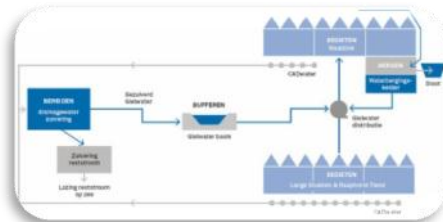


# Klimaatadaptatie in het waterbeheer

## Creatieve oplossingen, flexibele arrangementen?

---



### HSDR 3.5 – werkpakket 2

Arwin van Buuren (projectleider),  
Margreet Brinxma, Jasper Eshuis,  
Corniel van Leeuwen, Andrea Keessen.

*Eshuis*

## **Inleiding**

Dit rapport doet verslag van de belangrijkste bevindingen uit het project KvK 3.5, werkpakket 2. Doel van dit werkpakket was om op basis van een negental casestudies te achterhalen in welke mate en in welke vorm er gekozen werd voor flexibele arrangementen bij de implementatie van adaptatiemaatregelen, welke rol monitoring daarbij speelde en in welke mate het onderlinge vertrouwen cq. de behoefte aan controle een rol speelde bij de keuze voor al dan niet flexibele arrangementen. Dit werkpakket biedt input aan de tool die in ditzelfde project (werkpakket 4) wordt ontwikkeld ter ondersteuning van het Deltaplan Hoge Zandgronden om na te denken over strategische keuzen rond de vormgeving van adaptatiemaatregelen. Het laat zien welke variëteit er bestaat als het gaat om het includeren van actoren in het vormgeven en het uitvoeren van een adaptatiemaatregel, maar ook hoe actoren proberen om flexibiliteit vorm te geven in zowel de klimaatadaptatiemaatregel als het gekozen governance arrangement en welke rol (participatieve) monitoring daarin speelt.

## Inhoudsopgave

1. Algemene reflectie .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2. Theoretisch kader .....	7
3. Keuze van de projecten .....	12
4. Algemene kenmerken project en doelstellingen .....	13
5. Betrokken actoren en selectie van deelnemers .....	18
6. Verloop besluitvormingsproces en stand van zaken .....	21
7. Karakter maatregel en relatie tot gedrag .....	24
8. Arrangementen voor uitvoering .....	25
9. Monitoring en controle .....	29
10. Onderling vertrouwen/wantrouwen en behoefte aan controle .....	33
11. Omgang met de lange termijn .....	37
12. Flexibiliteit van gekozen arrangementen .....	40
13. Reflectie voor de praktijk .....	43
Gebruikte literatuur .....	45

## 1. Samenvatting

Dit onderzoek startte met de vraag welke combinaties van (flexibele) arrangementen en (reflexieve) monitoring we in de praktijk zouden aantreffen. In het licht van die vraag kunnen we een viertal conclusies trekken.

Allereerst zien we dat veel adaptatiemaatregelen het karakter hebben van een ingreep (door een publieke partij) in het fysieke systeem waarmee het weer een tijdje vooruit kan (Noordwijk, Waalblok, Noordwaard, Overdiep, Essche Stroom). Dat maakt dat partijen zich erop instellen om zaken voor een langere tijd goed te regelen (op zoek naar robuustheid), zeker ook gezien de omvang van de beoogde investeringen.

Vooraf voor de waterveiligheidsprojecten is dit het geval. Opvallend is dat het hierbij vooral gaat over het ontwerp van de maatregel zelf. Deze dient toekomstbestendig te zijn. Wat betreft het arrangement zien we dat voor de grote waterveiligheidsprojecten grosso modo slechts samenwerkingsverbanden worden gecreëerd met een beperkte doorlooptijd in de vorm van een projectgroep. Bij de meerderheid van deze gevallen geldt dat de samenwerking/interactie eindigt als de maatregel is geïmplementeerd (of zelfs al daarvoor!). Arrangementen zijn dan ook vooral tijdelijk van aard. In aanvulling daarop zijn deze arrangementen gefocust op het mobiliseren van zoveel mogelijk uitvoerend vermogen: de maatregel moet geïmplementeerd worden en het bijbehorende arrangement is erop gericht om eventuele hindernissen daartoe weg te nemen. Hierbij is dus zowel de maatregel, als de wijze van implementeren als ook het bijbehorende arrangement allesbehalve flexibel.

Daar waar adaptatie de vorm krijgt van een doorgaand proces (bijvoorbeeld omdat partijen diensten leveren) is het arrangement ook een structurele voorziening die de interactie tussen partijen in goede banen moet leiden. Dat is bijvoorbeeld het geval als er sprake is van medegebruik in een overstroombaar gebied, maar ook bij het aanbieden van groenblauwe diensten. Ook hierbij geldt dat de mate van flexibiliteit niet heel groot is. Veel arrangementen zijn erop gericht om een bepaalde gewenste situatie onder alle omstandigheden veilig te stellen (Overdiep, Noordwaard).

In de tweede plaats zien we dat monitoring in adaptatieprojecten zich vaak richt op de vraag wat er aan (aanvullend) onderhoud en beheer nodig is, of op de vraag of de kwaliteit die gerealiseerd wordt voldoende is (natuurwaarden, waterkwaliteit). In de meeste gevallen is de monitoring een zaak van de initiatiefnemer en worden andere partijen daar niet bij betrokken. Bij de mate van participatie zien we wel een verband tussen de mate waarin de gebruikers een rol spelen bij de instandhouding van een maatregel en de gekozen monitoringsvorm. Wanneer er sprake is van medegebruik, dan zijn er mogelijkheden om monitoring meer participatief uit te voeren. Toch wordt in deze gevallen meestal niet gekozen voor een participatieve vorm van monitoring, waarbij monitoring vorm krijgt, uitgevoerd wordt en/of gebruikt wordt in samenspraak met stakeholders (denk aan Waalblok, Noordwaard). Voor sommige casussen is dit wel het geval (vb. Waterhouderij). Daar betalen de gebruikers ook echt mee aan de klimaatadaptatie in het gebied en wordt

de maatregel gaandeweg verfijnd op basis van nieuwe inzichten. Dit vormt een prikkel om ook gezamenlijk te monitoren. In de door ons onderzochte cases speelt monitoring weliswaar een niet onbelangrijke rol, maar is deze vaak gericht op enkele aspecten die voor de waterbeheerder van belang zijn. Vormen van participatieve monitoring komen in slechts enkele cases voor.

Ten derde zien we dat het belangrijk is om ten aanzien van de flexibiliteit van arrangementen een onderscheid te maken tussen de harde elementen van arrangementen en de zachte elementen. De harde elementen richten zich op zaken als de regeling van de eigendomsverhoudingen, het verdelen van verantwoordelijkheden en de financiering van de maatregel. Dit zijn zaken die alle partijen gewoon goed geregeld willen hebben. Hetzelfde betreft de vraag rondom risico's en aansprakelijkheden. Als het gaat om het inhoudelijk bijsturen van een maatregel (bijvoorbeeld rondom flexibel peilbeheer, gebruikersvoorwaarden voor medegebruik van overstroomgebieden) is er meer ruimte voor flexibiliteit. In de meeste gevallen zien we dat arrangementen vooral een robuust raamwerk vormen, waarbinnen flexibiliteit op onderdelen mogelijk is. Wel zien we dat in veel trajecten de flexibiliteit gaandeweg minder wordt, naarmate de implementatie dichterbij komt.

De zachte elementen hebben te maken met de afspraken die partijen vervolgens maken over hun samenwerking en de praktische vormgeving daarvan bij uitvoeringsaspecten. Het kan ook de inzet van beleidsinstrumenten betreffen, die overheden gebruiken om hun doelen te realiseren. Binnen de kaders van een meer verplichtend contract kan bijvoorbeeld gewerkt worden met niet-verbindende visiedocumenten.

Tot slot veronderstelden wij een relatie tussen het aanwezige vertrouwen tussen partijen en hun behoefte om te komen tot stevige afspraken, cq. hun bereidheid om te werken met flexibele arrangementen. Als partijen elkaar vertrouwen, durven ze te volstaan met minder stringente afspraken omdat zij ervan uitgaan dat het mogelijk is om in de toekomst met elkaar in onderlinge harmonie lastige kwesties op te lossen die nu nog niet zijn dichtgetimmerd. Omgekeerd verwachtten we dat partijen die elkaar niet of minder vertrouwen veel behoefte zouden hebben aan het elkaar stevig vastleggen op datgene wat is afgesproken om te voorkomen dat partijen later alsnog andere dingen gaan (proberen te) doen. Dit verband hebben wij echter niet kunnen afleiden uit de cases. Sterker nog, daar waar er sprake is van veel onderling vertrouwen, is er ook bereidheid om elkaar vast te leggen op gedetailleerde afspraken. Het vertrouwen uit zich dan niet alleen in de bereidheid om veel vast te leggen, maar ook in de inschatting dat het later mogelijk zal zijn om deze afspraken te herzien als dat nodig blijkt te zijn.

De crux voor het toepassen van flexibele arrangementen en participatieve vormen van monitoring hebben dus uiteindelijk alles te maken met de wijze waarop de adaptatiemaatregel wordt vormgegeven. Als adaptatie wordt vormgegeven als een eenmalige (robuuste) ingreep, is de ruimte voor flexibiliteit en de noodzaak aan participatieve monitoring, reflexie en leren gering. Bij een meer structurele maatregel (waarbij adaptatie de vorm krijgt van de levering van een dienst, als adaptatie wordt vormgegeven als een langjarig proces waarbinnen over een langere tijd verschillende projecten worden geformuleerd, of indien er sprake is van medegebruik door derden), is flexibiliteit en monitoring veel beloftevoller. De vraag of klimaatadaptatie de vorm krijgt van een

doorgaand proces, hangt erg samen met de vraag in hoeverre partijen bereid zijn om de tijd te nemen voor een zoektraject waarin oplossingen geleidelijk aan ontwikkeld worden (water vasthouden aan de bron, flexibel peilbeheer, waterhouderij) en waarbij niet direct een oplossing “in één keer goed” hoeft te zijn. Opvallend is dat we dit soort maatregelen niet in het domein van de waterveiligheid tegenkomen. Daar lijkt klimaatadaptatie toch vooral op zo kort mogelijke termijn te worden geëffectueerd en zijn een aantal partijen sterk risicomijdend waardoor er minder ontwikkeling- en experimenteerruimte wordt gepercipieerd. Het lijkt er toch vooral op dat als er niet gekozen wordt voor flexibele arrangementen, dat er ook weinig ruimte is voor participatieve monitoring.

## 2. Theoretisch kader

Vertrekpunt voor deze deelstudie was de vraag in hoeverre actoren betrokken bij een adaptatiemaatregel ervoor kiezen en erin slagen om te komen tot flexibele arrangementen ten behoeve van de implementatie van deze maatregel. Het onderzoek begon met de veronderstelling dat adaptatiemaatregelen een zekere flexibiliteit kennen. Niet alleen omdat klimaatverandering als zodanig onzeker is, maar ook omdat klimaateffecten variabel zijn en omdat het klimaat ook geleidelijk verandert. Dit lijken allemaal redenen waarom het verstandig is om te kiezen voor maatregelen met een zekere flexibiliteit of adaptiviteit. En daarop gebaseerd veronderstelden wij ook dat de arrangementen die nodig zijn om adaptatiemaatregelen uit te voeren, een zekere mate van flexibiliteit zouden kennen.

### Arrangementen en hun dimensies

In dit onderzoek hanteren we als werkdefinitie voor arrangementen: Sets van formele en informele afspraken/regels die de samenwerking tussen actoren structureren gericht op de implementatie van klimaatadaptatie maatregelen. Deze werkdefinitie is gebaseerd op het theoretisch perspectief op regels. Het arrangementenconcept sluit in sterke mate aan op de institutionele benadering. Instituties zijn in regels gestolde waarden. Instituties leveren de organiserende principes in een complexe adaptatiepraktijk (March en Olsen, 1989; Klijn, 1996). Volgens Scott (1995) bestaan instituties uit cognitieve, normatieve en regulatieve structuren welke stabiliteit en betekenis geven aan handelen door actoren. Instituties worden vanuit deze optiek verspreid door de dragers cultuur, structuur en routines. Instituties hangen vanuit deze beschouwing sterk samen met regels. Instituties kunnen namelijk worden gezien als een set van regels. Scharpf (1997) ziet instituties als 'een systeem van regels dat het verloop der acties van actoren structureert. Volgens Scharpf organiseren en reguleren regels sociaal gedrag en maken zij het tevens dit gedrag begrijpelijk en soms voorspelbaar voor mensen die kennis hebben van deze regels. Deze regels kunnen verder worden uiteengezet. Ostrom (1999: 52-53) onderscheidt bijvoorbeeld zeven verschillende typen regels die samen de karakteristieken van de beleidspraktijk definiëren.

Koppenjan en Klijn (2004) maken echter een indeling in arena- en interactieregels, omdat zij vinden dat de regels die de identiteit van actoren vaststellen en hun professionele standaarden worden vergeten in bovenstaande indeling. Arenaregels geven actoren een maatstaf in het bepalen van het karakter van het netwerk waarin zij zich bevinden. Interactieregels daarentegen hebben een meer procedureel karakter en informeren actoren wat wel en niet is toegestaan in een netwerk.

Wanneer arrangementen worden gezien als sets van formele/informele regels en afspraken die de samenwerking tussen actoren structureren dan kan het begrip worden ontleed door te kijken naar een beperkte set van dimensies van arrangementen:

- Contractuele dimensie: verdeling van kosten en baten
- Procedurele dimensie: vergunningen, planvormen, beschikkingen
- Organisatorische dimensie: rechtsvorm, samenwerkingsvorm
- Juridische dimensie: beginselen, wettelijke kaders, verdeling van verantwoordelijkheden
- Interactionele dimensie: bepalen de toegang tot het arrangement, bepalen de interactie/relatie tussen actoren

In dit onderzoek richten wij ons in het bijzonder op de *flexibiliteit* van arrangementen. Deze flexibiliteit kan betrekking hebben op diverse dimensies:

1. **Tijd:** In de eerste plaats is er de tijdsdimensie. Adaptatie strategieën kunnen geïmplementeerd worden door deze uit te smeren in de tijd. Bepaalde elementen kunnen op korte termijn gerealiseerd worden, terwijl andere elementen veel meer vragen om een graduele oplossing. Door flexibel om te gaan met het tijdselement kunnen adaptatiestrategieën eenvoudiger worden geïmplementeerd. Grote investeringen kunnen zo worden uitgesmeerd in de tijd door het nemen van kleine graduele deelbeslissingen. Hierdoor blijft de flexibiliteit behouden (van Leeuwen & van Buuren, 2013).
2. **Actoren:** Een tweede dimensie zijn de betrokken actoren. Door flexibel te zijn in een bepaalde actorsamenstelling kan klimaatadaptatie dichterbij komen. Soms kan het betrekken van bepaalde (bijv. private) actoren leiden tot een snellere uitvoering, terwijl het op andere momenten beter is bepaalde actoren even niet te betrekken in het proces en te kiezen voor een andere actorconstellatie. Grofweg kan gekozen worden uit het betrekken van publieke, private en maatschappelijke actoren. Daarbij moet wel aangemerkt worden dat inspraak door en rechtsbescherming voor belanghebbenden is altijd vereist is.
3. **Middelen (resources)/instrumenten** Een derde dimensie van flexibiliteit zijn de middelen en de instrumenten. Een klimaatadaptatiestrategie kan ook flexibiliteit verkrijgen door beschikbaarheid van middelen. Men kan verschillende financieringsconstructies hanteren onder de diverse omstandigheden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een fonds voor beheer en onderhoud, verzekeringen, fiscale maatregelen etc. De keuze van instrumenten – bijvoorbeeld contract of convenant, subsidie of heffing, veiling of vergunning – bepaalt ook de mate van flexibiliteit.
4. **Scope** De vierde dimensie is de scope. De klimaatadaptatiestrategie kan ook flexibiliteit verkrijgen door te spelen met de plaats en ruimtelijke schaal waarop deze strategie gaat worden toegepast of waar de effecten van haar toepassing optreden. Dit biedt ook de mogelijkheid om experimenten uit te voeren. Door bepaalde contextfactoren kan een bepaalde strategie op een bepaalde plaats bijna onmogelijk worden. Door het oprekken (dan wel terugsnijden) van de ruimtelijke schaal ontstaat meer flexibiliteit en onderhandelingsruimte. Door de exacte plaats van de maatregel niet direct te duiden kan flexibiliteit gewaarborgd blijven waardoor realisatie dichterbij kan komen. Toch kan in een te laat stadium duiden van de exacte locatie ook leiden tot onrust en tegenstand bij de betrokken actoren. Een ander principe dat in dit verband van belang is, is dat van verevening. Soms lukt het door



bepaalde oorzaken niet om bepaalde klimaatadaptatie-doelstellingen in een bepaald project/gebied te realiseren en is dit wel mogelijk in een ander project/gebied. Slimme uitruil kan helpen de doelstellingen alsnog te bereiken.

