



Governance van klimaatadaptatie

handelingsperspectieven

Samengesteld door Kennis voor Klimaat,
onderzoeksthema Governance

Governance van klimaatadaptatie: handelingsperspectieven

Kennis voor Klimaat onderzoeksthema Governance en het programmabureau Kennis voor Klimaat

A small, realistic globe of the Earth is positioned in the center-right of the frame, appearing to be caught in a delicate spider web. The web is covered in numerous small, glistening dew droplets that catch the light. The background is a clear, vibrant blue sky, with some green foliage visible in the lower-left corner, slightly out of focus. The overall composition suggests a theme of nature, science, or the intersection of the two.

Als praktijk en wetenschap elkaar ontmoeten

Vooraf

De confrontatie met de praktijk is voor veel wetenschappers een schok. Daarin is spanning aanwezig, zijn verantwoordelijkheden belegd, is ordening maar heel betrekkelijk. Practitioners verstaan de taal van de wetenschappers niet of nauwelijks. En bovendien kun je in de praktijk niet handelen op grond van kennis uit een enkele discipline. Want die kennis is partieel, en de praktijk integraal. De handelende politicus of professional opereert in de 'echte' wereld en is voor alle gevolgen verantwoordelijk. Ziedaar de uitdaging van transdisciplinariteit: het bijeenvoegen van disciplinaire kennis uit verschillende bronnen omwille van het ontwerp van een redelijk handelingsperspectief.

Transdisciplinariteit vereist de vormgeving van processen van argumentatie en communicatie, waarin de kennisdragers bereid zijn bij te dragen aan de ontwerpvrage en de beleidsmakers bereid zijn hun drijfveren, waarden en passie voortdurend te expliciteren. Het is aan twijfel onderhevig of de term onderzoek hier wel op zijn plaats is. Principes als het zoeken in de richting van robuuste handelingsperspectieven, meer dan naar waarheid, het mobiliseren van alle relevante gezichtspunten, inclusief lekenkennis en citizen's science, het vormgeven van open en toegankelijke processen zijn belangrijk. Maar vooral gaat het om de houding die hoort bij het opereren buiten de eigen comfort zone.

Beide gedaanten van intellectuele activiteit, disciplinaire wetenschapsbeoefening en transdisciplinariteit, zijn onontbeerlijk en ze zijn waarlijk complementair. Tussen beide bestaan echter verschillen in doelstelling, oriëntatie, houding en methoden, die gemakkelijk tot spanningen kunnen leiden waar ze elkaar ontmoeten. Dat is het geval

in de metafoor van 'zwei Seelen in einer Brust' uit Goethe's Faust, op individueel of departementsniveau, maar ook institutioneel, in het bijzonder binnen de universiteit.

Wat zijn nu de condities waaronder een ontmoeting tussen wetenschappers en practitioners omwille van het ontwerp van een handelingsperspectief een succes kan worden? Laten we gemakshalve veronderstellen dat het verschil in taal, cultuur en belang voor allen duidelijk is en geen onoplosbaar probleem vormt. De essentie van de ontmoeting is argumentatie en communicatie tussen wetenschappers en practitioners. Belangrijk is dat iedereen begrijpt dat een handelingsperspectief integraal is, in de praktijk moet slagen en dat criteria zoals robuustheid en acceptatie wel belangrijk zijn en waarheid of onwaarheid niet. Evenals iedere deelnemer moet begrijpen dat de logica van de wil een andere is dan de logica van het weten. Niet het minst belangrijk is dat alle deelnemers aanvoelen dat iedereen buiten zijn eigen comfortzone opereert, wat emotionele complicaties met zich meebrengt. Samenvattend gaat het erom elkaars rol en behoefte aan authenticiteit te aanvaarden.

Dit boek getuigt van pogingen daartoe. Daarom is het ook buiten de inhoud interessant. Het is een bewijs van de mogelijkheid tot vruchtbare ontmoetingen. 'De rijkdom van het onvoltooide' om met de dichter Leopold te spreken, is zichtbaar. Het boek toont ook de voortgang van het programma 'Governance van klimaatadaptatie', een leergeschiedenis.

Roel in 't Veld

Voorzitter stuurgroep programma Governance van klimaatadaptatie



Inhoud

- | | | | |
|----|---|-----|--|
| 3 | Voorwoord | 60 | De stad als spontane spons
Arwin van Buuren en Arnoud Molenaar |
| 6 | Inleiding | 72 | Intermezzo
Reacties tijdens werkconferentie |
| 8 | Leiderschap door provincies
Frank van Lamoën en Sander Meijerink | 74 | Slim samenspel tussen Rijk en Regio
Lilian van den Aarsen en Geert Teisman |
| 20 | Sturen op risiconeutrale ruimtelijke ontwikkeling
Koos Beurskens, Arwin van Buuren en
Mathijs van Vliet | 86 | Continuïteit van regionale netwerken
Peter Driessen, Hetty Klavers, Herbert Bos en
Katrien Termeer |
| 32 | Intermezzo
Reacties tijdens werkconferentie | 98 | Nu beslissen voor later
Art Dewulf en Maarten van der Vlist |
| 34 | Coöperatieve samenwerking voor
klimaatbestendige watersystemen
Katrien Termeer en Lambert Verheijen | 110 | Intermezzo
Reacties tijdens werkconferentie |
| 46 | Legitimiteit in het adaptatiebeleid
Monique Berendsen, Ans van den Bosch,
Willem Oosterberg en Marleen van Rijswijk | 112 | Colofon |

Unieke samenwerking

Het boek dat voor u ligt is ontstaan uit een unieke samenwerking tussen kopstukken uit de werelden van het beleid en de wetenschap.

Deze samenwerking is opgestart na de tussentijdse beoordeling van het consortium 'Governance van klimaatadaptatie' van het programma Kennis voor Klimaat. Het oordeel luidde dat het consortium goed en interessant onderzoek doet, maar dat meer aandacht nodig is voor de vertaling van wetenschappelijke kennis naar praktische handelingsperspectieven. Het idee voor een intensief cocreatietraject, waarin beleidsmakers en wetenschappers samen werken aan handelingsperspectieven, was daarmee geboren.

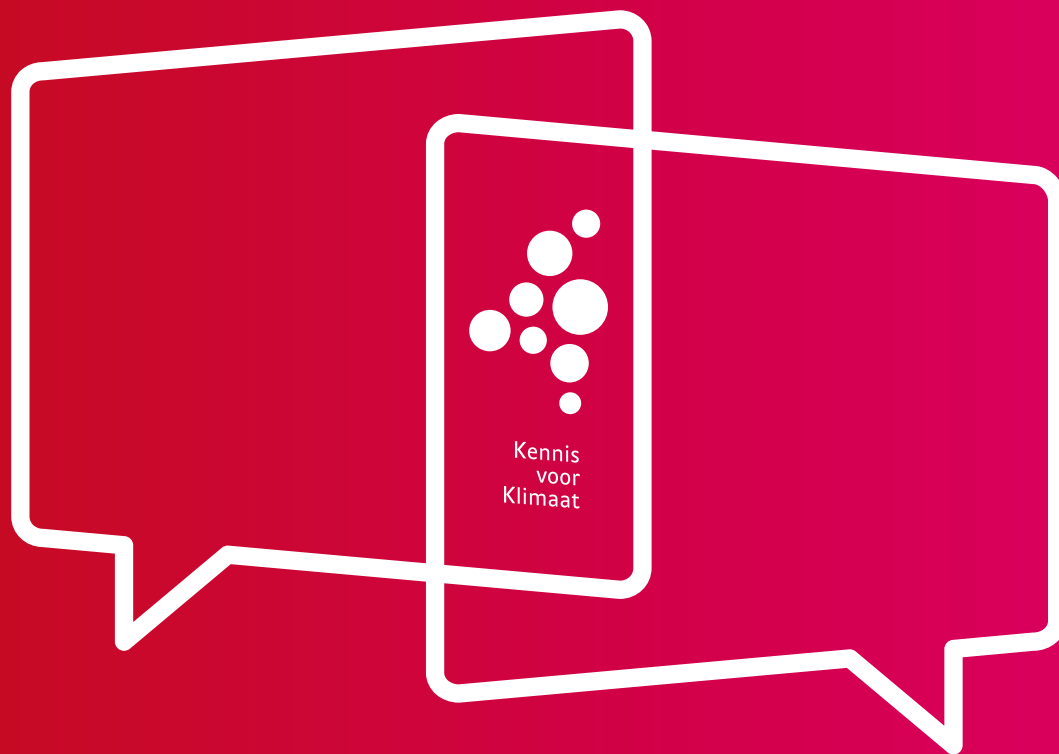
Het governance cocreatietraject ging op 15 mei 2013 van start. In een bijeenkomst gaven acht sleutelfiguren uit het beleid aan voor welk prangend governance vraagstuk zij graag samen met een wetenschapper een handelingsperspectief wilden ontwikkelen. Zo ontstonden acht duo's die hun theoretische kennis en praktijkervaring bundelden om tot een praktijkgerichte aanpak te komen. Gedurende een half jaar hebben ze gewerkt aan het in kaart brengen van de governance problematiek en het ontwikkelen van ideeën

voor het handelingsperspectief. Verschillende duo's hebben workshops of leertafels georganiseerd om andere beleidsmakers en wetenschappers bij hun onderzoek te betrekken. Tijdens de praktijkconferentie 'Governance van Klimaatadaptatie' op 13 maart 2014 zijn de handelingsperspectieven gepresenteerd, besproken en aangescherpt. De resultaten van deze gesprekken zijn geland in de hoofdstukken zoals die nu voor u liggen. Daarnaast zijn tijdens de conferentie uitspraken van deelnemers verzameld, die als intermezzo's in dit boek zijn opgenomen. Natuurlijk zijn de bevindingen in dit boek een momentopname. In de wisselwerking tussen praktijk en wetenschap zullen inzichten in handelingsperspectieven co-evolueren. Ook de komende jaren zal governance van klimaatadaptatie een belangrijk onderwerp blijven. We hopen dan ook op een continuering van de levendige gesprekken tussen beleidsmakers en wetenschappers.

Als organisatoren van het cocreatietraject zijn wij erg tevreden over de samenwerking en het resultaat. We willen iedereen die aan de totstandkoming van dit boek heeft bijgedragen van harte bedanken.

Katrien Termeer, Mathijs van Vliet, Anne Krufft, Henk Smit,
Maarit Junnikkala en Mireille de Heer





Leiderschap door provincies

Vernieuwende ideeën voor klimaatadaptatie ontstaan vaak buiten de burelen van de provincie. Maar dat maakt de leiderschapsrol van de provincie niet minder belangrijk.

De besluitvorming over en uitvoering van maatregelen voor klimaatadaptatie vindt meestal plaats in netwerken. Voorbeelden zijn de inrichting van retentiegebieden, de optimalisering van waterverdeling in tijden van droogte en de realisatie van een klimaatbestendige ruimtelijke inrichting. Geen enkele partij is in staat deze maatregelen alleen te realiseren. Bedrijven, burgers, gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk spelen vrijwel altijd allen een rol. Klimaatadaptatie vraagt bovendien vaak om innovatieve werkwijzen en oplossingen. De complexe netwerken van betrokken partijen, in combinatie met de noodzaak tot innovatie, vragen om specifieke vormen van leiderschap. De provincie kan hierin een belangrijke rol vervullen. Aan de hand van leiderschapstheorieën en drie praktijkvoorbeelden verkennen we op welke wijze de provincie invulling kan geven aan het leiderschap voor klimaatadaptatie.



Frank van Lamoen

Werkzaam bij de provincie Noord-Brabant, waar hij verantwoordelijk is voor de hotspot hoge zandgronden. Hij is lid van de stuurgroep Kennis voor Klimaat, thema governance.

Sander Meijerink

Werkzaam bij de Radboud Universiteit Nijmegen, Institute for Management Research, waar hij universitair hoofddocent water governance is.

Wetenschappelijke inzichten

Leiderschap is een eeuwenoud begrip en er zijn boekenkasten vol over geschreven. De meer recente literatuur wijst erop dat leiderschap niet moeten worden gedefinieerd op basis van formele posities, aanzien, autoriteit of het bezit van hulpbronnen, maar enkel op basis van actie: “Leadership defines itself through action” (Heifetz et al. 2004). “It is the activity of mobilizing people to tackle the toughest problems and do adaptive work necessary to achieve progress.” Deze definitie laat zien dat behalve gezagsdragers ook andere partijen, zoals burgers, bedrijven, wetenschappers en NGO’s, leiderschap kunnen tonen. De gedachte is dat hun leiderschap voor de oplossing van veel maatschappelijke problemen net zo wezenlijk - en soms zelfs belangrijker - is als dat van een gekozen bestuurder of een topambtenaar.

De definitie van leiderschap als een activiteit gericht op mobilisatie van mensen ten behoeve van probleemoplossing is een abstracte en behoeft concretisering. Handvatten hiervoor zijn te vinden in de literatuur die onderscheid maakt tussen een aantal functies van leiderschap (Uhl-Bien et al. 2007, Meijerink & Stiller 2013, Scholten et al. in druk). Dit zijn de enabling, adaptieve, politiek-bestuurlijke, disseminatie en verbindende functies van leiderschap (figuur 1).





Enabling leiderschap houdt in dat de leider de juiste condities creëert waaronder anderen aan innovatieve probleemoplossing kunnen werken. Dat kan bijvoorbeeld door financiële middelen beschikbaar te stellen voor pilotprojecten en experimenten of door deadlines te stellen en op die manier een 'sense of urgency' te helpen creëren. Een belangrijk aspect van enabling leiderschap is dat de leider partijen in staat stelt om af te wijken van organisatorische routines en bestaande regels en kaders. Alleen dan kunnen immers innovatieve oplossingen ontstaan.

Bij adaptief leiderschap gaat het om de innovatie zelf: ontwikkeling van nieuwe concepten, aanpakken en oplossingen. Volgens de complexiteitstheorie kunnen individuen adaptief leiderschap tonen door met nieuwe ideeën en oplossingen te komen, maar is de adaptieve functie meestal 'emergent', wat wil zeggen dat innovatie het onvoorspelbare resultaat is van de interactie tussen partijen in een netwerk.

De politiek-bestuurlijke functie van leiderschap is de enige functie die exclusief door publieke gezagsdragers kan worden vervuld. Deze functie lijkt sterk op de klassieke, hiërarchische notie van leiderschap en is gericht op het creëren van orde en stabiliteit in een organisatie of netwerk. Activiteiten die passen bij de politiek-bestuurlijke functie van leiderschap zijn besluitvorming over wet- en regelgeving, beleidsplannen en begrotingen.

De disseminatiefunctie van leiderschap is enerzijds gericht op het vertalen van de resultaten van pilotprojecten en experimenten naar het formele beleid van een organisatie, anderzijds op de verspreiding van deze resultaten naar andere regio's en organisaties die daar hun voordeel mee kunnen doen. Door het laatste kan opschaling van een idee plaatsvinden.

De verbindende functie van leiderschap, tenslotte, is erop gericht om verbindingen te leggen tussen partijen en hun inhoudelijke agenda's. Deze functie is voor klimaatadaptatie van wezenlijk belang, omdat adaptatie niet kan worden gerealiseerd zonder de medewerking van andere sectoren zoals landbouw of industrie. In de literatuur gaat het dan over het mainstreamen van klimaatadaptatie. Een voor de hand liggende manifestatie van verbindend leiderschap is het bijeenroepen van partijen en arrangeren van interactie. Verschillende strategieën van netwerkmanagement en procesmanagement kunnen daarbij een rol spelen. Daarnaast kan framing belangrijk zijn voor het leggen van verbindingen. Daarbij gaat het erom het adaptatievraagstuk zo te presenteren dat dit als zinvol wordt ervaren door partijen. Zo zal een klimaatscepticus zich wellicht meer aangesproken voelen door issues als verdrogingsschade in de landbouw of wateroverlast op straat dan door een onderwerp als klimaatadaptatie.

Het aardige van het denken in leiderschapsfuncties is dat op deze manier zichtbaar wordt dat er veel meer manifestaties van leiderschap zijn dan top-down, hiërarchisch leiderschap. Daarnaast laat het zien dat één persoon of organisatie een bijdrage kan leveren aan meerdere functies. Dat de politiek-bestuurlijke functie alleen door gezagsdragers kan worden vervuld, betekent bijvoorbeeld niet dat gezagsdragers enkel aan deze functie kunnen bijdragen. Ze kunnen daarnaast ook adaptief of verbindend leiderschap tonen.



Figuur 1: De verschillende functies van leiderschap (Meijerink & Stiller 2013)

Case: Manhood Peninsula Partnership

Op het Zuid-Engelse Manhood Peninsula initieerden twee burgers een maatschappelijke coalitie voor klimaatadaptatie. De beweging ontstond uit ontevredenheid over de wijze waarop regionale en lokale overheden omgingen met het vraagstuk van zeespiegelstijging, de afkalvende kust en de daarmee samenhangende toename van de kans op overstromingen. Zonder dat een eigen economisch belang in het geding was, maar wel vanuit hun landschapsarchitectonische expertise, stoorden de initiatiefnemers zich aan de sterk verkokerde werkwijze van de overheden en het gebrek aan een integrale aanpak. Ze namen daarom het initiatief tot het bijeenroepen van een breed palet aan partijen uit het gebied, startten een systematische lobby bij vele overheden en richtten het 'Manhood Peninsula Partnership' op. Ze slaagden erin om aansluiting te vinden bij een Europees project en Nederlandse experts naar het gebied te halen. Naarmate de coalitie succesvoller werd, begonnen de aanvankelijk sceptische overheden meer medewerking te verlenen. Uiteindelijk besloten de overheden het initiatief als formeel erkend partnership te adopteren. Het interessante van deze casus is dat burgers belangrijke verbindende en enabling leiderschapsfuncties hebben vervuld en dat de meeste overheden aanvankelijk eerder 'disabling' dan enabling zijn geweest.

We bespreken drie voorbeelden van regionale klimaatadaptatie die inspiratie bieden voor de mogelijke leiderschapsrol die provincies kunnen vervullen: het Manhood Peninsula Partnership in Engeland, het project Waalweelde in het Gelderse rivierengebied en het Deltaplan Hoge Zandgronden in Zuid-Nederland (Meijerink et al. in voorbereiding).

Case: Waalweelde

In het Gelderse rivierengebied is, deels uit onvrede met de PKB Ruimte voor de Rivier, het project Waalweelde ontstaan. Een groep van private en maatschappelijke partijen in het gebied nam het initiatief tot visie- en planontwikkeling waarbij rivierverruiming zou moeten leiden tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Een ondernemende universiteitshoogleraar speelde hierin een opvallende rol. Hij genereerde middelen door aansluiting te zoeken bij een nationaal onderzoeksprogramma en maakte provinciale bestuurders enthousiast voor het initiatief. De dynamiek in het gebied mondde uit in adoptie van het project door de provincie en in een later stadium ook door het Deltaprogramma. Net als de vorige casus is ook dit een voorbeeld van een innovatieve aanpak die buiten de overheid om werd geïnitieerd. Het onderstreept de observatie van Heifetz et al. (2004) dat “significant leadership often comes from the margins of society, without authority”.

Case: Deltaplan Hoge Zandgronden

In het zuiden van Nederland hebben waterschappen, provincies, landbouw- en natuurorganisaties de handen ineengeslagen rond de problematiek van waterschaarste en verdroging in de droge rurale gebieden. Onder de naam ‘Deltaplan Hoge Zandgronden’ werken de partijen aan zowel visievorming als concrete pilotprojecten. Initiatiefnemer en trekker is het waterschap Aa en Maas. De dijkgraaf, een voormalig gedeputeerde, heeft een belangrijke rol gespeeld door niet alleen de formele politiek-bestuurlijk functie te vervullen, maar ook enabling en verbindend op te treden. We noemen het voorbeeld ook omdat niet de provincie, maar het waterschap hier de drijvende kracht is geweest achter de gebiedsgerichte en integrale aanpak van de verdrogingsproblematiek. In het noordelijke zusterproject Zoetwatervoorziening Oost-Nederland (ZON) is overigens wel de provincie (Overijssel) de voornaamste drijvende kracht.



Handelings- perspectieven

Leiderschap door provincies

Wat leren de theorie over leiderschap en de drie praktijkvoorbeelden ons over de leiderschapsrol die de provincie kan vervullen bij klimaatadaptatie?

Steun anderen in leiderschap voor innovatie

Een belangrijke boodschap is dat adaptief leiderschap veelal buiten de burelen van de provincie moet worden gezocht. De praktijk laat zien dat het vaak bedrijven of ondernemende burgers zijn die leiderschap tonen door problemen aan te kaarten en initiatief te nemen tot netwerkvorming en innovatie. Soms vervullen ook wetenschappers die functie. Een daarmee samenhangende boodschap is dat formele bevoegdheden en autoriteit minder belangrijk zijn geworden voor leiderschap. Het lijkt niet zo zeer van belang te zijn wie bepaalde leiderschapsfuncties vervult maar dat ze worden vervuld. Dat betekent dat de provincie de genoemde leiderschapsfuncties niet allemaal zelf hoeft te vervullen, en dat dat ook niet van de provincie mag worden verwacht. Wat partijen wél verwachten, is steun op het moment dat ze hun nek durven uitsteken en initiatief nemen. Enabling leiderschap is daarmee misschien wel de belangrijkste vorm van leiderschap die de provincie kan tonen. Teruggrijpend op de casussen: de provincie Gelderland stelde middelen beschikbaar voor het project Waalweelde en gaf partijen

in de regio daarmee de gelegenheid om verder te gaan met hun proces van visie- en ideeontwikkeling. In Brabant kan de provincie op vergelijkbare manier het initiatief van het waterschap ondersteunen. In deze gevallen toont de provincie enabling leiderschap door mee te bewegen met door andere partijen in gang gezette initiatieven, daar expliciet waardering voor uit te spreken en door mogelijke obstakels voor verdere ontwikkeling te helpen verwijderen.

Neem verantwoordelijkheid bij onvoldoende dynamiek in de samenleving

Waar maatschappelijke dynamiek en innovatie ontoereikend zijn, kan de provincie zelf het voortouw nemen. De provincie kan eigenaarschap tonen en zorg dragen voor continuïteit in planvorming en uitvoering. Niet door eigenhandig beleid vast te stellen, maar door te agenderen, partijen bijeen te roepen en een gezamenlijk zoekproces te starten. Een meer verbindende rol dus. Een goed voorbeeld is de rol van de provincie Overijssel bij de totstandkoming van het project Zoetwatervoorziening Oost-Nederland.



