

Sectoroverstijgende dialogen voor de watertransitie

Caro Mooren, Stefania Munaretto (KWR & Copernicus Instituut voor Duurzame ontwikkeling, Universiteit Utrecht) Dries Hegger & Peter Driessen (Copernicus Instituut voor Duurzame ontwikkeling, Universiteit Utrecht)

De watertransitie vraagt om integraal beleid en samenwerking tussen sectoren. Hiervoor zijn sectoroverstijgende dialogen nodig met beleidsmakers en private actoren, zodat alle relevante belangen vertegenwoordigd zijn. Het opzetten van dergelijke dialogen is complex. Dit artikel biedt waterbeheerders concrete handvatten om succesvolle sectoroverstijgende dialogen te organiseren die leiden tot integrale oplossingen. Op basis van twee succesvolle casestudies formuleren we elf voorwaarden rond vier vragen: 1) hoe start je het gesprek? 2) hoe betrek je de juiste stakeholders? 3) hoe laat je het proces succesvol verlopen? en 4) wanneer kunnen stakeholders het beste betrokken worden?

De watersector staat voor een aantal grote uitdagingen; aan de ene kant staat de hoeveelheid zoetwater onder druk door periodes van droogte en toenemende vraag uit de voedselsector, energiesector en andere industriële sectoren [1]. Aan de andere kant zijn er periodes met te veel water door extreme neerslag. Tegelijkertijd staat de waterkwaliteit onder druk. De natuur ervaart hier de negatieve gevolgen van. De watertransitie heeft tot doel om de Nederlandse watersector toekomstbestendig te maken, door deze uitdagingen aan te pakken. Watermanagers kunnen deze uitdagingen niet alleen oplossen en zullen hiervoor samen moeten werken met andere sectoren. Deze vraagstukken worden vaak beïnvloed door en hebben ook een effect op andere sectoren. Daarom is er een integrale aanpak nodig die de belangen van de verschillende sectoren meeneemt, probeert te combineren en af te wegen. Grensoverschrijdend rivierbeheer is hier een voorbeeld van. Dit vraagt niet alleen om samenwerking tussen verschillende sectoren, maar ook tussen landen.

WEVE-nexus

De water-energie-voedsel-ecosysteem- (WEVE)-nexusbenadering biedt een denkkader om problemen en mogelijke oplossingen integraal en vanuit de perspectieven van verschillende belanghebbende sectoren te benaderen [2]. Het is dus een intersectorale benadering. Door het systeemperspectief waarin de onderlinge afhankelijkheden worden meegenomen, worden zowel de tegenstrijdige belangen als de wederzijds voordelige oplossingen zichtbaar. Het idee is om de wederzijds voordelige oplossingen te stimuleren en tegelijkertijd werkbare en acceptabele compensaties te vinden voor de belangen die negatief geraakt worden, om zo uiteindelijk tot integraal beleid te komen [3], [4]. De WEVE-nexus is dus een manier van intersectoraal systeemdenken die knelpunten tussen sectoren in kaart brengt en bespreekbaar maakt, waardoor noodzakelijke compromissen of juist wederzijds voordelige oplossingen geïdentificeerd kunnen worden.

Dit vraagt niet alleen om kennis van de verschillende systemen, maar ook om inzicht in complexe stakeholderprocessen en sectoroverstijgende dialogen, waarin publieke en private actoren tot overeenstemming moeten komen. In een complexe context als de watertransitie

is dit niet eenvoudig: stakeholders van de water-, energie- voedsel- en natuursector moeten gezamenlijk tot werkbare oplossingen komen, terwijl er verschillen bestaan in perspectieven, belangen, machtsverhoudingen, kennis en bereidheid tot samenwerking [2]. De centrale vraag is dan ook: hoe kunnen waterbeheerders sectoroverstijgende dialogen vormgeven die leiden tot (overeenstemming over) een integrale aanpak van de intersectorale uitdagingen? Hiervoor heeft KWR twee verschillende sectoroverstijgende dialogen geëvalueerd. Op basis van de geleerde lessen zijn aanbevelingen opgesteld om dergelijke gesprekken ook elders succesvol op te zetten.

Opzet sectoroverstijgende dialoog en evaluatie

Om de voorwaarden voor succesvolle sectoroverstijgende dialogen te identificeren, hebben we twee co-creatieprocessen met stakeholders gevolgd, gerelateerd aan twee grensoverschrijdende stroomgebieden: die van de Mesta-Nestosrivier (afbeelding 1), gedeeld door Bulgarije en Griekenland, en de Lieluperivier, gedeeld door Letland en Litouwen.

