

Waterschappen in een veranderende stroming



Een onderzoek naar de capaciteit
van waterschappen om mee te
veranderen met de transitie in
watermanagement

Laura Zegers

2536668

Tel: 0640416503 E-mail:
L.Zegers@student.rug.nl

Begeleiders: M.A. van
den Brink & E.M. Trell

20-8-2014

Samenvatting:

Het nieuwe beleid en bijhorende nieuwe watermanagement is de aanleiding van dit onderzoek. Het nieuwe beleid is gestart in 2005 met de aanzet door de minister van V&W voor een verkenning waterveiligheid 21^e eeuw. Hieruit kwam onder andere de meerlaagse veiligheid (wat grotendeels is opgenomen in het nationaal waterplan) en meer recent het nieuwe deltaprogramma met nieuwe normeringen. Dit beleid met een ruimtelijke focus heeft als gevolg dat veranderingen in watermanagement en waterautoriteiten nodig zijn, zeker op lokaal niveau. Watermanagement en ruimtelijke ordening zijn gescheiden in Nederland, op nationaal en provinciaal niveau is er één en dezelfde autoriteit (namelijk het Ministerie van Milieu en Infrastructuur en de Provincie). Op lokaal niveau is dat anders, daar zijn verschillende autoriteiten verantwoordelijk, waterschappen voor waterbeleid en gemeenten voor de ruimtelijke ordening en afvalwater. Doordat het nieuwe beleid een ruimtelijke focus heeft, is de van oorsprong technische insteek van waterschappen niet toereikend. Waterschappen en gemeenten moeten meer samenwerken om het maatschappelijk belang betreffende water (overlast en droogte) te waarborgen. Dit vraagt om veranderingen want waterschappen moeten hier een omslag maken.

Veranderingen in het watermanagement komen voort uit de complexiteit van de werkelijkheid. Sociale complexiteit omdat er steeds meer mensen de gevolgen van watermanagement voelen en hier over mee willen praten. Het is niet meer vanzelfsprekend dat een overheid alleen dingen kan beslissen die invloed hebben op een gebied. Daarnaast is er ook een verdeling van macht en geld tussen verschillende organisaties. Ook zijn beleid en uitkomsten daarvan niet lineair, er is ook complexiteit in wat men weet of kan weten. Dit draagt er toe bij dat er verandering in waterbeleid is. Watermanagement is in een transitie, van beheer gericht op controle en 'resistance' naar niet-structurele bescherming, gericht op de gehele keten en op basis van risico. Hier komt *resilient* en *flood risk management* bij kijken, wat betekent dat watermanagement meer veerkrachtig is, en kan herstellen of terug kan komen naar evenwicht na een verstoring. Dit gedachtegoed is in Nederland vertaald naar nieuw beleid, meerlaagse veiligheid en het nieuwe deltaprogramma. Oftewel nieuwe normeringen en gelaagde veiligheid waarbij naast dijken en keringen ook ruimtelijke en evacuatieplannen worden ingezet.

Deze veranderingen hebben implicaties voor de sturing van waterschappen, deze moet anders. Ze moeten anders denken, niet alleen technisch maar ook ruimtelijk, ze moeten leren van experimenten en voorbereid zijn. Ze moeten zich adaptief opstellen, oftewel ze moeten de mogelijkheid hebben om te veranderen, zich aan te passen en anticiperen op verandering. Maar: *In hoeverre zijn waterschappen als organisatie in staat om (mee) te veranderen met de gaande transitie in waterbeleid?* De mogelijkheid om mee te veranderen, oftewel het adaptief vermogen kan beoordeeld worden op basis van de volgende, in de literatuur gevonden, dimensies: hulpmiddelen, ruimte voor autonome verandering, variëteit, intellectueel, politiek en sense-making, onderverdeeld in indicatoren. Het adaptief vermogen wordt in dit onderzoek getest in twee waterschappen, namelijk Hoogheemraadschap Delfland en Hoogheemraadschap Rijnland. De indicatoren zijn geoperationaliseerd in een interview, dat is afgenomen bij 13 mensen, werkzaam bij de gemeente, als projectleider of als medewerker van het waterschap. Hierbij is ook aan de orde geweest hoe wordt omgegaan met meerlaagse veiligheid en hoe men aankijkt tegen het nieuwe deltaprogramma. Dit is gedaan om de veranderingen in het licht van ruimtelijke ordening te plaatsen en het meer inhoud en vorm te geven. Vervolgens zijn de interviews getranscribeerd, geanalyseerd en beoordeeld, de beoordeling laat zien hoe het waterschap scoort op een bepaalde indicator.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat het adaptief vermogen van waterschappen redelijk groot is, zeker op het gebied van perspectief ten opzichte van klimaatverandering, het waarderen van ervaringen uit het verleden, werken volgens plan en het bediscussieren van twijfels. Voor Delfland wordt ook op het vlak variëteit goed gescoord en bij Rijnland de informatievoorziening. Om adaptiever te worden zal er nog wel aandacht moeten worden besteed aan de hulpmiddelen, hoe om te gaan met minder middelen, borging voor het leervermogen en het kijken naar het achterliggende probleem. Verder is het voor Rijnland van belang om de verschillende

identiteiten en leiderschap te verbeteren en voor Delfland om de indicator informatie te verbeteren. Beide waterschappen hebben nog weinig initiatief genomen op het gebied van meerlaagse veiligheid en zien de 2e en 3^e laag alleen als een eventuele aanvulling, ze denken nog weinig buiten de primaire keringen. De nieuwe normeringen, die uit het deltaprogramma gaan voortvloeien, zien ze graag tegemoet in verband met de kosten en baten van sommige normeringen. De watertoets wordt door de meeste respondenten als een goede manier gezien om aan de voorkant te worden betrokken in projecten van de gemeente.

Al met al lijken deze twee waterschappen goed op weg te zijn, goede relaties te hebben met belanghebbenden, vroegtijdig worden betrokken door de watertoets en kleine stapjes te maken met slimme combinaties van de 1^e, 2^e en 3^e laag van meerlaagse veiligheid. De resultaten laten zien dat de waterschappen niet volledig zijn vastgeroest in hun oude gewoontes en ze de capaciteit bezitten mee te veranderen met eventuele wijzigingen in wetgeving en/of beleid. De samenwerking en het netwerk dat de waterschappen hebben opgebouwd kunnen van onschatbare waarde zijn voor verdere bescherming van de delta. De combinatie van samenwerking met andere actoren en de capaciteit om te veranderen is veelbelovend, en daarmee van essentieel belang bij de omgang met bijvoorbeeld klimaatverandering. De maatschappij is continu in beweging en het adaptieve vermogen is daarbij uitermate belangrijk en dat bezitten ze.

Vanuit de literatuurstudie is te zien dat er nog wel een aantal dingen zijn te verbeteren om het adaptieve vermogen van de waterschappen te vergroten, niet elke indicator/criteria is even duidelijk aanwezig en hier kan op worden ingespeeld. Ondanks dat de waterschappen in staat zijn om mee te veranderen, omdat ze grotendeels de dimensies bezitten die hiervoor nodig zijn en ze de nieuwe normering met open armen ontvangen, schort het wellicht aan de implementatie. Zo kan, of misschien wel moet, resilience, in de vorm van meerlaagse veiligheid beter worden geïmplementeerd. Alle ingrediënten zijn aanwezig, in ieder geval bij deze waterschappen, om de storm voor afschaffing te overleven en doen waar ze goed in zijn, zorgdragen voor droge voeten en schoon water. Mits het leiderschap en de wil er is om te veranderen.