Ondersteunend hieraan kan de provincie een visie of statement uitbrengen waarin ze de urgentie van de problematiek neerzet. Zo kan zij vanuit haar politiek-bestuurlijke rol andere partijen helpen om hun inspanningen te legitimeren. Natuurlijk helpt het ook wanneer deze prioriteit tot uitdrukking komt in het ontsluiten van financiële middelen. Dat kunnen zowel eigen middelen zijn als bijvoorbeeld Europese subsidies. De inhoudelijke invulling van klimaatadaptatie kan vervolgens in samenspraak tussen de provincie en alle betrokken partijen plaatsvinden.



Samenvattend kan de provincie leiderschap tonen door het zo goed mogelijk faciliteren van dynamiek die buiten de eigen ambtelijke organisatie ontspringt, door de urgentie van de problematiek te articuleren en door waar nodig zelf initiatief te nemen tot vorming van gebiedsallianties.

Bijsluiter

Het gepresenteerde model van leiderschapsfuncties kan in de praktijk worden gebruikt om als provincie gezamenlijk met betrokkenen te reflecteren op concrete casussen van klimaatadaptatie. De vragen die in een reflectiesessie aan de orde kunnen komen zijn: (1) welke leiderschapsfuncties zouden in de specifieke casus moeten worden vervuld; (2) in welke mate zijn deze functies al vervuld en door wie; en (3) welke functies behoeven nog aandacht en welke partijen zouden het best voor een invulling van deze functies kunnen zorgen? Voorwaarde voor succes is dat de reflectie wordt uitgevoerd in interactie met alle direct betrokken partijen.

Bronnen

Heifetz, R.A., J.V. Kania & M.R. Kramer (2004). Leading boldly. Stanford Social Innovation Review, Winter 2004:2(3), pp. 20-31.

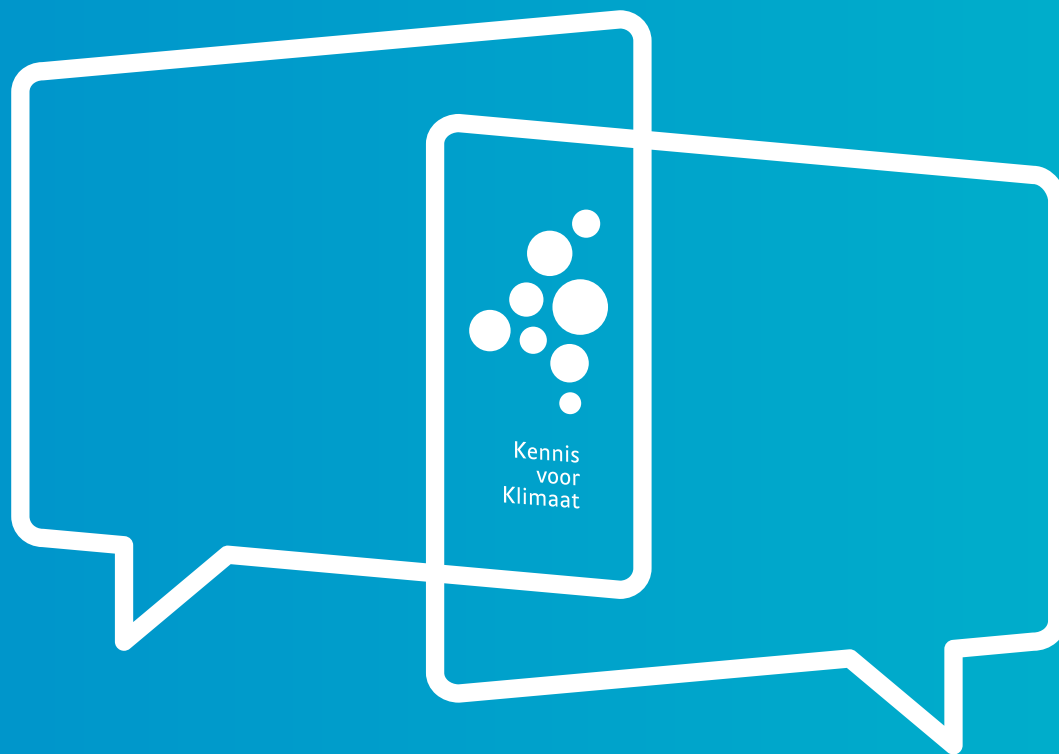
Meijerink, S. & S. Stiller (2013). What kind of leadership do we need for climate change adaptation? A Framework for analyzing leadership objectives, functions and tasks in climate change adaptation. Environment and Planning

Meijerink, S., S. Stiller, C. Keskitalo, P. Scholten, R. Smits. & F. van Lamoen (in voorbereiding). The role of leadership in regional climate change adaptation, case studies in the UK, Germany and the Netherlands.

Scholten, P., E. C. H. Keskitalo & S. Meijerink (in druk). Bottom-up initiatives towards climate change adaptation in cases in the Netherlands and the UK: a complexity leadership perspective. Geaccepteerd voor publicatie in Environment and Planning C.

Uhl-Bien, M., R. Marion & B. McKelvey (2007). Complexity Leadership Theory; Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era. The Leadership Quarterly, 18, pp. 298-318.





Sturen op risiconeutrale
ruimtelijke ontwikkeling

Hoe voorkom je dat het waterveiligheidsrisico toeneemt bij een ruimtelijke ontwikkeling?

Op zoek naar een goede balans tussen samenwerken en verplichten.



Koos Beurskens

.....

Manager Strategie en Kennis bij het Deltaprogramma Rivieren en lid van de stuurgroep thema governance van Kennis voor Klimaat.

Arwin van Buuren

.....

Universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij onderzoek uitvoert naar vraagstukken rond delta governance, klimaatadaptatie en innovatie.

Mathijs van Vliet

.....

Postdoc onderzoeker bij de Wageningen University Bestuurskunde. Hij onderzoekt de governance voor klimaatadaptatie, met specifieke aandacht voor Meerlaagse Veiligheid.

Het Nederlandse waterveiligheidsbeleid is de laatste jaren geëvolueerd van een aanpak gericht op het beschermen tegen overstromingen naar een bredere benadering gericht op het beheersen van risico's. Het waterveiligheidsrisico wordt daarbij opgevat als het product van de kans op een overstroming en de schade die in het overstroomde gebied ontstaat. Bij de schade gaat het zowel om materiële schade als om het aantal slachtoffers. Het risico wordt geminimaliseerd door middel van 'meerlaagsveiligheid' (figuur 1). De eerste laag van deze benadering is preventie: het voorkomen van een overstroming via het verlagen van de waterstand of het keren van water. De tweede laag is gericht op het verminderen van de gevolgen van overstroming door slimme ruimtelijke ordening en waterrobuust bouwen. De derde laag betreft de beheersing van rampen, bijvoorbeeld door goede evacuatieplannen (Ministerie van IenM 2009).

Het waterveiligheidsrisico in een gebied kan toenemen als door een ruimtelijke ontwikkeling de waarde in het gebied toeneemt. Onder risiconeutraal ontwikkelen verstaan we hier dat een toename van het risico als gevolg van een ruimtelijke ontwikkeling niet afgewenteld wordt op de eerste laag ofwel de waterbeheerder. Dit kan bereikt worden door waterrobuust bouwen en het meewegen van overstromingsrisico's in de ruimtelijke ordening. Waterrobuust bouwen is het zodanig bouwen dat overstromingen tot minder of geen schade leiden, bijvoorbeeld via het ophogen van gebouwen, dry-prooofen (waterdicht maken van een gevel zodat water niet binnen komt), wet-prooofen (water komt wel binnen, maar richt weinig schade aan) of drijvend bouwen. Deze tweedelaags maatregelen blijken vooral kansrijk in buitendijkse gebieden, in gebieden waar dijkversterking bezwaarlijk is door bijvoorbeeld historische bebouwing en in gebieden met geringe overstromingsdiepten.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke sturingsmechanismen geschikt zijn om ruimtelijke ontwikkelingen risiconeutraal vorm te geven, met name door maatregelen in de tweede laag. We schetsen een perspectief vanuit de formele logica met een dwingend sturingsarrangement en een perspectief vanuit de samenwerkingslogica gebaseerd op een governance-benadering. De financiële zijde van het vraagstuk laten we hier buiten beschouwing.



Figuur 1





Wetenschappelijke inzichten

Risiconeutraal ontwikkelen volgens de samenwerkingslogica

Vanuit een governance-perspectief is er veel voor te zeggen om risiconeutraal ontwikkelen op te vatten als een vraagstuk van slimme samenwerking in plaats van centrale sturing. De meeste overheden opteren bij klimaatadaptatie voor ‘zachte coördinatiemechanismen’ omdat het klimaatvraagstuk nog als weinig urgent wordt gevoeld en het adaptatiebeleid nog in haar kinderschoenen staat (Bauer et al. 2012). Daarom prefereren ze het bereiken van overeenstemming via overleg en onderhandeling boven het dwingend opleggen van normen en criteria (Termeer et al. 2011).

In het domein van de ruimtelijke ordening spelen deze zachte coördinatiemechanismen van oudsher een belangrijke rol. Ze passen bij de procesaanpak die het domein zo kenmerkt: het wegen van belangen, het vinden van creatieve oplossingen om conflicterende ruimteclaims te verbinden en het voeden van samenwerking door samen te investeren in een gedeeld ‘frame’, een gedeelde probleemdefinitie.

Samenwerking draagt idealiter bij aan een sterker besef van wederzijdse afhankelijkheid en aan de bereidheid om rekening te houden met elkaars belangen. Door de dialoog aan te gaan, krijgen partijen zicht op mogelijkheden om de taart te vergroten en kansen voor meekoppeling te verzilveren. Als partijen er ook in slagen hun gezamenlijke inspanning op een aantrekkelijke wijze te framen voor de toekomstige gebruiker of afnemer, kunnen zij het ook legitimeren om zaken te doen die ze normaal gesproken niet zo snel zouden doen.

Risiconeutraal ontwikkelen volgens de formele logica

Vanuit een meer juridisch perspectief op sturing is juist regelgeving nodig om commitment te organiseren voor het realiseren van adaptatiedoelen (Craig 2010). Wettelijke normen en principes worden als voorwaarde gezien voor effectieve adaptatie (Van Rijswijk & Salet 2010). In dit perspectief is risiconeutraal ontwikkelen een publiek belang dat als zodanig wettelijk verankerd moet worden. In situaties waar risiconeutraal ontwikkelen feitelijk niet mogelijk is, ligt het dan

voor de hand om de afgewentelde kosten voor dijkversterking in rekening te brengen bij de initiatiefnemers. Eigenaren kunnen eventuele schade ook zelf betalen, al dan niet via een verzekering. In het waterdomein spelen juridische mechanismen traditioneel een grote rol om het veiligheidsbelang te beschermen tegen andere belangen.

Risiconeutraal ontwikkelen via regelgeving kan op diverse manieren vorm krijgen. Een eerste optie is een meer verplichtend karakter van de Watertoets om risiconeutraal ontwikkelen daadwerkelijk af te dwingen. Een andere mogelijkheid is het opnemen van waterrobuust bouwen in bestemmingsplannen als een voorwaardelijke verplichting om te komen tot een 'goede ruimtelijke ordening' (Van Vliet 2012). Eisen en normen voor waterrobuust bouwen kunnen worden opgenomen in het landelijk Bouwbesluit. Provincies kunnen vanuit het perspectief van de formele logica ervoor kiezen om via de Provinciale Ruimtelijke Verordening gemeenten te verplichten om risiconeutraal te ontwikkelen.



Op verschillende plaatsen in Nederland wordt ervaring opgedaan met risiconeutraal ontwikkelen. We schetsen twee casussen: Rijnenburg en Heijplaat.

Case: Heijplaat

Om de leefbaarheid van de Rotterdamse havenwijk Heijplaat te vergroten, wordt een deel van het dorp gesloopt en herbouwd. Gezien de buitendijkse ligging is waterveiligheid een belangrijk issue. De gemeente eiste ophoging van het gebied, maar dit zorgde ervoor dat de woningcorporatie haar grondexploitatie financieel niet rond kon krijgen. De ontwikkeling bleef lange tijd stilliggen. Na veel overleg besloot de gemeente in te zetten op waterrobuust bouwen. Om dit mogelijk te maken nam de gemeente het voortouw voor de aanwijzing van het gebied als pilot voor waterrobuust bouwen. Dit gaf de ruimtelijke ordenaars de benodigde vrijheid. Bijkomend voordeel was dat de pilot goed aansluit bij de branding van Rotterdam als 'climate-proof city'. Hiermee ontstond een



meer positieve prikkel voor de partijen om zich in te zetten voor de waterveiligheid. Als eerstelaags maatregel wordt een kade opgehoogd om heel Heijplaat een hogere veiligheid te geven. Daarnaast is als tweedelaags maatregel in het bestemmingsplan een aantal voorwaardelijke verplichtingen opgenomen om de nieuwe woningen verder te beschermen (Gemeente Rotterdam 2013). Dit kan bijvoorbeeld met een minimum hoogte voor de begane grond of het gebruik van waterdichte gevels.

Case: Rijnenburg

De toekomstige wijk Rijnenburg ligt aan de westkant van Utrecht, in de oksel van de A2 en de A12. Op deze plek is de komst van 7000 woningen voorzien, hoewel de ontwikkeling al enkele jaren stilligt vanwege de economische crisis. Het plan is het gebied zo klimaatbestendig mogelijk vorm te geven, waarbij waterveiligheid een belangrijk aspect is. De initiatiefnemers willen de veiligheidsrisico's verkleinen door waterrobuust bouwen en het creëren van evacuatiemogelijkheden door een slimme inrichting en ontsluiting van het gebied. Hiermee moet Rijnenburg een unieke wijk worden die zich kan afficheren als klimaatbestendig en duurzaam.

Dit positieve uitgangspunt was een prikkel voor alle belanghebbenden om stevig in de samenwerking te

investeren. Dat gebeurde zowel op ambtelijk niveau als via een participatietraject waarin ook ontwikkelaars en burgers deelnamen. Na een valse start raakte ook het waterschap intensief betrokken en bracht kennis over het watersysteem in. Het proces zorgde ervoor dat alle partijen oog kregen voor de waterveiligheid en de wil om daar rekening mee te houden. Een klimaatatelier met ontwerp onderzoek genereerde de nodige creativiteit om die wil om te zetten in een structuurvisie.

Toch werd de kracht van het planproces uiteindelijk een zwakte. De Structuurvisie Rijnenburg is één en al ambitie, maar door de crisis op de woningmarkt wordt daar inmiddels fors op ingeleverd. Veel ambities - eerst gekoesterd als kwaliteit - worden nu gewantrouwd als kostendrager. Het waterschap vraagt zich inmiddels af wat er overblijft van alle mooie ideeën.



Handelings- perspectieven

Sturingsmechanismen

Wat kunnen we leren van deze praktijkvoorbeelden om te komen tot handelingsperspectieven voor risiconeutrale ruimtelijke ontwikkeling? In beide casussen was samenwerking en overleg nodig om te zoeken naar nieuwe oplossingen. Hoewel dit in het begin stroef verliep, is het in beide gevallen gelukt.

Werk samen waar het kan

De voorbeelden laten zien dat veel mogelijk is vanuit de samenwerkingslogica, vooral als waterveiligheid in een vroegtijdig stadium in het planproces wordt meegenomen. Veel kan worden gerealiseerd op basis van vrijwillige samenwerking, gebaseerd op grondige kennis van het systeem, creativiteit en een gedeelde visie. Ook de evaluatie van de Watertoets laat dat zien (Steenstra et al. 2012). Kennis van het watersysteem kan worden ingebracht door de waterbeheerder die bij voorkeur vanaf de start en op basis van gelijkwaardigheid deelneemt in het proces. Verder is belangrijk dat de betrokkenen overeenstemming bereiken over gedeelde waarden. Deze kunnen de basis zijn voor branding van het gebied. Dit kan partijen energie geven om zich aan een hoog ambitieniveau te committeren.

De casussen laten ook zien dat het proces van samenwerken ertoe doet, waarbij factoren als leiderschap (Heijplaat) en ontwerpend onderzoek (Rijnsburg) relevant zijn. Dat zal niet voorkomen dat uiteindelijk financiële belangen sturend zijn bij de keuze van waterveiligheidsmaatregelen. Om te voorkomen dat men op dat moment het waterveiligheidsbelang van tafel

veegt, is het wenselijk dat een voorziening wordt getroffen waarmee afwenteling voorkomen kan worden en waarbinnen ook andere dan financiële afwegingen een rol kunnen spelen.

Dwing af waar het moet

Hier komt de meer formele, juridische logica in beeld. In Heijplaat is waterrobuust bouwen in het bestemmingsplan opgenomen via voorwaardelijke verplichtingen. Zo worden de gemaakte afspraken vastgelegd. Zou het ook mogelijk zijn om risiconeutraal ontwikkelen standaard deel te laten uitmaken van de ruimtelijke planvorming? Hoewel de ruimtelijke ordening vooral gestoeld is op het afwegen van belangen, zijn er ook beleidsuitgangspunten die dwingend zijn en ontwikkelingen kunnen tegenhouden. Natura 2000 is hiervan een voorbeeld. In het geval van waterveiligheid zouden nieuwe ontwikkelingen alleen toegestaan zijn als ze het waterveiligheidsrisico niet verhogen, of als er een zwaarwegend maatschappelijk belang is om de ontwikkeling toch door te laten gaan. Dit kan bijvoorbeeld in de provinciale verordening worden geregeld. Sommige provincies zijn deze weg al min of meer ingeslagen. Zo zorgen Utrecht en Overijssel er via hun provinciale verordening voor dat overstromingsrisico's meegenomen worden in ruimtelijke afwegingen.

Afdwingen kan niet alleen via wettelijke verplichtingen, maar ook via contracten. Daarmee is het mogelijk om afspraken vast te leggen en ze af te dwingen voor de rechter. Dit kan voorkomen dat in een later stadium alsnog van risicoreductie wordt afgezien. Overigens bestaat voor de overheid onder





bepaalde omstandigheden de mogelijkheid om wegens gewijzigde beleidsinzichten een overeenkomst niet na te komen.

Combineer samenwerking en regelgeving

Slotsom is dat voor succesvol risiconeutraal ontwikkelen een combinatie van de twee sturingslogica's voor de hand ligt. Voor de implementatie van risiconeutraal ontwikkelen zou het goed zijn als kansrijke strategieën gericht op 'samenwerken waar het kan, afdwingen waar het moet', daadwerkelijk worden geïnstrumenteerd en toegepast. Pilots die zich niet alleen richten op de inhoudelijke kant van het vraagstuk, maar ook op de proceskant ('hoe organiseren we dit'), kunnen voorzien in een kennisbehoefte die veel partijen op dit terrein ervaren. Het te starten stimuleringsprogramma rond meerlaagsveiligheid van het Deltaprogramma is daarom zeker geen overbodige luxe. Dit kan ook bijdragen aan een vergroot risicobewustzijn bij ontwerpers en ruimtelijke ordenaars.

Een belangrijke eerste stap op weg naar risiconeutraal ontwikkelen is het voorschrijven van een aantal proceselementen in ruimtelijke planprocessen. Hiermee kan worden geregeld dat tenminste de expliciete afweging wordt gemaakt hoe om te gaan met waterveiligheidsrisico's en hoe daarover te communiceren. Zo kan worden gezorgd dat de waterbeheerder vroegtijdig aan tafel wordt gevraagd en een duidelijke rol en inbreng krijgt. De waterbeheerder moet de gelegenheid krijgen om in het uiterste geval een veto uit te spreken over ruimtelijke plannen die teveel risico op de waterbeheerder afwentelen. De herziening van de Omgevingswet biedt kansen om aspecten van risiconeutraal ontwikkelen wettelijk te verankeren.

Bijsluiter

Sturen op basis van samenwerking scoort veelal hoog in termen van legitimiteit (Van Buuren et al. in voorbereiding). Als partijen zich herkennen in een gezamenlijk doel zijn zij bereid daar hun steentje aan bij te dragen en zich te conformeren aan afspraken die gemaakt worden om dit doel te realiseren. Een goede en gedeelde informatievoorziening is daarbij wel een randvoorwaarde: partijen moeten kunnen snappen wat het belang is van risiconeutraal ontwikkelen en wat de mogelijkheden zijn. Tegelijkertijd kunnen sommige waarden in een proces gericht op draagvlak ondersneeuwen. Zeker als de bomen niet tot in de hemel groeien, vallen de waarden die niet door regelgeving worden beschermd het eerste uit de boot. Een stok achter de deur om het waterveiligheidsbelang te borgen is daarom noodzakelijk. Daarnaast moet er duidelijkheid komen over financieringsconstructies. Risiconeutraal ontwikkelen is niet alleen de uitkomst van afzonderlijke planprocessen, maar vraagt ook

om synchronisatie van de formele plannen en visies van betrokken overheden: structuurvisies, waterplannen, rampenplannen en andere ruimtelijke plannen. Op dit meer strategische niveau is het van belang dat partijen overeenstemming bereiken over de kaders voor ruimtelijke ontwikkeling. Dat geeft richting en houvast op het niveau van concrete planprocessen.

In dit artikel hebben we vooral stilgestaan bij de procescondities om te komen tot tweedelaags maatregelen. Die zijn gericht op het beperken van de schade. Uiteraard is het beperken van slachtoffers bij een eventuele overstroming ook een zeer belangrijk aspect dat vroeg in het proces van ruimtelijke ontwikkeling aandacht vraagt. Om deze derdelaags maatregelen goed te positioneren is deelname van de veiligheidsregio's in het planvormingsproces van belang. Juist door deze expertise óók vroegtijdig aan tafel te halen, kunnen kansen worden verzilverd om ook de evacuatie in gebieden te verbeteren.





Bronnen

Bauer, A., Feichtinger, J., & Steurer, R. (2012). The Governance of Climate Change Adaptation in 10 OECD Countries: Challenges and Approaches. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(3), 279-304.

Buuren, M.W. van, Driessen, P.P.J., Teisman, G.R. & Rijswick, H.F.M.W. van (forthcoming). Toward legitimate governance strategies for climate adaptation in the Netherlands: combining insights from a legal, planning, and network perspective. *Regional Environmental Change*.

Craig, R. (2010). 'Stationarity is Dead'-Long Live Transformation: Five Principles for Climate Change Adaptation Law. *Harvard Environmental Law Review*, 34(1), 9-75.

Gemeente Rotterdam (2013) Bestemmingsplan Nieuwe Dorp Heijplaat, Toelichting, vastgesteld 3-1-2013.

Ministerie Infrastructuur en Milieu, 2009, Nationaal Waterplan 2009-2015.

Rijswick, M. van, & Salet, W. (2012). Enabling the contextualization of legal rules in responsive strategies to climate change. *Ecology and Society*, 17(2), 18.

