

FLEXIBELE ARRANGEMENTEN VOOR KLIMAATADAPTATIE

Uitdagingen voor de praktijk van adaptieve implementatie

*Arwin van Buuren, Gerald Jan Ellen, Andrea Keessen, Corniel van Leeuwen **

■ Het klimaat verandert. Dat is inmiddels een tamelijk breed geaccepteerd gegeven. Om deze reden is het verstandig om niet alleen te werken aan mitigatie (via het terugdringen van de uitstoot van onder andere CO₂) maar ook aan adaptatie (aanpassen aan de veranderende omstandigheden). Overheden op alle schaalniveaus ontwikkelen inmiddels ook adaptatiestrategieën om daarmee in te spelen op veranderende klimatologische omstandigheden, zoals hogere waterstanden, droogte, forse piekbuien en hittestress. Tegelijkertijd is er veel onzeker als het gaat om klimaatverandering. Het betreft namelijk een ontwikkeling die naar waarschijnlijkheid in de toekomst steeds meer impact zal hebben. Daarom benadrukt de literatuur over klimaatadaptatie ook het belang van flexibele en adaptieve strategieën. Het moet mogelijk zijn om snel en eenvoudig van koers te veranderen indien de omstandigheden veranderen.

Dit stelt niet alleen eisen aan de vormgeving van adaptatiemaatregelen, maar ook aan de wijze van implementatie. Wij menen dat flexibele implementatie ook vraagt om een lerende benadering waarin monitoring een belangrijke rol speelt zodat er een basis is om de implementatie tussentijds te kunnen bijstellen.

In dit artikel doen wij verslag van een onderzoeksproject waarin we negen adaptatiecases hebben onderzocht en hebben gekeken met welk type governance-arrangementen de adaptatiemaatregelen zijn geïmplementeerd.¹ Daarbij zijn we benieuwd in hoeverre we vernieuwende, flexibele arrangementen aantreffen en welke vormen van monitoring we (al dan niet) kunnen vaststellen. We staan stil bij de belangrijkste barrières om te komen tot toepassing van flexibele implementatiearrangementen. Tot slot bespreken we een eerste denkoefening om met partijen uit de regionale adaptatiepraktijk flexibele arrangementen, in combinatie met meer participatieve vormen van monitoring te ontwikkelen.

* **Arwin van Buuren** is werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (Vakgroep Bestuurskunde). **Gerald Jan Ellen** werkt bij Deltares als programmatrekkende Delta Governance. **Andrea Keessen** werkt aan het Departement Rechtsgeleerdheid (Utrecht Centre of Water, Oceans and Sustainability Law) van de Universiteit Utrecht. **Corniel van Leeuwen** is als promovendus zowel aan de Erasmus Universiteit als aan Deltares verbonden.



Adaptatie in de praktijk

Om te achterhalen hoe de implementatie van adaptatiemaatregelen in de praktijk gestalte krijgt hebben we een vergelijkend onderzoek gedaan naar negen adaptatieprojecten die de variëteit aan adaptatiedomeinen weerspiegelen. In bovenstaande figuur staan de projecten benoemd.

Gekozen is voor projecten met een doelstelling ten aanzien van waterveiligheid (Noordwaard, Overdiep, Noordwijk), wateroverlast (Waalblok; Water vasthouden aan de bron), water conserveren (Waterhouderij) en integrale zorg voor water en

natuur (Loosdrechtse plassen, Essche Stroom). Een korte schets van de onderzochte cases en bijhorende adaptatiemaatregelen is opgenomen in tabel 1. Opvallend is dat de meeste maatregelen vooral als een robuuste investering zijn bedoeld. Ze bieden een eenvoudige oplossing voor de komende vijftig jaar. Veel minder wordt ingezet op adaptatie als een serie van kleine, aanpasbare stappen die mogelijkheden bieden om mee te bewegen met het veranderend klimaat. In de derde kolom schetsen we per maatregel op hoofdlijnen het gekozen uitvoeringsarrangement.