Inhoudsopgave:

Samenvatting:	2
Figurenlijst.....	6
Tabellenlijst.....	6
Hoofdstuk 1: Inleidingen vraagstelling	7
1.1 Introductie.....	7
1.2 Probleembeschrijving.....	9
1.3 Theoretische benadering.....	10
1.4 Onderzoeksontwerp.....	11
1.5 Maatschappelijk en wetenschappelijke relevantie.....	12
1.5.1 Maatschappelijke relevantie	12
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie	12
1.6 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2: Waterschappen in de watermanagement transitie	14
2.1 Transitie in watermanagement	14
2.1.1 Traditionele watermanagement.....	14
2.1.2 Verschuiving binnen watermanagement.....	15
2.1.3 Het nieuwe watermanagement.....	16
2.2 Invloed van waterautoriteiten.....	19
2.2.1 Sociaalecologische systemen.....	19
2.2.2 Verandering in sturing op waterbeleid	20
2.2.3 Adaptief (water)management voor waterschappen	21
2.3 Adaptiviteit van waterschappen.....	23
2.3.1 Betekenis van adaptief vermogen van waterschappen	23
2.3.2 Uitwerking van indicatoren voor adaptieve organisatie	25
2.4 Resumé (conceptueel model):.....	32
Hoofdstuk 3: Methodologie	33
3.1 Onderzoeksgebied - Afbakening:.....	33
3.2 Onderzoeksontwerp:.....	36
3.2.1 Methode van onderzoek	36
3.2.2 Verkrijgen van data	37
3.2.3 Analyse van data.....	38
3.3 Resumé:.....	39

Hoofdstuk 4: Context	40
4.1 Waterschappen	40
4.2 Rijksbeleid	41
4.2.1. Deltawet en het nieuwe deltaprogramma	41
4.2.2 Meerlaagse veiligheid.....	42
4.2.3 Deelprogramma nieuwbouw & herstructurering (DPNH) en Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie	43
4.3 Unie van Waterschappen	44
4.4 Resumé.....	44
Hoofdstuk 5: Case 1 – HHS Rijnland	45
5.1 Inleiding.....	45
5.2 Procesverloop.....	45
5.2.1 Meerlaagse veiligheid en deltaprogramma	45
5.2.2 Procesverloop Boskoop	47
5.3 Criteria voor adaptief vermogen	48
5.4 Resumé.....	61
Hoofdstuk 6: Case 2 - HHS Delfland.....	62
6.1 Inleiding.....	62
6.2 Procesverloop.....	62
6.2.1 Procesverloop meerlaagse veiligheid en deltaprogramma	62
6.2.2 Procesverloop Delft Zuid-Oost.....	64
6.3 Criteria voor adaptief vermogen	65
6.4 Resumé.....	78
Hoofdstuk 7: Conclusie en Discussie	79
7.1. Conclusie	79
7.1.1 Moeilijkheden.....	79
7.1.2 Mogelijkheden.....	80
7.1.3 Het nieuwe beleid en het aanpassingvermogen.....	80
7.1.4 Resumé.....	81
7.2. Discussie	82
7.3. Reflectie	84
Hoofdstuk 8: Aanbevelingen	85
8.1 Aanbevelingen voor waterschappen ter bevordering van het adaptieve vermogen.....	85
8.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek	86

Literatuurlijst:.....	87
Bijlagen.....	93
Bijlage I – het interview:.....	93

Figurenlijst

Figuur 1: Verantwoordelijkheden in watermanagement en ruimtelijke ordening in Nederland.....	8
Figuur 2: Leercyclus.....	28
Figuur 3: Conceptueel model adaptief vermogen waterschappen.....	32
Figuur 4: Economische schade na overstromingen	33
Figuur 5: Overstromingsgevoeligheid Nederland.....	34
Figuur 6: Regionale verschillen in extreme neerslag t.o.v. de Bilt.....	34
Figuur 7: De gekozen waterschappen.....	35
Figuur 8: Risicobenadering.....	41
Figuur 9: Meerlaagse veiligheid.....	42

Tabellenlijst

Tabel 1: Transitie van traditioneel naar meer resiliënt watermanagement.....	18
Tabel 2: Adaptieve organisaties – behoeften voor adaptiviteit	25
Tabel 3: Respondenten case 1: HHS Rijnland	37
Tabel 4: Respondenten case 2: HHS Delfland	38
Tabel 5: Beoordeling indicatoren.....	38

Hoofdstuk 1: Inleidingen vraagstelling

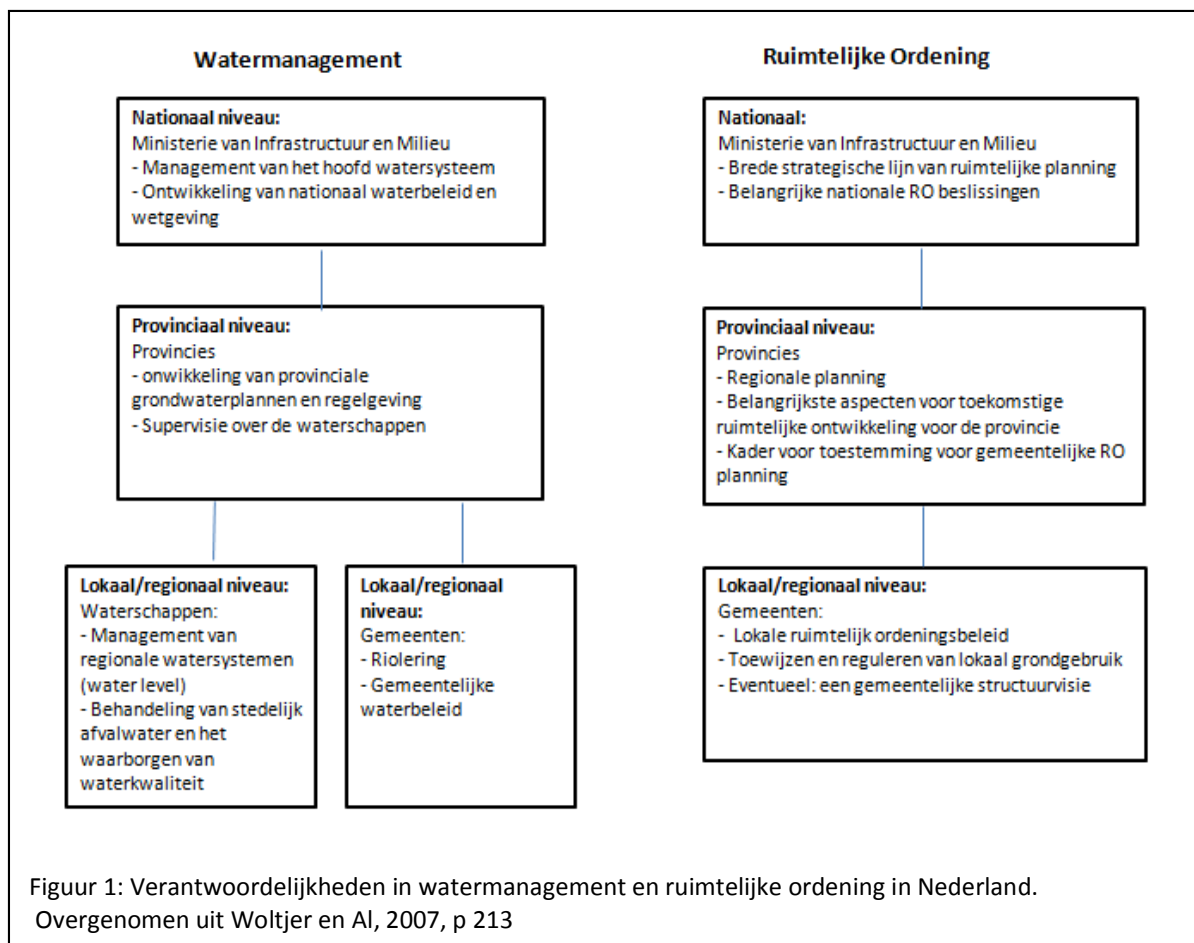
1.1 Introductie

“44 extra noodpompen zijn ingezet om de zondevoed op Goerree de baas te worden” (AD, 2013a). 13 oktober 2013, ondanks de maatregelen die zijn genomen na de wateroverlast in 1998, is er veel schade door de extreme hoeveelheid water die uit de hemel kwam vallen. Geluk, dijkgraaf van het waterschap Hollandse Delta, benadrukt dat we hiervan kunnen leren welke gevolgen klimaatverandering kan hebben (Geluk in: AD, 2013a). Echter, volledig klimaatneutraal maken van het waterschap Hollandse Delta zou het waterschap tientallen miljoenen euro's kosten, waar de bevolking liever lage tarieven ziet (Kieviet in: AD, 2013b). Ondanks de kritiek dat de waterschappen nog niet adequaat genoeg om kunnen gaan met extreme omstandigheden, zijn de waterschappen op de goede weg om hun waterschap klimaatbestendig te maken, aldus hoofddocent Waterbeheer aan de TU Delft, van der Ven (van der Ven in: AD, 2013b).