Termeer, C., Dewulf, A., van Rijswick, H., van Buuren, M.W., Huitema, A.D., Meijerink, S., Rayner, T. Wiering, M.. (2011). The regional governance of climate adaptation: A framework for developing legitimate, effective, and resilient governance arrangements. *Climate Law*, 2(2), 159–179. doi:10.3233/CL-2011-032

Vliet, M. van and C.J.H. Aerts, Adaptation to climate change in urban water management – flood management in the Rotterdam Rijnmond Area in *Understanding and Managing Urban Water in Transition*, R.Q. Grafton, et al., Editors. 2014, Springer

Vliet, M. van, Deelrapport ruimtelijke ordening en bouwvoorschriften - Juridische haalbaarheid van maatregelen Kop van Feijenoord, 2012, Institute for Environmental Studies, VU University Amsterdam: Amsterdam.

'Zoek naar de gemeenschappelijke waarden en doelen, dat zorgt voor inspiratie.'

'Wat doe je als een bedrijf zich wil vestigen in een polder?
Zeg je dat het niet kan of ga je nadenken over hoe het wél kan?'

'Vergeet vooral de derde laag, dus evacueren, niet. Als het mis gaat, moet je mensen zo snel mogelijk uit een gebied krijgen.
Daar moeten we veel meer kennis over genereren.'

'Sommige besluiten hebben vrijwel onomkeerbare gevolgen. Denk maar aan de verzoeting van het IJsselmeer door de aanleg van de Afsluitdijk. Laten we héél goed nadenken voordat we keuzes maken die niet teruggedraaid kunnen worden.'

Reacties op handelingsperspectieven

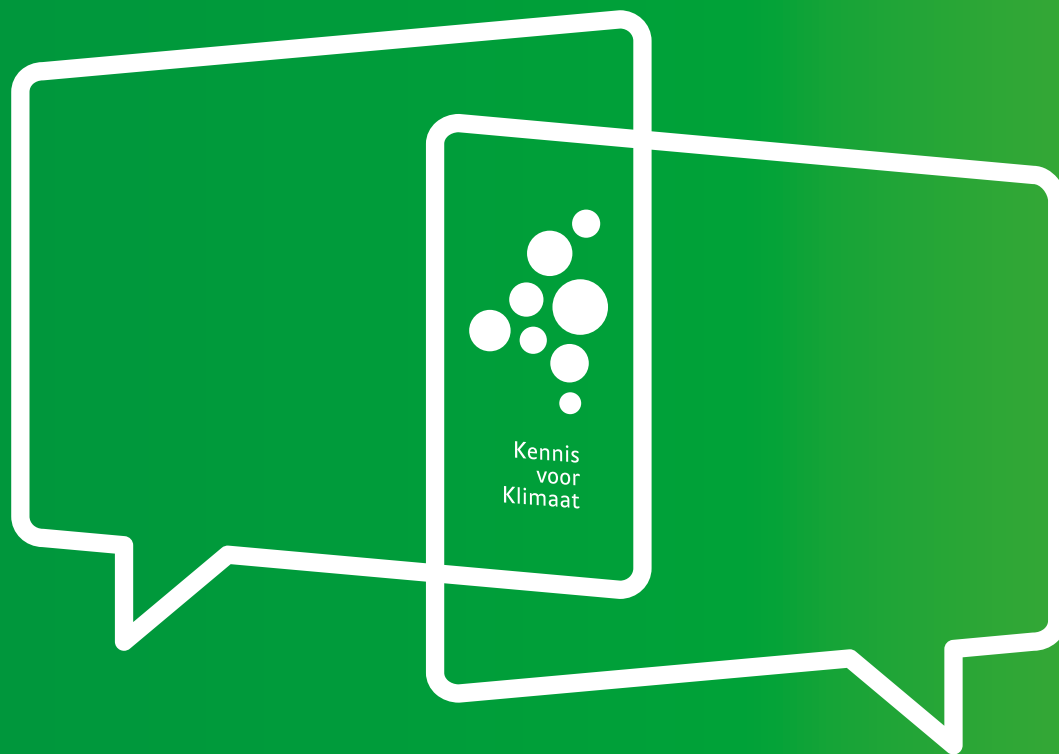
Quotes van deelnemers tijdens het symposium Governance van Klimaatadaptatie
13 maart 2014, Rotterdam

'Frame de uitdagingen zo dat het verschillende actoren verbindt en communiceer de gedeelde waarden helder.'

'Oplossingen voor waterveiligheid liggen niet in een sectorale aanpak, maar in samenwerking. Kijk hoe je met elkaar tot de beste oplossing kunt komen voor alle gebruiksfuncties samen.'

'Het valt me op dat vaak uitsluitend wordt gekeken naar de levensduur van een beslissing. Ik vind het belangrijk om ook te kijken naar de periode daarna.'

'Professionals in het waterbeheer moeten vaker buiten hun eigen wereld kijken. Volgens mij willen mensen dat ook, maar het vraagt wel tijd, moeite en inlevingsvermogen om te ontdekken hoe anderen naar een probleem kijken.'



Coöperatieve samenwerking voor
klimaatbestendige watersystemen

Gebruikers van grondwater moeten er rekening mee houden dat de watervoorziening in de toekomst niet meer altijd en overal aan hun vraag kan voldoen. Gelukkig kunnen zij zelf een grote bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een adaptief systeem van watergebruik én -beheer.

Het waterschap Aa en Maas werkt samen met overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in Zuid-Nederland aan het Deltaplan Hoge Zandgronden. Dit moet leiden tot een klimaatbestendige watervoorziening en ruimtelijke inrichting in Noord-Brabant en Limburg. Als gevolg van klimaatverandering kan de watervoorziening niet meer altijd en overal aan de vraag van gebruikers voldoen. Dit vraagt om adaptiviteit: aanpassing van bedrijfsvoering en grondgebruik aan frequentere en langere perioden van extreme droogte enerzijds en intensieve neerslag anderzijds. Anno 2014 is dat ook mogelijk: met behulp van nieuwe technologieën kunnen ondernemers zelf de fijnregeling van het waterbeheer verzorgen. Zelforganisatie is hiervoor onmisbaar. Het gaat dan om een combinatie van activiteiten als gezamenlijk leren, toegankelijke monitoring en het in zelfbeheer nemen van realtime maatregelen.

In feite hebben we het hier over nieuwe governance arrangementen. In dit hoofdstuk onderzoeken we onder welke condities en op welke wijze coöperatieve samenwerkingsverbanden kunnen bijdragen aan adaptief, klimaatbestendig waterbeheer.



Katrien Termeer

Werkzaam bij de Wageningen University, waar zij hoogleraar Bestuurskunde is. Tevens is ze trekker van het governance consortium van het Kennis voor Klimaat Programma.

Lambert Verheijen

Werkzaam als dijkgraaf voor het Waterschap Aa en Maas en voorzitter van de stuurgroep Deltaprogramma Hoge Zandgronden.

Met medewerking van

Sara de Boer, Evelyne van Dongen en Maarten Verkerk

Wetenschappelijke inzichten

De 'adaptive governance' literatuur onderzoekt nieuwe governance concepten die expliciet rekening houden met onzekerheden en veranderingen in ecosystemen (Folke et al. 2005). Een ecosysteem is het geheel aan relaties tussen levende en niet-levende elementen in een gebied. Ecosystemen vertonen een hoge 'adaptability' wanneer actoren de capaciteit hebben om het systeem te reorganiseren als antwoord op veranderende condities en versturende gebeurtenissen. Leren speelt een centrale rol, waarbij het gaat om kennis up-to-date houden onder continu veranderende condities, om experimenteren en om verrijken van inzichten in netwerken met andere partijen en disciplines (Pahl-Wostl 2007, Termeer & Van den Brink 2012). Naast dit 'sociaal leren' besteedt de literatuur ook veel aandacht aan aspecten als leiderschap, vertrouwen en zelforganisatie.

Principes voor zelforganisatie

Zelforganisatie kan niet top-down worden opgelegd. Het moet bottom-up ontstaan. Wel kunnen condities worden gecreëerd die het ontstaan van collectieven bevorderen. Nobelprijswinnares Elinor Ostrom wijdt haar onderzoek grotendeels aan de stelling dat gemeenschappen zelf hun

gezamenlijke hulpbronnen duurzaam kunnen beheren. Haar werk biedt daarmee een alternatief voor de stelling dat de 'tragedy of the commons' alleen te voorkomen is door top-down regelgeving (Ostrom 1999). Na het analyseren van vele samenwerkingsinitiatieven en workshops heeft ze acht ontwerpprincipes opgesteld die kenmerkend zijn voor succesvolle zelforganiserende collectieven:

1. Heldere begrenzing. Precieze omschrijving van de hulpbron en exacte aanduiding wie wel en niet van deze hulpbron gebruikmaken.
2. Congruentie tussen kosten en opbrengsten. De voordelen die participanten hebben, wegen op tegen de investeringen die ze maken en zijn bovendien voor iedereen gelijk.
3. Collectieve arrangementen. Betrokken gebruikers participeren in het collectieve besluitvormingsproces en ontwikkelen regels die flexibel genoeg zijn om in te spelen op continu veranderende omstandigheden.
4. Goede monitoring. Een monitorsysteem dat voor iedereen de kosten en baten zichtbaar maakt en dat ruimte biedt voor continu leren.
5. Geleidelijke sancties. Gedragen afspraken over sancties in geval een gebruiker de gezamenlijke regels overtreedt.





6. Mechanismen voor conflicthantering. Voorziening om conflicten op te lossen zonder hoge transactiekosten en met behoud van vertrouwen.
7. Erkenning van het recht op zelforganisatie. Lokale, regionale en nationale overheden geven zelforganiserende collectieven de ruimte hun eigen regels en instituties op te bouwen.
8. Genestelde collectieven. Bij grote gebieden en vele gebruikers kan het effectief zijn om in kleinere verbanden te werken in de context van een groter geheel.

Alhoewel Ostrom uitgaat van redelijk duidelijk begrensde commons en in dit hoofdstuk juist een lastig te begrenzen bron (water) centraal staat, valt er toch van deze principes te leren.

Collectieven in de Nederlandse context

In Nederland is veel onderzoek gedaan naar agrarische natuurverenigingen en milieucoöperaties (Termeer et al. 2013). Het gaat hier om groepen van agrarisch ondernemers die een collectief oprichten om gezamenlijk te werken aan natuur-, landschaps- en milieuwaarden. Binnen deze collectieven zijn verschillende gradaties van samenwerking mogelijk.

Overzicht coöperatieve samenwerking in soorten en maten

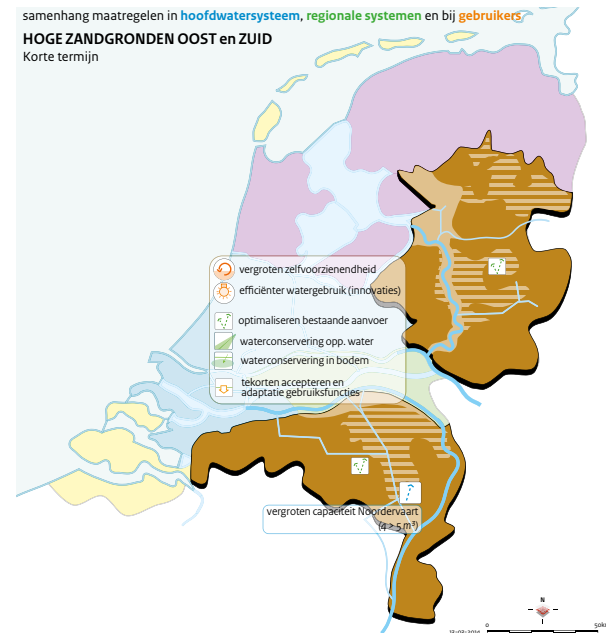
	Verantwoordelijk- heden collectief	Verantwoordelijk- heden overheid
Zelfsturing: Het collectief voert onderdelen van het beleid uit, inclusief betalingen en controle. Collectief en overheid sluiten een (gebieds)contract.	Formele organisatie. Contracteert, coto- leert, sanctioneert en betaalt haar leden. Gebiedsdekkend, bijna alle agrariërs aangesloten.	Overheid delegeert bevoegdheden, inclusief middelen. Certificeert collectieven.
Zelfbeheer: Het collectief krijgt mogelijkheid om onderdelen van het beheer op flexibele wijze uit te werken, te optimaliseren en af te stemmen op de eigen situatie.	Formele organisatie. Ontwikkelen visie en vaststellen beheerplan. Schouwt, monitort en organiseert leerprocessen. Grote dekking.	Overheid stelt kaders en ruimte vast en keurt beheerplan goed. Steekproefsgewijze controle individuele agrariërs. Betalingsorgaan.
Serviceverlening: Het collectief verleent service aan haar leden door voorlichting, het gezamenlijk aanvragen van subsidies of het faciliteren van gezamenlijke investeringen.	Lichte organisatie. Leden betalen contributie voor verlenen collectieve diensten.	Overheid doet zaken met individuele agrariërs en maakt gebruik van door het collectief geaggregeerde informatie.
Projectgerichte samenwerking: Een groep boeren werkt projectgericht samen met overheden, bedrijven en NGO's. Doel is gezamenlijk leren en visie ontwikkelen.	Boeren vormen geen formeel collectief.	Overheid doet zaken met individuele agrariërs.



Het vormen van collectieven sluit goed aan bij de behoefte aan autonomie van veel agrariërs. Zij zorgen liever zelf voor hun hulpbronnen dan dit over te laten aan de overheid met haar regels. Het past ook in de traditie van landbouwcoöperaties. Ostrom heeft vooral onderzoek gedaan naar ‘communities’ in ontwikkelingslanden of andere regelluwe gebieden. In een regeldicht land zoals Nederland moet altijd ruimte worden gemaakt voor zelforganisatie. Dit impliceert een onderhandelingsproces tussen collectief en overheden. Uithoudingsvermogen en leiderschap van zowel de kant van het collectief als de overheid zijn belangrijke succesfactoren. Het kan daarbij helpen wanneer de koepelorganisaties, zoals de provincie, het waterschap, LTO en de milieufederatie, overeenstemming bereiken over het algemene kader. Een gebiedscontract, convenant of intentieverklaring van de koepels kan als uitgangspunt dienen voor onderhandelingen met afzonderlijke collectieven. In dit onderhandelingsproces is het belangrijk dat collectieven voldoende ruimte ervaren voor zelforganisatie en overheden voldoende vertrouwen hebben in de collectieven om ze ruimte te geven. Het proces van organisatieontwikkeling en het geven van ruimte moeten gelijk opgaan (figuur 1).



Figuur 1.
Ladder van zelfsturing
door collectieven



We verkennen twee praktijkvoorbeelden van zelf-organisatie op de hoge zandgronden in Zuid-Nederland.

Case: Bufferboeren

In het project Bufferboeren werken agrarisch ondernemers samen met drinkwaterbedrijf Brabant Water en waterschap Aa en Maas aan het testen van maatregelen voor droogtegevoelige gronden. Het gaat om samenhangende maatregelen op het gebied van bodemorganische stof, beworteling, gewaskeuze en hydrologie. Het project vindt plaats in het gebied Loosbroek, waar het drinkwaterbedrijf de waterwinning gaat intensiveren, waarmee het risico van droogte toeneemt. Het doel is de effecten van die verdroging zo veel mogelijk te beperken. Belangenorganisatie ZLTO en kennisinstelling Louis Bolk Instituut begeleiden het project.

Case: Boer, Bier en Water

Boer, Bier & Water is een samenwerking tussen bierbrouwer Bavaria en een tiental agrarisch ondernemers, ondersteund door waterschap Aa en Maas en ZLTO. Ze ontwikkelen een pakket waterkwaliteits- en waterkwantiteitsmaatregelen dat wederzijds voordeel oplevert. De boeren hanteren precisietechnieken voor mest en bestrijdingsmiddelen zodat de kwaliteit van het water verbetert en daarmee ook de grondstof voor het brouwerijproces. Verder zoeken ze naar mogelijkheden om het restwater van de brouwerij te gebruiken voor beregening. Dit bespaart Bavaria een zuiveringsinstallatie; voor agrarisch ondernemers vermindert het risico dat ze in tijden van waterschaarste niet kunnen beregenen. Om dit mogelijk te maken, spelen naast het waterschap (beregenvingsvergunning) ook gemeenten, provincie (lozingsvergunning) en Rijkswaterstaat een rol.



Handelings- perspectieven

Coöperatieve samenwerking

De theoretische inzichten en de praktijkvoorbeelden inspireren tot een set handelingsperspectieven voor succesvolle zelforganisatie voor klimaatbestendige watersystemen.

Start met gezamenlijk leren en het creëren van een vertrouwensbasis

Beide casussen betreffen projectgerichte samenwerking van een groep agrariërs met overheden, bedrijven en NGO's, met als doel gezamenlijk leren en visie ontwikkelen. Uiteindelijk begint iedere samenwerking met het leren over elkaars belangen, doelen, waarden, kennis en ideeën. Het creëert een vertrouwensbasis voor eventuele intensievere vormen van coöperatieve samenwerking.

Investeer in een gedeeld beeld van wederzijdse afhankelijkheden

Een goed en gedeeld beeld van wederzijdse afhankelijkheden is cruciaal voor het opzetten van een coöperatieve samenwerkingsvorm. Bij Ostrom komt dit naar voren in ontwerpprincipes 1 (precieze omschrijving hulpbron en gebruikers) en principe 2 (congruentie kosten en opbrengsten). De wederzijdse afhankelijkheden zijn vaak complex, doordat water als centrale hulpbron voor de diverse gebruikers verschillende belangen of waarden vertegenwoordigt. Denk aan de koppels kwaliteit versus kwantiteit, vermijden watertekort versus vermijden wateroverlast en verminderen kosten versus verminderen onzekerheid. Hierdoor hebben de belanghebbenden dikwijls verschillende agenda's. De Bavaria casus laat zien dat er veel uitwisselingsmogelijkheden zijn, maar

deze zijn niet eenvoudig in een arrangement vast te leggen. Daarbij kan het helpen om wederzijdse afhankelijkheden op een ander thema te benutten. Het verbeteren van het eigen imago door betekenisvol te zijn voor de directe leefomgeving speelt in de Bavaria casus bijvoorbeeld zowel bij de boeren als bij de brouwer.

Organiseer het circuleren van kennis en informatie

Kennis en informatie is op verschillende plekken aanwezig maar moet veel meer circuleren. Om dat te laten slagen, zijn toegankelijkheid van data en bereidheid tot delen en leren een voorwaarde. Ook monitorsystemen die betrokkenen direct inzicht geven in de effecten van hun handelen op het fysieke watersysteem (principe 4) kunnen adaptief watermanagement versnellen. Handzame applicaties, waaronder apps, kunnen het leerproces ondersteunen. Monitoring is een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en collectief. De overheid kan data verzamelen en delen, maar de meetinstrumenten staan vaak op het land van een ondernemer. De casussen laten zien dat betrokkenheid van kennisinstellingen of subsidies voor lerende netwerken een belangrijke katalyserende rol kunnen spelen.

Creëer een balans tussen vasthouden en loslaten

Adaptiviteit vraagt om een meer zelfstandige, proactieve rol van ondernemers in het waterbeheer. Tegelijk moet de samenwerking plaatsvinden in een context waarin veel partijen formele verantwoordelijkheden hebben en vele regels van toepassing zijn. Zo zijn in de Bavaria casus meerdere



overheden betrokken als bevoegd gezag voor noodzakelijke vergunningen. Een minimale erkenning van het recht op zelforganisatie (principe 7) is dus van belang. Dat wil zeggen dat binnen de verantwoordelijkheden van het waterschap een goed omschreven deel van de beheermaatregelen wordt neergelegd bij een collectief op een lager schaalniveau. Waterschap en collectief leggen afspraken daarover vast: wat blijft de (systeem)verantwoordelijkheid van het waterschap; welke taken worden overgelaten aan het collectief en binnen welke randvoorwaarden; hoe wordt vorm gegeven aan de toezichthoudende rol van het waterschap. Loslaten gaat altijd gepaard met zorgen over chaos en het verliezen van grip. Toch is experimenteren met loslaten en dus tolereren van kans op chaos noodzakelijk om uiteindelijk de optimale balans te vinden.

Sluit gebiedscontracten als basis voor coöperatieve samenwerkingsvormen

De ervaringen met de agrarische collectieven leren dat een intentieverklaring tussen koepelorganisaties op een hoger niveau het samenwerkingsproces op lagere niveaus kan versnellen. Dat raakt aan principe 8 van de genestelde collectieven. Een voorbeeld hiervan is de intentieverklaring over de berekening uit grondwater in Noord-Brabant die begin 2014 werd ondertekend door waterbeheerders, natuur- en milieuorganisaties en ZLTO. Ondernemers krijgen in bepaalde gebieden meer mogelijkheden en vrijheden om te beregenen, in ruil voor een grotere eigen rol en verantwoordelijkheid op het gebied van waterconservering en voorraadvorming.

Dit is bevorderlijk voor de samenwerking en het gezamenlijk leren van ondernemers omdat zij nu meer dan voorheen van elkaar afhankelijk zijn voor een duurzaam grondwatergebruik en voldoende voorraadvorming in hun directe omgeving.

Creëer een minimale organisatie

Afspraken met een collectief zijn alleen mogelijk wanneer dat collectief enige interne organisatie kent. De organisatie moet kunnen spreken namens de leden, die allen bijdragen aan het bepalen van de gezamenlijke standpunten (principe 3). De organisatie moet niet te zwaar, maar ook niet te licht zijn. Nu ervaren waterschappen de landbouw veelal nog als een diverse verzameling van individuele ondernemers. Koepelorganisatie ZLTO is weliswaar belangenbehartiger van de sector, maar niet alle ondernemers zijn hierbij aangesloten en bovendien kan ZLTO niet namens individuele boeren spreken.

Kies het schaalniveau waarop ondernemers zich met elkaar verbonden voelen

Zelforganisatie sluit aan bij de toenemende behoefte aan kleinschaligheid en identiteit. Ondernemers moeten een klik met elkaar hebben, bijvoorbeeld door een gezamenlijk belang, een gezamenlijke historie of een gezamenlijk netwerk. Wederzijds vertrouwen is cruciaal. Alleen dan zullen ze er tijd en energie in steken om op een vitale manier het waterbeheer met elkaar te optimaliseren.



Bijsluiter

Momenteel wordt in Nederland gewerkt aan het oprichten van collectieven van agrariërs voor het uitvoeren van agrarisch natuurbeheer. Hoewel deze van een groter schaalniveau zijn dan de samenwerkingsvormen waarover we het hier hebben, zouden ze in de toekomst ook kansen kunnen bieden voor gezamenlijk waterbeheer.

Een risico bij coöperatieve regionale samenwerking is dat het project wordt doorkruist door ontwikkelingen op een ander schaalniveau. Zo is de kans groot dat het projectgebied van 'Boer, Bier & Water' letterlijk doorkruist zal worden door de geplande snelweg Eindhoven-Venlo.

