

TUSSEN VASTLEGGEN EN OPEN HOUDEN

Samenvatting

Wanneer adaptiviteit verwerkt moet worden in afspraken die vastgelegd worden in een afsprakenkader, dan ontstaat er een zekere spanning tussen het open laten van beslissingen en het vastleggen van afspraken. In dit proces kunnen er verschillende factoren zijn die dit belemmeren of juist bevorderen. In de eerste plaats is het van belang dat de betrokken actoren het nut inzien van adaptiviteit in de besluitvorming. De noodzaak tot hele gedetailleerde en concrete afspraken bemoeilijkt adaptiviteit. Redenen voor detaillering zijn een laag onderling vertrouwen en afspraken over financiële zaken. Verder werkt het koppelen van onderdelen aan elkaar ook slecht voor adaptiviteit, omdat dit alles van elkaar afhankelijk maakt. Daardoor wordt alles minder flexibel. Daarnaast blijkt ook dat er vaak conceptuele onduidelijkheid is over het begrip 'adaptiviteit'. Men spreekt dus over adaptiviteit, maar heeft het feitelijk over iets anders. Als laatste moet de logica van adaptie ook concurreren met andere logica's, zoals integraal werken, snel scoren, de wens voor zekerheid en de noodzaak tot verantwoording. Deze logica's staan haaks op de logica van adaptiviteit. Deze factoren kunnen adaptiviteit in het afsprakenkader dus belemmeren of bevorderen.

MASTERSCRIPTIE
PUBLIEK
MANAGEMENT
ONDER LEIDING VAN
ARWIN VAN BUUREN
TWEDE LEZER:
CORNIEL VAN
LEEUWEN
NAAM STUDENT:
FREEK VAN DER
WEELE
STUDENTNUMMER:
303329
DATUM: 13
FEBRUARI 2015

CONTENTS

Voorwoord	5
1. Inleiding	6
1.1. Leeswijzer	7
1.2. Probleemstelling	8
1.2.1. Doelstelling	8
1.2.2. Hoofdvraag	9
1.2.3. Deelvragen	10
1.3. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	13
1.3.1. Wetenschappelijke relevantie	13
1.3.2. Maatschappelijke relevantie	13
2. Theoretisch kader	15
2.1. Kernbegrippen	15
2.2. Belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit: onderzoeksindeling	20
2.2.1. Institutionele adaptiviteit	23
2.2.2. Inhoudelijke adaptiviteit	26
2.2.3. Procesmatige adaptiviteit	27
2.3. Conceptueel model	31
3. Operationalisatie	32
3.1. Toelichting	32
3.1.1. Institutionele adaptiviteit	32
3.1.2. Inhoudelijke adaptiviteit	35
3.1.3. Procesmatige adaptiviteit	36
3.2. Strategie, methoden en technieken	39
3.3. Betrouwbaarheid en validiteit	40

4. Casusomschrijving afsprakenkader RGV	42
4.1. Hoe is het besluitvormingsproces met betrekking tot de Rijksstructuurvisie Grevelingenmeer Volkerak-Zoommeer tot nu toe verlopen?	42
4.1.1. De afspraken tot nu toe	42
4.1.2. Deltaraad en Stuurgroep Zuidwestelijke Delta	42
4.1.3. Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta	47
4.1.4. Gebiedsontwikkeling en projecten	47
4.1.5. De Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer	48
4.2. Een actoranalyse: overheden op verschillende lagen	50
4.2.1. Rijksniveau: Ministerie van Infrastructuur & Milieu en Rijkswaterstaat	51
4.2.2. De Regio: Provincies Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant, waterschappen en gemeenten	52
4.2.3. Op weg naar een gezamenlijk beeld	52
5. Adaptiviteit binnen de context	54
5.1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van adaptiviteit?	54
5.1.1. Reactie op onzekerheid	54
5.1.2. Vooraf voorzien	55
5.1.3. Kansen creëren	57
5.1.4. Tussen star en willekeurig	58
5.1.5. Aan het einde van onzekerheid	58
5.1.6. Integraliteit	59
5.1.7. Noodzaak	62
5.1.8. Conclusie	63
6. Het afsprakenkader van de RGV	65
6.1. Afspraken	65
6.2. Reikwijdte	67

6.3. Conclusie	69
7. Belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit	71
7.1. Institutionele adaptiviteit in het afsprakenkader van de RGV	71
7.1.1. Regels, normen en waarden en gezag op actorniveau	71
7.1.2. Regels, normen en waarden en gezag op projectniveau	72
7.1.3. Conclusie.....	74
7.2. Inhoudelijke adaptiviteit in het afsprakenkader van de RGV	76
7.2.1. Beleidsmatig	76
7.2.2. Financiën.....	79
7.2.3. Juridisch	82
7.2.4. Conclusie.....	83
7.3. Procesmatige adaptiviteit in het afsprakenkader van de RGV	86
7.3.1. Beleidsproces.....	86
7.3.2. Financiën.....	99
7.3.3. Juridisch	105
7.3.4. Conclusie.....	107
8. Conclusies.....	115
8.1. Wat verklaart de mate van adaptiviteit in het afsprakenkader?.....	115
8.1.1. Institutionele adaptiviteit	117
8.1.2. Inhoudelijke adaptiviteit.....	117
8.1.3. Procesmatige adaptiviteit in de beleidfase	117
8.1.4. Procesmatige adaptiviteit besluitfase	118
8.2. Adaptiviteit in zijn algemeenheid	119
8.3. Adaptiviteit in het afsprakenkader van de RGV	120
9. Aanbevelingen.....	123
9.1. Het toverwoord.....	123

9.2. Het project an sich	124
9.3. Andere logica's.....	126
9.4. Aanleiding en moment.....	127
9.5. Marktpartijen: bezint eer ge begint.....	128
10. Reflecties	129
11. Literatuurlijst	131

VOORWOORD

Voor afstuderen voor de bestuurskundige master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam kunnen honderden organisaties gekozen worden. Mijn lot was Rijkswaterstaat en wel voor een onderwerp waar ik al een half jaar aan werkte als studentassistent, namelijk de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Als stagair heb ik hierbij een half jaar lang stage gelopen binnen deze organisatie en heb hierbij onderzocht hoe adaptiviteit belemmerd of juist bevorderd kan worden wanneer gepoogd wordt dit in een afsprakenkader te verwerken. De aanleiding voor dit onderzoek is het feit dat in die periode het afsprakenkader voor de RGV gevormd moest worden. Daarbij was er de wens om een zekere vorm van adaptiviteit te behouden en dit bood een goede mogelijkheid om onderzoek te doen dat ook een praktisch nut zou hebben.

Voor dit onderzoek heb ik interviews gedaan met verschillende personen die werken of werkten aan de RGV. Daarnaast heb ik gedurende een half jaar lang meegelopen en verschillende vergaderingen en evenementen bijgewoond om de casus beter te leren kennen. Ik wil dan ook graag iedereen bedanken die mij tijdens mijn stage heeft begeleid en heeft geholpen om meer te leren over de casus en heeft meegewerkt aan de interviews. Dit geldt in het bijzonder voor Harry van Huut, die mij op sleeptouw heeft genomen naar de vele vergaderingen en overleggen en mij heeft voorzien van de nodige achtergrondinformatie. Ook had ik dit niet kunnen doen zonder begeleiding vanuit de universiteit zelf. Ik wil dan ook Arwin van Buuren bedanken voor de begeleiding van mijn scriptie en het voorzien van de nodige sturing om ervoor te zorgen dat mijn scriptie op het goede spoor bleef. Ook hierbij dank aan Corniel van Leeuwen, die mij in de praktijk heeft begeleid en zowel van belang is geweest voor mijn stage als mijn onderzoek.

Ik hoop dat dit onderzoek gebruikt kan worden bij het vormen van adaptiviteit in het afsprakenkader van de RGV en dat het kan dienen als aanknopingspunt om ook bij andere afsprakenkaders de belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit te kunnen identificeren.

Rotterdam, 5 december 2014.

1. INLEIDING

De strijd tegen het water is een gevecht waar Nederland al eeuwen mee te maken heeft. Nederland ligt namelijk niet alleen aan zee, maar ligt voor een deel ook onder de zeespiegel en kent daarbij ook nog een groot deltagebied. Binnen de geschiedenis van Nederland was de Watersnoodramp van 1953 wat betreft waterveiligheid een keerpunt: dit mocht niet nog een keer gebeuren. In een zoektocht naar manieren om de overweldigende kracht van het water enigszins te kunnen temmen is het voorstel gekomen van de Deltawerken. Deze hebben de kustlijn van Zeeland en een deel van Zuid-Holland verkort en hebben ervoor gezorgd dat Nederland bij hoge waterstanden beter beschermd is tegen overstromingen.

Na de bouw van de Deltawerken, die ervoor moesten zorgen dat een ramp als de overstroming van 1953 nooit meer zou voorkomen, bleek dat de Deltawerken ook negatieve gevolgen hadden voor de wateren achter de werken zelf. Zo heeft de Oosterschelde last van zogenaamde 'zandhonger' en is de bodem van het Grevelingenmeer op veel plaatsen zuurstofloos en dat schaadt het leven op de bodem. Daarnaast blijkt het Volkerak-Zoommeer last te hebben van blauwalgen. Dit zorgt ervoor dat het meer niet op een robuuste manier de functie van zoetwatervoorziening kan bieden, omdat het zoete water met de blauwalg niet efficiënt gebruikt kan worden om het land te voorzien van zoetwater. Pogingen om deze problemen op te lossen hebben tot nu toe gefaald wegens een gebrek aan geld. Echter wordt er vanuit de regio nog wel op aangedrongen om deze problematiek aan te pakken. Er is namelijk consensus over het idee dat de regio kan profiteren van verbetering van de waterkwaliteit vanwege de kansen voor recreatie, visserij en landbouw. Bovendien leidt de slechte waterkwaliteit tot stankoverlast en heeft het negatieve gevolgen voor de flora en fauna in het gebied. Verder blijft het feit bestaan dat deze twee meren niet aan de criteria van de Kaderrichtlijn Water voldoen. Daarom kijken het Rijk, de provincies Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant samen met de betrokken gemeenten en waterschappen uit het gebied wederom of er mogelijkheden zijn om toch verder in het besluitvormingsproces te komen. Zo kan realisatie en stap dichterbij komen.

Voor het Grevelingenmeer en het Volkerak-Zoommeer wordt nu gekeken in opdracht van Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (Stratelligence, 2012) of het mogelijk is om bepaalde synergievoordelen te behalen door de twee bekkens in samenhang te bekijken. Daarnaast doen de provincies Zeeland en Zuid-Holland onderzoek om ook marktpartijen te betrekken, om op die manier het profijtbeginsel toe te passen en zo te zien of er geld beschikbaar gemaakt kan worden om de bestaande problemen op te lossen. Een gebrek aan financiering is nog steeds een obstakel, maar door de bestaande problemen en oplossingen anders te benaderen wordt gepoogd een manier te vinden om alsnog tot uitvoering te komen. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van Adaptief Deltamanagement, als mogelijke oplossing om voort te gaan, zonder directe financiële zekerheid. De nieuwe benadering gaat dus uit van de koppeling van de twee meren, adaptief management als managementbenadering en het

betrekken van marktpartijen voor financiering. De plannen en afspraken die hieruit voortkomen worden vastgelegd in de Rijksstructuurvisie Grevelingenmeer Volkerak-Zoommeer, wat een beschrijving is van de visie voor de twee bekkens op Rijksniveau voor de komende jaren. Dit document is enkel bindend op rijksniveau en geeft dus aan welke visie er op rijksniveau bestaat voor de komende jaren.

Om ervoor te zorgen dat partijen voldoende aangrijppunten hebben om vooruit te komen met de samenwerking, hebben rijk en regio ten tijde van de ontwerp-RGV besloten een afsprakenkader te formuleren. In dit afsprakenkader worden de verschillende onderwerpen met betrekking tot het Volkerak-Zoommeer en Grevelingenmeer en de afspraken daarover vastgelegd. Dit moet helderheid geven over wat gedaan moet worden, welke partijen welke taken gaan verrichten en wie verantwoordelijk zijn. Dit alles is een weerspiegeling van de onderwerpen die in de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer en het Programma Gebiedsontwikkeling aan de orde komen.

Binnen deze complexiteit en deze grote investeringen is het echter niet de bedoeling dat er desinvesteringen worden gedaan. Daarom wordt ook ingezet op adaptiviteit, wat moet voorkomen dat er in een eerder stadium keuzes worden gemaakt, die in een later stadium mogelijk wenselijke opties onmogelijk maken. De vraag is echter hoe adaptiviteit kan samengaan met het vastleggen van afspraken en dat is waar dit onderzoek zich op zal toespitsen.

1.1. LEESWIJZER

Om dit document beter te kunnen volgen wordt eerst verteld hoe het document is opgebouwd, om zo de leesbaarheid te vergroten. Zo kan gezien worden hoe de hoofdstukken elkaar opvolgen.

Allereerst wordt in hoofdstuk 1 de probleemstelling uiteengezet. Het doel van het onderzoek en de daarbij behorende onderzoeksvraag worden hierbij behandeld. Na de probleemstelling worden de verschillende kernbegrippen voor dit onderzoek in het tweede hoofdstuk behandeld. Dat gebeurt in het theoretisch kader. Daarnaast worden ook vanuit de theorie verschillende belemmerende en bevorderende elementen voor adaptiviteit behandeld. Dit leidt vervolgens tot een conceptueel model. De verschillende elementen die behandeld zijn in het theoretisch kader worden in hoofdstuk 3 hoofdstuk meetbaar gemaakt, zodat ze herkend kunnen worden in de praktijk. Daarbij wordt ook uitgelegd hoe het onderzoek gedaan zal worden en welke maatregelen om de validiteit en betrouwbaarheid te waarborgen zijn genomen. Om een duidelijke achtergrond en context te bieden wordt de casus van de RGV en de voorgeschiedenis uitgelegd in hoofdstuk 4. Hierdoor wordt duidelijker welke zaken spelen in de casus en wat de belangrijke punten zijn van het project. Dit hoofdstuk bevat ook een actoranalyse. Hoofdstuk 5 bevat meer informatie over het begrip 'adaptiviteit', maar dan deze keer bezien vanuit de praktijk. Dit

laat zien hoe het begrip in de praktijk opgevat wordt. Nadat duidelijk is wat de context is en wat adaptiviteit is, is het ook belangrijk dat vastgesteld wordt wat het onderzoeksobject precies is. Dit wordt in hoofdstuk 6 uitgelegd. Zodra deze zaken duidelijk zijn, gaat daadwerkelijk gekeken worden hoeveel ruimte er is voor adaptiviteit in een afsprakenkader binnen de casus van de RGV in hoofdstuk 7. Dit wordt gedaan door te kijken naar de institutionele, procesmatige en inhoudelijke belemmerende en bevorderende elementen voor adaptiviteit. Hierbij wordt gekeken hoe adaptiviteit verwerkt kan worden in een afsprakenkader, maar er wordt ook de link gelegd naar het specifieke afsprakenkader van de RGV en welke mate van adaptiviteit daarin mogelijk is. Dit leidt tot een aantal conclusies die in het achtste hoofdstuk besproken worden. Het gaat hier om een opsomming van de belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit in een afsprakenkader. De conclusies leiden in hoofdstuk 9 tot een aantal aanbevelingen voor een leidinggevende die een afsprakenkader wil vormen en daarbij adaptiviteit wil verwerken in het afsprakenkader. Hiervoor zijn een vijftal aanbevelingen geformuleerd. Het onderzoek wordt afgesloten met een korte reflectie op de onderzoeksresultaten en op de conclusies die daaruit voortkomen in hoofdstuk 10.

1.2. PROBLEEMSTELLING

Adaptiviteit is een heel breed begrip. Om dit begrip te kunnen onderzoeken in de praktijk is het noodzakelijk om de onderzoeksvraag en het doel van het onderzoek scherp te formuleren. In dit onderzoek zal omschreven worden met welk doel de adaptiviteit onderzocht zal worden en op welke manier en daarnaast zal aangegeven worden wat de onderzoeksvraag is en dus vanuit welke hoek onderzocht zal worden.

1.2.1. DOELSTELLING

Binnen de Rijksstructuurvisie Grevelingenmeer en Volkerak-Zoommeer zijn veel partijen betrokken (waar meer over verteld zal worden in hoofdstuk 4) en er zijn veel onderdelen waarover een [beslissing](#) genomen moet worden met betrekking tot het Volkerak-Zoommeer en het Grevelingenmeer. Om dit vast te leggen en omdat de RGV enkel het Rijk bindt, hebben de betrokken overheden het van belang geacht dat er een [afsprakenkader](#) gemaakt gaat worden. Dit afsprakenkader legt alle gemaakte beslissingen vast en biedt daarnaast een aanknopingspunt voor vervolgbeslissingen. Voor de beleidsvorming omtrent het Volkerak-Zoommeer en het Grevelingenmeer wordt gebruik gemaakt van het zogenaamde [Adaptief Deltamanagement](#). Hierover wordt meer gesproken in het theoretisch kader. Echter kan wel vermeld worden dat deze vorm van management erop gericht is zoveel mogelijk opties open te houden (ontwikkelpaden), om daarmee zo [flexibel](#) mogelijk mee te kunnen bewegen met veranderingen in de omgeving en in de besluitvorming. Toch zullen er beslissingen genomen moeten worden en is het niet mogelijk gedurende de hele beleidsontwikkelingsperiode alle opties open te houden. Zo stelt de Handreiking Adaptief Deltamanagement (2012): ‘Daarbij

gaat het niet alleen om het beperken van nadelen maar uitdrukkelijk ook om het verzilveren van economische kansen en inverdieneffecten'. Deze **tegenstelling** van enerzijds opties **open houden** en anderzijds **beslissingen nemen** en dus vastleggen creëert hierdoor bestuurlijke spanning en dient nader onderzocht te worden. In de theorie wordt veelal weergegeven waarom adaptief management wenselijk is om problemen met onzekerheid aan te passen, maar er wordt niet gekeken hoe dit daadwerkelijk in **de praktijk** werkt. Hoe wordt omgegaan met deze tegenstelling van open houden en vastleggen en wat maakt dit moeilijker of makkelijker? En leidt adaptief management dan ook echt tot adaptiviteit? Dit onderzoek zal pogen te verklaren hoe adaptiviteit functioneert in de praktijk, door te kijken wat de faciliterende en beperkende elementen ervan zijn. Deze uitkomsten kunnen op hun beurt deze managementbenadering weer optimaliseren. Omdat 'de praktijk' als geheel te breed en onduidelijk is, zal dit onderzoek zich toespitsen op het afsprakenkader dat gevormd wordt bij de Rijksstructuurvisie Grevelingenmeer Volkerak-Zoommeer. Het afsprakenkader van de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer is echter uitgesteld en in plaats daarvan zal vanaf september 2014 gewerkt worden aan een bestuursovereenkomst waarin de afspraken worden vastgelegd. In dit onderzoek wordt de casus van de RGV gebruikt om te onderzoeken hoe adaptiviteit terug te zien kan zijn in de gemaakte afspraken en hoe adaptief zo'n afsprakenkader of bestuursovereenkomst kan zijn. De **doelstelling** hiervoor is als volgt geformuleerd:

Het verklaren van faciliterende en beperkende elementen van adaptiviteit in het afsprakenkader Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer.

In het geval van de Zuidwestelijke Delta is er de wens om adaptiviteit te verwerken in het besluitvormingsproces. Als deze wens er is, dan is het ook belangrijk dat deze adaptiviteit ook daadwerkelijk terug te zien is in de praktijk. Wanneer vastgesteld kan worden welke elementen belemmerend en bevorderend zijn voor adaptiviteit bij het vormen van het afsprakenkader van de RGV, kan dit helpen om adaptiviteit te verwerken in het afsprakenkader. Daarnaast biedt het ook een aanknopingspunt wanneer er vastgesteld wordt dat er juist geen adaptiviteit te vinden is in het afsprakenkader terwijl daarvoor wel de wens is. Ook heeft dit onderzoek hiermee het doel voor de projectleider duidelijk te maken wat de mogelijkheden en kansen zijn voor adaptiviteit, wanneer het afsprakenkader gevormd wordt.

1.2.2. HOOFDVRAAG

De managementbenadering die vanuit de Zuidwestelijke Delta gekozen is heeft bepaalde kenmerken. In de praktijk kunnen sommige van deze kenmerken behulpzaam zijn om het besluitvormingsproces te verbeteren en de kans te vergroten dat beleidsvoorstellen het gewenste resultaat behalen. Andere elementen van deze benadering kunnen echter juist gezien worden als obstakels voor vooruitgang. Dit hangt niet alleen af van adaptief management an sich, maar wordt veroorzaakt door **wisselwerking** tussen de

managementbenadering en de omgeving. De kenmerken van de casus bepalen namelijk sterk de mate waarin adaptiviteit mogelijk is, want daarin zitten de aangrijppunten voor adaptiviteit. Dit brengt vragen met zich mee. Is Adaptief Management wel echt adaptief in de praktijk? Hoe reageren de actoren die adaptief management hanteren en de omgeving op elkaar? Om dit te onderzoeken is de volgende vraagstelling geformuleerd, die richting zal geven aan het onderzoek:

Hoe kan de mate van adaptiviteit in het afsprakenkader van de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer verklaard worden?

Het onderzoeksobject is in deze casus het afsprakenkader van de RGV, dat erop gericht is de bestaande afspraken vast te leggen en vast te leggen wat de betrokken partijen in de toekomst wensen te doen met het Volkerak-Zoommeer en het Grevelingenmeer, om zo een vaste basis voor vooruitgang te bieden. Dit afsprakenkader is een belangrijk punt in het besluitvormingsproces, omdat bij dit afsprakenkader de toewijding, intenties voor de toekomst en afspraken van de verschillende actoren met betrekking tot de RGV worden vastgelegd. In tegenstelling tot de RGV die alleen bindend is voor het Rijk, zijn de afspraken in het afsprakenkader dus bindend voor alle betrokken overheden. Er wordt dus vastgelegd wat er is gedaan en wat de visie op de toekomst is. Daarom leent het afsprakenkader zich er uitstekend voor om adaptiviteit in besluitvorming vast te leggen. Uit het afsprakenkader en het proces hier omheen valt namelijk af te leiden welke afspraken gemaakt kunnen worden. Dit laat ook zien waarover dus geen afspraken gemaakt worden. Dit biedt houvast en geeft aanwijzingen over zaken die zich makkelijk laten vastleggen of juist moeilijk vast te leggen zijn. Aan de hand van dit afsprakenkader kan dus vervolgens gezocht worden naar de belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit om tot afspraken en dus commitment tussen de verschillende betrokken actoren te komen.

1.2.3. DEELVRAGEN

Zoals eerder genoemd dient het afsprakenkader als het object van onderzoek, om vanuit dat punt de praktijk te bezien. Op basis van het afsprakenkader wordt dus gezocht naar de beperkende en bevorderende elementen van adaptiviteit. Het is daarom van belang om inzicht te krijgen in de literatuur omtrent adaptief management. In het theoretisch kader wordt daarom een overzicht gegeven van theoretische concepten met betrekking tot adaptief management en daarnaast worden de kernbegrippen gedefinieerd. Dit hoort bij de eerste deelvraag:

1. Wat zijn de belangrijkste elementen van adaptiviteit volgens de literatuur?

De managementbenadering vindt plaats binnen de context van de Rijksstructuurvisie Grevelingenmeer Volkerak-Zoommeer. Aangezien verwacht wordt dat faciliterende en beperkende elementen van adaptive governance ook naar voren komen in interacties met

de omgeving, is het van belang om de omgeving inzichtelijk te maken. Dit zorgt er ook voor dat de faciliterende en beperkende elementen sneller herkend kunnen worden. Om de context te kunnen begrijpen is het nodig om een actoranalyse te maken en om het besluitvormingsproces te kunnen begrijpen. Dit leidt tot de volgende twee vragen:

- 2. Welke actoren zijn betrokken bij het besluitvormingsproces omtrent de Rijkstructuurvisie Grevelingenmeer Volkerak-Zoommeer?**
- 3. Hoe is het besluitvormingsproces met betrekking tot de Rijkstructuurvisie Grevelingenmeer Volkerak-Zoommeer tot nu toe verlopen?**

Hierbij gaat ook onderzocht worden wat de betrokken actoren verstaan onder adaptiviteit. Wat de theorie zegt en hoe de praktijk erover denkt zijn namelijk twee verschillende dingen en het is daarom ook belangrijk te begrijpen hoe naar adaptiviteit wordt gekeken in de praktijk. Daarom wordt ook de volgende vraag onderzocht:

- 4. Wat verstaan de betrokken actoren onder adaptiviteit?**

Daarbij is het van belang om te omschrijven wat een afsprakenkader is, waarbij zowel het middel als het doel ervan beschreven wordt. Dit geeft een algemeen beeld van het onderzoeksobject en dit leidt ertoe dat makkelijker inzicht gegeven kan worden in mogelijke belemmerende en bevorderende factoren voor adaptive governance. Door te bekijken wat een afsprakenkader inhoudt en hoe het dient te functioneren, is het makkelijker om de knelpunten en successen te identificeren. De vijfde deelvraag is dus:

- 5. Wat is de inhoud en het doel van het afsprakenkader van de RGV?**

Beperkende en faciliterende elementen van adaptive management kennen veel verschillende achtergronden en vormen van oorsprong. Het is van belang om deze verschillende elementen te benoemen en te behandelen, om zo een overzicht te maken van de verschillende soorten faciliterende en beperkende elementen. Binnen het besluitvormingsproces omtrent de RGV zijn een aantal punten van belang. Allereerst is het van belang dat er vooruit wordt gewerkt zonder dat er directe financiële dekking is voor het complete project. Dit zorgt ervoor dat er goed onderzocht moet worden wat de beperkende en faciliterende elementen zijn om financiën adaptief te krijgen. Daarnaast is het ook van belang dat de betrokken partijen samen kunnen werken om de problemen op te lossen. Hiervoor zijn regels nodig over samenwerking, besluitvorming en verplichtingen. Daarom moeten de juridische faciliterende en beperkende elementen onderzocht worden. Deze zaken kunnen zowel inhoudelijk als procesmatig zijn. Als laatste zijn er ook nog institutionele elementen die van invloed zijn op de adaptiviteit van het afsprakenkader. De manier van werken die de organisatie(s) gewend zijn kan ruimte bieden voor adaptiviteit of juist niet. Het is daarom ook van belang om de institutionele faciliterende en beperkende elementen te onderzoeken. Dit leidt tot de volgende drie deelvragen:

6. Welke institutionele, procedurele en inhoudelijke belemmerende en bevorderende elementen met betrekking tot adaptiviteit kunnen omtrent het afsprakenkader Gevelingenmeer Volkerak-Zoommeer geïdentificeerd worden?

Er wordt hierbij gekeken naar zowel het proces van het vormen van een afsprakenkader als het afsprakenkader zelf. Het is namelijk ook een keuze hoeveel adaptiviteit men wil hebben in het afsprakenkader zelf. Het proces naar het afsprakenkader kan in dat geval heel adaptief zijn, maar daar is dan niets van terug te zien. Dit zou een vertekend beeld geven en daarom is het ook van belang te kijken naar het proces naar het afsprakenkader toe.

Wanneer duidelijk is welke elementen belemmerend en bevorderend kunnen zijn voor adaptiviteit, is het ook belangrijk te kijken naar het geheel en dus om te kijken hoe adaptief het geheel is. Dit leidt tot de volgende deelvraag:

7. In welke mate is het afsprakenkader daadwerkelijk adaptief?

Door deze vragen te beantwoorden kan antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. Adaptiviteit wordt onderzocht binnen de context van de RGV, waarbij het afsprakenkader het object van onderzoek is. Door informatie te verzamelen over deze context, is het mogelijk te zien hoe adaptiviteit binnen deze praktijk vorm krijgt. Hierbij wordt de theorie met betrekking tot adaptiviteit in de vorm van adaptief management en adaptive governance ook omschreven. Adaptiviteit heeft namelijk binnen bestuurskundige literatuur een plaats gekregen via adaptive governance en adaptief management, wat beide gaan om management en de manier waarop adaptiviteit vorm kan krijgen binnen besluitvormingsprocessen. Binnen deze context wordt gezocht naar de verschillende soorten faciliterende en beperkende elementen van adaptiviteit. Hierbij wordt gekeken naar de institutionele, procesmatige en inhoudelijke aspecten van het besluitvormingsproces. Binnen het besluitvormingsproces wordt vanuit het afsprakenkader dan bezien waar deze kenmerken van deze verschillende aspecten van het proces leiden tot knelpunten en waar deze kenmerken leiden tot adaptiviteit. Door deze onderdelen te onderzoeken wordt een verklaring gegeven voor de wijze waarop adaptiviteit in de praktijk functioneert en in hoeverre adaptief management dus adaptief is. De vraag is dus hoe adaptief besluitvormingsprocessen kunnen zijn, kijkend naar de institutionele, procesmatige en inhoudelijke kenmerken. Als dit onderzocht is kan ook vastgesteld worden hoe een afsprakenkader zo adaptief mogelijk gemaakt kan worden. Dit kan gezien worden als een leidraad voor adaptieve afsprakenkaders. De vraag die hierbij hoort is als volgt geformuleerd:

8. Wat zijn de kansen en valkuilen voor een adaptief afsprakenkader?

Om tot aanbevelingen te komen over de manier waarop een adaptief afsprakenkader gevormd kan worden, is het van belang eerst te kijken naar de bestaande theorie over adaptiviteit. Dit laat zien wat er al bekend is en geeft een theoretische basis voor het

onderzoek. In het theoretisch kader worden deze theorieën behandeld. Nu zal eerst de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek beschreven worden.

1.3. MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: aan de ene kant moet dit onderzoek leiden tot nieuwe theoretische inzichten die van toegevoegde waarde zijn voor de wetenschap en aan de andere kant moet het onderzoek iets toevoegen aan de maatschappij, doordat het bijdraagt aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Hoe dit onderzoek van toegevoegde waarde is wordt nu uitgelegd voor zowel de maatschappij als de wetenschap.

1.3.1. WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Er is inmiddels veel theorie beschikbaar over adaptief management en adaptive governance. Er is theorie over adaptiviteit binnen verschillende gebieden, zoals Californië (Kallis, Kiparsky & Noorgaard, 2009) en Europa, Afrika en Azië (Huntjens, Pahl-Wostl, Rihoux & Schlüter, 2011) en het gaat over onderwerpen als rivieren (Clark, 2002), Estuariene eco-systemen (Imperial, 1993) en klimaatverandering in zijn algemeenheid (Biesbroek, Klostermann, Termeer & Kabat, 2011). Het heeft dus vooral te maken met adaptie aan klimaatverandering en de onzekerheden die het klimaat met zich meebrengen. Financiële onzekerheid wordt hierbij echter niet behandeld. Dit onderzoek zal kijken naar adaptiviteit, maar dan niet in combinatie met klimaatverandering, maar binnen de context van het besluitvormingsproces, waarbij in dit geval de wens tot adaptiviteit niet ontstaan is vanwege klimaatverandering maar vooral vanwege financiële onzekerheid. Verder wordt in dit onderzoek ook een duidelijke link gelegd met het vormen van afspraken in een afsprakenkader. Hierbij wordt dus gekeken naar adaptiviteit en hoe die adaptiviteit zich verhoudt met het vormen van afspraken. Dit onderscheidt zich dus van de bestaande literatuur: het kijkt niet naar adaptiviteit in combinatie met klimaatverandering en daarnaast richt het zich vooral op het vormen van afspraken, in plaats van het inrichten van de organisatie op adaptiviteit. Het gaat dus niet om adaptiviteit ten aanzien van fysieke systemen maar vooral van sociale systemen.

1.3.2. MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Binnen de overheid zijn er de laatste jaren veel bezuinigingen geweest als gevolg van de crisis die in 2009 begon. Dit betekent dat er voor veel projecten te weinig geld is. Het gevolg hiervan is dat er gekozen moet worden om projecten niet te doen of andere manieren te vinden om alsnog bestaande problemen aan te pakken. Adaptief management kan zo'n manier zijn om tegen lagere kosten de gewenste doelen te bereiken. Dit moet dan natuurlijk wel werken. Zo wordt er ook in de Zuidwestelijke Delta gepoogd de problematiek omtrent het Volkerak-Zoommeer en het Grevelingenmeer op te lossen, ondanks het feit dat er weinig financiële middelen beschikbaar zijn. Als adaptiviteit wel goed werkt, dan kan het leiden tot

kostenbesparingen, omdat het helpt te voorkomen dat desinvesteringen worden gedaan. Werkt adaptiviteit niet goed of alleen onder specifieke omstandigheden, dan helpt dit onderzoek inzicht te geven in de achterliggende mechanismen die de adaptiviteit kunnen belemmeren of juist bevorderen.

2. THEORETISCH KADER

Bij het afsprakenkader wordt beredeneerd vanuit Adaptief Deltamanagement. Dit is een vorm van adaptief management. Voor dit onderzoek wordt adaptiviteit echter ruimer bekeken dan alleen vanuit Adaptief Deltamanagement, om te kunnen onderzoeken hoe adaptiviteit terug te zien zal zijn in de praktijk. Om duidelijk inzicht te hebben in de theorie, worden allereerst de kernbegrippen uiteengezet. Hierna zal een overzicht worden gegeven van bestaande theorie over adaptief management en adaptive governance. Er is namelijk nog weinig theorie bekend over belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit in de praktijk. Daarom wordt gekeken naar bestaande theorie over adaptiviteit. Dit wordt dan gebruikt als uitgangspunt om vanuit daaruit te zoeken naar de verschillende belemmerende en bevorderende elementen voor adaptiviteit. Voor dit onderzoek wordt een bepaalde indeling gehanteerd, wat te zien zal zijn in het conceptueel model. Dit conceptueel model zal het leidende raamwerk zijn voor dit onderzoek.

2.1. KERNBEGRIPPEN

In dit onderzoek komen een aantal kernbegrippen veelvuldig voor. Het is daarom van belang te weten wat onder deze begrippen verstaan wordt en hoe deze verschillende kernconcepten samenhangen. Bij theorie over adaptiviteit komen adaptive governance en adaptief management vaak terug. Deze twee concepten zullen dan ook behandeld worden om een algemeen beeld te kunnen vormen. Uit adaptief management is ook Adaptief Deltamanagement voortgekomen, wat gebruikt wordt bij de projecten van de Zuidwestelijke Delta. Vervolgens zal adaptiviteit zelf behandeld worden, buiten deze vormen van management om. Als dit algemene beeld gegeven is, zullen de beperkende en bevorderende elementen voor adaptiviteit behandeld worden.

Adaptive Governance

Adaptive governance gaat uit van polycentrische institutionele arrangementen die semi-autonoom besluitvormingseenheden vormen op verschillende lagen in het bestuur (Olsson, Gunderson, Carpenter, Ryan, Lebel, Folke & Holling, 2006). Deze verschillende actoren hebben een zelforganiserend vermogen en vormen netwerken. De verticale links kunnen adaptive governance versterken doordat het rijksniveau en regionaal niveau sterk verbonden raken. Hierdoor raken deze besluitvormingseenheden sterker met elkaar vervlochten. Dit kan echter ook een belemmering zijn, doordat regulering op nationaal niveau belemmerend werkt voor de regio (Folke, Hahn, Olsson & Norberg, 2005).

Het dynamische karakter en de onzekerheid die aanwezig zijn bij klimaatverandering dienen te worden geaccepteerd en er moet gezocht worden naar kansen voor **leren** en **experimenteren** (Hatfield-Dodds, Nelson & Cook, 2007). Daarnaast zijn **participatie** en **flexibiliteit** noodzakelijk.

Leren gaat over het verkrijgen van een gemeenschappelijk begrip van het functioneren van het systeem en vormt hiermee de basis voor collectieve actie (Foxon, Reed & Stringer, 2009). Leren kan onzekerheid verminderen of ervoor zorgen dat er beter wordt omgegaan met de onzekerheid. Leren kan plaatsvinden op zowel het niveau van het individu, de organisatie of de samenleving.

Experimenteren is een vorm van leren. Hierdoor kunnen nieuwe inzichten verkregen worden (van Buuren, Keessen, van Leeuwen, Eshuis & Ellen, 2014). Experimenteren is vooral van belang in omgevingen met veel onzekerheid. Dit biedt namelijk een goede mogelijkheid voor stapsgewijze implementatie.

Bij klimaatverandering zijn actoren betrokken van verschillende lagen en met verschillende achtergronden. Doordat dit complexe probleem verschillende lagen en sectoren doorkruist is **participatie** een vereiste (Ibid.). Elk van deze lagen en sectoren hebben namelijk maar een deel van de problemen, oplossingen en middelen en zullen hun krachten dus moeten bundelen om tot een goede oplossing te kunnen komen.

Een andere definitie van adaptive governance stelt dat adaptive governance een ontwikkelend raamwerk is voor onderzoek, waarbij de sociale, institutionele, economische en ecologische aspecten van multi-level governance worden onderzocht die weerstand bieden tegen grote uitdagingen zoals klimaatverandering en sociaal-economische systemen (Stockholm resilience centre, 2010). In beide definities gaat het om adaptive governance als een proces op een hoog abstractieniveau. Vanuit deze benadering wordt gesteld dat het bij adaptive governance erom gaat dat er een ontwikkeling plaatsvindt om aan te passen aan de context.

Binnen bestuurskundige literatuur zijn er verschillende theorieën die spreken over adaptiviteit. Adaptive governance is zojuist al besproken. Daarnaast is er ook adaptief management en in de informatie over de Zuidwestelijke Delta wordt gesproken over Adaptief Deltamanagement. Dit zijn verschillende uitingsvormen van adaptiviteit in managementtheorie. Deze worden nu kort hieronder besproken.

Adaptief management

Bij adaptief management wordt erkend dat de omgeving elk moment kan veranderen (Yohe & Tol, 2002). Aan de hand van verschillende variabelen kunnen deze veranderingen merkbaar zijn en het is dan noodzakelijk dat er gereageerd wordt of deze variaties in de omgeving. Deze omgeving kan dynamisch en onvoorspelbaar zijn en dat maakt het moeilijk om van tevoren acties op te stellen en in plaats daarvan moet dus gereageerd worden wanneer de veranderingen zich daadwerkelijk voordoen (Kallis, Kiparsky & Norgaard, 2009). Bij adaptief management worden dus een aantal variabelen uitgekozen, waarbij metingen en monitoring toegepast wordt. Wanneer veranderingen in de omgeving merkbaar worden, wordt gereageerd op deze veranderingen.

Lee (1999) stelt dat het echter niet enkel moet blijven bij monitoren en reageren. Er moet een zogenaamd 'learning by doing' zijn, waarbij experimenten worden uitgevoerd om zo te kijken hoe ecosystemen reageren op het gedrag van mensen (Lee, 1999). Door middel van experimenten worden ecologische processen ontdekt en kan beter beleid geformuleerd worden. De nieuwe ervaringen en wetenschappelijke informatie kunnen geïntegreerd worden in modellen die dan betere voorspellingen kunnen doen over beleidsalternatieven, waardoor de onzekerheid kan afnemen (Walters, 1997). Dit heeft drie functies:

- Betere communicatie tussen wetenschappers, managers en stakeholders en verscherpen van de probleemdefinitie
- Mogelijkheden tot onderzoeken welke beleidsalternatieven niet het gewenste effect zullen opleveren
- Ontdekken waar gaten zitten in de kennis

Adaptief Deltamanagement

Sociaaleconomische ontwikkelingen en klimaatveranderingen zijn lastig voorspelbaar (Stratelligence, 2012: vii). Hierbij kan gekozen worden voor drie opties. De eerste optie is dat ingezet wordt op worst case scenario's, wat met zich mee brengt dat extreem grote investeringen worden gedaan en dat verregaande maatregelen worden genomen, die later onnodig blijken te zijn. De tweede optie is dat er wordt gewacht tot iets fout gaat, maar aangezien de Delta een dichtbevolkt gebied is met een noodzakelijke functie voor het economische welzijn van Nederland zou dit niet te overziene schade met zich meebrengen. De derde optie is Adaptief Deltamanagement. Hierbij wordt vooruit gewerkt terwijl er tegelijkertijd rekening gehouden wordt met ontwikkelingen in de omgeving. Dit moet met zich meebrengen dat economische kansen en inverdieneffecten verzilverd worden en dat optimaal ingespeeld wordt op de ontwikkelingen in de omgeving (Ibid., viii). Hiervoor zijn een aantal kernelementen omschreven:

- Het verbinden van kortetermijnbeslissingen over de ruimtelijke inrichting en het watersysteem met lange termijnopgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorzieningen. Hierbij wordt rekening gehouden met zowel plausibele toekomstbeelden als met continu veranderende variabelen.
- Het werken met beslissingsvolgordes/ontwikkelpaden in plaats van eindbeelden. Hierbij wordt gezocht naar windows of opportunity. Door af te wachten kunnen ook onzekerheden verminderd worden.
- Het verbinden van investeringsagenda's van verschillende publieke en private partijen. Door dit te doen wordt gezocht naar synergievoordelen tussen verschillende agenda's. Deze kunnen op die manier op een gunstige manier gekoppeld worden, wat voor verschillende partijen voordelen en besparingen opleveren.

Deze benadering leidt tot het vormen van een aantal alternatieven die tussentijdse bijstel mogelijkheden hebben. Zo kunnen er een aantal mogelijke besluiten voorgelegd worden die daarna een aantal vervolgbeslissingen kennen. Deze kunnen in een afsprakenkader vastgelegd worden. De definitieve besluitvorming kan dan qua timing en uitvoering afgestemd worden op daadwerkelijk gesignaleerde ontwikkelingen in de waterhuishouding en de ruimtelijke inrichting en op nieuwe inzichten en het operationeel worden van innovatieve technieken.

Deze vorm van management richt zich dus op de omgeving en de onzekerheid die daar heerst. Dit betekent dus ook dat adaptief management enkel zichtbaar en nodig wordt op het moment dat er in de omgeving sprake is van onzekerheid in die mate dat er met het vormen van beleid ook echt rekening gehouden moet worden met die onzekerheid. Immers, een onbeheerst proces of verandering als reactie op competitieve druk kan alleen plaatsvinden als de competitieve druk aanwezig is en als alle veranderingen al voorzien zijn, dan is die druk niet voelbaar. Als er bijvoorbeeld een gebied is waarbij de flora wordt hersteld en er komt ineens meer langdurige droogte dan verwacht wordt waardoor de keuze voor vegetatie aangepast moet worden, dan is duidelijk dat deze verandering in besluiten komt door de druk van buitenaf. Als echter bekend werd hoeveel droogte zou gaan komen, dan zou dit ingecalculeerd zijn en dan zou de noodzaak tot veranderen niet gekomen zijn. Het is dus de onzekerheid die de adaptiviteit noodzakelijk en zichtbaar maakt.

Adaptief management en Adaptief Deltamanagement zijn beide bedoeld als antwoord op onzekerheid. Beide hebben hierin ook dus het adaptieve element. Adaptief Deltamanagement is hier echter veel specifieker, door aan te geven dat de ruimte voor adaptiviteit zit in het creëren van ontwikkelpaden, waarbij de meest zekere stappen eerst worden genomen en daarnaast wordt korte termijn en lange termijn zo verbonden dat de korte termijn de lange termijn doelen niet in de weg gaat zitten. Adaptief management houdt het echter een stukje abstracter, door te stellen dat een aantal variabelen in de omgeving in de gaten gehouden worden en dat op basis daarvan gereageerd gaat worden en dat organisaties een lerend vermogen moeten hebben. Op welke manier dat gebeurt is dan weer een tweede. Een duidelijk verschil is wel dat Adaptief Deltamanagement spreekt over het verbinden van investeringsagenda's van publieke en private partijen. Dit lijkt niet de gebruikelijke theorie van adaptiviteit te weerspiegelen, maar eerder ingetraal werken. Het gaat dus wel degelijk om overeenkomstige theorieën, waarbij adaptiviteit het antwoord is op onzekerheid, maar Adaptief Deltamanagement is dus specifieker en daarnaast heeft Adaptief Deltamanagement als werkwijze ook het aspect van het verbinden van investeringsagenda's, wat verder niet terug komt bij adaptief management. Deze benaderingen hebben met elkaar gemeen dat zij adaptiviteit naar voren schuiven als oplossing voor onzekerheid. Om adaptiviteit beter te kunnen begrijpen is het van belang om naar het begrip op zich te kijken.