Extreme weersomstandigheden zijn geen ver van je bed show meer in Nederland en risico op ondergelopen huizen en kelders zijn niet ondenkbaar. 13 oktober 2013 was er extreem veel neerslag en nog geen twee maanden later, op vijf december zijn door een combinatie van hoog water en harde wind, diverse maatregelen genomen om te zorgen dat overstromingen werden afgewend (zoals het sluiten van de Oosterscheldekering). Er zijn verschillende manieren om met deze risico's om te gaan. Klimaatadaptatie wordt door het IPCC omschreven als *“Adjustment in natural or human systems in response to actual or expected climatic stimuli or their effects, which moderates harm or exploits beneficial opportunities.”* (IPCC in: Tol et al, 2008, p. 433). Klimaatadaptatie betekent dus een aanpassing in het natuurlijke of menselijke systeem als reactie op de klimaatstimuli of effecten. Adaptatie maatregelen zijn dus ook gekoppeld aan de ruimtelijke planning, een voorbeeld daarvan is een overloopgebied, dat in tijden van extreme neerslag als tijdelijke berging kan fungeren. Hiervoor is afstemming nodig tussen ruimtelijke ordening en watermanagement, in figuur 1 is schematisch te zien hoe dat bestuurlijk is geborgd.

Om waterbelangen te borgen en de gevolgen van extreme regenval of stijgende zeespiegelstijging te beperken, is watermanagement nodig. Watermanagement in Nederland wordt uitgevoerd op multi-level schaal, taken en verantwoordelijkheden betreffende watermanagement worden uitgevoerd op meerdere schaalniveaus en verdeeld tussen verschillende overheidsinstanties. Zo is het beheersen van overstromingen een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten, waterschap en met nationale overheid (Runhaar et al, 2012, p. 777). Hierbij zijn de taken verdeeld tussen het Ministerie van Milieu en Infrastructuur (nationaal niveau), Provinciale staten (regionaal niveau) en de waterschappen (lokaal niveau) (Woltjer en Al, 2007, p 213, zie fig. 1).

Op nationaal niveau houdt het ministerie van Infrastructuur en Milieu (eerder Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) voor ruimtelijke ordening (RO) en Verkeer en Waterstaat voor watermanagement) zich bezig met zowel RO als watermanagement. De verantwoordelijkheden hebben betrekking op grote watersystemen, beleid en wetgeving en strategische ruimtelijke planning. Het samenvoegen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van VROM zou winst opleveren door betere afstemming op politiek niveau, meer efficiency door overlap te verminderen en meer samenwerking tussen deze twee beleidsvelden (Roel Bekker in: NOS, 2010). Op provinciaal niveau is voor ruimtelijke ordening en watermanagement ook één autoriteit, namelijk de provincies. Zij houden zich bezig met regionale planning, grondwater plannen en hebben de supervisie over de waterschappen (Woltjer en Al, 2007, p 213).



Op lokaal niveau is er in tegenstelling tot de hogere bestuurslagen voor ruimtelijke ordening een andere autoriteit dan voor watermanagement. Op lokaal niveau zijn de gemeenten bezig met de ruimtelijke ordening. Hierbij gaat het om lokale ruimtelijke plannen, toewijzen en reguleren van landgebruik en structuurplannen en voor watermanagement houden zij zich bezig met riolering. De waterschappen zijn voor het watermanagement, zij hebben hierbij drie taken; bescherming tegen overstromingen, zorgen voor waterkwaliteit en waterkwantiteit (Woltjer en Al, 2007, p 213). De waterschappen voeren deze taken uit in het gebied van een gemeente, en zijn daarom gebonden en deels afhankelijk van de gemeente. Om deze taken toch goed uit te voeren is er integrale afstemming nodig met de ruimtelijke ordening, wat dus bemoeilijkt wordt doordat verschillende overheden hier verantwoordelijk voor zijn. Die afstemming is moeilijk omdat er weinig aandacht voor klimaatadaptatie is bij gemeenten. Zij herkennen wel de overstromingsrisico's, maar meer in relatie tot riolering en afvalwatermanagement (Runhaar et al, 2012, p 786). Hier ligt ook hun taak, waar de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het watermanagement. Gemeenten zien daarom nog weinig noodzaak om hun ruimtelijk beleid aan te passen (Runhaar et al, 2012, p 778) terwijl dit voor de taken en verantwoordelijkheden van de waterschappen wel nodig is. Niet alleen zijn de verantwoordelijkheden gescheiden, ook hebben beiden een andere kijk op veiligheid, overstromingsrisico en strategieën en maatregelen (Wiering en Immerink, 2006, p 432). De andere kijk en de bestuurlijke scheiding tussen watermanagement (wat ligt bij de waterschappen) en ruimtelijke ordening (wat ligt bij de gemeente) lijkt achterhaald te zijn, want ruimtelijke ordening beïnvloed watermanagement en andersom (Woltjer en Al, 2007), een verandering zou moeten plaatsvinden.

1.2 Probleembeschrijving

Een verandering is nodig om het watermanagement en de ruimtelijke ordening meer te combineren, omdat zoals hierboven is gebleken, ze elkaar nodig hebben. Om de afstemming tussen watermanagement en ruimtelijke ordening te verbeteren is de watertoets (in 2001 met startovereenkomst, in 2003 wettelijke (in de Bro)) ingezet (Helpdesk Water, 2014a). Helpdesk Water (onderdeel van de rijksoverheid) zegt hierover: *“De ‘watertoets’ is een instrument dat waterhuiskundige belangen expliciet en op evenwichtige wijze laat meewegen bij het opstellen van ruimtelijke plannen en besluiten. Het is niet een toets achteraf, maar een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder met elkaar in gesprek brengt in een zo vroeg mogelijk stadium”* (Helpdesk Water, 2013). Een belangrijk onderdeel is dat hiermee wordt getracht om waterschappen in de beginfase(s) te betrekken in het planvormingsproces. Naast het in een vroeg stadium betrekken, wordt van de waterschappen verwacht dat ze ook meedenken.

In 2003 is er een evaluatie uitgevoerd, door de landelijke projectgroep watertoets, om te kijken naar de bekendheid en toepassing van de watertoets (Wagenmaker, 2009, p. 8). Uit een evaluatie in 2003, door middel van telefonische enquêtes, workshops en diepte-interviews, is gebleken dat de reikwijdte en de prioriteitstelling bijna nooit met zowel de initiatiefnemer als met de waterbeheerder plaatsvindt maar meer reactief is. Ook wordt aangegeven dat de communicatie voornamelijk reactief is terwijl het doel van de watertoets is om samen, in een vroeg stadium, in gesprek te komen (Wagenmaker, 2003, p. 9). De gemeenten hebben in de evaluatie aangegeven weinig rekening te houden met het water, mede omdat er geen andere plaats is voor ontwikkelingen of de waterproblemen niet anders zijn dan op andere plekken (Wagenmaker, 2003, p. 10). In de evaluatie van 2006 is het al beter gesteld met de afstemming, er wordt geconcludeerd dat de vroegtijdige afstemming goed gaat, maar beter kan. Ook waterbelangen worden meegenomen, echter vindt er over de locatiekeuze weinig afstemming plaats (Werkgroep Watertoets Evaluatie, 2006, p. 6). Hierover wordt gezegd dat *“in de afweging slaat de balans op dit planniveau door in de richting van andere belangen. Het blijkt lastig om het waterbelang sterk te positioneren in het complexe krachtenveld van vaak al lang lopende locatiekeuzeprocessen. Ook is men geneigd te denken dat de nadelen van een bepaalde locatiekeuze wel gemitigeerd kunnen worden op inrichtingsniveau”* (Werkgroep Watertoets Evaluatie, 2006, p. 6). Verder wordt geconcludeerd dat het schort in de juridische waarborging, financiën en compensatie in plannen, de wateradviezen vaak onvoldoende zijn (echter hoeft dit niet tot problemen te leiden) en dat in de waterparagraaf weinig uitleg wordt gegeven hoe wordt omgegaan met de wateraspecten (Werkgroep Watertoets Evaluatie, 2006, p. 6-7). In de bijlage van deelprogramma Nieuwbouw en herstructurering uit 2012 staat: *“de water(keten)sector opereert nog te los van ruimtelijke ordening en inrichting. Omgekeerd betreft de ruimtelijke ordening met het watervraagstuk nog onvoldoende bij integrale afwegingen”* (Min. I&M, 2012). In hetzelfde document wordt ook besproken dat de juridische kaders zoals de waterwet, MER, WRO, in principe voldoen maar niet om de problemen gericht op de lange termijn aan te pakken (Min. I&M, 2012).