Op het niveau van de coöperatieve arrangementen kan veel worden bereikt met slimme (koppelingen tussen) realtime technische maatregelen door de huidige watergebruikers. Daarbij moet wel worden bedacht dat op de lange termijn ook meer ingrijpende maatregelen nodig kunnen zijn voor een klimaatbestendige watervoorziening op de hoge zandgronden. Denk aan verdergaande aanpassing van het landgebruik door bedrijfsverplaatsingen. Dit vergt op zijn minst aanvullende governance arrangementen.

Bronnen

Folke, C., T. Hahn, P. Olsson, & J. Norberg (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, pp. 441–474.

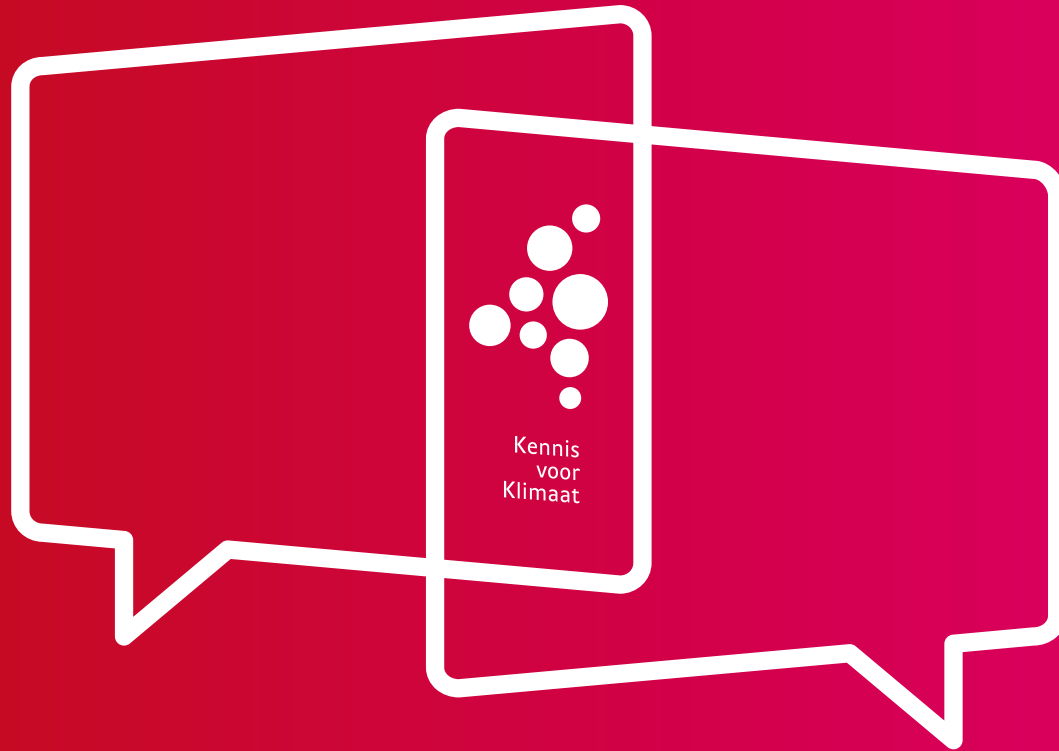
Ostrom, E. (1999). Coping with tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 493–535.

Pahl-Wostl, C. (2007). Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change. *Water Resources Management*, 21(1), 49-62.

Termeer, C.J.A.M., M. Stuiver, A.L. Gerritsen, P.M.J.M. Huntjens (2013). Integrating self-governance in heavily regulated policy fields: insights from a Dutch Farmers' Cooperative. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 15(2), pp. 285-302. ISSN 1523-908X

Termeer, C.J.A.M. & M. van den Brink (2012). Organizational conditions for dealing with the unknown unknowns, illustrated by how a Dutch water management authority is preparing for climate change. *Public Management Review*. DOI:10.1080/14719037.2012.664014

Van Dongen, E. (2014). Masterthesis. WUR.



Legitimiteit in het adaptatiebeleid

Aanpassen gaat van 'au!': daarom is legitimiteit van adaptatiebeleid van het grootste belang. Brede maatschappelijke acceptatie begint met het erkennen van de normatieve dimensie van het adaptatievraagstuk.



In 2014 neemt Nederland belangrijke deltabeslissingen die richtinggevend zijn voor de uitwerking van het adaptatiebeleid. Duidelijk is dat sommige partijen in de samenleving voordeel zullen hebben bij te maken beleidskeuzes, terwijl anderen nadelige gevolgen ondervinden. Om het klimaatbeleid desondanks voor de samenleving als geheel en voor afzonderlijke groepen nu én in de toekomst aanvaardbaar te maken, is legitimiteit van het beleid noodzakelijk. In dit hoofdstuk onderzoeken we het begrip legitimiteit en de wijze waarop dit in de governance van klimaatadaptatie zijn cruciale plaats kan krijgen. Vier dilemma's rond de Deltabeslissing Zoetwater dienen daarbij als inspiratiebron.

Ans van den Bosch

Werkzaam bij het ministerie van I&M en als programmadirecteur verantwoordelijk voor de voorbereiding van de deltabeslissing zoetwater.

Willem Oosterberg

Senior adviseur bij Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL) en betrokken bij het Deltaprogramma Zoetwater.

Monique Berendsen

Senior beleidsmedewerker bij het ministerie van I&M en bij het Deltaprogramma Zoetwater onder andere verantwoordelijk voor governance.

Marleen van Rijswijk

Hoogleraar waterrecht bij de Universiteit Utrecht. Haar onderzoek richt zich op de juridische aspecten van waterbeheer en klimaatverandering.

Wetenschappelijke inzichten

Aan water- en klimaatbeleid liggen altijd normatieve beginselen ten grondslag die van fundamenteel belang zijn voor de legitimiteit (Driessen & Van Rijswijk 2011, Gilissen et al. 2013). Denk aan waarden als solidariteit, duurzaamheid, veiligheid en de kwalificatie van water als publiek goed. Deze normatieve dimensie van adaptatiebeleid vraagt om een brede maatschappelijke en politieke discussie. Daarmee kunnen begrip en draagvlak voor te maken keuzes worden gecreëerd, ook op langere termijn. Legitimiteit kan vervolgens op vele wijzen worden gedefinieerd en ingevuld.

Vanuit bestuurskundig perspectief kunnen politiek en bureaucratie worden gezien als een systeem van input, throughput en output. Input komt vanuit de samenleving in de vorm van eisen, stemmen, steun en (belasting)geld. De output van het systeem zijn het beleid en beslissingen. Throughput heeft veel te maken met transparantie: met wie wordt gepraat bij het vormgeven van het beleid? Legitimiteit gaat in deze opvatting in de kern om steun en draagvlak. Daarbij is er verschil tussen steun voor het zoetwaterbeheer op hoofdlijnen en steun voor concrete maatregelen. Klimaatadaptatie staat in





veel gevallen nog ver van mensen af. Dit kan ervoor zorgen dat een algemeen vertrouwen in het overheidsbeleid omslaat naar wantrouwen bij een concrete beslissing die burgers treft. Ook kunnen de opvattingen over wat legitiem is in de loop van de tijd evolueren. Immers, de maatschappelijke eisen aan het beleidssysteem, de bereidheid om steun te geven en de wijze waarop succes wordt geëvalueerd, zijn aan verandering onderhevig.

Vanuit de organisatiekunde kan legitimiteit worden opgevat als een relationeel concept. Doelgroepen kunnen aan het beleid legitimiteit toekennen, maar ook weer ontnemen. Daarbij hoeft de legitimiteit niet voor alle burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden gelijk te zijn. Het proces van legitimiteit toekennen en ontnemen is dynamisch en afhankelijk van de nadruk die burgers leggen. Berekenen zij vooral hun eigen voordeel? Willen zij verdelen door samen oplossingen te zoeken? Of geven ze de voorkeur aan verzoenen vanuit gemeenschappelijke waarden?

Vanuit juridisch perspectief is van belang dat aan algemene rechtstatelijke randvoorwaarden wordt voldaan, maar ook dat uitvoeringsbesluiten - in het uiterste geval - bij de rechter in stand blijven (Gilissen 2013, Burkens et al. 2012). Het streven is beleid en een uitvoeringspraktijk te ontwikkelen waarbij de gang naar de rechter zo weinig mogelijk wordt gemaakt. Het is echter een illusie - en voor het verkrijgen van voldoende legitimiteit

ook niet nodig - dat iedereen het altijd overal mee eens is. Daarvoor zijn de belangen te groot en ook vaak te tegenstrijdig. Het is aan de overheid om het 'algemeen belang' te behartigen en dat loopt niet altijd parallel met ieder individueel belang.

Legitiem overheidsoptreden moet voldoen aan algemene rechtsbeginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel en de beginselen van behoorlijk en goed bestuur. Het gaat daarbij onder meer om: (1) een goede voorbereiding van besluiten; (2) het vergaren van de noodzakelijke kennis; (3) directe en indirecte vormen van participatie; (4) het meewegen van alle belangen bij de besluitvorming en (5) een gedragen motivering van uitvoeringsbesluiten, waarbij verwezen kan worden naar beleid in de nationale en regionale waterplannen en het Deltaprogramma.

De vereiste rechtszekerheid staat op gespannen voet met de benodigde flexibiliteit bij klimaatadaptatie. Toch is rechtszekerheid van groot belang voor de legitimiteit van het overheidshandelen. Burgers en bedrijven willen namelijk ook voor de langere termijn weten waartoe zij gehouden zijn en waarop zij kunnen rekenen.

Een belangrijk sluitstuk is de vraag of diegenen wiens belangen door het beleid worden geraakt, uiteindelijk ook toegang tot een onafhankelijke rechter hebben (Van Rijswijk 2011). Indien dat zo is, zal de rechter niet alleen toetsen aan bovengenoemde beginselen, maar ook oordelen over de proportionaliteit van de maatregelen: worden de juiste maatregelen genomen, in de juiste omvang en op het juiste moment? Daarbij is de maatstaf of het bestuur in redelijkheid de maatregel of het besluit heeft kunnen nemen, gezien de beschikbare kennis en rekening houdend met alle betrokken belangen. Daarom is transparantie in het besluitvormingsproces noodzakelijk (Addink & ten Berge 2006). Overigens zijn de vereisten van proportionaliteit en transparantie niet alleen van belang bij de rechterlijke toetsing; het is een voorwaarde waaraan legitiem beleid in het algemeen dient te voldoen.

Wat opvalt is dat de bestuurskundige, organisatiekundige en juridische invulling van legitimiteit grote overeenkomsten vertonen: er zullen vrijwel dezelfde handelingsperspectieven uit voortvloeien.

Praktijkvoorbeeld: Deltaprogramma Zoetwater

De Deltabeslissing Zoetwater bevat een aantal nieuwe elementen voor een duurzame en doelmatige zoetwatervoorziening, zoals een samenhangende set doelen, de gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen, het instrument 'voorzieningenniveau' en een deltaplan met concrete maatregelen voor de korte termijn. De set van doelen ziet er als volgt uit:

- In stand houden en bevorderen van een gezond en evenwichtig watersysteem
- Beschikbare water effectief en zuinig gebruiken
- Beschermen van cruciale gebruiksfuncties
- Bevorderen van concurrentiepositie van Nederland wat betreft watergerelateerde economie
- Ontwikkelen van waterkennis, kunde en innovatie voor de zoetwaterdoelen

Nu het einde van de ontwikkelfase nadert, is een belangrijke vraag binnen het Deltaprogramma Zoetwater hoe een politiek schokbestendige deltabeslissing en uitvoeringsagenda

kunnen worden gerealiseerd. Ook is de vraag hoe de gemeenschappelijkheid die tot nu toe wordt ervaren binnen het programma kan worden vastgehouden bij het nemen van de deltabeslissing en het vaststellen en implementeren van de uitvoeringsagenda. Bij deze vragen speelt een viertal dilemma's die alles te maken hebben met legitimiteit.

Nationale zoetwaterdoelen



In stand houden en bevorderen van een gezond en evenwichtig watersysteem



Beschikbare water effectief en zuinig gebruiken



Beschermen van cruciale gebruiksfuncties



Bevorderen concurrentiepositie van Nederland wat betreft watergerelateerde economie



Ontwikkelen van waterkennis, kunde en innovatie voor de zoetwaterdoelen

Dilemma 1. Rechtszekerheid versus flexibiliteit

Gebruikers van zoet water hebben behoefte aan rechtszekerheid over de beschikbaarheid van hun grondstof, zodat zij hun handelen en langetermijn-investeringen daarop af kunnen stemmen. Daarvoor is nodig dat de overheid duidelijkheid en zekerheid verschaft over de reikwijdte van de overheidsinspanningen en het soort instrumenten waar zij bij verschillende klimaatscenario's voor zal kiezen. Tegelijkertijd bestaat de behoefte het overheidsbeleid aan te kunnen passen indien omstandigheden daartoe noodzaken. Als de klimaatverandering doorzet, is de kans immers groot dat in de loop der tijd grootschaliger en ingrijpender adaptatiemaatregelen nodig zijn. Dit geeft een spanning tussen de benodigde flexibiliteit in het beleid en de behoefte aan rechtszekerheid bij betrokken partijen. De Deltabeslissing Zoetwater gaat hiermee om door de besluitvorming over de maatregelen te faseren. Voor de korte termijn staan kleinschalige, no-regret maatregelen op het programma. Een zesjaarlijkse plancyclus maakt het mogelijk het beleid aan te passen. Voor de middellange termijn wordt gewerkt met het voorzieningenniveau dat inzicht geeft in de waterbeschikbaarheid (figuur 1). Tot slot geven zogenoemde adaptatiepaden een doorkijk naar mogelijke maatregelen voor de lange termijn.



Figuur 1. Het 'voorzieningenniveau' staat voor de beschikbaarheid van zoet water en de risico's van watertekorten, in normale en droge situaties in een gebied.

Dilemma 2. Overheidszorg versus zelfvoorzienendheid

Is de zoetwatervoorziening een publieke aangelegenheid of hebben private partijen ook een eigen verantwoordelijkheid? Het is voor de overheid relatief gemakkelijk om vanuit het hoofdwatersysteem zorg te dragen voor de zoetwatervoorziening in West-Nederland. Als tegelijkertijd de gebieden die niet zijn aangesloten op het hoofdwatersysteem zelfvoorzienend moeten

zijn en knelpunten moeten oplossen met behulp van innovaties, roept dat vragen op over gelijke behandeling en solidariteit als onderliggende waarde binnen het Deltaprogramma. Dan zal gelegitimeerd moeten worden waarom economische sectoren en regio's verschillend worden behandeld.

Het Deltaprogramma Zoetwater motiveert haar beslissing op basis van een viertal structurerende keuzes (figuur 2). Keuze 4 heeft betrekking op een nieuw instrument: het voorzieningenniveau. Dit is de beschikbaarheid van zoet water en de risico's van watertekorten, in normale en droge situaties in een gebied (figuur 1). In een gezamenlijk proces spreken overheden en gebruikers per regio af wat de verantwoordelijkheden en inspanningen zijn van de overheid en wat het 'restrisico' en handelingsperspectief is voor de gebruikers. Daarbij wordt rekening gehouden met de huidige waterbeschikbaarheid en watervraag, met mogelijke optimalisaties in aanvoer, buffering en gebruik van zoet water en met ruimtelijke ontwikkelingen. Het voorzieningenniveau heeft betrekking op zowel grond- als oppervlaktewater, kwaliteit en kwantiteit. De benadering van het voorzieningenniveau zorgt ervoor dat gebruikers weten waar zij aan toe zijn. Het zorgt ook voor doelmatigheid en duurzaamheid van de watervoorziening door inspanningen van Rijk, regio en gebruikers op elkaar af te stemmen.



Figuur 2. De vier structurerende keuzes van het Deltaprogramma Zoetwater

Dilemma 3. Nationaal versus regionaal belang

Welke overheid is primair verantwoordelijk voor het zoetwaterbeleid? Is dat de regio, conform het uitgangspunt van decentraal waterbeheer, of is dat het Rijk nu zij het initiatief neemt voor het Deltaprogramma Zoetwater? Is de zoetwatervoorziening dan een nationaal belang en is daarom financiering vanuit de algemene middelen ofwel het Deltafonds het uitgangspunt?

Uitgangspunt van het Nederlandse waterbeleid is decentrale besluitvorming en financiering, tenzij dit niet doelmatig is. De bal ligt dus in principe bij de waterschappen als regionale waterbeheerder. Sturing door het Rijk in het zoetwaterbeleid moet dan ook zijn gebaseerd op een goed gemotiveerd en gelegitimeerd beroep op het nationaal belang. Soms is dat niet zo moeilijk, bijvoorbeeld als het gaat over het beschermen van een cruciale functie als drinkwater. Dat is een algemeen aanvaarde publieke taak en zo'n keuze zal politiek schokbestendig zijn. Meer discussie is er over de vraag welke economische functies in welke regio's tot het nationaal belang behoren. In het Deltaprogramma is besloten om op dit vlak aan te sluiten bij de keuzen van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en het topsectorenbeleid.

Dilemma 4. Het verdelingsvraagstuk

Hoe moet de samenleving omgaan met de eventuele negatieve consequenties van een herverdeling van zoetwater? Is participatie van belanghebbenden bij de beleidsvorming voldoende of is ook rechtsbescherming nodig tegen herverdelingsbesluiten met ongewenste gevolgen? Moeten diegenen die schade lijden door het nieuwe beleid schadeloos worden gesteld en in welke mate (Van Doorn-Hoekveld 2013a, 2013b, 2014)?

Bij de maatschappelijke discussie is het van groot belang dat niet alleen de voordelen voor bepaalde partijen worden belicht, maar ook de nadelen voor andere belanghebbenden. Er dienen transparante regels voor conflictbeslechting te zijn, evenals een zorgvuldige procedure voor diegenen wiens belangen negatief worden beïnvloed. In het Deltaprogramma Zoetwater is dit in het bijzonder aan de orde bij het instrument voorzieningenniveau waarvoor een inspanningsverplichting geldt. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid moet duidelijk zijn of hierbij nadere uitvoeringsbesluiten nodig zijn en of tegen het overeengekomen voorzieningenniveau rechtsbescherming open staat. Hierin is op het moment van dit schrijven nog geen besluit genomen, maar de meest praktische keus lijkt te zijn om de uitkomsten van het proces vast te leggen in juridische instrumenten. Denk aan water- en ruimtelijke plannen, waterakkoorden, peilbesluiten, calamiteitenplannen, beregeningsverboden en onttrekkingsvergunningen. Afhankelijk van het soort uitvoeringsinstrument zal overleg, inspraak of bezwaar en beroep mogelijk zijn.



Handelings- perspectieven

Adaptatiebeleid

Op basis van de theorie en het praktijkvoorbeeld komen we tot het volgende generieke handelingsperspectief voor een legitiem adaptatiebeleid:

- Erken de normatieve dimensie van het adaptatievraagstuk.
- Bepaal de uitgangspunten en beginselen die aan het beleid ten grondslag zullen liggen.
- Geef aan of voor iedereen dezelfde beginselen gelden en zo nee, waarom niet.
- Werk in samenspraak met belanghebbenden om draagvlak te creëren voor het beleid.
- Stel heldere spelregels op en wees consistent in de toepassing. Wie mag wanneer meepraten? Waar is ruimte om rekening te houden met ingebrachte adviezen en bezwaren? Wegen alle belangen even zwaar of wegen sommige belangen zwaarder en wat is de reden dat een onderscheid wordt gemaakt (Keessen et al. in voorbereiding, Arnstein 1969, Collins & Ison 2006)?
- Geef aan welke beleidsinstrumenten worden ontwikkeld en wanneer ze worden ingezet (Mees et al. 2014).
- Geef aan of de beleidsinstrumenten en voorgenomen maatregelen overal worden ingezet of uitsluitend in bepaalde regio's of voor bepaalde groepen.
- Geef aan wanneer afgeweken kan worden van eerder vastgestelde uitgangspunten en gemaakte afspraken en op grond waarvan.
- Ontwikkel beleid voor het omgaan met een herverdeling van bestaande rechten en de eventuele schade die voortvloeit uit nieuw beleid.
- Maak duidelijk of en hoe gemaakte keuzes aan een onafhankelijke rechter voorgelegd kunnen worden.





Bijsluiter

De praktijkervaring uit het Deltaprogramma Zoetwater rond het vergroten van de legitimiteit van adaptatie sluit nauw aan bij de gepresenteerde wetenschappelijke inzichten. Toch past bescheidenheid bij de voorstellen voor handelingsperspectieven. Immers, de feitelijke klimaatgevolgen en het politieke draagvlak voor en de effectiviteit van mogelijke oplossingen zijn nog altijd omgeven met flinke onzekerheden.

Bronnen

Addink, G.H. & J.B.J.M. ten Berge (2006). Over algemene beginselen van goed bestuur en het transparantiebeginsel. In: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswijk (eds.). Weids Water. Opstellen over waterrecht. SDU, Den Haag.

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. AIP Journal, (35)4, pp. 216-224.

Collins, K. & R. Ison (2006). Dare we jump off Arnsteins Ladder? Social Learning as a New Policy Paradigm. Proceedings PATH (Participatory Approaches in Science & Technology) Conference 4-7 June 2006, Edinburgh, Scotland.

Burkens, M.C., B. Kummeling, R. Vermeulen & Widdershoven (2012). Beginselen van de democratische rechtsstaat. Kluwer, Deventer.

Doorn-Hoekveld, W.J. van (2013). Schadevaststelling bij nadeelcompensatie. Tijdschrift voor Bouwrecht, 2013/108 afl. 8, pp. 716-727.

Doorn-Hoekveld, W. van (2014a). Compensation in flood risk management with a focus on shifts in compensation regimes regarding prevention, mitigation and disaster management. Utrecht Law Review, 2014, issue 2.

Doorn-Hoekveld, W.J. van (2014b). Schadevergoeding. In: H.J.M. Havekes & P.J. de Putter (eds.). Wegwijzer Waterwet 2014. Kluwer, Deventer.

Driessen, P.P.J. & H.F.M.W. van Rijswijk (2011). Normative Aspects of Climate Adaptation Policy. Climate Law, 2(4), pp. 1-23.

Gilissen, H.K. (2013). Adaptatie aan klimaatverandering in het Nederlands waterbeheer; Verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid. Kluwer, Deventer.

