt, dan geldt deze in principe voor alle 21 waterschappen.

Voor het werken met vastgesteld beleid en regelgeving, maar ook voor het vervullen van gezamenlijk geformuleerde ambities, ontwikkelt de Unie handreikingen en richtlijnen. Deze bieden praktische tips en best practices. Daarnaast faciliteert de Unie kennisuitwisseling door het organiseren van bijeenkomsten en het opzetten van platforms waar waterschappen ervaringen en kennis kunnen delen die helpen om invulling te geven aan beleid.

De Unie kan in Den Haag of Brussel actief pleiten voor beleid, wat eenmaal op nationaal niveau vastgesteld, doorwerkt naar de individuele waterschappen.

De Unie in praktijk

Formele meerderheidsbesluitvorming waarbij een minderheid wordt overstemd, komt bij de Unie in de praktijk zeer zelden voor. Niet omdat het statutair onmogelijk is, maar omdat het politiek en strategisch kwetsbaar is. Een gedeeld standpunt met een aantoonbare minderheid ertegen, ondermijnt de lobby- en onderhandelingspositie van de Unie. Veel energie gaat daarom naar het bouwen aan brede consensus vóórdat een besluit wordt genomen: door het proces open te zetten voor alle waterschappen, en bezwaren transparant te adresseren in plaats van weg te stemmen.

Voorbereiding van besluitvorming en mandatering in de Uniecommissies

De werkgroepen bereiden de commissievergaderingen voor. Werkgroepen bestaan uit ambtelijke vertegenwoordigers met expertise op het specifieke vakgebied. De werkgroepleden bekijken onder meer of onderwerpen 'rijp' zijn voor bespreking op bestuurlijk niveau. Ook benoemen ze wat de bestuurlijke aandachtspunten zijn. Hun advies gaat vervolgens ter oordeels- of besluitvorming naar de betreffende commissie.

In de commissies zitten bestuurlijke vertegenwoordigers vanuit ieder waterschap. De commissies worden voorgezeten door de portefeuillehouders vanuit het Uniebestuur. De leden van de commissie brengen het standpunt van hun eigen waterschap in.

---

[1] Recente voorbeelden van dergelijk bindende bestuurlijke afspraken zijn:
Implementatie Europese Natuurherstelverordening (juni 2026)
Vernieuwde bestuurlijke afspraken voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma (december 2025)

Werken met mandaat

De vertegenwoordiger in de Unie-gremia is een bestuurder van het eigen waterschap, die vooraf intern afstemming zoekt en achteraf rapporteert aan het eigen DB en AB. Het mandaat is daarmee ingebed in de bestuurlijke hiërarchie van elk waterschap. Elk waterschap is vertegenwoordigd in de commissies en in de ledenvergadering.

Afhankelijk van de grootte van een onderwerp en eventuele financiële consequenties, worden besluiten genomen door een van de commissies of door de ledenvergadering. Besluiten met grotere financiële of politieke consequenties worden uiteindelijk genomen in de ledenvergadering. Het bestuur van de Unie opereert hierin als ‘spelverdeler’.

De vereniging kan ook het Uniebestuur een mandaat geven om binnen vastgestelde kaders de Unie te vertegenwoordigen aan externe tafels. Dit gaat vaak aan de hand van een vooraf geformuleerde positionering op een specifiek vraagstuk of beleidsdossier. Soms vraagt het politieke tempo om een aangepaste werkwijze. In dergelijke gevallen kan het Uniebestuur alleen afspraken maken onder voorbehoud van latere instemming door de vereniging.

De inhoudelijke lijn tussen Unie en eigen waterschap

De bestuurder die naar de commissie gaat, is als DB-lid of dijkgraaf inhoudelijk voorbereid binnen het eigen waterschap. De ambtelijke adviseurs van het eigen waterschap beoordelen de stukken. Tijdige agendering door de Unie maakt het mogelijk om standpunten vooraf in het DB te bepalen.

Na de besluitvorming leggen de vertegenwoordigers 'thuis' verantwoording af aan het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur van hun eigen waterschap en organiseren zij de eventuele doorwerking naar de beleidspraktijk van het waterschap.