Adaptiviteit

Wat houdt adaptief dan in? **Adaptie** verwijst naar een onbeheerst maar systematisch proces of verandering als reactie op competitieve druk (Hatfield, Dodds, Nelson & Cook, 2007). Veranderingen worden als adaptief gezien wanneer zij ervoor zorgen dat de realiteit meer op de voorkeuren van de betrokken actor(en) aansluiten. Een andere definitie is dat adaptie een proces, actie of uitkomst in een systeem is, waardoor het systeem beter kan omgaan met veranderde omstandigheden, stress, bedreigingen, risico's of kansen (Smit & Wandel, 2006). Huitema en Meijerink (2009) geven aan dat er twee definities zijn van adaptiviteit. De eerste geeft aan dat adaptiviteit draait om het vermogen van de overheid en samenleving om aan te passen aan veranderde inzichten. De andere definitie verbindt adaptiviteit heel sterk aan leren en deliberatie of gezamenlijke reflectie. Hierbij hoort monitoring en experimenteren.

Adaptiviteit wordt dus noodzakelijk wanneer er onzekerheid is. Binnen deze onzekerheid is adaptiviteit een methode om aan te passen aan veranderingen in de omgeving. Deze aanpassingen aan de omgeving kunnen gedaan worden doordat er aan twee voorwaarden is voldaan, namelijk het signaleren van de omgeving (leren, experimenteren en monitoren) en het bieden van mogelijkheden om aan deze verandering aan te passen (flexibiliteit en participatie). Deze instelling van van signaleren van de omgeving en inspelen op de veranderingen in die omgeving is dus de kern van adaptiviteit en dient in zekere mate terug te zien zijn in de regels, normen en waarden, structuur, inhoud, processen, instrumenten en middelen die betrokken zijn bij het proces van besluitvorming. Als er namelijk gezegd wordt dat er adaptief gewerkt wordt, maar er is daarvan niets terug te zien in de genoemde aspecten van besluitvorming, dan zijn er dus ook geen mogelijkheden om de adaptiviteit plaats te laten vinden. De definitie van adaptiviteit in dit onderzoek is dus als volgt geformuleerd:

Een handeling die ontstaat als reactie op onzekerheden in de omgeving en die reageert op veranderingen in de omgeving door te signaleren en vervolgens te reageren en die dit bereikt door aanpassingsvermogen te verwerken in de regels, normen en waarden, structuur, inhoud, processen, instrumenten en/of middelen die betrokken zijn bij het proces van besluitvorming.

Dit is een vrij ingewikkelde omschrijving, omdat het ook aanleiding, manier en uitingvormen benoemt. Een simpelere definitie is dit:

Een reactie op een verandering in de omgeving via signalering door aan te passen aan de nieuwe situatie door middel van flexibiliteit.

Het is niet zo dat er pas sprake is van adaptiviteit wanneer elk genoemde onderdeel adaptiviteit kent, maar verondersteld wordt wel dat deze onderdelen van invloed zijn op de mate waarin adaptiviteit mogelijk wordt gemaakt of juist wordt beperkt.

In de sociale wetenschappen zijn verschillende artikelen geschreven met betrekking tot adaptie in management. Dit heeft in veel gevallen betrekking op ecologie en klimaatverandering. Een voorbeeld hiervan Lee (1999), waarbij adaptief management beoordeeld wordt aan de hand van conceptuele, technische, praktische en financiële sterke en zwakke punten. Pahl-Wostl (2007) bespreekt de mogelijkheden bij watermanagement om een transitie te maken van management dat gebaseerd is op voorspellingen en controle van het proces naar een situatie waarbij vooral lerend vermogen belangrijk is. Dit onderzoek zal wel afspelen binnen een omgeving waarbij klimaatverandering een rol speelt, maar in dit geval zal adaptiviteit hier niet direct mee in verband gebracht worden. Toch kunnen deze theorieën voor een eerste blik dingen leren over adaptiviteit. Zoals in het geval van van Buuren, Driessen en Teisman (2010), waarbij onder andere wordt gesproken over het adaptief vermogen van overheden. Hierbij wordt aangegeven dat overheden kunnen kiezen voor tijdelijke activiteiten en activiteiten kunnen combineren bij ruimtelijke reserveringen. Dit maakt heroverwegingen en latere aanpassingen eenvoudiger. Ook is het nodig om op langere termijn geld beschikbaar te hebben, want de systematiek van begroten op Rijksniveau is voor het adaptieve vermogen teveel op de korte termijn gericht. In dit artikel worden ook vier clusters van waarden genoemd die bepalend zijn voor de legitimiteit van adaptiviteit. De eerste cluster is 'gelijkheid en rechtvaardigheid', waarbij het erom gaat dat bij adaptie de lusten en lasten steeds goed verdeeld blijven. De tweede cluster is 'transparantie en verantwoordelijkheid', waarbij aan wordt gegeven dat transparantie noodzakelijk is voor een goede afweging en dat de betrokken partijen hun verantwoordelijkheid dienen te nemen voor de gevolgen van hun beleid. Bij de cluster 'participatie en dialoog' wordt gekeken naar het belang van het betrekken van partijen die gevolgen ondervinden van het probleem en/of de oplossing om zo weerstand te voorkomen en sociaal kapitaal te activeren. De laatste cluster, genaamd 'effectiviteit en efficiency', gaat in op het feit dat beleid zo makkelijk mogelijk goed moet voorbereiden op klimaatverandering.

Dit geeft al een aantal mogelijke aanknopingspunten weer waarbij belemmerende en bevorderende factoren gevonden kunnen worden voor adaptiviteit bij het vormen van het afsprakenkader. Dit onderzoek zal zich niet toespitsen op adaptiviteit in combinatie met klimaatverandering. Het richt zich heel specifiek op beleid en dan het vastleggen van afspraken. Hiervoor wordt in de volgende paragraaf een aantal mogelijke belemmerende en bevorderende factoren genoemd.

2.2. BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN VOOR ADAPTIVITEIT: ONDERZOEKSINDELING

Binnen adaptief management wordt dus gestreefd naar een manier om de omgeving te monitoren, om te leren van de verkregen data en om aanpassingsvermogen binnen een managementstrategie te behouden, zodat aangepast kan worden aan veranderende

omstandigheden. De vraag is dan wel hoe dit gerealiseerd kan worden. Dat iets in theorie werkt wil namelijk niet zeggen dat het in de praktijk ook functioneert. De vraag is dan wat de factoren zijn die belemmeren of juist bevorderen dat adaptiviteit plaatsvindt en dan in het geval van dit onderzoek gaat het om adaptiviteit in het afsprakenkader van de RGV. Binnen de bestaande literatuur zijn er verschillende factoren benoemd die belemmerend of bevorderend kunnen werken. Voor het onderzoek zullen deze besproken worden. Deze bieden de basis voor een conceptueel model, waarbij de verschillende factoren die van invloed zijn geïdentificeerd kunnen worden. Dit zijn echter een beperkt aantal factoren. De meeste literatuur over adaptiviteit is namelijk vrij abstract en concrete factoren die adaptiviteit in de praktijk beperken of bevorderen worden niet genoemd. De genoemde factoren zullen dan ook in het onderzoek aangevuld worden met andere factoren die vanuit de empirie naar voren komen. Bijdragen die wel relevant zijn worden in de volgende paragrafen besproken.

Om ervoor te zorgen dat de analyse overzichtelijk kan worden gedaan is er een opsplitsing gemaakt binnen adaptiviteit. Adaptiviteit kan zich namelijk op verschillende onderdelen van een besluitvormingsproces richten en nadere specificering maakt het onderzoek naar adaptiviteit helderder. Het onderzoek zal zich richten op institutionele, procedurele en inhoudelijke adaptiviteit.

Binnen het besluitvormingsproces kan er gekeken worden naar zowel inhoudelijke besluitvorming als procesmanagement (Korsten, 2006). In dit onderzoek worden beide bekeken, omdat in zowel inhoud als proces adaptiviteit terug te zien kan zijn. Bij processen wordt het proces gezien als aanknopingspunt voor verandering en bij inhoud draait het juist om de inhoud van de voorstellen en oplossingen. Edelenbos, Klok & van Tatenhove (2006) voegen hier ook nog twee andere aspecten aan toe, namelijk 'institutie' en 'macht'. Bij inhoud gaat het dus om de inhoud van de onderwerpen en de variatie en hoeveelheid verschillende oplossingen. Bij processen gaat het om de inrichting en het managen van het beleidsproces, de mate waarin actoren in overeenstemming komen door het proces en het procesverloop zelf. Bij instituties gaat het om interacties binnen de institutionele context. Bij macht draait het erom wie beschikt over de hulpbronnen en wie mag bepalen welke actoren meedoen in het proces. Dit laatste aspect zal niet direct in het onderzoek mee worden genomen. De zaken die met betrekking tot dit onderwerp van belang zijn zullen in de casuomschrijving besproken worden. De verschillende factoren die belemmerend en bevorderend kunnen werken voor deze drie verschillende soorten adaptiviteit worden behandeld in paragraaf 4.2.1, 4.2.2. en 4.2.3.

De literatuur noemt een aantal factoren. Zo noemen Biesbroek, Klostermann, Termeer en Kabat (2011) een aantal belemmerende factoren voor adaptiviteit. Deze belemmerende factoren voor adaptiviteit kunnen zowel klimaatgerelateerd zijn of niet-klimaatgerelateerd zijn. In totaal gaat het om een vijftal aan clusters die belemmeringen vormen voor adaptiviteit. Biesbroek et al. (2011) noemen een aantal oorzaken, namelijk conflicterende

tijdshorizonnen, substantieve, strategische en institutionele onzekerheid, institutionele drukte en leegte, fragmentatie, gebrek aan bewustzijn en motivatie, die in de volgende paragraaf behandeld zullen worden.

Dit levert nog geen volledig beeld, want de meeste van deze factoren richten zich op institutionele oorzaken, dus oorzaken die liggen in de manier waarop de organisatie gewend is te functioneren, vanuit een historisch gegroeid en padafhankelijk perspectief. Daarom wordt deze literatuur aangevuld met adaptiviteit en belemmerende factoren voor adaptiviteit die betrekking hebben op governance en het juridische perspectief, door middel van de theorie van van Buuren, Keessen, van Leeuwen, Eshuis en Ellen. Hiermee worden de mogelijkheden met betrekking tot adaptiviteit en belemmerende factoren voor adaptiviteit aangevuld, waardoor er een beeld gegeven wordt van de institutionele, juridische en governance context.

Op basis van de casus RGV kan ook gesteld worden dat de fysieke factoren ook belemmerend of bevorderend kunnen zijn voor adaptiviteit. In alle gevallen van beleid zijn er technische mogelijkheden en beperkingen, maar omdat dit in de casus van de RGV een relatief grote rol speelt, is het nodig dit nog expliciet te benoemen. Met betrekking tot het fysieke onderdeel zullen dus de nodige kenmerken genoemd worden, die relevant zijn in het besluitvormingsproces. Er zal echter geen studie gedaan worden waarbij van alle natuurwaarden in het gebied het aanpassingsvermogen wordt gemeten. Dit zou een te groot onderzoek zijn dat tevens niet direct relevant is voor deze casus. Bovendien is dat een onderzoek dat thuis hoort in de exacte wetenschappen en niet in de sociale wetenschappen.

Verder wordt ook nog aandacht gegeven aan het financiële aspect van de plannen voor de RGV. In tijden van crisis speelt het financiële aspect een grote rol en daarom is het van belang dat deze ook apart belicht wordt (Boomstra, 2011). Zeker in gevallen van onzekerheid is het noodzakelijk dat er geen desinvesteringen worden gedaan (Stratelligence, 2012). Als laatste is er het juridische aspect, waarbij wordt gekeken naar de belemmerende en bevorderende factoren bij het juridische aspect. Dit is relevant, omdat er bij het vormen van een afsprakenkader juridische kwesties en consequenties zijn, zoals bijvoorbeeld bij het doen van ruimtelijke reserveringen (Veltrop & Wallet, 2011).

Dit leidt uiteindelijk tot een indeling waarbij onderzoek wordt gedaan naar belemmerende factoren die vallen onder negen verschillende aspecten, omdat de drie vormen van adaptiviteit elk een indeling hebben waaruit drie verschillende aspecten komen. Dit is te zien in de tabel. In de volgende paragrafen worden deze aspecten nader uitgelegd. Bij het onderdeel 'inhoudelijke adaptiviteit' wordt ook het fysieke aspect nog kort besproken, maar dit wordt verder niet genoemd, omdat het niet mee wordt genomen in het onderzoek.

Soort adaptiviteit	Indeling
Instutionele adaptiviteit	Regels
	Normen en waarden
	Gezag
Procesmatige adaptiviteit	Beleid
	Financiën
	Juridisch
Inhoudelijke adaptiviteit	Beleid
	Financiën
	Juridisch

2.2.1. INSTITUTIONELE ADAPTIVITEIT

Instituties hebben regels, normen en waarden en dit brengt bepaalde padafhankelijke attitudes en manieren van werken met zich mee (Hatfield-Dodds, Nelson & Cook, 2007). Het gaat dus over de onderliggende houdingen, normen en waarden die adaptiviteit moeten faciliteren. Als de structuur van een organisatie bijvoorbeeld heel goed is ingericht op adaptiviteit, maar er is geen bewustzijn over adaptiviteit, dan wordt verwacht dat de adaptiviteit van de organisatie minder zal zijn. De institutionele kenmerken zijn dus:

- Vastgestelde **regels** (formeel en informeel)
- Gedeelde **normen en waarden**. Normen zijn gedeelde attitudes, waarden en tradities die worden overgedragen en onderhouden door middel van beloning en bestraffing van gedrag.
- **Gezag** op verschillende niveau's, dus de betrokken actoren die bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben binnen het proces, zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor het beheer van de rijkswateren en ook de bevoegdheid heeft daaraan te werken

Voor deze kenmerken gelden ook een aantal factoren die belemmeringen kunnen vormen voor adaptiviteit. Deze worden nu beschreven.

Institutionele belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit: regels

Het eerste punt gaat over de institutionele omgeving. Hierbij ontstaan twee soorten belemmerende factoren voor adaptiviteit, namelijk institutionele leegte en institutionele drukte (Biesbroek, Klostermann, Termeer & Kabat). Institutionele leegte ontstaat wanneer de betrokken instituties geen antwoord geven op of geen rekening houden met de noodzaak voor adaptie. Dit betekent dus dat de betrokken actoren vanuit hun achtergrond niet gemotiveerd, gedwongen of in staat gesteld worden om adaptie te betrekken in hun activiteiten. Er zijn dan geen gedeelde regels, principes en normen en waarden met betrekking tot adaptie. Daar tegenover staat institutionele drukte. Dit betekent dat adaptie wel wordt betrokken in de werkzaamheden, maar omdat medewerkers van de verschillende organisaties er een andere visie over hebben ontstaat onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden, doelen en probleemdefinities. Zo kan één organisatie stellen dat in geval van onzekerheid wordt gewacht met verdere beleidsontwikkeling totdat er meer duidelijkheid is en vindt een andere organisatie juist dat bij onzekerheid vastgesteld moet worden welke beslissingen genomen moeten worden en wanneer die beslissingen dan uiterlijk genomen dienen te worden. Beide hanteren maatregelen waarbij adaptiviteit wordt toegepast, maar toch verschillen en botsen deze manieren van werken.

Institutionele belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit: normen en waarden

Onzekerheid speelt een grote rol in klimaatverandering. Er bestaan drie soorten onzekerheid, waarvan de eerste vooral betrekking heeft op regels. Het gaat hier om substantieve onzekerheid en dit is onzekerheid over kwaliteit en kwantiteit, beschikbaarheid en toegankelijkheid en legitimiteit en geloofwaardigheid van informatie dat gebruikt wordt in het besluitvormingsproces (Biesbroek, Klostermann, Termeer & Kabat). Naast substantieve onzekerheid is er ook strategische onzekerheid dat wordt veroorzaakt door strategisch gedrag van actoren en institutionele onzekerheid, wat te maken heeft met de institutionele achtergronden van betrokken actoren. Adaptiviteit is bedoeld als middel om om te kunnen gaan met onzekerheid, maar teveel onzekerheid maakt dit onmogelijk.

Binnen de vorming van beleid zijn verschillende tijdshorizonnen aanwezig (Biesbroek, Klostermann, Termeer & Kabat). Enerzijds zijn er korte termijn opgaven met besluitvorming en beleidsvorming en anderzijds zijn er lange termijnveranderingen, zoals klimaatverandering. Deze verschillende tijdshorizonnen strijden om politieke aandacht in een context waarbij ruimte voor aandacht schaars is. Hierbij geldt ook dat de korte termijn problematiek dikwijls dwingender en zichtbaarder is met meer zekere impact. Dit maakt het lastig om het aanpassingsvermogen in te bouwen in nieuwe en bestaande praktijken en

beleid. Wanneer de korte termijnopgaven makkelijk te verenigen zijn met de lange termijnopgaven, maakt dit adaptiviteit makkelijker.

Het is van belang dat het publiek en de betrokken actoren duidelijk geïnformeerd worden over de impact van klimaatverandering, de kwetsbaarheid van het gebied en de noodzaak voor adaptie. Te weinig communicatie of slechte communicatie leidt tot een laag bewustzijn met betrekking tot het onderwerp en dat kan leiden tot ontkenning en overmoed (Biesbroek, Klostermann, Termeer & Kabat).

Motivatie en handelingsbereidheid hebben te maken met de mate waarin iemand bereid is om rekening te houden met het aspect van adaptie in de werkzaamheden. Dus er is beleid dat gevormd wordt en hierbij zijn bepaalde aspecten nog onzeker, hoe bereid is men dan om de plannen zo in te richten dat er ruimte is voor adaptiviteit op één of andere manier. Dit heeft te maken met persoonlijke overtuiging, achtergrond en normen en waarden. Als hier geen rekening meer wordt gehouden, dan is het lastig voor organisaties om de werknemers te overtuigen van de noodzaak van adaptie aan de klimaatveranderingen. Hiervoor is een extreme gebeurtenis of goed leiderschap nodig.

Institutionele belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit: gezag

Omdat de werkzaamheden plaatsvinden in een context van multi-level en multi-actor samenwerking, is het haast vanzelfsprekend dat er sprake is van fragmentatie. Deze fragmentatie kent verschillende vormen. Het kan gaan om fragmentatie van verantwoordelijkheid of fragmentatie van kennis (Biesbroek, Klostermann, Termeer & Kabat). Deze fragmentatie kan de samenwerking bemoeilijken, wat op zijn beurt weer mogelijkheden tot adaptiviteit moeilijker maakt, omdat adaptiviteit vereist dat organisaties adequaat kunnen reageren op veranderingen en dit wordt moeilijker wanneer de kennis van deze omgeving gefragmenteerd is.

Onderdeel van institutionele adaptiviteit	Belemmering van adaptiviteit
Regels	Institutionele leegte Institutionele drukte Substantieve onzekerheid
Normen en waarden	Strategische onzekerheid Institutionele onzekerheid

Conflicterende tijdshorizonden Gebrek aan bewustzijn Motivatie/bereidheid tot adaptief werken	
Gezag	Fragmentatie

2.2.2. INHOUDELIJKE ADAPTIVITEIT

Processen gaan altijd gepaard met een zekere inhoud. Deze inhoud kan zelf ook meer of minder adaptiviteit kennen. Deze inhoud kan gaan over beleid, de fysieke kenmerken van het onderwerp, financiële middelen en juridische instrumenten. Deze verschillende onderdelen worden nu besproken.

Fysiek

Binnen de RGV wordt een visie opgesteld met betrekking tot twee meren, namelijk het Grevelingenmeer en het Volkerak-Zoommeer. Om de huidige situatie fysiek te kunnen veranderen naar de gewenste situatie, zijn werken nodig die dit bewerkstelligen. Zo zijn er sluizen die water doorlaten, spuiokers die water kunnen doorvoeren en waterscheidingen die zoet en zout water gescheiden houden. Naast het feit dat dit soort zaken geld kosten, zijn de mogelijkheden in technische zin ook beperkt omdat het probleem een techniek vereist die niet voorhanden is, of omdat het simpelweg natuurkundig of geografisch onmogelijk is. In dit onderzoek zal niet diep ingegaan worden op dit onderdeel. Het doel is om een bestuurskundig inzicht te geven in belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit in het afsprakenkader en het gaat niet om een technisch verhaal over de verschillende mogelijkheden die de techniek anno 2014 biedt. Het technische aspect wordt dus genoemd en gezien als een gegeven, zonder dat hier verder dieper op ingegaan wordt.

Onderdeel van inhoudelijke adaptiviteit	Belemmering van adaptiviteit	Bevordering van adaptiviteit
Beleid		Mogelijkheden om scope en doelen van besluitvormingsproces aan te passen
Financiën		
Juridisch		

Beleidsinhoud

Binnen een flexibele inhoud zijn er mogelijkheden om de scope en doelen van de strategie aan te passen. Door de bestaande casus in een breder perspectief te bekijken kan het mogelijk zijn om problemen en oplossingen in een nieuw daglicht te stellen en daarnaast kunnen mogelijke voordelen verrijkt worden. Dit brengt dan een mogelijke oplossing van de bestaande problemen dichterbij. Het bijstellen van doelen kan handig zijn als de doelen te ambitieus of te nauw gedefinieerd zijn of te weinig aansluiten op de doelstellingen van de betrokken actoren.

Juridische instrumenten

Wanneer er afspraken tussen verschillende partijen gesloten worden kunnen verschillende juridische instrumenten gekozen worden. Hierbij bepaalt de keuze van de **instrumenten** ook vaak de mate van flexibiliteit. Sommige instrumenten laten immers meer flexibiliteit toe dan anderen, door de mate van binding die zij hebben. Zo is een intentieverklaring of een verbale afspraak minder bindend en precies dan een overeenkomst die is gesloten, waarbij men naar de rechter kan stappen als één partij in gebreke blijft.

Financiële inhoud

Er kan op ambtelijk en bestuurlijk niveau heel veel bedacht worden, maar als dit financieel niet mogelijk is dan gaat die vlieger niet op. Financiële **middelen** (geld) zijn namelijk noodzakelijk om diensten en producten te kunnen leveren (Biesbroek, Klostermann, Termeer en Kabat, 2011). Financiële middelen zijn verkrijgbaar via budgetten, fondsen, leningen, e.d..

2.2.3. PROCESMATIGE ADAPTIVITEIT

Naast belemmerende en bevorderende elementen voor adaptiviteit in de institutionele factoren, zijn er ook elementen die belemmerend of bevorderend kunnen zijn met betrekking tot processen. Dit wordt hier nu besproken, opgedeeld in beleidsmatig, financieel en juridisch.

Beleidsmatige processen

Vanuit het perspectief van governance wordt gekeken naar de formele en informele regels die de structuur vormen voor besluitvorming tussen verschillende actoren rondom de implementatie van adaptiestrategieën. Het gaat dus om de mogelijkheden om binnen besluitvorming flexibel te zijn. Flexibele arrangementen hebben met betrekking tot het procedurele onderdeel de volgende kenmerken:

Flexibele processen: processen van besluitvorming kunnen versneld en vertraagd worden en tijdens het proces kunnen actoren toetreden en uittreden (van Buuren, et al., 2014).

Afhankelijk van de omstandigheden kan het gunstig zijn om besluiten eerder te nemen, omdat bijvoorbeeld financiering op dat moment mogelijk is. Het kan echter ook wenselijk zijn om de besluitvorming uit te stellen, bijvoorbeeld bij gebrek aan draagvlak of bij teveel onzekerheid. Flexibele processen lenen zich voor dit soort mogelijkheden. Daarnaast kunnen actoren relatief makkelijk toetreden en uittreden. Toetredende actoren kunnen meer middelen en perspectieven bieden om zo een vastgelopen besluitvorming in beweging te brengen. Uittredende actoren kunnen ervoor zorgen dat het probleem kleiner en overzichtelijker en daarmee mogelijk ook beheersbaarder wordt.

Flexibele structuur: er zijn mogelijkheden om de regels van de institutionele arrangementen te veranderen. Wanneer de regels die de voorkeuren van de institutie vertegenwoordigen een obstakel beginnen te vormen voor het bereiken van de gewenste doelen, kan flexibiliteit ervoor zorgen dat de voorkeuren nog steeds vertegenwoordigd worden, maar dat deze beter aansluiten op de omgeving. Zo kunnen bijvoorbeeld regels omtrent toezicht versoepeld worden om samenwerking met andere actoren makkelijker te maken (Ibid.).

De flexibiliteit in de processen, inhoud en structuur kan dus gunstig zijn voor de mate waarin het gewenste resultaat bereikt zal worden, omdat de flexibiliteit ervoor zorgt dat ingespeeld kan worden op veranderingen in de omgeving. Deze flexibiliteit wordt echter tegengegaan door een aantal barrières:

- Onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen actoren
- Onduidelijke verdeling van toekomstige baten en lasten

De eerste barrière is dat verantwoordelijkheden onduidelijk verdeeld zijn. Dit kan leiden tot de wens voor duidelijke afspraken, maar deze strikte afspraken staan de flexibiliteit in de weg. Dit geldt ook voor de tweede barrière, namelijk dat de toekomstige baten en lasten onduidelijk verdeeld zijn. Als er veel onzekerheid is, dan is moeilijk te voorspellen wat de kosten en baten zullen zijn. Geen enkele actor zal willen dat zijn kosten verhoudingsgewijs vele malen hoger zijn en dat zijn baten ten opzichte van de andere actoren vele malen lager zijn. De angst hiervoor kan starheid in de samenwerking met zich meebrengen.

Financiële processen

Er zijn binnen het onderdeel financiën veel **processen** en de gewenste adaptiviteit moet wel binnen die procedures passen. Deze processen staan namelijk vast en zijn in wetten vastgelegd en daarom moet hieraan gehouden worden. In dit onderzoek zal dan ook gekeken worden naar de belemmerende en bevorderende factoren die het financiële aspect bieden. Binnen beleid is financiering een vast en noodzakelijk onderdeel. Wanneer dit onderdeel ook betrokken wordt in het afsprakenkader, is het noodzakelijk te zien hoeveel mogelijkheden tot adaptiviteit hierbij aanwezig zijn. Laten de financiële processen

bijvoorbeeld veel ruimte voor veranderingen en latere invulling van financiële mogelijkheden en keuzes, of moet alles dan juist tot in de puntjes geregeld zijn.

Juridische processen

Vanuit een juridisch perspectief gaat het om de bindende overeenkomsten tussen actoren of de regelgeving die van toepassing is op het desbetreffende onderwerp. Wanneer de overheid zich gaat bezighouden met beleid voor het milieu, dan is er Nederlandse en Europese regelgeving van kracht dat bijvoorbeeld verplicht om andere actoren te betrekken bij het proces.

Flexibiliteit is vanuit een juridisch perspectief vooral te zien in de **procesmatige** benadering, waarbij eisen worden gesteld aan het proces over de manier waarop beslissingen worden genomen, met welke factoren rekening gehouden moet worden en hoe effecten gemeten moeten worden. Deze benadering wordt vaker gebruikt doordat ook niet-govermentele actoren betrokken worden. Hierbij zijn er ook een aantal belemmerende factoren voor flexibiliteit (Ibid.). Deze zijn als volgt opgedeeld:

- De noodzaak voor juridische zekerheid
- De noodzaak voor het beschermen van individuele rechten
- Het recht op juridische bescherming

Doordat aan eisen van regels voldaan moet worden, gaat dit ten koste van mogelijke adaptiviteit. De adaptiviteit zit alleen waar de regelgeving ruimte laat. Hoe meer detaillering en binding, hoe minder flexibiliteit.

Onderdeel van procesmatige adaptiviteit	Belemmering van adaptiviteit	Bevordering van adaptiviteit
Beleid	Onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden	Processen kunnen versneld en vertraagd worden
	Onduidelijke verdeling toekomstige baten en lasten	Actoren kunnen makkelijk toetreden en uittreden
	Weinig vertrouwen tussen participanten	Mogelijkheden tot flexibiliteit in regels en procedures
Financiën		
Juridisch	Noodzaak voor juridische	

zekerheid

**Noodzaak voor het
beschermen van individuele
rechten**

**Recht op juridische
bescherming**

**Voorzien van publieke
goederen en diensten**

2.3. CONCEPTUEEL MODEL

Binnen het besluitvormingsproces omtrent de RGV dient het afsprakenkader een paradoxale rol te vervullen: het moet het adaptieve proces vastleggen. Dit afsprakenkader dient als instrument binnen dit adaptieve proces en moet een manifestatie zijn van de managementbenadering. Er zijn verschillende factoren van invloed op de ruimte voor adaptiviteit in het afsprakenkader. Elk van deze onderdelen hebben elementen die ervoor kunnen zorgen dat de adaptiviteit makkelijker wordt gemaakt of wordt gehinderd. Deze factoren zijn van institutioneel, procedurele of inhoudelijke aard.



Een afsprakenkader wordt gevormd binnen een bepaalde institutionele setting. Binnen deze setting zijn er bepaalde regels over de manier van werken. Hierachter liggen ook bepaalde normen en waarden ten grondslag. Daarnaast kennen deze instituties ook verschillende lagen van gezag. Er zijn dus meerdere posities op verschillende plaatsen die een zeker gezag hebben en die dus ook van invloed zijn op het besluitvormingsproces. Daarnaast zijn er binnen besluitvormingsprocessen keuzes gemaakt over de manier waarop een proces is opgebouwd en doorlopen moet worden. Dit kan gaan over financiële procedures, juridische procedures of beleidsmatige procedures. Hierbij geldt bij deze zaken ook de mate waarin de regels een zekere rekbaarheid kennen of juist heel erg rigide zijn. Als laatste is er de inhoud, die ook beleidsmatig, juridisch of financieel van aard kan zijn. In elk van deze genoemde onderdelen kan adaptiviteit meer of minder aanwezig zijn en dit betekent dus ook dat er meer of minder adaptiviteit in het proces van de vorming van het afsprakenkader kan zitten of in het afsprakenkader zelf.

3. OPERATIONALISATIE

Voor dit onderzoek zijn een aantal concepten geselecteerd. Deze concepten zijn uiteengezet in het theoretisch kader en daarnaast zijn zij in het conceptueel model als geheel besproken. Dit geheel dient nu meetbaar gemaakt te worden om zo ervoor te zorgen dat deze concepten in de praktijk gemeten en geanalyseerd kunnen worden. Voor institutionele, procedurele en inhoudelijke adaptiviteit zijn indicatoren geformuleerd. Er zal worden gekeken in hoeverre deze indicatoren terug te zien zijn in de praktijk. Als er in een afsprakenkader of in het proces naar een afsprakenkader adaptiviteit zit, dan is de vraag hoe dat te zien is en waardoor het beperkt of juist verbeterd wordt. Hiervoor worden de geformuleerde indicatoren gebruikt. Dit kan in het onderzoek ook aangevuld worden met nieuwe inzichten die voortkomen uit de empirie.

3.1. TOELICHTING

Adaptie draait dus om het aanpassen aan de omgeving om resultaten meer te laten aansluiten op de wensen van de betrokken actoren. Het handelen van een organisatie kan gezien worden als adaptief wanneer de organisatie zijn doelen probeert te bereiken, rekening houdend met en aanpassend aan de veranderende omgeving. Dit op zichzelf is moeilijk te meten. Om dit duidelijker, specifiek en overzichtelijker te maken is adaptiviteit opgedeeld in de drie onderdelen. Het technische aspect wordt zoals genoemd niet meegenomen in het onderzoek. De verschillende inzichten zijn gebaseerd op het theoretisch kader.

3.1.1. INSTITUTIONELE ADAPTIVITEIT

Binnen adaptive governance betekent adaptiviteit dat er in de regels, normen en waarden te zien is dat het aanpassen aan de omgeving als belangrijk wordt gezien. Deze omgeving bestaat bij deze casus uit de twee meren en de bijbehorende betrokken actoren met hun wensen voor het beleid. Het gaat er dus om dat bij de normen, waarden, regels en gezag te zien is dat adaptiviteit aanwezig en belangrijk is. Institutionele adaptiviteit dient een aantal indicatoren te hebben. Deze indicatoren geven aan in hoeverre er vanuit governance ruimte is voor adaptiviteit. Adaptiviteit moet terug te zien zijn in:

- **Regels:** Allereerst is het van belang dat er in de regels maatregelen zijn genomen om adaptiviteit ook daadwerkelijk te kunnen toepassen. Zo dienen er regels te zijn voor de manier van werken die laten zien dat de omgeving onderzocht moet worden, zodat er kennis is over de factoren in de omgeving die mogelijk kunnen dwingen tot aanpassing. Het is dan ook van belang dat de betrokken actoren dezelfde visie hebben op de manier waarop adaptiviteit moet worden toegepast. Wanneer er bijvoorbeeld verschillende visies zijn, dan kunnen deze regels botsen en de samenwerking bemoeilijken. Daarnaast kunnen er ook juist gevallen zijn waarbij de

betrokken actoren geen regels hebben over de manier waarop adaptiviteit moet plaatsvinden. In dat geval wordt de samenwerking ook moeilijker, omdat geen van de partijen een antwoord heeft op de noodzaak tot aanpassing die aanwezig is.

- **Normen & Waarden:** In de normen en waarden moet adaptiviteit terug te vinden zijn in bereidheid tot en bewustzijn van adaptiviteit. Bij bewustzijn gaat het om de vraag in hoeverre medewerkers weten wat adaptiviteit is en wat het doel ervan is en bij bewustzijn gaat het om de vraag in hoeverre de medewerkers deze noodzaak tot adaptiviteit onderschrijven. Medewerkers moeten dan aan kunnen tonen dat zij goed weten wat adaptiviteit is. Medewerkers moeten dan ook kunnen aangeven hoe adaptiviteit terug te zien is in het afsprakenkader of in het project in kwestie. Bereidheid tot adaptiviteit kan te zien zijn in de keuze en consensus om een bepaald besluit uit te stellen tot er meer zekerheid is, of de bereidheid om extra stappen te ondernemen om meerdere mogelijke oplossingen te onderzoeken. Het tegenovergestelde is dan juist dat de betrokken actoren niet goed weten wat adaptiviteit is, niet bereid zijn veel tijd uit te trekken voor het besluitvormingsproces en daarnaast ook zo min mogelijk tijd en geld willen steken in het onderzoeken van meerdere mogelijke oplossingen. Daarnaast moeten de actoren ook informatie over de omgeving verzamelen. Het gaat hierbij om relevante variabelen in de omgeving die onderzocht worden zoals bij een Milieu-effectenrapportage. Wanneer blijkt uit de analyse dat de verschillende actoren elkaars bronnen niet erkennen of gebruiken, dus bijvoorbeeld de milieu-effectenrapportage niet vertrouwen, dan duidt dit op een belemmerende factor voor adaptiviteit. Ook werkt het bevorderend wanneer actoren dezelfde tijdshorizonnen hanteren. Dit is terug te zien in voorstellen van beleid en de bereidheid om bijvoorbeeld besluiten of realisatie uit te stellen of juist te versnellen.
- **Gezag:** Gezag vindt plaats op verschillende niveaus. Op deze verschillende niveaus dient de adaptiviteit ook geïnstitutionaliseerd te zijn, want als één laag wel adaptief werkt, maar dat werkt niet door op hogere of lagere lagen, dan creëert dit minder ruimte voor adaptiviteit. Onder gezag worden de betrokken personen verstaan die bevoegd zijn beslissingen te nemen met betrekking tot het besluitvormingsproces. Bij gezag draait het ook om verantwoordelijkheid. Als deze verantwoordelijkheid onduidelijk is, dan is er ook meer noodzaak om afspraken vast te leggen en dit leidt ook weer tot minder adaptiviteit. Gezag is niet adaptief wanneer er bij één organisatie voorstellen worden gedaan waarbij adaptiviteit gewaarborgd wordt, zoals voorstellen om een bepaalde ontwikkeling in de omgeving te monitoren, waarbij andere organisaties hiermee niet in zee willen gaan.

Institutionele adaptiviteit	Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Regels	<p>Betrokken actoren hebben geen regels binnen de organisatie om adaptief werken toe te passen</p> <p>Betrokkenactoren hebben veel regels met betrekking tot adaptief werken die met elkaar botsen</p>	<p>Betrokken actoren hebben dezelfde visie op adaptief werken</p> <p>Binnen regels acties opgenomen om omgeving te leren kennen</p>
Normen & waarden	<p>Informatie over de omgeving wordt niet gedeeld tussen actoren</p> <p>Informatie van verschillende actoren wordt door de andere actoren niet erkend als betrouwbaar</p> <p>Actoren zijn acterdochtig over de motieven van de andere actoren</p> <p>Actoren hebben verschillende manieren van werken die slecht op elkaar aansluiten</p> <p>Verskillende actoren hanteren verschillende tijdshorizonden</p> <p>Grote waardering voor vaste manier van werken</p>	<p>Betrokken actoren hebben vertrouwen in elkaars motieven</p> <p>De betrokken actoren delen en vertrouwen informatie over de omgeving</p> <p>De betrokken actoren hanteren vergelijkbare tijdshorizonden</p> <p>Bewustzijn en Bereidheid tot adaptiviteit</p>

	Afwezigheid urgentie adaptiviteit	
Gezag	Geen of slechts enkele lagen kennen adaptiviteit	Het belang van adaptiviteit wordt door het gezag op de verschillende betrokken niveau's en posities onderschreven

3.1.2. INHOUDELIJKE ADAPTIVITEIT

Het inhoudelijke aspect van management gaat over probleemdefinities en de voorstellen waarover besloten moet worden. Adaptiviteit in de inhoud is terug te zien wanneer probleemdefinities die gevormd zijn in het proces aangepast kunnen worden. Dit mag echter geen aanleiding zijn tot willekeur: opties worden open gehouden en eventueel vindt aanpassing plaats aan een veranderende omgeving. Daarnaast is er adaptiviteit in inhoud wanneer de inhoud van besluiten een zekere ruimte voor aanpassing heeft. Dit betekent dat er meerdere alternatieven of overstapmomenten moeten zijn. Wordt er bijvoorbeeld actief gewerkt aan een aantal mogelijke alternatieven die onder verschillende voorwaarden meer of minder geschikt zijn. Adaptiviteit in inhoud betekent dus dat de inhoud van besluitvoorstellen en meer mogelijkheden biedt. Indicatoren hiervoor zijn de aanwezigheid van meerdere opties voor inhoud en mogelijkheden om aspecten van problemen, oplossingen, baten en lasten in een later stadium aan te passen.

Financieel gezien kan gesteld worden dat financiële middelen adaptief zijn, wanneer de vorm van het financiële middel vrij te bepalen is. Wanneer bijvoorbeeld leningen, fondsen en terugverdienmodellen gebruikt kunnen worden, dan is dit adaptiever dan wanneer slechts één enkel middel gebruikt kan worden.

Juridisch gezien is adaptiviteit beter te bereiken wanneer de inhoud nog vrij abstract en met weinig binding vastgelegd kan worden. Het tegenovergestelde leidt er namelijk toe dat afspraken op een later moment niet of minder goed aangepast kunnen worden.

Inhoudelijke adaptiviteit	Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Beleid	Scope van probleem, oplossingen, baten en lasten kan na probleemaafbakening	Mogelijkheden aanpassing scope van aspecten problemen, oplossingen,

	niet meer bijgesteld worden	baten en lasten
	Beleid biedt maar één alternatief naast de huidige situatie	Aanwezigheid meerdere alternatieven
		Mate van detail is laag
	Inhoud vereist hoge mate van detaillering van beleidsvoorstel	
Financieel	Enkel één vorm (vast budget) is toegestaan	Vorm van financiële middelen is vrij te bepalen
Juridische instrumenten	Instrument heeft sterk bindend, tijdsgebonden en gedetailleerde invulling.	Instrument heeft binding naar keuze, kan voor langer termijn geldig zijn en vereist geen gedetailleerde inhoud

3.1.3. PROCESMATIGE ADAPTIVITEIT

Adaptiviteit kan ook in de vorm van processen terug te zien zijn. Om een probleem op te kunnen lossen dienen veel dingen gedaan te worden. Er moeten stakeholders geïdentificeerd worden, deze stakeholders moeten afspraken met elkaar gaan maken, er zullen bepaalde juridische processen doorlopen moeten worden, er dienen financiële zaken geregeld te worden en er moet een besluit komen. Bij elk van deze zaken kan er adaptiviteit zijn of juist niet. Kunnen het aantal actoren tijdens het proces aangepast worden? Kunnen verschillende oplossingen open geformuleerd worden zodat er later invulling aan kan worden gegeven? Hoe bindend zijn de juridische afspraken? Hoe hard moeten de financiële afspraken zijn? Moet er honderd procent financiële dekking zijn? Dit zijn enkele voorbeelden van mogelijkheden tot adaptiviteit. Dit geldt ook voor spelen met tijd: kunnen beslissingen makkelijk uitgesteld of naar voren gehaald worden, dan is dit adaptief. Voor processen en inhoud geldt ook dat de mate van detail van negatieve invloed is op adaptiviteit. Hoe concreter en gedetailleerder inhoud en processen vastgelegd moeten worden, hoe minder ruimte voor adaptiviteit. Een rede hiervoor kan zijn dat de baten en lasten heel onduidelijk verdeeld zijn. Wanneer niet bekend is wie de kosten dragen en wie er later van profiteren, dan ontstaat er een grotere noodzaak om afspraken scherper vast te leggen om de risico's te

verkleinen. Onduidelijke verdeling van baten en lasten is te zien wanneer er geen duidelijke link is tussen de baten en lasten en wanneer de risico's onbekend of onzeker zijn. Processen kunnen gaan over beleidsmatige zaken, over financiële zaken en over juridische zaken. Elk van deze onderdelen heeft zo zijn eigen kenmerken van belemmerende en bevorderende factoren van adaptiviteit.

Bij de structuur gaat het om de flexibiliteit in de geldende regels in de organisatie. De vraag hierbij is dus steeds: 'wat als we dat anders doen?'. Kunnen bepaalde regels bijvoorbeeld tijdelijk versoepeld worden om iets voor elkaar te krijgen of zijn de regels meer richtlijnen dan harde wetten. Als regels meer aangepast kunnen worden aan de omstandigheden, dan is er meer adaptiviteit.

Procesmatige adaptiviteit	Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Beleidsmatig	Vaste volgorde onderdelen proces	Besluiten/beslissingen versnellen/vertragen
	Het bieden van één enkele manier van werken	Meerdere mogelijkheden procedures bieden
	Een vast aantal betrokken actoren	Mogelijkheden aanpassing aantal betrokken actoren
	Verantwoordelijkheid is onduidelijk verdeeld over de betrokken actoren	Verantwoordelijkheden zijn duidelijk verdeeld over de betrokken actoren
Financieel	Financiële middelen zijn enkel in korte tijdspanne bereikbaar en/of verdeeld over lange periode	Financiële middelen zijn makkelijk bereikbaar in tijd
	Financiële middelen liggen vast in gedetailleerde budgetten	Financiële middelen zijn makkelijk toegankelijk in vorm (ruim omschreven fonds)
	Procedure vereist 100%	

	<p>garantie en dekking</p> <p>Financiering kan enkel vanuit één partij komen</p> <p>Slechts één vorm van bekostiging mogelijk, zoals bijvoorbeeld alles in één keer</p> <p>Partij doet investering en verwacht rendabiliteit binnen korte periode</p> <p>Regels zijn star en bieden geen opties voor flexibiliteit</p>	<p>Procedure biedt ruimte voor zachte bedragen en toezeggingen</p> <p>Verschillende vormen van financiering zijn mogelijk</p> <p>Verschillende vormen van bekostiging zijn mogelijk</p> <p>Financiële middelen worden verkregen zonder verdere eisen</p> <p>Regels kunnen flexibeler zijn als de situatie daarom vraagt</p>
Juridisch	<p>Veel juridische criteria waaraan proces moet voldoen</p> <p>Afwezigheid van ruimte voor eigen invulling/opstelling regels</p> <p>Absolute noodzaak voor het volgen van de juridische procedures</p> <p>Actoren eisen gedetailleerde, concrete en bindende procedures ter bescherming</p>	<p>Weinig juridische criteria waaraan de betreffende procedure moet voldoen</p> <p>De mate van rigiditeit en mogelijkheden die juridische procedures bieden</p> <p>De mate van noodzaak voor deze procedures</p>
Structuur	Regels bieden geen ruimte	Mogelijkheden versoepeling

voor aanpassing aan omstandigheden	regels als situatie daar om vraagt
Betrokken actoren hebben geen vertrouwen in elkaar	Betrokken actoren vertrouwen elkaar

3.2. STRATEGIE, METHODEN EN TECHNIEKEN

Voor dit onderzoek wordt één casus bekeken. Het gaat hierbij om het besluitvormingsproces rondom de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Een case study is geschikt om diep op de casus in te gaan en veel informatie naar boven te halen (Berg, 2009: 319). Bij deze casus wordt diep ingegaan op de mogelijkheden voor adaptiviteit bij het vormen van een afsprakenkader. Hierbij wordt dit project als uitgangspunt genomen. Het project is namelijk een geschikt project, omdat er veel verschillende soorten partijen betrokken zijn, van verschillende lagen van de overheid. Ook heeft het project een achtergrond waarbij verschillende soorten problemen spelen. Deze complexiteit zorgt ervoor dat het een onderwerp is waar veel informatie te halen valt, want bij een dergelijk rijk geval waarbij zoveel verschillende problemen spelen komen veel factoren naar voren die van invloed kunnen zijn op adaptiviteit. Het is dus een extreem geval (van Thiel, 2007: 101). Bovendien is deze casus geschikt omdat het te kampen heeft met een probleem dat de laatste jaren steeds vaker voorkomt, namelijk een gebrek aan financiering. Mogelijkheden tot adaptiviteit onderzoeken in deze casus kan daarom ook bijzonder geschikt zijn om de problemen met financiering aan te kunnen pakken. Als adaptiviteit hierbij slaagt om problemen met financiering te overwinnen, dan kan dit onderzoek een begin bieden voor andere onderzoeken. Die onderzoeken kunnen dan bekijken hoe adaptiviteit ervoor kan zorgen dat een besluitvormingsproces toch verder kan komen, ondanks financiële onzekerheid. Toch kan wel gesteld worden dat dit onderzoek vooral een casus-op-zich is (Swanborn, 2008: 35). Ook al zijn er mogelijkheden om dit onderzoek te gebruiken voor andere gevallen, in de eerste plaats dient dit onderzoek om de belemmerende en bevorderende factoren voor het afsprakenkader van de RGV specifiek te onderzoeken.