Uit het voorgaande blijkt dat de afstemming nog niet optimaal lijkt te zijn, en dat nog veel te verbeteren is. Dit heeft ook aanleiding gegeven voor het deelprogramma Nieuwbouw en herstructurering, waar in hoofdstuk 4 verder op in wordt gegaan. Deze sub-optimale afstemming blijft dus bestaan en indien er negatief advies wordt gegeven door het waterschap, kunnen gemeenten toch hun plannen doorzetten, ook al is dit qua watermanagement niet wenselijk. Hierbij moeten ze wel een goede motivering hebben om af te wijken van het advies (Meire en Goris, 2004, p. 5). Dit is gebeurd in een van de meest laaggelegen polders van het land, Westergouwe in Gouda, waar de watertoets niet het van te voren gewenste effect bereikte, mede omdat het niet bindend is. Meermaals heeft het Waterschap Schieland en Krimpenerwaard laten weten dat zij dit vanuit waterbelangen ongeschikte grond achtte om op te bouwen. Toch werd dit als politiek besluit gezien en doorgezet (NRC, 2005). De gemeente heeft hierbij het laatste woord en heeft dus het advies van het waterschap genegeerd. Door af te wijken van het advies blijft het waterschap in zijn traditionele

rol, alleen gericht op watermanagement, zorgen dat het droog blijft (Meeus & Wagendorp, 2003). Dit wil niet zeggen dat het altijd een kwestie is van negeren en doen wat de gemeente wil. Het waterschap en de gemeente hebben gemeenschappelijke taken en ook steeds minder middelen, het is dus erg realistisch dat ze in de toekomst elkaar steeds meer nodig hebben en niet om elkaar heen kunnen.

Daarom is de watertoets niet nutteloos, maar ondanks het instellen van de watertoets is de afstemming tussen watermanagement en ruimtelijke ordening dus niet in alle gevallen zo vanzelfsprekend. Niet alleen is er afstemming nodig met de ruimtelijke ordening en dus met gemeenten, maar ook met andere actoren, de maatschappelijke actoren. In de maatschappij is een verschuiving te zien van top-down besluitvorming naar beleidsvorming waarbij steeds meer partijen betrokken zijn en de complexiteit (mede daardoor) groter wordt (Zuidema, 2013, p.39). Deze grotere complexiteit vraagt om meer adaptiviteit van de waterschappen want verschillende belangen moeten in het plan geborgd worden, en dus wordt een andere manier van werken noodzakelijk. Ook veranderingen in het waterbeleid, met de komende nieuwe deltabeslissing (verlegging van de focus naar effecten in plaats van normen) en meerlaagse veiligheid (naast primair dijken ook de ruimtelijke en de evacuatie aspecten invoegen), vragen om een omslag of aanpassing in de organisatie. De vraag hierbij is: hoe is of verandert deze afstemming in een (van oudsher technocratische) organisatie als de waterschappen of anders gezegd, hoe is het adaptief vermogen van waterschappen. Om dit samen te vatten als leidraad voor het onderzoek is de volgende hoofdvraag opgesteld:

In hoeverre zijn waterschappen als organisatie in staat om (mee) te veranderen met de gaande transitie in waterbeleid?

De volgende deelvragen zijn opgesteld om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen:

1. Welke transitie is er gaande in het waterbeleid en wat betekent dat voor de waterschappen?
2. Wat bepaalt het vermogen om mee te veranderen (adaptief vermogen)?
3. Hoe wordt omgegaan met de implementatie van meerlaagse veiligheid en de nieuwe normeringen (nieuwe deltaprogramma) binnen het waterschap?
4. In hoeverre is het adaptief vermogen van waterschappen aanwezig in de organisatie?

Daarbij wordt ingegaan op de rol die waterschappen spelen, zowel vanuit een intern als een externe perspectief. De positionering van waterschappen is aan het veranderen wat inherent is aan de veranderingen in het beleid (watertoets, deltabeslissing, meerlaagse veiligheid etc.). Het doel is een bijdrage te leveren aan de kennis over de waterschappen, hun aanpassingsvermogen en hoe zij zich kunnen positioneren in het beleidsvormingsproces binnen het nieuwe deltaprogramma/deltabeslissing en klimaatverandering. Bovendien wil ik, indien mogelijk, aanbevelingen doen om tot betere en snellere beleidsvorming te komen waarbij vanuit zowel ruimtelijk als watermanagement oogpunt goed beleid kan worden gevormd.

1.3 Theoretische benadering

In dit onderzoek zal worden gekeken naar de organisatie van waterschappen, in hoeverre zijn zij in staat om zich aan te passen aan de veranderende stroming; de verandering in het waterbeleid. In het theoretische kader wordt de transitie van het oude naar het nieuwe watermanagement voor Nederland beschreven. Om de organisatie van waterschappen in het nieuwe management te kunnen onderzoeken moet er eerst begrip zijn over het nieuwe beleid in vergelijking met het oude beleid. De concepten resilience en flood risk management worden gebruikt omdat ze onlosmakelijk zijn verbonden met de verschuiving binnen het watermanagement. De verschuiving die er plaatsvindt wordt uitgelegd met behulp van de artikelen van Vis et al. (2003), Merz et al. (2010), Zevenbergen et al. (2008) en Meijerink & Dicke (2008). Het tweede deel is toegespitst op dimensies die het adaptief vermogen van organisaties bepalen. In de literatuur is gezocht naar indicatoren waarmee het

adaptief vermogen gemeten kan worden. Hiervoor is gebruikt gemaakt van artikelen van Pahl-Wostl (2007, 2008), Termeer & Meijerink (2008), Tol et al. (2008) en Buuren et al. (2013). De genoemde bronnen zijn gebruikt in de literatuurstudie omdat deze de dimensies en eisen bespreken die belangrijk zijn voor het adaptief vermogen en de begrippen die van belang zijn duidelijk naar voren brachten. Deze bronnen vulden elkaar goed aan en zijn daarom allemaal opgenomen en gebruikt in dit onderzoek.

1.4 Onderzoeksontwerp

Op basis van de theorie komen dimensies naar voren waarmee het aanpassingsvermogen van de waterschappen kan worden beoordeeld. Deze dimensies worden geoperationaliseerd en vervolgens via een semi-gestructureerd interview wordt bekeken in welke mate waterschappen adaptief vermogen bezitten. De twee gekozen waterschappen zijn het Hoogheemraadschap Delfland (HHS Delfland) en het Hoogheemraadschap Rijnland (HHS Rijnland). Hiervoor is gekozen omdat ze liggen in het westen van Nederland, dat gevoeliger is voor overstromingen en ze voorlopers zijn op het gebied van aanpassingen en experimenten. Bij elk waterschap wordt via een semi-gestructureerd interview met 5 waterschapsmedewerkers bekeken in hoeverre de zes dimensies van het adaptief vermogen (hulpmiddelen, autonome verandering, variëteit, politiek, intellectueel en sense-making) van toepassing zijn op hun waterschap. Meerlaagse veiligheid (en in mindere mate het nieuwe deltaprogramma) wordt in dit onderzoek als focus gebruikt om het aanpassingsvermogen te beoordelen. Hiervoor is gekozen omdat meerlaagse veiligheid het beleid is in Nederland waar resilience en flood risk management in terugkomen en het relatief nieuw beleid is, dus de adaptiviteit laat zien. Deze waterschappen hebben al projecten in hun gebied om om te gaan met deze nieuwe veranderingen. Daarom is ook een interview gehouden bij de gemeente op een specifiek project, om zo achter de rol en positie van het waterschap te komen via een voorbeeld uit de praktijk. Deze voorbeelden uit de praktijk, een proeftuin of pilot van het deelprogramma Nieuwbouw –en Herstructurering van het deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie, worden ook gebruikt in dit onderzoek. Het gaat om proeftuin Delft Zuid-Oost voor HHS Delfland en pilot Boskoop voor HHS Rijnland, bij deze twee voorbeelden wordt gekeken hoe het waterschap wordt gezien en welke rol ze hebben ingenomen bij deze projecten. Bij deze twee praktijkvoorbeelden is gekeken hoe waterschappen worden gezien door de gemeente en hoe ze zich hebben gepositioneerd in dit project. Tenslotte is een antwoord gegeven op de hoofdvraag door de interviews te coderen op elke dimensie, zodoende wordt per waterschap elke indicator gescoord. Aan het einde worden de lessen en good-practices benoemd en een vergelijking gedaan tussen de twee waterschappen, waarna aanbevelingen worden gedaan.