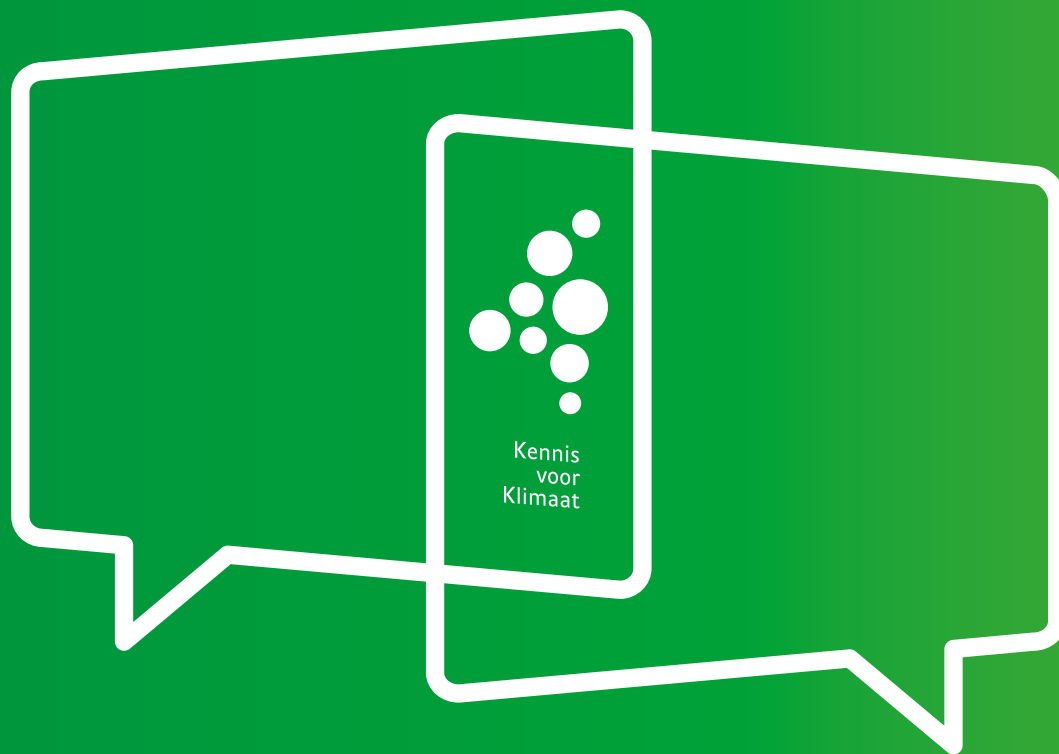
Gilissen, H.K., A.M. Keessen & H.F.M.W. van Rijswijk (2013). De verdeling van zoet water als normatief vraagstuk. Water Governance, themanummer Normen en Waarden in Water Governance, 2013, pp. 21-30.

Keessen, A., L. van Daalen & A. van Buuren (in voorbereiding). Participatie in watermanagement: goed voorbeeld doet volgen?

Mees, H., J. Dijk, D. van Soest, P. Driessen, M. van Rijswijk & H. Runhaar (2014). A Method for the Deliberate and Deliberative Selection of Policy Instrument Mixes for Climate Change Adaptation. Special Feature: The Governance of Adaptation, ES-2014-6639.

Rijswijk, H.F.M.W. van (2011). De verdeling van schaarse waterrechten. In: F.J. van Ommeren, W. den Ouden & C.J. Wolswinkel (eds.). Schaarse publieke rechten. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.





De stad als spontane spons

De tijd van alleen grote infrastructurele oplossingen voor wateroverlast in de stad lijkt voorbij. Kunnen burgers ook zelf bijdragen aan 'droge voeten'? Een verkenning naar waterberging als maatschappelijk initiatief.

Waterberging in de stedelijke omgeving stelt gemeenten voor flinke uitdagingen. Concurrerende ruimteclaims, veel verhard oppervlak in combinatie met intensief grondgebruik, hoge grondprijzen en ontoereikende budgetten maken het realiseren van voldoende 'blauw in de stad' bijzonder complex. Een uitdaging die alleen maar groter wordt met de toenemende kans op heftige regenbuien als gevolg van klimaatverandering.



Arnoud Molenaar

Programmamanager Rotterdam
Climate Proof bij de gemeente
Rotterdam, waar hij onder andere
de Rotterdamse Adaptatiestrategie
ontwikkelde.

Arwin van Buuren

Universitair hoofddocent
Bestuurskunde aan de Erasmus
Universiteit Rotterdam, waar hij
onderzoek uitvoert naar vraag-
stukken rond delta governance,
klimaatadaptatie en innovatie.

De gemeente Rotterdam heeft tot op heden vooral geïnvesteerd in relatief grote infrastructurele oplossingen voor een teveel aan water. Maar de middelen om dit soort adaptieve ingrepen te financieren zijn sterk afgenomen en de stedelijke ruimte voor omvangrijke infrastructurele maatregelen is beperkt. Als een van de alternatieven zoekt Rotterdam naar kansen om de haarvaten van het stedelijk systeem beter te benutten voor waterberging. Hiervoor is de medewerking van tal van partijen nodig. Zo zouden verschillende gemeentelijke diensten door slimme meekoppeling kansen voor waterberging kunnen verzilveren. Een bekend voorbeeld is de herstructurering van het Zuiderpark, wat zowel mogelijkheid voor waterberging oplevert als extra ruimtelijke kwaliteit.

Zo'n strategie doet een groot beroep op het organiserend vermogen van de lokale overheid. Tegelijk laat ze de potentie van de stedelijke samenleving om zichzelf te organiseren onbenut. De vraag dient zich aan welke kansen zelforganisatie biedt op weg naar een klimaatbestendige stad.

Wetenschappelijke inzichten

In de literatuur wordt de implementatie van adaptatiedoelen vaak benaderd als een vraagstuk van mainstreaming. Mainstreamen is het incorporeren van adaptatiedoelen in staand beleid, zodat het daar een vanzelfsprekend en onlosmakelijk onderdeel van wordt (Uittenbroek et al. 2013). Net zoals eerder is gebeurd met thema's als emancipatie en duurzaamheid zou adaptatie standaard moeten worden in beleidsdomeinen als natuurbehoud, recreatie, volkshuisvesting en infrastructuur. Mainstreaming richt zich dus met name op het verankeren van de adaptatiedoelstelling in beleid en planvorming.

Ook het meekoppelen van adaptatiedoelstellingen met andere ontwikkelingen wordt in de literatuur vaak genoemd als mogelijkheid om klimaatadaptatie te realiseren (Van Buuren et al. in voorbereiding, Rotterdam 2013). In dat geval is sprake van het benutten van een ruimtelijke ingreep om tegelijkertijd, tegen geen of geringe meerkosten, andere doelen te realiseren. Meekoppelen richt zich dus op implementatie.

De kracht van zelforganisatie

Sinds het uitbreken van de economische crisis staat meekoppeling als adaptatiestrategie onder druk. Grootschalige

stadsvernieuwing- of ontwikkelprojecten maken steeds vaker plaats voor kleinschalige investeringen in de bestaande stad. Bij deze meer organische vorm van stadsontwikkeling zijn de kansen voor het verbinden van klimaatadaptatie met ruimtelijke investeringen kleiner. De onzekerheid of en wanneer geïnvesteerd wordt is te groot en projecten hebben te weinig financiële draagkracht om investeringen te bundelen. Het perspectief verschuift dan ook naar andere praktijken, van onderop en spontaan, om publieke doelen te realiseren.

Een mogelijk alternatief is zelforganisatie of maatschappelijk initiatief. Vanuit het perspectief van een sturende, initiërende overheid is er vaak weinig aandacht voor de zelforganiserende kracht van de stedelijke samenleving. Toch zijn er tal van voorbeelden van succesvolle zelforganisatie, bijvoorbeeld gericht op groenonderhoud, sociale veiligheid, wijkzorg en lokale energievoorziening. De Stichting Natuurlijk Grasweggebied is een aansprekend voorbeeld (zie ook Grasweggebied.nl). Een aantal bewoners van de Grasweg in Hellevoetsluis heeft initiatief genomen om de nabijgelegen ecologische verbindingszone te ontwikkelen en beheren. Naar aanleiding van het initiatief van de Graswegbewoners is voor



de invulling van het gebied gekozen voor maximale vernatting om een grote ecologische waarde te behalen. Daarnaast zal het gebied als waterberging gaan dienen. Dit voorbeeld laat zien dat groepen burgers het vermogen kunnen ontwikkelen om zelf initiatief te nemen tot de productie van publieke diensten. Dat zien we ook nadrukkelijk terug in de initiatieven van bewoners van de Culemborgse wijk EVA-Lanxmeer. Zij maakten zelf hun ambitie van een duurzame waterhouding waar en realiseerden in gezamenlijk opdrachtgeverschap met de gemeente de benodigde infrastructuur.

Faciliteren van zelforganisatie

Overheden hebben verschillende mogelijkheden om zelforganisatie te faciliteren. In de eerste plaats is het scheppen van uitdagende doelen en randvoorwaarden cruciaal. Doelen die partijen uitdagen om aan de slag te gaan. Randvoorwaarden die uitnodigen, in plaats van belemmeren. Dat kan door instrumenten als een prijsvraag, maar ook door het opdoen en delen van ervaringen en kennis, het organiseren van creatieve ontmoetingen en het bij elkaar brengen van verschillende werelden. Maar het gaat vooral om de kunst van het loslaten (Van der Heijden et al. 2011) en het werken met een open agenda.

Burgers hebben immers andere agenda's, waardoor juist de toevallige meekoppelingen heel waardevol kunnen zijn.

In de tweede plaats signaleren we dat veel zelforganiserende initiatieven even snel verdwijnen als ze opgekomen zijn. Slechts een klein aantal is succesvol en ontwikkelt zich tot een alternatieve ordening, met eigen mechanismen voor coördinatie, financiering en instandhouding. Welke initiatieven dat zullen zijn, is vooraf echter nauwelijks te bepalen. Voor de overheid is het daarom de kunst niet direct te focussen op één oplossingsrichting, maar open te staan voor de veelheid aan mogelijkheden en meerdere initiatieven de kans te geven. Een houding die past bij de eerder genoemde kunst van het loslaten. Zo is het Gedenkbos in Neede het resultaat van een oproep in de streekkrant om te komen met ideeën voor de inrichting van het buitengebied. Het gebied bevat niet alleen gedenkbomen, maar ook waterberging (Koot et al. 2010). Het doen van een oproep in de krant is een mooi voorbeeld van de manier waarop een gemeente een diversiteit aan ideeën kan uitlokken.

En tot slot: zelforganiserende initiatieven komen op hun weg allerlei obstakels tegen. De overheid kan een rol spelen om die belemmeringen te overwinnen. Zo is bestuurlijke steun, als een vorm van rugdekking, vaak onmisbaar. Soms is financiële support nodig om zaken mogelijk te maken. Ook kan de overheid een rol spelen in het verbinden van partijen en het opschalen van initiatieven.



Praktijkvoorbeeld: De Rotterdamse Adaptatiestrategie

De gemeente Rotterdam beschrijft in de Rotterdamse Adaptatiestrategie (2013) de gevolgen van extreme neerslag voor de stad:

“Het stedelijk watersysteem van Rotterdam houdt de polders op peil en droog. (...) Het is een ingenieus maar tegelijkertijd weinig flexibel systeem. Bij extreme neerslag is het systeem kwetsbaar. Nu al manifesteert zich bij piekbuien overlast en schade door water op straat, ondergelopen kelders en overstort vanuit het riool op singels en vaarten. (...)”

Waar de gevolgen van meer intensieve neerslag zich in de vorm van wateroverlast en waterschade laten merken, hangt naast het functioneren van het watersysteem zelf ook sterk af van de fysieke kenmerken

en de inrichting van het gebied. (...) Kwetsbaar zijn de 19e-eeuwse stadswijken, die dichtbebouwd zijn met veel verharding en met relatief weinig open water en groen. In het centrumgebied van Rotterdam is het vooral de hoge dichtheid in combinatie met de hoge gebruiksdruk op de openbare ruimte en veel verharding die het gebied kwetsbaar maken voor extreme neerslag. Ook gebieden met ongelijke bodemdaling zijn kwetsbaar voor meer intensieve neerslag. Het gaat hier vooral om op veen gebouwde gebieden van de stad.

Tot slot kunnen door het onderlopen van tunnels en water op straat delen van de stad en belangrijke functies tijdelijk slecht bereikbaar zijn. Als dit gebeurt op belangrijke stedelijke ontsluitingswegen of op de ring van Rotterdam, dan kan dit indirect tot schade leiden voor bijvoorbeeld ondernemingen (bevoorrading).”

Om de kansen voor meer waterberging optimaal te verzilveren, is van belang dat dit wordt verankerd in processen van beheer en onderhoud van de openbare ruimte, bij de herinrichting van buurten en andere stedelijke transformatieopgaven (Rotterdam 2013). Hier gaat het dus om het mainstreamen van de adaptatieambitie in bestaande aanpakken en beleid.

Kansen voor meekoppeling heeft Rotterdam verzilverd bij de roeibaan in de Eendrachtspolder en het Bellamyplein dat werd aangelegd als waterplein. Ook de mogelijkheid voor ondergronds bergen van water in de parkeergarages aan het Museumpark en het Kruisplein is een vorm van meekoppelen. Meekoppelen wordt gezien als een manier om 'mee te bewegen met het ritme van de stad' (Rotterdam 2013).

Kortom, in Rotterdam is veel aandacht voor meekoppelen en mainstreamen. Maar doet de gemeente hiermee geen tekort aan de potentie voor zelforganisatie? Hoe kan zij burgers nadrukkelijker inschakelen om de 'sponsfunctie' van de stad te helpen herstellen en daarmee de stad 'rainproof' te maken? Hoe kan de gemeente haar ambitie tot een gezamenlijke ambitie maken van de stad en haar inwoners? Is het mogelijk om met spontane initiatieven van onderop bij te dragen aan het oplossen van de wateroverlast?





Handelings- perspectieven

De stad als spontane spons



Zelforganisatie gaat verder dan burgerparticipatie en impliceert dat burgers zelf 'de hand aan de ploeg slaan'. We zien een drietal concepten voor maatschappelijke dienstverlening die zelforganisatie stimuleren en het waard zijn om onderzocht te worden op hun relevantie voor het stedelijk waterbeheer: maatschappelijk aanbesteden, buurtrechten en blauwe diensten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013). Deze concepten zijn mogelijk toepasbaar voor het stedelijk waterbeheer in Rotterdam, maar ook daarbuiten.

- Maatschappelijk aanbesteden

Het maatschappelijk aanbesteden van een deel van de wateropgave op het niveau van een straat, buurt of wijk kan burgers stimuleren tot zelforganisatie. Bewoners, bijvoorbeeld verenigd in een wijkonderneming, krijgen dan de kans om mee te dingen in een publieke aanbesteding en voor een deel van het beschikbare budget creatieve oplossingen aan te dragen die zij zelf uitvoeren. Voorbeelden zijn het ontlasten van het riool door ontharden en vergroenen van de openbare ruimte (in combinatie met zelfonderhoud) en het collectief opvangen van regenwater met bijvoorbeeld groene daken en in binnentuinen. Omdat wijkondernemingen gewoonlijk ook andere activiteiten ontplooiën en daarmee andere kostendragers hebben, kunnen zij deze 'klus' voor een aantrekkelijke prijs aanbieden.

- Buurtrechten

In het verlengde van maatschappelijk aanbesteden kunnen verenigingen van eigenaren of huurdersverenigingen een 'right to bid' of een 'right to challenge' krijgen voor het gezamenlijk uitvoeren van een collectieve dienst. De buurtbewoners kunnen dan ook het bijbehorende 'maatschappelijk vastgoed' overnemen. In het geval van waterbeheer is dat vastgoed bijvoorbeeld een deel van het stedelijk watersysteem, zoals een sloot.

- Blauwe stadsdiensten

Het uitgeven van buurtrechten lijkt aan te sluiten bij reeds bestaande systemen van buurtaandeelhouderschap en zelfbeheer van groen door coöperaties van bewoners. Het is goed denkbaar dat de zelfbeheerders in combinatie met de 'groene stadsdiensten' ook 'blauwe stadsdiensten' gaan aanbieden. Hiermee kunnen zij een extra kostendrager creëren voor het zelfbeheer van de buitenruimte.

Bij het formuleren van blauwe stadsdiensten worden nieuwe vragen relevant. Wat is bijvoorbeeld de waarde van een liter water die niet, of uitsluitend op een geschikt moment, in het riool komt? Deze waardebepaling kan de basis zijn voor prijsvorming voor blauwe diensten. Andersom kan nagedacht worden over een korting op de rioolheffing voor burgers die actief bijdragen aan het verminderen van de gemeentelijke wateropgave.

Conditie en randvoorwaarden

Burgerinitiatieven zijn eerder te verwachten als het bewustzijn rond de waterproblematiek groter wordt. Communicatie is dus belangrijk om burgers te activeren. Wateroverlast moet het probleem van 'iedereen' zijn, en niet van de overheid alleen. In het verlengde hiervan is het van belang dat overheden durven loslaten en vooral sturen op het 'wat' en niet op het 'hoe'.

Het bijdragen aan de wateropgave is veelal niet de primaire ambitie van burgers. Zij hebben andere agenda's en daarbinnen kan de wateropgave slim worden meegekoppeld. Van belang is dus om met open agenda's te werken en maximale ruimte voor creativiteit te geven. Daarbij moet de diversiteit van burgers worden erkend: sommige burgers zijn gevoelig voor financiële prikkels (een korting op de rioolheffing, extra geld voor andere investeringen in de wijk), anderen zijn meer intrinsiek gemotiveerd om te investeren in de kwaliteit van de leefomgeving. Koplopers zijn vaak 'local heroes' en spelen een belangrijke rol als aanjagers.

Tot slot is het van belang om zelforganisatie uit de sfeer te halen van het over de schutting gooien van publieke opgaven. Een positieve benadering, gebaseerd op kansen voor meer kwaliteit in buurt en wijk, en gericht op de fun-factor van water, biedt meer kansen dan wanneer het beeld ontstaat dat burgers moeten opdraaien voor een probleem dat zij niet als het hunne ervaren.

Bijsluiter

Meekoppelen en mainstreamen zijn vertrouwde concepten in de literatuur over implementatie van adaptatiestrategieën. Zelforganisatie is dat veel minder. Het past niet zo in de sturingsfilosofie die het domein van het waterbeheer kenmerkt. En we ontkennen niet dat krachtige sturing nodig is om steden tijdig klimaatbestendig te maken. Maar toch is zelforganisatie volgens ons een veelbelovend concept, omdat het een beroep doet op de kracht van de samenleving. Zeker als het gaat om het vraagstuk van waterberging in dichtstedelijk gebied. Lokale overheden kunnen deze strategie inzetten om hun probleemoplossend vermogen te vergroten zonder dure, infrastructurele ingrepen. Deze initiatieven zijn misschien niet altijd helemaal 'spontaan'; de gemeentelijke overheid heeft een belangrijke rol om ze aan te jagen, te bevorderen en te consolideren.

Inmiddels is Rotterdam naast het mainstreamen en meekoppelen ook begonnen met het ondersteunen van een initiatief dat zich op wijkniveau afspeelt: het Zomerhofkwartier als eerste klimaatbestendige wijk. Een bottom-up proces dat is ontstaan doordat diverse stakeholderinitiatieven de krachten bundelen. De gemeente gaat dit proces nu faciliteren. Wellicht vormt dit een eerste aanzet tot klimaatbestendigheid gebaseerd op de principes van zelforganisatie. De 'lessons learned' kunnen vervolgens weer worden gebruikt bij verdere opschaling naar andere wijken. Aansprekende voorbeelden maken de geesten rijp om het waterbeheer waar mogelijk verder te vermaatschappelijken. Dat kan een belangrijke schakel zijn om daadwerkelijk te komen tot een klimaatbestendige én sociaaleconomisch aantrekkelijke stad.





Bronnen

Buuren, A. van, P. Driessen, G. Teisman & M. van Rijswijk (in voorbereiding). Toward legitimate governance strategies for climate adaptation in the Netherlands: combining insights from a legal, planning, and network perspective. *Regional Environmental Change*, pp. 1-13.

Heijden, J. van der, R. van Dam, R. van Noortwijk, I. Salverda & I. van Zanten (2011). Experimenteren met burgerinitiatief: van doe-het-zelf naar doe-het-samen maatschappij. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Koot, E., F. Naber & R. Steggerda (2010). Hoera! Een burgerinitiatief. Bomenstichting, Utrecht.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Kabinetsnota Doe-Democratie. Den Haag.

Rotterdam (2013). Rotterdamse Adaptatiestrategie. Uittenbroek, C. J., L.B. Janssen-Jansen & H.A. Runhaar (2013). Mainstreaming climate adaptation into urban planning: overcoming barriers, seizing opportunities and evaluating the results in two Dutch case studies. *Regional Environmental Change*, 13(2), pp. 399-411.

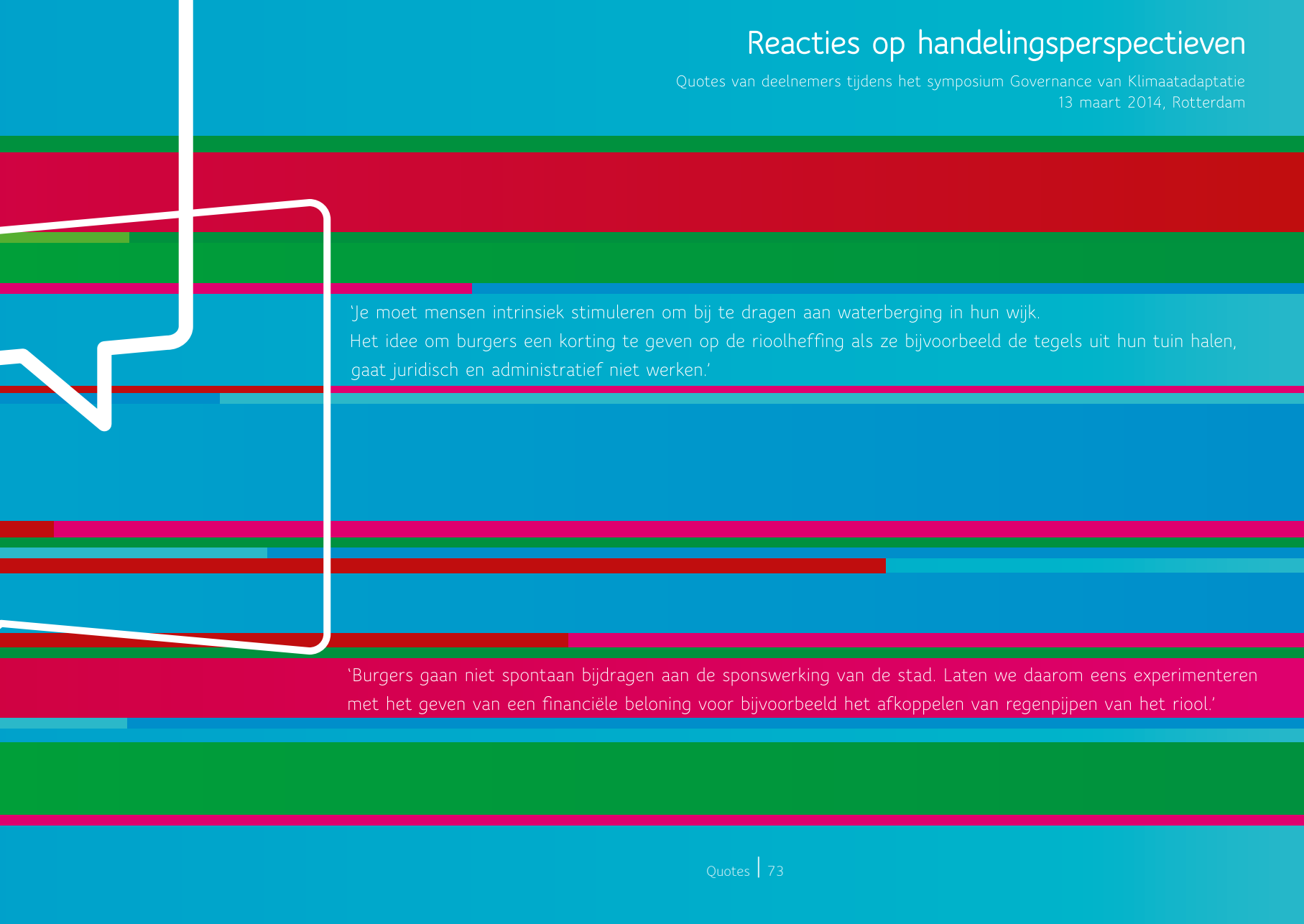
'Als collectieven in een gebied hun eigen interventies gaan plegen, moet je daar als waterschap mee afstemmen. Dat betekent dat we ons flexibeler moeten opstellen. Er ontstaat een nieuw soort governance.'