Om de noodzakelijke informatie naar voren te halen zullen verschillende interviews gehouden worden. Het gaat om tien interviews, waarbij medewerkers van verschillende actoren worden geïnterviewd. Het gaat om medewerkers van I&M, Rijkswaterstaat en van de Provincies Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant. Op die manier zijn verschillende medewerkers van zowel rijk als regio geïnterviewd, zodat de casus vanuit meerdere kanten bekeken kan worden. Daarnaast is er ook een interview afgenomen met een betrokken jurist en met een medewerkster die gespecialiseerd is in het financiële aspect van de casus, zodat het juridische en het financiële aspect nog eens apart door deskundigen is bekeken. Deze

interviews zijn semi-gestructureerd. Het is duidelijk dat onderzoek wordt gedaan naar adaptiviteit bij een afsprakenkader, maar over dit onderwerp is nog vrij weinig bekend. Het is daarom belangrijk om zoveel mogelijk nieuwe informatie te verkrijgen. Een gestructureerd interview is daarvoor niet geschikt, want het is niet voldoende voorspelbaar wat voor soort antwoorden te verwachten zijn. Daarom wordt er genoeg ruimte geboden voor de respondenten om zelf met informatie te komen die mogelijk interessant is. De respondenten hebben verschillende achtergronden en komen uit verschillende lagen en posities van de overheid. Dit zorgt ervoor dat er een brede visie gegeven wordt, waarbij verschillende gezichtspunten bekeken worden. De respondenten worden gekozen op basis van hun deskundigheid met betrekking tot het onderwerp en op basis van hun positie in het proces.

Ook zal er bestaande documentatie bekeken en gebruikt worden ter ondersteuning voor dit onderzoek. Dit zal vooral gebruikt worden om de informatie die de respondenten geven te ondersteunen en om een algemeen beeld te geven van de casus. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van bestaand materiaal en dus gaat het om een secundaire analyse. De bestaande documentatie wordt gebruikt voor het geven van achtergrond informatie en voor de omschrijven van de context en geschiedenis van de casus. Aangezien dit onderzoek gekoppeld is aan een stage zullen er ook verschillende observaties gedaan worden, die nuttig kunnen zijn voor het onderzoek. Het gaat hierbij om een participerende observatie, omdat deze observaties gedaan worden terwijl er zelf ook aan het project gewerkt wordt.

De verschillende methoden worden gebruikt om de verkregen informatie goed in elkaar te passen. Zo worden de interviews gebruikt om data te verkrijgen, waarbij dezelfde onderwerpen met betrekking tot adaptiviteit bekeken worden. Dit geeft verschillende visies van adaptiviteit. De desk research kan dit verhaal plaatsen binnen het grotere verhaal van de vorming van de rijksstructuurvisie en via observaties wordt het proces van dichtbij bekeken. Dit kan ondersteunende informatie geven om de antwoorden van de respondenten beter te begrijpen. Het biedt ook een manier om zelf te kunnen observeren in hoeverre adaptiviteit in het proces daadwerkelijk terug te zien is. De interviews geven dus specifieke informatie over adaptiviteit binnen het afsprakenkader. Desk research plaatst dit binnen de context van het besluitvormingsproces van de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Observaties kunnen deze twee functies ook vervullen en kunnen tevens aanknopingspunten vormen en richtingen geven om belemmerende en bevorderende elementen van adaptiviteit te vinden.

3.3. BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Het doel van dit onderzoek is het vinden van belemmerende en bevorderende factoren van adaptiviteit in het afsprakenkader van de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Om interne validiteit te verkrijgen, is het concept adaptiviteit opgedeeld in verschillende onderdelen. Dit zorgt ervoor dat adaptiviteit goed gemeten kan worden, omdat er niet wordt gewerkt met een vaag, algemeen en abstract begrip, maar met een

concept dat duidelijk is weergegeven en waarbij de verschillende uitingsvormen zijn omschreven. Door deze opdeling van het begrip adaptiviteit, wordt de interne validiteit vergroot, want het zorgt ervoor dat adaptiviteit duidelijker gemeten wordt. De mate waarin dit onderzoek ook externe validiteit heeft is beperkt. Het zal niet direct toepasbaar zijn op andere casussen, omdat adaptiviteit sterk afhankelijk is van de kenmerken van de omgeving. Een andere casus met een andere omgeving kan dus andere factoren hebben die van invloed zijn op adaptiviteit. Wel is het mogelijk dat dit onderzoek een goed begin is om voor andere gevallen op zoek te gaan naar factoren die van invloed zijn op adaptiviteit, omdat het adaptiviteit heel breed meet.

Binnen het onderzoek worden veel vragen meerdere malen aan meerdere respondenten gesteld. Deze respondenten hebben verschillende achtergronden en functies. Door deze antwoorden te vergelijken kan een compleet beeld gegeven worden. Daarnaast wordt ernaar gestreefd verschillende bevindingen meerdere keren terug te kunnen zien in de interviews, want dit bevestigt de informatie en maakt het betrouwbaarder. Bovendien zijn de medewerkers die ondervraagd worden inhoudelijk deskundig en dit betekent dus dat zij verstand hebben van hetgeen waarover zij spreken. Naast de interviews worden ook verschillende bronnen gebruikt. Dit maakt het onderzoek betrouwbaarder, want er wordt vanuit verschillende hoeken informatie gezocht. Tevens is het zo dat de interviews gedaan zijn met de belangrijkste betrokken personen in de vorming van het afsprakenkader. Bij het vormen van het afsprakenkader waren namelijk zes personen betrokken en daarvan zijn er vier geïnterviewd. Dit geeft aan dat het aantal interviews niet heel veel is, maar wel is gedaan met de belangrijkste personen binnen het proces. Ook vindt het onderzoek plaats binnen een stage. Er is dus naast deze interviews gedurende zes maanden met deze respondenten meegelopen en overlegd. Hierdoor is de verkregen empirie niet iets dat eenmalig via interviews is verkregen. Er zijn daarnaast meerdere momenten geweest waarbij met de respondenten is gesproken over adaptiviteit en de rol binnen het afsprakenkader. Bovendien heeft de onderzoeker zelf meegewerkt aan het vormen van het afsprakenkader en is daarom niet een buitenstaander, maar is actief en intensief betrokken geweest bij het proces. Het gevaar hierbij is dat de onderzoeker teveel betrokken raakt bij de casus en de personen die werken aan het beleid. Voor dit onderzoek is echter vooral meegewerkt op afstand en is het contact met de medewerkers beperkt geweest. Dit beperkt dan ook de betrokkenheid.

De concepten zijn dus helder uiteengezet en worden op verschillende manieren onderzocht. De conclusies die hieruit voortkomen kunnen dus als betrouwbaar en valide gezien worden. Alleen is het wel zo dat het onderzoek resultaten oplevert die beperkte generaliseerbaarheid hebben, omdat het maar om één casus gaat.

4. CASUSOMSCHRIJVING AFSPRAKENKADER RGV

In dit hoofdstuk wordt de context van het onderzoeksobject weergegeven. Er wordt een omschrijving gegeven van het besluitvormingsproces en hoe het zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Daarna wordt beschreven welke actoren betrokken zijn bij het proces en wat hun positie is.

4.1. HOE IS HET BESLUITVORMINGSPROCES MET BETREKKING TOT DE RIJKSSTRUCTUURVISIE GREVELINGENMEER VOLKERAK-ZOOMMEER TOT NU TOE VERLOPEN?

4.1.1. DE AFSPRAKEN TOT NU TOE

In de geschiedenis zijn er drie lijnen te ontdekken met betrekking tot de besluitvorming omtrent het Grevelingenmeer en het Volkerak-Zoommeer: de Deltaraad en het Programma Zuidwestelijke Delta, het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en de projecten in het gebied (Verkerk, 2012). De besluitvorming en visies van deze verschillende onderdelen worden nu apart behandeld.

4.1.2. DELTARAAD EN STUURGROEP ZUIDWESTELIJKE DELTA

De bouw van de Deltawerken blijkt in de jaren '90 naast veiligheid ook negatieve effecten met zich mee te brengen: een zuurstofloos Grevelingenmeer, blauwalgen in het Volkerak-Zoommeer en zandhonger in de Oosterschelde. In 2000 gaat de provincie Zeeland daarom met de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant in overleg. Dit leidt in 2003 tot de visie 'De Delta in zicht'. In deze visie wordt de estuariene dynamiek als oplossing gezien voor de problemen binnen de Delta met daarnaast een integrale visie. De Provincie Zeeland trekt dit project voornamelijk (Commissie voor Natuur, Milieu en Landschap, 2002). Vervolgens wordt de Zuidwestelijke Delta als gebied opgenomen in de Nota Ruimte. Provincies stellen hierbij in overleg met het rijk een integraal plan op voor de Zuidwestelijke Delta. Verder vraagt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat of rijk en regio een verkenning kunnen doen naar de mogelijke koppeling van getij aan duurzame en natuurlijke zoetwatervoorziening voor de landbouw.

De Deltaraad is een bestuurlijk samenwerkingsverband van de 3 provincies en de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Deltaraad richt zich op onderlinge afstemming en coördinatie. Het Deltateam is de ambtelijke ondersteuning van de Deltaraad en daarnaast werd er nog een Adviesgroep opgezet met daarin de waterschappen, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Eind 2004 start de Deltaraad met het opstellen met het uitvoeringsprogramma 'het Deltaprogramma' voor de uitvoer van een aantal concrete projecten in de Zuidwestelijke Delta. De aanleiding hiervoor is het feit dat geconstateerd is dat de zeespiegel stijgt terwijl de bodem daalt, dat de temperatuur stijgt en het aantal regenachtige periodes toeneemt (Deltaprogramma, 2014a). Dit leidt in 2006 tot een agenda in 'de Kracht van de Delta' als opstap. Dit document is opgesteld door Provincie Zeeland, Provincie Zuid-Holland en Provincie Noord-Brabant als opstap naar een Deltaprogramma (De Kracht van de Delta, 2006). Bij dit document gaat het niet alleen om estuariene dynamiek maar ook om veiligheid en regionale economie. Hierbij komt ook een aanzet voor een uitvoeringsprogramma met een opsomming voor de projecten.

Het kabinet besluit in 2007 dat er een deltacommissie moet komen onder leiding van Deltacommissaris Veerman (Deltaprogramma, 2014b). Op die manier moet bekeken worden op welke manier Nederland veilig kan zijn voor water en tegelijkheid hoe het mogelijk is om samen met dit water prettig te leven. De commissie doet in 2008 een aantal aanbevelingen over de manier waarop Nederland veilig kan zijn voor overstromingen en voldoende zoetwater kan hebben.

Bij het opstellen van het deltaprogramma komt geleidelijk aan meer betrokkenheid van het rijk, de waterschappen en maatschappelijke organisaties. Zoetwater komt meer op de agenda omdat dit een struikelblok blijkt te zijn bij de verzilting van het Volkerak-Zoommeer. In het Deltaprogramma 2011 wordt zoetwater dan ook duidelijk genoemd (Deltaprogramma 2011, 2011). Vooral de provincie Zeeland en Noord-Brabant vinden zoetwater belangrijk, omdat zij dit nodig hebben voor onder andere de landbouw. Bij Zuid-Holland ontbreekt hiervoor de urgentie. In 2007 geeft het rijk aan de plannen onvoldoende concreet te vinden met te weinig focus om in de Nota Ruimte opgenomen te worden. Toch wil de Deltaraad graag verder gaan en het Rijk steunt dit en door middel van een quick scan wordt in een bestuurlijke conferentie gekeken hoe tot een uitvoeringsprogramma gekomen kan worden. Ook zijn er in 2007 nieuwe provinciale verkiezingen waardoor de nieuwe leden in de Deltaraad komen vanuit Brabant en Zeeland en Zuid-Holland wordt de nieuwe voorzitter. De nieuwe raad wil meer focus creëren en die mogelijkheid ontstaat wanneer het Rijk aan de slag gaat met het Nationaal Waterplan. Daarin is de Zuidwestelijke Delta 1 van de gebieden. Verder raakt ook het rijk meer betrokken door halfjaarlijkse aanwezigheid van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat bij de deltaradvergaderingen en later het halfjaarlijks bestuurlijk overleg tussen staatssecretaris en de stuurgroep. Ook komt er in mei 2007 vanuit een deel van de maatschappelijke organisaties uit de adviesgroep, genaamd de 'regenboogcoalities, de roep voor concrete projecten en snelle besluitvorming.

Eind 2007 ontstaat de mogelijkheid voor het concretiseren en voor de focus op de projecten doordat een amendement in de Tweede Kamer leidt tot het beschikbaar komen van procesgeld. De Deltaraad besluit hierna een programmadirecteur aan te trekken en een programmaorganisatie op te zetten en in 2008 wordt Joost Schrijnen programmadirecteur.

De opdracht wordt vastgelegd in een plan van aanpak. De programmaorganisatie gaat werken aan concrete projecten waarbij watergerelateerde projecten in samenhang worden bekeken volgens de driehoek veilig, vitaal en veerkrachtig. De stuurgroep kijkt niet naar de inhoud maar naar de samenhang en naar de zoetwaterdiscussies en vormt hierover een integraal advies.

Commissie Veerman heeft verkend wat de gevolgen zijn van de klimaatveranderingen op waterveiligheid. Op basis hiervan wordt gewerkt aan een nationaal deltaprogramma. Er wordt vastgesteld dat er beschermd moet worden tegen overstromingen en dat de zoetwatervoorziening veiliggesteld moet worden (Rijksoverheid, 2009). Ook het kabinet onderschrijft dit advies. Omdat het programma Zuidwestelijke Delta een rol gaat spelen treden in 2009 vier en later drie waterschappen tot de stuurgroep toe. In deze periode is de conceptversie van het Nationaal Waterplan klaar. De provinciale inbreng moet in samenhang weergegeven worden en de stuurgroep wil besluiten over de verzilting van het Volkerak-Zoommeer. In het Nationaal Waterplan wordt de Zuidwestelijke Delta gekoppeld aan een aantal MIRT-verkenningen, maar een besluit over het Volkerak-Zoommeer wordt uitgesteld tot 2010. Er wordt wel een traject van anderhalf jaar gestart om te komen tot een Uitvoeringsprogramma. Zo wordt een Werkplaats opgericht, zijn er excursies, werkconferenties, sectorgesprekken en werksessies. Daarnaast worden inhoudelijke opgaven verkend in deelonderzoeken.

In 2009 verschijnt het Zoetwater Advies. Omdat ontdekt is dat een zout Volkerak-Zoommeer van invloed is op de zoetwatervoorziening in ZuidHolland wordt de zoetwaterdiscussie versneld om de gevolgen in beeld te kunnen brengen. Dit wordt in juni voorgelegd aan de staatssecretaris en er wordt besloten dat verzilting van het Volkerak-Zoommeer gewenst is, mits de zoetwatermaatregelen uit het Zoetwater Advies worden uitgevoerd. Hiervoor stellen Rijk en Regio geld ter beschikking voor verdere uitwerking van de zoetwatermaatregelen in een Spoorboekje Zoetwater, wat in relatie staat tot de MIRT planstudie waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer. In het definitieve Nationaal Waterplan wordt toegewerkt naar een integraal besluit over de zuidwestelijke delta in 2012.

Begin 2010 wordt besloten dat de voorzitter van de Adviesgroep adviserend lid wordt van de Stuurgroep en dat de stuurgroep gaat aansturen op allianties daar waar provincies het proces trekken. Daarnaast wordt er besloten dat gemeenten lid blijven van de adviesgroep, dat de provincies zorgen voor bestuurlijk overleg over de Zuidwestelijke Delta met de gemeenten en dat de gemeenten intensief betrokken blijven bij bestuurlijke overleggen op het niveau van de bekken en in de allianties. Ook krijgt de stuurgroep een bredere taakomschrijving waarbij naast afstemming en coördinatie ook gezorgd wordt dat de besluitvorming op gang komt en dat projecten tot uitvoering komen.

In april 2010 komt het concept van het uitvoeringsprogramma. Hierin staan een samenhangend besluitvormingskader, een samenhangend programma per gebied waarbij de

provincies het voortouw nemen en er zijn een aantal Deltathema's die door de Stuurgroep geleid worden. De balans van 'veilig, veerkrachtig en vitaal' komt hier duidelijk naar voren (Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+, 2010). De Stuurgroep neemt ook de rol op zich om te zorgen voor het realiseren van het programma, door te sturen op de uitvoering en op het nemen van belangrijke besluiten. Dit wordt gedaan door middel van afstemming tussen partners, het integreren van ambities en opgaven, het coördineren van verschillende activiteiten en door te zorgen voor uitvoeringskracht.

Halverwege 2010 ontstaan maatschappelijke en politieke geluiden, die pleiten voor meer focus op het economische en innovatieve aspect. Hierdoor komt in oktober 2010 meer aandacht voor economie en dan vooral via het belang voor veiligheid en wateren die ecologisch gezond zijn omdat dit gunstig is voor de regionale economie (Verkerk, 2012). Verder is er meer aandacht voor 'quick wins', wat kleinschalige concrete projecten zijn die snel uitgevoerd kunnen worden.

Begin 2011 wordt het definitieve Uitvoeringsprogramma voorgelegd aan de algemene besturen van waterschappen en provincies. Hierin is ook een protocol opgenomen. Zij stemmen in maar er wordt wel 1 motie aangenomen:

'PS dragen GS op bij de aanbieding van het protocol toe te voegen dat:

- De regionale partijen zich zullen inzetten eraan bij te dragen de problemen respectievelijk de kansen bij anderen uit te nutten met inzet van rijksmiddelen.
- Het tegelijkertijd noodzakelijk is dat het rijk ook investeert in de noodzakelijke maatregelen in de rijkswateren Krammer-Volkerak en Grevelingen zoals genoemd in het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+ en hier haar verantwoordelijkheid neemt;
- De regionale partijen hiervoor hun aandeel van de middelen beschikbaar stellen;
- GS zo spoedig mogelijk met voorstellen komen voor de financiering van het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+ voor de genoemde onderdelen en de quick wins.'

Echter stemt het rijk niet formeel in omdat er geen budget is maar ziet het uitvoeringsprogramma wel als een belangrijk en eenduidig signaal uit de regio. Het gevolg is dat het protocol niet wordt ondertekend en het uitvoeringsprogramma krijgt geen formele status. Echter is er een Notaoverleg Water met de Tweede Kamer met betrekking tot de besluitvorming rond de Zuidwestelijke Delta waarin het besluit van 'ja-mits' wordt aangepast en veranderd in 'nee-tenzij'. Een half jaar later is er een droge periode en roept de Tweede Kamer op om de zoetwatermaatregelen snel aan te pakken.

In de zomer van 2011 verandert de rol van de gemeenten, na het voorstel hun inbreng beter te borgen. Ook de rol van de waterschappen verandert door het tekenen van het Bestuursakkoord Water in juni 2011 waarbij de waterschappen een grotere rol krijgen bij

waterveiligheid onder andere omdat maatregelen met betrekking tot waterveiligheid voor de helft door de waterschappen gefinancierd zullen gaan worden. Ook zijn er door provinciale verkiezingen en reorganisaties bij het Rijk veel nieuwe stuurgroepleden. In deze periode heeft de stuurgroep ook overleg met de staatssecretaris. Hierin wordt besloten tot het opstellen van een uitvoeringsstrategie voor 2012 voor het Volkerak-Zoommeer, Grevelingenmeer en Zoetwater. Dit moet dan leiden tot samenhangende besluitvorming. Met betrekking tot deze drie onderdelen worden zes projecten genoemd:

- MIRT-verkenning Grevelingen
- Waterberging Volkerak-Zoommeer
- Mogelijkheden extra waterberging Grevelingen
- Waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer
- Spoorboekje zoetwater
- capaciteit Volkeraksluizen

Over deze projecten moeten afspraken gemaakt worden en die moeten terugkomen in een MIRT-afsprakenkader. Op de volgende punten moeten afspraken gemaakt worden bij deze zes projecten:

- Hoe ze inhoudelijk samenhangen
- Hoe de procedures samenhangen
- de kosten en baten van het wel of juist niet in samenhang besluiten
- Een toets op robuustheid.

In de uitvoeringsstrategie zijn een aantal bouwstenen terug te zien. Sommigen worden door de Stuurgroep voorbereid en een ander deel door gremia. Er komt een groot aantal projecten samen, namelijk de uitkomsten van de MIRT-verkenning Grevelingen, de Projectnota Waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer en de scope van het project MIRT verkenning capaciteit Volkeraksluizen. De samenhang tussen de projecten en de kosten en baten worden in opdracht van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta onderzocht. De concept uitvoeringsstrategie is in april 2012 klaar.

Er komt in deze periode ook het Spoorboekje Zoetwater. Daarnaast komt er een zoetwaterrapportage met daarin de uitgevoerde onderzoeken en projectuitwerkingen. Verder is er een robuustheidstoets uitgevoerd voor de zoetwaterfunctie van het Volkerak-Zoommeer. De conclusie is dat het meer geen strategische zoetwaterbekken is. De zoetwaterrapportage geeft ook een aantal altijd-goed maatregelen weer, waaronder de Roode Vaart. Met de robuustheidstoets en de zoetwaterrapportage wordt ingestemd door de stuurgroepen Zuid-Holland zuid, Water uit de Wal, Bestuurlijk overleg Krammer-Volkerak en de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. In mei 2012 heeft de stuurgroep bestuurlijk overleg met de staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu en wordt afgesproken tot het opstellen van een Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Er worden ook concrete

afspraken gemaakt over zoetwatermaatregelen maar die worden niet toegezegd omdat het kabinet in demissionaire staat is. Daarnaast wordt de staatssecretaris gevraagd op zoek te gaan naar financiering voor altijd goed maatregelen.

4.1.3. DELTAPROGRAMMA ZUIDWESTELIJKE DELTA

Om gehoor te geven aan het advies van de Commissie Veerman wordt het Deltaprogramma in 2009 opgericht. Dit nationale programma wordt bestaat uit allerlei kleinere regionale deelprogramma's en staat onder leiding van de deltacommissaris. Het programma richt zich op de lange termijn en kijkt naar de gevolgen van klimaatverandering op waterveiligheid en zoetwater. De uitkomsten van het Deltaprogramma moeten in het tweede Nationale Waterplan van 2016 terecht komen. Er wordt besloten dat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de opdrachtgever en eerstverantwoordelijke is, waarbij de Stuurgroep de dagelijkse opdrachtgever is en de opdrachtnemer is programmadirecteur Joost Schrijnen. De driehoek van veilig, vitaal en veerkrachtig wordt opgenomen in het Deltaprogramma. Daarbij raakt het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nauwer betrokken en krijgt een nieuwe rol. Ook komt er een nieuwe organisatorische bovenlaag met aparte procedures en wordt de opdracht breder en groter. De langetermijnverkenning is opgedeeld in probleemanalyse, mogelijke strategieën, kansrijke strategieën en voorkeursstrategieën. De opzet hiervoor is vastgelegd in een plan van aanpak, wat is vastgelegd in Deltaprogramma 2011. De aanpak zelf bestaat uit overleggen met zowel experts als belanghebbenden en de Stuurgroep is adviserend aan de Stuurgroep Deltaprogramma en niet besluitvormend. Halverwege 2011 komt een probleemanalyse uit waar vanuit klimaatverandering wordt gekeken naar waterveiligheid en zoetwater. Uit het Deltaprogramma van 2012 blijkt dat financiering een lastig punt is. Op Goeree-Overflakkee besluiten de Provincie en lokale overheden tot het vormen van een business case met private partijen om zo aan geld te kunnen komen (Edelenbos, van Meerkerk & van Leeuwen, 2014). Het Deltafonds wordt zo ingezet dat het alleen gebruikt mag worden voor waterveiligheid en zoetwater. In april 2012 worden een aantal mogelijke strategieën uiteengezet voor de Zuidwestelijke Delta die worden opgenomen in het Deltaprogramma 2013.

4.1.4. GEBIEDSONTWIKKELING EN PROJECTEN

Het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) is een programma voor rijksinvesteringen voor ruimtelijke projecten en programma's. Hierbij kijken rijk en regio samen naar mogelijke oplossingen en hierover wordt besloten doordat de minister en/of staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu met de regio's overleggen. Hierbij worden afspraken vastgelegd in een MIRT-afsprakenkader en deze wordt vastgesteld door de Tweede Kamer. De Zuidwestelijke Delta is in het MIRT een apart gebied. Deze wordt

getrokken door de Provincie Zeeland. De afspraken worden formeel vastgelegd in het Bestuurlijk Overleg MIRT Zuidwestelijke Delta.

Voor het Volkerak-Zoommeer komt in 2001 een verkenning waaruit blijkt verzilting de meest logische oplossing is voor de aanpak van de blauwalg. Vervolgens komt er in 2003 een planstudie. In 2009 komt het Volkerak-Zoommeer met het voornemen in het Nationaal Waterplan, zonder definitief besluit of het gerealiseerd zal worden of niet. In het MIRT-overleg Zuidwestelijke Delta in 2011 wordt besloten dat het te vroeg is voor besluitvorming en daarom wordt ingezet op een integrale uitvoeringsstrategie voor Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en Zoetwater. In de MIRT Gebiedsagenda Zeeland 2010 staat dat de Volkeraksluizen een mogelijk knelpunt gaan worden voor de scheepvaart. De MIRT verkenning laat zien dat er vier mogelijke alternatieven zijn waarbij het aanleggen van een vierde kolk de beste oplossing is.

4.1.5. DE RIJKSSTRUCTUURVISIE GREVELINGEN EN VOLKERAK-ZOOMMEER

Op 29 mei 2012 wordt vastgesteld dat er voor het Grevelingenmeer en het Volkerak-Zoommeer een rijksstructuurvisie moet komen (Plan van aanpak RGV, 2012). Hiervoor worden de drie hoofdkeuzes vastgesteld:

- Wel of geen getij Grevelingen
- Wel of geen zout Volkerak-Zoommeer
- Wel of geen berging Grevelingen

Het Grevelingenmeer heeft te maken met zuurstofloosheid in de diepere delen (Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta, 2013). Dit leidt tot sterfte in deze diepen delen en bovendien ontstaan er schimmelplekken door de zuurstofloosheid. Deze situatie is vooral in de zomer merkbaar en in de rest van het jaar kan het meer onvoldoende herstellen. Ook hebben omwonenden en recreanten last van de stank en creëert het probleem slechte omstandigheden voor schelpdierweek. De laatste jaren neemt het probleem ook toe. Om dit probleem met waterkwaliteit aan te pakken kan ervoor gekozen worden getij van 50 cm toe te laten op de Grevelingen. Dit kan gedaan worden door een doorlaat in de Brouwersdam te maken. Deze doorlaat kan eventueel gecombineerd worden met een getijdencentrale, die ervoor zorgt dat er geld verdiend wordt met het project door het opwekken van energie door middel van getijverschil.

Het Volkerak-Zoommeer heeft last van blauwalgen door de slechte waterkwaliteit. Deze algen zorgen voor stank en zijn slecht voor de gezondheid. De landbouw kan door de blauwalg minder goed het water gebruiken en daarnaast is het water door de blauwalg niet geschikt voor recreatie en visserij door de slechte kwaliteit (Plan van aanpak RGV, 2012). Landbouw, visserij en recreatie hebben dus last van de blauwalg. Wel is het zo dat op dit moment een uitheemse mossel genaamd de Quaggamossel de blauwalg doet verminderen,

maar het is niet zeker of deze trend doorzet en bovendien is het geen robuuste oplossing. Een oplossing voor de blauwalg is het zout maken van het Volkerak-Zoommeer en het toelaten van beperkt getij op het meer via een doorlaat in de Grevelingendam en/of Philipsdam.

In het gebied van de Rijnmond-Drechtsteden is het risico op overstromingen groter dan zou moeten. Dit kan opgelost worden door tijdelijke waterberging op het Volkerak-Zoommeer via de Volkeraksluizen. Daarnaast kan deze tijdelijke waterberging uitgebreid worden met berging op het Grevelingenmeer. Het voorstel van berging op het Grevelingenmeer is echter sinds het voorjaar van 2014 niet meer een onderdeel van het beleidsvoorstel.

Aanleiding tot het vormen van oplossingen van de problemen zijn een aantal punten:

- Klimaatveranderingen kunnen grote gevolgen hebben voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening in de regio.
- De waterkwaliteit van de twee meren voldoet niet aan de verplichtingen die voortkomen uit Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water. Hierbij wordt gesteld dat de waterkwaliteit in 2027 op orde moet zijn.
- De economische ontwikkeling in de regio vraagt om richtinggevende uitspraken over de twee meren.
- Er zijn een aantal kunstwerken die aan onderhoud toe zijn. Door duidelijkheid te hebben over de plannen met de twee bekkens kan dit kostenefficiënt en doelmatig gebeuren.
- Rijk en regio hebben al afspraken gemaakt in Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+.

Om deze redenen is het gewenst een rijksstructuurvisie te vormen. Binnen deze aanpak wordt ook Adaptief Deltamanagement genoemd, omdat de volgorde, het tempo en de concrete invulling afhankelijk worden gemaakt van klimaatverandering, overige ontwikkelingen en initiatieven van de regio (Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta, 2013). Klimaatverandering is nu echter vrijwel geen reden meer voor het vormen van de plannen in de rijksstructuurvisie:

'(...) Adaptief Deltamanagement zoals dat geformuleerd is, dat is steeds vanuit klimaatverandering. En hoe kunnen we daar op inspelen. Dat betekent dat het veel eerder betrekking heeft op kustverdediging, zoetwatervoorziening dat wel en dat heeft wel een link met. (...) Ja. En die zoetwatervoorziening, als je daar naar kijkt. Dat is natuurlijk met het oog op klimaatverandering, qua schaarste. Het is de vraag als je goed kijkt in hoeverre adaptiviteit daar een rol in heeft gespeeld heeft bij het zoetwaterdeltaplan (...) want als je zuiver naar het zoet of zout Volkerak-Zoommeer kijkt, dan denk je van ja. Als je het zout maakt dan moet je de bestaande zoetwatervoorziening moet je opknappen, dan moet je zeg

maar een alternatief voor bieden. En of het klimaat dan verandert of niet' (Respondent 6, 2014).

De Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer leidt tot vaststelling van een gewenste ontwikkelrichting voor de twee meren en biedt een zogenaamde 'stip op de horizon'. Hierbij hoort een dienstregeling die een weergave moet zijn voor de toekomstige besluiten. Dit is een ontwikkelpad waarbij zichtbaar is wanneer en in welke volgorde beslissingen genomen moeten worden. Bovendien moeten er op basis van de rijksstructuurvisie afspraken gevormd worden tussen rijk en regio over maatregelen en uitvoering, inclusief financiering.

Volgens de Wet Ruimtelijke Ordening heeft de rijksstructuurvisie geen speciale vormvereisten (Plan van aanpak RGV, 2012). Het moet wel de resultaten van de verkenning weergeven, een uitvoeringsparagraaf hebben, verantwoorden hoe burgers, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken en weergeven wat de voorkeur is voor de verantwoordelijke bewindspersoon. De rijksstructuurvisie wordt gezien als een MIRT-verkenning. Deze kan voortborduren op de Planstudie Waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer en de MIRT-verkenning Grevelingen. Omdat het een MIRT-verkenning is, moet er een startbeslissing genomen worden op basis van een startdocument, moet de startbeslissing gemeld worden aan de Tweede Kamer en moet er ongeveer twee jaar na de startbeslissing een voorkeursbeslissing genomen worden. Om verder te kunnen gaan moet er zicht zijn op de benodigde financiële middelen.

Dit is de situatie waarin de RGV gevormd dient te worden. Hierbij is dus de vraag welke partijen op dit moment nog betrokken zijn en hoe deze partijen een positie hebben binnen het geheel. Dit wordt in het volgende deel besproken, waarbij de verschillende betrokken actoren apart behandeld zullen worden.

4.2. EEN ACTORANALYSE: OVERHEDEN OP VERSCHILLENDE LAGEN

Verschillende problemen, verschillende oplossingen, verschillende overheidslagen, verschillende actoren. Het besluitvormingsproces omtrent de Rijksstructuurvisie Grevelingenmeer en Volkerak-Zoommeer is complex. Om het besluitvormingsproces in de uitvoeringsfase te krijgen is het belangrijk dat de verschillende actoren gezamenlijk afspraken kunnen maken. Daarom werken de verschillende actoren samen in deze casus. Om dit goed te kunnen begrijpen is het belangrijk dat de belangen van de verschillende partijen worden weergegeven. Hierbij worden eerst de belangen op rijksniveau weergegeven. Daarna wordt de positie van de regio beschreven. De volgende actoren zijn betrokken bij het proces:

- Het ministerie van Infrastructuur & Milieu
- De Provincie Zuid-Holland,
- De Provincie Zeeland,

- De Provincie Noord-Brabant,
- Waterschap Brabantse Delta
- Waterschap Scheldestromen
- Waterschap Hollandse Delta
- Gemeente Moerdijk
- Gemeente Steenbergen
- Gemeente Bergen op Zoom
- Gemeente Reimerswaal
- Gemeente Tholen
- Gemeente Schouwen-Duiveland
- Gemeente Goeree-Overflakkee

Dit zijn echter enkel de formele publieke actoren. Daarnaast zijn er ook nog private partijen betrokken, die op de één of andere manier last ondervinden aan de bestaande problematiek en/of baat hebben bij het oplossen van de bestaande problematiek. Het gaat hier om partijen uit de visserij en schelpdierensector, landbouwsector, recreatie en duikersverenigingen. Zo zien de visserijsector en de schelpdiersector mogelijkheden om uit te breiden in deze meren als de situatie verbetert. Daarnaast zien duikersverenigingen problemen met een zuurstofloze bodem in het Grevelingenmeer, want dat is niet interessant voor duikers. Voor recreatie is het Volkerak-Zoommeer nu niet aantrekkelijk vanwege de stank en mogelijke gevaren voor de gezondheid door de blauwalgen. Deze partijen worden betrokken om mee te denken over de mogelijke oplossingen en daarnaast worden er ook mogelijkheden bekeken om hen mee te laten betalen aan de oplossingen. Nu worden de verschillende formele partijen apart besproken.

4.2.1. RIJKSNIVEAU: MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR & MILIEU EN RIJKSWATERSTAAT

Op rijksniveau is het Ministerie van Infrastructuur & Milieu de belangrijkste partij. Rijkswaterstaat is hierbij de uitvoeringsorganisatie en is om die reden betrokken (Rijkswaterstaat, 2014). In dit gebied spelen een aantal zaken die aansluiting vinden bij thema's op landelijk niveau. Allereerst spelen er de kwesties omtrent klimaatbestendigheid en veiligheid (Zuidwestelijke Delta, 2011). Hierover is het van belang dat het gebied beschermd is tegen overstromingen, dat zoetwatervoorziening veilig is gesteld en dat wateroverlast voorkomen wordt. Ten tweede wordt er gestreefd naar verbetering van de ecologie door verbetering van waterkwaliteit, het beschermen en ontwikkelen van Natura 2000 gebieden en het beschermen en ontwikkelen van de waardevolle landschappen, waarbij de estuariene dynamiek en natuurlijke processen hersteld worden. Ten derde is er de wens voor economische ontwikkeling door verbetering van het havengebied door bijvoorbeeld verbetering van de verbinding met de Antwerpse haven, door verbetering van

mogelijkheden voor toerisme en door het ontwikkelen van duurzame landbouw en visserij (Ibid.).

Dit zijn een groot aantal verschillende punten binnen meerdere thema's, waarbij het Rijk zichzelf ziet als een partij die bij moet dragen aan ontwikkeling en verbetering. Het Rijk onderschrijft dan ook de problematiek en ziet ook de kansen in de regio. Er is echter een ander punt dat zorgt voor problemen. Dit zal besproken worden nadat de visie van de regio en waterschappen is besproken.

4.2.2. DE REGIO: PROVINCIES ZEELAND, ZUID-HOLLAND EN NOORD-BRABANT, WATERSCHAPPEN EN GEMEENTEN

Binnen de Provincie Zeeland, met daarbij de gemeenten Schouwen-Duiveland, Reimerswaal en Tholen, worden de doelstellingen met betrekking tot veiligheid, ecologie en economie ook gedeeld. Mogelijkheden voor visserij en andere economische ontwikkeling, goede zoetwatervoorziening, veiligheid in het gebied en bescherming van het Zeeuwse landschap wordt als belangrijk ervaren (Zuidwestelijke Delta, 2011). Ook voor de Provincie Zuid-Holland, met daarin de gemeente Goeree-Overflakkee, zijn veiligheid, recreatie, zoetwatervoorziening, economische ontwikkeling, bescherming van het landschap en bescherming tegen wateroverlast van belang, net zoals voor de Provincie Noord-Brabant. In de gemeente Noord-Brabant zijn de gemeenten Moerdijk, Bergen op Zoom en Steenbergen betrokken. Hiervoor geldt echter dat het Grevelingenmeer op zichzelf niet zo relevant is: de thema's zijn wel hetzelfde, maar de baten van aanpassingen in het Grevelingenmeer liggen bij Zeeland en Zuid-Holland en niet Noord-Brabant. Ook de drie waterschappen Scheldestromen, Hollandse Delta en Brabantse Delta zien de problemen met betrekking tot waterveiligheid, waterkwaliteit en zoetwatervoorziening. Echter is voor de waterschappen de mogelijkheden voor verbetering van de regionale economie niet van belang.

Buiten deze overheden zijn ook nog marktpartijen betrokken die meedenken over de mogelijkheden voor oplossingen en kijken naar mogelijkheden om bij te kunnen dragen aan de realisatie van de beleidsvoorstellen. Het gaat hierbij om marktpartijen die meewerken aan het voorstel voor een getijdencentrale in de Brouwersdam en marktpartijen vanuit de visserij, landbouwsector, duiksport en recreatie. Verder zijn er ook nog de omwonenden die stankoverlast kunnen ondervinden.

4.2.3. OP WEG NAAR EEN GEZAMENLIJK BEELD

De verschillende problemen worden door de betrokken actoren herkend. Ook al hebben de waterschappen en Rijkswaterstaat niet direct belang bij regionale economie omdat dat niet onder hun verantwoordelijkheid valt, dit is niet waar de schoen wringt. De kern van het probleem is dat er onvoldoende geld is. Om toch tot uitvoer te kunnen komen zullen alle partijen moeten bijdragen. De regio kan stellen dat de waterkwaliteit van deze wateren valt

onder de verantwoordelijkheid van het Rijk, maar dan is het antwoord dat er geen geld is en dan gebeurt er niets. Bovendien liggen de baten vooral bij de regio:

'Wat het dan extra betekent voor de schelpdiersector, voor de landbouw, voor de recreatie, toerisme, noem maar op. Maar die baten die vloeien dan vooral toe aan de regio en het rijk zou dan vanuit zijn taakstelling voor de waterkwaliteit het voortouw bij de financiering moeten nemen. Dus andere innen, rijk financiert (...)' (Respondent 3, 2014).

Het is dus aantrekkelijk voor de regio om de problematiek aan te passen, maar dit kan niet zonder dat er vanuit de regio bij wordt gedragen. Maar ook hier zijn problemen mee, want de vraag is dan wie neemt welk bedrag voor zijn rekening en wanneer, wie is verantwoordelijk en wie neemt de risico's op zich. Het beeld van de bekostiging is nu nog niet compleet genoeg:

'En als je gewoon goed kijkt naar die 70-80%, die hangt ook van onzekerheden aan elkaar. Niks is gegarandeerd. Dus ja dat is toch geen basis om te zeggen in de rijksstructuurvisie van in 2020 kan er een getijdencentrale geopend worden. Kijk de regio loopt met zo'n uitspraak geen enkel risico en het rijk alle, want de regio wordt niet gebonden door een rijksstructuurvisie en het rijk wel. Zo ga je als volwassen partijen niet met elkaar om' (Respondent 3, 2014).

Er is dus wel overeenstemming over de problemen en mogelijke oplossingen, maar de partijen moeten elkaar dan ook wel zien te vinden als het om financiering gaat. De regio zal dus een aantrekkelijk bod moeten doen, zodat het Rijk bereid is mee te betalen:

'Meestal willen wij dat het rijk bepaalde dingen doet, dus dan moeten wij ze verleiden. Dan moeten wij ook geld op tafel leggen' (Respondent 6, 2014).

Hierbij is het ook het geval dat de regio de twee bekkens heeft benaderd als één project, omdat het idee bestaat dat er voordelen behaald kunnen worden in de vorm van synergievoordelen als de twee bekkens als één project gezien worden. Dat betekent dus ook dat er gesteld wordt dat er niet gekozen kan worden voor één bekken maar dat het een alles-of-niets deal is.

Hoe wordt er nu binnen deze context van verschillende actoren met verschillende belangen gekeken naar adaptiviteit? Dat is wat er in het volgende hoofdstuk besproken wordt.

5. ADAPTIVITEIT BINNEN DE CONTEXT

5.1. WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE KENMERKEN VAN ADAPTIVITEIT?

Adaptiviteit. Het wordt in de interviews genoemd als een begrip dat de laatste jaren 'in' is en dat gebruikt wordt als een antwoord op vastgelopen en onzekere projecten. Als de normale manier van werken niet meer lukt, dan is adaptiviteit de oplossing. Maar wat is adaptiviteit dan? In het theoretisch kader is al een manier gevonden om het te definiëren, maar de vraag is hoe er in de praktijk naar gekeken wordt. En wordt er wel op dezelfde manier naar gekeken?

Dit hoofdstuk geeft de verschillende manieren weer waarop door verschillende betrokken partijen wordt gekeken naar dit concept. Dit geeft mogelijk nieuwe inzichten over het begrip 'adaptiviteit', maar biedt ook mogelijkheden om te zien welke visies er zijn in de praktijk over adaptiviteit, waar naar gekeken wordt en invulling aan wordt gegeven en waar juist niet. Het is belangrijk dat adaptiviteit in de praktijk goed bekeken wordt, omdat het niet mogelijk is vast te stellen hoe adaptiviteit terug te zien is, zonder dat duidelijk is vastgesteld wat het nu precies is. Dit is van belang voor de andere onderdelen van de analyse, omdat dan onderzocht gaat worden waar de adaptiviteit te vinden is. Inzicht verkrijgen in het begrip zorgt ervoor dat het sneller en beter herkend kan worden wanneer het daadwerkelijk naar voren komt.