Tabel 1.
Overzicht onderzochte cases: maatregelen en arrangementen

	CASUS	ADAPTATIEMAATREGEL	KENMERKEN GEKOZEN ARRANGEMENT
1	Noordwaard	Ontpoldering van de Noordwaard ten behoeve van waterstanddaling (ruimte voor de rivier). Handhaven ruimtelijke functies van de polder en toevoegen nieuwe functies zoals recreatie en natuur.	Publiek Plan Ruimte voor de Rivier, uitvoeringsmaatregelen vastgelegd in publiekrechtelijke besluiten. Samenwerkingsovereenkomst en gebruikersovereenkomst over met betrekking tot onderhoud en beheer, gebruiksvoorwaarden en schadevergoedingen.
2	Overdiep	Plaatsen van 8 van de 17 boerderijen op terpen en inrichten van de polder als retentiegebied voor hoogwater. Compensatieregeling voor boeren als polder daadwerkelijk wordt ingezet voor waterberging.	Plan Ruimte voor de Rivier, uitvoeringsmaatregelen vastgelegd in publiekrechtelijke besluiten. Samenwerkingsovereenkomst tussen betrokken overheden en gedetailleerde gebruikersovereenkomst met betrekking tot onderhoud en beheer, gebruiksvoorwaarden en schadevergoedingen.
3	Midden-Delfland	Pilot gebiedsofferte tussen Hoogheemraadschap en boeren om te komen tot geïntegreerde uitbesteding van groene en blauwe diensten (zoals waterberging) aan agrariërs.	Pilot om te komen tot gebiedsofferte die voldoet aan EU- aanbestedingsregels en interne beleid Delfland.
4	Essche Stroom	Programma gericht op beekherstel voor waterberging en natuurherstel. Stapsgewijze implementatie via (kleine en grote) projecten, gedurende meerdere jaren.	Waterbeheerplan, overeenkomsten tussen waterschap en eigenaar over ten aanzien van natuurontwikkeling op private eigendom. Samenwerkingsovereenkomst tussen publieke en private organisaties ten aanzien van beheer en landgoedontwikkeling.
5	Loosdrecht	Flexibel waterpeil in het recreatie- en natuurgebied de Loosdrechtse Plassen. Doel hiervan zijn verbetering van de waterkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid. Verlaging beheerkosten is een neven doelstelling voor het waterschap.	Peilbesluit, in combinatie met overeenkomst over participatieve monitoring (Plassencontract uit jaren '60 is opgezegd.)
6	Waterhouderij	Programma van maatregelen om zoetwater in het gebied vast te kunnen houden voor landbouwactiviteiten.	Green Deal: een initiatief van het Rijk om een katalysator te creëren voor duurzame projecten. Daarnaast heeft de samenwerking tussen de boeren geleid tot de oprichting van een werk-/studiegroep die samenwerkt met het waterschap.
7	Water vasthouden aan de bron	Afvlakken van afvoerpieken door het aanbrengen van wallen om percelen (omwallingen) en knijpstuwen waarmee (piek)afvoer wordt vertraagd.	Op basis van gedetailleerde overeenkomsten krijgen deelnemers betaald voor hun inspanningen. Er is een deelnemers- en schadevergoedingsregeling gedetailleerd uitgewerkt in een formele overeenkomst.
8	Waalblok	Waterberging onder kas in combinatie met gietwaterbereiding bedoeld voor meerdere functies: bergen van piekbuien, bereiden van gietwater, bewaren van gietwater en bufferen van hemelwater. De eerste 'b', bergen van piekbuien is gerealiseerd, andere b's, gericht op een gesloten kringloop van waterlevering en zuivering, moeten nog gerealiseerd worden.	Een regionale overeenkomst is gesloten door de bevoegde overheden in de regio, daarnaast is een overeenkomst gesloten tussen de private partijen (boeren) en de overheden (gemeenten, waterschap), een subsidie.
9	Noordwijk	Kustversterking met aandacht voor ruimtelijke inpassing volgens de HoogWaterBeschermsprogramma (HWBP)-methode. Primaire zeewering (zwakke schakel) is versterkt door middel van zeewaartse 'dijk-in-duin-oplossing'. Veiligheid borgen voor de komende 50 jaar. Voldoen aan norm (Overschrijdingskans 1:10.000 jaar). Benadeelden zijn gecompenseerd.	Publiek Plan Zwakke Schakels, uitvoeringsmaatregelen vastgelegd in publiekrechtelijke besluiten, schadevergoedingsregeling, beheer- en onderhoudsovereenkomst.