'Initiatieven zoals boerencoöperaties voor waterbeheer stellen ons als waterschap voor nieuwe vragen.
Hoe duurzaam is een coöperatie? Is er een woordvoerder waarmee je afspraken kunt maken?
Is de coöperatie bereid haar ideeën aan te passen ten behoeve van een hoger doel?'

'Ik pleit niet zozeer voor burgerparticipatie, maar voor overheidsparticipatie. De essentie is niet als overheid anderen te betrekken bij jouw ideeën, maar jezelf open te stellen voor initiatieven van buitenaf. Ga daar flexibel mee om en geef ze kansen.'

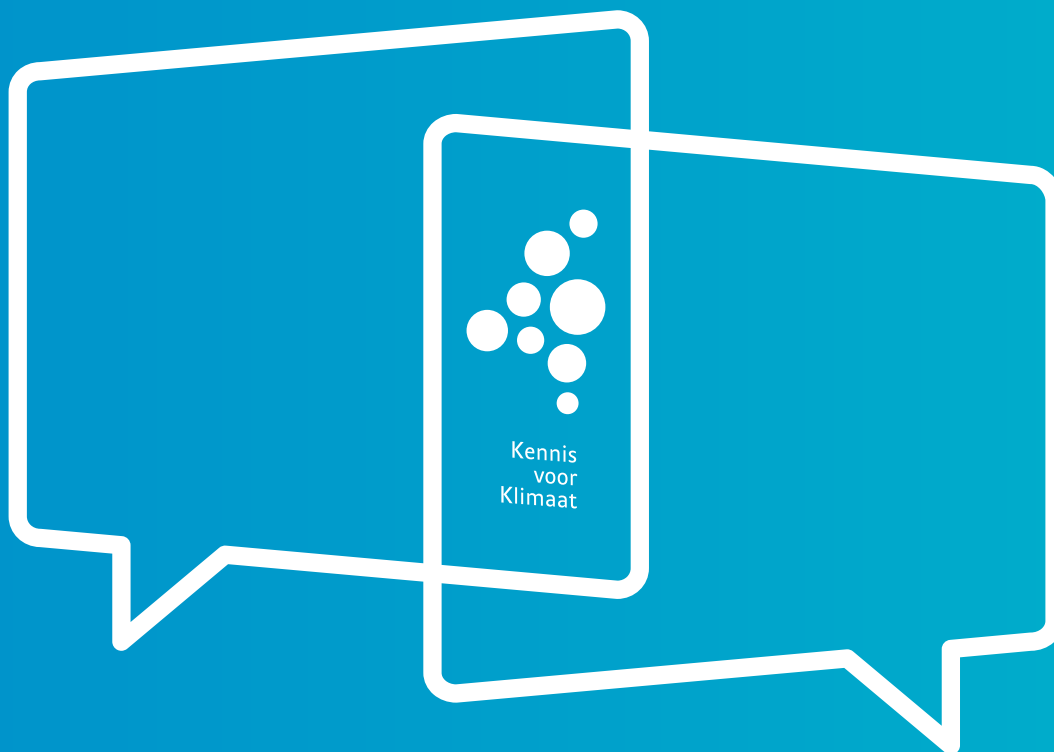
Reacties op handelingsperspectieven

Quotes van deelnemers tijdens het symposium Governance van Klimaatadaptatie
13 maart 2014, Rotterdam



'Je moet mensen intrinsiek stimuleren om bij te dragen aan waterberging in hun wijk. Het idee om burgers een korting te geven op de rioolheffing als ze bijvoorbeeld de tegels uit hun tuin halen, gaat juridisch en administratief niet werken.'

'Burgers gaan niet spontaan bijdragen aan de sponswerking van de stad. Laten we daarom eens experimenteren met het geven van een financiële beloning voor bijvoorbeeld het afkoppelen van regenpijpen van het riool.'



Slim samenspel
tussen Rijk en Regio

Het Deltaprogramma hanteert een flexibele definitie van het begrip 'regio'. En juist dat blijkt de sleutel tot een succesvol samenspel tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen om te komen tot een adaptieve strategie.

Klimaatverandering vraagt om het adaptief beheren van watersystemen. Het geïnvesteerd kapitaal van onze maatschappij moet worden beschermd tegen zeespiegelstijging en onregelmatigere en extremere aanvoer van regen- en rivierwater. Beheerders moeten bezien of bestaande oplossingen blijven werken en zo niet, nieuwe oplossingen zoeken en toepassen. Klimaatdijken en meerlaagsveiligheid zijn aansprekende voorbeelden van zulke vernieuwingen. Een vraag is op welk schaalniveau het best beslist kan worden over de ingrepen in het kust- en rivierengebied. Is de Rijksoverheid aan zet of de regio? Het antwoord op deze vraag is even eenvoudig als problematisch: in alle gevallen zijn overheden op beide schaalniveaus aan zet. Zelfs het supranationale niveau is van belang. De rivierstanden in Nederland bewegen mee

met beslissingen in Duitsland, België, Frankrijk en Zwitserland. In dit hoofdstuk richten we de aandacht op het samenspel tussen Rijk en regio.



Lilian van den Aarsen

.....
Werkzaam bij het Deltaprogramma als programmadirecteur Delta-programma Rivieren, daartoe uitgeleend door het ministerie van IenM.

Geert Teisman

.....
Hoogleraar Bestuurskunde bij de Erasmus Universiteit Rotterdam en wetenschappelijk directeur van Platform31.

‘Regio’ is een meervoudig en gelaagd begrip. Meervoudig, omdat er een indeling is te maken vanuit verschillende invalshoeken: waterveiligheid, watervoorziening, samenhangende natuur en ruimtelijke samenhang. Gelaagd, omdat regio’s op hun beurt ook bestaan uit deelgebieden, zoals het rivierengebied met zijn deelstroomgebieden. Het Deltaprogramma onderscheidt deelgebieden op basis van fysiek-geografische kenmerken. Dat betekent dat de deelgebieden dikwijls niet samenvallen met bestuurlijke grenzen, wat nog een extra complexiteit geeft. Zo vormen rivieren vaak de bestuurlijke grens, wat handig is omdat er relatief weinig verbindingen zijn, maar onhandig om rivieren integraal te besturen.

Het Deltaprogramma pakt het schaalvraagstuk op intelligente wijze aan door de nadruk te leggen op het samenspel van betrokken provincies, waterschappen en gemeenten. ‘Regio’ is in het Deltaprogramma in die zin een diffuus begrip. Het verschilt per deelprogramma uit welke partijen de regio bestaat. Deltaprogramma Rivieren heeft bijvoorbeeld twee afzonderlijke stuurgroepen voor Rijn en Maas ingesteld, samengesteld uit gedeputeerden, dijkgraven, burgemeesters, wethouders en het Rijk. Dat is voor de meeste betrokkenen nog bovenregionaal. Bij de uitwerking van de waterveiligheidsopgave tot voorkeurstrategieën met maatregelen is gekozen voor ‘regioprocessen’ die worden getrokken door de afzonderlijke





provincies. De gedachte hierachter is de kansen voor koppeling met economische ontwikkeling optimaal te kunnen benutten. Deze intelligente aanpak stelt wel eisen aan betrokkenen. Voor de provincies, als trekkers van de regionale voorkeursstrategieën, is de uitdaging om over de provinciegrenzen heen te denken. Waterschappen, wiens werkgebied vaak meerdere provincies bestrijkt, kunnen zich gemakkelijker verbinden aan het samenhangende watersysteem als demarcatie. Het bereiken van een hoogwaardig samenspel speelt bovendien niet alleen in de regio, maar ook tussen Rijk en regio. Regelmatig voelen regio's zich door het Rijk tegen elkaar uitgespeeld, voor het blok gezet of niet serieus genomen. En regelmatig bestaat op rijksniveau het gevoel dat de regio's zich afzijdig opstellen als het gaat om het aanpakken van nationale problemen en afhankelijk als het gaat om financiering. Daardoor schuiven Rijk en regio regelmatig problemen voor zich uit en van zich af.

Het Deltaprogramma wilde intelligent omgaan met het samenspel der overheden door een gelaagde en programmatische aanpak. In hoeverre is dat gelukt? Leidt de gekozen benadering tot een werkend rollenspel tussen Rijk en regio en leidt dit rollenspel tot het vergroten en delen van kennis? We onderzoeken dit aan de hand van theoretische inzichten en het Deltaprogramma Rivieren als praktijkvoorbeeld.

Wetenschappelijke inzichten

In diverse beleidsdossiers kiest de overheid voor een sterk decentrale aanpak. Denk aan de decentralisatie van de ruimtelijke ordening naar de provincie en van de sociale zorg naar de gemeente. Voor klimaatadaptatie verwachten we dat een strikt decentrale aanpak onvoldoende werkt. Watersystemen kennen immers sterke bovenregionale afhankelijkheden waarop gestuurd moet kunnen worden.

Ook centralisatie heeft beperkingen. Beleidsontwikkeling voor watersystemen vereist veel lokale kennis, van het watersysteem zelf, maar ook van het ruimtelijke en sociale systeem. Deze kennis berust vooral bij gemeenten, provincies en waterschappen en minder bij de Rijksoverheid. Centrale besluitvorming kan leiden tot dure besluiten die onuitvoerbaar blijken in de regionale praktijk of die nadelige consequenties hebben voor andere regionale waarden.

We constateren dat zowel op het schaalniveau van het Rijk als van de regio legitieme belangen spelen. De vraag rijst of met een ‘multi-level governance’ aanpak betere oplossingen worden gevonden dan met een puur centrale of decentrale aanpak. Deze gedachte past in de evolutie van bestuurskundige inzichten,

waar de aandacht verschuift van het handelen van een overheid (government-benadering) naar interactie tussen overheden (governance-benadering). Een thema daarbij is multi-level governance. Deze theorie stelt dat bestuurskracht bij complexe, samengestelde vraagstukken - en klimaatadaptatie is zo’n vraagstuk - meer gevoed wordt door de onderlinge beïnvloeding van handelingen op verschillende schaalniveaus dan door het handelen op elk van de niveaus afzonderlijk. Een belangrijke uitdaging is om te komen tot gesynchroniseerd handelen tussen schaalniveaus. Aanvullend leert de complexiteitsbenadering dat de effecten van sturing beïnvloed worden door de kracht van de zelforganisatie in deelsystemen.

Het Deltaprogramma heeft om drie redenen gekozen voor een multi-level, programmatische aanpak, waarbij zowel het nationale als het regionale niveau in actie komen. Ten eerste is de mate van klimaatverandering ongewis en vraagt om een adaptieve aanpak. Ten tweede vragen de deltabeslissingen om ontwikkelingsgerichte uitvoering. Tot slot vereist meekoppelen met ruimtelijke ontwikkeling regionale zoek- en combinatieruimte. We bestuderen het Deltaprogramma Rivieren als interessante casus van regionale zelforganisatie gekoppeld aan nationale besluitvorming.

Praktijkvoorbeeld: Deltaprogramma

Rivieren

In Nederland vinden we de grootste overstromingsrisico's in het rivierengebied. Dit betekent dat op korte termijn de dijken op orde moeten worden gebracht, dat vóór 2050 verhoging van beschermingsniveaus nodig is en dat richting 2100 een nog grotere klimaatopgave ontstaat door hogere waterafvoeren. Het Deltaprogramma Rivieren moet samenhang brengen in deze opgaven. Rijk en regio nemen daarbij gezamenlijk verantwoordelijkheid en beschouwen het nationale karakter van het programma als een kernkwaliteit.

Het Deltaprogramma Rivieren kent een onderverdeling naar vijf regioprocessen: Maasvallei, Bedijkte Maas, Waal en Merwede, Nederrijn-Lek en IJssel. Partijen zien elkaar

in vruchtbare netwerken waar zij hun belangen en wensen inbrengen en kennis delen. Joint fact-finding helpt om kennislacunes te dichten, maar mogelijk nog belangrijker: om partijen bij elkaar te brengen en inzicht in elkaars standpunten te geven. Betrokkenen herkennen zich in het gezegde 'alleen ben je sneller, maar samen kom je verder'. Onder leiding van de provincies zijn voorkeurstrategieën uitgewerkt. Voor de korte termijn bevatten ze gebiedsspecifieke, concrete maatregelen. Voor de lange termijn is gekozen voor adaptief deltamanagement waarbij de maatregelen minder vaststaan. We illustreren de werking van de regioprocessen aan de hand van vijf minicasussen.

Minicasus 1. Veiligheidsfilosofie Maas

In de Limburgse Maasvallei moeten de gebieden tussen de dijkringen bij hoge afvoeren water bergen om een bijdrage te leveren aan de waterveiligheid voor het hele Maasgebied. In de praktijk is dit slecht te handhaven, wat resulteert in bestuurlijke problemen en onzekerheid voor burgers. De betrokken partijen willen toe naar een robuuste bescherming tegen hoogwater zonder afwenteling naar het Brabantse deel van de Maas. Op initiatief van het Deltaprogramma Rivieren hebben de Limburgse waterschappen, de provincie Limburg, Rijkswaterstaat Zuid-Nederland en het Brabantse waterschap Aa en Maas een joint fact-finding onderzoek gedaan naar het functioneren van het systeem. De partijen zoeken naar voor eenieder acceptabele maatwerkoplossingen, waarbij sommige dijkringen hun bergende functie houden en anderen verlegd worden, maar het merendeel niet meer hoeft te overstromen.

Minicasus 2. Voorkeurstrategie IJssel

De voorkeurstrategie IJssel laat de waarde zien van regionaal maatwerk. De provincies Gelderland en Overijssel hebben getrokken aan een duurzame en robuuste waterveiligheidsstrategie voor de IJssel, samen met de waterschappen Groot Salland, Rijn en IJssel, en Vallei en Veluwe, Rijkswaterstaat, gemeenten en gebiedspartijen. Alle betrokken organisaties liepen warm voor het idee van maatschappelijk verantwoord waterbeheer dat

waterveiligheidsopgaven integreert met ruimtelijke opgaven. Uitgangspunt is steeds de ‘Ijsselse maat’, ofwel kleinschaligheid, variatie, cultuurhistorie en groen. Een goed voorbeeld is het project Rivierenpark IJsselpoort in de IJsseluitwaarden tussen IJsselkop en Doesburg, waar natuur een bijdrage aan waterveiligheid levert, het water langer vastgehouden kan worden en waar mensen verkoeling kunnen vinden.

Minicasus 3. Meerlaagsveiligheid in de IJssel-Vechtdelta

De gebiedsontwikkeling IJssel-Vechtdelta kent een slimme meerlaagsveiligheidsstrategie die het directe resultaat is van samenwerking tussen het waterschap, gemeenten, de veiligheidsregio en het Deltaprogramma. Als maatregel in de eerste laag stelden de partijen een integrale dijkkringstrategie op voor de polder Mastenbroek. Een maatregel in de tweede laag betreft de geluidswal rond de uitbreidingslocatie Stadshagen van Zwolle. Uit onderzoek blijkt deze wal te kunnen worden ingezet om de gevolgen van een overstroming te beperken. Hierdoor wordt de basisveiligheid van Stadshagen bereikt zonder bestaande dijken langs het Zwarte Water significant te hoeven verhogen of verbreden.

Minicasus 4. Waterveiligheid Centraal Holland

Amsterdam wordt beschermd tegen overstromingen door drie zogenoemde C-keringen. Uit studies was bekend

dat grootschalige investeringen in deze keringen een zeer kostbare oplossing zijn voor reductie van overstromingsrisico's. Het blijkt veel kosteneffectiever om de noordkant van de Lek te versterken. In het regioproces Nederrijn-Lek is bestuurlijk draagvlak gecreëerd voor deze oplossing door ook de beheerder van de zuidkant van de Lek, waterschap Rivierenland, bij het proces te betrekken. Nu ligt er een gezamenlijk verhaal dat aan alle betrokkenen goed uit te leggen is: basisveiligheid voor iedereen, extra bescherming voor gebieden met grote economische waarde. Het Deltaprogramma 2014 oormerkt deze aanpak als richtinggevende keuze. De volgende stap is een project-overstijgende uitwerking van de aanpak binnen het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma voor Centraal-Holland. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden heeft het voortouw en Hoogheemraadschap Rijnland leent daarvoor een projectmanager uit.

Minicasus 5. Afvoer Nederrijn-Lek

Het Deltaprogramma heeft in 2013 onderzocht of een aanpassing van de afvoerverdeling over de Rijnakken een kosteneffectieve bescherming tegen overstroming kan opleveren (Deltaprogramma 2013). Dit zou complexe dijkversterkingen mogelijk overbodig maken. Er bleek echter onvoldoende wetenschappelijke basis te zijn voor dit idee. In 2014 werd besloten vervolgonderzoek te doen.

Met joint fact-finding hebben de Deltaprogramma's Rivieren en Rijnmond-Drechtsteden relevante kennis in kaart gebracht en kennishiaten blootgelegd. Veel informatie is beschikbaar gekomen over de effecten van een andere afvoer langs de Nederrijn-Lek. Voor de andere Rijnakken en voor de splitsingspunten Waal-Rijn en Rijn-IJssel zijn de effecten echter nog steeds onduidelijk. Het resultaat van de joint fact-finding is dat partijen gezamenlijk erkennen dat meer kennis nodig is alvorens de afvoerverdeling te kunnen wijzigen.

The background image shows a coastal defense structure, likely a dike or sea wall, reinforced with numerous sandbags. In the foreground, a large pile of sandbags is visible, with the top layer being red and the bottom layers being white and blue. The structure is situated along a body of water, and in the distance, several wind turbines are visible against a clear sky.

Handelings- perspectieven

Slim samenspel tussen
Rijk en Regio



Uit de theorie en de casussen halen we drie belangrijke succesfactoren voor een slim samenspel tussen Rijk en regio voor klimaatadaptatie.

Multi-level governance

We concluderen dat de aanpak van het Deltaprogramma aantoonbaar leidt tot een gedeeld gevoel bij Rijk en regio gezamenlijk te werken aan een nationaal programma. Dat is méér dan een rijksprogramma, maar ook méér dan een verzameling regioprogramma's. Multi-level governance geeft ruimte aan eigen verantwoordelijkheden en ambities en bindt partijen tegelijk aan gedeelde opgaven en gezamenlijke zoektochten naar effectieve oplossingen. De regioprocessen koppelen waterveiligheid aan regionale ambities waardoor provincies en gemeenten de waterveiligheidsopgave ook als hun eigen uitdaging zijn gaan zien. Voor de waterschappen zijn de regioprocessen een platform om hun eigen opgaven en kennis in te brengen. De nationale Deltacommissaris met zijn jaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer geeft een impuls aan de processen.

Programmatistische aanpak

Een tweede conclusie luidt dat de programmatistische aanpak van het Deltaprogramma leidt tot meer synchronisatie in handelen tussen Rijk en regio. Door gelijktijdig op verschillende niveaus te werken, wordt afstemming mogelijk en gaan de hakken minder in het zand.

Joint fact-finding in regioprocessen

Tot slot concluderen we dat complexe vraagstukken als klimaatadaptatie evolueren, zodat ook na de deltabeslissingen nieuwe inzichten een kans moeten krijgen en afwijkingen van de voorgenomen koers mogelijk moeten zijn. De gepresenteerde minicasussen laten zien hoe regioprocessen bijdragen aan joint fact-finding. De processen geven ruimte aan inhoud die betekenis krijgt doordat diverse partijen deze delen. Bijkomend voordeel is dat partijen elkaars standpunten beter gaan begrijpen. Zo vergroot joint fact-finding de kansen op gesynchroniseerd gedrag in de toekomst.

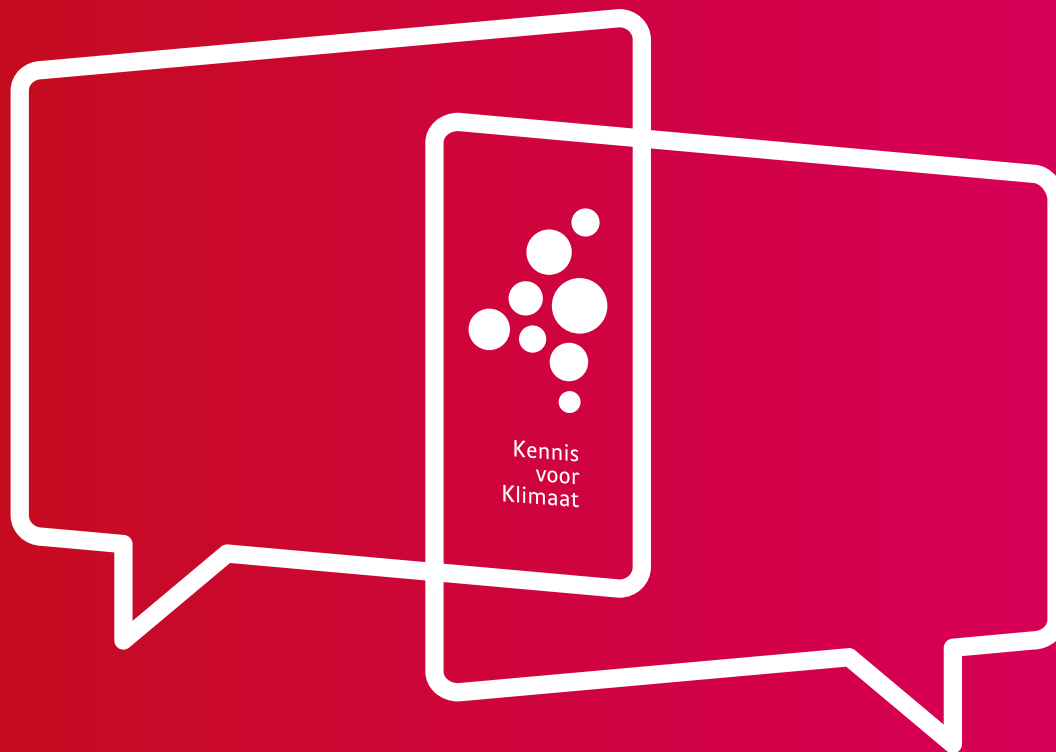
Bijsluiter

Multi-level governance is tot stand gebracht, maar blijft fragiel. Het gevaar blijft op de loer liggen van terugval naar het klassieke spel, waarbij het Rijk moeilijke vraagstukken afschuift naar de regio en de regio deze weer teruglegt bij het Rijk. De regio's zijn bang dat zij zich wel kunnen inzetten, maar straks met voldongen nationale feiten worden geconfronteerd. Het Rijk houdt twijfels over het vermogen van regio's om rijksbelangen te verdisconteren in regionale ontwikkeling. Het is niet vanzelfsprekend dat de samenwerking na de deltabeslissingen behouden blijft. Het zal verleidelijk blijken terug te gaan naar vertrouwde gremia en eigen werksporen, zeker waar het gaat over financiën en verantwoordelijkheden.