5.1.1. REACTIE OP ONZEKERHEID

Zoals vermeld is adaptiviteit een manier om om te gaan met onzekerheid. Maar tegelijkertijd blijkt ook dat het een containerbegrip is. Wanneer gesteld wordt dat het een manier is om om te gaan met onzekerheid, dan moet wel duidelijk zijn wat het precies is. Onder de respondenten zijn verschillende aspecten genoemd. In de eerste instantie blijkt wel dat het een manier is om zekerheid te beheersen, maar het mag niet om teveel onzekerheid gaan:

'Er is een groot verschil tussen nog wat resterende onzekerheid en bijna dat alles nog onzeker is. (...) Als er zeg maar nog zulke marges zitten in die besluiten die je op zou kunnen nemen in de rijksstructuurvisie is het lastig om tot een afsprakenkader te komen' (Respondent 3, 2014).

Wanneer dus het meeste duidelijk is en er zijn nog een aantal punten waarover onzekerheid bestaat, dan kan adaptiviteit een manier bieden om vooruit te werken terwijl deze onzekerheid nog aanwezig is. Het is echter geen optie om vooruit te werken wanneer over vrijwel alle onderdelen van het besluitvormingsproces onzekerheid en onduidelijkheid is.

5.1.2. VOORAF VOORZIEN

Een manier die genoemd is om vooruit te werken terwijl er nog onzekerheid is, is door zaken vooruit te schuiven in de besluitvorming waarover nu nog onzekerheid bestaat. Hierbij wordt de nadruk gelegd op het proces en de inrichting daarvan:

'Adaptiviteit betekent volgens mij dat je in je besluiten niet alleen inhoudelijke besluiten neemt maar ook besluiten neemt over aanpassingen die je in de toekomst verwacht te moeten doen in je besluitvorming of besluiten die je naar de toekomst schuift om optimaal rekening te houden met eventualiteiten en gebeurtenissen in de toekomst waarvan je nu nog onzeker bent' (Respondent 1, 2014).

'(...)onder adaptief versta ik een flexibele ontwikkeling waarbij je een gebiedsontwikkeling of een ontwikkeling flexibel vormgeeft als een proces, dus als overheid schep je de voorwaarden op grond waarvan een proces tot stand kan komen en dat wordt dan een gebiedsontwikkeling of een ontwikkeling' (Respondent 5, 2014).

Het betekent dus dat inzichtelijk gemaakt wordt waarover besluiten genomen moeten worden, dat vastgesteld wordt waarover onzekerheid bestaat en dat vervolgens besloten wordt over de zaken waarover wel zekerheid bestaat en dat nog even wordt gewacht met de zaken waarover onzekerheid bestaat of waarbij zich mogelijk betere kansen kunnen voordoen. Het kan ook zo zijn dat een proces zo wordt ingericht dat er latere invulling kan worden gegeven. Zo gebeurt dat bij de besluitvorming rond de mogelijkheid voor een open systeem tussen het Grevelingenmeer en het Volkerak-Zoommeer:

'Nu in de opzet is ook een voorlopige voorkeur uitgesproken voor een verbinding tussen beide bekkens op termijn, tenzij nou ja dat soort besluiten en condities zou ik in die afsprakenkader en dus in die adaptiviteit willen opnemen' (Respondent 1,, 2014).

Er is nog geen zekerheid over of de open verbinding nog wel of niet moet komen. Dit betekent echter niet dat er nu over besloten wordt. Deze optie wordt open gehouden en er kan later over besloten worden. Bij de keuze om bepaalde beslissingen uit te stellen, hoort ook de keuze om in het heden of in de nabije toekomst geen keuzes te maken die latere mogelijkheden blokkeren:

'Door vooraf (...) te voorzien welke besluiten je in de toekomst nog zult moeten nemen. (...) We moeten nog een besluit nemen over de omvang van de opening in de Brouwersdam bij een getijdencentrale. Nou dat betekent dat allereerst de maximale omvang door de gemeente moeten worden vrijgehouden. (...) In je bestemmingsplan moet je dus opnemen van dat er een zone ligt die mogelijk in aanmerking komt voor de maximale omvang van de opening' (Respondent 1, 2014).

'(...) dat je je kunt aanpassen aan het bevind van zaken. Dus je gaat een bepaalde kant uit, maar je bent niet helemaal zeker of de klimaatverandering zal doorzetten als voorspeld dus

dat je op elk moment je koers kunt verleggen. Bijstellen. Dat komt er ook op neer dat je niet nu besluiten neemt die latere besluitvorming blokkeren. (...) Het kan wel anders maar dan loop je vast' (Respondent 6, 2014).

Een visie op adaptiviteit is dus dat adaptiviteit betekent dat besloten wordt waarover nog niet besloten kan worden en dat daarnaast de situatie niet verder verwijderd raakt van het gewenste beeld. Het kan echter ook nog een stapje verder:

'Dat is ook de kant van adaptiviteit, we moeten bewegen, maar we hebben gezegd van datgene dat we voor kunnen zijn hebben we in beeld gebracht. Datgene datgene wat we niet voor kunnen zijn, dat toch wel 20 tot 25% van je project is, daar hebben we een soort, ja ik noem het regelstrategie voor afgesproken, van als dit gebeurt, en dat is gewoon een voorval, dan gaan we eerst kijken naar de scope, dan gaan we vervolgens kijken van kan het soberder en dan gaan we vervolgens kijken van wie gaat er dan bijplussen en wie is de eerste van de partij die dan moet gaan bijplussen. Of wat gaat er als eerste af? Dus je kunt daar een paar keuzes in maken. En normaal worden die altijd gemaakt op het moment dat de issue zich voordoet. Nu zijn we al vooraf gegaan met een aantal hypothetische situaties waarvan we de echte oorzaak niet kennen en ook de effecten niet, maar we zeggen van het kost dan geld en dat kun je wel benoemen en dan moet je dus gaan bijsturen op scope of andere dingen' (Respondent 8, 2014).

Adaptief is dus niet afwachten en kijken wat er verandert volgens Respondent 8, maar het betekent dat er vooraf hele concrete afspraken worden gemaakt over mogelijke scenario's en wie wat doet wanneer deze scenario's voorkomen. Dit kan lastig zijn, omdat partijen het niet altijd prettig vinden om aan doemscenario's te denken of de grenzen van elkaars bereidheid op te zoeken:

'Als je nu gaat proberen aan de voorkant adaptieve afspraken te maken, dan wordt de regio boos, want die wachten al zo lang en willen nu zaken regelen en als er dan aan de voorkant gesproken wordt over mogelijke uitstel en dergelijke, dan ontploffen ze' (Respondent 8, 2014).

Vooraf zoveel mogelijk afspraken willen maken kan ertoe leiden dat er conflicten ontstaan, wanneer zaken niet verlopen zoals ze zouden moeten verlopen. Dit kan dus een gevaar zijn van adaptiviteit waarbij vooraf veel wordt vastgelegd. Dit kan echter ook een stukje realiteit zijn, namelijk dat overleg gepaard kan gaan met discussies en conflicten, want als de lastige onderwerpen ontlopen worden, dan kunnen die in een later stadium alsnog naar boven komen. In dat geval is het beter om die zaken vooraf besproken te hebben:

'(...) en omdat het zo fragiel is, is er ook de neiging om het dicht te timmeren. Want dat is een schijnwerkelijkheid, maar dan denk je met elkaar van 'nou we gaan dat wel redden'. En dat is de reden waarom ik zo'n nadruk op de governance leg, dat ik verwacht dat het op een gegeven moment ergens weer gaat knallen, en dan moet je een model hebben of vooraf

eigenlijk ook vastgelegd hebben, dat als dit gebeurt dan gaan we dit dit en dit doen. En dan verwacht ik ook meer adaptiviteit, dus in het vervolg zal die adaptiviteit wel terugkomen, want anders heb je een alles of niets beredenering' (Respondent 8, 2014).

Bij adaptiviteit wordt dus vooral de proceskant belicht en daarbij gaat het er volgens sommigen om dat een proces op gang wordt gezet dat geleidelijk inhoud krijgt. In andere gevallen wordt het genoemd als een manier van beslissingen op het juiste moment nemen zonder kansen te blokkeren en ook is er genoemd dat vooraf zoveel mogelijk afgesproken moet worden.

5.1.3. KANSEN CREËREN

Het hoeft niet per se zo te zijn dat beslissingen alleen uitgesteld worden als er onzekerheid is. Zo kan er gesteld worden dat er soms gewacht wordt op windows of opportunity of gunstigere omstandigheden. Het kan zijn dat bepaalde beslissingen qua draagvlak, financiering of wetenschappelijke kennis geen doorslaggevende factoren kennen om verder te gaan en dus wordt de beslissing in de toekomst geplaatst. Er kan ook gesteld worden, dat niet alleen gewacht wordt op kansen in de toekomst, maar dat er ook actief gezocht wordt naar het creëren van kansen:

'Dat je visie hebt op waar je naartoe wilt en dat je de manier waarop je dat doet kunt (...) realiseren, dat laat je afhangen van de kansen die zich voordoen, maar adaptief is niet alleen maar reageren op een kans die zich voordoet, het is ook pro-actief werken aan het ontstaan van kansen' (Respondent 2, 2014).

Zo kan ook gesteld worden dat de overheid als geheel minder alles regelt, maar meer ruimte schept voor kansen en mogelijkheden om plannen te vormen en tot uitvoering te krijgen:

'Ik kan me voorstellen dat je als overheid zegt, we moeten het gebied moeten we gewoon klaarleggen. Dus maximaal faciliteren dat daar ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. En dan kan de markt inspelen op het aanbieden van recreatieve mogelijkheden, een jachthaven of schelpdierontwikkeling of scheepvaart, ik noem maar wat he. Ja ik denk dat je het op die manier zou kunnen zien. In die zin zou ik adaptiviteit zo toepassen.. (...)maar faciliterend bedoel ik niet mee achteroverleunend, maar dat betekent dus gewoon een actieve rol. Want als je investeringen doet in de maatregelen, dat noem ik ook faciliteren. Planologische maatregelen, dat noem ik ook faciliteren. Dus de gemeente heeft ook een rol, in die zin' (Respondent 5, 2014).

In dit geval draait adaptiviteit dus niet om omgaan met onzekerheid, maar gaat het om het wachten op kansen en het creëren van kansen. Deze omschrijving wijkt echter wel sterk af van de literatuur over het onderwerp. Het begrip dient wel een zekere afbakening te hebben.

5.1.4. TUSSEN STAR EN WILLEKEURIG

Adaptiviteit betekent echter niet dat alles is toegestaan onder de noemer 'adaptiviteit' en dat alle theoretische mogelijkheden worden opgehouden en dat dingen worden aangepast onder het motto 'anything goes':

'Het mag niet tot willekeur leiden. Je weet nu zeker dat er nog heel veel gaat gebeuren en waarvan je op dit moment het bestaan nog niet vermoedt en daar wil je op de één of andere manier in procesafspraken met elkaar, omdat je allemaal vindt dat je daar een antwoord op moet formuleren, wil je daar rekening mee kunnen houden. Als je dat in beton giet, dan is iedereen uiteindelijk slecht af. Dat is dus niet dat je de willekeur en de grillen dat je die laat prevaleren' (Respondent 1, 2014).

Dit is een belangrijk verschil. Adaptiviteit wordt niet benaderd vanuit een zekere vormloosheid, waarbij er eerst niets is en waarbij besluitvormingsprocessen vorm krijgen als reactie op de omgeving. Adaptiviteit is geen vloeibaar proces, waarbij de uiteindelijke besluitvorming gestold is in de mal van de omgeving. Adaptiviteit betekent juist dat van tevoren wordt vastgesteld waarover onzekerheid is en dat daarover duidelijke afspraken gemaakt worden. Als over een bepaald aspect in de besluitvorming onzekerheid is, dan betekent dit niet dat het naar voren geschoven kan worden totdat er op een bepaald moment eens een keer een antwoord wordt gegeven vanuit de omgeving. Het betekent juist veel werk, omdat verschillende mogelijke uitkomsten bedacht moeten worden en op basis daarvan dient een handleiding geformuleerd te worden. Dit betekent dus dat wanneer er onzekerheid is, dat verschillende scenario's bedacht worden en dat daar plannen en afspraken voor gemaakt worden. Het is dus geen proces waarbij pas gereageerd wordt op het moment dat er zich veranderingen voordoen. Het is een proces waarbij aan de voorkant al zoveel mogelijk geregeld wordt om latere verrassingen te voorkomen.

5.1.5. AAN HET EINDE VAN ONZEKERHEID

Adaptiviteit gaat er dus van uit dat beslissingen op een later moment genomen kunnen worden, als er meer zekerheid over bestaat. Maar wanneer is er genoeg zekerheid? En wat als er niet meer zekerheid komt?

'Je kunt in het kader van het deltaprogramma komen te staan voor grote investeringsbeslissingen. Dat is op zich niet erg maar de onzekerheden er omheen, als je afhankelijk bent van klimaatscenario's waar onzekerheden mee zijn, dan kan het toch zijn dat je een desinvestering doet. Je moet nu beslissen over een ontwikkeling waar je eigenlijk wat meer vat op hebt vanuit je modellen die je hanteert over 30-40 jaar. En het mooiste is als je eigenlijk gewoon zo lang mogelijk getrapt met kleine trappen op weg kan gaan daarnaar en waarbij je iedere keer gewoon kan meebewegen met de meest recente ontwikkeling en dat het regretgeld zo laag mogelijk is. Aan de andere kant werkt dat ook weer verlamdend

want ja ik denk dat je de grootste stappen, de grootste innovaties, de grootste iconen doe je rond die grote investeringsbeslissingen en als je die steeds uitstelt omdat er onzekerheden zijn en maar op zoek blijft gaan naar kleine stapjes, ja dan blokkeert dat ook de grote ontwikkelingen. De voorsprong die wij hebben in het kader van innovatieve watertechnologie, de grote iconen, die worden daarmee bedreigd. Dus je moet daar ergens een evenwicht in zien te vinden. (...) Het moet gewoon in evenwicht zijn tussen rustig aan, ruimte voor meebewegen en kleine stappen maar je moet gewoon ook een aantal keren grote stappen durven zetten. Het is 'en' 'en' eigenlijk' (Respondent 3, 2014).

Er moet op een bepaald moment een beslissing genomen worden. Grote projecten zullen altijd een zekere vorm van onzekerheid kennen, omdat het project grote gevolgen kan kennen voor de omgeving en omdat het over een langere periode gaat, is het moeilijk te overzien wat nou precies de effecten zullen zijn van een project. Toch zal de padstelling doorbroken moeten worden, wil het proces verder kunnen gaan. Als er dan vanuit adaptiviteit steeds gezocht wordt naar kleine, zekere stapjes dan kan het zo werken dat de echte investeringen ontweken worden met het idee dat daar nog teveel onzekerheid over is. Adaptiviteit werkt dus goed bij kleine stapsgewijze investeringen, maar bij grote investeringen wordt tegen obstakels opgelopen. En dit juist terwijl grote investeringen, zoals de Deltawerken, het meest betekenisvol zijn. Kleine projecten zijn eenvoudiger te realiseren, maar hebben qua betekenis en effectiviteit vaak minder impact dan grote investeringen. Echter gaan grote investeringen ook mogelijk juist gepaard met de grootste risico's en onzekerheden.

Adaptiviteit is dus niet iets dat altijd en overal werkt. Dat adaptief gewerkt wordt, wil niet zeggen dat de onzekerheid zal verdwijnen. De onzekerheid kan zelfs meer worden en dan zullen alsnog keuzes gemaakt moeten worden. Er kan niet eeuwig gewacht worden tot er meer duidelijkheid ontstaat. Het kan ook zo zijn dat het project op zichzelf al adaptiviteit tegenwerkt, zoals blijkt uit het volgende deel.

5.1.6. INTEGRALITEIT

Grote risico's en onzekerheden met investeringen kunnen zeker ontstaan als een project bestaat uit veel onderdelen die met elkaar samenhangen. Wanneer integraliteit wordt toegepast, dan betekent dit dat voordelen behaald moeten worden door verschillende aspecten te combineren, omdat een probleem meerdere oorzaken kent of omdat een oplossing meerdere problemen aanpakt. Ook kunnen er schaalvoordelen behaald worden bij grotere projecten. Door overlap worden dus verschillende zaken met elkaar verbonden en dit is ook gedaan met de rijksstructuurvisie:

'Programmadirecteur Joost Schrijnen die heeft gezocht naar een truc, de rijksstructuurvisie, vanuit het idee van nou we hebben nou een paar afzonderlijke MIRT-projecten, als we ze nou eens bij elkaar stoppen, hebben we dan geen synergievoordelen. Kan het dan niet

goedkoper? En kunnen we onderwijs niet een gebiedsontwikkelingsprogramma starten om te kijken of er geen innovatieve financiële arrangementen mogelijk zijn die het rijk tegemoet kunnen komen. Dat was zeg maar dan gewoon de vondst van die rijksstructuurvisie' (Respondent 3, 2014).

Deze synergievoordelen kunnen voordelen met zich meebrengen. Door kostenbesparingen te doen worden de risico's voor de betrokken actoren verkleind, omdat de schade beperkter is wanneer de investering fout gaat. Er is dan namelijk minder geld geïnvesteerd en zo kan er dus ook minder geld verloren worden. Dit kan adaptiviteit in de hand werken, doordat actoren dus minder risico's zien en dus mogelijk eerder volgende stap kunnen zetten in het besluitvormingsproces.

Het kan echter ook tegenwerken. Wanneer alles van elkaar afhankelijk wordt gemaakt, betekent dit dat een keten ontstaat waarbij de ketting zo sterk is als de zwakste schakel. Oftewel, als één onderdeel faalt in het proces, zet dit alle andere onderdelen onder druk of wordt het zelfs onmogelijk gemaakt om verder te gaan. Als een plan alleen slaagt wanneer alle onderdelen goed werken, dan faalt het plan dus wanneer één deel niet goed gaat. Zo werkt het dus ook met integraliteit in combinatie met adaptiviteit. Bij adaptiviteit kunnen organisaties zich zo inrichten dat er bijvoorbeeld meerdere alternatieven ontworpen worden en alternatieve routes worden ontworpen om alsnog bij de gewenste bestemming aan te komen. Dit wordt echter zeer moeilijk wanneer alles met elkaar samenhangt, omdat dan alternatieven voor het project als geheel ontworpen zouden moeten worden en dit is in veel gevallen vrijwel onmogelijk. Een voorbeeld: Het Volkerak-Zoommeer kan alleen zout worden als alle zoetwatermaatregelen genomen zijn, als er getij komt op de Grevelingen, als er een getijdencentrale komt, als er een waterberging komt op de Grevelingen, als de kwaliteit van het water van het Volkerak-Zoommeer niet verbetert en als de visserij- en mosselsector voldoende baten zien in de nieuwe ontwikkelingen. Dit soort ideeën zijn opgesteld, omdat op deze wijze geld bespaard kan worden en omdat zo ook meer geld verdiend kan worden, doordat betrokken partijen meebetalen aan het project die er baat bij hebben. Dat is een legitiem en logisch argument. Het staat echter wel haaks op de logica van adaptiviteit, want nu alles met elkaar samenhangt, worden de plannen door de samenhang kwetsbaar gemaakt. Want als één onderdeel niet doorgaat kunnen de andere onderdelen ook daardoor falen, ook al hebben deze projecten fysiek niets met elkaar te maken. Adaptiviteit heeft juist nodig dat dat snelle aanpassingen gedaan kunnen worden om aan te sluiten op de veranderde omgeving en dit wordt bemoeilijkt wanneer elk onderdeel samenhangt met veel andere onderdelen. Om dan een aanpassing te kunnen doen moeten daarvan eerst alle effecten op andere onderdelen bekeken worden en dat kost veel tijd en moeite.

In het geval van de RGV werkt dat ook zo. Er kunnen zekere mogelijkheden tot adaptiviteit zijn, maar omdat alles met elkaar samenhangt is het ook maar de vraag of die adaptiviteit ook daadwerkelijk tot uiting kan komen:

'Je kunt dus zeggen van die waterkwaliteit van Volkerak-Zoommeer dat kan drie kanten op gaan. Dat kan zeg maar tot een verdere verslechtering leiden, het kan bij het huidige niveau blijven en het kan onder invloed van de Quaggamossel verregaand verbeteren dus ja. Nou dat biedt dus mogelijkheden om te zeggen nou maar even pas op de plaats en even kijken hoe dat zich verder ontwikkelt. Politiek is dat uitermate ongelukkig want we hebben al zo lang die discussie. En het gaat niet alleen om de Quaggamossel. Het gaat om veel andere, want het gaat niet alleen om blauwalgen het gaat om fonteinkruiden, het gaat om de regionale economische ontwikkeling enzovoort enzovoort, dus ja dat biedt wel mogelijkheden om te zeggen van we kijken het nog eventjes aan. Wat betreft die Grevelingen, ja daar merken we dat het gewoon voortdurend achteruit gaat. We weten dat eigenlijk alleen het terugbrengen van getij de enige oplossing is. De mogelijkheden van adaptatie zijn vooral in relatie tot die getijdencentrale. Dat je zeg maar het principebesluit is er maar hoe je het precies vormgeeft, de getijslag, dat maakt je afhankelijk van die resultaten van de marktconsultatie dus daar zit dan zeg maar die adaptiviteit' (Respondent 1, 2014).

Vanuit het idee van adaptiviteit is het logisch om nog even te wachten met het aanpakken van het Volkerak-Zoommeer, maar aangezien dit meer bestuurlijk is gekoppeld aan het Grevelingenmeer en omdat er verschillende problemen aan elkaar gekoppeld zijn is de beslissing uitstellen geen gewenste optie. Dat blijkt ook uit andere interviews:

'Kijk een dood Grevelingenmeer dat zal niet goed zijn voor de recreatie maar daar zitten ook niet zoveel baten bij, recreatief gezien, dat je nu kunt investeren vanuit die kant en wat bij het Volkerak wel kan. Dus wat je ziet is dat het eigenlijk tot een pakket gemaakt is en dat de adaptiviteit verdwijnt. Dat is bestuurlijk gewoon te begrijpen, omdat je zegt we maken een deal. Dus op het moment dat je die deal maakt dan kijk je van hoe ga ik dat implementeren en dan moet je adaptief worden. En dan moet je knikpunten aanbrengen en dat doe je door de risico's goed in beeld te brengen, door te zeggen, als dit, dan dat en wat betekent dat voor de adaptie. Daar kun je wat mee doen. Dus ik ben nog niet zo ver dat ik zeg nou dat kan nog niet op een alternatieve manier worden ingevuld. Ik zie wel, en dat is gewoon wel een feit, dat het huidige bestuurlijke deal die we rond willen krijgen een alles of niets samenhangend pakket is. Ja en de regio zegt ook 'het is dit, of het is niks'. (...) de bestuurlijke dynamiek is natuurlijk een andere dan straks de realisatiedynamiek en die vereist nou eenmaal dat je elkaar goed vasthoudt en daardoor koppel je alles aan alles. Dat is een beetje het idee. En de regio daarachter is daar al een enorme lappendeken van overheden die heel goed samenwerken samenwerken maar ze zitten heel erg verbonden door al.. door die samenhang die ze zelf bedacht hebben. Dus bij hun is het een bestuurlijke reden om dat zo te doen. Op het moment dat één van de dingen begint los te raken, raakt die eenheid daar bestuurlijk ook los' (Respondent 8, 2014).

Er is een bestuurlijke keuze gemaakt om alles aan elkaar te koppelen waardoor adaptiviteit moeilijker wordt. De integraliteit zorgt ervoor dat er verschillende redenen zijn om te

handelen en deze hebben verschillende logica's en vanuit regionale economie is de adaptiviteit niet gewenst. Ook is het onderdeel van klimaatverandering de voornaamste reden geweest tot adaptiviteit en in de huidige omstandigheden is klimaatverandering juist heel erg op de achtergrond geraakt.

'Nou zoals het nu wordt vormgegeven dan lijkt het weinig op een adaptief project. Je kunt, maar dan is het vooral van op welk niveau benoem je adaptiviteit, want ik denk wel dat de delta als zodanig, dat wordt wel een stuk adaptiever. In de zin van inhoud, het meebewegen met de natuur. Nou op het moment dat we getij terugbrengen, op het moment dat we Volkerak zout maken, dat zijn dan ontwikkelingen.. Vroeg of laat moet dat gewoon gebeuren, omdat de natuur dat nou eenmaal afdwingt. Dat kun je met mensenhanden niet anders beïnvloeden. En we kunnen het ook nog een tijd volhouden, dat had echt niet voor 2028 gemoeten, wat ook nog een beetje in de afspraken staat. Dat had ook nog tot 2050 kunnen doordraaien. Maar ja, dan krijgt je bestuurlijke dynamiek die zegt van nou we moeten dat eerder doen. Ik vind het als maatregel adaptief, qua governance vind ik het niet adaptief. Daar ga je nu in zo'n pakket managen dat je eigenlijk gewoon strak zit, in het pak en als het verandert dan zit je vast. En stel dat de natuurwaarden zich herstellen. (...) Dan hoef je die kosten misschien niet te maken en draai je dat nog terug. Nou voor het Volkerak hebben ze gezegd dat doen we niet want er zijn ruimtelijk economische redenen om dat te doen. De natuur was de aanleiding maar het is ruimtelijk-economisch en bij het Grevelingen.. Ja het hangt er een beetje tussenin' (Respondent 8, 2014).

Onzekerheid kan blijven bestaan en het koppelen van onderdelen aan andere onderdelen maakt het onderwerp mogelijk alleen maar complexer, wat de onzekerheid alleen maar doet toenemen. Ook kan de vraag gesteld worden in hoeverre deze keuzes daadwerkelijk in een ideologie passen, of dat het een meer praktische overweging is.

5.1.7. NOODZAAK

Adaptiviteit is geen doel op zich. Adaptiviteit moet ertoe leiden dat de gestelde doelen concrete vorm krijgen in samenhang met de omgeving. Veranderingen in de omgeving worden dus meegenomen in de besluiten die gemaakt worden. Dit is echter geen ideologische keuze, maar een pragmatische:

'Volgens mij is dat gewoon een heel gewoon verschijnsel dat je je moet aanpassen aan de situatie zoals die zich voordoet. En mijn stelling is je kunt het maar beter aan de voorkant beredeneerd hebben, dan het in de praktijk ervaren (...)' (Respondent 8, 2014).

'Adaptiviteit is zoals het woord al zegt, het is een ontwikkeling. Er is geen gebiedsontwikkelingsproject wat niet rekening moet houden met ontwikkeling. Het gaat toch weer anders dan je destijds had afgesproken' (Respondent 10, 2014)

Wanneer de omgeving verandert en de geplande ontwikkelingen sluiten niet aan op de nieuwe omgeving, dan moeten er aanpassingen gedaan worden. Het kan hierbij gaan om veranderingen in de natuurwaarden die voor dit project relevant zijn, zoals de hoeveelheid blauwalgen in het Volkerak-Zoommeer of de stuwstofloosheid in het Grevelingenmeer. Daarnaast kan het ook gaan om veranderingen bij de betrokken actoren en hun samenstelling, zoals de bereidheid van Provincie Noord-Brabant om mee te werken aan realisatie van getij op de Grevelingen. Zo simpel kan het gesteld worden. Het onderscheid dat hier wel gemaakt kan worden, is dat aan de voorkant regelen en procesafspraken maken wel betekent dat er rekening wordt gehouden met mogelijke veranderingen in de omgeving, terwijl een ontwikkeling aanpassen op het moment dat de verandering zich voordoet, zonder dat er vooraf over nagedacht is, niet getuigd van het creëren van adaptiviteit. Aanpassing zonder plan is anders dan aanpassing met een plan.

5.1.8. CONCLUSIE

In de praktijk wordt dus niet gestreefd naar het zoveel mogelijk open houden van besluitvorming, om te wachten op mooie kansen die zicht voordoen. Het is eerder het geval dat men zaken zoveel mogelijk probeert vast te leggen en als dat niet lukt, dan moet mogelijk adaptiviteit toegepast worden. De projecten zaten in de MRIT-systematiek, maar daar was de noodzaak niet groot genoeg voor, dus werd het een rijksstructuurvisie. Er is onvoldoende budget om alles in één keer te bekostigen, dus worden bepaalde besluiten vooruitgeschoven. De adaptiviteit wordt dus niet toegepast als ideologie en als beste middel voor onzekerheid, maar als redmiddel omdat het niet anders kan. De regio ziet dat er geen budget is voor de twee meren en dat er ook niet direct geld beschikbaar is dat gespendeerd kan worden in die mate die noodzakelijk zijn voor betekenisvolle veranderingen in de regio. Er is echter wel de wens om toch verder te komen met het besluitvormingsproces. Onder de term 'adaptiviteit' kan dan toch verder worden gewerkt, ondanks het feit dat er volgens de gebruikelijke manier van werken geen toekomst zit in de plannen. Adaptiviteit houdt zo het samenwerkingsverband bij elkaar dat anders uit elkaar zou vallen.

Daarnaast valt ook op dat in het geval van de RGV de adaptiviteit niet is toegepast aan de hand van klimaatverandering, waar adaptieve theorieën meestal mee geassocieerd worden. Wanneer gevraagd werd naar definities is dit nauwelijks in verband gebracht met klimaatverandering.

Verder is het ook opvallend dat er een grote diversiteit is aan de manier waarop adaptiviteit gedefinieerd wordt. Er wordt gesproken over dingen vooraf bekijken en afspreken, waarbij vooraf bepaalde maatregelen worden besproken als er zaken veranderen in de omgeving en er wordt gesproken over beslissingen die gemaakt moeten worden verderop in de tijd plaatsen. Overeenkomstig is dan wel dat vooraf zaken besloten worden en dat het aspect tijd betrokken wordt. In andere definities wordt gesproken over een gezamenlijke zoektocht, open laten en innovatie. Hierbij wordt dus door betrokken actoren zelf ruimte geboden om

gezamenlijk problemen op te lossen of andere partijen de problemen te laten oplossen. Er wordt van tevoren niet vastgesteld wat mogelijke scenario's, besluiten of reacties zijn maar wordt het open gehouden en dus wordt er later naar gekeken. De vraag is echter wel in hoeverre dit valt onder adaptiviteit. Reageren op veranderingen zonder verder daarover plannen gemaakt te hebben of maatregelen getroffen te hebben is wel een heel brede definitie van adaptiviteit, want in dat geval kan gesteld worden dat alle veranderingen in besluitvormingsprocessen als gevolg van veranderingen in de omgeving als adaptief beschouwd kunnen worden. Dit heeft weinig weg van een adaptieve houding, waarbij een organisatie actief bezig is zichzelf adaptief te gedragen.

Er zijn ook een aantal punten genoemd die niet bij adaptiviteit horen. Integraliteit is geen onderdeel van adaptiviteit. Sterker nog, het zal eerder de vijand zijn van adaptiviteit omdat het allerlei onderdelen van elkaar afhankelijk maakt en daardoor minder flexibel. Het kan hooguit bij adaptiviteit horen in die zin dat het mogelijke innovatie en diversiteit teweeg brengt binnen mogelijke oplossingen en doordat het meer alternatieven biedt kan uit meer gekozen worden en zo kan de organisatie adaptiever kiezen. Dit is echter vrij indirect. Er kan dus gezegd worden dat procesmatig gezien integraliteit van negatieve invloed is op adaptiviteit en enkel inhoudelijk kan het via een omweg van positieve invloed zijn op adaptiviteit.

Het hebben van grote investeringen is ook van negatieve invloed op adaptiviteit, omdat het ertoe leidt dat partijen meteen grote commitment moeten tonen voor een project voor een langere periode en dus niet stapsgewijs vooruit kunnen werken. Meebewegen is dan dus geen optie. De andere kant is juist dat er sprake is van willekeur. Dan is het niet zo dat er niet gereageerd wordt, maar dat juist het beleid slachtoffer wordt van de waan van de dag. Het besluitvormingsproces reageert dan op elk nieuw feitje dat naar buiten komt en wordt daardoor ook instabiel en onbetrouwbaar. Dit is dus de andere kant. Adaptiviteit dient dus in het gebied te zitten tussen niet kunnen meebewegen en juist meebewegen met alles.

In de praktijk wordt adaptiviteit dus toegepast wanneer de gewenste manier van werken waarbij alles vastgelegd wordt faalt. Adaptatie hoeft hierbij niet per se gedaan te worden aan de hand van klimaatverandering maar kan meerdere aanleidingen hebben. Onder het aanpassingsvermogen van adaptiviteit worden verschillende dingen verstaan. Het gaat om zaken als vooraf verschillende scenario's vaststellen en daar afspraken over maken, vaststellen waarover besloten moet worden om dan vervolgens te wachten op een gunstiger moment om de beslissing te nemen en er wordt ook gesproken over adaptiviteit als een manier van op reis te gaan zonder helemaal duidelijk te hebben wat de eindbestemming is en hoe daar gekomen wordt. Integraliteit en innovatie zijn ook vaak in verband gebracht met het begrip adaptiviteit.

6. HET AFSPRAKENKADER VAN DE RGV

De overheid is op veel gebieden betrokken om ervoor te zorgen dat maatschappelijke problemen aangepakt worden. Het kan zijn dat dit probleem slechts op één overheidslaag door één instantie wordt aangepakt. Het komt echter ook vaak voor dat problemen worden aangepakt doordat verschillende partijen gezamenlijk werken aan een oplossing. Wanneer dit probleem complex en omvangrijk is, kan het gewenst zijn een afsprakenkader te willen vormen.

Om te kunnen zien of er mogelijkheden zijn voor adaptiviteit in het afsprakenkader van de RGV is allereerst belangrijk vast te stellen wat een afsprakenkader is. Er wordt bij het vaststellen van de definitie gekeken wat een afsprakenkader in zijn algemeenheid is, waarbij ook inzichtelijk wordt gemaakt waar een afsprakenkader toe kan dienen en hoe concreet en bindend afspraken in een afsprakenkader moeten of kunnen zijn. Daarnaast wordt besproken wat het afsprakenkader voor de RGV precies inhoudt.

6.1. AFSPRAKEN

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat een afsprakenkader afspraken bevat tussen verschillende partijen:

‘Het afsprakenkader in meest brede zin zijn afspraken die rijk en regio maken, dus overheden maken, over de uitvoering van de rijksstructuurvisie en dat betekent dat ieder zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden inzet om het geformuleerde resultaat waar te maken’ (Respondent 1, 2014).

Hierbij kunnen afspraken worden gemaakt of wie wat doet, wie waarvoor verantwoordelijk is en ook wanneer dingen gedaan worden of moeten worden. Deze afspraken kunnen dus over veel verschillende zaken gaan:

‘Als er vergunningen verleend moeten worden bij wijze van spreke door de provincie of door de gemeente dan kan in die afspraken staan dat de gemeenten die vergunningen zullen verlenen met grootst mogelijke spoed of wat dan ook, dus het kan eigenlijk alle onderwerpen behelzen die zich daarvoor die daarvoor in aanmerking komen’ (Respondent 1, 2014).

In het geval van de RGV worden deze afspraken gemaakt tussen Rijk en regio, dus tussen het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, eventueel het Ministerie van Economische Zaken, de betrokken waterschappen, de drie Provincies (Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant) en de betrokken gemeenten. De reden dat een afsprakenkader in dit geval nodig is, is omdat de RGV alleen het Rijk bindt aan de geformuleerde visie, maar niet de regio:

‘Dat houdt een beetje in verband dat de rijksstructuurvisie juridisch gezien alleen het rijk bindt en op die manier kunnen ook zeg maar andere overheden die hieraan gebonden zijn en

daarmee zeg maar de effectiviteit van de rijksstructuurvisie vergroten omdat je daar zeg maar afspraken met elkaar maakt' (Respondent 2, 2014).

Het afsprakenkader maakt de visie in de rijksstructuurvisie dus een stap dichterbij de realiteit, omdat de regio dus ook aangeeft zich aan te sluiten bij de visie op het gebied.

Op 23 april 2014 is door de minister van I&M besloten dat er ook zicht moet komen op financiering. Dit betekent dat er in het afsprakenkader ook duidelijk moet worden hoe de voorgestelde maatregelen bekostigd gaan worden. In het afsprakenkader zijn acht onderwerpen vastgesteld waarover afspraken gemaakt moesten worden. Het eerste onderwerp bestond uit zoetwaterpakket 1, wat compenserende zoetwatermaatregelen waren die ervoor moesten zorgen dat landbouw en andere sectoren voorzien werden van zoetwater. Hierbij moest vastgesteld worden wie welke zoetwatermaatregelen zou betalen.

Het tweede onderwerp gaat over gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt samen met private partijen gezocht naar manieren om de financiering van de maatregelen rond te krijgen, zodat getij kan worden toegelaten op het Grevelingenmeer en zodat het Volkerak-Zoommeer zout kan worden.

Het derde onderwerp ging over de ruimtelijke reservering voor de waterberging op het Grevelingenmeer. Hierbij waren het Rijk, de Provincie Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland en de gemeenten Schouwen-Duiveland en Goeree Overflakkee betrokken. De afspraak zou hierbij zijn dat bij bestemmingsplannen rekening werd gehouden met berging op termijn. Daarnaast zouden personen die ruimtelijke ontwikkelingen zouden doen in dat gebied op de hoogte worden gesteld van de mogelijke berging.

Het vierde onderwerp ging over het ontwikkelperspectief en dan was de afspraak dat de betrokken actoren akkoord zouden gaan met de ontwikkelrichting.

Het vijfde onderwerp ging over de Natura 2000 instandhoudingsdoelen en hierbij werd afgesproken dat er nieuwe doelen kwamen voor het Volkerak-Zoommeer en dat de doelen voor het Grevelingen werden aangepast door het Rijk.

Het zesde onderwerp had betrekking op de herziening van de KRW-doelen, zodat deze zouden aansluiten op het ontwikkelingsperspectief van het gebied.

Het zevende onderwerp betrof het voortzetten van de marktconsultatie met betrekking tot de getijdencentrale, waarbij gericht werd op het creëren van getij van vijftig centimeter. Er werd dan ook afgesproken dat eind 2015 duidelijk moest zijn of dit mogelijk was of niet. Hierbij waren het Rijk, de Provincie Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland en de gemeenten Schouwen-Duiveland en Goeree Overflakkee betrokken.

Het laatste onderwerp was het vormen van afspraken over het inlaatpunt Overflakkee op basis van een business case. Het zoetwaterinlaatpunt bij het Volkerak-Zoommeer moest dan

namelijk verplaatst worden naar het Haringvliet. Hierbij moesten Provincie Zuid-Holland en Waterschap Hollandse Delta zorgen voor financiering en dat de noodzakelijke maatregelen genomen zouden worden.

Er zijn voor het vormen van deze afspraken een aantal partijen betrokken, waarbij elk van deze partijen een vertegenwoordiger hebben gestuurd om de afspraken te vormen. Er was een vertegenwoordiger van de Provincies Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant aanwezig, met daarbij een medewerker van Rijkswaterstaat en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu. Op 19 februari en 10 maart 2014 hebben twee overleggen plaatsgevonden, waarbij deze partijen gepoogd hebben over de genoemde onderwerpen afspraken te maken. Het doel was dat de Rijksstructuurvisie Grevelingen & Volkerak-Zoommeer begin juli 2014 klaar zou zijn en daarnaast voorzien zou zijn van het afsprakenkader. Echter werd 4 april duidelijk dat het vormen van dit afsprakenkader te voorbarig was en dat er meer tijd nodig was voordat er naar afspraken toegewerkt zou worden. Ook het gesprek met de minister op 23 april 2014 bood te weinig houvast voor de verschillende partijen om naar concrete afspraken te kunnen gaan. Het gesprek met de minister op 1 juli 2014 maakte wel duidelijk dat er verder gewerkt zou worden met de beleidsvoorstellen en dat er meer tijd werd gegeven. Uit dit gesprek kwam naar voren dat er een jaar de tijd werd gegeven om ervoor te zorgen dat er zicht op bekostiging zou komen. Daarnaast zou er naar gestreefd worden om afspraken te vormen in de vorm van een bestuursovereenkomst en deze moet eind 2014 gereed zijn. Als laatste is ook gebleken dat er te weinig draagvlak was om te streven naar waterberging op de Grevelingen. Dat onderwerp is dus uit het besluitvormingsproces verdwenen en er zijn dus nog zeven onderwerpen over in het afsprakenkader.

6.2. REIKWIJDTE

Zoals gezegd worden er in een afsprakenkader afspraken vastgelegd. Maar hoe bindend zijn deze afspraken? Welke reikwijdte is er als het gaat om de concreetheid en binding waarmee afspraken vastgelegd kunnen worden? Dit is een belangrijke vraag wanneer er overwogen wordt een afsprakenkader te vormen. Het moet wel een instrument zijn dat geschikt is voor de afspraken die gemaakt moeten worden. Respondent 4 (2014) zegt hier het volgende over:

'Als het gaat over het vastleggen van consensus over de ontwikkeling van het gebied wel. Maar ik denk niet dat daar op dit moment al heel veel, nou hele harde juridische consequenties aan vast zitten. Maar dat wil niet zeggen dan het geen prima instrument kan zijn om ervoor te zorgen dat nou ja, over de uitgangspunten en over lange termijnvisie, dat we het daar over eens zijn op dit moment. Overigens kan het over tien jaar weer anders liggen, dus dan kunnen partijen ook vanwege de politieke situatie van dat moment wellicht iets anders over denken. (...) Op zichzelf is een bestuursovereenkomst niet een voldoende basis om tot uitvoering te komen. Daar moet dan wel wat meer voor gebeuren. Dan moeten

er echt besluiten genomen worden. Dus dan moet een gemeente ook zeggen van we maken een bestemmingsplan of misschien, we maken een structuurvisie die overeenkomt met jullie structuurvisie maar dan voor onze gemeente. Dus dat zijn wel stappen die je dan nog moet nemen’.

Een afsprakenkader kan dus een eenvoudig document zijn, waarbij enkel wordt vastgelegd wat de intenties zijn van de betrokken partijen. Er worden dan nog geen harde concrete afspraken gemaakt, maar er wordt alleen weergegeven wat men van plan is. Er kan ook meer binding worden gegeven aan de afspraken, maar dat op zich is niet voldoende om tot uitvoer te komen. Er moeten dan er besluiten worden genomen en dan moeten de voorgenomen besluiten ook daadwerkelijk in bestemmingsplannen en dergelijke worden vastgelegd. Het proces van het vormen van een afspraken kader gaat ook niet vanzelf. Dit is een proces, waarbij langzaam de partijen dichterbij elkaar kunnen komen en geleidelijk aan gezamenlijke afspraken kunnen vormen:

‘Ik heb de ‘een ander project gedaan. Dat is ook de eerste tien jaar alleen maar afspraken maken van vooruitschuiven. We zijn in 2003 begonnen en in 2007 was het eerste product klaar (...) Maar dat zijn allemaal incrementele stapjes geweest, iedere keer weer met allemaal bestuurlijk gedoe, weet je. Met provincies kun je alleen maar zaken doen als je twaalf keer een handtekening hebt. Je moet met iedere provincie apart afspraken maken. Geldt voor de vervoerders ook. Iedere vervoerder wilde concessies en eigen afspraken. Dus dat vraagt nogal wat lusjes in je afspraken. Dat kan hier ook.’ (Respondent 8, 2014).

Er kan dus voor worden gekozen om de afspraken heel open en los te houden. Dit maakt het vormen van een afsprakenkader wel eenvoudiger en biedt ruimte om eigen invulling te geven aan de plannen. Maar het heeft ook nadelen:

‘Ja maar ruimte ook om niets te doen. Dus dat lijkt mij niet zo verstandig. Je zult het eens moeten worden over de financiering, eens over wanneer je wat gaat doen en wie dan wat doet en daar zul je het toch ook een soort van governancestructuur aan moeten verbinden zodat er ook gebeurt wat je afgesproken hebt’ (Respondent 6, 2014).

Een afsprakenkader zonder duidelijkheid, concreetheid en helderheid biedt weinig houvast, vertrouwen en motivatie om verder te gaan. Wanneer het enkel algemene beelden en gevoelens vastlegt, kan het moeilijk gebruikt worden als een opstapje naar een volgende fase, omdat er eigenlijk geen extra stap wordt gemaakt. In plaats daarvan wordt eigenlijk aangegeven dat heldere duidelijke afspraken meer houvast bieden:

‘Dus hou ook aan de voorkant de zaken heel scherp. Ga ook kijken of je het simpel kunt regelen. Krijg je het niet scherp dan moet je heel erg uitkijken of je wel door wil. Krijg je het wel scherp, maar je krijgt het niet simpel geregeld dan moet je ook uitkijken of je wel door wilt’ (Respondent 8, 2014).