Deze rivieren waren de afgelopen vier jaar casestudies in het door de EU gefinancierde Nexogenesis-project [5]. Het project ging in september 2021 van start en tot september 2025 zijn er in beide stroomgebieden zes workshops georganiseerd om: 1) bewustzijn van stakeholders omtrent de WEVE-nexus kruisverbanden te creëren en nexus-uitdagingen in de stroomgebieden te identificeren, 2) mogelijke oplossingen te identificeren en te bespreken voor deze uitdagingen 3) samen mogelijk interessante beleidsinstrumenten te selecteren om de nexus-uitdagingen aan te pakken en hun impact te onderzoeken [6]. Vervolgens wordt 4) de NeXus Policy Impact Assessment Tool (NEPAT) [7] toegepast, een beslissingsondersteunend systeem dat de impact van beleidsinstrumenten op de verschillende nexus sectoren berekent, om 5) in sectoroverstijgende dialogen tot een gezamenlijk overeengekomen pakket aan maatregelen te komen (workshop 5 en 6).



Afbeelding 1. De Mesta-Nestosrivier (Griekenland-Bulgarije)

Om te onderzoeken welke voorwaarden leiden tot succesvolle sectoroverstijgende dialogen, zijn in deze casestudies de laatste twee workshops (5 en 6) van het project geëvalueerd met interviews en enquêtes. Tijdens deze workshops werden de discussies en besluitvorming ondersteund door de NEPAT. Met behulp van deze tool konden stakeholders gemakkelijk inzicht krijgen in de impact van beleidsinstrumenten op de diverse nexus-sectoren. Daarnaast kon het systeem worden ingezet om combinaties van beleidsinstrumenten aan te bevelen op basis van de doelen die stakeholders geprioriteerd hebben.

Resultaten

Het stroomgebied van de Mesta-Nestosrivier kampt met verschillende uitdagingen. Een groot gedeelte ligt in een Natura2000-gebied, wat de activiteiten van de energie en landbouwsector beperkt [7]. Daarnaast wordt de waterkwaliteit negatief beïnvloed door intensieve landbouw in zowel Griekenland als Bulgarije, terwijl de waterkwantiteit onder druk staat door irrigatie- en energiedammen, zowel bovenstrooms als benedenstrooms. Beide hebben een negatief effect op de minimale ecologische afvoer en de vispopulatie in de rivier. De stakeholders hebben daarom gezamenlijk als doel gesteld water efficiënter te gebruiken, zodat er voldoende is voor alle gebruikers.

Stakeholders uit de verschillende sectoren hebben de volgende maatregelen geselecteerd voor het stroomgebied [8]:

- Overstappen naar efficiëntere irrigatietechnieken;
- Vervangen van open irrigatiekanalen door gesloten irrigatiekanalen;
- Waterbesparende technieken in de veeteelt.

Bij de Lielupe-rivier is waterkwaliteit de voornaamste uitdaging [7]. Ook hier ligt het stroomgebied in een landbouwintensief gebied in twee landen. Hierdoor is er een overschot aan stikstofdepositie. Daarnaast hebben kleinschalige elektriciteitsdammen gezorgd voor hydromorfologische veranderingen en wordt er toenemende concurrentie verwacht tussen de voedsel- en energiesector voor alternatieve energiebronnen als gevolg van de Oekraïne-oorlog. Zo wil de energiesector landbouwgrond gebruiken voor duurzame energieopwekking, wat betekent dat er minder grond beschikbaar is voor gewassen. De stakeholders hebben daarom de volgende doelen vastgesteld: 1) het verminderen van de stikstofconcentratie in het stroomgebied, 2) natuurherstel en het verbeteren van de biodiversiteit.

De stakeholders hebben samen de volgende maatregelen geselecteerd voor het stroomgebied van de Lielupe [7]:

- Grotere inzet van bufferstrips aan de rivieroever;
- Toename in het gebruik van bioreactoren;
- Toename aandeel waterrijke gebieden;
- Toename van fractie landbouwgrond met nutriëntenbehandeling;
- Toestaan om landbouwgrond om te zetten in grasland;
- Toename van fractie grasland om duurzame energie te produceren.

Voorwaarden voor succesvolle sectoroverstijgende dialogen

Op basis van literatuurstudie [9], [10], [11], [12] en de evaluatie van de dialogen in Lielupe en Mesta- Nestos zijn elf voorwaarden geïdentificeerd die gebruikt kunnen worden om ook in andere contexten vergelijkbare processen succesvol vorm te geven. De voorwaarden zijn onderverdeeld in vier categorieën: startvoorwaarden, stakeholdereigenschappen, procesvoorwaarden, en timingvoorwaarden.