5. **Discretionaire ruimte (de bewoordingen van de strategie):** Open normen, discretionaire ruimte en een programmatische aanpak bieden de mogelijkheid om in regelgeving en overeenkomsten in te spelen op verschillende en veranderende omstandigheden. Een voorbeeld van een open norm is het begrip 'goede ecologische status' in de Kader Richtlijn Water. Deze doelstelling is open geformuleerd en moet nader ingevuld worden. Dit kan op verschillende niveaus gebeuren. Zo is er ruimte voor Europese, nationale, regionale en lokale invulling. Bij open normen bepaalt de rechter uiteindelijk hoe deze geïnterpreteerd moeten worden. Discretionaire ruimte ontstaat als het bestuur 'kan' in plaats van 'moet' handelen in een bepaalde situatie of als er verschillende opties worden aangegeven waaruit gemotiveerd gekozen dient te worden. Dit biedt ruimte voor inspraak. Bij discretionaire ruimte controleert de rechter of de grenzen van deze discretionaire ruimte niet worden overschreden.
6. **Sturingsvorm** Een 6<sup>e</sup> dimensie van flexibiliteit is de te kiezen sturingsvorm voor de uitvoer van de klimaatadaptatiestrategie. Voorbeelden daarvan zijn de projectmatige, procesmatige en programmatische aanpak. Een programmatische aanpak bijvoorbeeld is een aspect van *adaptive management* (aangenomen dat adaptive management onder flexibiliteit wordt geschaard in dit onderzoek), Een programmatische aanpak maakt flexibel omdat op basis van monitoringsresultaten en andere gegevens (bijvoorbeeld een economische analyse) elke plancyclus opnieuw de wijze waarop de doelen worden bereikt en het bijbehorende maatregelenpakket worden heroverwogen. In hoeverre de rechter hierop controle kan uitoefenen is nog niet uitgekristalliseerd in de jurisprudentie. De rechter kan in elk geval wel controleren of er een plan is vastgesteld dat gericht is op het bereiken van de na te streven doelstellingen. Bij de projectmatige aanpak daarentegen worden afspraken veel meer vooraf vastgelegd.

Flexibele arrangementen lijken een aantal voordelen boven meer statische arrangementen te hebben. Ze kunnen relatief makkelijker aangepast worden aan veranderende omstandigheden en inzichten. Volgens Mens et al (2012, p. 21) draagt flexibiliteit bij aan het vermogen om het systeem aan te passen aan veranderende toekomstige omstandigheden (bijvoorbeeld het reserveren van een stuk grond dat mogelijk gebruikt kan worden voor het versterken van dijken in de toekomst). De robuustheid van het systeem verandert hierdoor niet direct, omdat de verscheidenheid aan omstandigheden die het systeem momenteel aankan niet verandert. Het beleid maakt het echter eenvoudiger om dijken in de toekomst te versterken indien nodig, en dus zal het beter functioneren onder een verscheidenheid aan toekomstige veranderingen dan een beleid zonder deze ingebouwde flexibiliteit. Flexibiliteit is dus een middel om robuust beleid te maken. Tegelijkertijd heeft flexibiliteit nadelen. Actoren die na lang onderhandelen hun belang eindelijk goed hebben geborgd, zullen huiverig zijn om afspraken al te open te formuleren en zullen een en ander graag dicht willen timmeren. Andere actoren kunnen bang zijn dat de naleving bij flexibele arrangementen moeilijker is af te dwingen.

## Vertrouwen en controle

Wij hebben daarom een relatie verondersteld tussen de aanwezigheid van flexibele arrangementen en de mate waarin er sprake was van vertrouwen cq. de behoefte tot onderlinge controle tussen betrokken actoren. De rationele keuzetheorie leert dat actoren, wanneer zij samenwerken met andere actoren het welbegrepen eigenbelang laten prevaleren. Om dit te borgen zijn zij geneigd controleprincipes in te bouwen die worden vastgelegd in overeenkomsten. Deze controleprincipes zijn echter vaak gericht op het hier en nu. Partijen willen hun lange termijnambities (voor zo ver zij die hebben) het liefst nu al in beton gieten. Risico's en onzekerheden in de toekomst moeten zo veel mogelijk worden teruggedrongen. Het vermoeden bestaat dat hierdoor de optimale mogelijkheden voor klimaatadaptatie niet worden benut. Door meer op vertrouwen te bouwen kan flexibiliteit in de toekomst worden gewaarborgd en kan er worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Dit komt ten goede aan de effectiviteit van de klimaatadaptatie.

Vertrouwen kan worden omschreven als de bereidheid van een actor om zich kwetsbaar op te stellen ten aanzien van de acties van een andere actor gebaseerd op de positieve verwachtingen dat de andere actor de intenties en de competenties heeft om een bepaalde actie uit te voeren die belangrijk worden geacht door de vertrouwende actor (Lewicky & Bunker, 1996; Mayer et al., 1995). Controle daarentegen kan worden omschreven als een proces waarin het gedrag van een actor meer voorspelbaar wordt gemaakt door instelling van formele en informele standaarden in het nastreven van een gewenst doel (Das en Teng, 2001; Leifer & Mills, 1996).

Edelenbos en Eshuis (2011) wijzen op een dynamische interactie tussen vertrouwen en controle. Zij maken daarbij onderscheid tussen een tweetal soorten interactiepatronen nl: interferentiële co-evolutie en symbiotische co-evolutie. Bij interferentiële co-evolutie zijn vertrouwen en controle inwisselbaar. vertrouwen en controle wordt hierbij gezien als een zero-sum game (for example, Bradack & Eccles, 1989; Gambetta, 1988, Ring & van de Ven, 1994). Vertrouwen en controle zijn in dit geval inwisselbaar (zie zin hierboven, beetje dubbel). Vertrouwen neemt de noodzaak tot controle weg en meer controle neemt het vertrouwen tussen actoren weg. Kortom, wanneer vertrouwen een schadelijk effect heeft op controle en vice versa dan kan dit worden omschreven als interferentiële co-evolutie.

Symbiotische co-evolutie wijst daarentegen op een interactiepatroon waarbij vertrouwen en controle als complementair aan elkaar worden gezien. Vanuit dit oogpunt schaden de begrippen elkaar niet, maar versterken ze elkaar juist (for example, Bachmann, 2001; Luhmann, 1979; Zand, 1972). Vanuit dit oogpunt kan er synergie en positieve wederzijdse aanpassing ontstaan tussen vertrouwen en controle. Een positieve verandering in vertrouwen kan kortom leiden tot een versterking van controle en vice versa. Geconcludeerd kan worden dat trust en control niet moeten worden gezien als generieke en geïsoleerde concepten.

### Adaptive governance en (participatieve) monitoring

Het denken over flexibiliteit is met name in de literatuur over adaptive governance en adaptive management ver ontwikkeld (Van Buuren et al. 2009). In deze literatuur wordt het denken over adaptieve vormen van beleidsvoering en –uitvoering sterk gekoppeld aan het idee van continu leren en stapsgewijs implementeren. Daarbij is een continue informatiestroom, niet alleen over de effectiviteit van genomen maatregelen, maar ook over de dynamiek in de omgeving, van groot belang. Het leerproces moet immers gevoed worden met informatie.

Daarom hebben we in dit onderzoek een relatie gelegd tussen de keuze voor (flexibele) arrangementen en de mate waarin actoren ook vormen van (participatieve) monitoring met elkaar overeenkwamen. Wij veronderstellen dat actoren eerder voor flexibele arrangementen zullen kiezen als zij ook met elkaar afspraken kunnen maken over gezamenlijke monitoring en een reflexieve dialoog op basis van de resultaten daarvan.

Participatieve monitoring kan worden geduid als het gezamenlijk en tijdens de rit in kaart brengen van de resultaten van beleid en de kwaliteit van het proces. Deelname van meerdere partijen draagt bij aan het creëren van gedeelde inzichten (joint fact-finding) en maakt het eenvoudiger om op basis van deze (gedeelde) kennis ook bij te sturen. Deze monitoring vormt dus de basis voor het verdere leerproces en de bijsturing van de samenwerking welke wordt vastgelegd in flexibele en aanpasbare overeenkomsten. Reflexieve monitoring is daarmee een vorm van *ex durante* evaluatie welke een optimale balans zoekt tussen leren en verantwoorden. Al tijdens het verloop van het proces wordt geëvalueerd, waardoor vroegtijdig kan worden bijgestuurd. Reflexieve monitoring draagt daarmee bij aan het adaptieve karakter van adaptatiestrategieën (VoB, Bauknecht en Kemp, 2006). Primair doel is leerprocessen te bevorderen. Reflexieve monitoring kan daarmee worden gezien als een vorm van controle die bij kan dragen aan de symbiotische co-evolutie van vertrouwen en controle. Het gaat uit van een dynamische relatie tussen vertrouwen en controle.

### 3. Keuze van de projecten

Getracht is om een grote variëteit aan adaptatiemaatregelen in de selectie te betrekken. Daarom zijn een negental adaptatiecases geselecteerd gericht op klassieke waterveiligheid maar ook nieuwe maatregelen zoals innovatieve waterberging, water vasthouden en groenblauwe diensten. Een case, die in eerste instantie was geselecteerd is later afgevallen, vanwege (te) weinig animo om deel te nemen aan dit onderzoek. Uiteindelijk zijn er negen cases onderzocht. In de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij de aard van de projecten en de daarmee beoogde doelen. Daarmee zijn veelvoorkomende adaptatiemaatregelen – met een relatie tot het waterdomein – onderdeel geworden van deze studie. Gezocht is naar een spreiding die recht doet aan de watergerelateerde klimaatvraagstukken waarbij we enerzijds hebben gezocht naar een optimale variëteit en tegelijkertijd naar relevantie van de onderzochte projecten voor onze belangrijkste sponsor – de provincie Noord-Brabant. In de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij de aard van de projecten en de daarmee beoogde doelen.

In de interviews is ingegaan op de volgende aspecten:

1. betrokkenheid van de respondent bij het project.
2. stand van zaken project
3. arrangement (spelregels, verantwoordelijkheden, kosten en baten verdeling, naleving afspraken)
4. flexibiliteit (mate en wijze afspraken vastliggen, tijdspanne, en flexibiliteit afspraken)
5. betrouwbaarheid (niveau van vertrouwen tussen partijen, inschatting betrouwbaarheid en competentie actoren, identificatie)
6. controle (informeel, formeel)
7. monitoring (is er monitoring van effecten en neveneffecten, resultaat, proces)
8. tijd (tijdsperspectief actoren, flexibiliteit t.a.v. onzekerheid toekomst)
9. dynamiek (vertrouwen, controle en monitoring)

De interviews waren bedoeld als aanvulling op de resultaten van de documentanalyse. Per case is een casusformat ingevuld. Op basis hiervan is dit werkdocument opgesteld.

#### 4. Algemene kenmerken project en doelstellingen

Casus	Maatregel	Doelen van project
<b>Waalblok</b> <b>Klimaatadaptatie:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Waterberging</b></li> <li>2. <b>Water vasthouden</b></li> <li>3. <b>Watermanagement</b></li> </ol>	<b>Waterberging onder kas in combinatie met gietwaterbereiding.</b> Waterbergingskelder onder tuinbouwkas. Bedoeld voor meerdere functies: bergen van piekbuien, bereiden van gietwater, bewaren van gietwater en bufferen van hemelwater. De eerste 'b', bergen van piekbuien is gerealiseerd, andere B's, gericht op een gesloten kringloop van waterlevering en zuivering moeten nog gerealiseerd worden. De plannen zijn in een vergevorderd stadium maar er mist nog een definitieve vaststelling van het aantal betrokken actoren, cruciaal voor de financiële haalbaarheid.	<b>Publiek:</b> waterberging <b>Privaat:</b> opvang regenwater; zuivering van restwater en gietwaterbereiding
<b>Essche Stroom</b> <b>Klimaatadaptatie:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Waterberging</b></li> <li>2. <b>Natuurbeheer</b></li> </ol>	<b>Beekherstel in combinatie met waterberging.</b> Programma van deelprojecten om te komen tot herstel van Essche Stroom. Combinatie van doelen van natuurbeheerder, provincie en waterschap. Goede samenwerking tussen partijen.	<b>Publiek:</b> combinatie van natuurdoelen, waterberging, kwaliteit landschap <b>Privaat:</b> combinatie aanpassing bedrijfsvoering, beheer landgoederen
<b>Overdiepse Polder</b> <b>Klimaatadaptatie</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Waterveiligheid</b></li> <li>2. <b>Watermanagement</b></li> </ol>	<b>Dijkverleggen en verlaging ivm ruimte voor de rivier</b> rivier in combinatie met voortzetting landbouw. Doorstroomgebied door landbouwgebied. Bedoeld om waterstandsdeling op Merwede mogelijk te maken, maar ook om andere functies te accommoderen (landbouw, recreatie, natuur). Polder wordt periodiek ingezet als hoogwaterberging. 8 boerderijen wordt op terpen geplaatst, 9 anderen worden uitgeplaatst. Dit is een alternatief aangedragen uit de streek om erger te voorkomen. Geldt als icoonproject voor participatief waterbeheer.	<b>Publiek:</b> waterberging op momenten dat die nodig is. <b>Privaat:</b> voorkomen schade aan bedrijfsvoering
<b>Noordwaard</b> <b>Klimaatadaptatie</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Waterveiligheid</b></li> </ol>	<b>Ontpoldering</b> , binnen het kader extra ruimte voor de rivier in combinatie met voortzetting huidige functies + nieuwe functies (recreatie, natuur), is er een plan opgesteld voor de ontpoldering van het gebied in Noorwaard, waarbij een waterstandsdeling is voorzien van 60 cm.	<b>Publiek:</b> waterveiligheid <b>Privaat:</b> agrarische bedrijfsvoering