De implementatie van adaptatie: weinig flexibel

Het eerste dat opvalt is dat er – ondanks het lange-termijn karakter van adaptatiedoelen – vaak gekozen wordt voor tamelijk gedetailleerde overeenkomsten en akkoorden die feitelijk vooral bedoeld zijn om afspraken vast te leggen en niet bedoeld zijn om met elkaar in gesprek te blijven. In aansluiting hierop valt op dat relatief vaak tamelijk traditionele instrumenten worden gekozen. Zo wordt er veel gebruik gemaakt van subsidie en schadevergoedingsregelingen. Er lijkt een zekere huiver te bestaan om beleidsinstrumenten te hanteren die sturen op een aanpasbaar resultaat. Ondanks de aandacht voor detail in de overeenkomsten en publiekrechtelijke besluiten die we aantreffen, waren over het algemeen expliciete bepalingen om ze te herzien op het moment dat omstandigheden daar om vragen afwezig. Positieve uitzondering daarop was het project Waterhouderij, waar de mogelijkheid van herziening als basisvoorwaarde van samenwerking werd gezien. Veel instrumenten zijn gericht op het in concreto realiseren van een afgesproken maatregelenpakket waarna het project als afgerond mag worden beschouwd. Dat heeft alles te maken met het feit dat de samenwerking tussen partijen rondom klimaatadaptatie een sterk projectmatig karakter kent. Als een project is gerealiseerd, neemt de interactie tussen betrokkenen af of stopt deze zelfs geheel. In diverse cases zien we de interactie al sterk afnemen als de implementatiefase nadert. Reflexiviteit (doorgaand leren) kan alleen bestaan in een context van doorgaande interactie. Dan moet dus ook de samenwerking op enigerlei wijze “in de lucht” blijven. Dit is te meer van belang als de implementatie stapsgewijs plaatsvindt. Overheden hebben sterk de neiging om de samenwerking te minimaliseren op het moment dat ‘de schop in de grond gaat’. Dit staat een doorgaand leerproces in de weg. Tot slot zien we dat in de cases waar een publieke voorziening vorm krijgt door een vorm van private dienstverlening de complexiteit sterk toeneemt maar de mogelijkheden om adaptiviteit daadwerkelijk gestalte te geven eveneens. In de cases Overdiepe Polder, Waalblok, Noordwaard en Essche Stroom is het inschakelen van burgers en boeren een belangrijke ingrediënt om de publieke doelen te realiseren. Door private partijen in te schakelen kan adaptatie efficiënter ingericht worden. Ook is er vaak meer steun voor dergelijke maatregelen omdat private partijen er op deze wijze ook iets aan kunnen verdienen. Er zijn dus goede redenen om bij adaptatieprojecten na te denken over mogelijkheden van publiek-private samenwerking, het introduceren van klimaatdiensten en over andere rollen voor overheden dan die we al decennialang gewend zijn.

In dit verband is het goed om erop te wijzen dat we – als het gaat om het initiëren en definiëren van projecten – in de meeste cases een dominante rol

voor de waterbeheerder tegenkomen. Dit is zeer begrijpelijk zeker als het gaat om waterveiligheid. Toch is het goed om na te denken over de vraag of dit niet anders kan. Ook ten aanzien van klimaatadaptatie kan het denken in termen van ketenomkering winst betekenen. Dat betekent dat de waterbeheerder (veelal het waterschap) wellicht ook veel meer kan sturen op het uitnodigen van andere partijen om voorstellen te doen. Het initiëren van zelforganisatie, van private of maatschappelijke initiatieven die ook bijdragen aan de realisatie van publieke doelen, past in het denken over gebiedsontwikkeling nieuwe stijl en geeft overheden de mogelijkheid om meer te sturen op randvoorwaarden.

Barrières voor flexibiliteit

Het blijkt dus niet vanzelfsprekend om flexibele arrangementen toe te passen in het geval van adaptatiemaatregelen. Er spelen een aantal barrières bij het toepassen van flexibele arrangementen. In deze paragraaf bespreken we vijf barrières die we zijn tegengekomen.

Een eerste barrière bij het toepassen van flexibele arrangementen is de beperkte kennis van en het inzicht in beschikbare instrumenten. Uit verschillende praktijk sessies bleek dat beleidsmakers bij het bedenken van klimaatadaptatiemaatregelen vaak dicht bij een bekende en vertrouwde ‘standaardset’ van, vaak minder flexibele, beleidsinstrumenten en arrangementen blijven. Een eerste stap op weg naar meer flexibele arrangementen bestaat uit het door beleidsmakers kennis te laten nemen van beleidsinstrumenten – en daarmee op te bouwen arrangementen- buiten de standaardset. De in dit project ontwikkelde methodiek (vragenlijst, serious game en beleidsarrangementen “canvas”) kan daarbij een hulpmiddel zijn.