Startvoorwaarden – wat is er nodig om het gesprek in gang te zetten?

1. Bereidheid tot deelname

Een eerste voorwaarde voor het opzetten van de gesprekken is uiteraard dat de deelnemers bereid zijn om mee te doen. Maar hoe krijg je dat voor elkaar? Uit dit onderzoek blijkt dat er een zekere mate van begrip nodig is van: 1) de onderlinge afhankelijkheden tussen de sectoren, en 2) de manier waarop de nexus-uitdagingen invloed hebben op de dagelijkse werkzaamheden van de deelnemers. Om ervoor te zorgen dat deelnemers gedurende een langere periode betrokken blijven, is het belangrijk om de onderlinge afhankelijkheden te blijven benadrukken. Zo kan de betrokkenheid worden vergroot.

2. Mogelijkheid tot deelname

Naast bereidheid tot participatie moeten (potentiële) deelnemers ook daadwerkelijk in staat zijn om deel te nemen. Concreet betekent dit dat stakeholders voldoende tijd en geld moeten hebben. Daarnaast is de timing van het proces van groot belang. Bij het plannen van dit soort dialogen is het daarom essentieel om: 1) een toegankelijke locatie te kiezen die face-to-face-interacties toelaat, 2) rekening te houden met hulpbronnen (financiën, menskracht, kennis) bij de stakeholders die nodig zijn om betekenisvol te kunnen deelnemen, en 3) aandacht te besteden aan seizoensgebonden en tijdsafhankelijke verantwoordelijkheden van de (potentiële) deelnemers, zoals het oogstseizoen van boeren.

3. Bereidheid om open te staan voor andere perspectieven

Tijdens sectoroverstijgende dialogen zijn uiteenlopende en soms tegenstrijdige perspectieven onvermijdelijk. Het is dan ook niet realistisch om te verwachten dat alle deelnemers hetzelfde wereldbeeld of perspectief delen. Uit ons onderzoek blijkt echter dat het essentieel is dat deelnemers bereid zijn om naar andere perspectieven te luisteren. Deelnemers die hiertoe niet bereid waren, haakten al snel af. Het is daarom van belang dat de procesinitiator, op basis van de onderlinge afhankelijkheden, zo goed mogelijk onderbouwt waarom het voor de stakeholders van belang is om mee te doen aan deze gesprekken.

Stakeholdereigenschappen – hoe krijg je de juiste stakeholders om tafel?

4. Vertegenwoordiging belangrijkste stakeholderperspectieven

Om inhoudelijke sectoroverstijgende dialogen te voeren is het belangrijk dat de verschillende perspectieven goed vertegenwoordigd zijn. Daarvoor is het essentieel dat de initiatiefnemer ofwel goed verweven is in het netwerk van potentiële deelnemers, óf samenwerkt met een lokale organisatie die dat is. Op die manier kunnen alle relevante stakeholders worden benaderd. De huidige uitdaging bepaalt daarbij de keuze welke perspectieven relevant zijn voor de gesprekken. Denk hierbij aan zowel publieke als private actoren.

Procesvoorwaarden – wat is er nodig voor een succesvol proces?

5. Vertrouwen

Hoewel je zou verwachten dat vertrouwen nodig is om überhaupt het gesprek in gang te zetten, en dus een startvoorwaarde zou zijn, blijkt uit ons onderzoek dat dit niet het geval is. In onze casestudies was er zelfs een hoge mate van wantrouwen tussen de verschillende sectoren en landen [8]. Desondanks waren de deelnemers bereid om het met elkaar aan te gaan en werd het vertrouwen gedurende het proces opgebouwd, wat essentieel bleek voor de opvolging en uiteindelijke implementatie. Een goed ingericht proces kan dus vertrouwen stimuleren. Om vertrouwen te creëren is het belangrijk dat deelnemers elkaar langere tijd met enige regelmaat ontmoeten en constructief in gesprek gaan over de nexus-uitdagingen.