Casus	Maatregel	Doelen van project
<b>Noordwijk</b> <b>1. Waterveiligheid</b>	<b>Kustversterking</b> met aandacht voor ruimtelijke inpassing volgens HoogWaterBescheringsprogramma (HWBP) methode. Primaire zeewering (zwakke schakel) is versterkt door middel van zeevaardse 'dijk in duin' oplossing. Veiligheid borgen voor de komende 50 jaar. Voldoen aan norm (Overschrijdingskans 1:10.000 jaar) Benadeelden zijn gecompenseerd. .	<b>Publiek:</b> Veiligheid voor de Randstad genereren <b>Privaat:</b> behoud van ruimtelijke kwaliteit; compensatie van planschade.
<b>Water vasthouden aan de bron</b> <b>Klimaatadaptatie</b> <b>1. Waterberging</b> <b>2. Water vasthouden</b> <b>3. Watermanagement</b>	<b>Afvlakken van afvoerpieken</b> door wallen om percelen (omwallingen) en knijpstuwen die als buffers dienen om (piek)afvoer te vertragen	<b>Publiek:</b> waterberging t.b.v. afvlakken van afvoerpieken en voorkomen van wateroverlast <b>Privaat:</b> voorkomen van schade en overlast.
<b>Waterhouderij</b> <b>klimaatadaptatie</b>  <b>1. Water conservering</b> <b>2. Watermanagement</b>	<b>Scala van maatregelen om water vast te houden in gebied</b> t.b.v. droge perioden (peil gestuurde drainage, water opslaan in kreekrug, aanleggen van stuwtjes en in toekomst waarschijnlijk retentiebekkens)	<b>Publiek:</b> verminderde zoetwatervraag hoofdwatersysteem Voorbeeldproject voor de rest van Nederland. Kansen om zoetwaterinname uit hoofdwatersysteem te verlagen. <b>Privaat:</b> water beschikbaar hebben in droge tijden. Hogere teeltopbrengsten
<b>Loosdrechtse plassen</b> <b>Klimaatadaptatie</b> <b>1. Natuurbeheer</b> <b>2. Water vasthouden</b> <b>3. Watermanagement</b>	<b>Flexibel Peilbeheer</b> in Loosdrechtse Plassen, om waterkwaliteit te verbeteren en tegelijk kosten te besparen op het reguleren van de waterstand. Flexibel peilbeheer is het stoppen met reguleren van een constant waterpeil, waardoor de waterstand natuurlijk verloopt. De waterstand is 'natuurlijk' maar wel binnen een bepaalde bandbreedte.	<b>Publiek:</b> verbeteren waterkwaliteit, meer specifiek behalen KaderrichtlijnWater (KRW) doeleinden; bevorderen natuurvriendelijke oevers (mede om KRW doelstellingen te halen), vasthouden zoetwater <b>Privaat:</b> handhaven bestaande functies (wonen, landbouw, recreatie)

Casus	Maatregel	Doelen van project
<b>Midden Delfland klimaatadaptatie</b> <b>1. Watermanagement</b>	<b>Verkennen nieuwe vormen van commerciële samenwerking tussen overheid en boeren.</b> Gebiedsofferte: integraal aanbod van groenblauwe diensten door gezamenlijke boeren (agrarische natuurvereniging Vockestaert) aan waterschap.	<b>Publiek:</b> realisatie doelen van waterschap (Kaderrichtlijn Water, Nationaal Bestuursakkoord Water) en gemeente: het open karakter in het gebied te combineren met mogelijkheden voor landbouw, natuur en (meer) mogelijkheden voor waterberging. + <b>Privaat:</b> genereren aanvullende mogelijkheden voor inkomsten, naast klassieke landbouwactiviteiten +

### Reflectie

Alle cases, met uitzondering van Midden Delfland, gaan uiteindelijk over klimaatadaptatie. Maar er is onderling veel verschil in de typen doelstellingen met betrekking tot klimaatadaptatie. Wij kunnen vier verschillende categorieën doelstellingen onderscheiden;

**1. Waterveiligheid:**

Overdiepse Polder, Noordwaard, Noordwijk

**2. Waterberging:**

Waalblok, Essche stroom, Water vasthouden aan de bron, Midden Delfland.

**3. Water vasthouden/conserveren:**

Water vasthouden aan de bron, Waterhouderij.

**4. Natuurbeheer:**

Essche Stroom, Loosdrechtse plassen, Midden-Delfland

Het verschil tussen waterveiligheid en waterberging is dat de projecten bij waterveiligheid voornamelijk gericht zijn op over een langere termijn verwachte stijgingen van de kans van (tijdelijke) hoge waterstanden van zee en rivieren. Terwijl het bij waterberging gaat over maatregelen die bedoeld zijn om overlast door (vaker voorkomende) pieken in de neerslag te voorkomen. Bij water vasthouden gaat het vooral om het **afvlakken van afvoerpieken** door wallen om percelen (omwallingen) en knijpstuwen die als buffers dienen om (piek)afvoer te vertragen. Bij natuurbeheer gaat het vooral om het verbeteren van de kwaliteit van de natuur.

In alle cases speelden publieke en private belangen een rol en is er een balans gevonden tussen beiden. Het bleek lastig om de publieke en private doelen te beschrijven omdat deze gaandeweg kunnen verschuiven. Daarom hebben we enkel cruciale doelstellingen aangehouden voor het formuleren van de publieke en private doelen, door ons af te vragen: Welk doel haalde de partijen over de streep of noodzaakte de partijen om mee te werken in het project?

De publieke belangen zijn in het algemeen te formuleren als het behalen van de beleidsdoelstellingen. De publieke beleidsdoelstellingen zijn in te delen in de hierboven genoemde categorieën. Terwijl de private doelstellingen zijn in te delen in het voorkomen van voor hen negatieve gevolgen van overheidsbeleid of private doelstellingen. De private doelstellingen die cruciaal waren voor het aangaan van een samenwerking waren altijd economisch van aard. Het ging dan altijd over bedrijfsmatige afwegingen van boeren of tuinders.

Private en publieke belangen zijn beschermend of innovatief of een combinatie van beide. Met innovatief wordt bedoeld dat het niet enkel gaat om het voorkomen van (water) schade, maar dat het doel boven de veiligheidsmaatregelen uitstijgt, zoals het vergroten van de kwaliteit van de natuur of het vergroten van de economische mogelijkheden.

	<b>Publiek: Beschermend</b>	<b>Publiek: Innovatie</b>		<b>Privaat: beschermend</b>	<b>Privaat: Innovatie</b>
<b>waterveiligheid</b>		X	<b>Voorkomen schade economisch</b>		X
<b>waterberging</b>		X	<b>Voorkomen schade particulier</b>		X
<b>Water vasthouden</b>	x		<b>Verbeteren bedrijfsvoering</b>	X	
<b>natuurbeheer</b>	x		<b>Uitbreiding bedrijf</b>	X	

In alle negen cases werd gezocht naar mogelijkheden om publieke en private doelen te combineren, maar daarbij hebben deze doelen een verschillend gewicht. Er is een groot verschil in de mate waarin publieke doelen leidend zijn. In de vier cases gericht op waterveiligheid (Noordwijk, Noordwaard, Overdiep) en in de case Essche stroom, wordt geprobeerd het publieke belang te realiseren, met respect voor private belangen. Waarbij in de casus Overdiep het private belang sterk richtinggevend is voor de wijze waarop het publieke doel wordt behartigd, terwijl ze in de casus Noordwijk minder meewegen bij de keuze van de oplossing. In de drie cases die gericht zijn op waterberging én water vasthouden (Waalblok, Water vasthouden aan de bron,



Waterhouderij) zijn publieke en private doelen meer gelijkwaardig en kan men zelfs zeggen dat het doel in het geval van de Waterhouderij (water vasthouden voor perioden van droogte) in eerste instantie een privaat doel is dat de publieke partijen willen faciliteren.

In het project Essche Stroom proberen publieke partijen private doelen mee te koppelen: beekherstel vindt plaats op basis van vrijwillige medewerking en dus is het handig als het lukt om aan te sluiten bij private agenda's. Dit is in het domein van de waterveiligheid (uiteraard) een ander verhaal.

Vaak is het meekoppelen van private doelen ingegeven door de wens van publieke partijen om draagvlak en medewerking te verkrijgen. Dat is in sommige gevallen ook een *conditio sine qua non*, maar in de meeste gevallen is dat ook een kwestie van bestuurscultuur: de betrokken overheden (met name waterschappen) houden er niet van hun formele instrumentarium in te zetten om zaken dwingend te regelen. Interessant is wel dat het gewicht dat private en publieke doelen krijgen, kan verschuiven. Gaandeweg kunnen private doelen belangrijker worden (zie Overdiep) maar ook minder belangrijk (denk aan Midden Delfland). Interessant is ook dat men ziet dat in de klassieke waterveiligheidsprojecten; Overdiepse polder en Noordwaard er vooral sprake was van een wederzijds begrip omdat er voor beide partijen sprake was van een negatieve doelstelling. De overheid en de private partijen proberen beide schade te voorkomen in de toekomst.

## 5. Betrokken actoren en selectie van deelnemers

Casus	Initiatiefnemer	Betrokken actoren (kern)	Rol van burgers	Selectie van actoren?	Concurrentie tussen agenten?
<b>Waalblok</b>	Waterschap Delfland	Gemeente Westland, LTO Glaskracht, Waterschap Delfland, kennispartijen, Waterkader Haaglanden	Als tuinders: intensief als coproducent bij planproces betrokken	<b>Nee</b> , getracht om alle tuinders in gebied aan boord te krijgen. Wel selectie van tuinder die kelder onder kas krijgt.	<b>Nee</b> , feitelijk niet
<b>Essche Stroom</b>	Waterschap de Dommel & Provincie Noord Brabant	Per deelgebied wordt gekeken wie betrokken moet worden (kernpartijen: waterschap, Brabants Landschap, provincie)	Bewoners actief betrokken via tal van werkvormen. Verschilt per deelproject.	<b>Ja en nee</b> . het gaat om eigenaren langs de Essche Stroom, maar wel wordt het eerst zaken gedaan met actoren die bereid zijn mee te werken (timing)	<b>Nee</b> , niet aan de orde. Wel kunnen boeren 'opgesloten' worden te midden van natuur, zodat ze druk voelen om te verkassen.
<b>Overdiepse Polder</b>	Rijkswaterstaat – Ruimte voor de Rivier	Waterschap, provincie, Rijk, Gemeenten en boeren	(boeren): intensief als coproducent bij planproces betrokken (lanceerden zelf terpenidee)	<b>Nee</b> , niet mogelijk	<b>Ja</b> , tussen wijkers en blijvers
<b>Noordwaard</b>	Rijkswaterstaat – Ruimte voor de Rivier	Waterschap, provincie, Rijk, Gemeenten, Boerenorganisatie, Natuurorganisaties	Consultatie. In beginfase betrokken om input te leveren, later meer aan zijlijn	<b>Ja en nee</b> , open planproces in het begin, later meer gericht op individuele boeren en treffen van compensatiemaatregelen	<b>Nee</b> , voor alle boeren is er compensatie en schadeloosstelling
<b>Noordwijk</b>	Rijkswaterstaat– Zwakke Schakels/ Hoogwaterbeschermingsprogramma- 2 (staatssecretaris V en W) in fase 1. Later meer regisserende rol van de provincie en in uitvoeringsfase van hoogheemraadschap	Rijkswaterstaat, provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap Rijnland, gemeente Noordwijk aan Zee, , inwoners en ondernemers Noordwijk	Actief verzet: Enkele groepen tegen omdat dijk/duin het uitzicht belemmert (RvS procedure). Verder werden groepen burgers geconfronteerd met de werkzaamheden en zijn ze meermaals	<b>Nee</b> , niet mogelijk. Actoren zijn wettelijk bevoegd gezag of belanghebbenden.	<b>Nee</b> , voor alle actoren was schadeloosstelling. Tussen uitvoerders van maatregelen is weldegelijk concurrentie geweest (aanbestedingsprocedure)

Casus	Initiatiefnemer	Betrokken actoren (kern)	Rol van burgers	Selectie van actoren?	Concurrentie tussen agenten?
<b>Water vasthouden aan de bron</b>	Waterschappen Aa en Maas, Brabantse Delta en De Dommel	Provincie Noord-Brabant, ZLTO, Brabantse Milieufederatie, individuele boeren, terreinbeherende organisaties	geraadpleegd in informatiebijeenkomsten. Boeren zijn vertegenwoordigd in een projectgroep en nauw betrokken bij ontwikkeling van project	<b>Nee</b> , alle gebiedsactoren (met name boeren) krijgen mogelijkheid om vrijwillig te participeren in het project.	<b>Ja</b> , mogelijk door competitieve bieding onder boeren op contract voor nieuwe maatregelen.
<b>Waterhouderij</b>	Combinatie van kennispartijen (Innovatienetwerk, Aquator, Deltares), boeren en overheid	Agrariërs, Waterschap Scheldestromen, Rijkswaterstaat, ZLTO, kennispartijen (als primaire schil), gemeente, provincie, Zeeuws landschap en lokale ondernemers raken steeds meer betrokken (maar maken deel uit van secundaire schil).	Boeren zijn mede-initiatiefnemer en zijn zelf verantwoordelijk voor project geworden, lokale burgers zijn nauwelijks betrokken	<b>Nee</b> , eerst gezocht naar coalition of the willing, daarna meer gebiedspecifieke benadering. Inliggende ondernemers worden al dan niet door zelfselectie deelnemende actor.	<b>Nee</b> , Maatregelen zijn vooral specifiek per agrariër. Er wordt zo goed mogelijk gekeken naar specifieke kenmerken van betrokken boeren. Tussen agrariërs onderling vindt natuurlijkerwijs concurrentie plaats, maar dit is niet gebiedsspecifiek.
<b>Loosdrechtse plassen</b>	Waterschap Amstel Gooi en Vecht en Waternet	Gemeente Wijdmeren, Gemeenten Stichtse Vecht, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Plassenschap Loosdrecht, bewoners van het gebied, Natuurmonumenten, Jachthavens, Rederijen, HISWA	Actief verzet. Diverse belanghebbenden hebben bezwaar gemaakt tegen het flexibel peilbeheer; ze hebben zienswijzen ingediend en twee van hen hebben een rechtszaak aangespannen. Burgers participeren in de monitoring van het waterpeil (ook de twee	<b>Nee</b> , het betreft een generiek beleid (peilbeheer voor specifiek gebied)	<b>Nee</b> , (al hebben ze wel uiteenlopende belangen!).