Een tweede barrière is de voorkeur van beleidsmakers voor meer robuuste, inflexibele arrangementen. Beleidsmakers en bestuurders hebben meestal een voorkeur voor gestructureerde problemen.² Dit zijn problemen waarin zowel de doelen als feiten helder zijn. In veel klimaatadaptatieprojecten zie je dit ook terug. Onzekerheid over klimaatverandering wordt vaak wel meegenomen in de besluitvorming, maar uiteindelijk wordt veelal een (arbitraire) keuze gemaakt voor één bepaald klimaatscenario om het vraagstuk ‘behapbaar’ te maken. Vervolgens wordt vanuit deze ‘zekerheid’ gewerkt aan het vormgeven van doelstellingen en beleidsarrangementen. Hiermee wordt de onzekerheid over klimaatverandering (en zijn gevolgen) als het ware weggedefinieerd en liggen robuuste, inflexibele beleidsarrangementen (beleid als regelen) voor de hand. Flexibele beleidsarrangementen (en beleid als een leerproces) krijgen op deze manier vaak weinig kans. Het afbakenen van een (klimaat)opgave tot een behapbaar vraagstuk heeft ongetwijfeld ook met de gehanteerde

tijdshorizon te maken. Waar de scenario's en opgaven ten aanzien van klimaatverandering vaak een tijdsspanne van decennia omvatten, wordt in de instrumenten- en maatregelensfeer veelal toch nog gedacht in 'oplossingen' voor de (zeer) korte termijn, bv. in de vorm van 1- of 2-jarige pilots of projecten waarbinnen in de praktijk weinig ruimte is voor flexibiliteit, mede ingegeven door een hang om risico's uit te sluiten. Dit hangt samen met een voorkeur voor eenmalige, infrastructurele ingrepen boven langjarige, weerkerende gedragsmaatregelen. Er blijkt dus sprake te zijn van een tijds kloof tussen de initiatie en implementatie van klimaatadaptatiemaatregelen. Een derde barrière betreft de mate van vertrouwen tussen de verschillende belanghebbenden tijdens het ontwerpen van een arrangement. Verrassend genoeg blijkt veel vertrouwen eerder een reden te zijn voor actoren om afspraken hard vast te leggen, dan dat het een reden is voor actoren om met meer flexibele afspraken te volstaan. Blijkbaar durft men zich vanuit een context van vertrouwen ook meer en langer te (ver)binden aan andere partners. Juist deze langere termijn verbintenissen kunnen in de praktijk ook een barrière zijn voor het ontwerp van meer flexibele arrangementen ('afpraak is afspraak'). Het is de kunst om in een beleidsproces waar veel vertrouwen is ontstaan tussen de verschillende actoren en er een grote mate van overeenstemming is over doelen en instrumenten, niet te kiezen voor een robuuste oplossing zonder flexibiliteit, maar om *toch* reflectiemomenten in te bouwen. Op deze momenten zouden de gekozen doelen, instrumenten en andere aspecten van het arrangement ook weer ter discussie kunnen komen te staan. Dit vraagt om durf bij beleidsmakers en andere actoren om ook processen waar zaken gewoonlijk duidelijk en hard geregeld kunnen worden, toch vorm te geven als een leerproces, waarin later nog andere paden ingeslagen kunnen worden.

Een vierde barrière voor meer flexibele beleidsarrangementen zit in de scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. De beleidsvorming (ontwerp en keuze beleidsinstrumenten) wordt vaak vormgegeven als een interactief proces waarbij verschillende actoren met verschillende belangen worden betrokken. Dat geldt meestal niet voor de beleidsuitvoering en de monitoring/evaluatie (zowel achteraf als tijdens het proces). Voor deze fasen zijn in de praktijk ook vaak andere afdelingen (zowel binnen waterschappen als bij andere overheden) verantwoordelijk. De uitvoering wordt vaak vormgegeven als een proces waarin gekozen instrumenten worden toegepast, en niet als een doorgaand leerproces. Beleidsvorming en -uitvoering zijn daarmee nog te vaak los van elkaar staande 'projecten' binnen een organisatie, met andere trekkers en betrokkenen. Bij uitvoering wordt doorgeslagen op de bij beleidsvorming ingeslagen weg, maar blijft tussentijdse reflectie vaak achterwege. Een vijfde barrière zouden we kunnen kenschetsen