Bronnen

Deltaprogramma (2013).
Kosteneffectiviteitsanalyse afvoerverdeling
Rijn. Quickscan. Rapport Stratelligence.



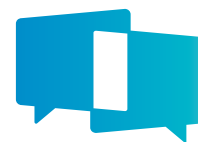


Continuïteit van regionale netwerken

Veel vernieuwing in het Deltaprogramma is tot stand gekomen in unieke samenwerkingsverbanden van regionale partijen.

Hoe kunnen zij na de deltabeslissingen hun kracht behouden?

Het Deltaprogramma staat aan de vooravond van de grote finale. In 2014 wordt een belangrijke periode van gedachtevorming afgesloten met enkele kabinetsbesluiten. Toch zien we hier niet het bekende proces van achtereenvolgens weloverwogen beleidsvoorbereiding, besluitvorming en implementatie. Het langetermijnperspectief maakt het Deltaprogramma tot allesbehalve een klassiek beleidsprogramma. Na de deltabeslissingen zullen nieuwe processen van beleidsontwikkeling en uitvoering worden gestart. Deze zijn deels nationaal georiënteerd, deels regionaal en deels thematisch. Het Deltaprogramma zal zijn praktische betekenis moeten krijgen in deze verschillende arena's. Speelvelden die bovendien op onderdelen met elkaar verbonden moeten worden om recht te doen aan onderlinge afhankelijkheden.



Hetty Klavers

Dijkgraaf van waterschap Zuiderzeeland. tot eind 2013 was zij programmadirecteur Delta-programma IJsselmeergebied.

Katrien Termeer

Werkzaam bij de Wageningen University, waar zij hoogleraar Bestuurskunde is. Tevens is ze trekker van het governance consortium van het Kennis voor Klimaat Programma.

Peter Driessen

Hoogleraar Environmental Studies bij de Universiteit Utrecht en wetenschappelijk directeur van het Kennis voor Klimaat programma..

Herbert Bos

Programmادirecteur Deltaprogramma IJsselmeergebied.

In de ontwikkelfase heeft veel van het denkwerk plaatsgevonden in regionale netwerken van samenwerkende partijen. Dáár is enthousiasme en dynamiek ontstaan en zijn nieuwe ideeën ontwikkeld over het anders omgaan met water- en klimaatvraagstukken. De regionale partijen zijn zich bewuster geworden van hun onderlinge afhankelijkheden en hebben structurele samenwerkingsvormen gecreëerd. Voor de toekomst vormt het zorgen voor verbindingen en consistentie tussen regio's een belangrijke uitdaging. De regio's kennen immers grote onderlinge afhankelijkheden en tegelijk ook grote verschillen in problemen, perspectieven, belangen en tempo. Daarnaast is het ontwikkelen, vaststellen en vasthouden van een gezamenlijke koers door Rijksoverheid en regionale netwerken een belangrijke opdracht voor de nabije toekomst. Immers, de vernieuwingsprocessen zullen moeten plaatsvinden in de context van het nationale waterveiligheids- en zoetwaterbeleid. En tegelijk zal de vernieuwing op regionaal niveau moeten worden verbonden met uitdagingen op ruimtelijk en sociaaleconomisch gebied.

Het risico bestaat dat de regionale netwerken die nu betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling in de diverse deelprogramma's van het Deltaprogramma na de deltabeslissingen uit elkaar vallen. Dat moet voorkomen worden, omdat alleen door samenwerking de uitdagingen voor de toekomst succesvol kunnen worden aangepakt. De vraag is hoe continuïteit kan worden gegeven aan de regionale vernieuwingsprocessen. We onderzoeken dit vraagstuk aan de hand van theoretische inzichten en het praktijkvoorbeeld van regionale samenwerking in het Deltaprogramma IJsselmeer.





Wetenschappelijke inzichten

In de bestuurskundige literatuur bestaat veel overeenstemming dat netwerken, bestaande uit publieke, private en maatschappelijke organisaties, beter in staat zijn om in te spelen op onzekere toekomsten en noodzakelijke vernieuwingen dan een enkele overheidsorganisatie (Koppenjan & Klijn 2004, Van Buuren et al. 2010). Beleidsnetwerken worden opgevat als patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's. Deze netwerken worden krachtiger wanneer partijen op een structurele wijze vormgeven aan hun gezamenlijk leren. Naast leren moet in beleidsnetwerken ook onderhandeld worden tussen de wederzijds van elkaar afhankelijke partijen. Ondanks het feit dat partijen op allerlei wijzen zullen leren van elkaar, zullen zij uiteenlopende doelen en belangen blijven nastreven (Driessen et al. 2001).

Om netwerken goed te laten functioneren en zorg te dragen voor continuïteit is ook een bepaalde mate van leiderschap nodig. Dat leiderschap moet zijn gericht op het creëren van de basiscondities die voor leren, onderhandelen, aanpassen en veranderen in een turbulente wereld nodig zijn (Termeer et

al. 2013, Weick 2000). Het gaat om: (1) het enthousiasmeren van mensen, het bevorderen dat ze in beweging blijven en het genereren van experimenten die ‘onbekende’ mogelijkheden zichtbaar maken; (2) het verschaffen van een globale richting om deze experimenten te evalueren; (3) het bevorderen van een proces van aanpassingen aan lokale situaties door zorgvuldig aandacht te schenken aan wat lokaal speelt; (4) het faciliteren van openhartige interacties waarin vertrouwen, betrouwbaarheid en zelfrespect zich ontwikkelen; (5) het zorg dragen voor een gemeenschappelijke identiteit en het uitdragen van die identiteit in een prudente ‘branding’ strategie en (6) het faciliteren van gemeenschappelijke kennisontwikkeling en kennisdeling.



Praktijkvoorbeeld: Deltaprogramma IJsselmeergebied

Het Deltaprogramma IJsselmeergebied, als deelprogramma van het nationale Deltaprogramma, levert eind 2014 de Deltabeslissing IJsselmeergebied in concept af. Dit is het aanbod van de regio aan het Rijk, vervat in een regionale voorkeursstrategie en vastgelegd in een bestuursovereenkomst en een uitvoeringsplan. De samenwerking tussen de regionale partijen dateert al van voor de start van het Deltaprogramma in 2009. De regionale samenwerking kwam destijds neer op actievoeren: “Nee tegen 1,5 meter peilstijging.” Dit was de oplossing die de tweede Deltacommissie in 2008 presenteerde als de langetermijnstrategie voor het gebied als antwoord op de dreigende klimaatverandering. Het actievoeren had succes: het kabinet gaf de ruimte om in aanloop naar de Deltabeslissing alle opties te onderzoeken.

Een periode (2010-2012) van ‘joint fact-finding’ brak aan, deels gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, deels op visies en expertkennis van betrokken publieke en private actoren. Initieel lag de nadruk op het vergaren van kennis over de werking van

het systeem en de doorwerking van klimaatverandering op het systeem. Een echte doorbraak ontstond pas toen de verschillende oplossingsrichtingen ‘op geld werden gezet’. Dat was de ontbrekende schakel om ook het Rijk te overtuigen dat meestijgen met de zeespiegel niet de optimale oplossing was vanwege de hoge kosten ervan. Een tweede doorbraak werd veroorzaakt door het inzicht dat het IJsselmeer niet nodig is als zoetwaterbekken om de zoetwaterproblematiek van West-Nederland op te lossen. Daarmee werd het mogelijk een autonome, regionale oplossing voor het gebied te formuleren, gebaseerd op een adaptieve strategie. Die strategie berust op vijf pijlers met als doel ‘een veilig en veerkrachtig IJsselmeergebied’, ondersteund door een nieuwe governance (figuur 1). Kenmerkend voor de strategie is de wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen voor het succesvol kunnen uitvoeren van de strategie. Als bijvoorbeeld het toekomstige watergebruik binnen de perken blijft, hoeft de waterbuffer minder vergroot te worden, waardoor grote peilstijgingen niet direct nodig zijn.



Figuur 1. De adaptieve strategie voor het IJsselmeergebied

Vanaf 2012 kenmerkt het regionale proces zich door het verder onderbouwen van de gezamenlijke oplossingsrichting, het leggen van verbindingen met de andere Deltabeslissingen en het voortdurend onderhandelen tussen alle partijen over de precieze invulling van ambities, rollen, taken en het vervolg. Een verschuiving dus van het leren via joint fact-finding naar meer strategische en instrumentele wijzen van leren, als ook een grotere nadruk op onderhandelen.





Handelings- perspectieven

Regionale netwerken

Geïnspireerd op de theoretische inzichten en de geschiedenis van het Deltaprogramma IJsselmeer komen we tot de volgende handelingsperspectieven voor de continuïteit van regionale vernieuwingsprocessen. Ter illustratie vertalen we de handelingsperspectieven naar de toekomstige regionale samenwerking in het IJsselmeergebied.

Kies de juiste leider

Het is cruciaal om de diverse regionale netwerken onderling te verbinden en verbindingen te leggen tussen regionale netwerken en nationale netwerken en politieke besluitvormers. Het welslagen hiervan valt of staat met het leiderschap van de netwerken. Daarbij is het type leiderschap van essentieel - en vaak ook onderschat - belang. Vele bruggen moeten worden geslagen en afgebroken, niet alleen inhoudelijk, maar vooral ook procesmatig. Daarbij is veel gevoel voor menselijke verhoudingen een must. Het vormgeven en onderhouden van onderlinge verbanden tussen netwerken, besluitvormers, organisaties en mensen vraagt om 'enabling' leiderschap: het stimuleren van vernieuwingsprocessen in netwerken door deze processen te beschermen en van middelen te voorzien. Ook 'verbindend' leiderschap kan een belangrijke rol spelen. Voor het IJsselmeergebied is het essentieel dat verbinders het regionale netwerk kunnen helpen om de regionale issues in de Haagse context te 'ramen' en vice versa. De juiste verbinder is onafhankelijk en kan ook zijn tanden laten zien indien nodig.

Ontwikkel een gezamenlijke visie en identiteit

De regionale samenwerking moet ruimte bieden voor het creëren van contextspecifieke, fijnmazige en robuuste oplossingen voor de vraagstukken van waterveiligheid en zoetwatervoorziening op de langere termijn. Daarbij is het creëren van een gezamenlijke visie en identiteit en een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid erg belangrijk. Ook kenniscocreatie, door het stimuleren van een intensieve interactie tussen wetenschap en beleid, kan cruciaal zijn. Bij het creëren van een gedeeld beeld spelen leerprocessen, via uitwisseling van kennis en begrip, een belangrijke rol.

In het IJsselmeergebied is een wederzijdse afhankelijkheid in de strategie ingebakken via de relatie tussen het watergebruik en de benodigde peilstijgingen. De identiteit dient echter verder versterkt te worden in een toekomstgerichte strategie, gericht op een koppeling tussen de wateropgaven en de grote economische en ecologische waarden van het gebied. Het vormgeven van deze gemeenschappelijke visie en identiteit kan het best geschieden door samen bestuurlijk te leren.

Creëer duurzame betrokkenheid

Het leiderschap van de regionale netwerken moet mede gericht zijn op het creëren van betrokkenheid van partijen voor de lange termijn. Die binding zal alleen ontstaan als de samenwerking ook op de langere termijn voordelen biedt. De voordelen kunnen verband houden met het beter of eerder behalen van de eigen doelen, de beschikbaarheid van

middelen om maatregelen te financieren of de besparing van geld als resultaat van verbeterde samenwerking. Voorkomen moet worden dat partijen in het begin van het proces al alles binnenhalen en daarna uittreden omdat er niets meer te halen valt. Processen van leren en onderhandelen moeten dus op slimme wijze worden geregisseerd en afgewisseld.

In het IJsselmeergebied betekent dit dat een periodieke zelfevaluatie onderdeel moet zijn van de strategie. Alle betrokken partijen moeten zich bij tijd en wijle afvragen of ze nog iets toevoegen of niet. De samenstelling van het netwerk kan daarop worden aangepast. Voorts moet worden ingezet op lokale experimenten die laten zien dat de adaptieve strategie werkt, dat inhoudelijke meerwaarde wordt bereikt en dat combinaties mogelijk zijn tussen het aanpakken van de wateropgaven en het versterken van de economische en ecologische waarden in de regio.

Ga collectief de verantwoordelijkheid aan

De samenwerking dient weliswaar vrijwillig, maar niet vrijblijvend te zijn. Regionale samenwerking berust op het idee dat noodzakelijke veranderingen slechts succesvol in gang kunnen worden gezet als publieke en private partijen samenwerken en de belangen van het waterbeheer verbinden met andere ruimtelijke en economische belangen. De onderhandelingen en daaruit voortvloeiende afspraken moeten daarom leiden tot een bepaalde mate van wederzijdse binding. Het regionale netwerk moet de collectieve verantwoordelijkheid





op zich nemen om ideeën en plannen in concrete besluiten en maatregelen om te zetten.

Voor het IJsselmeergebied zou het toekomstig doel kunnen zijn om de ontwikkelde strategie verder invulling te geven, met aandacht voor alle vijf pijlers van de strategie. Duidelijk moet zijn dat ‘free rider’ gedrag de opgaven voor de andere partners vergroot.

Onderhandel over spelregels

In een situatie van institutionele ambiguïteit - waarbij partijen weliswaar verschillende taken en verantwoordelijkheden hebben, maar waar niet altijd helder is welke collectieve verantwoordelijkheid het netwerk heeft - worden onderhandelingen over de spelregels onderdeel van het beleidsproces. Die spelregels moeten vooral betrekking hebben op het toetreden en uittreden van partijen en over de wijze waarop partijen zich tot elkaar verplichten.

Voor het IJsselmeergebied is een stevige basis gelegd voor een dergelijke onderhandeling over de spelregels. Voor het vervolg moeten in elk geval spelregels worden afgesproken over de voortgaande kennisopbouw, de bewaking van de uitvoering van de bestuursovereenkomst en de regelmatige evaluatie en herijking ervan. Per onderwerp zou de stelregel moeten gelden ‘je voegt iets toe of je doet niet mee’.

Betrek de juiste partijen

Bij het creëren van een regionaal netwerk is een cruciaal punt: wie hoort er wel bij en wie niet? In elk geval moeten die partijen worden geactiveerd die voor het slagen van het initiatief niet gemist kunnen worden. Waterschappen, provincies en gemeenten zijn vanzelfsprekend belangrijke partners. Mogelijkerwijs kunnen ook maatschappelijke organisaties een rol van betekenis spelen. Verder is het belangrijk om burgers en bedrijven te betrekken die als watergebruiker direct te maken hebben met de adaptatiemaatregelen. Alle deelnemende partijen zullen de urgenties en de ambities van het regionale netwerk moeten onderschrijven. Ook zullen ze zich bewust moeten zijn van hun positie in het netwerk, bereid moeten zijn om te handelen met het oog op samenwerking en competenties moeten bezitten om actief mee te doen.

Voor het IJsselmeergebied moet gezocht worden naar een vorm waarin de maatschappelijke partijen actief betrokken blijven en de betrokkenheid van marktpartijen kan worden vergroot. Ook deze partijen kunnen zorg dragen voor continuïteit in het beleidsproces. Partijen kunnen per onderwerp bepalen of zij meedoen. Tenslotte: één van de vijf pijlers van de strategie gaat over het beperken van het watergebruik. Dat betekent dat ook de watergebruikers actief betrokken moeten worden. Het samengaan van de regionale netwerken van het Deltaprogramma IJsselmeergebied en het Deltaprogramma Zoetwater lijkt een natuurlijke stap vanuit het perspectief van implementatie.





Bronnen

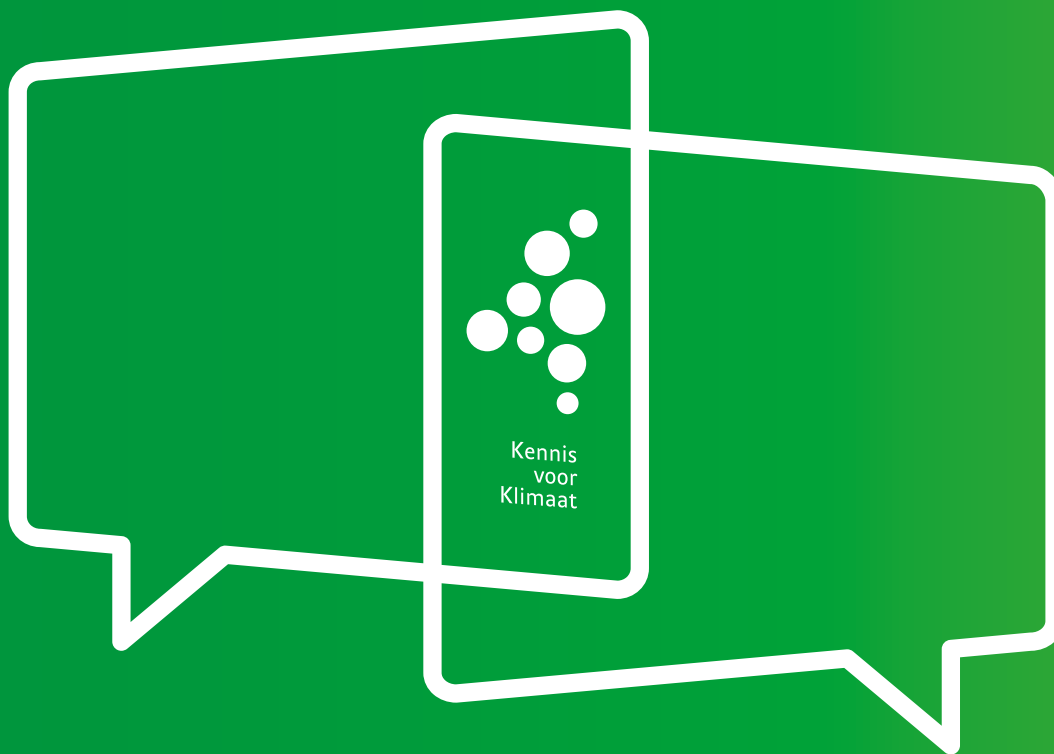
Buuren, A. van, P.P.J. Driessen & G. Teisman (2010).
Klimaatbestendigheid als ruimtelijke en maatschappelijke
opgave; bouwstenen voor legitieme adaptatiestrategieën.
Beleid en Maatschappij, 37(1), pp. 4-14.

Driessen, P.P.J., P. Glasbergen & J.C. Verdaas (1997).
Interactieve beleidsvorming voor publieke werken.
Bestuurswetenschappen, nr. 6, pp. 374-391.

Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004). Managing
uncertainties in networks. A network approach in problem
solving and decision-making. Routledge, Londen.

Termeer, C.J.A.M., G. Teisman, S. Nooteboom & Y.
Deelstra (2013). Climate adaptation leadership between
small adjustments and transformative change. The case of
the Dutch Delta. Paper presented at the ECPR General
Conference, Bordeaux, 4-7 September 2013.

Weick, K. (2000). Emergent Change as a Universal in
Organizations. In: M. Beer & N. Nohria. Breaking the
Code of Change. Harvard.



Nu beslissen voor later

De komende jaren staan belangrijke beslissingen over klimaatadaptatie op de agenda. Maar wat is wijsheid, gezien de grote onzekerheden en de lange termijn waarop het klimaatprobleem speelt?

Het besef van klimaatverandering zou zonder systematische observatie en geavanceerde rekentechnieken slechts beperkt zijn. Maar deze observaties en rekentechnieken laten onverlet dat onzekerheid blijft bestaan over de aard en de schaal van de gevolgen van klimaatverandering en ook over de effectiviteit van adaptatiemaatregelen. Dit plaatst de governance van klimaatadaptatie voor een flinke uitdaging. Beslissingen die nú genomen worden, moeten rekening houden met toekomstige ontwikkelingen zoals klimaatverandering, maar ook met sociaaleconomische ontwikkelingen en met alle onzekerheden die daarmee samenhangen. Bovendien moeten nu waarschijnlijk investeringen worden gedaan waarvan de baten pas op de langere termijn zichtbaar zullen zijn. Budgetten en fondsvorming zijn afhankelijk van bestuurlijke cycli van meestal niet meer dan vier jaar. Dit is een tijdshorizon die zich slecht verhoudt met de genoemde

langetermijnveranderingen. We kunnen constateren dat een mismatch bestaat tussen de gebruikelijke tijdschaal van besluitvorming en de tijdschaal van klimaatverandering.



Maarten van der Vlist

Als topspecialist adaptief watermanagement en ruimte van Rijkswaterstaat onder andere verantwoordelijk voor ontwikkeling van de aanpak van de vervangingsopgave natte kunstwerken (VONK).

Art Dewulf

Werkzaam bij de Wageningen University, leerstoelgroep Bestuurskunde. Zijn werk richt zich op besluitvorming, maatschappelijke sturing en interactieve communicatie.