Casus	Initiatiefnemer	Betrokken actoren (kern)	Rol van burgers	Selectie van actoren?	Concurrentie tussen agenten?
<b>Midden Delfland</b>	Provincie Noord-Brabant	Brabants Landschap, Waterschap de Dommel, ZLTO,	die een rechtszaak hebben aangespannen) Boeren zijn als coproductent vertegenwoordigd (via hun organisaties en op persoonlijke titel) en onderzoeken wat hun mogelijkheden zijn voor het aanbieden van diensten.	<b>Nee</b> , Delfland wil graag met het hele gebied zaken doen. Daar waar selectie plaatsvindt is dat op basis van de bereidheid van de boeren zelf en niet door Delfland.	<b>Nee</b> , boeren die heil zagen in het aanbieden van klimaatdiensten mochten zich melden  <b>Ja</b> , de offerte is bedoeld om concurrentie tussen aanbieders van groen-blauwe diensten te bevorderen en de boeren een kans te geven zich te profileren ten opzichte van de huidige aanbieders.

### *Reflectie*

Opvallend is dat in alle negen cases een tamelijk brede coalitie van partijen betrokken is en dat in de meeste cases ook de eindgebruikers (burgers, boeren) intensief betrokken worden. Ook zijn in alle gevallen publieke partijen initiatiefnemer van de adaptatiemaatregel, waarbij bovengemiddeld vaak het waterschap initiatiefnemer is. De enige uitzondering is de Waterhouderij, waarbij kennispartijen als initiator kunnen worden aangewezen. Ook de mogelijkheid om te profiteren van concurrentie tussen deelnemende actoren wordt alleen nog in enkele cases toegepast: de Waterhouderij, de Overdiepse polder en hypothetisch ook in de gebiedsofferte Midden Delfland. Er wordt weinig gestuurd op deelnemende actoren (selectie). Veel sterker wordt er gestuurd op de factor 'bereidheid om mee te werken'. Zodra zich partijen aandienen die bereid zijn mee te denken en mee te doen, richt daar de bestuurlijke energie zich op.

Interessant wordt het als een publiek belang gedefinieerd wordt als een private dienst, bijvoorbeeld wanneer een boer een financiële vergoeding krijgt voor het leveren van ruimte voor waterberging op zijn land. Dan veranderen rollen en belangen. Wat eerst als een bedreiging wordt gezien door de private partijen, verandert in een kans. Private actoren kunnen namelijk een bepaalde dienst gaan verzorgen waarvoor zij betaald worden. Dat zien we zowel in de cases Noordwaard (waar boeren accepteren dat hun land ook dienst doet als overstroomgebied), Overdiepse polder als in de casus Midden Delfland en Watervasthouden aan de bron. In deze cases wordt de mogelijkheid om te profiteren van concurrentie tussen deelnemende actoren toegepast. In de casus

Midden Delfland moeten de boeren een hypothetische offerte maken, die marktconform is. Het waterschap zal op basis hiervan een afweging maken of zij taken zullen uitbesteden aan boeren of aan andere daarin gespecialiseerde bedrijven. In de meeste cases is concurrentie feitelijk geen optie. In de casus Overdiep, moesten de boeren concurreren bij de aankoop van een nieuw perceel. Opvallend is dat in deze gevallen er geen sprake was van 'harde' concurrentie, maar dat dit feitelijk was ingebed in de bestaande overlegstructuur.

Belangrijk om te constateren is nog dat de rol van burgers gaande het project kan evolueren. Soms neemt hun rol af (zie Noordwaard en Waalblok), soms neemt hun rol juist toe (zie Loosdrechtse Plassen en Overdiep). In het eerste geval zien we dat overheden minder belang menen te hebben bij een samenwerking met private partijen / burgers (omdat het project richting uitvoering gaat en overheden haast krijgen om het gerealiseerd te krijgen); in het tweede geval dwingen private partijen / burgers participatie feitelijk af omdat ze getroffen dreigen te worden door maatregelen die hun belang schaden.

## 6. Verloop besluitvormingsproces en stand van zaken

Casus	Duur van proces	Stand van zaken op dit moment (medio 2012)	Perceptie van verloop (snelheid/voortgang) bij stakeholders
<b>Waalblok</b>	Vorbereiding van 2005 tot 2009. Geplande uitvoering 2009-2013, maar moet nog worden afgerond. Uitvoering gefaseerd omdat het lastig was om overeenstemming te bereiken over wijze van realisatie gietwaterfabriek.	<b>Implementatie fase.</b> Waterberging is gerealiseerd (1B). Vertraging bij realisatie drie andere elementen 4B concept De tweede fase kent een klassiek freerider dilemma. Tuinders moeten zich inschrijven voor waterafname en geld inleggen voor de coöperatie (gietwaterfabriek). Tuinders die niet meedoen hebben zelf ook voordeel, dus het is een moeilijk proces.	<b>Gestaag.</b> Besluitvorming relatief tijdrovend, implementatie gehele concept vertraagd. Nadat besluit tot waterberging in een kelder genomen was, ging het daadwerkelijke aanleggen van de kelder zeer snel. De overige 4b concepten laten nog op zich wachten.
<b>Essche Stroom</b>	Vorbereiding lang proces, van 2005-2009: uitvoering gefaseerd tot 2018	<b>Implementatie fase .</b> Alle projecten zijn inmiddels in voorbereiding, enkele zijn uitgevoerd. Het volledige budget voor de planvorming is beschikbaar. Deelprojecten worden gerealiseerd. Waterschap beweegt slim mee met mogelijkheden die zich voordoen.	<b>Gestaag.</b> Overheden erg tevreden over snelheid, maar niet over hick-ups door discussie over financiering EHS. De plannen die ontwikkeld worden, ontstaan zonder veel druk. De prioriteiten in de hogere beleidskaders zijn aan het verschuiven maar vooralsnog wordt op projectniveau gestaag doorgewerkt en zoveel mogelijk mee gekoppeld met kansen die zich voordoen.
<b>Overdiepse Polder Noordwaard</b>	Vorbereiding 2000-2008 Uitvoering 2009-2015 2000 begonnen met voorbereiding in het kader	<b>Implementatie fase .</b> Eerste terpwoning is opgeleverd; aanleg is in volle gang. <b>Implementatie fase.</b> Realisatie is in volle	<b>Snel door koploperstatus.</b> De perceptie verschilt tussen boeren en ambtenaren. <b>Snel door koploperstatus,</b> maar later vertraagd door

Casus	Duur van proces	Stand van zaken op dit moment (medio 2012)	Perceptie van verloop (snelheid/voortgang) bij stakeholders
<b>Noordwijk</b>	van Ruimte voor Rivier, Definitieve keuze voor Noordwaard in 2005 Doorlooptijd tot 2015. Start 2003 officieel aangewezen als zwakke schakel met daar voorafgaand strategisch keuzeproses in strategische kustvisie 2050 (vanaf 2000). Doorlooptijd proces is 5 jaar tot 2008.	gang, ook aandacht voor afspraken voor beheer en onderhoud  <b>Gerealiseerd</b> tussen september 2007 en maart 2008	onduidelijkheid over beleid inzake compensatie en schadeloosstelling voor transformatiegebieden van binnendijks naar buitendijks. Gestaag tempo. Doorlooptijd van 5 jaar. In laatste fase <b>Gestaag</b> . door weerstand (zichtbelemmering) iets getemperd.
<b>Water vasthouden aan de bron</b> <b>Waterhouderij</b>	2009 is de pilot gestart, in 2014 wordt de pilot beëindigd.  Relatief kortlopend project uitmondend in pilot (3 jaar). Start in 2009. Proces zal bij aanhoudend succes nog enkele jaren doorlopen.	<b>Implementatie fase.</b> Diverse pilots zijn in volle gang.  <b>Pilot Gerealiseerd.</b> Green deal als startpunt voor doorontwikkeling (maar individuele agrariërs merken daar niet veel van). Op basis van pilot wordt project verder uitgebouwd. In najaar begint proef opslaan zoet water in kreekrug, waarbij twee agrariërs betrokken zijn. Werkgroep blijft actief.	<b>Gestaag.</b> De pilots worden afgerond medio 2013 en inzichten en ervaringen moeten worden vastgelegd de komende jaren. <b>Zeer snel.</b> Het overleg is gedurende de tijd constructiever geworden. Bereidwilligheid partijen hielp hierbij enorm. Flexibel ingestelde kantonnieer maakte aanpassing peilbesluit niet direct noodzakelijk. Geen sprake van serieuze stagnatiemomenten.
<b>Loosdrechtse plassen</b>	Sinds 2005 is AGV bezig met globale verkenningen, die in 2009 deels zijn vastgelegd in Waterplannen. Sinds 2011 wordt het flexibel peil gefaseerd ingevoerd. Dit kan gezien worden als een start van het proces. Een belangrijke doorbraak in het proces is de overwinning die Waternet boekte in een rechtszaak, waarna het Peilbesluit genomen kon worden. Begonnen met implementatie Flexibel Peilbeheer op 1 oktober 2011, het wordt gefaseerd ingevoerd. Mogelijk relevant is ook de discussie die in het gebied speelt rond het uitbaggeren van de Loosdrechtse Plassen. Dat zou de waterkolom vergroten, maar niemand is verantwoordelijk	<b>Deels gerealiseerd.</b> Flexibel Peilbeheer is deels ingevoerd. Peilbesluit noemt -1.20 meter als laagste waterpeil, maar heden (sept. 2012) wordt -1.18 aangehouden als minimumniveau. De monitoring van het peil loopt via 5 deelprojecten die verschillende aspecten m.b.t. waterbeheer meten (o.a. monitoring van vegetatie en waterhoogte e.d.).	Hier moeten nog meer data over verzameld worden, maar het lijkt waarschijnlijk dat Waternet de gefaseerde invoering van het Flexibel Peilbeheer ziet als een vertraging. Aan de andere kant lijken zij het belang in te zien van het verwerven van draagvlak en sluiten van compromissen.

Casus	Duur van proces	Stand van zaken op dit moment (medio 2012)	Perceptie van verloop (snelheid/voortgang) bij stakeholders
<b>Midden Delfland</b>	<p>hiervoor en het uitbaggeren zal miljoenen kosten. Dit traject, dat is losgekoppeld van het Peilbesluit, zit in een impasse.</p> <p>Proeftuin loopt vanaf 2006. Gebiedsofferte is opgeleverd. HH Delfland heeft besloten met enkele elementen verder te gaan, maar boeren willen eerst pijnpunten uit de weg ruimen.</p>	<b>Niet gerealiseerd.</b> Enkele elementen zijn door delfland geselecteerd voor nadere uitwerking, maar proces ligt stil.	<b>Buitengewoon traag</b> , omdat Delfland eerst intern duidelijkheid moest krijgen over wat wel en niet kon. Onderling wantrouwen is groot. Projectleiding was vaak niet goed genoeg (negatieve rol gemeente).

### Reflectie

Drie cases zijn gestart in 2000, Overdiep, Noordwaard en Noordwijk. In 2005 zijn er weer een aantal projecten gestart, Essche stroom en de Loosdrechtse Plassen en Midden Delfland de andere cases zijn later in 2009 gestart. Alle projecten worden afgerond, slechts een project is volledig afgerond; Noordwijk. Essche stroom heeft de langste doorlooptijd tot in 2018. De voortgang van de meeste projecten verloopt gestaag. In de meeste gevallen is dit geen bewuste keuze, wel bij de Essche stroom. Slechts bij de Overdiepse Polder, de Waterhouderij en Noordwaard was er sprake van een zeer snelle voortgang. De perceptie van snelheid verschilt erg tussen overheid en burger.

Het is opvallend dat de waterveiligheidsprojecten (Overdiepse polder, Noordwaard en Noordwijk) een relatief lange voorbereidingstijd kennen (meer dan 10 jaar), maar daarna wel snel worden gerealiseerd. Bij een aantal andere projecten lijkt het andersom en is de implementatie een tijdrovend traject. De pilots zijn in die zin succesvol dat ze relatief snel worden opgezet en uitgevoerd. Het organiseren van een pilot lijkt een ideale manier om iets uit te proberen en relatief snel resultaten te zien (al is de gebiedsofferte Midden Delfland ook een pilot, en daar kan dit zeer zeker niet van gezegd worden). Vraag daarbij is natuurlijk wel of vervolgens opschaling van de succesvolle pilots ook even soepel zal verlopen.

In deze waterveiligheidsprojecten is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en zijn er standaardprocedures om tot uitvoering te komen. Dat ligt bij de andere trajecten gecompliceerder en we zien ook dat daar relatief veel tijd in moet worden gestoken. De doorlooptijd lijkt alles te maken met de urgentie en dwingendheid van het publieke belang dat een rol speelt.

Soms is een lange doorlooptijd van de uitvoering een bewuste keuze (Essche Stroom). Daarbij wordt er bewust gekozen voor een incrementele aanpak waarbij de overheden meeliften met ontwikkelingen in het gebied en wachten tot er zich kansen voordoen om brokstukken uit het programma te realiseren. Overigens is ook een lange voorbereidingstijd soms een bewuste keuze – zie de projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier. Deze voorbereidingstijd is vaak hard nodig, maar biedt ook de gelegenheid om alternatieven serieus te onderzoeken en in samenspraak met belanghebbenden tot een optimale invulling te komen. Een relatief lange voorbereidingstijd betaalt zich terug in een relatief vlotte implementatie. Omgekeerd kan daadkracht in het voortraject resulteren in een enorme hick-up in een later stadium, zoals we zien in de casus Loosdrechtse Plassen.

## 7. Karakter maatregel en relatie tot gedrag

Er blijkt een belangrijk verschil in adaptatiemaatregelen. Bij een aantal projecten is er sprake van een eenmalige maatregel (van infrastructurele aard). Deze zorgt ervoor dat het fysieke systeem 'op orde' komt. Bij andere projecten gaat het om een combinatie van infrastructurele voorzieningen én gedragsverandering. Dit is een relevant onderscheid, omdat gedragsverandering iets is dat ook vormen van controle en monitoring veronderstelt maar tegelijkertijd ook meer flexibiliteit en wendbaarheid mogelijk maakt. Een infrastructurele ingreep kan weliswaar worden aangepast maar dat vereist meer inzet dan het veranderen van bijvoorbeeld beheer en gebruik.