De afspraken moeten dus helder en overzichtelijk zijn voor iedereen die bij het afsprakenkader betrokken is, zodat de gemaakte afspraken een grotere kans van slagen hebben. Maar dit heeft ook zijn nadelen, want concretere afspraken hebben ook meer tijd en energie nodig om vorm te krijgen:

'(...) maar ik voorzie wel dat het een enorme kluit wordt om dit goed uitgewerkt te hebben. Daar hebben we wel een jaar over gedaan en ik denk dat dit meer tijd kost. Maar goed dat willen ze nu niet horen. Maar ik roep het wel. En ook qua kwaliteit in de besluitvorming, dan maar een half jaartje later en dan een besluit. Nou dan zitten de bestuurders in de regio die zeggen ja jongens dan krijgen we nieuwe gedeputeerde en ik weet niet wat de huidige gedeputeerde doen. (...)Maar ja tegelijkertijd als ze zo risico managen, wie garandeert er dan dat er over vier jaar, als we alles aan het implementeren zijn, dat het dan ook niet onderuit gaat?' (Respondent 8, 2014).

Het vormen van een afsprakenkader neemt dus al snel een jaar in beslag. De gemaakte afspraken kunnen hoe dan ook in geen geval met volledige zekerheid gesloten worden. Het blijft dus altijd een kwestie van 'zoveel mogelijk houvast', want nieuwe bestuurders kunnen in elke fase van het proces de stop eruit trekken en dan blijft er niets over.

In het geval van de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer moest het afsprakenkader voldoende houvast bieden om verder te kunnen gaan. In dit geval is gaat dat dus richting een concreet besluit, waarbij richting de uitvoering bewogen wordt. Omdat de vorming van het afsprakenkader in een later stadium plaatsvindt is er de wens om daadwerkelijk concrete afspraken te maken over wie wat gaat doen. Dit betekent dus ook dat er besproken moet worden hoeveel er bijgedragen gaat worden en door wie:

'We hebben nou afgesproken dat er moet een bestuursovereenkomst komen en ik denk dat je daar zo ver mogelijk moet komen in zaken als, geld, tijd en rolverdeling. (...) Natuurlijk is het zo dat het rijk nooit geld zal storten op een rekening als niet duidelijk is dat de totale financiering rond is en dat er uitgevoerd kan gaan worden. Maar het is natuurlijk onzin om te zeggen van ja we gaan niks zeggen over geld als jullie niet al alles rond hebben gerekend. Zo werkt het gewoon niet' (Respondent 7, 2014).

Bij de vorming van dit afsprakenkader gaat het dus om zoveel mogelijk concrete afspraken, waarbij er duidelijkheid moet zijn over de financiering. In dit geval gaat het dus duidelijk om een concreet afsprakenkader.

6.3. CONCLUSIE

Het afsprakenkader bevat dus afspraken die de betrokken partijen met elkaar bindt op de onderwerpen waarover gesproken wordt. De betrokken actoren zijn in dit geval de overheden die betrokken zijn bij het project. De mogelijkheid voor een afsprakenkader wordt een reële optie, wanneer het bestaande probleem in beeld is gebracht en is

afgebakend. In dat geval kunnen intenties worden vastgelegd en kunnen algemene afspraken worden gemaakt. Er kunnen ook concretere afspraken worden gemaakt met meer binding wat het proces dichterbij de uitvoer brengt. Maar hoe dan ook zullen nog meer maatregelen genomen moeten worden en zullen echte besluiten genomen moeten worden om daadwerkelijk tot uitvoer te kunnen komen. Het afsprakenkader kan in dit proces wel worden gezien als een brug naar de uitvoer toe.

Een afsprakenkader kan heel algemeen zijn, maar dit wordt niet aangeraden wanneer daadwerkelijk naar uitvoer gegaan moet worden. In dat geval zullen de afspraken scherper en duidelijker moeten zijn. Dit kost echter wel meer werk, omdat dan alle bezwaren en speciale regelingen van elke betrokken actor moeten worden weergegeven, waardoor het vormen van het afsprakenkader al snel een jaar in beslag neemt. Het doet de kans op voortgang van het besluitvormingsproces echter wel vergroten.

In het geval van het afsprakenkader bij de RGV blijkt dat het een afsprakenkader is waarbij door de verschillende betrokken overheden afspraken worden gemaakt over de zeven genoemde onderwerpen. De afspraken die hierover gemaakt moeten worden dienen concreet te zijn, waarbij duidelijkheid is over het tijdpad, rolverdeling en financiering. Het is dus een concreet afsprakenkader dat als doel heeft de partijen de houvast te geven om naar uitvoer te gaan. Door deze afspraken te vormen binden de betrokken actoren zich aan de beleidsvoorstellen die er liggen. Dit wil uiteraard niet zeggen dat een afsprakenkader ook daadwerkelijk betekent dat de plannen uitgevoerd gaan worden. De verantwoordelijke minister moet toestemming geven om verder te gaan met de plannen en uiteindelijk moet in de Tweede Kamer besloten worden over de plannen. Het afsprakenkader dient ervoor te zorgen dat de betrokken actoren afspraken maken over wat er precies gaat gebeuren en hoe dat precies verdeeld gaat worden. In het afsprakenkader wordt duidelijk hoe de betrokken actoren de voorstellen vorm willen geven en het is de minister die dan bepaalt of daar ook daadwerkelijk wat mee gedaan wordt.

7. BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN VOOR ADAPTIVITEIT

Er kunnen verschillende factoren zijn die de mogelijkheden tot adaptiviteit in een afsprakenkader belemmeren of bevorderen. Om deze verschillende factoren goed te kunnen identificeren en omschrijven, is adaptiviteit opgedeeld in drie soorten adaptiviteit, namelijk institutionele, inhoudelijke en procesmatige adaptiviteit. Dit hoofdstuk behandelt deze vormen van adaptiviteit. Bij institutionele adaptiviteit wordt gekeken naar adaptiviteit aan de hand van regels, normen en waarden en gezag. Vervolgens zullen dan Inhoudelijke en procesmatige adaptiviteit worden bekeken, waarbij wordt gekeken naar adaptiviteit vanuit beleid, financiën en juridische aspecten.

7.1. INSTITUTIONELE ADAPTIVITEIT IN HET AFSPRAKENKADER VAN DE RGV

Werknemers werken via bepaalde regels (geschreven en ongeschreven), normen en waarden die zij vanuit hun (professionele) achtergrond gewend zijn. Deze regels, normen en waarden zijn van invloed op de manier waarop mensen hun werk benaderen en welke keuzes zij hierin maken. Met betrekking tot adaptiviteit kan dit betekenis hebben: de ene manier van werken biedt meer ruimte voor adaptiviteit dan de andere en dit betekent dus ook dat de ene werkhouding tot meer adaptiviteit leidt dan de andere. Ook de wisselwerking tussen verschillende institutionele achtergronden is van invloed op de institutionele ruimte voor adaptiviteit. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de institutionele context van de RGV aan de hand van regels, normen en waarden en gezag, om zo de institutionele belemmerende en bevorderende factoren te identificeren.

7.1.1. Regels, normen en waarden en gezag op actorniveau

Institutioneel gezien zijn er bij de RGV twee institutionele lagen: de laag van de afzonderlijke actoren en de laag van de projectorganisatie rondom de RGV als geheel. Bij de eerste laag wordt gekeken naar de institutionele achtergronden van elk van de afzonderlijke actoren en bij de tweede laag wordt de projectorganisatie als geheel gezien als een institutie en wordt gekeken welke kenmerken deze institutie heeft. Nu eerst de betrokken instituties.

Bureaucratisch

Binnen het Ministerie van I&M is al een tweedeling te merken tussen voormalige medewerkers van VROM en V&W. Medewerkers met een VROM achtergrond zijn gewend te werken met complexe vraagstukken voor ruimtelijke ordening en hierdoor is werken met adaptiviteit ontstaan vanuit noodzaak: door de complexiteit van vraagstukken en de daarmee gepaarde onzekerheid was het nodig om soms adaptiviteit toe te passen in een poging met de onzekerheid om te kunnen gaan en door te blijven werken ondanks deze onzekerheid.

Daarnaast is er ook een verschil tussen medewerkers met een technische achtergrond en met een bestuurskundige achtergrond. De ambtenaren met een technische achtergrond kijken heel concreet en gedetailleerd naar de casus en wat technisch gezien mogelijk is en wat niet. De ambtenaren met een beleidsachtergrond echter kijken veel meer naar de manier waarop zaken bestuurlijk te realiseren zijn. Zij hebben dan ook meer begrip voor de noodzaak tot adaptiviteit.

Politiek

De politieke logica werkt ook weer anders. Voor de betrokken politicus zijn voorstellen vooral interessant als ermee gescoord kan worden en dan vooral op korte termijn. Voor de reputatie van een politicus is het namelijk gunstiger met goed nieuws te komen en om op korte termijn winst te behalen, omdat dit als het ware als bewijs gezien wordt voor de kwaliteit van de politicus. Besluiten voor beleidsvoorstellen die spreken over een stip op de horizon zijn daarom minder interessant. Adaptiviteit gaat per definitie om lange termijn en dit is politiek gezien dus minder interessant.

Het kan ook omgekeerd werken: politici zien adaptiviteit als een manier om beslissingen die niet populair zijn voor zich uit te schuiven. Dan is de bereidheid tot adaptiviteit er wel, maar niet om de goede redenen. Het wordt dan niet gebruikt om vooruit te komen in moeilijke situaties, maar om lastige beslissingen te ontlopen.

Marktpartijen

Ook marktpartijen zijn meer gericht op korte termijn. Bovendien zijn de marktpartijen ook gericht op concrete voorstellen. Dit staat ook weer haaks op adaptiviteit. Bij adaptiviteit wordt gepoogd voorstellen in inhoud en tijd opener te houden, om zo ruimte te bieden voor eventuele aanpassing aan de omgeving. Wanneer echter voorstellen zo snel mogelijk zo concreet mogelijk moeten zijn is adaptiviteit een lastige insteek om in stand te houden.

7.1.2. Regels, normen en waarden en gezag op projectniveau

Het programma RGV is opgezet als een projectorganisatie, om wederom te pogen de problematiek omtrent de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer aan te pakken. Voor dit project zijn actoren van verschillende lagen en met verschillende achtergronden betrokken. Binnen het Ministerie van I&M is al een tweedeling te merken tussen voormalige medewerkers van VROM en V&W:

'(...) I&M is natuurlijk een samenvoeging van VROM en V&W. Verkeer en Waterstaat is van oudsher een departement dat projecten formuleerde voor een bepaald uitrolstramien en adaptiviteit was daar nog niet iets dat in de genen zat. En mensen van VROM, ja die hebben misschien wat meer procesmatige manier van ontwikkelingen vanuit de ruimtelijke ordening draagt die dat wat meer in zichzelf' (Respondent 1, 2014).

Medewerkers met een VROM-achtergrond zijn gewend te werken met complexe vraagstukken voor ruimtelijke ordening en hierdoor is werken met adaptiviteit ontstaan vanuit noodzaak: door de complexiteit van vraagstukken en de daarmee gepaarde onzekerheid was het nodig om soms adaptiviteit toe te passen in een poging met de onzekerheid om te kunnen gaan en door te blijven werken ondanks deze onzekerheid. Daarentegen zijn de medewerkers met een V&W achtergrond gewend te werken vanuit de zogenaamde MIRT-systematiek. Dit betekent dat de ene meer gewend is te werken met adaptiviteit dan de andere. Dit creëert institutionele drukte, want de ene ziet onzekerheid als iets waarmee wordt omgegaan door adaptief te zijn en de andere ziet onzekerheid als een reden om niet verder te gaan met besluitvorming maar eerst meer onderzoek te doen totdat de onzekerheid weggenomen is. Verder hebben de medewerkers met verschillende achtergronden ook verschillende opvattingen over adaptiviteit:

‘Er zijn medewerkers die sterk vanuit de techniek redeneren, die zijn snel geneigd om zeg maar het zo concreet en zo gedetailleerd mogelijk nu vast te leggen in de rijksstructuurvisie. (...) Mensen die wat meer vanuit het beleid redeneren die zien wel de noodzaak en ook het belang van die adaptiviteit in, maar hebben zeg maar ook een oog op hun politieke broodheren. Want natuurlijk in een politiek spanningsveld is adaptiviteit ook een zweem van besluiteloosheid en dat moeten we zoveel mogelijk vermijden (Respondent 1, 2014).

Medewerkers met een achtergrond die te maken heeft met beleid hebben dus meer begrip voor adaptiviteit.

Ook de betrokken marktpartijen hebben een andere manier van werken, want zij willen snel een concreet idee hebben en willen dan besluiten of ze wat met het voorstel gaan doen of niet (Respondent 1, 2014). Zij zijn gericht op snelle besluitvorming en op korte termijn winst behalen, in tegenstelling tot de focus van I&M, die meer duurzamer en op de lange termijn gericht is.

Doordat de projectorganisatie dus allemaal mensen heeft met verschillende achtergronden, creëert dit verschillen in de manier waarop mensen gewend zijn te werken. Kijkend naar de bereidheid in adaptiviteit zijn er dus verschillen. Dit leidt tot institutionele onzekerheid, omdat de verschillende actoren een andere manier van samenwerking hebben, wat ertoe leidt dat er minder duidelijkheid is in elkaars manier van werken. Echter wordt er wel informatie gedeeld en geven verschillende actoren aan elkaar te vertrouwen:

‘Kijk in zo’n proces met verschillende partijen wordt vaak wel onderhandeld.. Je hoopt natuurlijk dat de andere partijen daar gewoon meer aan bijdragen dan jij zelf. Maar of dat een kwestie is van minder vertrouwen of gewoon snappen hoe het spel werkt en hoe belangen verdeeld zijn. Ja daar moet ik eens goed over nadenken. Iedereen heeft natuurlijk wel zijn eigen agenda. Maar ik heb het idee, zeker de laatste tijd dat er wel open over gesproken wordt’(Respondent 5, 2014).

De verschillende actoren zijn zich ervan bewust dat er verschillende belangen in het spel zijn, maar daar wordt open over gesproken, dus er is geen sprake van strategische onzekerheid, waarbij verschillende actoren onzekerheid hebben over de intenties van de andere betrokken actoren.

Wel is er substantieel onzekerheid met betrekking tot de Quaggamossel in het Volkerak-Zoommeer (Verslag Workshops Afwegingskader, 2014). Daarbij blijkt dat er geen eenduidig beeld gegeven kan worden over de mogelijke gevolgen van de Quaggamossel of de kwaliteit van het water van het Volkerak-Zoommeer.

7.1.3. CONCLUSIE

In een project met verschillende achtergronden zijn dus ook verschillende visies op adaptiviteit. Wanneer verschillende actoren adaptief willen werken, maar zij verschillen in de manier waarop dat volgens hen moet, dan botsen die visies en dat bemoeilijkt adaptief werken.

Daarnaast zijn er ook verschillende logica's. Marktpartijen willen snel concreet worden, om te kunnen beoordelen of de investering de moeite waard is. Vanuit de politiek is er behoefte aan scoren op korte termijn voor een goede politieke reputatie of juist lastige stukken voor zich uit schuiven. Deze logica maakt adaptiviteit lastig, omdat adaptiviteit juist gaat over aanpassingen op de langere termijn en omdat adaptiviteit meer gaat over open laten in plaats van snelle beslissingen nemen. Of er wordt wel dezelfde aanpak toegepast, maar dan om een andere reden. Naar voren halen en uitstellen van besluiten is wel een onderdeel van adaptiviteit, maar dan wel vanuit een andere logica. Vanuit adaptiviteit worden besluiten naar voren gehaald als er op dit moment kansen liggen om het optimaal te regelen en worden beslissingen uitgesteld als er nog teveel onzekerheid is. Vanuit de logica in de politiek worden besluiten naar voren gehaald als de politieke reputatie daardoor verbetert en worden besluiten uitgesteld die niet populair zijn. Dit kan botsen met de logica van adaptiviteit, omdat het naar voren halen of uitstellen van besluiten om die redenen het project als geheel niet ten goede hoeven te komen.

Medewerkers die vaker met complexe ruimtelijke vraagstukken hebben gewerkt zijn meer bereid tot adaptiviteit dan medewerkers die niet die achtergrond hebben met complexe beleidsvraagstukken. Ook mensen die vanuit de techniek komen hebben minder begrip en bereidheid tot adaptiviteit.

Deze bereidheid tot adaptiviteit wordt ook beperkt wanneer er verschillende lagen en achtergronden betrokken zijn, waarbij slechts een deel vindt dat adaptiviteit een goede manier van werken is. Deze verschillende actoren kunnen elkaar dan tegenwerken in de manier waarop het werk wordt aangepakt. Er kan wel gesteld worden dat de actoren bereidheid hebben samen te werken en rekening te houden met elkaars belangen.

De in de theorie genoemde strategische onzekerheid en substitantieve onzekerheid kwamen niet naar voren uit de empirie, behalve bij de Quaggamossel. De actoren gaven aan niet achterdochtig te zijn met betrekking tot de beweegredenen van de andere actoren. Ook wordt informatie gedeeld en wordt niet getwijfeld aan de kwaliteit hiervan. Deze twee concepten uit de theorie zijn dus niet terug te zien.

Institutionele adaptiviteit	Belemmerende factoren voor adaptiviteit	Bevorderende factoren voor adaptiviteit
Regels	Institutionele drukte: verschillende actoren hebben verschillende visies op adaptiviteit	
	Institutionele drukte: verschillende actoren hebben andere reacties op onzekerheid in plaats van adaptatie	
Normen en waarden	Conflicterende tijdshorizonnen: marktpartijen en politiek zijn meer gericht op korte termijn resultaat in plaats van lange termijnvisies	Vertrouwen: de betrokken actoren houden rekening met elkaars belangen en spreken daar openlijk over
	Motivatie: medewerkers met een technische achtergrond of een achtergrond waarbij geen complexe vraagstukken spelen hebben minder bereidheid tot adaptiviteit	
	Institutionele onzekerheid: er is onduidelijkheid onder de verschillende actoren wat adaptiviteit is en hoe daarmee moet worden omgegaan	
Gezag	Wanneer gezag op één laag	

adaptiviteit toepast terwijl
ander gezag op andere lagen
dat juist niet toepast,
bemoeilijkt dit adaptiviteit

7.2. INHOUDELIJKE ADAPTIVITEIT IN HET AFSPRAKENKADER VAN DE RGV

7.2.1. BELEIDSMATIG

Met betrekking tot de inhoud van beleid kan gestreefd worden naar adaptiviteit in de inhoud. Er zijn hierbij verschillende belemmerende en bevorderende factoren. Deze worden hieronder besproken.

Probleemdefinitie: aanpassen aan omgeving

Adaptiviteit in inhoud betekent ook dat de probleemdefinitie zich aan kan passen aan de omgeving. Dit is ook het geval:

'(...)het probleem groeit met de oplossing mee. Kijkt als de oplossing breder wordt, omdat de bekostiging breder wordt. Nu de aanleiding was waterkwaliteit. Nou vervolgens zei de regio, ik heb hier een prachtige business case liggen, ruimtelijk economisch' (Respondent 8, 2014).

Toen het probleem dus onderzocht werd, bood dit ruimte voor andere koppeling van oplossingen aan problemen, doordat ook kansen voor de regionale economie, zoals mogelijkheden voor uitbreiding van mosselteelt werd betrokken bij de probleemdefinitie. Dit biedt meer mogelijkheden en kansen om de bestaande problematiek daadwerkelijk aan te pakken, want op deze manier valt er meer te halen met het aanpakken van de problemen. Adaptiviteit heeft als doel het succes of de slagingskans van beleid te vergroten en dit wordt op deze manier bereikt, doordat de probleemdefinitie aangepast kan worden, om beter aan te sluiten op kansen die in de omgeving geboden worden.

Koppeling leidt tot complexiteit en scheve verhoudingen

Verschillende problemen koppelen leidt echter ook tot barrières. Meerdere problemen en oplossingen biedt meer ruimte voor effectievere en efficiëntere voorstellen, maar door de koppeling gaan ook veel logica's door elkaar lopen. Er zijn namelijk verschillende tijdshorizonnen, verschillende baten en lasten op verschillende plekken en verschillende ontwikkelingen:

'Nou voor het Volkerak is die urgentie puur en alleen vanuit de ruimtelijke economie. En niet vanuit het waterkwaliteit, want dat verbetert de laatste jaren. Daar verschillen de meningen bestuurlijk over, of dat zin of onzin is, dat verhaal. De regio is daar heel fel op. Die zeggen ja daar komen die exoten aanzetten en die maken nog veel meer kapot in dat meer en dan ga je nu vertellen dat het die blauwalgen weghaalt. Nou bovendien stabiliseert het ook weer, dus ja daar kun je weinig over zeggen. Behalve dat wij dan zeggen ja als je adaptief denkt, nu is het goed, laten we het maar even daar aan gaan. We hebben nu even geen reden en geld om nu in te grijpen, dus we gaan monitoren. Nou dan ontploft de regio. En waarom ontploffen ze, dat zegt trouwens ons eigen Centraal Planbureau ook, daar ligt gewoon een positieve KBA. Dus het heeft zin om wat te doen. Alleen de baten liggen niet bij de investeerders. De baten liggen bij de omgeving. Dus je moet op één of andere manier de bekostiging en de baten, die moeten dicht bij elkaar komen. Nou dat hebben ze nu geprobeerd in de regio. Daar komen ze een heel eind mee. Alleen met zoveel partijen die allemaal een bekostigingetje erin doen omdat ze er ook een bepaalde baat bij hebben, nou dat is maar de vraag of ze de afspraken nakomen en tussentijds niet failliet raken en 'B' hoe je dat vervolgens dan managed' (Respondent 8, 2014).

Waterkwaliteit was het oorspronkelijke probleem en daar kwam toen het probleem van regionale economie bij. Echter is de huidige situatie nu zo dat de waterkwaliteit van het Volkerak-Zoommeer verbetert, waardoor de noodzaak tot ingrijpen minder wordt. Echter vanuit regionale economie bezien is de situatie nog gelijk, want die is nog steeds minder dan wenselijk. Hierdoor ontstaat er een barrière voor adaptiviteit: door de koppeling kan alleen aangepast worden als ontwikkelingen in de omgeving voor alle gekoppelde problemen hetzelfde effect hebben. Gebeurt dit niet, dan ontstaan er scheve verhoudingen tussen de partijen om wel of niet te handelen.

Koppeling: vergrootte omgeving

Doordat de baten ook verschillende sectoren raken, wordt ook de omgeving groter. De omgeving is namelijk de ruimte waarbinnen verschillende factoren invloed hebben op het object. Bij een ziekenhuis bestaat de omgeving bijvoorbeeld uit de potentiële patiënten in de omgeving, zorgverleners en medicijnleveranciers. Dit is een heel andere omgeving dan bijvoorbeeld een restaurant, dat te maken heeft met voedingsmiddelen en de voorkeur van voedsel van de mensen in de omgeving. Wanneer een ziekenhuis en een restaurant hun middelen bundelen omdat zij zien dat een deel van hun doelgroep een zekere overlap kennen, dan kan dat leiden tot een efficiëntieslag. Echter is het dan ook zo dat de factoren vanuit de ene omgeving van invloed gaan zijn op het object in de andere omgeving. Met betrekking tot adaptiviteit leidt dit tot meer potentiële barrières, omdat er dan meer factoren kunnen zijn die van negatieve invloed zijn en dat leidt tot meer onzekerheid. Er kan ook gepleit worden voor meer adaptiviteit, omdat meer factoren ook meer kansen bieden voor aanpassing, want er zijn meer middelen om mee te werken. Als namelijk één factor het

besluitvormingsproces bemoeilijkt, maar er zijn twee factoren die juist in de positieve zin verbeteren, dan kan dit inhoudelijk meer of betere aanpassingsmogelijkheden opleveren. Maar deze kans is vrij klein, want dan moeten toevallig de negatieve invloed van de ene factor opgeheven kunnen worden door de twee andere factoren. Bijvoorbeeld er is een voorstel om een ziekenhuis-restaurantcombinatie te maken waarbij bezoekers ook meteen lekker kunnen eten. Dit voorstel komt onder druk te staan omdat medicatie duurder is geworden, maar dit kan opgevangen worden doordat voedingsmiddelen goedkoper zijn geworden en daarom zijn investeerders van het restaurant bereid meer bij te dragen. In dit geval leiden meer factoren tot meer mogelijkheden om veranderingen aan te gaan maar dit gaat bijvoorbeeld niet op wanneer hygiënevoorschriften voor het ziekenhuis veranderen, waardoor bezoekers na het bezoek onmiddellijk moeten vertrekken en niet rond mogen blijven hangen. In dat geval maken lagere prijzen voor voedingsmiddelen niet uit. Het is logischer om te stellen dat meer factoren in de omgeving meer onzekerheid met zich meebrengen en dat maakt adaptiviteit des te moeilijker.

Innovatie: opties ontwikkelen

Wanneer gesproken wordt over adaptiviteit, komt er in de interviews ook meerdere malen het begrip 'innovatie' naar voren (Respondent 2, 2014). Er wordt dus gesteld dat, om adaptiviteit naar boven te laten komen, innovatieve manieren gebruikt moeten worden, waardoor meerdere oplossingen mogelijk worden waaruit gekozen kunnen worden. Dit komt de adaptiviteit ten goede, omdat het meer ruimte biedt om op verschillende manieren op veranderingen in te spelen. Als er namelijk maar twee mogelijke oplossingen worden geboden, dan biedt dit minder flexibiliteit dan zeven mogelijke oplossingen. Daarnaast kunnen innovatieve oplossingen er ook voor zorgen dat kosten bespaard kunnen worden, omdat er manieren worden gevonden die de problemen optimaler en efficiënter aanpakken. Innovativiteit is dus een manier om meer ruimte te bieden voor adaptiviteit.

Kosten- en batenverdeling

Daarnaast zijn de kosten en baten verschillend verdeeld. De kosten liggen bij andere partijen en ook de aard van de baten is anders. Rijkswaterstaat moet de waterkwaliteit verbeteren, zodat de regio vanwege recreatie en visserij baten kan genereren. De kosten en baten gaan dus niet alleen dwars door verschillende niveau's maar ook dwars door verschillende sectoren. Omdat het door verschillende niveau's gaat, krijgt elk niveau zijn eigen kosten-batenanalyse, wat erop neerkomt dat voorstellen voor de ene partij veel aantrekkelijker zijn dan voor de andere partij. Verschillende alternatieven leiden dan ook weer voor verschillende partijen tot verschillende conclusies en dit beperkt de adaptiviteit. Als de kosten en baten bij één partij liggen, dan hoeven de kosten en baten maar voor één partij tegen elkaar op te wegen. Maar doordat deze verspreid liggen, heeft dit voor elke kosten-batenanalyse andere gevolgen, wat het veel moeilijker maakt om te schakelen tussen alternatieven. Zo heeft de Provincie Zeeland veel meer baat bij getij op de Grevelingen dan

Noord-Brabant. Dit betekent dus ook dat verschillende alternatieven voor deze twee partijen een heel andere betekenis hebben.

7.2.2. FINANCIËN

In de eerste instantie gaat het bij financiële middelen om geld. Echter is het niet zo dat deze middelen handje contantje worden gegeven. Het gaat erom hoe deze middelen zijn vastgelegd, in hoeverre het geld in detail gelinkt moet worden aan bepaalde uitgaven en waar het geld te vinden is. Dit is namelijk van invloed op de mate waarop adaptiviteit mogelijk zal zijn.

tegenprestaties: meer mogelijkheden maar ook meer eisen

Sinds de bezuinigingen is het des te belangrijker geworden dat beleid niet teveel geld kost. Een manier om dit aan te pakken is het terugverdienen van het geld dat in het project gestoken is:

‘Aan de ene kant van het spectrum is dat één partij die zegt hier heb je het geld en volgens mij is de andere kant van het spectrum dat je zegt van het geld moet je verdienen of is te verdienen’ (Respondent 2, 2014).

Op deze manier levert beleid meer baten op, omdat het dus ook geld oplevert en niet enkel geld kost. Dit maakt het echter wel lastiger om aan geld te komen. Wanneer slechts één partij de financierder is, hoeft maar op één punt beargumenteerd te worden dat het beleid wenselijk is. Wanneer echter ook een eis is dat het geld geheel of ten dele terugverdiend moet worden, moet ook aangetoond worden dat het beleid naast wenselijk ook rendabel is. Dat is dus een extra eis die toegevoegd wordt. Vervolgens is het ook nog mogelijk dat het niet om één partij gaat, maar om meerdere. Dit betekent dat verschillende partijen overtuigd moeten worden van de rendabiliteit van het beleid en dan mogelijk ook nog vanuit verschillende invalshoeken, omdat de verschillende partijen op verschillende manieren betrokken zijn bij het onderwerp. Hierbij geldt ook dat het geld niet in één keer beschikbaar is, maar dat het over een bepaalde periode terug te verdienen valt:

‘Naar een model toe waarbij verschillende partijen zoveel mogelijk op tafel proberen te leggen en dat het ontbrekende deel verdiend moet worden. Gebiedscoöperaties die ieder jaar een deel afdragen vanuit winst in sector en een marktpartij een doorlaat laten maken en afrekenen op hoeveelheid waterverversing in plaats van kosten’ (Respondent 2, 2014).

Aan de ene kant van het spectrum is er dus één partij die in één keer al het geld geeft zonder verdere eisen (behalve misschien publieke verantwoording) en aan de andere kant van het spectrum investeren verschillende actoren, zoals waterschappen en mensen van landbouw en visserij, die elk over een bepaalde periode financiële middelen leveren.

Detaillering: barrière voor latere aanpassing

Er kan gesteld worden dat detaillering leidt tot moeilijkheden om later aan te passen. Hoe meer nu wordt vastgelegd, hoe minder ruimte er over blijft voor latere invulling. Deze ruimte voor latere invulling is beperkt, want er kan niet zomaar geld vrijgehouden worden zonder dat er duidelijk is waar dat geld voor bedoeld is:

‘maar je hebt natuurlijk gewoon een spelregelkader voor hoe je een begroting opstelt. En dat gaat om een bevoegdheid van het kabinet en het parlement. Dus de Kamer moet wel kunnen controleren waar je je geld aan uit gaat geven. We hebben niet zomaar allemaal vage potjes op de begroting staan voor dat soort bedragen maar het moet gewoon helder geleverd zijn dus ik noem maar wat, je mag het wellicht wel zo doen voor de uitvoering rijksstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer 100 miljoen. Je kan dan wel een vraag van de Kamer verwachten van ja waarom 100 miljoen wat gaat u dan voor dat geld doen minister? Maar je kan niet zeggen van verbetering waterkwaliteit Zuidwestelijke Delta, 150 miljoen, dat is te vaag. Je kan het wel proberen om maximale flexibiliteit, maar als ik dan in de Kamer zou zitten zou ik meteen gaan vragen kijk 150 miljoen voor de verbetering waterkwaliteit Zuidweselijke Delta waar is het dan slecht? En hoe gaat u dat onderbouwen? Wat krijgen we daar dan voor terug? He dan wordt het allemaal niet meer controleerbaar dan kan de Kamer zijn controlefunctie niet goed vervullen’ (Respondent 3, 2014).

Een belemmerende factor voor inhoudelijke adaptiviteit is dus dat er financieel gezien een duidelijke koppeling moet zijn tussen het geld dat opzij wordt gezet en het onderdeel dat daarmee bekostigd moet worden. Dat maakt latere invulling lastig, want wanneer er geld is gegeven voor een bepaald voorstel, dan kan dat later niet zomaar aangepast worden en dat beperkt dus de mogelijkheden voor latere bijstelling van de plannen.

opsplitsingen: minder overzicht maar ook kansen

De hoeveelheid geld die aanwezig is bij de overheid is niet als één berg goed opgeborgen in een grote kluis. Het is opgedeeld in verschillende fondsen en budgetten en heeft doorgaans al een doel toebedeeld gekregen:

‘Budgetten, hoeveelheid geld. Wat ook wel meespeelt is de verkokering, dus altijd die fondsen zijn aan bepaalde doelen verbonden. En zeker bij dit soort projecten die meervoudig zijn samengesteld, dat betekent ook dat je uit verschillende budgetten en potten zult moeten eten (...) die zeg maar hun eigen programmering kennen, hun eigen tranches, zou je kunnen zeggen. Kaderrichtlijn Water heeft een ritmiek van om de zes jaar, het Hoogwaterbeschermingsprogramma heeft ook weer zoiets dergelijks maar dat loopt nooit helemaal parallel dus je kunt nooit zeg maar je bent of te vroeg of te laat bij wijze van spreke’ (Respondent 1, 2014).

Dit systeem levert dus obstakels op, zodra het beleid dat gevormd dient te worden niet een bepaald budget heeft gekregen. Financiële middelen zijn niet zomaar beschikbaar, maar in plaats daarvan moet gezocht worden in allerlei verschillende fondsen en budgetten om aan geld te kunnen komen. Dit maakt het maken van de bekostiging onoverzichtelijk en moeizamer. Het biedt echter ook juist mogelijkheden. Doordat er meer dan één budget of fonds mogelijk van toepassing is, creëert dit kansen om meer geld binnen te krijgen:

‘(...) uit diverse ruiven kan je dan ja. Het potentieel wordt inderdaad groter, maar je moet heel goede afspraken maken, onderling maken als overheden, want anders ben je geen betrouwbare partner voor de markt uiteindelijk. Ja je moet daar goede afspraken over maken. Je kunt daar ook verschillende modellen voor gebruiken, hoe je dat het beste kunt inrichten’ (Respondent 1, 2014).

Als bijvoorbeeld budgetten voor waterveiligheid, waterkwaliteit en regionale economische ontwikkeling van toepassing kunnen zijn voor het project, dan betekent dit dat uit elk van deze budgetten geld verkregen kan worden. Dit zou meer kunnen zijn dan wanneer het project slechts één enkel budget toegewezen krijgt. Er zit namelijk overlap in het project qua doelen dat het dient en dat zorgt ervoor dat ook verschillende budgetten hierbij kunnen horen.

Innovatie: Nieuwe mogelijkheden en onvoorziene problemen

Door op nieuwe manieren op zoek te gaan naar financiële middelen is het mogelijk op nieuwe plekken geld te vinden. Het nadeel hierbij is wel dat deze nieuwe manieren dus niet per se aansluiten op de wensen en eisen vanuit het systeem en omdat het onbekend gebied is, is ook niet goed te voorzien wat de mogelijke problemen zullen zijn:

‘we zitten nu in een fase van laat 1000 bloemen bloeien, van echt niks is te gek. Creativiteit bloeit alom. Ik denk wel dat we op een gegeven moment een fase krijgen waarin we de tucht van het systeem zullen gaan merken. Afspraken met het Ministerie van Financiën en dergelijke, waarmee je een beetje het kaf van het koren gaat scheiden. Daarvoor dat je nodig dat je eerst maar even heel breed moet gaan zoeken. Als je meteen al dingen tot taboe verklaart ja dan kom je nergens. Maar ik denk dat we nog een ontzuiveringfase zullen doormaken. En dan hoop ik dat het zeg maar zodanig is dat wat er overblijft zodanig robuust is dat je daarmee de hele ontwikkeling een stap verder gaat brengen’ (Respondent 1, 2014).

Als er op nieuwe manieren financiële middelen gevonden worden, dan moeten deze wel betrouwbaar zijn. De vraag is dan dus hoeveel er uiteindelijk overblijft wanneer de gevonden financiële middelen getoetst worden op een aantal criteria. Dit kan ertoe leiden dat er heel veel energie en tijd en geld wordt gestoken in een zoektocht die uiteindelijk niets oplevert. Als het echter wel succesvol is, dan kan dit de kans van slagen van het project doen vergroten.

Deze innovatie kan bereikt worden door verschillende partijen te betrekken en door verschillende manieren waarop contracten afgesloten kunnen worden (Respondent 2, 2014). In plaats van budgetten kunnen bijvoorbeeld contracten worden afgesloten waarbij geld verdiend wordt in plaats van financiering. Ook kunnen er andere manieren gezocht worden om partijen te betalen. Een aannemer kan bijvoorbeeld betaald worden op basis van de effectiviteit van het gedane werk, in plaats van op basis van de kosten van de bouw. Zo worden de gemaakte kosten van sommige wegen bijvoorbeeld betaald aan de hand van de mate waarin het files oplost. Dit zijn dus innovatieve contracten. Ook kan de innovatie gezocht worden in de partijen die betrokken worden, zoals bijvoorbeeld de visserij als potentiële financierder. Door andere partijen ruimte te geven kunnen er mogelijk ook nieuwe oplossingen gevonden worden:

‘In zo’n traject is adaptiviteit een goed ding, want je nodigt de marktpartijen dan ook uit om innovatief te zijn en je probeert in te spelen op nieuwe ontwikkelingen’. (Respondent 2, 2014).

Marktpartijen en andere vormen van financiering kunnen dus ook geld opleveren. Maar daarnaast kan ook gezocht worden bij andere overheidslagen: (Respondent 5, 2014).

Er kan geprobeerd worden zoveel mogelijk overheden te betrekken bij de plannen, om te zien of zij er ook voordelen bij zijn en of zij ook bereid zijn bij te dragen. Ook kan bijvoorbeeld gekeken worden of er vanuit de Europese Unie nog bepaalde subsidies zijn waarvoor in aanmerking gekomen kan worden. Dit zijn verschillende mogelijkheden om aan financiering te komen, buiten de normale weg om.

Deze innovatie kan echter niet zonder problemen opgeroepen worden. Dit vraagt een zekere bereidheid of noodzaak tot innovatie:

‘Ik denk ook wel omdat onder druk moest er heel veel creativiteit gevonden worden om tot een oplossing te komen. Dus er was echt noodzaak. En als mensen op de oude voet verder waren gegaan dan was deze gebiedsontwikkeling niet doorgedaan’ (Respondent 5, 2014).

Het is veel eenvoudiger om een budget toegewezen te krijgen om vanuit die positie beleid te gaan vormen, in plaats van een zoektocht naar financiering om de bekostiging rond te kunnen krijgen. Noodzaak is een goede manier om deze innovatie los te krijgen.

7.2.3. JURIDISCH

Dit onderwerp is eerder ook al kort behandeld, bij de vraag wat een afsprakenkader is. Daar werd al aangegeven dat er een reikwijdte is van een intentieverklaring tot een sterk bindende overeenkomst. Bij deze sterk bindende overeenkomst kan ook aangegeven worden dat hierbij zelfs naar de rechter gestapt kan worden, mocht dit afgesproken zijn. Dit heeft ook ermee te maken of er private partijen betrokken zijn:

‘Ja nou het afsprakenkader is natuurlijk iets tussen de verschillende partijen he. En anders dan een besluit wat eigenlijk voor iedereen geldt. Dat heeft te maken met het verschil tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke benadering. Een overeenkomst kun je ook, daar heb je natuurlijk ook weer allerlei varianten in. Van hele stevige juridisch bindende overeenkomsten waarbij partijen naar de rechter kunnen gaan als ze zeggen van ik wil dat er naleving is van die voorwaarde. (...) Nou dat is dus de ene kant, dus het juridisch bindende, waarbij je je echt aan moet houden, op straffe van een eventuele, een uitspraak van de rechter. Maar het kan ook een covenant zijn of een gewoon een gentlemens agreement, op hoofdlijnen waarbij je ook afspreekt van we vinden het belangrijk om met elkaar consensus te hebben, maar we gaan elkaar niet via de rechter bestoken met procedures, dus het hoeft ook niet een juridisch bindend stuk te zijn’ (Respondent 4, 2014).

Private partijen hebben een andere benadering nodig, waarbij de regels meer bindend zijn. Overheden maken wel vaker afspraken met elkaar en die kunnen dan later weer aangepast worden, maar wanneer er een afspraak staat met een private partij, dan worden de mogelijkheden tot latere bijstelling en aanpassing kleiner en dit beperkt dus ook de adaptiviteit.

7.2.4. CONCLUSIE

Uit de analyse blijken dus verschillende factoren die inhoudelijke adaptiviteit kunnen belemmeren of bevorderen. Deze worden nu kort samengevat.

Beleid

Innovatie wordt in de interviews gezien als een manier om meerdere oplossingen te bedenken. Dit leidt tot meerdere keuzemogelijkheden, wat de inhoudelijke adaptiviteit verbetert, omdat aanpassing aan de omgeving makkelijker gaat, als er uit meerdere opties gekozen kan worden.

Uit de interviews is ook gebleken dat de probleemdefinitie met de oplossingen mee kan groeien. Hier zit dus een vorm van adaptatie, waarbij de aanvankelijke probleemstelling aansluiting zoekt bij de bestaande situatie en zich daarop aanpast om de kansen tot oplossing te kunnen vergroten. Het probleem was oorspronkelijk de waterkwaliteit van de twee meren. Daar zijn later mogelijkheden voor de regionale economie en waterveiligheid aan gekoppeld om zo meerdere problemen tegelijk aan te pakken. Dit brengt echter ook nadelen met zich mee, want meerdere oplossingen voor meerdere problemen met meerdere achtergronden betekent ook dat factoren vanuit verschillende sectoren van invloed zullen zijn op het proces. Hierdoor wordt het project beïnvloed door meerdere factoren en dat vergroot juist de onzekerheid, in plaats van dat het wordt verminderd. Koppelingen van problemen en oplossingen vergroot complexiteit en dit kan ook betekenen dat verschillende tijdshorizonnen door elkaar gaan lopen. Dat leidt tot andere vormen van

urgentie en eisen aan de snelheid van het proces. Ook kunnen veranderingen leiden tot scheve verhoudingen, doordat de baten en lasten anders zijn verdeeld, waardoor een verandering plots de bereidheid of baten voor één partij of enkele partijen verandert, terwijl het voor anderen gelijk blijft. In dergelijke gevallen lijkt het wel alsof er veel opties zijn, maar dan hebben veranderingen tot gevolg dat de complete samenwerking onder druk komt te staan en mogelijk uit elkaar valt. Dit is dus belemmerend voor inhoudelijke adaptiviteit.

Financiën

Financieel gezien bestaan de mogelijkheden uit geld toegewezen krijgen voor het project of de mogelijkheid tot terugverdienen, waarbij terugverdienen minder inhoudelijke adaptiviteit geeft, omdat het project dan naast nuttig ook rendabel moet zijn.

Daarnaast kan geld over een bepaalde periode beschikbaar worden gesteld. Zo kunnen financiële middelen in één keer aan het begin beschikbaar zijn, of er wordt over een langere periode steeds een bepaald bedrag vrijgehouden voor het project. Hoe minder makkelijk de financiële middelen toegankelijk zijn, hoe minder mogelijkheden tot adaptiviteit. Financiële middelen die niet op elk moment beschikbaar zijn beperken de mogelijkheden om verschillende alternatieven op te stellen doordat er alleen op een bepaald moment een bepaalde hoeveelheid geld beschikbaar is. Dit geldt zeker in gevallen dat deze bedragen ook aan specifieke doelen zijn gelinked. Geld dat beschikbaar is voor waterkwaliteit kan niet gebruikt worden voor waterveiligheid en andersom. Het probleem is echter dat er wel degelijk een bepaalde link gelegd moet worden tussen financiële middelen verkrijgen en het doel dat het dient in de meeste gevallen. Er kan mogelijk gesteld worden dat geld verkregen kan worden voor 'waterkwaliteit Zuidwestelijke Delta', maar algemener dan dat kan het zeker niet worden en zelfs in dat geval kan het vragen oproepen.

Er kan voor gekozen worden om te proberen voor verschillende doelen verschillende bronnen aan te spreken. Wanneer oplossingen verschillende problemen aanpakken, zoals regionale economie, waterkwaliteit en waterveiligheid, dan kan ook geprobeerd worden voor al deze problemen financiering te krijgen. Het nadeel is echter wel dat een probleem groter maken ook betekent dat een probleem van meer factoren afhankelijk wordt, zoals eerder genoemd.

Innovatie kan leiden tot meer inhoudelijke adaptiviteit. Het biedt namelijk nieuwe mogelijkheden en dit zorgt ervoor dat er nieuwe combinaties gemaakt kunnen worden voor oplossingen. Dit geldt ook voor bekostiging en nieuwe manieren voor het vinden van bekostiging. Deze nieuwe vormen van bekostiging moeten echter wel betrouwbaar zijn en aansluiten op de manier van werken. Het gevaar met innovatieve vormen van bekostiging is dus dat de nieuwe ideeën onbetrouwbaar zijn en teveel risico's met zich meebrengen.