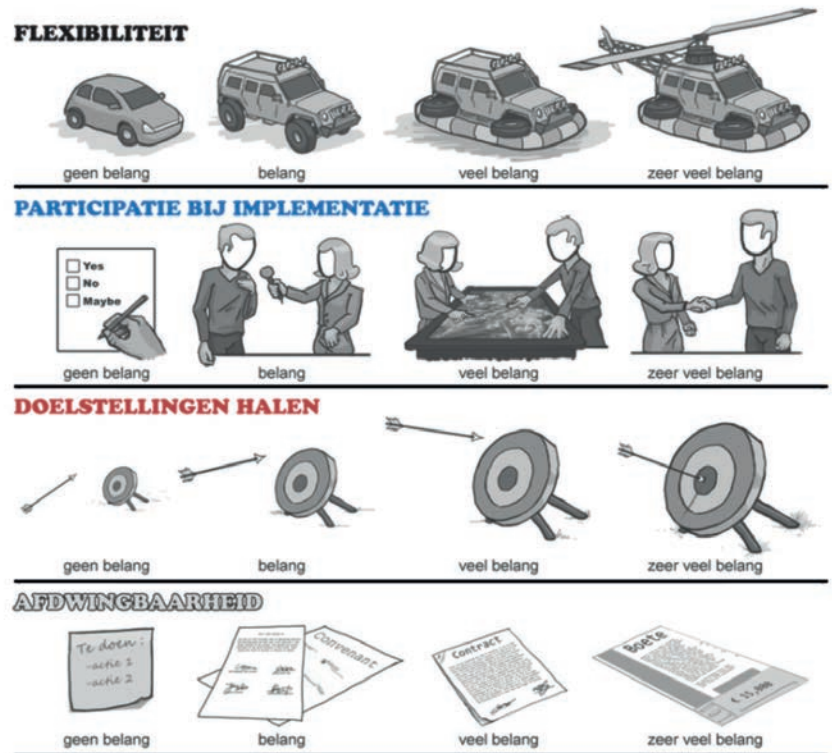
als de onderschatting van de implementatiefase en een gebrek aan kennis over wat in deze fase speelt. Veel politiek-bestuurlijke aandacht gaat juist naar de besluitvormende fase. Daarna 'moet het geregeld zijn' en vragen andere zaken de aandacht. Het is moeilijk de aandacht op te rekken, zodat er ruimte ontstaat voor stapsgewijze, reflexieve implementatie waarbij partijen elkaar vast blijven houden en zich niet terugtrekken in hun eigen lijn en koker.

De beperkte rol voor (participatieve) monitoring

Opvallend is dat er weinig aandacht lijkt te zijn voor monitoring en al helemaal niet voor participatieve monitoring. Op basis van het voorgaande kunnen we constateren dat dit niet goed te rechtvaardigen valt. Er is namelijk wel tamelijk veel inzet op traditionele vormen van monitoring/controle die vooral gericht zijn op het borgen van naleving. Monitoring om zo de effectiviteit gezamenlijk te volgen en doelen/middelen waar nodig door de tijd heen bij te stellen, is veel minder aan de orde of blijft een dode letter. In het project zijn drie vormen/functies van monitoring onderscheiden – die niet per definitie reflexief zijn: (1) monitoring als dataverzameling (meten); (2) compliance monitoring (controleren); (3) participatieve monitoring (leren). In principe kunnen al deze soorten monitoring bijdragen aan reflectie. Participatieve monitoring gaat ervan uit dat reflectie en leren het belangrijkste doel is van monitoring en dat dit effectiever is naarmate de betrokkenen bij beleid ook bij het ontwerp, de uitvoering en het gebruik van de monitoringsresultaten worden betrokken. In de retrospectieve cases was slechts in enkele gevallen sprake van participatieve monitoring. Monitoring bleek in de meeste cases nog een zaak van de beleidsuitvoerder zelf te zijn. Hier lijkt tot op zekere hoogte ook sprake van een zichzelf versterkend effect: doordat arrangementen weinig flexibel worden vormgegeven, lijkt er weinig behoefte aan participatieve monitoring. De ervaringen met de cases waarin hiervan wel sprake was maken wel aannemelijk dat meer participatieve monitoring de mogelijkheden voor reflectie verhoogt. In de praktijk ligt het accent van het klimaatadaptatiebeleid veelal nog op het ontwerp en de uitvoering van (korte termijn) instrumenten en maatregelen. De stap naar een meer flexibel proces en implementatie bleek in de praktijk al een hele grote. De volgende stap naar een continue en participatieve monitoring van deze (flexibele) implementatie is wellicht in veel gevallen nog een brug te ver.