Casus	Karakter maatregel: eenmalige investering, structurele maatregel?	Aanpassing gedrag van burgers verondersteld?
<b>Waalblok</b>	<b>Eenmalige ingreep</b> waar nog wel enkele functies aan worden toegevoegd	<b>Ja:</b> partijen gaan immers ook gietwater zelf bereiden en moeten zorgen dat kelder beschikbaar blijft voor piekbuien. Tuinders zorgen niet langer individueel voor hun gietwater en waterberging, maar doen dit via een collectieve voorziening, dit vereist collectief handelen.
<b>Essche Stroom Overdiepse Polder Noordwaard</b>	Programma van deelprojecten over lange termijn <b>Eenmalige ingreep</b> die wel enkele jaren in beslag neemt <b>Eenmalige ingreep</b> die wel enkele jaren in beslag neemt	<b>Deels</b> in sommige deelprojecten (particulier natuurbeheer) <b>Ja:</b> bedrijfsvoering moet worden aangepast en blijvers gaan wonen op terpen (ipv wonen achter dijk). De verdeling van verantwoordelijkheden verandert <b>Ja:</b> ten aanzien van beheer en onderhoud wordt een monitoringsprogramma opgesteld
<b>Noordwijk</b>	<b>Eenmalige ingreep</b> die in relatief korte tijd wordt gerealiseerd. Maatregel is in toekomst nog te upgraden indien nodig, maar is robuust ontworpen.	<b>Nee:</b> voor gebruikers gebied, zee-aanzicht is gewijzigd en kustfundament is verbreed.
<b>Water vasthouden aan de bron Waterhouderij</b>	<b>Pilotmaatregelen</b> in 9 gebieden <b>Een aantal eenmalige ingrepen</b> in combinatie met structurele gedragscomponent: zuiniger omgaan met zoet water. Effecten kleinschalige maatregelen vormen basis voor aanpassing en opschaling maatregelen	<b>Ja:</b> het zijn nieuwe maatregelen waarvan onzeker is hoe deze in de praktijk zullen uitpakken (m.n. timing van inzet van maatregelen. Het onderling coördineren van inzet maatregelen vraagt om nieuwe communicatie structuren). <b>Ja:</b> opslaan van overschot water in natte tijden, zuinig omgaan met water in droge tijden. Betekent ook cultuurwijziging bij waterschappen. Van een extreme hang naar droge voeten naar een iets meer vasthoudende strategie (spons-emmer-effect)
<b>Loosdrechtse plassen</b>	Peilbeheer wordt (periodiek) vastgesteld maar het daadwerkelijke beheer is een <b>structurele activiteit</b>	<b>Ja:</b> burgers moeten na de invoering van het flexpeil oplettender zijn bij het varen op de wateren, omdat de vaardiepte kan fluctueren. Bovendien is de vaardiepte gemiddeld kleiner geworden na invoering van het flexpeil.
<b>Midden Delfland</b>	Afsluiting contract is een <b>eenmalige ingreep</b> . De relatie tussen boeren en overheid verandert. Aangaan van contractuele overeenkomst met boeren over de levering van groenblauwe diensten	<b>Ja:</b> Maatregel is puur gebaseerd op gedragsverandering, waarvoor een geldelijke beloning wordt gegeven. Boer verandert in opdrachtnemer; waterschap in opdrachtgever. Partijen worden contractpartners. Belangrijk is wel dat het hier om een proef gaat die nog niet in het echt wordt toegepast.



## Reflectie

Een eenmalige Ingreep richt zich op een verandering in het fysieke systeem Een structurele verandering is een verandering waarbij ook het sociale systeem zich moet aanpassen. Bij een structurele ingreep zal dus het gedrag van burgers en of overheden structureel moeten veranderen, terwijl dat bij een eenmalige ingreep niet het geval is. Of enkel in beperkte mate, zoals het accepteren van een veranderd dijk aanzicht.

Een eenmalige ingreep is veruit de meest voorkomende type maatregel. In twee gevallen wordt er een geprobeerd om een nieuwe organisatievorm te ontwikkelen onder de burgers voor de voorziening van zoetwater. Maar de betrokkenheid van de overheid blijft ook in deze gevallen eenmalig. Wel is er bijna altijd sprake van gedragsverandering onder de burgers, alleen niet zozeer bij Noordwijk.

Bij burgers word in bijna alle cases een verandering van gedrag gevraagd. Enkel bij de casus Noordwijk niet, hoewel de omgeving wel structureel veranderd. Waar in Noordwijk de aanpassing van de duinen eenmalig van alles veranderd heeft maar verder alles hetzelfde blijft, gaan in de Overdiepse polder en Noordwaard mensen buitendijks op een terp wonen en worden zelf blijvend verantwoordelijk voor waterveiligheid. Ook de burgers bij de Loosdrechtse plassen moeten oplettender zijn op de hoogte van het peil om te voorkomen dat zij schade lijden. Bij water vasthouden aan de bron, Waalblok, Midden Delfland en (deels) Essche Stroom zijn burgers nog meer betrokken bij de uitvoering. In deze projecten verzorgen burgers de uitvoering van de maatregel. Bij natuur en wateroverlast/waterveiligheid projecten betaalt de overheid voor deze dienst, bij zoetwatervoorziening speelt de overheid meer een faciliterende rol. Zoetwatervoorziening wordt gezien als een privaat belang en daarom meer overgelaten aan de direct belanghebbenden zoals tuinders. Waar de overheid er vanwege de veiligheid echt belang bij heeft dat de dienst goed wordt uitgevoerd, heeft de overheid ervoor gezorgd dat zij de levering van de dienst kan overnemen van de burger (Waalblok), dan wel levering van de dienst geheel in eigen handen gehouden (Noordwijk).

## 8. Arrangementen voor uitvoering

In deze negen cases zijn zeer uiteenlopende arrangementen gehanteerd om de uitvoering daadwerkelijk vorm te kunnen geven. Sommige arrangementen zijn zeer traditioneel, anderen lijken of zijn ook daadwerkelijk vernieuwend. Eerst staan we stil bij de set aan regels die in elke casus is gehanteerd of van toepassing was. In tweede instantie kijken we specifiek naar het arrangement zoals gebruikt bij de implementatie van beleid.

Casus	Overeenkomsten	Organisatievormen	Beleid, plannen, regels	Beleidsinstrumenten: implementatie
<b>Waalblok:</b>	Regionaal Bestuursakkoord Water (dd 2005)Gebiedsovereenkomst m.b.t. waterberging in kelder  Subsidie-overeenkomst FES	Gebiedsproces, met een (ambtelijke) projectgroep en een (bestuurlijke) stuurgroep. Kennissprogramma	Regels voor waterberging  ABC Delfland, beleidsrichtlijn Hoogheemraadschap	Subsidie (kennisprogramma Waterkader Haaglanden, FES)  Communicatieve instrumenten in gebiedsproces, om tuinders

Casus	Overeenkomsten	Organisatievormen	Beleid, plannen, regels	Beleidsinstrumenten: implementatie
		Waterkader Haaglanden	Waterbeheerplan	te informeren en te betrekken
		Stichting Waalblok (waarin tuinders zich hebben verenigd die betrokken zijn bij waterkelder): coöperatie van tuinders (rechtspersoon waar overheden zaken mee doet)	Visie Greenport Westland	Gebiedsovereenkomst.
<b>Essche Stroom:</b>	gebruikovereenkomsten bij particulier natuurbeheer. Samenwerkingsovereenkomst bij landgoedontwikkeling.	Alleen informele en tijdelijke overlegvormen. In eerste instantie was er nog een klankbordgroep.	Inrichtingsvisie van het waterschap, regionaal stroomgebiedsbeheerplan, regionaal natuurplan, waterbeheerplan van het waterschap.	Focus op communicatie en subsidie-instrumenten. Verwerving van grond. Certificering van beheerders. Er is flexibiliteit om de plannen kleinschalig vorm te geven. Het is dus afhankelijk van specifieke projecten hoe de afspraken geregeld worden.
<b>Overdiepse Polder</b>	Samenwerkingsovereenkomst tussen betrokken overheden (10 juni 2009_Bestuurlijke overeenkomsten	Bewoners hebben zich verenigd een bewonersgroep.	Ruimte voor de Rivier beleid, Bestemmingsplan en de Regeling inundatieschade. Afspraken over vergoeding van schade en aankoop en verkoop zijn op hoofdlijnen vastgelegd	Subsidies Afkopen boeren En schadevergoedingen boeren: schadeloosstelling bij herinrichting en bij periodieke inundatie.
<b>Noordwaard</b>	Samenwerkingsovereenkomsten, convenanten (beheer en onderhoud), gebruikovereenkomsten (landbouw, recreatie, natuur)	Projectgroep, bestuurlijke overleggroep, klankbordgroep (met gebiedsactoren)	Ruimte voor de Rivier beleid, Bestemmingsplan, Regeling inundatie schade. Afspraken over vergoeding van schade en aankoop en verkoop zijn op hoofdlijnen vastgelegd	Combinatie van juridische en communicatieve instrumenten. Schadeloosstelling bij herinrichting. Medegebruik doorstroomgebied (recreatie, biomassa, veehouderij) als compensatie.
<b>Noordwijk</b>	financieringsovereenkomst en	Projectgroep van	wet op de waterkering (HWBP), Procesplan	Combinatie van juridische,

Casus	Overeenkomsten	Organisatievormen	Beleed, plannen, regels	Beleidsinstrumenten: implementatie
<b>Water vasthouden aan de bron</b>	schadeloosstellingsovereenkomst, beheer en onderhoudsovereenkomst Er is een deelnemers- en schadevergoedingregeling gedetailleerd uitgewerkt in formele overeenkomst.	betrokken overheden  Er is sprake van een projectgroep waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn.	zwakke schakels, kustvisie, startnotitie, projectnota, versterkingsplan., Waterbeheerplan, Deelnemers- en schadevergoedingsregeling.	financiële en communicatieve instrumenten Focus op subsidieinstrumenten en communicatie, mogelijkheid tot opleggen boete bij niet-naleving (vastgelegd in overeenkomst)
<b>Waterhouderij</b>	Green Deal, voor specifieke proces. . Overleg agrariërs leidt tot gezamenlijke vraag aan waterschap. Hoogste vorm van overeenkomst is de oprichting van de werk/studiegroep.	Fluide vorm van samenwerking door middel van een werkgroep Waterhouderij. De watercoöperatie bleek nog een brug te ver. Gaat vaak over individuele maatregelen.	Waterplan wordt komende jaren opgesteld op basis van WB21 normen en houdt rekening met genomen (en te nemen) maatregelen. Peilbesluit houdt geen rekening met flexibel peilbeheer en is pas over 7 jaar aan herziening toe. Benutting van discretionaire ruimte maakt het toch mogelijk om flexibel om te gaan met peilbeheer	J Stroomlijning procedures door Green Deal (maar geen ervaren directe werking). Onderzoeksgelden beschikbaar vanuit kennisprogramma's en innovatiebeleid. Onttrekkingen worden geregeld in vergunningen (waterschap)
<b>Loosrechtse plassen</b>	Afspraken over participatieve monitoring. (Plassencontract uit jaren '60 is opgezegd.)	Nader te onderzoeken	Watergebiedsplan: beschrijft de watersituatie t.a.v. peil, aan- en afvoer van water, riolering, flora en fauna, waterkwaliteit. Peilbesluit (waterschap, goedgekeurd door provincie) waaraan alle overheden zich dienen te houden. Flexibel Peilbeheer is een project (ingediend bij Agentschap.nl). Er is geld voor implementatie en monitoring.	Communicatieve instrumenten  Monitoring
<b>Midden Delfland</b>	Gebiedsofferte (proef).	Ad hoc overlegvormen	Catalogus groenblauwe diensten (o.b.v. EU regels t.a.v. staatssteun)	Contract: aanbesteding. vervangt traditionele arrangementen zoals schaderegeling, subsidies en beheersvergoeding.

### *Reflectie*

Het valt op dat in de meeste cases gebruik wordt gemaakt van traditionele, bestaande instrumenten. Er wordt heel veel (alleen niet in Midden Delfland) gebruik gemaakt van subsidie en schadevergoeding. In het eerste geval gaat het om het stimuleren van bepaald gewenst gedrag (zoals natuurvriendelijk beheer). In het tweede geval gaat om burgers of bedrijven te compenseren voor de schade die zij leiden als gevolg van overheidsingrijpen. Een derde categorie financiële instrumenten heeft te maken met het daadwerkelijk betalen door overheden voor diensten die geleverd worden (Midden Delfland).

In alle gevallen is er sprake is van een 'instrumentenmix'. Er wordt veel gebruik gemaakt van de combinatie van communicatieve instrumenten en financiële instrumenten(subsidie en schadevergoeding) om de burger over te halen mee te werken aan de uitvoering van de adaptatiemaatregel (zie boven).

In dat verband is het interessant dat zowel in Noordwijk als in Loosdrecht is geprocedeerd tegen het besluit voor de rechter door belanghebbende burgers. Interessant verschil tussen deze twee en de andere cases is dat bij het dijk in duin en flexpeil burgers niet meewerken aan de uitvoering. Hier kon de overheid een adaptatiemaatregel dwingend opleggen aan de burger.

Tot slot is het interessant om te zien dat er ook geëxperimenteerd wordt met nieuwe of vernieuwde instrumenten. In Midden Delfland is op innovatieve wijze omgegaan met de financiering. De keuze van de deelnemende burger en de prijs die deze daarvoor ontvangt wordt bepaald via een aanbestedingsprocedure. Bij water vasthouden aan de bron is gediscussieerd over gebruik van een innovatief instrument, namelijk een veiling, wat in het verlengde ligt van een aanbesteding.

## 9. Monitoring en controle

Casus	Monitoring van resultaten	Mate van reflexiviteit?	Controle van gedrag actoren	Benutting van monitoring?
<b>Waalblok</b>	<b>Ja:</b> Monitoring t.a.v. waterkwaliteit is goed afgesproken	<b>Geen:</b> Niet voorzien	<b>Ja/nee</b> Controle van waterkwaliteit is aanwezig en nu weinig discussie over. Wel is het lastig om een controlesysteem op te zetten voor het identificeren van free-riders en participanten binnen de tuinders cooperatie.	<b>Nee:</b> Niet voorzien
<b>Essche Stroom</b>	<b>Ja:</b> Monitoring door vrijwilligers. Samen met Waterschap monitoringplan	<b>Enigszins:</b> het is de bedoeling om over resultaten gezamenlijk in gesprek te gaan om bij te kunnen sturen	<b>Ja:</b> Steekproefsgewijs door DLG. Natuurbeheer werkt met certificering. Waterschap werkt met schouw.	<b>Beperkt:</b> Focus op realisatie: afspraken met provincie nakomen. Monitoring alleen als input voor nieuw Waterbeheerplan (nadat projecten zijn overgedragen aan afdeling beheer & onderhoud)
<b>Overdiepse Polder</b>	<b>Nee:</b> Monitoring is nog niet aan de orde, pas als er sprake is van waterschade, wel uitgebreide afspraken over monitoring die nodig is bij inundatie.	<b>Beperkt:</b> Er is geen structureel overleg met de bewoners van de terpen gepland. Ook is het niet meer mogelijk om de plannen sterk te wijzigen.	<b>Ja:</b> Er zijn contracten gesloten, die financiële garanties bieden. Vertrek boeren uit gebied kan worden (is?) afgedwongen.	<b>Nee:</b> Er is geen procedurele monitoring. Pas bij het onderlopen van het gebied zal monitoring worden ingezet voor het bepalen van de schade.
<b>Noordwaard</b>	<b>Gepland:</b> Er is een convenant beheer en onderhoud in de maak, waarbij afspraken worden gemaakt over	<b>Gepland:</b> Het convenant moet dienen om met elkaar in gesprek te blijven over ontwikkelingen in beheer en	<b>Ja:</b> Waterbeheerders (Rijk, waterschap) werken met schouw om ter plaatse te kijken wat de situatie is. In het	<b>Ja:</b> Het doel is om monitoring te gebruiken om convenant actueel te houden.