Juridisch

Juridisch is er voor een afsprakenkader veel mogelijk. Het afsprakenkader kan niet meer zijn dan een intentieverklaring maar kan ook een sterk bindend document zijn. Private partijen maken het hierbij wel meer bindend, omdat deze zich beroepen op privaatrecht. Dit is een belemmerende factor voor adaptiviteit, omdat het minder ruimte laat voor minder bindende afsprakenkaders, want overheden onderling kunnen afspraken makkelijker ontbinden, maar marktpartijen kunnen dan naar de rechter stappen om schade te claimen en dat maakt de kosten voor het ontbinden van een afspraak erg hoog. Voor publieke partijen geldt dat waar nodig afspraken makkelijker open gehouden kunnen worden, zodat er later aangepast kan worden aan de veranderende omstandigheden.

Inhoudelijke adaptiviteit	Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> - Meerdere soorten problemen leidt tot vergrootte complexiteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Het probleem groeit met de oplossingen mee - Integraliteit en innovatie kunnen nieuwe mogelijkheden bieden
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> - Terugverdienen zorgt voor meer eisen voor project - Geld dat over een bepaalde periode beschikbaar wordt gemaakt is minder toegankelijk en biedt daarom minder mogelijkheden - Geld kan moeilijk apart worden gehouden, zonder dat duidelijk is gemaakt waarvoor het bedoeld is - Innovatieve bekostiging brengt meer risico's en onzekerheid met zich mee en veroorzaakt daardoor wat adaptiviteit juist probeert op te lossen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bekostiging kan op verschillende manieren gedaan worden (terugverdienen, verdelen in tijd) - Er zit ruimte in omschrijving project waardoor bepaalde keuzes open kunnen blijven - Meerdere soorten problemen in project kunnen leiden tot verschillende subsidies vanuit verschillende hoeken
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> - Marktpartijen vragen om meer bindende afspraken 	<ul style="list-style-type: none"> - Veel verschillende manieren mogelijk om afspraken op te schrijven

In het geval van het afsprakenkader van de RGV worden marktpartijen betrokken om nieuwe mogelijkheden te bieden, wordt integraliteit en innovatie toegepast en wordt ook gezocht naar verschillende manieren van bekostiging. Zo wordt gekeken naar terugverdienmodellen en worden innovatieve technieken gezocht om tot nieuwe oplossingen te komen. Het probleem hierbij is wel dat alles van elkaar afhankelijk is gemaakt en dat daarmee het project complexer wordt. In combinatie met samenwerking met marktpartijen en de terugverdienmogelijkheden vragen de mogelijkheden binnen het afsprakenkader om veel afspraken en eisen die sterk met elkaar samenhangen.

7.3. PROCESMATIGE ADAPTIVITEIT IN HET AFSPRAKENKADER VAN DE RGV

Om de rijksstructuurvisie daadwerkelijk een instrument te laten zijn dat veranderingen in gang gaat zetten, is het van belang dat het meer biedt dan enkel een stip op de horizon. Een stip op de horizon is wel een visie, maar toont de weg ernaar toe niet en dat is niet motiverend voor de betrokken actoren om aan de slag te gaan. Om de betrokken partijen wel genoeg houvast en visie te geven om vooruit te kunnen komen is het van belang dat juridisch en financieel voldoende geboden wordt om vooruit te kunnen komen. Vooruit gaan betekent echter dus wel dat beslissingen genomen worden die genomen moeten worden en dat onderwerpen waar nog veel onzekerheid over is in de toekomst geplaatst worden, mits dat mogelijk is. De vraag is dan: welke ruimte wordt hiervoor beleidsmatig, juridisch en financieel geboden? Het gaat er dus om hoeveel vastgelegd moet worden voordat vooruitgang geboekt kan worden en hoeveel ruimte voor adaptiviteit dan nog overblijft.

7.3.1. BELEIDSPROCES

Spelen met tijd

Een belangrijke mogelijkheid tot adaptiviteit is dat beslissingen in tijd worden geplaatst op andere momenten in de toekomst. Er worden dus geen maatregelen genomen die de gewenste situatie blokkeren of verder wegbrengen, maar er wordt ook op dat moment geen beslissing gemaakt om verder te gaan. In plaats daarvan wordt gewacht met het nemen van beslissingen totdat er minder onzekerheid is of totdat er zich betere kansen voordoen. Zoals in het geval van de Quaggamossel in het Volkerak-Zoommeer, die op dit moment de waterkwaliteit van het meer verbetert maar waarvan niet zeker is of het ook de waterkwaliteit blijvend zal verbeteren. Dit moet echter wel haalbaar zijn. Hiervoor moet dus wel bereidheid zijn. Dit is er niet wanneer belangrijke actoren op dit moment willen beslissen. Beslissingen vooruit schuiven kan dus wel een theoretische optie zijn, maar als de bereidheid ontbreekt om dit te doen, dan zal dit toch moeilijker worden:

'(...) dat hebben wij natuurlijk in de eerste instantie geprobeerd door het in tijd uit te zetten, daar kun je op basis van monitoren en tijd gaan handelen en dan hebben wij ook ruimte in onze begroting. Als wij ook met tijd kunnen spelen kunnen we meer met de begroting doen.'

Maar dat schoot daar totaal in het verkeerde keelgat. (...) wij zeggen nou ja als je in de begroting zit dan gaat het om 2028 en als het om waterkwaliteitgelden gaat, ga je pas mee met de volgende tranch van de waterkwaliteitsmaatregel, dus je zet al een aantal dingen in tijd weg. Nou zij zeggen ik wil nu beslissen' (Respondent 8, 2014).

Spelen met tijd kan ook tegen barrières aanlopen wanneer beslissingen in tijd juist naar voren gehaald moeten worden:

'(...) de natuur ontwikkelt zich niet in die mate met zo'n snelheid dat je morgen meteen moet reageren, maar stel dat het nog wel gebeurt en stel dat het in één jaar omslaat, omdat die bacteriën in die dode laag giftig worden en meteen het hele systeem omverdrukken, en volgens mij kan natuurtechnisch ook nog, maar goed niemand durft dat te voorspellen. Nou dan slaat het echt om en dan moet je noodingrepen doen. Volgens mij moet je, daar kun je bijna niets aan.. Want stel als je dat doet dan heb je nog die jaren nodig. Je bouwt niet zomaar een gat in een dam en dat getij heeft ook jaren nodig om weer die kwaliteit terug te brengen' (Respondent 8, 2014).

De wens vanuit de regio is om de maatregelen in de RGV voor 2028 rond te hebben. Dit is een kort tijdsbestek en dit maakt schuiven in tijd moeilijk. Wanneer wordt gesproken over een termijn van 100 jaar, dan kunnen beslissingen makkelijker in tijd geschoven worden, simpelweg vanwege het feit dat er qua tijd veel meer ruimte is. Dit geldt niet in een periode van tien jaar. Zeker niet wanneer de uitvoering van het beleid enkele jaren nodig heeft om gerealiseerd te worden en/of als het enkele jaren kost voordat het beleid effect heeft.

Keuzevrijheid: belemmerende factoren

Er wordt wel ruimte geboden als het gaat om de juridische hardheid van de afspraken. Zolang binnen kaders van redelijkheid en billijkheid transparante afspraken worden gemaakt, is het mogelijk om zaken op te schrijven zoals je zelf wilt. Dit geldt echter niet voor de Europese Milieuwetgeving:

'Volgens mij is dat allemaal als je dat keurig opschrijft en goed motiveert en noem maar op, even afgezien van waar we het net over hadden van Natura 2000 en milieuregelgeving, die verregaande detaillering om de effecten goed te beschrijven en waarbij je naderhand dan moet zeggen van nou we gaan het net even iets anders inrichten en dat vergt dan weer nieuwe studies van milieu-effecten. Nee ik zie weinig juridisch gezien weinig problemen. Dat is wel oplosbaar' (Respondent 1, 2014).

Onderlinge afspraken kunnen dus met grote mate van openheid gemaakt worden. Er kunnen mitsen en maren toegevoegd worden, ontbindende voorwaarden, e.d. Er kan bijvoorbeeld afgesproken worden dat er een doorlaat komt tussen het Grevelingenmeer en het Volkerak-Zoommeer, mits dit de getijdencentrale niet belemmert. Ook is het mogelijk om het

afsprakenkader nog aan te passen, nadat hij al ondertekent is, mits hiervoor voldoende draagvlak is:

'Je kan alles aanpassen. De grootste spelregels voor het aanpassen zit rond wetten en uitvoeringsregels. Nou dat is dit geen van tweeën. Het is gewoon een beleidsvoornemen van het rijk en eigenlijk in het afsprakenkader zit het grootste afbreukrisico. Als je het ondertekent en het afsprakenkader hebt dan mogen partijen die mee ondertekenen erop vertrouwen dat je die afspraken uitvoert. Maar goed zolang dat overheidspartijen zijn he, overheden die maken wel vaker afsprakenkaders dan zie je eigenlijk altijd, altijd wel ruimte in zit om er toch nog weer van af te wijken. Het is nu wat anders dan dat je vanuit de he want het is dan toch meer een bestuursrechtelijke figuur zo'n afsprakenkader dus als het alleen gaat om publieke partijen. Dat is wat anders dan dat je met een private partij een afspraak maakt in het kader van privaat recht' (Respondent 3, 2014).

Hierbij wordt dan ook meteen de voorwaarde genoemd die dit ontbindt: private partijen. Wanneer zij betrokken worden en als er met hen afspraken gemaakt worden, dan geldt privaat recht. Dit houdt in dat plannen die worden aangepast ertoe kunnen leiden dat private partijen hun schade op de overheidspartij komen verhalen als zij hierdoor geld mislopen. Deze reden geeft dus de noodzaak aan om afspraken verder te concretiseren en daarnaast is dit dus ook juridisch gezien harder dan afspraken tussen overheden onderling. Private partijen kunnen de overheidspartijen houden aan de gemaakte afspraken.

Een ander punt is een beperking en dat is dat vage afspraken vaak ten koste gaan van participatie en draagvlak. Deze participatie en draagvlak is noodzakelijk voor de bereidheid tot aanpassing en is noodzakelijk om ook daadwerkelijk tot uitvoer van beleidsvoorstellen te komen:

'Ik begrijp wel dat als je de formulering voorwaardelijk maakt dan creëer je als rijk meer ruimte, maar je creëert meer risico op afbreuk bij de regio' (Respondent 2, 2014).

Als een afspraak gemaakt wordt om in een gemeente 40.000 woningen te bouwen, maar er worden veel voorwaarden gesteld over bijvoorbeeld demografische gegevens, economische ontwikkeling in de omgeving, samenhang met andere ruimtelijke ontwikkelingen en welke minister aan het hoofd van het ministerie staat, dan is dit niet zo aantrekkelijk om mee in zee te gaan. Het is een ander verhaal wanneer de afspraak is 'we gaan dit realiseren, tenzij blijkt dat de kosten disproportioneel zijn en onder disproportioneel wordt verstaan: etc.'. Het bieden van ruimte van adaptiviteit kan dus leiden tot een afname aan draagvlak. Adaptiviteit gaat dan in dergelijke gevallen tegen het doel in waarvoor adaptiviteit in het leven is geroepen, namelijk om de overlevingskansen van onzekere projecten te vergroten.

Noodzakelijke procedures

In het geval van een rijksstructuurvisie is het noodzakelijk om een strategische MER en een strategische MKBA te maken. Hier kan niet van afgeweken worden. De ene moet aangeven wat de effecten van de plannen zijn op de omgeving en de andere gaat over de mogelijke kosten en baten van de voorstellen. Deze twee zijn noodzakelijk om een sterk verhaal te maken, maar creëren ook beperkingen: een MER kost veel tijd en geld en dit maakt het maken van verschillende alternatieven kostbaarder. De MKBA heeft als probleem dat veel baten niet in geld te omschrijven zijn. Er zijn dus maar beperkte mogelijkheden om plannen inzichtelijk te maken. Een positieve MKBA is wel belangrijk om uiteindelijk financiering te kunnen krijgen, maar een MKBA kijkt dus maar naar een beperkt aantal factoren. Ook hierdoor wordt adaptiviteit beperkt, want de plannen worden sterk afhankelijk gemaakt van het succes van een aantal factoren:

'(...) rijksstructuurvisie is een strategische visie en daar hoort een strategische MER en een strategische MKBA bij' (Respondent 2, 2014).

Verschillende partijen betrekken

Het laten toetreden van marktpartijen kan gunstig zijn voor het besluitvormingsproces, omdat marktpartijen nieuwe ideeën en middelen met zich mee kunnen brengen. Het maakt het proces echter ook ingewikkelder:

'Wat het ook ingewikkeld maakt is van de verkaveling die wij als overheden hanteren is natuurlijk niet de verkaveling die marktpartijen hanteren' (Respondent 1, 2014).

Private partijen hanteren dus een andere benadering van ruimtelijke ordening en dit leidt ertoe dat zij met voorstellen kunnen komen die over de grenzen van de bevoegdheden van de overheden gaan. Dit kan leiden tot nieuwe kansen, maar kan ook leiden tot meer complexiteit, omdat de plannen dan in samenwerking met verschillende overheden gedaan moet worden, over hun eigen grenzen heen.

Toetreden en uittreden actoren

Adaptiviteit in processen kan bereikt worden door op een later moment actoren te laten toetreden of uittreden. Er zijn voor toetreding weinig belemmerende factoren in directe zin:

'Vergroten is nooit een probleem. (...) op het moment dat dat goed loopt melden die partijen zich ook onmiddellijk (...). Ik denk dat de grootste uitdaging erin zit om het bestuurlijk compact te houden en ook om de agenda's die bij de integrale oplossingen passen (...) te combineren' (Respondent 2, 2014).

Wanneer actoren kansen zien zullen zij bereidheid tonen mee te doen. Zo zagen verschillende partijen bij de RGV mogelijkheden voor de regionale economie via visserij en

recreatie en daardoor vonden zij het ook aantrekkelijk mee te denken in het besluitvormingsproces. Dit moet echter wel van toegevoegde waarde zijn. De uitdaging zit er dus in dat de betrokken actoren met hun wensen en middelen aansluiting vinden in een groter geheel. Wanneer dit gebeurt, is het mogelijk dat een betrokken actor na verloop van tijd weinig toe te voegen heeft in het proces of zich niet gedraagt zoals zou moeten. In dat geval is uittreding mogelijk:

‘Als een club vindt dat een bepaald lid zich misdraagt, dan wordt het lid geroyeerd. Ik denk dat het hier niet heel veel anders is’ (Respondent 1, 2014).

Hier zijn echter wel een aantal kanttekeningen bij te plaatsen:

‘Je kunt geen overheden eruit gooien en ik denk ook geen private investeerders. Als je eenmaal een deal met ze aangaat, dan kun je wel met ze afspreken van voor jou is er geen werk meer als dit en dit gebeurt, maar dat niet aankondigen en dat traject doorlopen en dan ineens eruit gooien vind ik onbehoorlijk bestuur. En het aan de voorkant doen is misschien te vroeg, want je weet niet hoe het zich ontwikkelt (...)En bovendien de vraag is als je iemand eruit gooit of je niet de totale coalitie eruit gooit, want de regio heeft zich nu zo verbonden aan elkaar, aan dit pakket ook, waar ik eigenlijk mee begon’ (Respondent 8, 2014).

Wanneer een project gaat over een bepaald gebied, dan kunnen overheden die over dat gebied gaan er niet uitgezet worden. Zij zijn namelijk verantwoordelijk voor dat gebied. Wanneer er een ruimtelijk project ontwikkeld wordt in de provincie Zeeland, dan is het niet mogelijk om Provincie Zeeland daar buiten te laten. Ook is het niet mogelijk partijen eruit te zetten wanneer er al een overeenkomst is gesloten en het is onverstandig om partijen bij voorbaat uit te sluiten, omdat onbekend is hoe het proces zich zal ontwikkelen. Toe laten treden is dus makkelijker dan uit laten treden, maar toetreden brengt ook gevaren met zich mee. Wanneer een partij toetreedt dan moet wel duidelijk zijn wat de toegevoegde waarde kan zijn en de samenwerking wordt er ook complexer door. En wanneer partijen eenmaal betrokken zijn is het lastiger om een partij weer uit de coalitie te zetten, omdat hiermee mogelijke samenwerkingsverbanden verbroken worden en dan kan de samenwerking en de opgebouwde afspraken als een kaartenhuis in elkaar vallen.

Detailering beperkt

Allereerst is er het punt van de mate van concreetheid. Wanneer het toekomstperspectief in grote mate gedetailleerd moet zijn, levert dit op twee manieren belemmeringen op voor adaptiviteit. In de eerste plaats zorgt het ervoor dat latere invulling van het toekomstbeeld zeer beperkt is, omdat vooraf al veel invulling moet worden gegeven. Als bijvoorbeeld de omvang van de getijdencentrale direct vastgelegd moet worden en later blijkt dat een andere locatie geschikter is voor de centrale die kleiner is, dan is dit niet meer mogelijk. Dit leidt ertoe dat er weinig ruimte overblijft om in een later stadium aanpassingen te doen. Respondent 1, (2014) legt dit concreet uit:

‘Nou dus de hele Natura 2000 regelgeving die vergt natuurlijk dat je je project verregaand detailleert. En verregaand op zijn natuureffecten en mileueffecten met een milieu-effectenrapportage. Waar nog maar de vraag is of dat op langere termijn stand houdt. Dus loopt daar toch een beetje tegenaan dat we zeggen van nou als je naar de afwegingen van belangen kijkt dan 50 cm getij op de Grevelingen een mooi gemiddelde zijn tussen de schade die het aanricht en de mooie dingen die het oplevert. Een belangenafweging. Maar ja als het nou straks blijkt dat het anders moet dan zul je zeg maar ook weer opnieuw naar die afwegingen moeten kijken en die effecten van milieu moeten kijken. Op zichzelf is dat niks ernstigs. Als je je plannen aanpast dan moet je kijken of die eerdere belangenafweging valide is. Maar in dat soort contrijken die flexibiliteit die je eigenlijk zou willen dat lastig is in die regelgeving in te passen’

Dit citaat laat ook meteen het tweede punt zien: veranderingen in het beleidsvoorstel leiden in bepaalde gevallen tot de noodzaak om rapportages als milieu-effectenrapportages en dergelijke opnieuw te doen, omdat de gestelde randvoorwaarden veranderen. Dit kost extra veel tijd, geld en moeite en dit zorgt er dus voor dat veranderingen aan de omgeving minder snel en minder makkelijk verlopen, omdat de transactiekosten hoger zijn. Echter zijn er ook nog redenen om aan te nemen dat deze regelgeving ook enigszins soepel benaderd kan worden. Deze regelgeving is namelijk bedoeld om natuurwaarden te beschermen en te ontwikkelen. Deze twee kunnen hierbij tegenstrijdig zijn: om natuurwaarden te kunnen ontwikkelen moet dit ten koste gaan van andere natuurwaarden. Hierdoor zal de natuur dus schade ondervinden, maar als dit gedaan wordt met het doel om de natuur te verbeteren, dan kan gesteld worden dat er in de geest van de wet gehandeld wordt. Als dit beargumenteerd kan worden, dan kan er ook voor gezorgd worden dat er minder strikt op de regels gelet wordt, omdat het doel dat deze wet moet dienen alsnog bereikt wordt:

‘Als je kunt uitleggen dat je zeg maar naar de geest van de regelgeving handelt en maar kunt aantonen dat je moet de juridische vormgeving die je daarbij in de weg zit, dan is mij ervaring dat je in Brussel nog heel veel kunt bereiken maar je moet inderdaad laten zien dat je naar de geest namelijk de bescherming van natuurwaarden en ontwikkeling van natuurwaarden dat je dat hoog in het vaandel hebt’ (Respondent 1, 2014).

Minder vertrouwen, meer afspraken

Daarnaast wordt ook gesteld dat weinig onderling vertrouwen tussen de betrokken partijen noodzaakt om meer zaken vast te leggen in een overeenkomst, covenant of zoiets dergelijks. Want wanneer partijen vrezen dat de andere betrokken partijen strategisch gedrag gaan vertonen om hun eigen belangen na te streven ten koste van de andere partijen, is dit reden om zoveel mogelijk vast te leggen, zodat de kans op dit gedrag kleiner wordt. Echter betekent dit dus ook dat er minder ruimte is om later nog invulling te geven aan de beleidsplannen, omdat dit al zoveel mogelijk is vastgelegd. Ook dit beperkt de adaptiviteit. Toch is vertrouwen vaak van beperkte invloed. De actoren zijn zich ervan

bewust dat elke partij op zijn eigen manier betrokken is bij het proces en elk zijn eigen belangen heeft:

‘Dat die elkaar vertrouwen..... Kijk in zo’n proces met verschillende partijen wordt vaak wel onderhandeld. Je hoopt natuurlijk dat de andere partijen daar gewoon meer aan bijdragen dan jij zelf. Maar of dat een kwestie is van minder vertrouwen of gewoon snappen hoe het spel werkt en hoe belangen verdeeld zijn’ (Respondent 5, 2014).

Ook al is er vertrouwen, dan nog is er de wens om afspraken vast te leggen, omdat elke actor toch met verschillende visies en belangen meedoet. Er kan niet vanuit gegaan worden dat elke partij op dezelfde manier zal reageren wanneer dingen anders lopen en daarom zijn afspraken ook noodzakelijk om een zekere houvast te bieden. Zeker bij complexe, grote en onzekere projecten is het moeilijk om ervoor te zorgen dat alle partijen met de neuzen dezelfde kant opstaan. Afspraken zullen dus hoe dan ook nodig zijn.

Vooraf regelen en open laten

Dit is ook al kort eerder behandeld maar is ook in termen van procedures belangrijk om te behandelen. Bij adaptiviteit wordt vaak gesproken over het open houden van mogelijkheden. Dit wordt dan gezien als adaptiviteit, want zolang iets geen vorm aanneemt biedt het ruimte om alle vormen aan te nemen. Dit heeft echter ook een nadeel:

‘Ja maar ruimte ook om niets te doen. Dus dat lijkt mij niet zo verstandig. Je zult het eens moeten worden over de financiering, eens over wanneer je wat gaat doen en wie dan wat doet en daar zul je het toch ook een soort van governancestructuur aan moeten verbinden zodat er ook gebeurt wat je afgesproken hebt’ (Respondent 6, 2014).

Voor adaptiviteit is ook participatie nodig en niets doen nodigt niet uit tot participeren. In plaats daarvan kan beter van tevoren afgesproken worden hoe gehandeld moet worden als dingen veranderen in plaats van open laten en dan wel zien wat er gedaan kan en moet worden.

‘We kunnen nog niet alles voorzien, maar ik heb in de Zuidas geleerd dat je dan toch echt vijftien procent nog verder komt in je onzekerheid, nou niet in wat er zich voordoet, maar wel hoe je ermee omgaat. (...) Het afsprakenkader is voor mij niets waard als er alleen maar in staat dat we met elkaar genoeg geld vinden en hoe we dat doen, maar ook hoe je de governance daarna doet hoe hoe je met elkaar.. want dan kun je de risico’s managen. (...) Ik wil echt gewoon aan de voorkant al een aantal dingen uitgepraat hebben’ (Respondent 8, 2014).

Verschillende fases: beginfase en eindfase

Het besluitvormingsproces doorloopt een aantal fases. Zeker bij adaptief management kunnen deze fases nog weleens door elkaar lopen. Deze verschillende fases hebben elk verschillende doelen en kenmerken. Adaptiviteit heeft geen plaats in alle fases van het beleidsproces:

‘Adaptiviteit is (..) iets dat je nodig hebt gedurende een fase in het proces. (...) Niet zozeer in de beginfase, want dan moet je afbakenen wat de problematiek is en wat de mogelijke oplossingen zijn en ook niet in de eindfase, want als er een besluit genomen is en het moet gerealiseerd worden, dan moet je concreet worden’ (Respondent 2, 2014).

In de beginfase is dus nog geen adaptiviteit mogelijk. In deze fase wordt namelijk gezocht naar een afbakening en een globale manier om naar het probleem te kijken. Deze fase is onzeker en onduidelijk, want er wordt nog gezocht naar een manier om de problematiek te benaderen. Zou hierbij nog eens de breedte van adaptiviteit opgezocht worden, dan wordt dat teveel van het goede. Er moet eerst een opzet gemaakt worden om vanuit daaruit verder te kunnen werken. In de fase waarin adaptiviteit wordt bekeken komt ook vaak innovatie om de hoek kijken en dat kan resultaten opleveren:

‘Nee ik zie gebiedsontwikkeling zeker de processen die je dan doorloopt met al die partijen zie ik echt als een trechter, dus je gaat echt heel breed beginnen, met allemaal gekke dingen op tafel. En als je dat goed doet en je komt dan innovatieve dingen tegen, kan er aan het einde nog best sprake zijn van het toepassen van innovatieve dingen. (...)De do’s en don’ts zijn wat mij betreft dat je wel heel helder bent in je vraagstelling want alleen dan krijg je heldere antwoorden. Je moet niet te breed worden zeg maar, maar wel net breed genoeg waardoor je vernieuwing kan krijgen’ (Respondent 5, 2014).

In de fase waarin adaptiviteit het meest naar voren komt, lijkt ook innovatie toegepast te worden. Bovendien kan innovatie adaptiviteit versterken. Dit kan ertoe leiden dat deze twee begrippen ook met elkaar verward worden, omdat ze in dezelfde fase om dezelfde reden gebruikt worden, namelijk om het besluitvormingsproces gestalte te geven en verder te ontwikkelen.

De eindfase is dus ook niet geschikt, want dan moeten om juridische, financiële en technische redenen concrete voorstellen gemaakt worden:

‘(...) in theorie zolang je alles open houdt heb je natuurlijk honderd procent flexibiliteit. Dan heb je ook honderd procent mogelijkheden om gebruik te maken van kansen die zich voordoen of kansen zelf te creëren. Waar we nu in zitten is dat we zeggen van we (...) doorlopen een bepaalde trechtering en daar zit ook nog wel flexibiliteit in, maar die is al een stuk beperkter. (...) Dat gaat opnieuw convergeren en dat komt dan uit in een bestuursovereenkomst met afspraken’ (Respondent 2, 2014).

Flexibiliteit neemt dus af, naarmate het proces verder vordert. Nadat de afbakening van het probleem is voltooid kunnen oplossingen bedacht worden. Hiervoor kunnen verschillende partijen aangetrokken worden en verschillende manieren gebruikt worden om met ideeën te kunnen komen, denkende aan marktpartijen inzetten, bijeenkomsten organiseren, innovatieve technieken onderzoeken en dergelijke. Echter voor een daadwerkelijke uitvoering is een concreet besluit nodig en daarvoor is een concreet voorstel nodig. In deze fase kunnen partijen er ook niet zomaar uitstappen en hebben de partijen zich daadwerkelijk aan de voorstellen en visies gecommitteerd:

'Als de handtekening is gezet bij de bestuursovereenkomst, dan kun je er niet meer zomaar uitstappen' (Respondent 2, 2014).

Uiteraard kan de inhoud heel erg verschillen van de bestuursovereenkomst. Is de handtekening gezet onder een document wat alleen een algemene visie presenteert en wat vol staat met mitsen en maren, dan is dit minder dwingend dan een bestuursovereenkomst waarmee zo snel mogelijk aan de uitvoering begonnen moet worden. In dat geval moet er veel duidelijkheid zijn. Zo ook over de financiën:

'(...) dat geeft ook zicht op wat het MIRT-spelregelkader nou precies is. Het schrijft onder meer voor dat je in de fase zeg maar fases waarin je zeg maar besluiten neemt in de fase van de planstudie heet het geloof ik dat die dus zicht op financiering heeft maar niemand weet precies wat zicht op financiering is. Dat hoeft nog niet een dekking te zijn, dat kan een reservering op een begroting zijn. Dat zijn we hier ook weer aan het ontdekken, dus het lijkt wel heel extreem die regelgeving maar de formulering is zodanig dat er nog wel ruimte voor interpretatie zit' (Respondent 1, 2014).

Hier zit dus nog wel ruimte. Zicht op financiering hoeft niet per se 100% procent te betekenen, maar wat dit wel betekent is onduidelijk. Dit zal ook afhangen van de bereidheid van de betrokken partijen om de besluitvorming richting uitvoering te brengen. Wel is duidelijk dat er niet aan de uitvoering begonnen kan worden als er slechts deels financiële dekking is:

'Nee daar kom je politiek niet mee weg nee. (...) Zo wordt er niet gewerkt. (...) Omdat waarschijnlijk toch als je aan iets begint dat je het ook afmaakt. En dat je niet met half werk zit. (...) Prioriteitstelling wordt dan ook heel erg lastig. Als je met allemaal onaffe projecten zit' (Respondent 1, 2014).

Er moet dus wel duidelijkheid zijn dat de financiering daadwerkelijk rond is. Dit geldt echter niet wanneer er sprake is van fasering.

Fasering als adaptief middel

Sommige maatregelen zijn op zichzelf staand rendabel, ook wanneer zij los gezien worden van een groter geheel dat mogelijk aanwezig is:

'Er zijn dus maatregelen die autonoom rendabel zijn of gefaseerd en het is slim om daarmee te beginnen (Respondent 2, 2014).

Wanneer voorstellen gaan over veel onderwerpen met een grote omvang over een langere periode, dan is het heel goed mogelijk dat dit voorstel uit verschillende maatregelen bestaat. Wanneer dit het geval is, dan is het handig om met deze autonome rendabele maatregelen te beginnen. Dit kan ook gezien worden als fasering: er worden een aantal stappen genomen die wel in de lijn liggen van de grote visie, maar die dus ook op zichzelf staand rendabel zijn. Dit leidt ertoe dat er wel al wordt gewerkt aan de grote visie, maar zonder het risico van desinvestering. Het project moet zich hier echter wel voor lenen:

'Ja je ziet met dit soort projecten met ook van soms gebeurt dat wel en dan noemen we dat fasering. Maar dan zijn dat zeg maar fases die wanneer we het daarbij laten kan het toch nog functioneel zijn. Bij de ontwikkeling van Almere hebben we wel gezegd van we weten niet hoe snel die woningbouwbehoefte gaat maar iedere fase dat gaan we gefaseerd aanpakken maar iedere fase moet een afgerond geheel zijn. Maar ja een opening maken in de dam dat kun je niet faseren. Dat doe je of dat doe je niet. En of je dan, ja je kunt wel iets met de grootte van de opening doen maar ook dat leidt tot kapitaalverlies want je kunt het beter in één keer doen dan dat je het gefaseerd voortdurend groter gaat zitten maken. Maar bijvoorbeeld bij de kustverdediging waar je het over zandsuppletie hebt ja daar kun je mee suppleren met de behoefte die er is. Dat is een schoolvoorbeeld van adaptatie' (Respondent 1, 2014).

Het kan dus ook zo zijn dat er slechts enkele maatregelen of helemaal geen maatregelen zijn in het voorstel die autonoom rendabel zijn en die als een afgerond geheel gezien kunnen worden. In dat geval is fasering slechts deel mogelijk of helemaal niet mogelijk. De mogelijkheid tot fasering is ook een bestuurlijke keuze: wanneer gekozen wordt voor een integrale aanpak waarbij besloten wordt over een project als geheel dat bestaat uit veel maatregelen, dan wordt fasering ook moeilijker, zoals bij de RGV. Het zout maken van het Volkerak-Zoommeer en het toelaten van getij op het Grevelingenmeer kunnen volledig los van elkaar benaderd worden. Echter schat de regio in dat de kansen op slagen groter zijn door de twee bekkens samen te benaderen. Fasering is hierdoor technisch wel mogelijk, maar bestuurlijk niet. Wanneer bestuurlijk en financieel het proces dus complex is omdat deze dingen met elkaar samenhangen, dan wordt fasering lastiger. Dit is ook een beperking voor de adaptiviteit.

'Want normaal gesproken als je het hebt over woningbouwontwikkelingen, dan kun je zeggen we gaan het stapje voor stapje gebiedjes ontwikkeling. Je kunt zelfs het bouwrijp

maken van het gebied, kun je faseren. Dus de faseringsmogelijkheden zijn veel groter dan bij de investeringsmogelijkheden in dit gebied. Omdat je kan niet een halve doorlaat maken. Dus dat vind ik wel een hele lastige bij deze gebiedsontwikkeling en daarom vind ik dus, want dat zie ik bij mijn werk wel, al die verschillende gebiedsontwikkelingen. Je kan inhoudelijk complexe projecten hebben en procesmatig complex omdat je bijvoorbeeld heel veel partijen hebt die erbij betrokken zijn. En je kan in het geval van hier, van dit project is het zowel inhoudelijk en procesmatig complex, want de inhoud is best heel ingewikkeld ook. Die investeringen hangen allemaal met elkaar samen. (...) Dat belemmert eigenlijk de mate van adaptiviteit die je nu kan toepassen' (Respondent 5, 2014).

De noodzaak voor adaptiviteit wordt wel onderkend door de betrokken actoren, maar tegelijkertijd zijn er ook andere ideeën die als belangrijk worden gezien, die juist weer negatief werken voor adaptiviteit:

'Normaal gesproken zou dat kunnen, dat kan ook denk ik. Maar, bij die analyse heb je ook gezeten waar we dus achter zijn gekomen op het moment dat je zo'n programma maakt met investeringen en je kan tegen de markt zeggen dit ons programma dan zitten daar 20% optimalisaties in, juist door investeringen te combineren en omdat je marktpartijen de kans geeft om daar werk met werk te maken en risico's te spreiden. Dus dan zou je 20% optimalisatie mislopen, dat zou wel heel jammer zijn' (Respondent 5, 2014).

Door dingen aan elkaar te koppelen wordt een project complexer en moeilijker te managen, maar door de schaalvoordelen kan het ook juist weer tot forse besparingen leiden en in tijden van geldgebrek is dat een sterk argument. Dit kan echter ook weer weerlegd worden:

'(...) dat is wat men bestuurlijk wil. Bestuurlijk heeft men gezegd we koppelen het aan elkaar. Één van de redenen om te koppelen is dat je efficiency-voordeel krijgt van zo'n 20% tot 40% en toen zijn we aan de onderkant gaan zitten. Dat hoeft natuurlijk niet. Je kunt het ontkoppelen. En een zout Volkerak is niet gekoppeld nou is wel gekoppeld aan getij op de Grevelingen om het zout moet binnendringen via de Grevelingen, maar je kunt het ook zoet laten. En toch het Grevelingen getij geven. En omgekeerd kan ook. (...) maar dat is een bestuurlijke keuze. Kijk het feit is namelijk, kun je het aan, want je zegt nu dat het allemaal duurder wordt, dat waag ik te betwijfelen, want hoe complexer een project wordt, hoe ingewikkelder de governance en het management, hoe meer interferentie er ontstaat. Dat kan ook duur worden. He dus in mijn ogen, de markt zegt wij bedwingen dat als je bij ons in één pakket doet, dan kunnen wij dat geheel managen, nou dat wil ik nog wel geloven, maar dat betekent ook dat er een integraal opdrachtgever moet zijn. Die is er niet. Straks wordt het bekostigt door de mosselen en door gemeenten en door provincies en de Waterstaat is degene die het moet uitvoeren' (Respondent 8, 2014).

Door alles aan elkaar te koppelen worden de transactiekosten hoger en dit kan de besparing juist weer teniet doen. Bovendien worden de risico's op falen ook groter en dat maakt het des te belangrijker te bedenken wat wijsheid is:

'(...) dat doen de bestuurders nu. Die maken het zo aan elkaar gekoppeld dat ik denk ja eigenlijk... En daar zijn we in meegegaan hoor, omdat we best onderkennen dat er wat moet gebeuren, maar of het altijd even handig is in het management van het aansturen van zo'n project dat vraag ik me af. Want wat doe je nu als er ergens een kink in de kabel komt. Is er dan ineens niets meer aan de orde?' (Respondent 8, 2014).

Als iemand boodschappen wilt doen en diegene wil naar vier verschillende supermarkten om de beste prijzen te vinden, dan moet afgevraagd worden of de reis opweegt tegen de besparingen. Dit geldt zeker als er weinig tijd is en dus de kans bestaat dat niet alles gehaald kan worden.

Er is wel een vorm van fasering die mogelijk is en dat is dat er bijvoorbeeld stappen kunnen worden gezet in planvorming en dergelijke, dus dat het proces wel geleidelijk aan steeds meer vorm krijgt (Respondent 9, 2014). In dat geval is er nog niet voldoende geld voor het project als geheel en kunnen de plannen niet uitgevoerd worden met die middelen, maar kunnen wel stappen genomen worden om het project een stap dichterbij realisatie te brengen.

Quick wins: vertrouwen en oefening

Een faseerde aanpak kan ook leiden tot quick wins, dus kleinere, goedkopere maatregelen die op korte termijn leiden tot succes. Deze zijn relatief makkelijk te realiseren zetten de realisatie in beweging en wekken ook vertrouwen op bij de bestuurders (Respondent 2, 2014). Quick wins geven bestuurders dus het vertrouwen om verder te gaan. Maar quick wins dienen ook een ander doel: ze kunnen een test zijn om te zien of de samenwerking tussen de verschillende partijen goed verloopt. Wanneer een quick win wordt behaald, dan is dit niet alleen een positief signaal dat er al iets is bereikt, maar dat het proces ook goed verloopt. Het zou gezien kunnen worden als een generale repetitie. Eventuele haperingen, mankementen en onvoorziene zaken kunnen nog aangepakt worden voordat aan het 'echte' werk begonnen wordt, namelijk de grotere en duurdere maatregelen:

'Dan heb je ruimte om vertrouwen op te bouwen, want dat afbreukrisico als het niet goed gaat is veel minder. Het gaat over kleinere bedragen en zijn eigenlijk ook showcases voor het opbouwen van vertrouwen, bijvoorbeeld zo'n Roode Vaart, een project van in totaal 30 miljoen waarbij je dan èn werkt aan alternatieve zoetwatervoorziening vanuit Hollands Diep en je doet wat aan de binnenstad van Zevenbergen, die breng je weer een beetje want je doet wat aan het cultuurhistorische, zodat het wat aantrekkelijker vertoeven is daar. Dat zijn leuke dingen voor veel partijen, voor een overzienbaar bedrag en het gebeurt vanuit een samenwerkingsconstructie. En als je daadwerkelijk met elkaar werkt en dat lukt in het kleine,

dan is de kans dat het grote lukt ook groter. He want je kent elkaar. Als je dat meteen moet doen rond het grote, is toch lastig. Lukt ook wel want dat soort van overeenkomsten worden ook gesloten, maar dan moet je sowieso in de luxe positie zijn dat je dat geld op de begroting hebt' (Respondent 3, 2014).

De rijksstructuurvisie als adaptief instrument

Het vinden van adaptiviteit kan ook verschillen in niveau. Binnen de rijksstructuurvisie wordt gezocht naar adaptiviteit dat mogelijk ook terug te vinden is in het afsprakenkader. Echter kan ook een niveau hoger gezocht worden, namelijk vanuit de Zuidwestelijke Delta als geheel. Binnen die context hoorden het Volkerak-Zoommeer en het Grevelingenmeer binnen de MIRT-systematiek. Echter was er onvoldoende geld om verder te kunnen gaan:

'Een planstudie en een MIRT-verkenning vragen, zo zit de systematiek in elkaar, om een besluit en als er geen middelen zijn dan luidt het besluit: we doen het niet, want we hebben geen middelen' (Respondent 2, 2014).

De adaptiviteit zit dan echter vooral in de financiële kwestie:

'De rijksstructuurvisie is een middel om uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta tot uitvoering te krijgen. (...) de rijksstructuurvisie is voor mij een adaptief instrument. Het is het instrument wat eigenlijk als enige overbleef, nadat de planstudies en de MIRT-verkenning voor het Volkerak-Zoommeer en de MIRT-verkenning voor de Grevelingen waren afgerond' (Respondent 2, 2014).

Er is dus geen geld en dan kan een rijksstructuurvisie een oplossing bieden. Dit heeft echter niets te maken met klimaat en gaat ook niet direct om gebrek aan kennis. Het is geen ideaal vanuit theorie om adaptief te zijn. De kwestie is dat er geen geld is maar dat er toch wensen zijn om wat te doen met het gebied en dus wordt gezocht naar andere manieren.

Structuur: bereidheid maakt flexibel

Adaptiviteit in processen kan ook gevonden worden doordat regels bijvoorbeeld minder strikt gevolgd hoeven te worden. Het gaat hier om flexibiliteit in de regelgeving. Mogelijkheden zijn hiervoor aanwezig maar dat is sterk afhankelijk van bereidheid van de betrokken actoren en dan vooral van de bestuurders:

'Naarmate er meer politieke druk op staat om een bepaald project te realiseren zal men misschien wat eerder geneigd zijn om het wat ruimer te nemen in de MIRT-systematiek. Wanneer je echt tegen een project bent, dan heb je natuurlijk een mooi middel in handen om te zeggen nou dat mag niet volgens de MIRT-systematiek' (van Huut, 2014).

Regels zijn een goed middel om een project tegen te houden wanneer het tegen obstakels aanloopt. Er kan dan geschuild worden achter regels onder het motto 'regels zijn regels' en

dan kan het project tegenslag ondervinden. Wanneer er echter druk op het project komt en er onstaat de wens om de voorstellen te realiseren, dan worden regels minder hard. Wanneer er vanuit de politiek kansen worden gezien om urgente problemen aan te pakken en daarnaast mogelijkheden kan bieden voor private partijen om geld te verdienen, dan wordt de wil om strikt de regels te volgen (zoals bijvoorbeeld een sluitende begroting met 100% dekking) lager:

‘Als je goed draagvlak hebt en politieke steun, dan kun je ver komen. Het gaat erom dat de partijen betrokken blijven’ (Respondent 2, 2014).

Dit draagvlak kan ook anders omschreven worden, namelijk als urgentie of kansrijkheid:

‘Ja draagvlak dat klinkt altijd zo... Vlak. Daarom heet het ook wel zo. Maar ook de urgentie valt onder die term en/of de kansen, de kansrijkheid’ (Respondent 6, 2014).

Draagvlak heeft dus te maken met de kansen die partijen zien in een project in combinatie met urgentie. Kansrijkheid zorgt ervoor dat partijen bereid zijn te investeren in een project en de urgentie zorgt ervoor dat de partijen ook op korte termijn willen investeren. Zien partijen geen kansen in een project dan hebben zij er geen baat bij om erin te investeren en als er geen urgentie is, dan is er geen behoefte om in actie te komen, omdat er net zo goed mee gewacht kan worden.

7.3.2. FINANCIËN

Binnen financiën dienen een aantal procedures gevolgd te worden. Deze procedures zijn van invloed op de mate van adaptiviteit. Er zal worden gekeken naar de mate van detaillering, de volgorde van de verschillende fases die doorlopen worden en de regels die bij begrotingen gelden.

Concretisering: koppeling doel en middel

Wanneer het gaat om het financiële aspect van beleid, wordt de adaptiviteit al snel minder:

‘Zodra het om geld gaat is het veel moeilijker dingen open te houden’ (Respondent 2, 2014).

Hierbij moet namelijk de koppeling gemaakt worden tussen wie wat gaat betalen en wat nou precies betaald moet worden. Dit betekent dus concrete plannen en een duidelijke koppeling tussen wat gedaan moet worden en door wie. Er zit dan nog wel wat ruimte in de ramingen, want bekostiging kan nooit precies uitgerekend worden:

‘Ja kijk we werken wel met marges in de ramingen, waar je dus zeg maar precieze detaillering vindt nog plaats. Dat zou je een vorm van adaptiviteit kunnen noemen’ Respondent 1, 2014).

Doordat prijzen fluctueren en omdat er altijd onvoorziene zaken zijn, is er altijd wat ruimte in een raming. Hierbij is dus wel wat adaptiviteit te vinden maar deze adaptiviteit is marginaal. De ruimte om nog met geld te schuiven is dus zeer beperkt en de mate van vastlegging is vrij groot. In de budgetteringsfase neemt de adaptiviteit dus sterk af, want er kan niet gezegd worden dat er een hoeveelheid geld apart wordt gehouden en dat later bezien wordt hoe daar precies invulling aan wordt gegeven. Geld ligt vast in concrete budgetten.

100% dekking

Vanuit de regio blijkt ook dat daar wel genoemd wordt dat vooruit gewerkt kan worden zonder dat er 100% zicht is op dekking:

‘Wat mij betreft wel. Maar dan zeg ik van de richting daar zijn we het over eens en we gaan, je kunt ook samen afspreken van we gaan een bepaalde kant op en we gaan alvast beginnen met zoetwatermaatregelen. Daar gaat het ook die kant op. En ik weet zeker dat het financieringen nooit helemaal super rond is dus dat je ook met.. start met heel veel goede bedoelingen. En dus als je tot achter de komma van te voren geregeld moet zijn dan kun je beter aan dit soort projecten niet beginnen’ (Respondent 6, 2014).