Doorwerking: de Unie is een vereniging, geen bestuurslaag

Waterschappen zijn ‘lichamen van functionele decentralisatie’. Elk waterschap is een zelfstandig, wettelijk verankerd publiekrechtelijk orgaan met eigen bevoegdheden. De Unie van Waterschappen is daarentegen een privaatrechtelijke vereniging en dus geen bestuurslaag. Besluiten van de Unie zijn dan ook geen besluiten in de zin van het bestuursrecht die het waterschap rechtstreeks binden.

Verschillende vormen van binding:

- Politiek-bestuurlijk bindend: gedragen standpunten
  Voor inhoudelijke beleidsstandpunten geldt een sterke morele binding. Om de Unie goed te laten functioneren als vereniging is het van belang dat besluitvorming en de uitkomsten daarvan gedeeld worden door de waterschappen. Daarom ligt de nadruk op draagvlak.
  Het uitgangspunt is consensus en het principe dat standpunten pas worden vastgesteld als de visievorming bij de leden grotendeels is afgerond. De Unie werkt zo min mogelijk op basis van meerderheidsbesluiten.
- Formeel bindend: de verenigingsrechtelijke verplichtingen
  De ledenvergadering is het orgaan dat een besluitvormende taak heeft voor het goedkeuren van de jaarstukken, het wijzigen van de statuten, het benoemen van bestuursleden en het aanstellen van de algemeen directeur. Hieraan zijn alle leden als verenigingslid gebonden, net zoals bij elke andere vereniging naar Nederlands recht.
- Wettelijk bindend: wanneer wet- en regelgeving de doorslag geeft
  Nadat de Unie namens de waterschappen inspreekt op nationale of Europese wet- en

regelgeving, en die regelgeving vervolgens wordt vastgesteld, zijn waterschappen daaraan wél juridisch gebonden, maar dan via de wet zelf. De Unie beïnvloedt de totstandkoming van die regels, maar de binding vloeit voort uit de wet, niet uit het Unie-besluit. De binding zou ook zonder betrokkenheid van de Unie totstandkomen.

De meerwaarde van consensus

Het streven naar unanimiteit of brede consensus is zoals eerder gezegd, niet alleen een culturele voorkeur; het is een strategische noodzaak. Een standpunt dat door een deel wordt betwist, is immers een kwetsbaar standpunt tegenover andere partijen, binnen of buiten Den Haag. Het gezag van de Unie hangt direct samen met haar eensgezindheid.

Verdeeldheid mét draagvlak

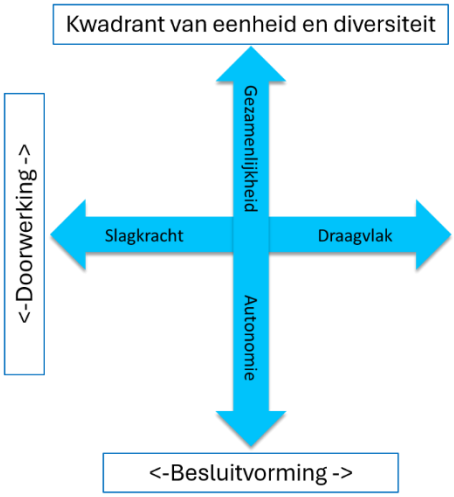
Soms vraagt slagkracht om een meerderheidsbesluit. Hoe behoudt de Unie draagvlak bij verdeeldheid?

Uit het recente verleden[2] zijn duidelijke principes af te leiden:

- Scope verkleinen. Als een voorstel te groot of te ingrijpend is voor unanimiteit, wordt het teruggebracht naar de meest urgente kern.
- Bouwen aan draagvlak vóór de formele stemming, niet erna. Zorg dat er in alle waterschapsbesturen over het voorstel gesproken, zodat de besturen hun vertegenwoordiger in de ledenvergadering een mandaat mee kunnen geven voor de definitieve besluitvorming.
- Bezwaren expliciet meenemen in de stukken. De Unie vermijdt het om meningsverschillen weg te poetsen. De zorgen van twijfelende waterschappen worden openlijk opgenomen in de commissiestukken, inclusief de aanvullende voorwaarden waaraan moet worden voldaan.
- Solidariteitsargument inzetten. Als enkele waterschappen tegen de grenzen van hun draagkracht aanlopen, is dat een probleem van alle waterschappen. Waterschappen moeten solidair zijn in het gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor geconstateerde knelpunten.
- Aanvullende afspraken als compensatie.
  De instemming van twijfelaars kan worden gekoppeld aan verdere uitwerking van een aantal voorwaarden. Zo wordt een besluit genomen mét een pakket aan aanvullende afspraken die de bezwaren adresseren.

[2] Zoals de aanpassing van het belastingstelsel (2018) en de middellangetermijnfinanciering van het HWBP (2025)

Kwadrant van eenheid en diversiteit



De Unie opereert constant op het kwadrant van eenheid en diversiteit, waarbij beide dimensies van vitaal belang zijn voor het goed functioneren van de sector.

De horizontale as van ‘besluitvorming’ bestrijkt het spectrum van maximale slagkracht en volledig draagvlak. Zij hoeven elkaar niet uit te sluiten, maar staan soms wel onder spanning. Bijbehorende begrippen zijn bijvoorbeeld mandaat, meerderheid, consultatie, doorleven en consensus.

De verticale as van ‘doorwerking’ bestrijkt het spectrum van volledige autonomie en totale gezamenlijkheid. Bijbehorende begrippen zijn hier bijvoorbeeld eigen afwegingen en koers, afstemming, coalities en sectorbrede consistentie.

Waar een vraagstuk of dossier zich op het kwadrant bevindt is vaak het gevolg van de weg die een onderwerp heeft afgelegd, inclusief de belangen die er mee gemoeid zijn. Voor optimale effectiviteit van de Unie als vereniging én als sector, is het belangrijk om hier bewust mee om te gaan.

Bijlagen

Bijlage 1 overzicht doorwerking 6
Bijlage 2 Begrippen 7
Bijlage 3 Over het strategisch kader 8

Bijlage 1 overzicht doorwerking

Overzicht doorwerking binnen de vereniging

Is een Unie-besluit juridisch bindend?	Nee (met uitzondering van besluiten waarop de statuten van toepassing zijn).
Bindt deelname aan de Unie automatisch?	Nee
Ontstaat binding door mee-besluiten?	Wel politiek-bestuurlijk, niet juridisch
Waarom volgen waterschappen wél de besluiten die zij in Unieverband nemen?	Vanwege zelfbinding, legitimiteit en collectief belang
Wanneer is een handtekening (of expliciete instemming) van de waterschappen nodig?	Bij convenanten/contracten die het Uniebestuur afsluit namens de waterschappen

Overzicht doorwerking naar aard van besluit

Type besluit	**Bindend?**	**Grondslag**
Nationale/Europese wet- en regelgeving	Ja, via de wet zelf	Waterwet, Omgevingswet, EU-richtlijnen etc.
Statuten, begroting, benoemingen (LV)	Ja, verenigingsrechtelijk	Statuten / Boek 2 BW
Bestuurlijke akkoorden (bijv. met Rijk)	Politiek bindend voor de Unie als partij	Convenant / bestuursakkoord
Gezamenlijke beleidsstandpunten	Politiek-bestuurlijk	Consensus en draagvlak
Handreikingen, modelverordeningen	Niet bindend, wel normerend	Vrijwillige adoptie

Bijlage 2 Begrippen

Een aantal begrippen komt veelvuldig voor in het strategisch kader en vraagt om nadere duiding:

Begrip	**Toelichting**
We	Het Strategisch Kader is opgesteld door de waterschappen. Met “we” worden de 21 waterschappen bedoeld, zowel als zelfstandige organisatie, als de sector.
De Unie (van waterschappen)	De Unie van Waterschappen zijn de 21 waterschappen gezamenlijk. Niet te verwarren met het Uniebestuur, of het ondersteunende Uniebureau.
Volhoudbaar	Met volhoudbaar wordt hier bedoeld dat het hele systeem zo is ingericht dat het om te beginnen kan blijven voortbestaan, en daarbij zo min mogelijk uitputting of afwenteling veroorzaakt. Het hangt samen met begrippen als robuust, duurzaam, weerbaar en veerkrachtig. Het begrip geldt hier niet alleen het waterbeheer, maar ook de inrichting, het gebruik, de sociale, economische, financiële en organisatorische dimensies etc.
Afwentelen	In de ruimtelijke ordening en milieukunde: het verschuiven van problemen naar elders of later. In de bestuurskunde ook het verschuiven van verantwoordelijkheden of lasten van privaat naar publiek.
Legitimiteit	Legitimiteit draait hier niet om de vraag "mag het waterschap dit volgens de wet besluiten?", maar om de bredere vraag: "wordt dit door de samenleving als gerechtvaardigd ervaren, en waarom?" Een besluit kan formeel rechtmatig zijn en toch aan legitimiteit inboeten, bijvoorbeeld als het proces ondoorzichtig was of als niemand wil uitleggen hoe de uitkomst tot stand kwam. In de bestuurskunde wordt legitimiteit vaak opgesplitst in drie dimensies (Vivien Schmidt[3]): - Input-legitimiteit: komt het besluit tot stand via een democratisch, representatief proces? (verkiezingen, inspraak, volksvertegenwoordiging) - Throughput-legitimiteit: is het proces zelf zorgvuldig, transparant en toetsbaar? (hier valt uitlegbaarheid onder) - Output-legitimiteit: levert het besluit een goed, werkzaam resultaat op voor de samenleving?

[3] Vivien Schmidt (2013)
Democracy and legitimacy in the European Union

Bijlage 3 Over het strategisch kader

In februari 2022 zijn we als gezamenlijke waterschappen en met hulp van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), begonnen met een ontdekkingsreis: een strategie-expeditie voor en door de waterschappen. De belangrijkste bevinding van dit traject was dat het strategisch vermogen van waterschappen niet hoeft te leiden tot een afgewogen toekomstplan, maar tot het gezamenlijk leren omgaan met onzekerheid en het voortdurend betekenis geven aan ontwikkelingen die op de waterschappen afkomen. Hiervoor dient dit strategisch kader, met als horizon 2100.

De verschillende bouwstenen zijn een synthese van gesprekken die zowel ambtelijk als bestuurlijk binnen de vereniging zijn gevoerd over de lange termijn en wat 'des waterschaps' is. Over richtinggevende waarden en principes en het belang van autonomie en het collectief.

Ook bestaande positioneringen uit eerdere trajecten zijn meegenomen en rapporten en lange termijn scenario's van verschillende kennisinstituten[4]. Een belangrijk rapport is dat van de OESO uit 2014 over de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer[5].

Daarnaast hebben we ons oor te luister gelegd bij onze partners uit het openbaar bestuur en de leefomgeving, en bij andere organisaties met een maatschappelijke opdracht. Deze gesprekken hebben geleid tot aanvullingen op en aanscherpingen van het strategisch kader. Zie ook het kader "Een externe blik op de rol van de waterschappen".

Opbouw en werking

Het strategisch kader richt zich op de lange termijn (horizon 2100). De daarin opgenomen ontwikkelingen, vraagstukken, waarden en principes worden door de waterschappen breed gedragen. Het is bedoeld als een instrument dat de waterschappen langjarig van dienst kan zijn. Het strategisch kader bestaat uit drie samenhangende documenten: de strategische agenda, het Waterkompas en de dimensies van besluitvorming en doorwerking.

De strategische agenda is feitelijk 'het kraaiennest' van de Unie. Het identificeert de ontwikkelingen en vraagstukken die aandacht vragen. Centraal staat daarbij de vraag: wat moet volhoudbaar zijn richting

Tekstkader: Een externe blik op de rol van de waterschappen

Op basis van twee spiegelsessies met gebiedspartners, medeoverheden, banken, bouwbedrijven, stakeholders en andere maatschappelijke organisaties (april/mei 2026)

Externe partijen geven aan dat hun uitvoeringskracht de waterschappen onderscheidt van andere overheden, maar zien die kracht nog onvoldoende benut. De huidige rolinvulling wordt te vaak nog als smal ervaren, terwijl de opgaven (klimaat, verzilting, bodemdaling, ruimtedruk) vragen om een bredere, meer sturende overheid. De waterschappen zijn hiervoor het best gepositioneerd vanwege hun kennis én realisatievermogen.