6. Alle relevante meningen meenemen

Het uitnodigen van de juiste stakeholders is op zichzelf niet voldoende om te garanderen dat iedereen betekenisvolle input kan leveren. Om dit te faciliteren is goede procesbegeleiding noodzakelijk, net als moderatietechnieken die aansluiten bij de context. Zo werd in het Nexogenesis-project een algemene aanpak voor het proces en moderatietechnieken bedacht, maar werd per casestudie gekeken wat het beste bij de stakeholders aansloot. In Lielupe waren de stakeholders gewend om op een interactieve manier te werken en werd er daardoor gebruik gemaakt van posteropdrachten met stickers en post-its om discussie te stimuleren. In Mesta-Nestos waren de stakeholders dit niet gewend en werkten open groepsdiscussies beter.

Daarnaast is het belangrijk dat er voldoende tijd wordt ingeruimd om begrip van de onderlinge afhankelijkheden tussen sectoren te creëren. Hiervoor kunnen beleidsimpact-assessmenttools worden ingezet, zoals de NEPAT. In de hier geëvalueerde processen werd de NEPAT gebruikt om de discussies vorm te geven. In de NEPAT kan de impact worden berekend van verschillende beleidsopties op de water-, energie- en voedselsectoren en het ecosysteem. Zo kan de implementatie van bijvoorbeeld de beleidsoptie 'uitbreiden van bufferstrips' een negatief effect hebben op de landbouwvoorst, omdat er minder grond beschikbaar is voor akkerbouw. De NEPAT berekent de impact van een combinatie van door de stakeholders geselecteerde beleidsopties op de verschillende sectoren. De uitkomsten van deze berekeningen vormen de basis voor verdere discussie: is deze impact acceptabel voor iedereen? Is een andere combinatie van beleidsopties nodig? Als er voor deze beleidsopties gekozen wordt, zijn er dan compensatiemaatregelen nodig? De NEPAT maakt dus de onderlinge afhankelijkheden tussen sectoren en beleidsopties expliciet, waardoor er een concrete en inhoudelijke discussie gevoerd kan worden.

7. Capabel leiderschap

Uit ons onderzoek blijkt dat goed en onafhankelijk leiderschap essentieel is voor dit soort processen. Een procesleider kan wel een representant zijn van een sector, maar moet hier dan transparant over zijn. Procesleiders dienen goede moderatievaardigheden te hebben. Daarnaast is het belangrijk dat zij niet alleen kennis hebben van de specifieke situatie en de

actuele problemen, maar ook in staat zijn om lokale en wetenschappelijke en politieke kennis met elkaar te verbinden en bruggen te bouwen tussen verschillende perspectieven.

8. Intensieve communicatie

Om een gedeelde kennisbasis te creëren die noodzakelijk is voor inhoudelijke gesprekken over nexus-uitdagingen, is het belangrijk dat deelnemers elkaar regelmatig fysiek ontmoeten. Dergelijke ontmoetingen bevorderen niet alleen vertrouwen (zie voorwaarde 5), maar ook sociale relaties en gemeenschappelijk begrip van de uitdagingen en de effecten van mogelijke oplossingen, zowel bij de deelnemers als bij de procesbegeleiders. Een sectoroverstijgende dialoog is dus geen eenmalige actie, maar vergt een langer tijdsbestek.

9. Gezamenlijke besluitvorming

Om tot een gezamenlijk onderschreven pakket van maatregelen te komen, is het van belang dat de deelnemers gestimuleerd worden om collectief beslissingen te nemen. Dit zorgt voor een gevoel van eigenaarschap van het eindproduct. Hiervoor is het belangrijk om aan de stakeholders te laten zien dat hun input in het project is meegenomen en om (tussen)resultaten regelmatig naar hen terug te koppelen.

10. Sectoroverstijgend leren

Het is essentieel om sectoroverstijgend leren te stimuleren. In de geëvalueerde processen vond dit leren plaats via 1) de discussies tussen stakeholders uit verschillende sectoren, en 2) het gebruik van de NEPAT. De NEPAT simuleerde hoe verschillende beleidsopties de sectoren beïnvloeden. Dit maakte wederzijdse voordelen en noodzakelijke compromissen concreet, wat inhoudelijke discussies op basis van gedeeld begrip mogelijk maakte.

Timingvoorwaarden – wanneer kunnen de stakeholders het beste betrokken worden?

11. Stakeholderparticipatie gedurende het hele beleidsproces

Onze evaluatie laat zien dat stakeholders die vanaf het begin van het co-creatieproces aanwezig waren, vanaf de eerste workshop aangaven het meest te hebben geleerd van de sectoroverstijgende discussies. Zij waren ook meer tevreden met de uitkomsten van de dialogen dan stakeholders die pas bij de laatste twee workshops aansloten. Daarom is het belangrijk om alle relevante stakeholders, waaronder ook besluitvormers, zo vroeg mogelijk bij de gesprekken te betrekken. Met name deze laatste groep is cruciaal om daadwerkelijk tot implementatie te komen.