Naar een methodiek voor meer adaptieve implementatie

Op basis van de empirische inzichten uit de cases zijn we met de betrokken stakeholders van deltaplan hoge



Figuur 1.
Serious Game Flexar

zandgronden een methodiek aan het ontwikkelen die twee doelen zou moeten dienen:

- 1** Het vergroten van de reflexiviteit bij beleidsmakers omtrent hun eigen keuzen voor (flexibele) arrangementen en instrumenten;
- 2** Het faciliteren van een gezamenlijk ontwerpproces om te komen tot flexibele implementatiearrangementen voor adaptatiemaatregelen.

Als doelgroep voor de methodiek zijn beleidsmedewerkers en adviesbureaus benoemd. Het resultaat zou bij voorkeur in een groepsproces moeten worden ingezet, maar kan ook door personen individueel worden uitgevoerd.

Het eerste doel is op twee manieren aangevlogen. Ten eerste hebben we een vragenlijst opgesteld die kan worden ingezet om vanuit een governance perspectief klimaatadaptatiemaatregelen en -opgaven te kijken. Hierbij kwamen onderwerpen naar voren als: doel, bestuurlijke processen, gemaakte afspraken, duidelijkheid over financiering en monitoring en haalbaarheid. Daarnaast hebben we nadrukkelijk gevraagd naar uitgangspunten ten aanzien van het ontwerp van arrangementen zoals flexibiliteit (bijvoorbeeld toetreden van andere partijen, looptijd, middelen etc.), rechtszekerheid, handhaafbaarheid, effectiviteit en afrekenbaarheid. We hebben deze vragenlijst zowel in de vorm van een enquête (voorafgaand aan/tijdens een workshop) en – in een beknopte vorm – als rode lijn voor een

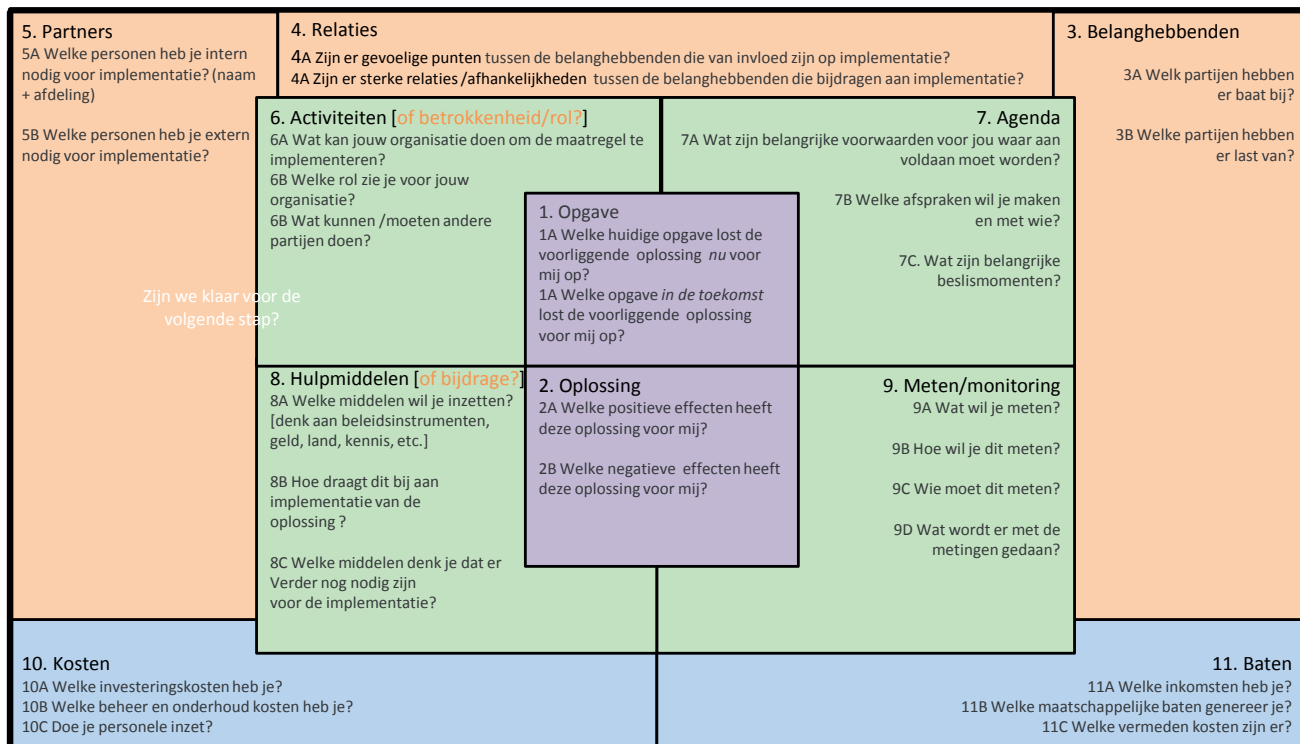
groepsdiscussie in een bijeenkomst gebruikt. Resultaat van deze vragenlijst is een ‘zelfdiagnose’ en hierdoor bewustwording dat aandacht voor governance arrangementen noodzakelijk is voor implementatie van de maatregelen.