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De problemen rondom klimaatverandering, het nieuwe beleid zoals de nieuwe deltabeslissing, meerlaagse veiligheid maar ook zeker de discussie rondom de afschaffing van waterschappen geven een belangrijke input voor dit onderzoek. Deze aspecten hebben invloed op de positie van de waterschappen in het beleidsveld, waarmee het belang van de waterschappen om zich aan te passen en een manier te vinden om te gaan met deze veranderingen zichtbaar wordt. Het is daarom van belang te onderzoeken in hoeverre waterschappen in staat zijn om zich aan te passen, de relevantie dit te onderzoeken valt uiteen in maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Het doel van dit onderzoek is er op gericht meer inzicht te verkrijgen in het aanpassingsvermogen van waterschappen. Het waterschap is een overheid, deze wordt democratisch gekozen en betaald van gemeenschapsgeld. Daarom is het van belang dat deze vertegenwoordigers hun taken goed uitvoeren, adaptief vermogen is hierbij van groot belang voor de waterschappen. De wereld is complex en dynamisch en verandert continue, daarom is het van belang om te kunnen anticiperen op veranderingen om het maatschappelijk belang te dienen. Steeds vaker is er sprake van strategische planning, waar naast ruimtelijke planning ook watervraagstukken aan bod komen. Het vermogen om zich aan te kunnen passen houdt daarmee ook verband met de discussie rondom het bestaansrecht van de waterschappen die nog niet is verdwenen ondanks dat het rustiger is geworden rondom dat thema (X10, 2014). Ook de afschaffing van de waterschappen is een belangrijk punt betreffende maatschappelijke relevantie. Dit onderzoek kan nieuwe input geven aan de discussies rondom het afschaffen van de waterschappen omdat adaptatievermogen laat zien dat waterschappen mee kunnen veranderen met de maatschappij en dus waardevol zijn voor het maatschappelijk belang. Zoals bij (het grote belang van) het deelprogramma nieuwbouw- en herstructurering (en veiligheid), waarbij de waterschappen een belangrijke spilfunctie kunnen vervullen, juist omdat ze zoveel kennis bezitten over het watermanagement. Daarbij is het wel belangrijk om alle kennis, dus ook lekenkennis, te gebruiken welke beschikbaar is om zo de 'voeten droog te houden'. Overstromingen (in een stad) kunnen grote gevolgen hebben voor de maatschappij als geheel. Het belang om de betrokkenheid van waterschappen te onderzoeken, in een wereld met klimaatverandering, is om de weerbaarheid in de toekomst wellicht te kunnen vergroten en om aanbevelingen te doen om waterschappen beter om te laten gaan met veranderingen. Dit onderzoek zal relevant zijn omdat het antwoord geeft op de vraag in bredere context over hoe organisaties adaptief kunnen zijn en specifiek voor waterschappen hoe kan worden omgegaan met resilience, klimaatverandering etc. In dit onderzoek zal naar voren komen wat de veranderingen betekenen voor de rol van waterschappen en hoe veerkrachtig beleid kan worden gevormd, verder laat het zien in welk stadium het proces van integratie van ruimtelijke ordening en watermanagement zich bevindt.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur is informatie te vinden over beleid en de transitie in het watermanagement (zie hoofdstuk 2). Hierbij zijn resilience en flood risk management erg belangrijk, dit betekent het anticiperen op veranderingen, mede door niet-technische, ruimtelijke maatregelen. Deze concepten hebben invloed op de werkwijzen van waterschappen, echter is hier minder over te vinden in de literatuur. Een onderzoek uit 2004 stelt dat *“uit de onderzochte praktijkprojecten blijkt dat de ervaring met ruimtelijke besluitvormingsprocessen voor waterschappen nog een betrekkelijke 'terra incognita' is. Al eeuwenlang zijn waterschappen vertrouwd met het op autonome wijze uitvoeren van waterbeheerstaken”* (Schwartz, 2004). De komst van de watertoets, meerlaagse veiligheid en (het deelprogramma nieuwbouw en herstructurering van) de deltabeslissing vraagt om een omslag in de

traditionele, autonome, technische aanpak van waterschappen. Met deze veranderingen moeten waterschappen zich gaan herpositioneren, een nieuwe rol aannemen, ze moeten zich aanpassen. Er is een noodzaak om na te denken over veranderingen in de organisatie. Echter is nog niet uitgebreid in de literatuur te vinden hoe deze verandering eruit ziet, en welke aspecten nodig zijn om deze veranderingen te bewerkstelligen. Er zijn onderzoeken naar de adaptieve capaciteit van instituties en naar organisatorische condities hoe om te gaan met het onbekende, maar een combinatie van deze is nog onderbelicht. Dit onderzoek zal bijdragen voor de wetenschap door informatie te verschaffen over adaptatievermogen van een (overheids)organisatie. Daarnaast draagt dit onderzoek ook bij aan het begrip van resilience door niet alleen het ecosysteem maar ook de sociale kant (dus sociaal ecologisch) mee te nemen in dit concept en hoe flood risk management wordt ontvangen binnen de waterschappen.

1.6 Leeswijzer

Het theoretische kader komt in hoofdstuk twee aan bod met daarin de transitie van watermanagement, resilience, de veranderingen in de organisatie en de dimensies van adaptief vermogen van organisaties. Hoofdstuk 3 zal de methodologie bevatten met daarin de afbakening en de manier waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt de context geschetst van adaptief beleid, namelijk over de waterschappen, rijksbeleid (wetten) en de Unie van Waterschappen. In hoofdstuk 5 zal de case HHS Rijnland worden besproken en in hoofdstuk 6 de case HHS Delfland, vervolgens zullen in hoofdstuk 7 de conclusie en in hoofdstuk 8 de aanbevelingen volgen.

Hoofdstuk 2: Waterschappen in de watermanagement transitie

In dit hoofdstuk zal een theoretisch kader worden geschetst over het watermanagement in Nederland. Allereerst wordt uitgelegd welke transitie er plaatsvindt in het watermanagement met de begrippen *flood risk management* en *resilience*. Daarna zal dieper worden ingegaan op de invloed van autoriteiten binnen deze veranderingen en wordt het adaptief vermogen en de eisen een voor adaptieve organisatie besproken, ten slotte wordt dit in een conceptueel model weergegeven.

2.1 Transitie in watermanagement

In deze paragraaf wordt de verandering in het watermanagement uitgelegd in drie stappen; het traditionele watermanagement, de verschuiving in watermanagement en de nieuwe benadering in het water management.