Vanuit de regio worden hier minder eisen aan gesteld dan vanuit het Rijk. Vanuit het Rijk wordt genoemd dat er bedragen gegarandeerd moeten worden en dat vooraf zaken duidelijk vastgelegd moeten worden, maar bij de regio wordt gesteld dat al wel een volmondige ‘ja’ gegeven kan worden voor het eindbeeld, zonder dat daar 100% dekking bij hoort. Ook is 100% dekking enigszins betrekkelijk, want van tevoren kan nooit helemaal vastgesteld worden wat alles precies gaat kosten:

‘Nou we moeten eerst proberen zo’n bestuursovereenkomst af te spreken. En met die bestuursovereenkomst kan de minister het ontwerpstructuurvisie ook door het parlement krijgen. En op het moment dat het wordt vastgesteld door het parlement dus dat is over een jaar, is het ook bepalend of iedereen van mening is dat de financiering rond is. Want even bij dit soort grote projecten. Het komt nog steeds voor rondom Rijnmondroute waarvan we altijd hebben gezegd de financiering is rond, dat er weer bijgeplust moet worden’ (Respondent 10, 2014).

Financiering in tijd

De bedragen die afgesproken worden hoeven ook niet per se in één keer betaald te worden. In veel gevallen in dat ondenkbaar, want bij de RGV gaat het bijvoorbeeld om bedragen van enkele honderden miljoenen. In dat geval kan ook afgesproken worden dat het geld over een bepaalde periode betaald wordt:

‘Ja je hoeft het niet te hebben maar je moet wel zeker weten dat je hem op tijd hebt. Zeker bij DBFM contractering waarbij je dus het , weet je wat het is? Design, Build, Finance and Maintain. Dat betekent dat je de hele keten in één contract regelt met de marktpartijen. Het ontwerp, de bouw en de financiering en de onderhoud zeg maar zet je bij 1 partij weg, en dan als er ook F in het contract zit, doet de marktpartij ook de investering en neemt de financiering op zich. En in ruil daarvoor ga jij iedere maand of ieder jaar als overheid dat afbetalen, net zoals bij de hypotheek van je huis zeg maar. Daar doe je noem maar wat 25 jaar of wat dan ook. Je moet dus zeker weten en zeg dat het een investering is van 100 en dat je ieder jaar 5 miljoen moet afdragen. Je moet zeker weten dat je ieder jaar dat 5 miljoen kan dragen. Maar je hoeft niet zeker te weten dat je die 100 miljoen kan dragen, dat is wat anders hè upfront een miljoen of honderd of door de jaren heen elk jaar 5. Dat moet je zeker weten. Dat is wel een essentieel verschil. Bij je huis gaat het ook zo hè, als je huis een ton kost moet je ook niet gelijk een ton betalen’ (Respondent 5, 2014).

Dit is een mogelijkheid qua procedure om te bekostigen. Een private investeerder neemt dan de financiering op zich en de overheid gaat dan gedurende een x-aantal jaar afbetalen.

Financiering vanuit fondsen

Er kan ook voor gekozen worden om een fonds te creëren. In dat geval worden de bijdragen van de verschillende partijen bijeen gebracht in één fonds en dat zorgt ervoor dat vanuit dat fonds alle investeringen bekostigd kunnen worden:

‘(...) dat heeft bijvoorbeeld te maken met dat je voorfinanciering van de markt wil trekken of dat je, de discussie waar je bij hebt gezeten om een fonds te maken om een fonds te creëren. En dat is eigenlijk heel erg nieuw voor dit soort ontwikkelingen, dat je zegt nou, ik creëer een fonds voor het programma en het programma bestaat uit verschillende investeringen. (...) Nou je moet hele goede afspraken maken, wie wat in de pot stopt en waar dat aan besteed mag worden. (...) daar moet je dan wel hele goede afspraken over maken inderdaad. En kijk als je zegt dat je een investeringsfonds maakt van driehonderd miljoen. Je gaat niet driehonderd miljoen eventjes op een begrotingsartikel zetten of in het fonds laten. Want dan is dat heel erg lui. Ik bedoel je doet niets met dat geld. Dus zolang het in het fonds zit en je gebruikt het niet moet je wel zorgen dat het ook rendeert. Nou dat is ook even een vraagstuk’ (Respondent 5, 2014).

Het voordeel is dan wel dat geld van alle partijen bij elkaar gebracht wordt en dat vanuit één punt bekostigd kan worden, wat overzichtelijker is. Het nadeel is wel met veel partijen dat er verschillende en duidelijke afspraken moeten worden gemaakt. Als vastgesteld is hoeveel iedereen gaat bijdragen, dan is ook de vraag wanneer deze bijdragen komen en over welke periode en wat er gebeurt als dit niet gebeurt.

Er kan ook voor gekozen worden om juist geen fonds op te zetten. In plaats daarvan kan er dan gezocht worden naar zoveel mogelijk ‘potjes’ waaruit geld gehaald kan worden.

Wanneer een probleem complex is en uit verschillende lagen bestaat kan het dus ook voor verschillende 'potjes' in aanmerking komen:

'Ja dat biedt kansen. Je kunt verschillende doelstellingen aan dat fonds hangen en zo willen we eigenlijk ook inzetten. En dat betekent dat je ook weer nieuwe potten kan aanspreken. En we hebben het bijvoorbeeld gehad over als je bouwwerken in dat gebied gaat doen en dat is toch een beetje een gebied met krimp ook he en niet heel veel werkgelegenheid. Nou als je daar allerlei bouwbedrijven aan de slag hebt dan creëer je ook banen en misschien is er wel één of andere pot voor het creëren van banen te vinden' (Respondent 5, 2014).

Wanneer er weer getij komt op de Grevelingen en wanneer het Volkerak-Zoommeer weer zout wordt, dan wordt niet alleen de waterkwaliteit verbeterd, maar biedt dit ook kansen voor regionale economie en dus toerisme, watersport en visserij en daarnaast kunnen de werkzaamheden omtrent deze twee bekkens ook voor werkgelegenheid zorgen. Op deze manier kan er om verschillende redenen naar geld gezocht worden. Dit biedt ruimte, want financieel gezien is het dan niet één groot project dat staat of valt met één vorm van bekostiging, maar kent in plaats daarvan verschillende vormen van bekostiging. Dit betekent dus ook dat de bekostiging flexibeler is, want als het beleid verandert als gevolg van nieuwe omstandigheden, dan iets niet de complete bekostiging van het complete project afhankelijk maar bestaat het uit verschillende onderdelen die los van elkaar staan.

Begrotingsregels: eerst geld, dan besluit

Met betrekking tot verantwoording en het scheppen van bepaalde verwachtingen is het belangrijk allereerst financiering rond te krijgen, alvorens een 'ja' te krijgen. Dit komt in de interviews overduidelijk naar voren:

'Ik bedoel als een minister in de Tweede Kamer komt met een mooi plan waar geen enkel zicht op financiering is en dan maar meteen de vraag van ja hoe denkt de minister dit te gaan realiseren zonder één cent op de begroting? Als die vraag al niet door het Ministerie van Financiën gesteld wordt. Want men is toch wel beducht om verwachtingen te wekken bij de regio die in een later stadium niet waargemaakt kunnen worden. Dan creëer je voor je zelf een akelige positie als je moet zeggen van dat heb ik toen wel gezegd maar daar heb ik geen geld voor' (Respondent 1, 2014).

'in dit soort situaties is het heel lastig vanuit de modellen van van het CPB voor het milieu, in dit geval waterkwaliteit objectieve baten te genereren. Dan ga je kijken van naar dingen die je wat makkelijker op geld kan waarden. Wat het dan extra betekent voor de schelpdiersector, voor de landbouw, voor de recreatie, toerisme, noem maar op. Maar die baten die vloeien dan vooral toe aan de regio en het rijk zou dan vanuit zijn taakstelling voor de waterkwaliteit het voortouw bij de financiering moeten nemen. Dus andere innen, rijk financiert maar als je voor die projecten nul euro op de begroting hebt staan dan breng je geen slagkracht bij het ministerie van financiën binnen als je zegt van ja maar als ik 500

miljoen mag investeren dan gaat de BV Nederland 750 miljoen vangen want die 500 miljoen kan nergens gevonden worden. Je komt niet toe aan je investeringsbedrag' (Respondent 3, 2014).

Zeker ook omdat de baten bij de regio liggen is het voor het Rijk minder aantrekkelijk om hierin mee te gaan. Dit kan voor het Rijk ook een reden zijn minder bereidheid te tonen. Deze citaten tonen echter ook duidelijk dat de samenwerking tussen rijk en regio makkelijk in een patstelling terecht kan komen. Het rijk mag geen verwachtingen wekken bij de regio, omdat dit al in zekere zin toezeggingen zouden zijn. Daarom wordt gewacht tot de regio met een duidelijk kostenplaatje komt, maar ook de regio gaat niet overal zoeken met de kans dat alle moeite voor niets zal zijn. Beide partijen wachten dus op zekerheid van elkaar. Maar het voornaamste probleem is dat er alleen een 'ja' kan komen als er geld is en er is geen geld en er zal ook niet snel geld komen vanuit de normale manier van werken:

'Eigenlijk is het helemaal dichtgetimmerd want rijkswaterstaat heeft geïnventariseerd welke maatregelen kosteneffectief en proportioneel zijn om in de rijkswateren de KRW uit te voeren tot 2027. En daar vallen projecten als Grevelingen en Volkerak-Zoommeer niet in. Die zijn ingeschaard in de categorie grote projecten. Eigenlijk op voorhand al een klein beetje buitenproportioneel voor de uitvoering van de KRW verklaard. Dus als je dat wilt doen het Volkerak-Zoommeer weer zout maken of getij terugbrengen op de grevelingen moet je de financiering eigenlijk op een andere manier regelen' (Respondent 3, 2014).

Het geld ligt vast in budgetten:

'Dat het vast ligt. Het is er wel. (...) dan moet je gaan herprioriteren. En dan moet je zeggen van nou we hebben het gereserveerd daarvoor, maar we gaan het nu inzetten voor iets anders. (...) Politieke keuzes heeft het mee te maken dan' (Respondent 5, 2014).

Dit project had bij voorbaat als minder kans van slagen, omdat het al enigszins buitenproportioneel is. Het is dus een simpel feit dat er geld nodig is om vooruit te kunnen komen, maar dat geld is niet naar dit project gegaan maar naar anderen en dat geld kan dus niet gebruikt worden. Hier zit ook een zekere cirkelredentatie: Er is geen geld beschikbaar voor de projecten dus wordt gezocht naar andere manieren van financiering op lokaal niveau. Wanneer dan stappen worden genomen in de goede richting, blijft het probleem bestaan dat er geen geld is en dat het Rijk alsnog niet of bijna niet mee kan betalen. Toch zijn er mogelijkheden via herprioritering:

'Een volgende bewindspersoon kan zeggen van ik geef prioriteit aan de samenhang van de ontwikkeling van Grevelingen en Volkerak-Zoommeer en stopt er zoveel geld in' (Respondent 3, 2014).

Als een bewindspersoon een sterke voorkeur heeft voor het project, dan kan er besloten worden dat het geld dat is gereserveerd voor een ander project wordt vrijgemaakt voor dit

project. Ook kan er besloten worden om nog wat meer tijd te gunnen om de financiering rond te krijgen:

‘Wat wel kan is je biedt in de rijksstructuurvisie perspectief op getij terug in 2020 en in 2025 een weer zout Volkerak-Zoommeer maar dan moet de randvoorwaarde vervuld worden dat ik noem maar wat binnen een jaar de financiering helemaal gereed is. Lukt dat niet, ja dan vervalt dus de uitspraak in de rijksstructuurvisie dat getij terug kan op die datum’ (Respondent 3, 2014).

Ook vanuit de regio is er een andere visie. Daar ligt het geld niet vast voor zoveel jaar maar wordt gewerkt met programma’s van ongeveer vijf jaar. Er wordt in dat geval dus wel gekeken wat een probleem is waaraan gewerkt moet worden en dan wordt op dat moment gekeken hoe aan geld gekomen kan worden:

‘Bij de provincie werkt het anders. Wij gaan vanuit, op het moment dat wij vinden dat dingen echt nodig zijn, we is niet ik persoonlijk maar de organisatie, dan gaan we kijken hoe we daar geld voor kunnen.. Zo is het bij onder andere de Roode Vaart ook zo gegaan. (...) Meestal willen wij dat het rijk bepaalde dingen doet, dus dan moeten wij ze verleiden. Dan moeten wij ook geld op tafel leggen’ (Respondent 6, 2014).

Zo kan bijvoorbeeld per jaar in de begroting geld besteed worden aan een project, maar dit kan eventueel ook opzij gezet worden:

‘Ik heb de Roggeplaat hier geregeld. Intern. Zo in de Oosterschelde. Om daar een miljoen voor vrij te maken. En dat doen we gewoon door 2016 en 2017 elk jaar vijf ton opzij te zetten en opzij zetten is al heel bijzonder voor onze begrotingssystematiek’ (Respondent 6, 2014).

Dat is dus niet de normale manier van werken, maar het is wel mogelijk. Zeker wanneer over grote bedragen gesproken wordt, dan is dit een optie die handig kan zijn, omdat ook voor provincies in één jaar meer dan tien miljoen euro moeilijk voor één project opzij gezet kan worden.

Hoeveelheid

Het blijkt dat er vanuit bepaalde investeerders de wens bestaat om te beslissen over grote bedragen en grote projecten. Door dit te doen kunnen namelijk de risico’s van de investering verspreid worden over een aantal subdoelen en daarnaast kan een besparing bereikt worden door het project als één geheel te benaderen, in plaats van verschillende kleinere projecten. Dit zou dan op kunnen lopen tot een besparing van 20%:

‘Dus marktpartijen die zeggen dat als jullie beide bekkens als één project definiëren en ons daar in een heel vroeg stadium bij betrekken, dan is onze ervaring dat het tot besparingen kan leiden. Ze noemen zelfs percentages van 20 procent’ (Respondent 1, 2014).

Grote projecten kunnen dus ook grote investeringen aantrekken waarbij geld bespaard kan worden. Hierbij geldt dus dat het project als integraal geheel tegen een lagere prijs gerealiseerd kan worden en dit maakt de kans ook groter dat het project gerealiseerd kan worden. Deze koppeling leidt echter tot grotere, complexere projecten, wat adaptiviteit juist in de weg staat.

7.3.3. JURIDISCH

Juridisch gezien zijn er ook verschillende aspecten die qua adaptiviteit belemmerend of bevorderend kunnen zijn. Dit is sterk afhankelijk van keuzes die de betrokken partijen zelf maken. Wat deze keuzes beïnvloedt wordt in dit deel besproken. Uiteraard gelden er altijd wel bepaalde regels waaraan gehouden moet worden, omdat het vaste procedures zijn. Zo ook bijvoorbeeld bij een rijksstructuurvisie:

‘Ja daar gelden wel procedurevoorschriften voor als het gaat om publicatie en dat soort zaken en soms moet er een plan-MER worden gemaakt of een passende beoordeling’ (Respondent 4, 2014).

Er zijn bijvoorbeeld regels die aangeven dat een beleidsstuk openbaar moet zijn voor burgers, omdat die het moeten kunnen lezen voor kennisneming en controle en dergelijke. In het geval van de rijksstructuurvisie moet er bijvoorbeeld een MKBA en een MER zijn. Over deze aspecten kunnen dus geen afspraken of keuzes gemaakt worden. Dit zijn vaste procedures die doorlopen moeten worden.

Bindend of bevorderend

De vraag is in hoeverre het juridische aspect belemmerend of bevorderend kan werken voor adaptiviteit. Er zitten hierbij twee kanten aan het verhaal. Aan de ene kant kan gezegd worden dat de adaptiviteit meer wordt beperkt wanneer het juridische aspect sterker wordt:

‘(...) op het moment dat je iets wilt veranderen of je voorziet dat er iets zal veranderen dan komt er op een gegeven moment een nieuw besluit daarover. En dat staat dan weer los van de manier waarop je daar met het beleid mee omgaat. Dan heb je natuurlijk veel meer mogelijkheden om vooruit te blikken op wat er gebeurt en welke mogelijkheden je hebt om aan te passen. Dus dat zijn wel verschillende niveau’s denk ik. Het juridische geeft wat meer kaders, wat meer beperkingen als het gaat om het adaptieve’ (Respondent 4, 2014).

Zolang er nog geen besluit is kan het beleidsvoorstel elke vorm aannemen. Op die manier kan het proces zich dus op veel manieren aanpassen, mochten de omstandigheden veranderen. Zodra iets juridisch is vastgelegd is het minder makkelijk aan te passen. Er zijn dan handtekeningen gezet en dan kan het beleid niet veranderen zonder dat die overeenkomst wordt aangepast. Aan de andere kant kan het juridische aspect ook juist bevorderend werken:

'(...) de jurist maakt het af. Juridisch is het sluitstuk zou je kunnen zeggen. We zorgen er eerst voor dat die besluiten, als die besluiten nodig zijn. Als je eenmaal zo ver bent dat je het echt wil borgen, met juridische besluitvorming, dan kan dat ook een manier zijn om uiting te geven aan het adaptieve aspect. Alleen je begint niet met het juridische aspect maar je eindigt daar dan uiteindelijk mee. En als het kan, als het mogelijk is probeer ook ruimte in te bouwen in dat juridische besluit. Dus op het moment dat je een bestemmingsplan maakt, kun je natuurlijk ook kiezen voor wat algemenere, wat bredere bestemmingen en gebruiksbeperkingen. Dat je ook die ruimte houdt om binnen die tien jaar, wat natuurlijk een hele korte tijdsspanne is, ook te kunnen aanpassen. Maar ik voor mijn idee is adaptief gaat over een langere periode. Het gaat niet over een paar jaar vooruitdenken. Dus daar kom je ook weer op het punt, dat misschien de beelden van wat is adaptief, dat je dat op verschillende manieren kan interpreteren' (Respondent 4, 2014).

De adaptiviteit kan ook juist op een juridische wijze gewaarborgd worden. Doordat afspraken juridisch worden vastgelegd kan de adaptiviteit in deze afspraken ook vastgelegd worden en op die manier duidelijk gedefinieerd en omlijnd worden en zo kan de adaptiviteit ook juist beschermd worden, omdat het wordt vastgelegd. Zo kan bijvoorbeeld de doorlaat in de Grevelingendam in een bestemmingsplan worden vastgelegd met de maximale afmetingen zodat zeker is dat er genoeg ruimte is voor de doorlaat. Er kan dan op een later moment besloten worden voor een kleinere doorlaat. Ook door bepalingen iets minder concreet te maken wordt er nog wat ruimte gelaten voor aanpassingen. Dit biedt dus ruimte voor adaptiviteit.

Soorten en maten

Afhankelijk van de situatie kan er de vraag zijn om meer of minder bindende en concrete juridische afspraken:

'Daar ben je niet toe verplicht, maar dan kies je ervoor om het niet zo sterk juridisch te maken. Dan hou je het in de beleids sfeer. En dat is prima, maar soms is er behoefte en soms ook noodzaak om het in juridische besluiten op te nemen. Dus dat is niet altijd een keuze, maar ja dat kan het wel zijn. En een rijksstructuurvisie is geen juridisch bindend, naar buiten toe geen juridisch bindend document. Dus ja goed aan de andere kant zul je die rijksstructuurvisie wel aan moeten passen op het moment dat er in de toekomst ontwikkelingen zijn die maken dat je op een andere manier naar beleid kijkt. Maar daar heb je veel meer ruimte in, in een beleidsstuk, dan in een juridisch besluit' (Respondent 4, 2014).

Wanneer de afspraken dus in de beleids sfeer zitten, is er veel meer ruimte om afspraken open te houden. Dit is dus het geval wanneer het een vrij vroege fase is in de besluitvorming waarbij er nog niet echt naar een besluit toegewerkt wordt. Worden de afspraken wel gevormd rondom een besluit, dan zal meer noodzaak zijn voor hardere afspraken:

‘Nou wat bijvoorbeeld van belang kan zijn, is als je ook financiële afspraken maakt over het aandeel in een bepaalde ontwikkeling. (...) Met bedragen toegespitst aan bepaalde projecten, ja dan moet je daar iets meer juridisch vorm aan geven. (...) over de projectorganisatie kun je ook afspraken maken, van wie heeft welke rol waarin en wie levert welke capaciteit. Ja dat zijn natuurlijk redelijk zakelijke elementen die je dan naar voren brengt. Daar past dan ook een juridisch stevige vorm bij’ (Respondent 4, 2014).

Wanneer concreet vragen komen over wie, wat, waar en wanneer gaat doen, dan wordt de noodzaak groter onder de betrokken actoren om duidelijk en specifiek vast te leggen wat de afspraken zijn. Wanneer het meer gaat over intentieverklaringen en dat er afgesproken wordt dat iedereen zijn best gaat doen, dan is er weinig noodzaak tot harde afspraken. Dit verandert echter wanneer de partijen grote bedragen gaan investeren en wanneer risico's gelopen worden. Wanneer op dat punt is aangekomen, dan komt vanzelf de vraag voor duidelijke afspraken.

‘Op het moment dat er een wettelijke plicht is om bijvoorbeeld een rijksbestemmingsplan of een rijksinpassingsplan te maken. Dat houdt dus in dat je de bestemmingen vastlegt in een gebied, dat je daar ook gebruiksvoorschriften aan wil verbinden. Dan weet je heel goed wat je gaat doen, maar dan heb je wel een planhorizon van normaalgesproken zo'n tien jaar en dan moet je ook zorgen dat je binnen die tien jaar die nieuwe ontwikkelingen uitvoert. Op het moment dat je een hele lange tijdsspanne voor ogen hebt van vijftig jaar, dan doe je dat nieuwe via een bestemmingsplan. Dan heb je daar nou juist een structuurvisie voor, van wat wil je nou om vooruit te kijken op langere termijn’ (Respondent 4, 2014).

7.3.4. CONCLUSIE

Er kunnen verschillende interpretaties zijn van adaptiviteit, wat leidt tot verschillende conclusies. Welke interpretatie van toepassing is, is vooral afhankelijk van de fase waarin het afsprakenkader zich bevindt. Zit het afsprakenkader nog in de beleidsfase, waarbij dus nog niet direct naar een besluit wordt toegewerkt, dan zit de adaptiviteit vooral in het open laten van mogelijkheden. Wanneer de vorming van het afsprakenkader echter in de fase is waarbij er gewerkt wordt richting een besluit zodat er uitgevoerd kan worden, dan gelden er wat andere regels voor adaptiviteit. In dat geval zit het verwerken van adaptiviteit niet in het open laten van keuzes, maar juist in het vastleggen.

Er zijn voor beide vormen van procesmatige adaptiviteit echter wel overeenkomsten. De belemmerende en bevorderende factoren die voor beide vormen van procesmatige adaptiviteit gelden zijn weergegeven in de eerste tabel.

Belemmerende en bevorderende factoren algemeen

In zijn algemeenheid kunnen er over procesmatige adaptiviteit een aantal uitspraken gedaan worden met betrekking tot belemmerende factoren. De belemmerende factoren en achterliggende mechanismen gelden voor beleidsmatige, financiële en juridische factoren.

Beleidsmatige factoren

Besluiten vooruitschuiven of naar voren halen in tijd kan adaptiviteit vergroten, omdat het de timing van besluiten beter laat aansluiten op veranderingen in de omgeving en nieuw verkregen kennis. Hiervoor moet wel voldoende tijd beschikbaar zijn, moet het project ook de mogelijkheden bieden om besluiten uit te stellen of naar voren te halen en moeten de betrokken actoren bereid zijn hierin mee te gaan. Wanneer een project een grote tijdsspanne heeft om tot realisatie te komen, dan is het eenvoudiger besluiten uit te stellen om zo te wachten op gunstigere momenten.

Betrokken actoren uit het besluitvormingsproces zetten als reactie op veranderingen in de omgeving gaat moeilijk. Actoren die in dat gebied bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben kunnen niet uit het proces gezet worden. Ook is vaak niet duidelijk of actoren in een later stadium nodig zullen zijn. Daarnaast is er het gevaar dat de samenwerking in zijn geheel uit elkaar valt wanneer één actor uit het proces wordt gezet. Actoren kunnen makkelijk toetreden tot het besluitvormingsproces, dus wanneer aanpassingen nodig zijn, dan is het aantrekken van nieuwe leden een optie.

Hoge bereidheid tot adaptiviteit zorgt ervoor dat regels en procedures flexibeler worden. Hierdoor kan het besluitvormingsproces makkelijker meebewegen met veranderingen in de omgeving.

Vertrouwen tussen de verschillende actoren zorgt voor minder noodzaak om afspraken gedetailleerd vast te leggen. Dit biedt meer mogelijkheden om in latere stadia mee te bewegen met de veranderende omgeving, omdat nog niet alles helemaal vastligt.

Naast deze factoren, die voortkomen uit de operationalisatie, zijn er ook nog beleidsmatige belemmerende en bevorderende factoren die uit de empirie naar voren zijn gekomen. Fasering, door te beginnen met maatregelen die in alle situaties rendabel zijn, is een goede manier om in het besluitvormingsproces te vorderen zonder opties uit te sluiten. Fasering vergroot adaptiviteit. Het is echter wel de vraag in hoeverre fasering mogelijk is. Hiervoor moet het project namelijk uit meerdere onderdelen bestaan die op zichzelf staand gunstig zijn. Ook kunnen bestuurders fasering onwenselijk vinden, vanwege het gevaar dat fasering kan verleiden om niet alle maatregelen te nemen, maar enkel de meest gunstige. Fasering is echter wel mogelijk in die zin dat de planvorming wel steeds verder gaat, ondanks het feit dat er nog geen volledige financiële dekking is.

Daarnaast zorgen quick wins voor vertrouwen en verbeterde samenwerking, waardoor het proces beter loopt en op die manier kan de gewenste adaptiviteit beter naar boven komen, doordat de kwaliteit van het besluitvormingsproces als geheel verbetert.

Adaptiviteit in afspraken kan ook verkregen worden door afspraken algemeen en open te formuleren. Afspraken die vaag zijn geformuleerd hebben echter wel het nadeel dat zij onvoldoende motivatie bieden voor de betrokken actoren, omdat er te weinig zekerheid en duidelijkheid wordt geboden, waardoor het besluitvormingsproces vastloopt.

Marktpartijen hebben een andere visie op de indeling van gebieden en hanteren daarnaast andere procedures. Dit kan botsen met de manier waarop publieke partijen gewend zijn te werken. Dit vergroot op zijn beurt weer de complexiteit van het proces wat aanpassing bemoeilijkt en daarmee adaptiviteit belemmert.

Voor adaptiviteit is flexibiliteit een vereiste en dat staat haaks op de wens om verschillende projecten en onderdelen bestuurlijk of financieel aan elkaar te koppelen. Mogelijke besparingen door grote projecten aan grote investeerders aan te bieden belemmert dus de mogelijkheden voor adaptiviteit.

Financiële factoren

Naast de beleidsmatige factoren zijn er ook financiële factoren. Begrotingsregels vereisen eerst budget voor de plannen voordat de plannen een akkoord krijgen. Hierbij kan een patstelling ontstaan waarbij actoren alleen willen bijdragen als er zekerheid is en waarbij bestuurders alleen zekerheid willen bieden als de financiering compleet is.

Wanneer financiering over een bepaalde periode verdeeld wordt, is het geld niet op één bepaald punt beschikbaar. Dit betekent dat uitvoer en volgende fases van het besluitvormingsproces afhankelijk zijn van het moment waarop het geld beschikbaar komt, waardoor het proces als geheel minder flexibel is.

Geld ligt vast in budgetten en kan alleen via herprioritering beschikbaar worden gesteld. Dit belemmert adaptiviteit, omdat financiële middelen dus niet goed toegankelijk zijn en dat maakt het proces als geheel moeizamer. Snelle besluitvorming aan de hand van veranderingen in de omgeving is dan moeilijker.

Juridische factoren

Projecten kunnen bepaalde vaste procedures en regels hebben die de mogelijkheden beperken. Hoe meer regels en procedures vastliggen in het besluitvormingsproces, hoe minder mogelijkheden er zijn tot aanpassen van het proces aan de omgeving.

Procesmatige adaptiviteit algemeen	Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Beleidsmatig	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan bereidheid, tijdsdruk en fysieke mogelijkheden beperkt mogelijkheden om afspraken uit te stellen of naar voren te halen - Vage, algemene afspraken om besluitvorming open te houden kunnen draagvlak voor project doen afnemen - Marktpartijen hanteren een andere indeling van gebieden en andere procedures, wat complexiteit vergroot - Fasering kan fysiek onmogelijk zijn of bestuurlijk onwenselijk - Partijen doen uittreden gaat moeilijk, wat aanpassing naar een beperkt aantal betrokken actoren belemmert 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoog onderling vertrouwen maakt noodzaak tot harde afspraken lager, wat meer ruimte biedt voor latere aanpassing voorstellen - Een grote tijdsspanne biedt veel mogelijkheden besluiten uit te stellen of naar voren te halen - Maatregelen die in alle situaties rendabel zijn bieden een veilige vooruitgang en blokkeren geen andere situaties waardoor mogelijkheden open blijven - Quick wins zorgen voor vertrouwen en testen samenwerking - Actoren kunnen makkelijk toetreden - Hoge bereidheid maakt regels en procedures flexibeler
Financieel	<ul style="list-style-type: none"> - Begrotingsregels vereisen eerst geld voor besluit - Gebrek aan bereidheid voor adaptiviteit - Financiering wordt over bepaalde periode gedaan, 	<ul style="list-style-type: none"> - 100% dekking hoeft niet direct beschikbaar te zijn en regio is minder strikt m.b.t. volledige financiële dekking voor voortgang - Financiering kan over

	<p>wat betekent dat niet al het geld in één keer beschikbaar is</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adaptiviteit botst met voordeel van grote samenhangende projecten door kostenbesparing als gevolg van schaalvoordelen en risicospreiding - Geld ligt vast in budgetten en is dus enkel via herprioriteren te krijgen 	<p>een bepaalde periode verdeeld worden</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bij een fonds kan geld makkelijker een tijdje opzij gezet worden en hoeft het niet meteen uitgegeven te worden
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> - Vaste regels en procedures vereisen bepaalde criteria waaraan voldaan moet zijn, wat flexibiliteit van processen inperkt 	

Verder geldt dus dat de factoren die belemmerend of bevorderend zijn voor procesmatige adaptiviteit afhankelijk zijn van de fase waarin het afsprakenkader zich bevindt. Het gaat hier om de beleidsfase en de besluitfase. Voor beide gevallen wordt nu beschreven wat de belemmerende en bevorderende factoren zijn voor de adaptiviteit.

Belemmerende en bevorderende factoren beleidsfase

In deze fase is een afsprakenkader meer bedoeld om actoren betrokken te houden en om een algemene visie te bieden van de afspraken die gemaakt worden. Het afsprakenkader dient dan als houvast voor verdere samenwerking. De afspraken worden in dit geval algemeen en open geformuleerd zonder al teveel gevolgen.

Beleidsmatige factoren

Er is in deze fase nog geen directe noodzaak tot concretisering, omdat er nog niet naar een concreet besluit wordt gewerkt. Dit maakt het eenvoudiger om afspraken nog algemeen te formuleren zonder veel binding.

Wanneer vertrouwen hoog is, is er minder noodzaak tot harde afspraken en daardoor kunnen de afspraken makkelijker worden aangepast in een later stadium, omdat de betrokken actoren niet achterdochtig zijn naar de intenties van de andere actoren. Een gebrek aan vertrouwen vereist ook hardere afspraken, omdat de actoren de motieven van de andere actoren wantrouwen en vrezen later slecht uit te komen hierdoor. Dat biedt dus strategische onzekerheid. Om slechte uitkomsten te voorkomen willen de actoren dan

zoveel mogelijk vastleggen, maar daardoor wordt latere aanpassing en verdere invulling moeilijker gemaakt. Naast deze factoren zijn er ook factoren genoemd die niet in de operationalisatie naar voren zijn gekomen, maar die voortkomen vanuit de empirie.

Een gevaar van hele open afspraken, is dat het niet uitnodigt om het besluitvormingsproces voort te zetten, omdat het weinig houvast en zekerheid biedt. Hierdoor kunnen betrokken actoren het geloof verliezen in het proces, waardoor draagvlak afneemt. Dit schaadt het proces als geheel en dus ook de mogelijkheden tot adaptiviteit.

Marktpartijen streven ernaar om snel tot concrete afspraken te komen. Dit beperkt de adaptiviteit in dit geval, omdat er juist wordt gestreefd naar een open afsprakenkader, die meer richting geeft en later meer invulling krijgt. Als er direct wordt gewerkt aan concrete afspraken, dan worden mogelijkheden in een later stadium beperkt.

FINANCIËLE FACTOREN

Wanneer financiën een onderdeel worden van de afspraken, ontstaat er onder de betrokken actoren al snel de wens om tot concretere afspraken te komen, omdat er dan een duidelijke verdeling moet komen van wie wat betaalt en wanneer. Dat moet elke actor ook kunnen verantwoorden aan zijn stakeholders. Deze concretisering staat haaks op de wens vanuit adaptiviteit om de afspraken nog minder concreet te houden.

Juridische factoren

Juridisch zijn er in deze fase nauwelijks eisen aan het afsprakenkader, behalve enkele bestaande vaste procedures, zoals publicatieplicht en bijvoorbeeld het vormen van een MKBA en een MER.

Marktpartijen vallen onder privaatrecht, wat afspraken meer binding geeft, omdat zij de andere partij kunnen aanklagen en schadevergoeding kunnen eisen als afspraken zijn gemaakt die later niet worden nagekomen. Dit maakt het aanpassen van afspraken een stuk moeilijker, wat de flexibiliteit en dus adaptiviteit beperkt.

Procesmaktige adaptiviteit beleidsfase	Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Beleidsmatig	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig onderling vertrouwen vereist specifiekere afspraken - Marktpartijen kunnen dwingen tot snelle concretisering 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoog vertrouwen maakt noodzaak tot harde afspraken lager - Nog geen noodzaak voor concretisering

	- Draagvlak en participatie kunnen afnemen door open afspraken	
Financieel	- Financiën dwingen tot duidelijke en harde afspraken	
Juridisch	- Marktpartijen vallen onder privaatrecht wat meer binding heeft	- Juridisch zijn er in de beleidsfase nauwelijks barrières voor het vormen van afspraken

Belemmerende en bevorderende factoren Besluitfase

In de besluitfase is er juist wel noodzaak om concrete en gedetailleerde afspraken te maken in het afsprakenkader. Dit biedt op zijn eigen manier weer belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit

Beleidsmatige factoren

Wanneer adaptiviteit verwerkt wordt in concrete afspraken, dan betekent dit dat er verschillende afspraken worden gemaakt over de manier van handelen in het geval van verschillende scenario's. Op die manier kunnen concrete afspraken worden gemaakt, maar kan er toch aangepast worden wanneer de omgeving verandert. Dit kost echter wel meer tijd en energie en vraagt meer bereidheid en inspanning van de actoren dan normale afsprakenkaders, omdat meerdere afspraken gemaakt moeten worden. Tijdsdruk en een tekort aan bereidheid tot het maken van al deze afspraken kunnen het proces onder druk zetten.

Financiële factoren

Financieel gezien betekent het maken van extra afspraken ook hogere transactiekosten en zeker in tijden van crisis is geld een probleem en een obstakel.

Juridische factoren

Er is ook een factor die bevorderend werkt voor procesmatige adaptiviteit in de besluitfase en dat is namelijk het juridische aspect. Het maken van afspraken die juridische gevolgen kunnen hebben, bieden juist veel houvast voor adaptiviteit in deze fase. Er kunnen dan namelijk hele gedetailleerde afspraken gemaakt worden, die zorgvuldig worden geformuleerd en waarbij iedereen zich comitteert aan de afspraken en de gevolgen erkent bij het verbreken van de afspraken. In dat geval is het juridische aspect juist het sluitstuk wat duidelijk weergeeft wat de adaptieve ruimte is in het afsprakenkader.

Procedurele adaptiviteit besluitfase	Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Beleidsmatig	- Veel afspraken maken kost veel energie en tijd	
Financieel	- Hoge transactiekosten besluitvormingsproces	
Juridisch		- Het juridische sluitstuk geeft duidelijk de adaptieve ruimtes weer

In het geval van het afsprakenkader van de RGV wordt er wel duidelijk toegewerkt naar een besluit van de minister. Dat betekent dat er duidelijke en concrete afspraken gemaakt moeten worden en dat er duidelijkheid moet zijn over de bekostiging. Het probleem is dat geld moeilijk bereikbaar is en dat er veel tijdsdruk is, want de wens is er om dit jaar nog een afsprakenkader te vormen, terwijl deze fase juist om complexe afspraken en dus veel tijd vraagt. Daarnaast is er weinig tijd voordat de realisatie compleet moet zijn en dat betekent dat er voor schuiven in tijd ook vrijwel geen ruimte is.

8. CONCLUSIES

Bij een afsprakenkader gaat het dus om afspraken die de betrokken actoren binden. De laatste jaren is er een trend ontstaan dat er gestreefd wordt naar adaptiviteit. Dat zou dan een nieuwe manier moeten zijn om beleid efficiënter en effectiever te laten zijn, doordat er beter wordt aangepast aan de omgeving en doordat wordt meebewogen met de veranderende realiteit worden desinvesteringen voorkomen en hebben besluiten een betere timing. Maar wat is adaptiviteit nou precies en in hoeverre is dat terug te zien in besluitvormingsprocessen? Wat belemmert het en wat maakt het juist makkelijker? In dit onderzoek is toegespitst op het maken van het afsprakenkader van de RGV. Een afsprakenkader kan echter op veel momenten in een besluitvormingsproces gevormd van, vanaf het moment dat een probleem is afgebakend tot het moment dat een project is uitgevoerd. Daarom is niet enkel gekeken naar één moment in het besluitvormingsproces maar is gekeken naar het besluitvormingsproces als geheel. Dit omdat het afsprakenkader van de RGV nog niet gevormd is, maar nog in ontwikkeling is. Er is niet duidelijk hoeveel adaptiviteit in het afsprakenkader aanwezig is, simpelweg vanwege het feit dat het afsprakenkader er nog niet is. Er is alleen duidelijk wat mogelijke belemmerende en bevorderende factoren zijn. Dit betekent dus dat er niet daadwerkelijk gekeken is wat in het afsprakenkader van de RGV de belemmerende en bevorderende factoren voor adaptiviteit zijn. In plaats daarvan is gekeken wat de mogelijke belemmerende en bevorderende factoren voor een afsprakenkader zijn binnen de context van de RGV. Bij de vorming van het afsprakenkader kan dan gekeken waar de mogelijke valkuilen en kansen zijn aan de hand van die genoemde factoren.

Adaptiviteit kan op verschillende manieren bekeken worden en kan zich op verschillende manieren uiten. Elk van deze vormen kent zijn eigen belemmerende en bevorderende factoren. In deze conclusie wordt dezelfde opbouw gehanteerd als bij de analyse, waarbij eerst de institutionele adaptiviteit wordt bekeken, waarna vervolgens inhoudelijke en procesmatige adaptiviteit besproken worden. Dit zal worden vervolgd met een aantal algemene uitspraken over adaptiviteit in het afsprakenkader, om vervolgens in te gaan op de vraag wat de belemmerende en bevorderende factoren zijn voor het afsprakenkader van de RGV. Hierbij geldt dus dat dit niet definitief gezegd wordt, omdat de afspraken nog gevormd worden. In plaats daarvan wordt gekeken naar welke belemmerende en bevorderende factoren gezien de context waarschijnlijk een rol zullen spelen en deze zullen dan genoemd worden.

8.1. WAT VERKLAART DE MATE VAN ADAPTIVITEIT IN HET AFSPRAKENKADER?

Uit het onderzoek blijkt dat er veel onduidelijkheid is over het concept adaptiviteit. Dit maakt het al moeilijker om over adaptiviteit te praten. De vraag is namelijk dan of iedereen wel over hetzelfde spreekt. Met adaptiviteit werd verwezen naar het open laten van

beslissingen, een gezamenlijke zoektocht, 'wat als'-afspraken maken maar ook innovatie en integraliteit. Hier zit dus verschil in definities. Betekent adaptiviteit dat er nog geen beslissing wordt genomen of juist dat er meer beslissingen worden genomen? Dat is een verschil in definitie die duidelijk naar voren is gekomen. De eerste definitie houdt in dat beslissingen niet worden genomen maar worden uitgesteld. Er wordt wel duidelijk gemaakt welke beslissingen genomen moeten worden maar er wordt niet besloten wat er gekozen gaat worden. Deze definitie laat het keuzemoment dus afhangen van een verandering in de omgeving. De tweede definitie kiest er juist voor nog meer beslissingen te nemen, omdat er ook bekeken wordt wat een aantal mogelijke scenario's zijn en daarvoor worden ook acties voor bedacht. Dit verschil in definities is van grote invloed op de adaptiviteit in het afsprakenkader. Wanneer er bijvoorbeeld besloten moet worden over de doorlaat in de Brouwersdam, dan kan er besloten worden over de omvang op het moment dat de financiering rond is en als de verschillende partijen de uiteindelijke vorm van de doorlaat hebben gekozen. Er kan ook gezegd worden dat er besloten wordt voor een doorlaat van een bepaalde afmeting en dat er gekozen wordt voor een andere afmeting bij een bepaald bedrag, wanneer de financiering niet helemaal rond is. In het eerste geval is er weinig adaptiviteit in het afsprakenkader, omdat het afsprakenkader het resultaat is van een adaptief proces, waarbij de beslissing pas werd genomen op het moment dat er voldoende zekerheid was. In het tweede geval is er wel adaptiviteit in het afsprakenkader, omdat er ook een aantal afwijkingen zijn opgenomen in het afsprakenkader.

Een andere optie is natuurlijk dat er enkel beschreven wordt waar de betrokken partijen zich voor inzetten. Dit kan ook heel adaptief zijn, omdat er dan nog heel veel verschillende mogelijkheden zijn als de betrokken partijen akkoord gaan met een groot scala aan mogelijkheden, bijvoorbeeld doordat er nog geen concrete data of deadlines genoemd zijn of concrete afmetingen, materialen en dergelijke.

Er zijn dus een aantal vormen van adaptiviteit denkbaar. De mate van adaptiviteit hangt dus ook meteen samen met de vraag wat onder adaptiviteit wordt verstaan. Er zijn dus drie vormen van adaptiviteit, met elk hun eigen kenmerken. Afhankelijk van het soort adaptiviteit zijn er verschillende belemmerende en beperkende factoren in het afsprakenkader. Dit staat uiteraard los van de mogelijkheid dat ervoor gekozen is om een heel adaptief proces te hebben, zonder adaptiviteit in het afsprakenkader zelf te verwerken, omdat ervoor gekozen is pas een afsprakenkader te vormen, nadat alles duidelijk en zeker is geworden. In dit geval is er uiteraard geen adaptiviteit in het afsprakenkader.

De mate van adaptiviteit hangt dus samen met de vraag wat deze adaptiviteit dan precies zou moeten zijn. Binnen adaptiviteit kan gesproken worden over institutionele adaptiviteit, wat meer algemeen is en in alle gevallen van toepassing is. Daarnaast is er inhoudelijke adaptiviteit en procesmatige adaptiviteit wat verdeeld is in beleidsfase en besluitfase. Deze zullen nu elk besproken worden.

8.1.1. INSTITUTIONELE ADAPTIVITEIT

Binnen institutionele adaptiviteit draait het om regels, normen en waarden en gezag. Hierbinnen kan adaptiviteit belemmerd worden door verschillende zaken die benoemd zijn in de analyse, die eigenlijk op twee dingen neerkomen. De verschillende actoren kunnen een verschillend beeld hebben van wat adaptiviteit zou moeten zijn, waardoor adaptiviteit wordt belemmerd, omdat het concept geen duidelijke vorm kan krijgen. Daarnaast heeft adaptiviteit als grote belemmering dat het moet concurreren met andere waarden die ook als belangrijk worden geacht, zoals scoren op korte termijn, het willen hebben van zekerheid en de wens om meer gedetailleerd afspraken te maken. De betrokken actoren kunnen een voorstander zijn van adaptiviteit, maar dat wil niet zeggen dat zij allemaal dezelfde adaptiviteit willen en dat zij ook bereid zijn alles opzij te zetten om deze adaptiviteit te verwerken in de afspraken.