De tweede manier om reflexiviteit te realiseren – en ook al een eerste stap richting ontwerpen van arrangementen – is een serious game/simulatie genaamd FLEXAR. Het spel bestaat uit twee rondes waarbij de spelers geconfronteerd worden met adaptatie-uitdagingen. Tijdens deze rondes wordt de deelnemers gevraagd vanuit verschillende – hen in het spel toebedeelde – rollen keuzes te maken over uitgangspunten (zie afbeelding hieronder). Vervolgens moeten zij een mix aan beleidsinstrumenten en monitoringbenadering samenstellen om twee verschillende adaptatiemaatregelen te implementeren. Met deze game willen wij de deelnemers ook bewust laten reflecteren op hun keuze voor beleidsinstrumenten in relatie tot de door hen gekozen uitgangspunten.

Het realiseren van het tweede doel, het faciliteren van een gezamenlijk ontwerpproces om te komen tot flexibele implementatiearrangementen voor adaptatiemaatregelen, is vormgegeven rond een ‘arrangementen canvas’ (zie figuur 2). Dit canvas is geïnspireerd op het Businessmodel Canvas zoals dat door Osterwalder, Smith en Pigneur, is ontwikkeld (2010). Deze canvas is uitgebreid met de elementen die relevant zijn voor de implementatie van klimaatadaptatiemaatregelen (onder andere monitoring, middelen en agenda).

Arrangementen Canvas versie 2.0

Oplossing: ...
Partij: ...



Dit canvas is ontwikkeld in het kader van het Kennis voor klimaat project HSDR 3.5

ALTEIRA WAGENINGEN UR
 This work is licensed under the Creative Commons Attribution-ShareAlike 3.0 Unported License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/> or send a letter to Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94106, USA.

Figuur 2:
Beleidsarrangementen Canvas

Tijdens een sessie met stakeholders van Deltaplan Hoge Zandgronden is het canvas ingevuld. Het startpunt hierbij was een (kansrijke) adaptatiemaatregel. Vervolgens zijn de contouren van een governance arrangement geschetst. Hiertoe is tijdens een interactieve sessie het canvas zo goed mogelijk ingevuld. De volgorde van de nummers kan daarbij als leidraad dienen. Tijdens de sessie bleek echter al dat dit geen absolute route hoeft te zijn. Daarnaast bleek ook dat de iteratieve benadering van de canvas goed aansluit: we weten niet direct alles en het hoeft ook niet in 1 keer perfect. Wat de deelnemers aansprak was dat dit iteratieve proces er wel voor zorgt dat er al snel resultaten kunnen worden getoond. Zo kan ook geëxperimenteerd worden met verschillende uitgangspunten (meer privaat of juist meer publiek, strikte naleving of juist meer flexibel etc.). Uiteraard kan het canvas ook vanachter het bureau individueel worden ingevuld en kan het ook worden gebruikt om een bestaand arrangement eens tegen het licht te houden.

Conclusie

De in dit project ontwikkelde methodiek – vragenlijst, game en canvas – kan een bruikbaar instrument zijn om serieus na te denken over de keuzes van instrumenten, de strategie om deze instrumenten toe te passen en het arrangement dat de partijen willen vormgeven. De boodschap van de methodiek is dan wel: hierna begint het echte werk pas. Juist daarom ook is het cruciaal dat er over monitoring wordt nagedacht. Niet als doel op zich, maar als instrument om een meer continue proces vorm te geven, waarin niet alleen (harde) afspraken worden gemaakt, maar deze tussentijds ook weer ter discussie kunnen komen te staan. Juist deze tussentijdse herijking en, desgewenst, herziening van gemaakte afspraken en gedane ingrepen zijn cruciaal om te komen tot daadwerkelijk adaptief management. De boodschap is om het arrangement gedurende langere tijd ‘in leven te houden’ en gedurende deze periode niet te volstaan met een evaluatie na

5 of 10 jaar. Dit vraagt om een zekere ‘durf’ om harde afspraken over de inzet van instrumenten of ingeslagen ‘governance paden’ ook tijdens het implementatieproces ter discussie te stellen. Monitoring van de voortgang en tussentijdse reflectiemomenten kunnen hierbij helpen.