2.1.1 Traditioneel watermanagement

Grond in laagliggende delta's en rond rivieren is erg vruchtbaar en daarnaast een strategische uitvalbasis voor economische ontwikkeling. Al van oudsher zijn deze plaatsen aantrekkelijk voor de bevolking om zich daar te vestigen (Meijerink & Dicke, 2008, p. 499). Voor 1000 voor Christus werden overstromingen op hun vrije loop gelaten, overstromingen waren een onderdeel van het leven. 400 jaar later was er een bijna compleet dijksysteem gebouwd rondom de bestaande rivieren. Vanuit het verleden van Nederland ligt er een sterke nadruk op het voorkomen van overstromingen en overstromingsrisico's. Dit wordt bewerkstelligd door overstromingscontrole, "*resistance*" strategieën, en dus het bouwen van dijken (Vis et al, 2003, p. 33). Deze strategieën zijn vooral gericht op het verminderen van de overstromingskans. De nadruk ligt dus op het voorkomen van overstromingen, hierbij wordt geen aanzet gegeven tot het verkleinen van de kwetsbaarheid (Vis et al, 2003, p 38). Deze manier van omgaan met overstromingen gaat ervan uit dat veranderingen in het systeem stabiel en voorspelbaar zijn, en dat men ook deze veranderingen kan controleren (Zevenbergen, 2008, p. 86). Traditioneel gezien is er een lange termijnplanning voor 20 jaar, met een lineair proces. Dit proces is vooral top-down, waarbij door de nationale overheid normen en modellen worden bepaald zoals de overstromingsrisico's van de dijkringen die in Nederland bestaan. Er is een systeem van doelen en vaste normen en standaarden, die zijn gerelateerd aan de kansreductie (Zevenbergen, 2008, p. 86).

De dijken zijn door de tijd heen steeds meer ontwikkeld en verbeterd (Vis, 2003, p. 34-35), hierin zit ook het gevaar. Doordat de dijken werden verhoogd, werd het gevoel van veiligheid ook groter, men heeft het gevoel dat ze worden beschermd en dat het veilig is om in het gebied achter de dijk te leven. Dit gevoel zorgt ervoor dat er meer wordt gebouwd binnen de dijken, wat als gevolg heeft dat de risico's groter worden omdat het potentiële verlies groter wordt. Dit wordt het "*dijk-effect*" (levee-effect) genoemd, zodra een dijk is gebouwd, geeft het een valse indicatie van veiligheid wat leidt tot meer ontwikkelingen achter de dijken en minder bewustzijn van overstromingen en voorzorgsmaatregelen (Tobin, 1995 in: Merz et al., 2010, p. 510). Dit is echter de *control paradox*, een vicieuze cirkel, want als dijken worden verhoogd en er meer wordt gebouwd, wordt de potentiële schade ook groter en daarmee het risico, wat er toe leidt dat de dijken verder moeten worden verhoogd (Wiering en Immerink, 2006, p.430). Hierbij wordt gerefereerd naar de "*onsterfelijke liefdesaffaire met dijken*" (undying love affair with dikes), vanuit historisch oogpunt is de afhankelijkheid van dijken altijd al dominant geweest bij de bescherming tegen overstromingen (Tobin, 1995 in Merz et al, 2010, p. 510). Daarnaast is er in Nederland ook sprake van bodemdaling, dit heeft tot gevolg dat er relatieve zeespiegelstijging plaatsvindt, dit heeft als gevolg dat het hoogteverschil tussen land en water steeds groter wordt (Driessen, z.j. in: Drupsteen et al., 2007, p. 19). Door de veiligheid die de overheid lang heeft kunnen bieden, door te zorgen voor droge voeten, is de 'sense of urgency' verdwenen onder de bevolking. De verantwoordelijke instanties, zoals de

waterschappen, hebben jarenlang gezorgd voor droge voeten, dit heeft er toe geleid dat men de risico's van een overstroming niet meer ziet. 'Top-down' sturen verhindert ook horizontale samenwerking, omdat er geen of onvoldoende aandacht wordt besteed aan de locatie. Dit is juist van belang bij klimaatadaptatie, omdat dit erg afhankelijk is van de context; op verschillende plaatsen kunnen verschillende problemen en gevolgen zich voordoen (Kokx & Spit, 2012, p. 183). Klimaatveranderingen kunnen in verschillende gebieden verschillende gevolgen hebben, waarbij geen zekerheid is te verkrijgen. Het waterbeleid wordt steeds complexer en beslissingen voor het effectief aanpakken van problemen wordt daarmee ook moeilijker. Het is inhoudelijk complex omdat het steeds moeilijker wordt om op voorhand te voorspellen wat de gevolgen van het beleid zullen zijn. Ook worden er steeds meer eisen gesteld aan het beleid, die soms ook tegengesteld zijn. Daarnaast is waterbeleid bij uitstek een beleidsterrein dat complex is doordat het multi-actor, multi-level en multi-sector beleid is (Driessen, z.j. in: Drupsteen et al., 2007).

De toenemende complexiteit en het idee dat de overheid, 'top-down', het overstromingsprobleem niet kan oplossen versterkt de verschuiving van 'government' naar 'governance'. Volgens Ellen en Van Buuren (2012) houdt dit de volgende punten in: "democratisering en netwerkvorming, decentralisatie en zelfregulering, versnippering en afname van hulpbronnen en geen vanzelfsprekendheid ten aanzien van legitimiteit van overheid en een trend naar horizontale verantwoording" (Ellen & van Buuren, 2012). De mensen die worden beïnvloed door een bepaald beleid willen dat hun stem wordt gehoord en doen niet zomaar wat hen wordt opgedragen. Ze willen betrokken worden in de plannen waar ze onderdeel van uitmaken, dit zorgt ervoor dat de plannen van de overheid niet vanzelfsprekend als legitiem worden gezien. Ze zijn daarnaast ook meer proactief, door middel van zelfregulering proberen ze hun doelen te bewerkstelligen. Stoker (1998) theoretiseert 'governance', hierbij voert hij onder andere aan dat de grenzen van verantwoordelijkheden verdwijnen om sociale en economische problemen op te lossen. Waarbij de overheid ('government') zijn macht niet verleent aan 'steer en control' maar nieuwe manieren zoekt om te sturen en te leiden (Stoker, 1998, p. 18).

Samengevat is er door de toenemende complexiteit en het idee dat de overheid, 'top-down', het overstromingsprobleem niet kan oplossen een verschuiving naar 'bottom-up' beleid, waarbij het niet de overheid is die alles beslist, maar ook de samenleving die zich laat gelden. Deze inzichten hebben er toe geleid dat er een transitie plaatsvindt waarbij de oude, traditionele manier van watermanagement wordt losgelaten en verschuift naar nieuwe vormen om te sturen bij waterkwesties.

2.1.2 Verschuiving binnen watermanagement

De veranderingen in overstromingsrisico's zijn moeilijk vast te stellen en te voorspellen omdat er weinig betrouwbare en onvoldoende data beschikbaar is. Dit komt onder andere doordat er grote natuurlijke variëteiten bestaan, klimaatverandering moeilijk te onderscheiden is in de data, data gebaseerd is op compensatie voor verlies en niet voldoende volledig is om uitspraken te doen over kwetsbaarheid. Het voorspellen is dus moeilijk omdat het proces te ingewikkeld is en er beperkingen zijn aan de berekeningen van huidige modellen. De complexiteit en inherent daaraan de onzekerheden zorgen ervoor dat veranderingen in overstromingsrisico's moeilijk zijn te voorzien (Merz et al., 2010, p. 514). De enige manier om in te spelen op mogelijke veranderingen is door het traditionele, technisch rationele pad los te laten. Het idee dat de gevolgen van de klimaatveranderingen kunnen worden opgevangen met louter technische maatregelen is dus achterhaald.

In het watermanagement is ook een verandering nodig, omdat de huidige situatie niet langer kan worden volgehouden. Een transitie vindt niet zomaar plaats, er moet een mogelijkheid zijn om tot verandering te komen van een oude staat naar een nieuwe staat. De transitie in het Nederlandse watermanagement is gestart (*push*) met twee gebeurtenissen, twee 'windows of opportunity', dit zijn situaties die een opening of aanzet bieden om een verandering door te kunnen voeren. Ten eerste is de situatie veranderd door de 'problem window', de situatie waarin het probleem duidelijk wordt, en

actie noodzakelijk wordt geacht. Dit zijn de watersnoodramp van 1953 en de bijna overstromingen van de Rijn in 1993 en 1995, maar ook de extreme neerslag van 1996 en 1998 droegen bij aan de 'sense of urgency' (Huitema & Meijerink, 2010; Termeer & Meijerink, 2008). De tweede 'window of opportunity' is politiek gerelateerd, een situatie die het institutioneel mogelijk maakt om de veranderingen door te voeren. De aanzet op dit gebied voor een transitie kwam met de nieuwe verkiezingen in 1973, en het aantreden van Den Uyl (Huitema & Meijerink, 2010). Van der Brugge et al., ziet een ander punt als startpunt, namelijk het aanpassen van de Oosterscheldekering van een dichte constructie naar een open constructie waardoor water in en uit kan stromen ten behoeve van het ecosysteem (Van der Brugge et al., 2005, p. 174). Met deze veranderingen werd een mogelijkheid gecreëerd om veranderingen te bewerkstelligen, veranderingen in het watermanagement door te voeren, waarbij niet alleen op technische maatregelen, wat van oudsher de insteek is, wordt gesteund.