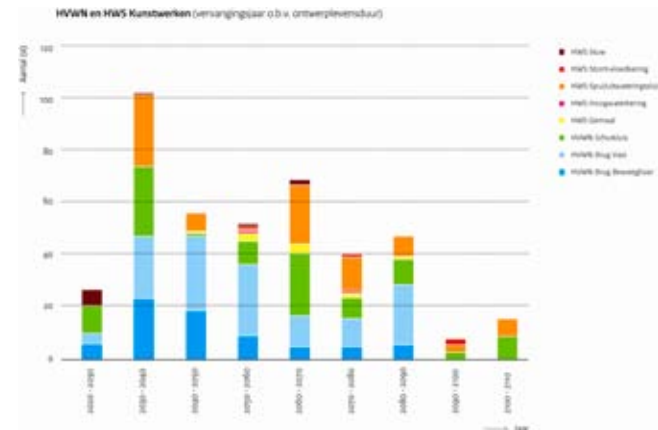
De afgelopen jaren zijn diverse benaderingen ontwikkeld om met dit vraagstuk om te gaan, in disciplines zoals toekomststudies, economie, milieukunde en bestuurskunde. Nog onbeantwoord is de belangrijke vraag wat een adaptieve beslissing voor de lange termijn nu eigenlijk is en hoe die er uit ziet. In welke opzichten verschilt een adaptieve beslissing van een ‘gewoon’ besluit? In dit hoofdstuk proberen we die vraag te beantwoorden, gebruikmakend van inzichten uit scenarioplanning, adaptief deltamanagement en adaptief bestuur.

Om te komen tot concrete handelingsperspectieven bekijken we de casus van de vervanging en renovatie van natte kunstwerken in het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem van Nederland. Natte kunstwerken zijn onder andere stuwen, sluizen, gemalen en stormvloedkeringen. Het interessante is dat het gaat om objecten die voor een lange periode van 80 tot 100 jaar zijn neergezet en nu het einde van hun levensduur naderen. Hoe houden we bij de vervangingsopgave rekening met de onzekerheid omtrent klimaatverandering, maar ook met sociaaleconomische ontwikkelingen, bijvoorbeeld in de scheepvaart?



Case: de vervangingsopgave van natte kunstwerken

Bij het bestuderen van de vervangingsopgave van natte kunstwerken wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van levensduur. Figuur 1 geeft een beeld van de vervangingen in het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem die op basis van de ontwerplevensduur (OL) de komende eeuw moeten plaatsvinden. Hierbij gaat het om de levensduur zoals die bij het maken van het kunstwerk werd voorzien. Voor veel natte kunstwerken nadert de komende decennia het einde van hun ontwerplevensduur. De vraag is of vervanging of renovatie daadwerkelijk aan de orde is en zo ja wanneer, hoe en met welke specificaties.

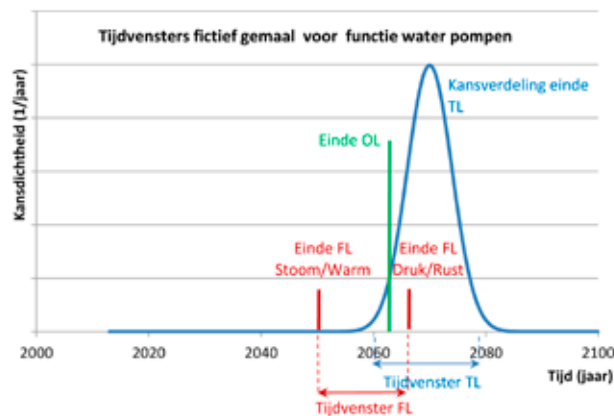


Figuur 1. Vervanging van natte kunstwerken in het hoofdvaarwegennet (HVWN) en hoofdwatersysteem (HWS) tot 2100 op basis van de ontwerplevensduur (Ministerie van IenM & Ministerie van EL&I 2012)

Om vast te stellen of de kunstwerken in constructieve zin nog voldoen, voert Rijkswaterstaat het project Risico-inventarisatie Natte Kunstwerken (RINK) uit. Het gaat om inspecties van de fundering en constructies die zich veelal grotendeels onder water bevinden. Een adequate inspectie en degelijke data vormen de basis voor een schatting van de resterende technische levensduur (TL). In figuur 2 is dit weergegeven als een klokvormige kansverdeling met een bijbehorende bandbreedte ofwel tijdvenster voor de technische levensduur.

Tot slot is de functionele levensduur (FL) van belang. Hoe lang kunnen kunstwerken met hun bestaande functionaliteit en prestaties de toekomstige veranderingen in de waterhuishouding als gevolg van klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkelingen aan? In het project Vervangingsopgave Natte Kunstwerken (VONK) onderzoekt Rijkswaterstaat de tijdvensters voor de functionele levensduur. Daarbij maken de onderzoekers gebruik van de vier deltasceario's en de onderliggende klimaatscenario's voor 2100. In het ene scenario zal de functionele levensduur korter zijn dan in het andere. In figuur 2 zien we dit terug als een tijdvenster voor functionele levensduur.

Voor elke functionaliteit van een nat kunstwerk kunnen dergelijke tijdvensters worden gemaakt. Denk aan tijdvensters voor het faciliteren van de scheepvaart en de waterafvoer van de rivier, maar ook voor de regionale watervoorziening



Figuur 2. Tijdvensters en het spel tussen ontwerplevensduur (OL), technische levensduur (TL) en functionele levensduur (FL) in de deltasceario's 'Stoom/Warm' en 'Druk/Rust' (Kallen et al. 2014)

voor bijvoorbeeld natuur, landbouw en fruitteelt. Immers, kunstwerken hebben vaak niet alleen een functie voor het hoofdwatersysteem, maar ook voor de regionale watersystemen. In het voorbeeld van figuur 2 verstrijkt de functionele levensduur eerder dan de technische levensduur. Dit betekent dat vervanging noodzakelijk is omdat nieuwe maatschappelijke eisen worden gesteld aan het functioneren van het kunstwerk. Het kan ook zo zijn dat het kunstwerk eerder technisch dan functioneel aan zijn einde is. In beide gevallen zal geïnvesteerd moeten worden, maar de opgave is verschillend.



Handelings- perspectieven

Vormvereisten

Vormvereisten voor beslissingen voor de lange termijn

Wat leert de casus ons over handelingsperspectieven om te komen tot adaptieve beslissingen voor de lange termijn? En hoe ziet zo'n adaptieve beslissing er dan uit? Ons vertrekpunt voor het beantwoorden van deze vragen is de doelstelling om overwegingen voor de lange termijn serieus te nemen bij beslissingen voor de korte termijn.

Geef aan welke toekomstscenario's zijn gebruikt om onzekerheden in beeld te brengen

Hoe verder je in de toekomst kijkt, hoe moeilijker het wordt om in te schatten hoe de wereld er uit zal zien. Klimatologische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen waar we in het hier en nu goed zicht op hebben, gaan voor de verdere toekomst met grote onzekerheden gepaard. Scenariobenaderingen helpen zicht te krijgen op mogelijke, waarschijnlijke en wenselijke toekomsten (Svenfelt et al. 2011). Scenario's zijn tegelijk een manier om onzekerheden te onderzoeken, weer te geven en er mee om te gaan. We vertalen dit in een vormvereiste voor een adaptieve beslissing: specificeer met welke scenario's bij het nemen van de beslissing wel en niet rekening is gehouden.

Beschrijf op welke wijze het besluit in de toekomst kan worden aangepast

Een adaptieve beslissing voor de lange termijn houdt rekening met onzekerheden in de toekomst door zijn robuustheid en/of flexibiliteit (Van Buuren & Warner 2010). Robuuste beslissingen werken goed onder een brede waaier van mogelijke scenario's, maar zijn daardoor meestal niet de goedkoopste. Flexibele beslissingen kunnen aangepast worden aan de zich ontwikkelende omstandigheden. In het geval van de vervangingsopgave natte kunstwerken zien we bijvoorbeeld dat ook bij infrastructurele oplossingen nagedacht wordt over de flexibiliteit van het ontwerp. Dit vraagstuk raakt aan ontwerpvereisten zoals modularisering en standaardisatie. Het gaat erom het kunstwerk zo te ontwerpen dat het mee kan bewegen met toekomstige ontwikkelingen in bijvoorbeeld de waterhuishouding of de scheepvaart. Het eenvoudig kunnen uitbreiden of inkrimpen staat hierbij centraal. Hieruit volgt een vormvereiste voor een adaptieve beslissing: specificeer welke mogelijkheden tot flexibilisering van het besluit zijn overwogen en welke in het besluit zijn meegenomen. Op welke onderdelen en welke manier kan de beslissing of maatregel worden aangepast, bijgestuurd of omgebouwd?

Specificeer de houdbaarheidsdatum van de beslissing en bij welke triggers het besluit moet worden heroverwogen

Bij het nemen van adaptieve beslissingen voor de lange termijn is het ook belangrijk na te denken over de houdbaarheidsdatum van een beslissing. De casus van de vervangingsopgave natte kunstwerken laat zien dat de houdbaarheid op twee manieren kan worden opgevat. In de eerste plaats als het tijdsbestek waarin de beslissing in ieder geval moet worden heroverwogen. Bij de kunstwerken hebben we het dan over de ontwerp- en/of technische levensduur. Maar de houdbaarheidsdatum heeft ook betrekking op het moment waarop zich veranderingen in omstandigheden voordoen waarbij de beslissing moet worden heroverwogen. In het geval van de kunstwerken: de functionele levensduur. Het specificeren van de houdbaarheidsdatum van een beslissing maakt meteen ook expliciet wat de criteria zijn om te beoordelen of de gekozen beleidsoptie nog goed werkt dan wel faalt. Overigens kunnen deze criteria in de loop van de tijd wijzigen, bijvoorbeeld als nieuwe functionele eisen worden gesteld aan een kunstwerk.

Positioneer de beslissing in een reeks van voorgaande en mogelijke toekomstige beslissingen

Een individuele beslissing voor de lange termijn, en ook de robuustheid en flexibiliteit ervan, moet doorgaans begrepen worden in de context van een reeks van beslissingen, eraan voorafgaand en erop volgend. In een kaart van adaptatiepaden

wordt een waaier van mogelijke opties beschreven, hun houdbaarheidsdatum en de mogelijkheden om over te stappen naar andere opties (Haasnoot et al. 2013). Dit soort beleidsanalyse vereist relatief veel kennis en informatie, maar kan helpen om kortetermijnnacties te identificeren, opties voor de toekomst open te houden, toekomstige beslispunten te voorzien en plannen voor monitoring te ontwikkelen. Een plan voor de lange termijn kan zo robuust worden door zijn flexibiliteit. Belangrijke elementen van deze methode zijn:

- de houdbaarheidsdatum van beslissingen in kaart brengen, niet alleen van huidige beslissingen, maar ook van toekomstige beslissingsopties;
- nagaan welke overstappen naar andere opties mogelijk en haalbaar zijn, en welke toekomstige opties worden uitgesloten door de huidige beslissing en
- maatregelen nemen om interessante toekomstige opties open te houden, ook al is het niet zeker of ze uiteindelijk ook geïmplementeerd zullen worden.

Stel vast welke ontwikkelingen worden gemonitord rond deze beslissing

Om plannen tijdig te kunnen bijstellen, is monitoring essentieel. Het monitoren van de volgende ontwikkelingen zal in ieder geval nodig zijn:

- de technische effectiviteit van genomen beslissingen en huidige maatregelen, zoals in onze casus de technische levensduur van natte kunstwerken;

- veranderingen in (kennis over) relevante omgevingsfactoren die de houdbaarheidsdatum van beslissingen beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld economische, maatschappelijke en klimatologische ontwikkelingen;
- veranderingen in bestuurlijke of maatschappelijke eisen waardoor de houdbaarheidsdatum van beslissingen wijzigt;
- veranderingen in de kansen en bedreigingen voor het overstappen naar nieuwe beleidsopties.

Zijn in het Nederlandse beleid al adaptieve beslissingen genomen die voldoen aan deze vormvereisten? Kenmerken van een adaptieve beslissing zijn te herkennen in de discussie over pompen en spuien op de Afsluitdijk. De bestaande spuicomplexen moeten op termijn worden aangepast, maar voldoen nog tot ongeveer halverwege deze eeuw. Een geheel nieuw spuicomplex bouwen is zeer kostbaar en de vereiste dimensionering hangt onder andere af van de ontwikkeling van het klimaat. Dit betreft zowel de hoeveelheid af te voeren water uit het IJsselmeer als de zeespiegelstijging op de Waddenzee. Na uitgebreid onderzoek (Rijkswaterstaat 2013) is gekozen voor de benadering ‘spuien als het kan, pompen als het moet’. Een aantal kenmerken van wat we een adaptieve beslissing noemen, is hier zichtbaar. Het onderzoek en de beslissing zijn gebaseerd op de klimaatscenario's van het KNMI. De beslissing over het al dan niet plaatsen van pompen wordt gepositioneerd ten opzichte van andere beslissingen, een houdbaarheidstermijn wordt benoemd. Mogelijkheden voor flexibilisering worden benoemd, zoals het gefaseerd plaatsen van de pompen. De beslissing bevat dus niet alleen concrete maatregelen voor de korte termijn, maar ook overwegingen voor de lange termijn.



Bijsluiter

In het Deltaprogramma wordt geëxperimenteerd met adaptief deltamanagement en bij Rijkswaterstaat wordt nagedacht over een adaptieve strategie voor de vervanging van natte kunstwerken. In het voorgaande hebben we vormvereisten geformuleerd voor een adaptieve beslissing in brede zin. Voor het verankeren van de aanpak in de dagelijkse beleidspraktijk is het wellicht nuttig om het handelingsperspectief verder uit te werken voor de verschillende niveaus waarop adaptatie plaats moet vinden.

Adaptiviteit op het niveau van de oplossing gaat met name over de mogelijkheden tot wijziging of uitbreiding van de technische oplossing, bijvoorbeeld door modulaire constructie van kunstwerken of ruimtelijke reserveringen voor eventuele dijkvergroting. Adaptiviteit op het niveau van een beslissing gaat over de mogelijkheden tot het bijsturen of herzien van een beslissing zelf, en heeft veel te maken met het inbouwen van triggers en mogelijkheden voor het heroverwegen van beslissingen en het overstappen naar andere strategieën. Adaptiviteit op het niveau van governance arrangementen gaat over de bestuurlijke processen en structuren die adaptieve beslissingen en oplossingen mogelijk maken. Dat heeft alles te maken met

het borgen van lerend vermogen, het heen en weer gaan tussen implementatie en (her)formuleren van strategie, budgetreserveringen voor toekomstige beslissingen, en het systematisch inbouwen van aandacht voor onzekerheden in de verschillende fasen van het beleidsproces.

Alles bij elkaar genomen lijkt dit sterk op een verandering van paradigma ten opzichte van de huidige beleidspraktijk. Toch zien we ook voldoende mogelijkheden om nu al op onderdelen met dit nieuwe paradigma te experimenteren.

Met dank aan alle deelnemers van de workshop 'Long term challenges in the governance of climate adaptation' (Wageningen, 30 oktober – 1 november 2013). In het bijzonder dank aan de sprekers Arwin van Buuren, Marjolein Haasnoot, Marc Davidson en Åsa Svenfelt, en aan de 'reflective practitioners' Cees Buijs (gemeente Rotterdam), Bert Palsma (STOWA) en Jenne van der Velde (Rijkswaterstaat). Daarnaast is dankbaar gebruik gemaakt van commentaar van Marcel Tosserams (Rijkswaterstaat).

Bronnen

Buuren, A. van & J. Warner (2010). Klimaatverandering en waterveiligheid, tussen ernst en enthousiasme. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij, 37, pp. 15-28.

Haasnoot, M., J.H. Kwakkel, W.E. Walker & J. ter Maat (2013). Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. Global Environmental Change, 23(2), pp. 485-498.

Kallen, M.J., R.R. Nicolai, W.D. van der Wiel, A. Willems, E.L.E. van den Dungen & H.E. Klatter (2014). Functional and technical end-of-service estimates for hydraulic structures. In: R.D.J.M. Steenbergen, P.H.A.J.M. van Gelder, S. Miraglia & A.C.W.M. Vrouwenvelder (eds.). Safety, Reliability and Risk Analysis: Beyond the Horizon. Taylor and Francis Group, London, ISBN 978-1-138-00123-7.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (2012). Deltaprogramma 2013, bijlage H. Den Haag.

Rijkswaterstaat (2013). Startdocument planuitwerking Afsluitdijk.

Svenfelt, Å., R. Engström & Ö. Svane (2011). Decreasing energy use in buildings by 50% by 2050 - A backcasting study using stakeholder groups. Technological Forecasting and Social Change, 78, pp. 785-796.



'Het belang van de ander moet je op z'n minst gelijk stellen aan je eigen belang. De een is niet beter dan de ander, maar we vullen elkaar aan en we moeten elkaars belangen met elkaar realiseren!'

'Ik geloof in de verbindende kracht tussen regio en Deltacommissaris. Een verbindingsofficier voor bijvoorbeeld het IJsselmeergebied zou iemand uit de regio moeten zijn en niet iemand uit Den Haag die een dag per week naar Lelystad afreist om over het IJsselmeer te praten.'

'Het instellen van een fonds waarin alle ingezetenen van een gebied geld inleggen voor besparingsmaatregelen als onderdeel van adaptatie, is een interessant idee. Zo'n collectieve constructie kan een hulpmiddel zijn om zaken te financieren en een stimulans te geven.'

Reacties op handelingsperspectieven

Quotes van deelnemers tijdens het symposium Governance van Klimaatadaptatie
13 maart 2014, Rotterdam

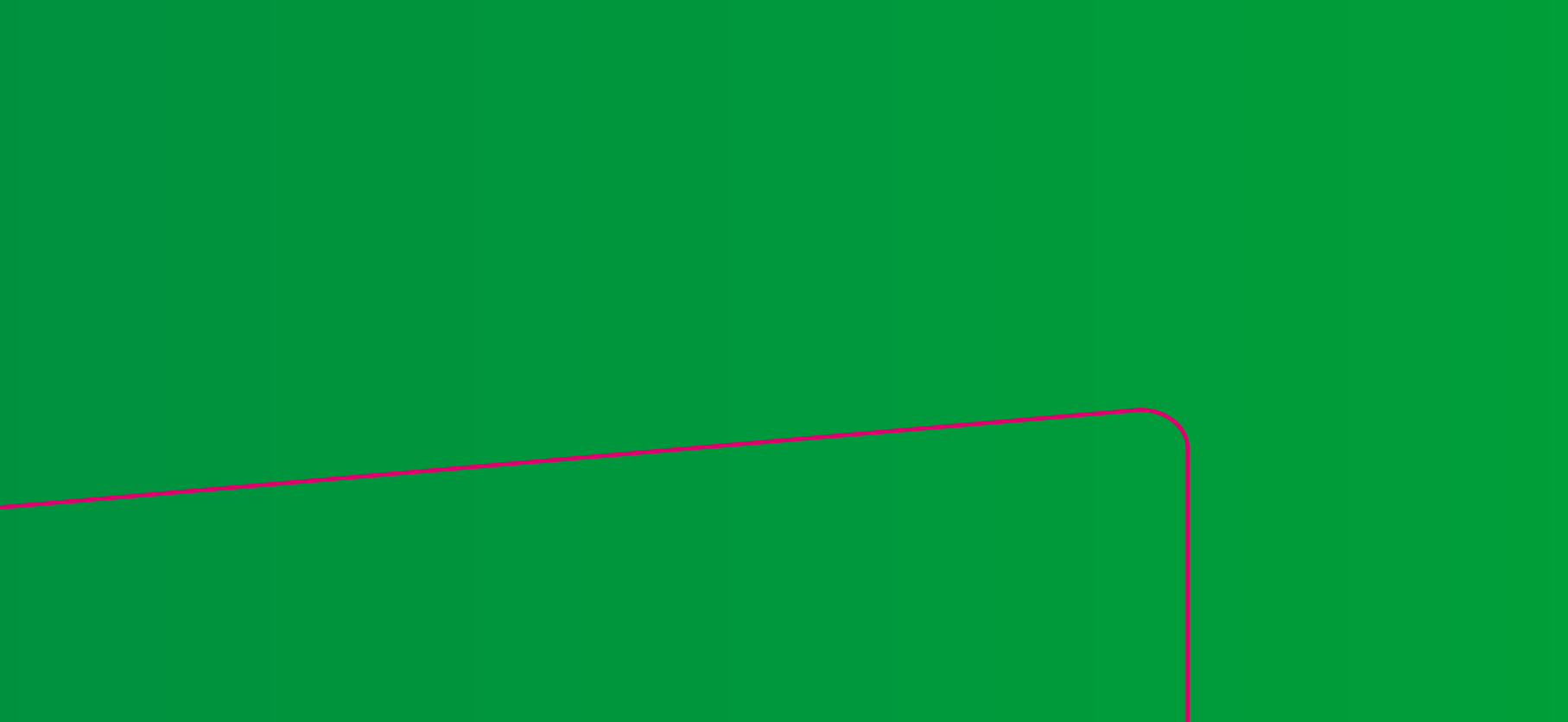
'Na de deltabeslissingen moeten we het Deltaprogramma in zijn huidige vorm opheffen. Het moet gewoon in de genen van organisaties gaan zitten om deze klimaatopgave met z'n allen uit te voeren.'

'Ik ben niet bang dat de regionale netwerken na de deltabeslissingen in elkaar zakken. In mijn omgeving pakken de regio's klimaatadaptatie al heel goed op. Zo gaan we als provincie de komende jaren samen met de waterschappen multifunctionele dijken aanleggen.'

'Aan hogescholen en universiteiten de taak om leertrajecten op te zetten voor ambtenaren om klimaatopgaven integraal en gebiedsgericht aan te pakken. Die intentie is er op bestuurlijk niveau vaak wel, maar het druppelt nog niet zo door binnen de organisaties.'

Colofon

Dit is een uitgave van	Kennis voor Klimaat onderzoeksthema Governance en het Programmabureau Kennis voor Klimaat
Tekstredactie	De Heer en Co.
Grafisch concept, ontwerp en opmaak ...	Wing, Simone Mink (ondersteund door Studio Ilva)
Beelden	Provincie Noord-Brabant, Waterschap Aa en Maas, Image Bank Rotterdam, Gemeente Rotterdam - Programmabureau Duurzaam, Beeldbank RWS, Shutterstock, Pixabay, Flickr, Mathijs van Vliet, Evelyne van Dongen, Theo Bos, Mischa Keijser, Tineke Dijkstra en Simone Mink
Oplage	250
Uitgave	Wageningen, juni 2014



Aanpassing aan klimaatverandering is niet alleen een technische opgave, maar ook een complexe uitdaging voor bestuurders, beleidsmakers, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven. Hoe organiseren we samenwerking tussen sectoren en overheidslagen? Welke rol spelen zelforganiserende groepen van burgers of ondernemers bij adaptatie? Op welke manier kunnen regionale netwerken van betekenis blijven na de deltabeslissingen? In dit praktijkboek presenteren acht duo's van beleidsmakers/ bestuurders en onderzoekers handelingsperspectieven voor deze en andere prangende vraagstukken rond de governance van klimaatadaptatie.