Een belangrijke kanttekening bij het voorgaande is wel dat opvallend is dat veel gekozen arrangementen vertrekken vanuit de perceptie dat het primaat bij adaptatie bij publieke partijen ligt en daar ook behoort te liggen. Veel arrangementen zijn dan ook ingericht om via overheidssturing bepaalde doelen te realiseren. Tegelijkertijd is het maar zeer de vraag of dat altijd de meest effectieve route is, of dat een meer principiële debat over de vraag of de overheid wel aan zet is, niet gewenst zou zijn. Afhankelijk van de uitkomst van een dergelijk debat zouden ook andere arrangementen in beeld kunnen komen, die meer vertrekken vanuit noties over coproductie of zelfs marktsturing dan wel zelfsturing.

Tot slot is het goed erop te wijzen dat adaptatie veelal als een product of serie losstaande producten/ingrepen wordt gezien, en minder als een doorgaand proces. Dit betekent dat er een sterke nadruk ligt op het realiseren van een afgebakende set maatregelen of ingrepen, terwijl in een aantal gevallen het ook tot de mogelijkheden behoort om maatregelen e.d. om te vormen tot een private dienst (*stewardship*) waarbij adaptatie gestalte krijgt doordat andere partijen structureel hun gedrag aanpassen (bijvoorbeeld water gaan vasthouden, in retentiegebieden blijven boeren etc.). Ook bij deze andere aanlegroute van adaptatie passen innovatieve arrangementen, die erop gericht zijn om interactie en samenwerking tussen partijen gedurende een langere tijdspanne te faciliteren en deze contractueel of anderszins in te bedden.

Op basis van de resultaten en inzichten in dit project kunnen wij concluderen dat het debat over adaptatie gebaat zou zijn met een sterkere focus op het “hoe”,

in plaats van op het “wat”, temeer daar heel veel inhoudelijke opties alleen denkbaar zijn als actoren erin slagen om tot innovatieve governance-arrangementen te komen. Hier liggen dus nog voldoende uitdagingen voor beleidsmakers, andere actoren en onderzoekers om te komen tot ontwerp en toepassing van nieuwe, en meer flexibele, arrangementen. ■

ABSTRACT

Implementing climate change adaptation strategies does require flexible implementation arrangements to deal with changing circumstances and new insights. However from a comparative case study we conclude that most of the time policy-makers opt for traditional arrangements and do not recognize the potential to implement policy measures in a flexible way, in combination with reflexive monitoring. Involved actors try to bind each other in rather strict and formalized agreements and they experience several barriers to choose for more innovative arrangements. A lack of trust but also ignorance about possibilities are important barriers. Also the perceived strong cleavage between policy-formulation and -implementation hinders the application of flexible arrangements.

In order to enhance the reflexivity and competencies of policy-makers to develop and apply flexible implementation arrangements, we developed a method to coproduce flexible implementation arrangements in combination with reflexive monitoring. This method is based upon a survey and a ‘governance model canvas’ and was applied in the Dutch Deltaplan High Sandy Areas. In this article we describe this method in detail and reflect upon the results. The added value of the tool is mainly to facilitate a dialogue between participants about the question which arrangement fits into the specific adaptation ambitions of the actor coalition and which role specific forms of monitoring can fulfill.

- 1 Zie voor het volledige rapport: Ellen, G.J., Breman, B., Dijk, J.-J., Franssen, R.J.M., Keessen, A.M., Kuindersma, W., Buuren, M.W. van, Lamoën, F. van, Leeuwen, C.W.G.J. van & Soest, D. van (2013). *De implementatie van adaptatie. Barrières en mogelijkheden voor flexibele governance-arrangementen*. (KvK HSDR 3.5). Utrecht: Kennis voor Klimaat. Wij danken de andere auteurs, alsmede Jasper Eshuis en Marleen van Rijswijk, voor hun bijdrage aan dit project waar deze publicatie een nevenproduct van is.
- 2 Hisschemöller, M., & Hoppe, R. (1995). Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy*, 8(4), 40-60.