2.1.3 Het nieuwe watermanagement

In een transitie komt het op een gegeven moment tot een nieuwe situatie nadat het kantelpunt ('*tipping point*'), is bereikt, dit is het punt waar de transitie een boost krijgt en sneller verloopt, tot het moment dat de nieuwe situatie is bereikt. De nieuwe situatie zal complexer zijn dan de oude situatie, maar zal hierdoor wel adaptiever zijn en daarmee beter in staat om te gaan met onzekerheden (Roggema, 2014, p. 132). Een belangrijk (kantel)punt is het deltaprogramma 'Ruimte voor de rivier' geweest, waarbij veel aandacht wordt besteed aan andere maatregelen dan de technische.

Een doel van de watertransitie is extra water als gevolg van klimaatveranderingen zoals extreme neerslag of een verhoogde zeespiegel niet alleen op te vangen met technische maatregelen, maar ook met behulp van andere maatregelen (Oosterberg et al, 2005, p. 13). Het nieuwe *flood risk management* wordt door Schanze gedefinieerd als een "*continue, holistische, maatschappelijke analyse, beoordeling en mitigatie van overstromingsrisico*" (Schanze, 2006 in: Merz et al, 2010, p. 510). Het nieuwe *flood risk management* is een nieuwe strategie gebaseerd op het verminderen van gevaar, het verminderen van de kwetsbaarheid en het verminderen van blootstelling (Oosterberg et al., 2005 in: Meijerink & Dicke, 2008, p. 500). Deze strategieën voor *flood risk management* hebben drie aparte verschuivingen teweeg gebracht in het watermanagement, namelijk van structurele naar niet-structurele bescherming, van sectorgericht naar gericht op de gehele keten en beleid op basis van *resistence* naar beleid op basis van risico (kans x schade – Klijn et al., 2003) (Meijerink & Dicke, 2008, p. 501).

Allereerst de verschuiving van structurele naar niet-structurele bescherming tegen overstromingen (Meijerink & Dicke, 2008, p 500). Structurele aanpassingen zijn de fysieke, technische aanpassingen in het land, zoals dijken en stormvloedkeringen, met als doel het verminderen van de kans op overstromingen (Oosterberg et al, 2005, p. 22). Nu duidelijk is geworden dat de doorbraak van dijken desastreuze gevolgen kunnen hebben (Saeijs et al, 2004 in: Meijerink en Dicke, 2008, p. 500) en door de toenemende invloed van biologen en ecologen (e.g. Meijerink in: Meijerink en Dicke, 2008, p. 500) is er een verschuiving naar niet-structurele ingrepen. Hierbij gaat het om het verminderen van potentiële schade (Oosterberg et al, 2005, p. 22), een voorbeeld van deze "*soft engineering*" is 'ruimte voor de rivier' (Meijerink & Dicke, 2008, p. 500)

De tweede verschuiving is van een focus op een deel of sector naar de ontwikkeling van beleid die betrekking heeft op de gehele keten om veiligheid te bewerkstelligen. Hierbij wordt de focus op het voorkomen uitgebreid met beleid en maatregelen voor -én nadat de overstroming plaatsvindt. Het gaat hier om voorzorgsmaatregelen zoals waarschuwingssystemen en nazorg zoals evacuatie routes. Hierdoor zijn gebieden beter voorbereid, mocht een extreme situatie zich voordoen. Dit sluit aan bij de eerste transitie naar het verminderen van potentiële schade (Meijerink & Dicke, 2008, p. 500). De derde verschuiving is van beleid op basis van het verminderen van overstromingskansen naar beleid op basis van risico's. Hierbij is er een verschuiving naar het verminderen van de blootstelling, kwetsbaarheid en waarschijnlijkheid aan overstromingen door in

sommige gebieden niet te bouwen of te verplaatsen zodat de kans op schade daar aanzienlijk minder wordt. Ook is er een verschuiving van gelijke normen voor alle dijkkringen naar een beleid waar dit afhangt van het risico binnen de dijk (Meijerink & Dicke, 2008, p. 501). Als alle dijkkringen dezelfde veiligheidsnormen hebben, betekent dit dat elke dijkring evenveel kans heeft op een overstroming. Deze onvoorspelbaarheid zorgt voor een soort “*Russisch Roulette*”, wat door Vis et al. als ongewenst wordt geacht (Vis et al, 2003, p. 38). Daarom verschuift het naar een beleid waar de normen zijn gebaseerd op de risico’s, en dus potentiële schade wordt meegenomen in de normen voor een overstroming (Meijerink & Dicke, 2008, p. 501). In overeenstemming hiermee ziet Merz et al. (2010, p. 510-511) ook drie transities in watermanagement. Merz et al. deelt deze transitie echter anders in, namelijk het managen van alle overstromingen, op risico gebaseerde besluitvorming en systeemgeïntegreerde aanpak. Waarbij het eerste zich vooral focust op het verminderen van de kwetsbaarheid, het tweede op het bekijken van kosten en baten bij beleidsvorming, en de derde is dat de technische aanpak wordt uitgebreid met sociale aanpak (evacuatie, ruimtelijke ordening) (2010, p.510-511). Dit komt in principe op hetzelfde neer als de transities die zijn benoemd door Meijerink en Dicke (2008). Ook Pahl-Wostl ziet het belang van verschuivingen in het watermanagement en verdeelt dit onder in een verandering van technisch management naar “*true integration of the human dimension*” en een verschuiving naar meer adaptief en flexibel management om het watersysteem onder snelle veranderingen, sociaal economische en klimaatveranderingen, (beter) te laten functioneren (Pahl-Wostl, 2007, p. 51).

De veranderingen willen echter niet zeggen dat de technische maatregelen niet goed of zelfs slecht zijn, het wil zeggen dat het mis gaat als de functies louter worden beschermd door technische maatregelen en zal tijdens extreme weersomstandigheden het systeem sneller over zijn limiet worden geduwd (Pahl-Wostl, 2007, p. 52). Indien dit het geval is, zal het lang duren voordat het systeem weer terug komt in de staat waar die was voordat het werd opgeschrikt door de extreme omstandigheden. Daarom zijn de drie verschillende veranderingen, de drie strategieën van het *flood-risk-management* belangrijk naast de bestaande technische maatregelen, omdat het een manier is om veerkrachtiger of ‘*resilient*’ te zijn. Bruijn en Klijn (2001) zien resilience in het licht van *flood risk management*, waarbij vooral de focus is op het ‘leven met water’ en het minimaliseren van de impact van overstromingen. Resilience maatregelen gaan over de consequenties, het verminderen van de impact maar ook over differentiëren van normen en herstel (in: Vis et al, 2003, p. 34). *Resilient* strategieën minimaliseren de impact, door overstromingen de ruimte te geven, dit komt overeen met de verandering die hierboven is benoemd, de kans wordt niet verminderd maar het risico (Vis et al., 2003, p 33).