Conclusie

Dit artikel begon met de vraag: hoe kunnen waterbeheerders sectoroverstijgende dialogen vormgeven zodat deze leiden tot overeenstemming over een integrale aanpak van de uitdagingen rondom de WEVE-nexus?

Op basis van een evaluatie van twee buitenlandse cases hebben we elf voorwaarden geïdentificeerd die kunnen worden gebruikt om vergelijkbare gesprekken rondom de watertransitie in Nederland op te zetten. Hoewel de voorwaarden en bijbehorende aanbevelingen concrete handvatten bieden, is het belangrijk dat ze worden aangepast aan de Nederlandse context. De gesprekken in zowel Letland-Litouwen als Griekenland-Bulgarije

waren niet alleen afgestemd op de specifieke nexus-uitdagingen, maar ook op de culturele context en de ervaring met participatieprocessen.

Daarnaast is het relevant om te vermelden dat de gesprekken voornamelijk op regionaal en lokaal niveau plaatsvonden en het nationale niveau slechts beperkt betrokken was. Tijdens deze processen werden verschillende knelpunten voor implementatie genoemd, zoals bureaucratie, een gebrek aan financiële middelen en beperkte betrokkenheid van nationale besluitvormers. Desondanks is het een grote prestatie dat op regionaal en lokaal niveau overeenstemming werd bereikt over een pakket maatregelen, onderschreven door stakeholders uit de water-, energie- en voedselsectoren en het ecosysteem. Een volgende stap in het proces zou zijn om deze uitkomsten naar het nationale niveau te brengen. Het is belangrijk om de resultaten onder de aandacht van nationale beleidsmakers te brengen, omdat zij in deze specifieke casussen de beslissingsbevoegdheid hebben om maatregelen in de rivier te nemen. Daarnaast zou het kunnen bijdragen aan institutionele verandering op nationaal niveau. Wanneer vergelijkbare processen worden opgezet, is het daarom van groot belang om vanaf het begin de relevante besluitvormers actief bij het proces te betrekken.

Referenties

1. Starke, J. & Van Aalderen, N. (2025). *Wat is de watertransitie? – Een cartografie van een prikkelende ambitie*. KWR Water Research Institute.
2. Mooren, C. E. et al. (2025). 'Water–energy–food–ecosystem nexus: how to frame and how to govern'. *Sustainability Science*, 1-22.
3. Mooren, C. E., Papadopoulou, C. A., Munaretto, S., Levedi, K., & Papadopoulou, M. P. (2025). 'A methodological framework for assessing the coherence of Water-Energy-Food-Ecosystem nexus policies: Illustration and application at the river basin level'. *Environmental Science & Policy*, 170, 104113.
4. Hoff H (2011). *Understanding the nexus: background paper for the Bonn2011 Nexus Conference*. In: *SEI*
5. Nexogenesis (2025). *Facilitating the next generation of effective and intelligent water-related policies utilising artificial intelligence and reinforcement learning to assess the water-energy-food-ecosystem (WEFE) nexus*. <https://nexogenesis.eu/>, geraadpleegd op 24 november 2025
6. Papadopoulou, C. A., Kourtis, I. M., Laspidou, C., Tsihrintzis, V. A., & Papadopoulou, M. P. (2025). 'An integrated methodology for systematic stakeholder engagement in environmental decision-making under the Water-Energy-Food-Ecosystems nexus framework'. *Environmental Development*, 101268.
7. Nexogenesis (2025). *Nexus Policy Assessment Tool (NEPAT)*. <https://nepat-dev.nexogenesis.eu/>, geraadpleegd op 24 november 2025.
8. Mooren, C.E., Munaretto, S., Hegger, D.L., Driessen, P.P., La Jeunesse, I (2024). 'Towards transboundary water–energy–food–ecosystem nexus governance: a comparative governance assessment of the Lielupe and Mesta-Nestos river basins'. *J Environ Policy Plann* 26:1–20
9. Mooren, C., Munaretto, S. & Khan, S. (2025). *Governance roadmap and building blocks for a river contract in CS*. KWR Water Research Institute [Unpublished Manuscript]

10. Shawoo, Z., Maltais, A., Dzebo, A., & Pickering, J. (2023). 'Political drivers of policy coherence for sustainable development: An analytical framework'. *Environmental Policy and Governance*, 33(4), 339-350.