Casus	Monitoring van resultaten	Mate van reflexiviteit?	Controle van gedrag actoren	Benutting van monitoring?
<b>Noordwijk</b>	<p>verantwoordelijkheden en kostendragers (kadeolders, dijkkring 23, doorstroomgebied en infrastructuur) bij schade door doorstromen van het gebied.</p> <p><b>Ja:</b> Standaard toetsronde als onderdeel van HWBP (eens in de 5/6 jaar door beheerder).</p>	<p>onderhoud nav doorstromen van het gebied. Monitoring van vegetatieontwikkeling en aanslibbing. Op basis daarvan aanvullend beheer (maaïen, baggeren)</p> <p><b>Beperkt.</b> Eenmalige ingreep voor komende 50 jaar. Ervaringen worden wel meegenomen naar andere zwakke schakels. In project is wel bezien hoe toekomstige veranderingen in gebied kunnen plaatsvinden</p>	<p>convenant wordt controle van gedrag bepaald.</p> <p><b>Nee:</b> Niet van toepassing. Reguliere politieke verantwoordingsmechanismen.</p>	<p><b>Beperkt:</b> Monitoring zandsuppletie en kustontwikkeling vindt 5-jaarlijks plaats als basis voor nHwbp.</p>
<b>Water vasthouden aan de bron</b>	<p><b>Ja:</b> Er is sprake van monitoring van de resultaten om zoveel mogelijk te leren van de pilots. De waterschappen voeren de monitors uit.</p>	<p><b>Groot:</b> Er is sprake van een systeem waarin de individuele boer fysiek de knijpstuw (of andere maatregel) moet aanpassen naar de specifieke situatie. Het waterschap controleert streeksgewijs op daadwerkelijke uitvoering van de maatregel. Monitoring speelt belangrijke rol maar wordt verzorgd door waterschap. Uitkomsten worden wel gezamenlijk bediscussieerd</p>	<p><b>Ja:</b> Er zijn nauwe en gedetailleerde afspraken gemaakt over schadevergoeding en deelnemersvergoeding. Deze scheppen de spelregels voor deelname aan de pilots</p>	<p><b>Ja:</b> Monitoring wordt gebruikt om te leren van de nieuwe maatregelen.</p>
<b>Waterhouderij</b>	<p><b>Ja:</b> Pilot en grondwaterstanden/zoutgehaltes wordt door boeren zelf, maar ook door Waterschap en Deltares</p>	<p><b>Ja:</b> Groot, de monitoring dient voor bijsturing van de aard van de maatregelen en leidt tot perceelspecifieke aanpak en</p>	<p><b>Ja:</b> als het gaat om het aanleveren van gegevens (sociale, informele controle)</p>	<p><b>Ja:</b> Wordt sterk gebruikt voor bijsturing en ontwikkeling maatregelenpakket. Monitoringsresultaten worden</p>

Casus	Monitoring van resultaten	Mate van reflexiviteit?	Controle van gedrag actoren	Benutting van monitoring?
<b>Loosdrechtse plassen</b>	<p>gemonitord.</p> <p><b>Ja:</b> Meetnet van Waternet Er is een uitgebreid monitoringsprogramma waarin diverse aspecten worden gemonitord: hydrologische aspecten (kwaliteit en kwantiteit), geotechnische aspecten (bijv stabiliteit kades, gebouwen, maaiveld daling); ecologische effecten (oevervegetatie), maatschappelijke effecten (bijv. effect op landbouw). Deel van de monitoring is participatief.</p>	<p>keuze voor maatregelen.</p> <p><b>Enigszins:</b> Relatief groot, monitoring wordt door zowel Waternet als gebruikers uitgevoerd. Op diverse plaatsen monitoren burgers/belanghebbenden regelmatig het waterpeil en zaken als vegetatie en waterhoogte. Zo houden burgers en waterbeheerder in de gaten of peil niet te laag wordt. Monitoring wordt ook gebruikt om te communiceren en leren over waterpeil en waterbeheer.</p>	<p><b>Ja:</b> Enkele burgers monitoren het waterpeil, waarmee zij (indirect) ook het waterbeheer door Waternet controleren.</p>	<p>periodiek besproken in Werkgroep.</p> <p><b>Ja:</b> Monitoring wordt gebruikt om voortgang t.a.v. beleidsdoelen te monitoren (waterkwaliteit, oevervegetatie), evenals de hoogte van het waterpeil, en mogelijke neveneffecten van Flexibel Peilbeheer (geotechnisch). Daarnaast wordt participatieve monitoring toegepast om via joint-fact-finding een gesprek tussen de stakeholders te faciliteren, en draagvlak te creëren. Burgers/belanghebbenden zien de participatieve monitoring als een controleinstrument. Ook geeft dit monitoringsproject hen toegang tot de organisatie (contactpersoon)</p> <p><b>Nee:</b> De voorgenomen controle is gericht op sanctionering bij nalatigheid.</p>
<b>Midden Delfland</b>	<p><b>Nee:</b> Controle door Vockestaert m.b.v. protocollen. Aanvullende controle door derde partij. Monitoring (nog) niet uitgewerkt.</p>	<p><b>Gepland:</b> (Nog) niet voorzien.</p>	<p><b>Ja:</b> Monitoring vooral bedoeld als controle of taken voldoende goed worden uitgevoerd</p>	

## Reflectie

Monitoring wordt voor verschillende doeleinden ingezet. Grofweg kan men onderscheid maken tussen monitoring als leerinstrument en als controle instrument (zie o.a. Eshuis 2006; Eshuis en Van Woerkum 2003) . De monitoring wordt soms gebruikt als aanleiding en input voor interactie tussen overheid en andere partijen (gezamenlijk leren), in andere cases dient het vooral voor de overheid zelf om te komen tot evidence-based beleid (overheid leert en maakt daarmee beleid). Daarnaast is monitoring ook ingezet om als controle instrument te dienen. Hier kan men ook onderscheid maken tussen controle ten behoeve van de burger of ten behoeve van de overheid. Maar het is ook zo dat in veel gevallen traditionele controle structuren voldoende worden geacht.

Casus	Monitoring		Controle Instrumenten		
	Input 'evidence based policy'	Input voor Reflexief leren	Traditionele controle instrumenten.	Monitoring als vorm van controle	
				Controle van burgers	Controle van overheid
Waalblok			x	x	x
Essche Stroom		x	x		
Overdiepse Polder			x		
Noordwaard	<b>Nog niet duidelijk</b>				
Noordwijk			x		
Water vasthouden aan de bron	x	x	x		x
Waterhouderij	x	x	?	?	?
Loosdrechtse plassen	x	x		x	x
Midden Delfland			x		x

Ten aanzien van monitoring zien we dat in veel gevallen, in vijf van de negen cases, monitoring alleen een rol speelt bij de afzonderlijke organisaties, met name de waterbeheerder. In Noordwaard ligt de verantwoordelijkheid voor de monitoring nog niet vast. In slechts drie gevallen is er sprake van gezamenlijke monitoring; Essche stroom, waterhouderij en in het Flexpeil project in Loosdrecht. Wel is het zo dat monitoring die door een bepaalde partij uitgevoerd wordt, in diverse cases gebruikt wordt in de interactie met andere partijen en dus bijdraagt aan het reflecterend vermogen. De uitvoering wordt dan wel gedaan door een afzonderlijke organisatie, de interpretatie en navolgend (beleids)handelen komt in diverse cases meer interactief tot stand (Noordwaard, Waterhouderij). Monitoring wordt op verschillende manieren gebruikt. In sommige cases is het vooral een controle-instrument (bijvoorbeeld



Waalblok), terwijl het in andere cases nadrukkelijk een leerinstrument is (Waterhouderij). In de Loosdrechtse Plassen en de waterhouderij vervult monitoring beide functies.

Een opvallende casus is die van de Loosdrechtse Plassen waar een deel van de monitoring expliciet participatief is gemaakt. Burgers controleren daar enthousiast en secuur het waterpeil, waarna ze de gegevens doorsturen naar de waterbeheerder. Naar aanleiding van de monitoring hebben burgers en overheid regelmatig contact, wat heeft bijgedragen aan verbeterde relaties. Ditzelfde geldt ook voor de Waterhouderij.

## 10. Onderling vertrouwen/wantrouwen en behoefte aan controle

Casus	Vertrouwen tussen deelnemende partijen	Ontwikkeling van vertrouwen tijdens proces	Impact van vertrouwen op verloop van proces	Impact van vertrouwen op gekozen arrangementen
<b>Waalblok</b>	Vertrouwen tussen de vertegenwoordigers van gemeente, LTO en Waterschap in projectgroep is gegroeid. Tuinders hebben groot vertrouwen in 'voormannen' van de LTO die het herstructureringsproces begeleiden.	<b>Positief:</b> Dit project heeft het vertrouwen tussen de betrokkenen van de drie kernorganisaties (LTO, gemeente, Delfland) vergroot. Vertrouwen is wel dynamisch, in de voorbereiding van de implementatie van de waterfabriek fluctueert vertrouwen. Een deel van de tuinders durft aanvankelijk niet volledig op het 4-B concept te vertrouwen, maar lijkt uiteindelijk wel aan te sluiten bij de watercoöperatie.	<b>Groot:</b> Vertrouwen tussen leden projectteam was cruciaal voor voortgang in het proces, ook vertrouwen in voormannen van LTO was elementair. Zonder dat was er geen waterkelder aangelegd.	<b>Groot:</b> Zonder vertrouwen tussen betrokkenen was er waarschijnlijk gekozen voor waterberging in open water en waterberging op de individuele bedrijven. Ook gietwatervoorziening zou dan per bedrijf geregeld zijn.
<b>Essche Stroom</b>	Groot tussen deelnemende overheden en maatschappelijke organisaties Er is een bijzondere vertrouwensrelatie tussen brabantisch landschap en het waterschap de dommel. Door gewijzigd overheidsbeleid is er een conflict ontstaan over financiën tussen provincie en waterschap.	<b>Stabiel:</b> Ondanks knak door discussie tussen waterschap en provincie over financiering aankoop gronden voor EHS blijft het vertrouwen is groot, daarom heeft het waterschap altijd veel zelfstandigheid gehad in de verdeling van het beschikbare geld.	<b>Groot:</b> partijen zien rol op bepaalde punten als uitwisselbaar Het onderling vertrouwen heeft gezorgd voor een grote mate van flexibiliteit.	<b>Groot:</b> samenwerking is niet geformaliseerd Doordat de bestemming van het geld in algemene termen was geformuleerd door provincie en waterschap, kon het waterschap flexibel inspringen op kansen en beperkingen

Casus	Vertrouwen tussen deelnemende partijen	Ontwikkeling van vertrouwen tijdens proces	Impact van vertrouwen op verloop van proces	Impact van vertrouwen op gekozen arrangementen
<b>Overdiepse Polder</b>	Tijdens de initiële planvorming heeft onderling wantrouwen een belangrijke rol gespeeld: wantrouwen boeren zorgde voor een actieve rol. Verder was er tijdens de planvorming een sterke vertrouwensband tussen de betrokken bestuurders en de woordvoerders van de boeren. Onduidelijke rol vertrouwen tijdens implementatie	<b>Fluctuerend:</b> Belangrijk rol adviesbureaus bij ontwikkeling vertrouwen. Interessant hoe een algemene formulering van het einddoel in het begin van het plan, ruimte gaf om door te pakken en gaandeweg conflictpunten aan te pakken. Opvallend dat er door informeel overleg ter voorbereiding, gevoelige informatie gedeeld werd en besproken om conflicten te voorkomen	<b>Groot:</b> Wantrouwen is sturend geweest voor de wijze waarop plannen tot stand zijn gekomen. Het groeiende vertrouwen tijdens de planvorming heeft eraan bijgedragen dat conflictpunten konden worden aangepakt	<b>Groot:</b> Naarmate meer vertrouwen, meer specifieke afspraken: "1 a4 naar boekwerk"
<b>Noordwaard</b>	Aanvankelijk groot tussen veel partijen (gebiedsactoren, overheden, maatschappelijke partijen, etc.) in het open planproces door zorgvuldig organiseren van interactief proces	<b>Negatief:</b> Krijgt een knauw door kentering in het proces van open naar gesloten, van proces- naar projectaanpak, waarbij omgeving minder betrokken wordt en beleidsrisico's intern (RWS) in kaart worden gebracht.	<b>Groot:</b> aanvankelijk veel snelheid in het proces en groot draagvlak voor doorstroomalternatief. Door afname van vertrouwen vertraagt het proces, ontstaat minder overleg en communicatie, en meer nadruk op informeren, onderhandelen en strijd.	<b>Groot:</b> combinatie van vertrouwen en informeel contact, frequent overleg in verschillende gremia, arrangementen opgezet in het kader van open planproces. Wantrouwen zorgt voor formalisatie van contact en afname van communicatie en overleg. Later hersteld door inrichting van klankbordgroep en overleg over inrichtingsplan.
<b>Noordwijk</b>	Redelijk hoog getuige de gezamenlijke informatiebijeenkomsten en de aard van de gekozen maatregel (co-financiering)	<b>Stabiel:</b> integraliteit project en strakke projectplanning houdt vertrouwen hoog.	<b>Beperkt:</b> Tijdsdruk en aanwezigheid voldoende financiering lijkt dominanter	<b>Beperkt:</b> Lijkt niet hoog. Sprake van reguliere projectgroep door bevoegde gezagen. Daarin werd beroep gedaan op wettelijke bevoegdheden. Vergunningentrajecten zijn ook regulier.

Casus	Vertrouwen tussen deelnemende partijen	Ontwikkeling van vertrouwen tijdens proces	Impact van vertrouwen op verloop van proces	Impact van vertrouwen op gekozen arrangementen
<b>Water vasthouden aan de bron</b>	In het algemeen grote mate van vertrouwen, maar verschilt per pilot, bij Etten-Leur bijv. minder door slechte communicatie en onbegrip bij boeren	<b>Stabiel:</b> Het niveau van vertrouwen blijft constant door goede communicatie tussen waterschappen en boeren. De eerste pilot vormt een uitzondering omdat daar nog problemen waren met open en transparante communicatie	<b>Groot:</b> Pilots lopen in de pas en vrijwillige medewerking zorgt voor voorspoedig proces.	<b>Groot:</b> Projectgroep waarin alle betrokken partijen zitten en waarin zaken besproken worden. Ook meer informele communicatie 1 op 1 met boeren in de pilots.
<b>Waterhouderij</b>	Vertrouwen tussen deelnemende boeren is van enorm belang en is ook sterk aanwezig. Ook sterke mate van vertrouwen tussen waterschap en agrariërs.	<b>Positief:</b> Sterk toegenomen gedurende het proces, op basis van individuele en gezamenlijke monitoring en intensief interactieproces hieromtrent.	<b>Beperkt:</b> Is essentieel geweest, maar de basis is toch de individuele meerwaarde en de urgentie van de maatregel. Vertrouwen kan gezien worden als exponent hiervan die voor het multiplier-effect zorgt.	<b>Groot:</b> Hoge mate van vertrouwen zorgt ervoor dat niet alles op papier vast hoeft te worden gelegd. Informele afspraken blijken hierdoor mogelijk uitmondend in de constatering dat het peilbesluit voorlopig niet per sé aangepast dient te worden.
<b>Loosdrechtse plassen</b>	In het gebied de Loosdrechtse plassen bestaat een aanzienlijke mate van wantrouwen t.a.v. Waternet en het Hoogheemraadschap ( die lui in hun grote gebouw, ze doen maar, ze nemen besluiten zonder ons te kennen). Ambtenaren van Waternet vinden dit lastig. De participatieve monitoring brengt partijen met elkaar in gesprek, en lijkt onderlinge vertrouwen te vergroten. Dit moeten we nog verder onderzoeken.	De exacte ontwikkeling van het vertrouwen tussen Waternet en de vele individuen in het gebied is niet duidelijk geworden uit dit onderzoek, op hoofdlijnen kan wel gezegd worden dat hetvertrouwen tussen waternet en burgers/belanghebbenden lijkt toe te nemen o.i.v. participatieve monitoring.	<b>Dit is niet bekend.</b>	<b>Beperkt:</b> Het besluit tot Flexibel Peilbeheer lijkt niet beïnvloed te zijn door (gebrek aan) vertrouwen. Wellicht heeft gebrek aan vertrouwen wel geleid tot gefaseerde invoering van het peilbesluit, en het instellen van een participatief monitoringsysteem. Nader onderzoek nodig.
<b>Midden Delfland</b>	Er is veel onderling wantrouwen,	<b>Negatief:</b> Akkevietjes verstoren	<b>Groot:</b> Afwezigheid van	<b>Groot:</b> Wantrouwen verklaart

Casus	Vertrouwen tussen deelnemende partijen	Ontwikkeling van vertrouwen tijdens proces	Impact van vertrouwen op verloop van proces	Impact van vertrouwen op gekozen arrangementen
	wat door een reeks aan incidenten in stand blijft.	herstel van vertrouwen.	vertrouwen staat toepassing van gebiedsofferte in de weg.	aarzeling bij Delfland om met boeren in zee te gaan. En keuze voor hypothetische offerte.