8.1.2. INHOUDELIJKE ADAPTIVITEIT

Bij inhoudelijke adaptiviteit wordt gestreefd naar zoveel mogelijk opties, om op die manier op elke mogelijke verandering in de omgeving een antwoord klaar te hebben liggen. Zo kunnen beleidsvoorstellen en afspraken open worden geformuleerd worden om ruimte te behouden voor aanpassing, kunnen innovaties worden gezocht om meer opties te genereren en is het mogelijk om de probleemdefinitie mee te laten groeien met de wensen vanuit de omgeving. Dit kan er wel toe leiden dat steeds meer soorten problemen en oplossingen aan elkaar worden gekoppeld, wat de complexiteit doet vergroten. Ook kunnen innovaties en verschillende vormen van bekostiging leiden tot meer eisen en meer moeite om alles op elkaar aan te laten sluiten. Dit leidt allemaal tot vergrootte complexiteit, wat juist de adaptiviteit belemmert in plaats van helpt. Adaptiviteit moet juist zorgen voor meer flexibiliteit en niet meer complexiteit.

8.1.3. PROCESMATIGE ADAPTIVITEIT IN DE BELEIDFASE

In deze fase wordt gestreefd naar het vastleggen van het afspraken tussen de verschillende partijen, zonder direct mogelijkheden te willen blokkeren. Hierdoor worden afspraken zoveel mogelijk open gehouden. Dit is ook in de eerste instantie mogelijk. Juridisch gezien kunnen afspraken in de beleids sfeer nog open worden geformuleerd, alleen zijn er mogelijk al wel vaste regels waaraan gehouden wordt en procedures die gevolgd moeten worden, zoals een milieu-effectenrapportage. Ook is er het gevaar dat wanneer afspraken te open of te lang open geformuleerd worden, waardoor draagvlak en participatie kunnen afnemen voor de beleidsvoorstellen. Partijen kunnen voor plannen vrij makkelijk toetreden, maar niet makkelijk uittreden. Wanneer bereidheid tot adaptiviteit en vertrouwen onder de betrokken partijen hoog is, is het vrij makkelijk afspraken open te formuleren. Zien actoren hier het nut niet van in of is het vertrouwen laag, dan is de wens om afspraken concreter en bindender te formuleren groter en is adaptiviteit moeilijker.

Wanneer er veel tijd beschikbaar is, is spelen met tijd vrij makkelijk mits dit technisch mogelijk is en mits er hiervoor bereidheid is. In dat geval kunnen verschillende keuzes makkelijker in tijd worden vertraagd of versneld. Is er echter een korte tijdsspanne, dan is dit moeilijk tot onmogelijk.

Maatregelen die in alle situaties rendabel zijn, zijn erg handig voor een adaptieve aanpak, omdat er dan wel stappen kunnen worden genomen, maar is er geen gevaar dat andere mogelijkheden worden geblokkeerd of moeilijker worden gemaakt. Quick wins zorgen voor vertrouwen en testen de samenwerking. Ook fasering is handig, omdat dan met kleinere stapjes al vooruit gewerkt kan worden, zonder dat het project als geheel per se helemaal tot in de puntjes uitgewerkt moet zijn.

Zeker in deze fase zijn afspraken over financiën erg lastig, omdat zij dwingen tot concrete antwoorden. Geld ligt vast in budgetten en is vaak alleen via herprioriteren te verkrijgen. Ook kan het zijn dat geld enkel over een bepaalde periode beschikbaar wordt gesteld. Dit levert beperkingen op voor plannen om bepaalde dingen in tijd te doen, omdat er dan op dat moment wel genoeg geld aanwezig moet zijn. Provincies kunnen wel makkelijker op kortere termijn aan geld komen. Een fonds biedt ook meer adaptiviteit, want dan hoeft het geld niet direct uitgegeven te worden. Dit alles wijkt echter wel af van de normale manier van werken, waarbij eerst een budget wordt vastgesteld en vervolgens worden op basis van dat budget plannen opgesteld. Hierdoor kan er het probleem ontstaan dat partijen alleen mee willen werken en betalen als er een akkoord is gegeven en wordt er alleen een akkoord gegeven als de financiering rond is, wat betekent dat er een cirkelredentie ontstaat.

Een probleem met financiën is ook dat adaptiviteit botst met de wens om projecten zoveel mogelijk te koppelen om zo geld te besparen voor de uitvoering. In zijn algemeenheid kan ook gezegd worden dat afspreken over geld in deze fase het beste vermeden kunnen worden, door de wens tot concretisering die het met zich mee brengt. Dit geldt zeker wanneer marktpartijen betrokken zijn. Zij hebben de wens om snel tot concrete afspraken te komen en vallen ook onder privaatrecht, wat betekent dat zij naar de rechter kunnen stappen als afspraken worden verbroken die zijn gemaakt. Ook hebben zij andere procedures en indelingen van gebieden, wat het maken van afspraken complexer maken.

8.1.4. PROCESMATIGE ADAPTIVITEIT BESLUITFASE

Het verschil van procedurele adaptiviteit in de beleidsfase en in de besluitfase is dat er in het eerste geval zoveel mogelijk wordt open gehouden en in het tweede geval juist niet. In het tweede geval krijgt adaptiviteit vorm doordat er juist heel veel afspraken worden gemaakt. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat er in een later stadium heel veel overleg, tijd en kosten nodig zijn om het project in goede banen te leiden wanneer iets anders loopt dan verwacht. Echter kost het proces van adaptieve besluitvorming in dit geval ook veel tijd en geld, omdat er extra afspraken gemaakt moeten worden. Bereidheid tot adaptiviteit is nog

steeds belangrijk voor adaptiviteit, maar in dit geval gaat het om de bereidheid om ook afspraken te maken over handelingen voor als het niet loopt zoals verwacht. Ook in dit geval is een langere tijdsperiode een belangrijk punt, want hierdoor kan tijd gebruikt worden om afspraken beter te kunnen timen. Vaste juridische procedures beperken ook de mogelijkheden, maar tegelijkertijd kan er juridisch duidelijk omschreven worden wat de ruimtes zijn voor adaptiviteit. Het juridische deel kan dan een sluitstuk zijn om alles duidelijk op te schrijven.

In deze fase wordt er dus ook gestreefd naar zoveel mogelijk mogelijkheden om adaptief te kunnen zijn als bij adaptiviteit in de beleidsfase, maar in dit geval gaat het om expliciete adaptiviteit. In plaats van dat adaptiviteit betekent dat er nog geen besluit wordt genomen, worden er juist meerdere afspraken gemaakt over dat besluit, om zo ook vast te leggen wat er gedaan moet worden als er wijzigingen zijn in de omgeving.

8.2. ADAPTIVITEIT IN ZIJN ALGEMEENHEID

Uiteindelijk komen al deze factoren uit op een aantal principes die belemmerend of bevorderend kunnen werken voor adaptiviteit. Samenvattend gaat het om de volgende punten:

- **Conceptuele duidelijkheid/onduidelijkheid:** actoren dienen duidelijk te maken wat adaptiviteit behelst in het proces, om te voorkomen dat iedereen over iets anders spreekt en daarmee voor onduidelijkheid zorgt.
- **Concurrentie met andere logica's:** adaptiviteit als middel om om te kunnen gaan met onzekerheid kan wenselijk zijn, maar tegelijkertijd zijn er ook andere waarden zoals integraliteit, snel scoren, de wens voor zekerheid en de noodzaak tot verantwoording die hoge prioriteit kunnen hebben en elkaar kunnen tegenwerken.
- **Bereidheid:** De vraag die samenhangt met het vorige punt is dan ook in hoeverre actoren daadwerkelijk bereid zijn tot adaptiviteit. Het feit dat actoren het nut van adaptiviteit inzien wil nog niet zeggen dat zij ook bereid zijn zich daarvoor (volledig) in te zetten.
- **Geld en vertrouwen:** wanneer vertrouwen daalt en wanneer financiële zaken betrokken worden, dan ontstaat al snel de wens voor concrete en harde afspraken. Adaptiviteit wordt dan snel bemoeilijkt.
- **Vergrootte complexiteit:** Koppelen van projecten, het verdelen van financiering en bekostiging over een bepaalde periode en het betrekken van verschillende soorten partijen vergroot de complexiteit van de besluitvorming. Deze opties kunnen toegepast worden om een stap dichterbij de realisatie van het project te komen, maar het beperkt de flexibiliteit van het proces en daarmee de adaptiviteit.

8.3. ADAPTIVITEIT IN HET AFSPRAKENKADER VAN DE RGV

Om de hoofdvraag concreet te beantwoorden moet gekeken worden welk van deze factoren mogelijk van invloed zijn voor het afsprakenkader van de RGV. Hiervoor wordt ook weer de indeling gehanteerd van de verschillende soorten adaptiviteit.

Institutionele adaptiviteit

Adaptiviteit wordt als een belangrijk middel gezien in de strijd tegen onzekerheid binnen de Zuidwestelijke Delta. Zo is er op de website beschreven hoe er in de Zuidwestelijke Delta wordt gewerkt met adaptiviteit, namelijk via Adaptief Deltamanagement. Echter is gebleken dat er nog veel conceptuele onduidelijkheid is, wat de mogelijkheden tot adaptiviteit beperkt. De bereidheid is er dus wel, maar er ontbreekt een duidelijke visie. Daarbij moet wel vermeld worden dat er op Rijksniveau meer wens is tot hardere afspraken en minder adaptiviteit als het gaat om het financiële aspect.

Inhoudelijke adaptiviteit

Inhoudelijk wordt er veel aan adaptiviteit gedaan: Innovatieve oplossingen, andere vormen van bekostiging, nieuwe samenwerkingsverbanden zoals de gebiedscoöperaties, e.d. Dit maakt het proces daarentegen ook wel weer kwetsbaarder voor onzekerheid en complexiteit, omdat de verschillende onderdelen van het project van elkaar afhankelijk worden gemaakt en omdat de verschillende soorten partijen en vormen van bekostiging ook meer noodzaak tot meer afspraken met zich mee brengt.

Procesmatige adaptiviteit

Over de procesmatige adaptiviteit moet allereerst gezegd worden dat het hier gaat om een afsprakenkader voor de besluitfase. Dat betekent dus dat er de wens is om duidelijke afspraken te maken, waarbij ook acties worden afgesproken die worden ondernomen wanneer veranderingen plaatsvinden. Dit betekent ook dat het maken van deze afspraken meer tijd en geld kosten dan een afsprakenkader dat meer open geformuleerd is.

Spelen met tijd is in het geval van de RGV vrijwel onmogelijk. De tijdsspanne kan alleen flexibeler worden wanneer wordt afgeweken van de gestelde realisatie in 2027 en waarbij het besluitvormingsproces zeker tot 2050 zou kunnen duren. Dit staat echter haaks op andere logica's. Door het project uit te stellen kan de betrokkenheid en bereidheid van marktpartijen verdwijnen om hierin mee te werken. Bovendien is er op dit moment een zekere politieke bereidheid om dit project voort te zetten binnen het rijk en de regio. Als dit project uitgesteld wordt, dan is deze bereidheid mogelijk verdwenen en het is nog maar de vraag of nieuwe bewindspersonen ook zullen willen investeren in dit project.

Het punt van fasering ontbreekt ook bij de RGV in de meeste gevallen. Er zijn een aantal zoetwatervoorzieningsmaatregelen die in alle omstandigheden rendabel zijn, maar die zijn ook qua investering vrij laag en over deze projecten is inmiddels ook voor een groot deel besloten. Het zijn juist de grote investeringen die in de RGV aan elkaar gekoppeld zijn, namelijk de doorlaat voor de Grevelingen en voor het Volkerak-Zoommeer. Dit zijn de twee doorslaggevende zaken om de waterkwaliteit van deze twee meren aan te kunnen pakken en hiervoor zijn dus grote investeringen nodig, die niet opgedeeld kunnen worden in kleinere stukjes. Een doorlaat komt er wel of komt er niet. Nu is er in het besluitvormingsproces wel gewerkt om de doorlaat goedkoper te maken, maar hij kan niet in rendabele delen opgesplitst worden. Dit is fysiek niet mogelijk. In het proces zit echter wel fasering. Het was bekend dat er niet genoeg geld was om tot uitvoer te komen, maar er was wel geld beschikbaar om de RGV te vormen en daar is dus geld voor vrijgemaakt en zo kan ook geld worden vrijgemaakt voor bijvoorbeeld ruimtelijke reserveringen en dergelijke. In het proces kunnen kleine gefaseerde stappen genomen worden.

Het voordeel is wel dat er binnen de RGV al enkele stappen zijn gezet richting het gewenste eindbeeld, bijvoorbeeld met de Roode Vaart. Dit is dan wel een test geweest van de samenwerking. Ook kunnen actoren relatief makkelijk toetreden tot het proces, wanneer zij het proces een stap verder kunnen helpen. Bovendien is er gebleken dat er met betrekking tot bekostiging ook nog wat ruimte wordt gegeven en dat er niet direct volledige bekostiging moet zijn.

Toch zullen er nog veel en duidelijke onderlinge afspraken gemaakt moeten worden om adaptiviteit te krijgen in het afsprakenkader. Het project opzich biedt weinig mogelijkheden tot fasering en opdeling en daarbij zijn de meeste beslissingen ook aan elkaar gekoppeld. Het feit dat de baten en lasten ook sterk verdeeld zijn maakt de noodzaak tot duidelijke afspraken ook groter. De vraag is dan ook in hoeverre de betrokken actoren dan ook daadwerkelijk bereid zijn adaptief te zijn. De adaptiviteit voor dit afsprakenkader wordt dus gecreëerd door duidelijke afspraken te maken of wie wat waar en wanneer doet en wat er gedaan moet worden als er zaken veranderen. Zo kan er bijvoorbeeld besloten worden welke bekken de hoogste prioriteit heeft wanneer blijkt dat de financiering niet toereikend is. Deze mogelijkheden zijn er wel, maar het is wel duidelijk dat dit project zich niet goed leent voor adaptiviteit. Als de wens er is om adaptief te zijn, dan zal daar dus hard voor gewerkt moeten worden.

Adaptiviteit in het afsprakenkader van de RGV	Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Institutionele adaptiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Conceptuele onduidelijkheid - Op Rijksniveau de wens voor meer duidelijke afspraken over financiën 	<ul style="list-style-type: none"> - Bereidheid tot adaptiviteit
Inhoudelijke adaptiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Meer complexiteit door koppeling van onderdelen - Meer noodzaak tot meer afspraken door andere vormen van financiering en samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> - Het probleem groeit met de omgeving mee - Innovatieve oplossingen zoals de bellenpluim en andere vormen van bekostiging - Gebiedscoöperaties
Procesmatige adaptiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Hogere transactiekosten door veelheid aan afspraken die gemaakt moeten worden - Spelen met tijd vrijwel niet mogelijk - Fasering niet mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking is al getest met Roode Vaart - Toetreden nieuwe actoren is mogelijk - Er zit flexibiliteit in het rondkrijgen van de bekostiging

9. AANBEVELINGEN

Er zijn dus veel factoren van invloed op de mogelijkheden tot adaptiviteit in het afsprakenkader. Het is belangrijk om te weten hoe daarmee moet worden omgegaan en het is ook belangrijk om te beseffen dat het hier gaat om een afweging: adaptiviteit heeft zijn prijs en het is daarom de vraag in hoeverre adaptiviteit wenselijk is bij het project in kwestie. Er zijn een aantal zaken waarbij rekening gehouden moet worden. Deze worden hieronder besproken. Allereerst moet er conceptuele helderheid bij de verschillende betrokken actoren. Daarnaast moet goed gekeken worden naar het project zelf of dat zich wel leent voor adaptiviteit. Hier zijn namelijk verschillende aspecten die bekeken moeten worden. Daarbij moet adaptiviteit ook afgewogen worden ten opzichte van andere waarden die ook heel belangrijk kunnen zijn maar die elkaar kunnen tegenwerken. Vervolgens moet bekeken worden waar de adaptiviteit betrekking op moet hebben en in welke fase van het proces het afsprakenkader gevormd wordt. Als laatste wordt de keuze om marktpartijen te betrekken bekeken vanuit het perspectief van adaptiviteit en wat voor implicaties dit heeft. Tezamen levert dit een vijftal aanbevelingen op. Deze aanbevelingen zijn bedoeld voor degene die verantwoordelijk is voor de vorming van een afsprakenkader en dus met dit soort afwegingen en keuzes te maken heeft. In het geval van het afsprakenkader van de RGV is dat de projectleider. De andere betrokken actoren dienen echter ook op de hoogte te zijn van deze afwegingen, omdat de keuzes die gemaakt zijn vaak afhankelijk zijn van de wensen en afwegingen van de betrokken actoren.

9.1. HET TOVERWOORD

Stel dat er de wens is om adaptief te zijn. De vraag is dan meteen wat dat betekent. Waar zit die adaptiviteit dan in? Op welk niveau moet die adaptiviteit dan zitten? Als het project als geheel bijvoorbeeld een adaptieve aanpak is binnen een groter plan in de regio, dan is het nog maar de vraag of er ook adaptiviteit te zien moet zijn op een lager niveau, namelijk in de individuele onderdelen van het project. Als bijvoorbeeld een plan is opgezet om binnen vijf jaar een rivierverbreding te realiseren als gevolg van klimaatverandering, dan hoeft er geen adaptiviteit te zitten in de verschillende maatregelen die deze rivierverbreding mogelijk maken. Het project als geheel is dan een adaptieve maatregel, maar dat is op een lager niveau niet terug te zien.

Het is ook maar de vraag waar dan de adaptiviteit in moet zitten. Dit kan namelijk erg verschillen voor verschillende keuzes die gemaakt moeten worden. Moeten er zoveel mogelijk alternatieven gevormd worden om partijen uit een zo breed mogelijk scala aan mogelijkheden te laten kiezen in een later stadium, dan is inzetten op innovatie, het betrekken van marktpartijen en het koppelen van verschillende thema's een goede manier om veel alternatieven te genereren. Moet het project echter adaptief zijn op zo'n manier dat een verandering in de omgeving vraagt om een snelle reactie en vlotte uitvoer van

beleidsvoorstellen, dan zijn deze zaken juist niet wenselijk. In dat geval moeten de oplossingen juist zo eenvoudig mogelijk zijn. Een simpel voorbeeld: wanneer blijkt dat zandplaten verdwijnen en dat moet aangepakt worden, dan wordt aan zandsuppletie gedaan. Hierbij wordt dus extra zand toegevoegd. Dit is een eenvoudige taak die snel uitgevoerd kan worden. Als een plaat dreigt te verdwijnen, dan is het niet wenselijk dat er een grootschalig proces op gang wordt gebracht met tien verschillende alternatieven, vijf onderdelen en twaalf actoren die betrokken zijn. Dit kost onnodig veel tijd en brengt onnodig veel transactiekosten met zich mee.

Er moet dus conceptuele helderheid zijn. De projectleider dient ervoor te zorgen dat de verschillende betrokken actoren conceptuele helderheid hebben voordat er aan het vormen van het afsprakenkader begonnen wordt. Anders ontstaat er het gevaar dat er halverwege het proces wordt geconstateerd dat er verschillende onverenigbare opvattingen waren over adaptiviteit en dan moet het proces opnieuw beginnen. Het moet duidelijk zijn voor de betrokken actoren wat de adaptiviteit dan inhoudt in dat specifieke geval. Gaat het erom dat er veel mogelijkheden moeten worden gecreëerd, gaat het erom dat er veel momenten moeten worden gecreëerd om wat te doen of gaat het misschien om een schaalniveau dat niet eens van toepassing is. Helderheid hierover krijgen is belangrijk zodat mensen niet verkeerde veronderstellingen hebben van het concept, waardoor verschillende voorstellen niet op elkaar aansluiten of waardoor mensen langs elkaar heen praten en het is ook belangrijk omdat de ene soort adaptiviteit de andere soort kan schaden. Inzetten op inhoudelijke adaptiviteit kan de procedurele adaptiviteit dusdanig schaden dat daar geen mogelijkheden meer zijn en andersom. De verschillende keuzes kunnen dus elkaar in de weg zitten.

9.2. HET PROJECT AN SICH

Het is ook heel erg belangrijk om te kijken naar het project en de mogelijkheden die hierbij aanwezig zijn voor adaptiviteit. Het ene probleem leent zich veel beter voor adaptiviteit dan het andere. Dit bepaalt uiteraard ook de hoeveelheid adaptiviteit in het afsprakenkader: als een project bijna geen mogelijkheden voor adaptiviteit biedt, dan is dit ook niet in het afsprakenkader vast te leggen. Hier zijn een aantal punten die in bekeken moeten worden. Het is van belang dat de projectleider vooraf bekijkt welke mogelijkheden tot adaptiviteit er zijn voor het project en waar de adaptiviteit toe moet dienen, om te voorkomen dat de betrokken actoren zich committeren aan een vorm van adaptie die vrijwel niet in praktijk te brengen is bij het project in kwestie.

Wanneer verschillende onderdelen met elkaar samenhangen, wanneer veel actoren op veel verschillende lagen betrokken zijn en wanneer het om meerdere soorten problemen gaat, is er veel complexiteit en samenhang in het project. Dit maakt adaptiviteit moeilijker, omdat alles met elkaar samenhangt. Inhoudelijke adaptiviteit is dan nog wel mogelijk, maar snel kunnen reageren op veranderingen in de omgeving zit er dan niet in. Er kan wel besloten

worden om afspraken open te houden, maar de vraag is dan of dat wenselijk is. Wanneer alles met elkaar samenhangt en er worden bijvoorbeeld twee beslissingen binnen het project open gelaten, dan ontstaat er het gevaar dat, aangezien alles van elkaar afhankelijk is gemaakt, dat alles op elkaar wacht en dat er dus een patstelling ontstaat waarin pas zekerheid kan worden geboden wanneer een ander onderdeel meer zekerheid heeft en vice versa.

Wanneer de verschillende actoren sterk uiteenlopende belangen en visies hebben, kan er wel een samenwerkingsverband ontstaan, maar dat is dan fragiel. Wanneer belangen en visies uiteenlopen, dan is de overlap bij deze verschillende belangen en visies klein en dus is er betrekkelijk weinig dat de actoren bindt, in tegenstelling tot een situatie waarbij iedereen dezelfde belangen en visie heeft. Wanneer elke actor betrokken is vanwege waterkwaliteit, dan is dit een sterker samenwerkingsverband. Als de één erbij is voor economische redenen van het ene meer en de andere partij is betrokken voor waterkwaliteit van het andere meer, dan zijn er slechts beperkte gezamenlijke of zelfse indirecte gezamenlijke belangen.

Veranderingen kunnen dan leiden tot scheve verhoudingen en vele uiteenlopende visies in het samenwerkingsverband. Dit gaat ten koste van de flexibiliteit. Als er namelijk een voorstel is en er zijn veranderingen in de omgeving, dan kan het heel goed mogelijk zijn dat deze invloed alleen van belang is voor een beperkt aantal actoren. Dit leidt dan tot scheve verhoudingen in de wensen met betrekking tot het project. Een simpel voorbeeld is de Quaggamossel. Er zijn actoren betrokken die gaan over waterkwaliteit en er zijn actoren die betrokken zijn vanwege de mogelijkheden tot verbetering van regionale economie. Door de Quaggamossel wordt de waterkwaliteit verbeterd, wat de urgentie voor actoren van waterkwaliteit doet verminderen. De urgentie voor actoren die gaan over regionale economie blijft echter gelijk, omdat de geleidelijk verbeterde waterkwaliteit geen duurzame oplossing is voor landbouw en visserij. Doordat deze actoren dus sterk verschillende belangen hebben, reageren zij ook anders op veranderingen in de omgeving en dat is moeilijk voor procedurele adaptiviteit, omdat er geen eensgezindheid is over de reactie die gepast zou moeten zijn bij andere situaties. Het is namelijk al lastig om tot consensus te komen gezien de huidige situaties en verschillende scenario's maken het dan nog moeizamer.

Of adaptiviteit terug te zien zal zijn in het afsprakenkader is ook heel sterk afhankelijk van de bereidheid die de betrokken actoren hebben om adaptief te zijn. Als zij niet kunnen worden overtuigd van de toegevoegde waarde hiervan, dan zal het niet werken. Adaptiviteit kan namelijk gepaard gaan met extra onzekerheid of transactiekosten en kan dus meer tijd en moeite kosten. De betrokken actoren moeten wel bereid zijn hierin mee te gaan.

Bij procedurele adaptiviteit is het ook belangrijk dat er een bepaalde tijdsspanne is waarin eventueel beslissingen kunnen worden uitgesteld of naar voren kunnen worden gehaald. Wanneer de ruimte die over is hooguit een paar jaar langer is dan die tijd die nodig is om

alles uit te voeren, dan is er onvoldoende ruimte hiervoor. Zeker als er rekening wordt gehouden met het feit dat projecten vaak langer duren dan aanvankelijk wordt gedacht.

Vooraf in het geval van procedurele adaptiviteit in de besluitfase en bij inhoudelijke adaptiviteit moet er bezien worden hoeveel tijd en geld er beschikbaar is. Het onderzoeken van meerdere alternatieven en het vastleggen van meer afspraken kost meer tijd en moeite en is daarom kostbaarder. De vraag is dus hoeveel er mogelijk is. Dit is een moeilijke afweging, want er wordt juist voor adaptiviteit gekozen om ervoor te zorgen dat er in een later stadium geen desinvesteringen worden gedaan of dat er in een later stadium veel meer moet worden overlegd en afgesproken door onvoorziene zaken. Deze afweging moet in de individuele gevallen gedaan worden.

Wanneer fasering mogelijk is in een project, dan vergroot dit de ruimte voor adaptiviteit enorm. Dit betekent namelijk dat er kleine stapjes kunnen worden genomen en dat daardoor geleidelijk ontwikkeld kan worden. Een project dat bestaat uit tien verschillende kleinere onderdelen, waarbij de onderlinge samenhang laag is, biedt veel ruimte voor adaptiviteit, want er zijn dan meer mogelijkheden om kleine stapjes te nemen en die kunnen dan door de lage samenhang ook eventueel in verschillende volgordes of op verschillende momenten gedaan worden. Daarentegen een project dat slechts bestaat uit drie onderdelen met maar vijf verschillende mogelijke combinaties die maar marginaal in effect verschillen biedt veel minder mogelijkheden voor adaptiviteit. Het verschilt per geval hoeveel mogelijkheden hiervoor zijn.

9.3. ANDERE LOGICA'S

Voor integraal werken worden ook argumenten aangevoerd. Er kan werk bespaard worden door oplossingen te bieden die meerdere doelen tegelijk bereiken. Dat scheelt werk en kost minder geld. Bovendien is er dan ook minder geval dat verschillende overheden elkaar tegenwerken met hun werkzaamheden. Ook met financiering wordt gesproken over mogelijkheden om geld te besparingen. Doordat het over grote bedragen gaat is dit aantrekkelijker voor grote investeerders. Een tegenargument kan echter ook zijn dat integraal werken alles complexer maakt, waardoor er meer geregeld moet worden wat alleen maar meer tijd, geld en risico's betekent. Er zijn dus ook tegenargumenten te bedenken.

Een andere waarde is de behoefte aan zekerheid. Veel mogelijkheden open laten en beslissingen uitstellen betekent dat de betrokkenen des te minder weten waar zij aan toe zijn en dat maakt het des te moeilijker om plannen te maken voor de toekomst. Zo kan het open houden van mogelijkheden ook ten koste gaan van draagvlak en participatie. Als voorstellen te weinig zekerheid bieden, te weinig vooruitgang hebben en te lang duren verliezen mensen hun interesse en bereidheid om mee te werken. Zo blijkt ook uit de

geschiedenis van de RGV dat er in de eerste instantie niet gekozen was voor adaptiviteit. In de eerste instantie werd gewoon de MIRT-systematiek aangehouden en pas toen bleek dat er onvoldoende financiële middelen waren werd uitgeweken naar andere mogelijkheden. Dit laat zien dat adaptiviteit geen ideologische keuze was, maar een pragmatische keuze: de partijen wilden wel de problemen aanpakken van de twee meren, maar dat kon niet op de normale manier, dus moest een andere optie bedacht worden. Dat was geen verandering van overtuiging van een beste manier van werken, maar de harde realiteit dat er gewoon te weinig geld aanwezig was. De projectleider, of andere persoon die verantwoordelijk is voor het vormen voor het afsprakenkader, dient deze verschillende waarden die meespelen in kaart te brengen, om vervolgens vast te stellen welke een hogere prioriteit heeft. Er kan geen afsprakenkader gevormd worden waarbij met alles rekening gehouden wordt, van sommige van deze logica's werken elkaar tegen en het is ook maar de vraag wat voor het proces wenselijk is. Er moet vastgesteld worden hoe belangrijk adaptiviteit is en ook hoe belangrijk het is ten opzichte van andere afwegingen. Dit kan eventueel een keuze zijn die tijdens het proces gemaakt wordt, maar van tevoren moet wel duidelijk zijn wat de afwegingen zijn.

9.4. AANLEIDING EN MOMENT

Adaptiviteit is niet iets dat op zichzelf goed is voor een project. Het komt met een bepaalde prijs en de vraag moet dan ook wel gesteld worden of adaptiviteit wel iets is dat gewenst is. En als het gewenst is, waarom dan? Waar moet de adaptiviteit betrekking op hebben? Want als er adaptiviteit in het proces moet zitten vanwege klimaatverandering en de tijdshorizon is tien jaar, dan klopt er iets niet. Klimaatverandering is merkbaar in de loop der decennia en niet binnen een paar jaar. Als er dus de keuze wordt gemaakt voor adaptief werken, dan moet wel duidelijk zijn wat die adaptiviteit is en waar die adaptiviteit betrekking op heeft.

Het is ook belangrijk in te zien in welk deel van het proces de afspraken gemaakt worden. Een afsprakenkader dat gevormd wordt in een periode waarin mogelijkheden worden bekeken en waarbij iedereen nog plannen aan het vormen is, kunnen niet harde afspraken gemaakt worden. Als dan mogelijke scenario's bedacht worden waarover afspraken gemaakt moeten worden, dan wordt het een eindeloze klus, want dan is nog van alles mogelijk. Over harde afspraken kan pas worden nagedacht wanneer een redelijk beeld is gevormd van de richting en de mogelijkheden die zijn overgebleven. Wordt het afsprakenkader nog gevormd in een fase van veel onzekerheid en veel uitproberen, beperk dan afspraken dan tot intentieverklaringen en open afspraken en vermijd afspraken over geld. Degene die het afsprakenkader vormt moet zich vooraf afvragen waar de adaptiviteit toe moet dienen en in hoeverre dat realistisch is.

9.5. MARKTPARTIJEN: BEZINT EER GE BEGINT

Marktpartijen zijn een potentiële bron van nieuwe ideeën, mogelijkheden en financiële middelen. Dit kan heel goed zijn voor de inhoudelijke adaptiviteit, waardoor er bijvoorbeeld in een afsprakenkader meerdere opties kunnen worden geboden of waardoor de uiteindelijke opties in het afsprakenkader beter zijn dan de aanvankelijke voorstellen.

Marktpartijen zijn echter sneller geneigd naar concretisering te werken, zijn minder bereid beslissingen uit te stellen, vallen onder privaatrecht en kunnen dus met schadeclaims komen wanneer afspraken worden verbroken en hanteren andere procedures en indelingen van het gebied waardoor samenwerking complexer wordt. Het is dus allerm minst vanzelfsprekend dat adaptiviteit en de kwaliteit van het besluitvormingsproces toeneemt wanneer marktpartijen worden aangetrokken. Het is dus heel erg de vraag of deze optie wenselijk is. Het betrekken van marktpartijen hoort ook vaak in een vroeg stadium in het besluitvormingsproces plaats te vinden, omdat zij dan nog veel ideeën kunnen inbrengen. Doen zij dit in een later stadium, dan is hun invloed slechts marginaal. Aangezien de marktpartijen vroeg betrokken worden, moet deze afweging dus ook in een heel vroeg stadium gemaakt worden en is dit een vraag die gesteld moet worden zodra er wordt nagedacht over het betrekken van marktpartijen. Gebeurt dit vlak voor het vormen van het afsprakenkader, dan is het te laat.

10. REFLECTIES

Een toverwoord, een containerbegrip, een nieuwe trend. Adaptiviteit is een woord dat van alles kan betekenen. Het is een woord zoals 'verandering'. Wanneer kan een verandering echt als verandering omschreven worden? Op diezelfde manier kan de vraag gesteld worden wanneer een aanpassing als adaptief omschreven kan worden. Als adaptiviteit het antwoord is op alle vragen, dan zijn de vragen mogelijk niet helder geformuleerd. Het is een begrip dat op zichzelf staand onvoldoende biedt om management richting te geven om verder te gaan. Wanneer wordt gesproken over adaptiviteit, dan komt de vraag naar voren wat zich dan precies moet aanpassen en waar het aanpassen dan betrekking op moet hebben. In de praktijk blijkt dit aanpassen ook heel pragmatisch en heel nuchter te worden ingevuld: als iets verandert in de omgeving dan zul je wat moeten doen. Het is ondenkbaar om blind door te gaan met iets als het duidelijk niet meer aansluit op de omgeving. Het is ook opvallend hoe weinig de adaptiviteit bij de RGV te maken heeft met klimaatverandering: het is voornamelijk een reactie op financiële onzekerheid in plaats van ecologische onzekerheid.

Er wordt ook wel kritiek gegeven op adaptiviteit dat het een excuus is om lastige beslissingen uit te stellen. Wanneer iets moeizaam verloopt en wanneer er weinig te halen valt maar wel veel kost, wordt de beslissing uitgesteld als een zogenaamde strategische adaptieve zet, terwijl het in werkelijk gewoon betekent dat niemand wil investeren in dat besluit.

Het tegenovergesteld is echter ook denkbaar, namelijk dat een besluitvormingsproces wordt voortgezet terwijl iedereen weet dat het kansloos is. Niemand wil degene zijn die de stekker uit het project trekt omdat het een onpopulaire zet is, omdat het getuigt van een gebrek aan daadkracht of overtuiging en omdat het bij andere partijen in het verkeerde keelgat schiet, dus wordt het proces toch voortgezet, ook al is de kans op slagen nihil. Regels en procedures zijn er met een reden en er zit een bepaalde logica achter. Uiteraard is dit beperkt, maar wanneer de normale manier van werken niet werkt, dan kan dit al een indicatie zijn dat het project dus ook niet zo rendabel of kansrijk is, want dan was het wel opgenomen in de normale manier van werken.

Omdat integraliteit en innovatie vaak in verband worden gebracht met adaptiviteit, is het nuttig om nog even stil te staan bij deze begrippen, om vast te stellen wat voor invloed zij hebben op adaptiviteit.

Door verschillende problemen en verschillende oplossingen aan elkaar te koppelen worden nieuwe mogelijkheden gezocht. Synergievoordelen kunnen voor mogelijkheden zorgen die er eerst niet waren. Zo worden problemen met waterkwaliteit gekoppeld aan problemen met regionale economie, zodat gezocht wordt naar oplossingen die voor alle partijen gunstig zijn. Dit leidt met financiering ook tot spreiding van risico's en lagere kosten in de uitvoering. Ook wordt innovatie toegepast om meer mogelijkheden te creëren. Innovatie in bekostiging,

innovatie in samenwerkingsverbanden en innovatie in technologie zorgt voor mogelijkheden die er eerst niet waren.

Integraal werken en innovatie verhogen echter wel de transactiekosten. Partijen moeten in een vroeg stadium betrokken worden om daadwerkelijk tot innovatie en integraal werken te kunnen leiden. Wanneer marktpartijen bijvoorbeeld aan het einde van het proces pas worden betrokken, ligt bijna alles al vast en is de ruimte voor innovatie marginaal. Echter kost het zoeken naar mogelijkheden tot synergievoordelen en nieuwe mogelijkheden ook veel tijd en geld en dat betekent dus dat zowel integraal werken als innovatie kunnen leiden tot grote desinvesteringen. Er kan namelijk veel tijd en geld gestoken worden in het zoeken naar opties waarbij de zoektocht uiteindelijk tevergeefs blijkt te zijn. Innovatie is heel mooi, maar het moet wel passen en het moet ook realistisch zijn.

Voor integraal werken is er ook nog een ander groot nadeel: het maakt verschillende onderdelen en actoren afhankelijk van elkaar. Doordat alles aan elkaar wordt gekoppeld hangt alles samen en kan alles dus als een kaartenhuis in elkaar storten. Wanneer problemen met economie, waterkwaliteit en waterveiligheid aan elkaar worden gekoppeld, betekent dat ook dat veranderingen in de ene achtergrond van invloed zijn op de andere. Als de problemen met betrekking tot waterkwaliteit ineens autonoom verbeteren, betekent dit dan dat de oplossingen voor de regionale economie niet meer doorgaan? De omgeving wordt vergroot door integraal werken en dat zorgt voor meer factoren die van invloed kunnen zijn, wat het geheel instabieler en onzekerder maakt. Adaptiviteit is juist bedoeld om beter met onzekerheid om te gaan en niet om onzekerheid te vergroten. Voor het besluitvormingsproces is integraliteit dus juist een belemmerende factor voor adaptiviteit terwijl het voor inhoudelijke adaptiviteit beter is. Dit creëert een situatie waarbij inhoudelijke adaptiviteit van negatieve invloed is op procesmatige adaptiviteit.

Als laatste kan met betrekking tot integraal werken en innovatie gesteld worden dat dit niet onder adaptiviteit valt. Het kan ertoe leiden dat er meer mogelijkheden zijn voor adaptiviteit, maar het kan het ook juist in de weg staan. Bovendien gaat het hier om indirecte invloed op adaptiviteit en niet als iets dat een onderdeel is van adaptiviteit.

Adaptiviteit is dus een begrip wat veel gebruikt wordt, maar waar weinig over bekend is. Dit onderzoek heeft zich toegespitst op slechts één casus, waarbij adaptiviteit gebruikt wordt. Het zal interessant zijn te achterhalen wat voor inzichten nog meer naar boven komen wanneer ook bij andere gevallen adaptiviteit onderzocht wordt. Ook kan er nog veel geleerd worden hoe adaptiviteit reageert in samenhang met andere managementbenaderingen en theorieën. Adaptiviteit heeft een bepaalde logica en deze kan mogelijk versterkt of juist verzwakt worden door andere managementbenaderingen, zoals theorieën van netwerkmanagement of andere contingentietheorieën. Er kan verder onderzoek gedaan worden om de wisselwerking hiertussen te analyseren, om zo duidelijker te krijgen wat voor rol adaptiviteit kan spelen in besluitvormingsprocessen.

11. LITERATUURLIJST

- Berg, B.L., (2009). *Qualitative research methods*. Allyn & Bacon. Boston.
- Biesbroek, R., Klostermann, J., Termeer, C. & Kabat, P., (2011). Barriers to climate change adaption in the Netherlands. *Climate law* 2.
- Biesbroek, R., Klostermann, J., Termeer, C. & Kabat, P., (2011). Barriers to climate change adaption in the Netherlands. *Climate law* 2.
- Biesbroek, G.R., Swart, R.J., Carter, T.R., Cowan, C., Henrichs, T., Mela, H., Morecroft, M.D., Rey, D., (2010). Europe adapts to climate change: comparing national adaptive strategies. *Global Environmental Change* 20.
- Boomstra, J., (2011). *Leiderschap in crisis. Op zoek naar nieuwe wegen*. M&O. Juli/augustus 2011. Nummer 4.
- Van Buuren, A., Driessen, P. & Teisman, G., (2010). Slot: Klimaatbestendigheid: tussen ordening en adaptiviteit. Een kritische slotbeschouwing over de legitimiteit van klimaatadaptie. *B&M*. 2010 37-1.
- Van Buuren, A., Keessen, A., van Leeuwen, C., Eshuis, J. & Ellen, G.J., (2014). Flexible arrangements for climate adaption in the Netherlands. A comparative analysis of characteristics and underlying mechanisms.
- Clark, M.J., (2002). *Dealing with uncertainty: adaptive approaches to sustainable river management*. *Aquatic conservation: marine and freshwater ecosystems*.
- Commissie voor Natuur, Milieu en Landschap, (2002). *De Delta in Zicht*.
- Deltaprogramma, (2014a). *Aanleiding Deltaprogramma*. [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/deltaprogramma/aanleiding-deltaprogramma>]. 23 november 2014.
- Deltaprogramma, (2014b). *Achtergrond Deltaprogramma*. [<http://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/achtergrond/>]. 23 november 2014.
- Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta, (2013). *Ambities verzilveren in Grevelingen en Volkerak-Zoommeer*. Maart 2013.
- Deltaprogramma 2011, (2011). *Werken aan de Delta. Investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen*.
- Edelenbos, J., Klok, P.J. & van Tatenhove, J., (2006). *Landelijke interactieve beleidsvorming: lessen voor de praktijk*. [<file:///C:/Users/Freek/Downloads/BSK-CDMN-2006-003.pdf>]. 23 november 2011.

Edelenbos, J., van Meerkerk, I. & van Leeuwen, C., (2014). Vitality of complex water governance systems: condition and evolution. *Journal of Environmental Policy & Planning*.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J., (2005). Adaptive governance of social ecological systems. *Annual review of environment and resources*.

Foxon, T., Reed, M.S., Stringer, L.C., (2009). Governing long-term social-ecological change: what can the adaptive management and transition management approaches learn from each other? *Environmental Policy and Governance* 19.

Hatfield-Dodds, S., Nelson, R. & Cook, D., (2007). Adaptive governance: an introduction, and implications for public policy.

Huitema, D. & Meijerink, S., (2009). Adaptiviteit van beleid en de rol van beleidsentrepeneurs. *Bestuurskunde*2009-4.

Huntjens, P., Pahl-Wostl, C., Rihoux, B. & Schlüter, M., (2011). Adaptive Water Management and Policy Learning in a Changing Climate: a Formal Comparative Analysis of Eight Water Management Regimes in Europe, Africa and Asia. *Environmental Policy and Governance* 21.

Imperial, M.T., (1993). The evolution of adaptive management for estuarine ecosystems: the National Estuary Program and its precursors. *Ocean & Coastal Management* 20.

Kallis, G., Kiparsky, M. & Norgaard, R., (2009). Collaborative governance and adaptive management: lessons from California's CALFED Water Program. *Environmental Science & Policy* 12.

Korsten, A.F.A., (2006). Procesmanagement. [<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Procesmanagement.pdf>]. 23 november 2011.

De Kracht van de Delta, (2006). De agenda voor een Deltaprogramma.

Lee, K.N., (1999). Appraising Adaptive Management. *Conservation Ecology*. 8 september 1999.

Olsson, P., Gunderson, L.H., Carpenter, S.R., Ryan, P., Lebel, L., Folke, C. & Holling, C.S., (2006). Shooting the rapids: Navigating Transitions to adaptive governance of social-ecological systems. *Ecology and society* 11.

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

Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer (RGV), (2012). Plan van aanpak. Middelburg, 5 december 2012.

Rijksoverheid, (2009). Nationaal Waterplan. 22 december 2009.

Rijkswaterstaat, (2014). Over ons. [http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/]. 09 september 2014.

Smit, B. & Wandel, J., (2006). Adaption, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change* 16.

Stockholm Resilience Centre, (2010). Adaptive governance. [<http://www.stockholmresilience.org/21/research/research-themes/stewardship/adaptive-governance-.html>]. 21 september 2014.

Stratelligence, (2012). Handreiking Adaptief Deltamanagement. [<https://deltaprogramma.pleio.nl/file/download/9761712>]. 7 september 2014.

Stratelligence, (2012). Uitvoeringsstrategie Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en zoetwater in de Zuidwestelijke Delta. [file:///C:/Users/Freek/Downloads/70_0_nl_uitvoeringsstrategie_grevelingen__vzm__zoetwater.pdf]. 19 november 2014.

Swanborn, P.G., (2008). Case-study's. Wat, wanneer en hoe?. Boom onderwijs. Den Haag.

Uitvoeringsprogramma 2010-2015+, (2010). Veilig veerkrachtig vitaal. Stuurgroep Zuidwestelijke Delta in samenwerking met de Adviesgroep Zuidwestelijke Delta. April 2011.

Van Thiel, (2007). Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding. Coutinho. Bussum.

Veltrop, C. & Wallet, C., (2011). Adaptief Deltamanagement en ruimtelijk beleid: Een eerste verkenning. Deltaprogramma. Nieuwbouw en herstructurering.

Verslag Workshops Afwegingskader, (2014). Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. [file:///C:/Users/Freek/Downloads/100_1_april_2014_samenvatting_rgv_workshops.pdf]. 21 november 2014.

Yohe, G. & Tol, R.S.J., (2002). Indicators for a social and economic coping capacity: moving toward a working definition of adaptive capacity. *Global Environmental Change* 12.

Zuidwestelijke Delta, (2011). Veilig, Veerkrachtig, Vitaal. Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+. April 2011.