De gesprekspartners vragen de waterschappen om 'naar voren te stappen' en hun rol uit te bouwen naar een brede, adaptieve en richtinggevende overheid voor het waterdomein.

Zij vragen de waterschappen concreet:

- Meer leiderschap te tonen bij gebiedsopgaven, zodat water en bodem echt sturend zijn bij keuzes over de inrichting van de ruimte.
- Duidelijker verantwoordelijkheid te nemen voor het watersysteem, met een heldere langetermijnvisie en de bereidheid om ook lastige keuzes te maken en uit te leggen.
- Zichtbaarder aanwezig te zijn in het publieke en politieke debat, met een positief en aantrekkelijk beeld van de toekomst.
- Actief samen te werken met partijen die vooruit willen, zowel binnen als buiten de watersector.

[4] Deltaprogramma (2024) Deltascenario's
Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2024) Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat
Planbureau voor de Leefomgeving (2023) Ruimtelijke verkenning
[5] OESO (2014) Watergovernance in the Netherlands, fit for the future?

2100 en wat is daarvoor nodig? De agenda bestrijkt het gehele domein van het waterbeheer, waaronder waterkwaliteit, waterveiligheid, waterbeschikbaarheid, ruimtegebruik en internationale ontwikkelingen. Daarnaast omvat zij vraagstukken die betrekking hebben op het functioneren van de sector zelf, zoals financiën, kennis, organisatie en kwetsbaarheden. De strategische agenda bepaalt daarmee waarover de waterschappen het gesprek voeren en welke vraagstukken gezamenlijke aandacht vragen.

De strategische agenda is een levend document. Als nieuwe inzichten, ontwikkelingen of scenario's daarom vragen, zal hij worden herijkt. Hiervoor dient onder meer het strategennetwerk, waarin de waterschappen periodiek bijeenkomen om nieuwe ontwikkelingen en trendanalyses strategisch te verkennen en daarmee voeding te geven aan de agenda.

Het Waterkompas helpt de waterschappen om koers te bepalen bij complexe vraagstukken. Het biedt houvast om de kracht van de waterschappen – zoals expertise, uitvoeringskracht en verbindend vermogen – optimaal in te zetten voor een toekomstbestendig watersysteem. Het Kompas is gebaseerd op de richtinggevende waarden en principes die de waterschappen gezamenlijk hebben geformuleerd. Daarmee vormt het een gedragen afwegingskader voor de vraagstukken op de strategische agenda.

Het Waterkompas ondersteunt de waterschappen bij het maken van keuzes onder onzekerheid, ook wanneer nieuwe of nog onbekende vraagstukken zich aandienen. Door keuzes te toetsen aan gedeelde waarden en principes helpt het om de continuïteit van het watersysteem en het waterbeheer op de lange termijn te waarborgen en ongewenste afhankelijkheden (lock-ins) te voorkomen.

De dimensies van besluitvorming en doorwerking beschrijven de wijze waarop de vereniging werkt. Hoe de verschillende opvattingen hun weg vinden naar besluitvorming en uitvoering. Centraal vraagstuk is: "hoe organiseren waterschappen voldoende eenheid en schaal voor effectief en efficiënt opereren, zonder de zelfstandigheid van individuele besturen aan te tasten?"

Daarbij gaat het om de positionering van de sector op de matrix slagkracht - draagvlak en gezamenlijkheid - autonomie. Deze dimensies helpen om te bepalen welke vorm van samenwerking het meest passend is bij een bepaald type vraagstuk: gezamenlijke actie van alle waterschappen, een coalitie van enkele waterschappen of een individuele aanpak. De dimensies zijn geen nieuw beleid, maar zijn het bestaande handelingsperspectief voor de toepassing van het Waterkompas in verenigingsverband.