### *Reflectie*

In alle cases speelt vertrouwen tussen betrokken partijen een belangrijke rol in de voortgang van het proces. Een typisch voorbeeld is Noordwaard, waar vertrouwen tussen de partijen in het begin zorgt voor een vlot verloop van het proces, en wanneer het vertrouwen daalt vermindert ook de voortgang. In diverse gevallen beïnvloedt vertrouwen niet alleen het verloop van het proces maar ook de uitkomst. In Midden Delfland wordt door een gebrek aan vertrouwen het beoogde eindresultaat (een hypothetische gebiedsofferte) niet verder gerealiseerd. In Waalblok maakte onderling vertrouwen het mogelijk om een collectieve oplossing te ontwikkelen voor het waterbergingsprobleem. Zonder dit onderlinge vertrouwen was in deze casus gekozen voor individuele oplossingen van het waterbergingsstekort per bedrijf, aangevuld door een maatregel die door een individuele actor (het waterschap) afgedwongen kon worden namelijk de open waterberging.

Vertrouwen had minder invloed op het eindresultaat in die cases waar alle betrokken partijen voldoende eigenbelang hadden bij het nagestreefde eindresultaat. Vertrouwen kan in die gevallen het proces wel vlotter doen verlopen, maar is niet nodig voor de realisatie van het eindresultaat omdat alle partijen gewoon meewerken vanuit eigenbelang. Men zou ook kunnen zeggen dat men in deze cases voldoende had aan een dunne vorm van vertrouwen, namelijk calculatief vertrouwen (waarbij actor A erop vertrouwt dat actor B het vertrouwen niet zal schaden omdat B daar geen belang bij heeft).

Daarnaast valt op dat er geen algemene uitspraak gedaan kan worden over welke partijen elkaar vertrouwen of niet. Er is geen vast patroon waarbij bijvoorbeeld boeren het waterschap altijd wantrouwen. Wie wie vertrouwd hangt af van de specifieke maatregel die voor ligt, en van de inrichting van het proces. Vertrouwen blijkt situationeel bepaald.

Tenslotte lijkt monitoring bij te dragen aan het opbouwen van vertrouwen (zoals in Loosdrecht, Waterhouderij). Monitoring biedt partijen de mogelijkheid om elkaar te controleren, te leren van elkaar en elkaar te laten zien dat men het goed doet. Dat schept gaandeweg vertrouwen en maakt het opbouwen van een goede reputatie gemakkelijker. Ook geeft in de casus Loosdrecht de gedachte dat men gemonitord wordt een positieve impuls aan zelf-regulering, want men weet dat eventuele overtredingen van (ongeschreven) regels zullen worden waargenomen.

## 11.Omgang met de lange termijn

Casus	Lange termijn oriëntatie	Korte termijn oriëntatie	Verbinding tussen tijdsoriëntaties
<b>Waalblok</b>	Berging heeft lange termijn orientatie: bedoeld om tenminste 40 jaar mee te gaan.	Tuinders hebben ook relatief lange termijn oriëntatie, maar hebben vooral baat bij het op korte termijn voldoen aan strenge regelgeving t.a.v. restwater	<b>Ja</b> , 4B concept maakt verbinding mogelijk, maar door de knip in de realisatie komt verbinding steeds meer onder druk te staan
<b>Essche Stroom</b>	De te realiseren water- en natuuropgave moet weliswaar voor een bepaalde termijn worden gerealiseerd (middellange termijn), maar is met name gericht op het veiligstellen van langetermijn doelen.	Eigenaren willen de huidige functie zoveel mogelijk voortzetten of willen binnen afzienbare tijd hun bedrijf beëindigen.	<b>deels</b> , Realisatie van het programma van ingrepen wordt afhankelijk gemaakt van de mogelijkheden die zich voordoen om ambities te koppelen. Als er een boer over enkele jaren wil stoppen, wordt daarop geanticipeerd.
<b>Overdiepse Polder</b>	Ontpoldering is gericht op lange termijnambitie.	Agrarisch gebruik van de boeren blijft mogelijk.	<b>Ja</b> . Overstroomgebied is eens in 25 jaar mogelijk en combineert dus het realiseren van korte en lange termijnambities Opvallend is dat er door een intense samenwerking tussen de boeren en overheden begrip is ontstaan voor de langere bureaucratische procedures en het belang om op de korte termijn zekerheden te bieden voor de bedrijfsvoering.
<b>Noordwaard</b>	Meestroomgebied is gericht op lange termijnambitie.	Medegebruikers willen blijven gebruik maken van meestroomgebied om zo extra inkomsten te genereren	<b>Ja</b> . Meestroomgebied is alleen periodiek mogelijk en combineert dus het realiseren van lange en korte termijnambities
<b>Noordwijk</b>	Versterking zeewering heeft zowel een korte als lange termijn doel. Zeewering moet na versterking komende 50 jaar voldoen aan de norm.	Ja, maatregelen moeten ook op korte termijn waterveiligheid vergroten. Daarnaast is verminderd doorzicht een korte termijn effect en moet ruimtelijke kwaliteit op korte termijn	<b>Ja</b> . Sterke verbinding gecreëerd door middel van integraal project. Waterveiligheid wordt voor lange termijn geborgd en korte termijn ambities hebben ook een plaats

Casus	Lange termijn oriëntatie	Korte termijn oriëntatie	Verbinding tussen tijdsoriëntaties
		worden verhoogd.	gekregen.
<b>Water vasthouden aan de bron</b>	Men is op zoek naar alternatieven voor onderloopgebieden. Juist door het experimentele karakter lijken de resultaten van het project onduidelijk en vooral gericht op de lange termijn. De medewerking van de boeren is soms ook gebaseerd op het voorkomen van strengere maatregelen in de toekomst.	De financiële kaders van de overheid en de boeren zijn gericht op de korte termijn. De boeren sluiten een contract af met de overheid waarin afspraken staan over de taken en de financiële vergoeding.	<b>Nee.</b> Er is weinig verbinding tussen de korte termijn en de lange termijn ambities. De financiële vergoeding draagt wel bij aan de brug tussen korte termijn, voordeel aan meewerken nu en lange termijn, mogelijke alternatieven voor overloopgebieden.
<b>Waterhouderij</b>	Lange termijn oriëntatie is aanwezig bij agrariërs (klimaatverandering leidt tot meer droogten)	Korte termijn oriëntatie (verbetering concurrentiepositie) is dominante reden voor deelname	<b>Deels.</b> Is aanwezig, maar meer impliciet. Maatregelen moeten vooral ook nu al een effect hebben.
<b>Loosdrecht - peilbeheer</b>	Het flexibele peilbeheer is ingevoerd met het oog op de verbetering van de waterkwaliteit op middellange en lange termijn. Een lange termijn probleem dat niet onder ogen wordt gezien, is het feit dat de waterkolom in de plassen beperkt is omdat de bodem niet wordt uitgebaggerd.	Voor de meeste ondernemers prevaleert echter het korte termijnperspectief van het winstgevend houden van hun bedrijf op korte termijn.	Er is een compromis gesloten t.a.v. het waterpeil om te zorgen dat enerzijds het waterpeil kan fluctueren, maar anderzijds de waterkolom altijd voldoende blijft voor de pleziervaart (zodat de korte-termijn belangen van de ondernemers niet tezeer worden geschaad).
<b>Midden Delfland</b>	Relatief korte termijnoriëntatie, waarbij gekeken wordt waar boeren en waterschap iets aan elkaar kunnen hebben.	In principe kan een gebiedsofferte periodiek worden herzien / heronderhandeld. Offerte richt zich op contractduur van zes jaar	<b>Ja,</b> gebiedsofferte dient belangen van waterschap op lange termijn (flexibiliteit) en van boeren op korte termijn (inkomsten)

### Reflectie

Opvallend is dat alle cases, met uitzondering van Midden Delfland een lange termijn horizon hebben. Vooral de waterveiligheidsprojecten kennen een tijdshorizon van 50 jaar en zijn derhalve beoogd als robuuste oplossingen. Er lijkt een samenhang te bestaan tussen de investeringsomvang en de lange termijn oriëntatie. In die zin lijken actoren bij grotere investeringen de toekomst meer in het hier en nu vast te willen leggen. De lange termijn oriëntatie is in de projecten Water vasthouden aan de bron, Waterhouderij en Midden Delfland minder pregnant aanwezig. Opvallend is dat deze projecten een veel

experimenteler karakter hebben en meer gericht zijn op een betere interactie tussen de betrokken organisaties. De gezamenlijke zoektocht naar een passend arrangement en set aan inhoudelijke oplossingen maakt dat de focus vooral ligt in het hier en nu. Tegelijkertijd wordt daarmee wel gezocht naar een basis voor een langduriger samenwerking.

Een volgend opvallend element is dat alle onderzochte projecten in ieder geval *ook* een korte termijn oriëntatie hebben. De waterveiligheidsprojecten (Noordwijk en Overdiepse Polder) moeten al op zeer korte termijn hun meerwaarde bewijzen en daarbij robuust zijn voor de komende 50 jaar. Waterveiligheid genereren in het hier en nu is en blijft topprioriteit. Verder lijkt er een verband te bestaan tussen de deelname aan de projecten door private partijen en de primaire tijdsoriëntatie van de maatregel. Naarmate de betrokkenheid van private partijen groter is, lijkt de tijdsoriëntatie meer gericht op de korte termijn. Voorbeelden hiervan zijn de gebiedsofferte Midden Delfland, Water vasthouden aan de bron en waterhouderij.

Ten aanzien van de verbinding tussen tijdsoriëntaties is te stellen dat in het overgrote deel van de casussen actief de verbinding is gezocht tussen verschillende tijdsoriëntaties van actoren. Opvallend is de casus Waalblok waar in de voorfase een sterke verbinding bestond en deze verbinding richting de realisatiefase steeds meer onder druk komt te staan. De casus Overdiepse polder laat zien dat door intensieve interactie tussen diverse stakeholders begrip is gekweekt voor de verschillende tijdsyctli (lange bureaucratische procedure vs. hang naar zekerheid voor bedrijfsvoering). De cases Noordwijk is opvallend daar de korte termijn oriëntatie van actoren als wissel-/ruilgeld is gebruikt om de op lange termijn gerichte waterveiligheidsmaatregel te realiseren. Door sterk rekening te houden met de meer op korte termijn gerichte oriëntaties werd commitment gekweekt.

## 12.Flexibiliteit van gekozen arrangementen

Casus	Voorzieningen om te anticiperen op toekomst	Bepalingen omtrent 'houdbaarheid' afspraken	Expliciete afspraken die uiting geven aan flexibiliteit	Formele status van afspraken
<b>Waalblok</b>	<b>Ja.</b> Tuinders hebben ruimte gekregen om de kelder te gebruiken voor gietwater, echter Waterschap mag tuinders sommeren de kelder leeg te pompen (bijvoorbeeld) indien zware regenval verwacht wordt 4B concept is opgeknipt, wat gezien kan worden als een vorm van flexibiliteit	Bij het opzetten van de waterfabriek is tijdens de verkenningsfase de bereidheid onder de tuinders om mee te werken niet vastgelegd. Op het moment dat de waterfabriek officieel is, zijn er duidelijke commerciële afspraken over toe en uitbreiding.	<b>Ja.</b> Er is ruimte om tot aan het eind toe te bepalen of men meewerkt aan het project. Er zijn wel contracten getekend met een intentieverklaring.	<b>beperkt</b> , voor het eerst 4b concept bestaan er formele afspraken. De uitwerking van de 'waterfabriek' is nog niet geformaliseerd.
<b>Essche Stroom</b>	<b>Nee.</b> Niet expliciet aanwezig  Grote mate van flexibiliteit voor realisatie doelen. Waardoor er een lage prioriteit is voor anticipatie op toekomst.	Bestuursvereenkomst met provincie heeft termijn van vijf jaar Financiële verantwoording tussen waterschap en provincie. Afspraken met boeren en burgers worden individueel afgestemd op situatie	<b>Ja.</b> Alleen t.a.v. planning van uitvoering. Ja, financiële constructie is zo opgezet dat er mogelijkheid is om flexibel in te zetten op kansen. Verder geen expliciete afspraken	<b>Hoog.</b> Afspraken met provincie wegen heel zwaar vanwege bestuurlijk gezichtsverlies dat men wil voorkomen.
<b>Overdiepse Polder</b>	<b>Ja.</b> Er is rekening gehouden met een risico schatting binnen 100 jaar. Er zijn nu robuuste voorzieningen om met hoog water om te gaan.	De afspraken zijn vastgelegd in contracten, schadevergoedingrelegingen en bestemmingsplannen en liggen vast. Wel zal er nog moeten blijken hoe de schadervergoedingregelingen in de praktijk gaan werken omdat hier sprake is van een nog onbekende situatie. Waar boeren vrijwillig buitendijks gaan wonen.	<b>Nee.</b> Het recht van de huidige bewoners om meer grond aan te kopen is voor een aantal jaar vastgelegd, waarna dat recht vervalt. Verder geen expliciete afspraken over flexibiliteit.	<b>Hoog.</b> Veel geregeld in formele afspraken. Enkel onduidelijkheid over verantwoordelijkheid onderhoud



Casus	Voorzieningen om te anticiperen op toekomst	Bepalingen omtrent 'houdbaarheid' afspraken	Expliciete afspraken die uiting geven aan flexibiliteit	Formele status van afspraken
<b>Noordwaard</b>	<b>Ja.</b> Beheerders (Rijk, waterschap en gemeente) houden nauw contact en overleg over inzichten in beheer en onderhoud nav doorstromingsituaties	Bestuursvereenkomst tussen betrokken overheidspartijen (Rijk, provincie, waterschap en gemeenten) in het kader van Ruimte voor Rivier	<b>Niet duidelijk.</b>	<b>Hoog.</b> Afspraken kennen formele status in het kader van Ruimte voor Rivier
<b>Noordwijk</b>	<b>Ja.</b> Eenmalige ingreep maar dijk in duin is op te hogen. Op waterkering mag niet gebouwd worden. Dit is vastgelegd. Zo blijft anticiperen op de toekomst mogelijk. Projectgroep was eenmalig en is na realisatie opgeheven	Voor onbepaalde tijd.	<b>Ja.</b> Tijdens proces zijn afspraken gemaakt over onderhoud en beheer. Die geven uiting van flexibiliteit (eventueel verder ophogen van dijk en duin).	<b>Hoog,</b> met wettelijke inbedding op basis van 1:10.000 norm
<b>Water vasthouden aan de bron</b>	<b>Ja.</b> Per maatregel wordt nauw contact onderhouden met de boeren en (jaarlijks) gemonitord wat de effecten zijn van de maatregel. Het gaat er vooral om het optimale moment van gebruik van bijv. de stuw. Door het te vroeg inzetten van de stuw, kan bij een volgende regenbui minder water worden vastgehouden. Het optimale moment is moeilijk in te schatten doordat neerslag moeilijk is te voorspellen	De pilot heeft een einddatum van 2014. Op dat moment is de pilotstatus voorbij en moet een en ander voor de langere termijn afgesproken en vastgelegd worden.	Boeren mogen zelf de maatregel ter plaatse bedienen om zo goed en flexibel mogelijk met onzekerheid en dynamiek (piekregen, piekafvoer) in specifieke gebieden om te gaan.	<b>Bepert:</b> Er zijn (tijdelijk) formele afspraken gemaakt omtrent deelname aan de pilots.
<b>Waterhouderij</b>	<b>Ja.</b> Aanwezig. Peilgestuurde drainage is bij te sturen. Monitoring helpt om bij te kunnen sturen. Organisatievorm is weinig formeel ingebed en kan worden aangepast.	Weinig harde afspraken, zodat afsprakenkaders aanpasbaar blijven.	<b>Ja.</b> In Green deal staat dat in overleg met de actoren tot specifieke oplossingen wordt gekomen.	<b>Laag.</b> Vooral veel informele afspraken tussen de betrokkenen. Gezien het pilotkarakter is er nog weinig formele inbedding. Bij opschaling wordt meer formele inbedding verwacht (o.a. door vergunningenprocedures)

Casus	Voorzieningen om te anticiperen op toekomst	Bepalingen omtrent 'houdbaarheid' afspraken	Expliciete afspraken die uiting geven aan flexibiliteit	Formele status van afspraken
<b>Loosdrechtse plassen</b>	<b>Ja.</b> Flexibel Peilbeheer is een maatregel die anticipeert op op de KRW die voorschrijft dat in 2015 de chemische en ecologische doelen in grotere wateren gehaald moeten zijn. Monitoringen van ontwikkelingen helpt om trends te ontwaren en tijdig te kunnen anticiperen	onbekend	<b>Ja.</b> Flexibel Peilbeheer maakt het waterpeil flexibel; men volgt het waterpeil zoals dat zich instelt op basis van neerslag en verdamping. De flexibiliteit geldt binnen zekere grenzen, namelijk -1.05 tot -1.20 m. Flexibel Peilbeheer wordt na onderhandelingen gefaseerd ingevoerd. Waternet toont hier flexibiliteit t.a.v. partijen met andere belangen.	<b>Hoog.</b> Dit peilbesluit is een formeel besluit van het waterschap (goedgekeurd door de provincie) waar andere partijen zich aan moeten houden. Status gefaseerde invoering: p.m.
<b>Midden Delfland</b>	<b>Ja.</b> Het gaat hier om groen blauwe diensten waar geen wettelijke kader is dat de verantwoordelijkheid bepaald. Een goede samenwerking tussen boeren en waterschap is een belangrijk instrument om meer dan de wettelijke kaders voorschrijft	De (mogelijke) contracten die uit de gebiedsofferte voort zouden vloeien staan vast voor een relatief korte termijn zodat zij markconform blijven.	<b>Ja.</b> En hypothetische offerte laat veel ruimte voor flexibiliteit.	<b>Laag.</b> Een formele binding tussen de partijen volgens contracten wordt nog vermeden. En enkel twee kleine proefprojecten worden formeel uitgevoerd.

### Reflectie

Opvallend is dat de waterveiligheidsprojecten robuust zijn ontwikkeld (voldoende toegesneden op waterveiligheidsverwachtingen tot 2050). Desalniettemin is er bij de casus Noordwijk rekening gehouden met een eventuele verdere verhoging van het veiligheidsniveau. De dijk in duin is in een later stadium verder ophoogbaar en bebouwing is niet toegestaan op dit deel van de waterkering. Vooral bij de meer experimentele projecten zijn voorzieningen getroffen om te anticiperen op de toekomst (denk aan Water vasthouden aan de bron en Waterhouderij). Bij de waterveiligheidsprojecten Noordwijk en Overdiepse polder is te zien dat arrangementen om te anticiperen op de toekomst niet zijn ontwikkeld. Men acht de maatregelen voldoende robuust en vindt anticipatie op de toekomst door middel van een arrangement niet nodig. Bij Noordwijk is de maatregel inhoudelijk aanpasbaar, maar bestond het arrangement uit een eenmalige projectgroep die na de realisatie is opgeheven. Bij Noordwaard is gezien de geduide onzekerheid daarentegen juist gekozen voor een arrangement waarbij overleg wordt gevoerd indien de polder overstroomt. De bepalingen omtrent de houdbaarheid van afspraken zijn zeer

divers. In sommige projecten zijn er hele concrete afspraken gemaakt over de houdbaarheid terwijl er in andere projecten geen bepalingen zijn opgenomen over de houdbaarheid. Vooral wanneer van oorsprong publieke taken uit worden besteed aan private partijen bestaat de neiging de houdbaarheid van de afspraken nauwgezet vast te leggen. De afspraken tussen publieke partijen kennen over het algemeen minder bepaling omtrent de houdbaarheid.

Er is verscheidenheid in de aanwezigheid van expliciete afspraken die uiting geven aan flexibiliteit van de maatregelen tussen de cases. De meer experimentele projecten geven meer expliciet uitdrukking aan van de beoogde flexibiliteit. De meer eenmalige, grootschalige projecten geven veel minder expliciete uitdrukking aan flexibiliteit.

De meeste casussen kennen een sterke formele status van de gemaakte afspraken. Er lijkt een verband te bestaan tussen de grootte van de investering en formele status van de afspraken. Naarmate de investering groter is neemt de formele status van de gemaakte afspraken toe. Slechts in een enkel geval (waterhouderij, gebiedsofferte Midden-Delfland) is de formele status van de afspraken erg laag. Daarbij valt op dat beide projecten nog in een relatief initiërende fase zitten.

### **13. Reflectie voor de praktijk**

Op basis van voorgaand empirisch onderzoek kunnen er een aantal inzichten worden geformuleerd die van belang zijn voor de Nederlandse adaptatiepraktijk. We zien dat er – ondanks het lange-termijn karakter van adaptatiedoelen – vaak gekozen wordt voor robuuste, moeilijk aan te passen arrangementen. Het verdient aanbeveling om na te denken over arrangementen die meer ruimte bieden voor aanpassing maar met name ook om na te denken over manieren om reflexiviteit te vergroten. Het gaandeweg opdoen van leerervaringen, deze met alle betrokkenen delen en waar nodig vertalen in aanpassingen van de gekozen arrangementen, kan de effectiviteit ervan vergroten, maar we zien dat dit nog maar weinig expliciet gebeurt.

In aansluiting hierop valt het op dat relatief vaak tamelijk traditionele instrumenten worden gekozen. Er lijkt een zekere huiver te bestaan om meer innovatieve beleidsinstrumenten te hanteren. Dit terwijl de aard van de maatregelen daar vaak wel aanleiding toegeeft. Ook hier geldt: onbekend maakt onbemind. Het lijkt nuttig om het kennisniveau over instrumenten voor adaptatie over de gehele linie te verhogen en om de keuze voor instrumenten meer bewust en meer doordacht te maken.

Dat heeft alles te maken met het feit dat de samenwerking een sterk projectmatig karakter kent. Als een project is gerealiseerd, neemt de interactie tussen betrokkenen af of stopt deze zelfs geheel. Reflexiviteit kan alleen bestaan in een context van doorgaande interactie. Dan moet dus ook de samenwerking op enigerlei wijze “in de lucht” blijven. Dit is te meer van belang als de implementatie stapsgewijs plaatsvindt. Overheden hebben sterk de neiging om te stoppen met samenwerken op het moment dat ‘de schop in de grond gaat’. Dit staat een doorgaand leerproces in de weg.

Opvallend is dat er weinig aandacht lijkt te zijn voor monitoring en al helemaal niet voor reflexieve monitoring. Op basis van het voorgaande kunnen we constateren dat dit niet goed te rechtvaardigen valt. Er is immers wel tamelijk veel inzet op traditionele vormen van monitoring/controle die vooral gericht

zijn op het borgen van naleving. Monitoring om zo de effectiviteit gezamenlijk te volgen en doelen/middelen waar nodig bij te stellen, is veel minder aan de orde of blijft een dode letter. Juist het in gezamenlijkheid monitoren vormt een sterke aanleiding om in gesprek te blijven en is ook een belangrijke bouwsteen voor een vertrouwenwekkende, wederzijdse relatie.

Het is belangrijk dat betrokkenen bij adaptatiemaatregelen beter nadenken over de mogelijkheden en potenties voor (participatieve) monitoring. Er wordt weliswaar vaak een inspanning gepleegd om gegevens te verzamelen, maar wat er vervolgens met deze gegevens gedaan wordt en of deze gebruikt worden is zeer verschillend. De mogelijkheden om monitoring in te zetten als middel om de dialoog met elkaar te blijven voeren en om beleid aan te passen aan veranderende omstandigheden of inzichten, verdienen meer aandacht.

Tot slot zien we dat in de cases waar een publieke voorziening vorm krijgt door een vorm van private dienstverlening de complexiteit sterk toeneemt maar de handelingsruimte eveneens. In de cases Overdiepse Polder, Waalblok, Noordwaard en Essche Stroom is het inschakelen van burgers en boeren een belangrijke ingrediënt om de publieke doelen te realiseren. Door private partijen in te schakelen kan adaptatie efficiënter ingericht worden. Ook is er vaak meer steun voor dergelijke maatregelen omdat private partijen er op deze wijze ook iets aan kunnen verdienen. Er zijn dus goede redenen om bij adaptatieprojecten na te denken over mogelijkheden van publiekprivate samenwerking, het introduceren van klimaatdiensten en over andere rollen voor overheden dan die we al decennialang gewend zijn.

Tegelijkertijd zien we in deze cases (waarbij rollen veranderen en doelen worden gecombineerd) dat overheden in deze gevallen veel meer organisatorische complexiteit op hun bordje krijgen. Juist in deze gevallen is het organiseren van gezamenlijkheid cruciaal. Andere arrangementen zijn nodig. Die zijn er gelukkig ook. Er is alleen creativiteit nodig om ze in een specifieke situatie toe te passen. En er is durf nodig om deze arrangementen niet dicht te timmeren maar om ze flexibel en reflexief te maken. Juist in combinatie met (participatieve) monitoring kan hier nog een wereld worden gewonnen.

In dit verband is het goed om erop te wijzen dat we in de meeste cases een dominante rol voor de waterbeheerder tegenkomen. Dit is zeer begrijpelijk zeker als het gaat om waterveiligheid. Toch is het goed om na te denken over de vraag of dit niet anders kan. Ook ten aanzien van klimaatadaptatie kan het denken in termen van ketenomkering winst betekenen. Dat betekent dat de waterbeheerder (het waterschap) wellicht ook veel meer kan sturen op het uitnodigen van andere partijen om voorstellen te doen. Het initiëren van zelforganisatie, van private of maatschappelijke initiatieven die ook bijdragen aan de realisatie van publieke doelen, past in het denken over gebiedsontwikkeling nieuwe stijl en geeft overheden de mogelijkheid om meer te sturen op randvoorwaarden. Het onderstreept echter wel eens te meer de noodzaak om meer kennis binnen de betreffende overheidsorganisaties te ontsluiten als het gaat om vernieuwende arrangementen en instrumenten.

## **Gebruikte literatuur**

- Bachmann, R. (2001). Trust, power and control in trans-organisational relations. *Organization studies*, 22, 337-365.
- Bradach, J.L., & Eccles, R.G. (1989). Price, authority and trust: From ideal types to plural forms. *Annual Review of Sociology*, 15, 97-118.
- Van Buuren et al (2009). *De governance van adaptatie. Bouwstenen voor een afwegingsproces*. Rotterdam.
- Das, T.K., & Teng, B. (2001). Trust, control and risk in strategic alliances: An integrated framework. *Organization Studies*, 22, 251-283.
- Edelenbos, J. en J. Eshuis (2011). The interplay between trust and control in Governance processes: A conceptual and empirical investigation. *Administration and Society*, 20, 1-28.
- Eshuis, J. (2006). *Kostbaar vertrouwen: een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. Delft: Eburon
- Eshuis, J. en C.J.M. van Woerkum (2003) Trust and monitoring in governance processes: lessons from landscape management by farmers in a Dutch municipality. *Journal of Environmental Policy and Planning* 5 (4): 379-396
- Gambetta, D. (1988). *Trust: Making and breaking cooperative relations*. New York, NY: Basil Blackwell.
- Hajer, M.A., Van Tatenhove, J.P.M. en C. Laurent (2004). *Nieuwe vormen van Governance*. Universiteit van Amsterdam
- Klijn, E.H. (1996) *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Van Leeuwen, C.W.G.J. & M.W. van Buuren (2013). Connecting time spans in regional water governance. Managing projects as stepping-stones to a climate proof deltaregion. In: Edelenbos, J., Bressers, N. & Scholten, P. *Water governance as connective capacity. Creating connections through agencies, approaches and arrangements*.
- Leifer, R. & Mills, P.K. (1996). An information processing approach for deciding upon control strategies and reducing control loss in emerging organizations. *Journal of Management*, 22, 113-137.
- Lewicki, R.J. & Bunker, B.B. (1996). Developing and maintaining trust in work relationships. In: R. M. Kramer & T.R. Tyler (eds), *Trust in organizations: Frontiers of theory and research* (pp. 114-139). Thousand Oaks, CA: Sage.

Luhmann, N. (1979). Trust and power. Chichester, UK:Wiley.

March, J.G & J.P. Olsen (1989) Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics, New York: Free Press.

Mayer, R.C., Davis, J.H. & Schoorman, F.D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20, 709-634).

Mens M., Kwakkel, H., de Jong, A., Thissen, W.A.H., Sluijs, J.P. van der., (2012) Begrippen rondom onzekerheid, KvK rapportnummer 049/2012, Utrecht

Nauta, A. (2008). Vertrouwen op flexibiliteit. Amsterdam.

Ostrom, E. (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, New York: Cambridge University Press

Ostrom, E. (1999) Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework, in: Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview, pp. 35-72.

Ring, P.A., & Van de Ven, A. (1994). Development processes of cooperative interorganizational relationships. *Academy of Management Review*, 19, 90-118.

Scott, W.R. (1995) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

Van der Zouwen, M. en J.P.M. van Tatenhove, (2002). Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Natuurplanbureau. Wageningen.

VoB, J-P, Bauknecht, D. en Kemp, R., (2006). *Reflexive governance for sustainable development*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, Edward Elgar.

Zand, D.E. (1972). Trust and managerial problem solving. *Administrative Science Quarterly*, 17, 229-239.