In tabel 1 wordt het traditionele watermanagement geplaatst naast de meer *resilient* strategieën. Resilience is letterlijk vertaald veerkracht, wat betekent terugkomen naar de originele staat. Hierbij is er een verschil tussen ‘engineering resilience’ en ecologische resilience, de eerste heeft één evenwicht, waar na een verstoring naar terug wordt gekomen (Holling, 1973 in: Davoudi et al., 2012, p. 300). Echter zal hier verder worden gegaan met ecologisch resilience waarbij, na verstoring, kan worden terug gegaan naar meerdere evenwichten (en dus mogelijk een ander evenwicht dan voorheen)(Davoudi et al., 2012, p. 300, 301). Resilience is de mate waarin een systeem kan omgaan, zich kan aanpassen en reorganiseren na verstoring zonder het systeem zodanig te veranderen dat het niet meer doet wat het zou moeten doen. Dit betekent dat een shock kan worden geabsorbeerd zonder dat er (grote) veranderingen plaatsvinden en tegelijkertijd elementen bevat die kunnen zorgen voor vernieuwing en het vinden van een nieuw evenwicht (Folke et al, 2002,p. 438).

Volgens Vis et al. (2003) is *flood risk management* op basis van resilience flexibeler en daarnaast meer in staat om ontwikkelingen in natuur en landschap te creëren in vergelijking met het traditionele verhogen van dijken (p. 39). Omdat veranderingen onzeker zijn, is flexibiliteit nodig, *resilient* strategieën hebben de capaciteit om zich aan te passen aan deze onzekerheden (Zevenbergen, 2008, p. 86). Het voordeel, wat ook tevens het nadeel is, is dat het profijt pas wordt behaald op de lange termijn, tot wel 100 jaar (Zevenbergen, 2008, p. 86), terwijl de enorme implementatiekosten op korte termijn moeten worden gedragen (Vis et al, 2003, p. 39). Verdere karakteristieken zijn *bottom-up* initiatieven en *top-down* strategische beslissingen en alternatieven, waarbij de focus ligt op minder kwetsbaarheid, het hele systeem en de complete keten van impact van elementen wordt bekeken (Zevenbergen, 2008, p. 86). Deze karakteristieken maken de steden veerkrachtiger. Ze focussen zich niet op het voorkomen van overstromingen of op één mogelijke uitkomst, maar op meerdere, verschillende uitkomsten.

De kans op overstromingen kan veranderen, het kan zich op korte termijn of lange termijn voordoen, abrupt of geleidelijk zijn, maar ook op lokaal, regionaal of wereld niveau. Deze veranderingen kunnen zich manifesteren op heel veel verschillende manieren, en dat kan niet van tevoren worden berekend, het is onzeker (Merz et al, 2010, p. 513). De karakteristieken van resilience die hierboven zijn benoemd, helpen bij het omgaan met deze onzekerheden en variëteiten bij overstromingen. Bij steden is het belangrijk om de veerkracht te vergroten, want hoewel kwetsbaarheid wordt beïnvloed door nationale en regionale aspecten, manifesteren de gevolgen zich voornamelijk op het lokale niveau (Yohe en Tol, 2002 in: Merz et al., 2010, p. 510). Walker et al. stelt dat resilience management twee hoofddoelen heeft namelijk weerstand bieden (het voorkomen dat het systeem naar een ongewenste staat veranderd door externe stress of interruptie) en door het systeem zich te laten aanpassen of elementen te behouden door zich te vernieuwen of te reorganiseren (Walker et al., 2002, p. 7). Het tweede doel is het aanpassen van adaptatiebeleid. Adaptatie kan in vele vormen voorkomen, het kan variëren van drijvende huizen tot het herontwerp van nieuwe infrastructuur (Termeer en Meijerink, 2008, p. 2). Alle vormen en strategieën zijn erop gericht om de huidige situatie zodanig aan te passen dat het bestand is tegen extreme omstandigheden waarbij, als dit zich voordoet, de schade zoveel mogelijk wordt beperkt.

Tabel 1. Transitie van traditioneel naar meer resiliënt watermanagement. Belangrijkste punten. Overgenomen uit Zevenbergen, 2008, p. 86

Traditioneel	Resilient
Verandering in het systeem zijn stabiel en voorspelbaar	Verandering in het systeem zijn onzeker
Veranderingen worden gecontroleerd (behoud van status-quo)	Behoud en verbetering van de capaciteit om aan te passen aan onzekerheden
Planning op 20-jaar	Langlopende tijdshorizon (tot wel 100 jaar)
Achtereenvolgend planningproces (lineair)	Continue afstemming van de inhoud en het proces met de context
Top-down strategie maken	Bottom-up initiatieven en top-down strategische beslissingen
Focus op het verminderen van de kans	Plannen voor minder kwetsbaarheid is leidende principe
Systeem van doelen en statische normen en standaarden	Systeem van strategische alternatieven
	Volledige levenscyclus voor langlevende elementen in de gebouwde omgeving
	Oplossingen voor gehele systeem

Tabel 1: Transitie watermanagement

Samengevat is er in het watermanagement een transitie gaande, waarbij af wordt gezien van het traditionele, op normen gebaseerde beleid waar het doel is om de overstromingskansen te verminderen. Deze verschuiving is de aanleiding van dit onderzoek. De complexiteit, zowel technisch als sociaal en de pluraliteit aan macht leiden tot een verandering in watermanagement. Het beantwoordt het eerste deel van de eerste deelvraag; welke transitie is er gaande in het waterbeleid? Deze vraag en dus deze paragraaf is essentieel om de veranderingen in de organisatie van waterschappen te plaatsen in de bredere context. Het watermanagement verschuift naar meer niet-technische maatregelen, meer geïntegreerd; met andere sectoren, de gehele keten en actoren, om de kwetsbaarheid te verminderen. Resilience is het aanpassen, flexibel zijn en zo om te gaan met onvoorziene omstandigheden. Door het doorvoeren van resilience strategieën is er sprake van continue aanpassing van beleid wat 'bottom-up' wordt gevormd. De maatregelen om de resilience te vergroten zijn er op gericht dat, indien een extreme situatie zich voordoet, het systeem weer snel terug komt naar zijn oude staat. *Resilience* en *flood risk management* zorgen ervoor dat veranderingen in het ecosysteem makkelijker worden opgepakt en zich aanpassen. Deze strategieën zijn doorgevoerd in het meerlaagse veiligheid beleid. Het management zou deze strategieën moeten omarmen om voorbereid te zijn omdat dit een essentieel punt is om mee te kunnen veranderen met de transitie. Dit wordt hieronder verder uitgelegd.

2.2 Invloed van waterautoriteiten

De onzekerheden, verschuivingen en veranderingen die hierboven genoemd zijn, zijn niet alleen van invloed op het waterbeleid maar ook voor de verantwoordelijken van het waterbeleid. Waterautoriteiten, de verantwoordelijke instanties voor het uitvoeren van waterbeleid krijgen ook te maken met veranderingen. In deze paragraaf wordt het belang van aanpassingen en de betekenis hiervan voor waterschappen besproken. Hierbij wordt ingegaan op 'sociale' gedeelte van waterbeleid. Daarna wordt ingegaan de verandering van sturing van het waterbeleid en de aanpassing daarvan. Vervolgens wordt besproken wat de consequenties zijn voor het watermanagement van de waterschappen.

2.2.1 Sociaalecologische systemen

In beleid dat duurzaam en voorbereid wil zijn op de toekomst is vaak de focus op de trade-off tussen economie en ecologie, maar daarbij wordt het sociale gedeelte vergeten (Parra, 2013, p. 144). Het sociale gedeelte (governance, cultuur, politiek etc.) (Parra, 2013, p. 144-145) is van invloed op het ecosysteem en andersom (Folke et al., 2002, p. 437). Ecosystemen en het gebruik ervan zijn van belang voor de maatschappij, ze zijn afhankelijk van elkaar, maar de interactie tussen de twee is oncontroleerbaar, onvoorspelbaar en niet lineair (Folke et al., 2002, p. 437). Volgens Engle (2011) is "adaptiviteit in studies over resilience worden beschreven als de capaciteit van de actoren om het systeem te managen en resilience te beïnvloeden" (p. 650). Hierbij vind er een verandering plaats van een oude status (technisch rationeel) naar een nieuwe status (omarmen van complexiteit), echter is deze nieuwe status iets wat men heeft besloten, als een soort van ultieme eindstatus. Het is dus de maatschappij die heeft besloten wat een gewenste situatie is (Engle, 2011, p. 650-651). De maatschappij heeft een grote invloed, daarom is het van belang dat we naar systemen kijken binnen een sociaalecologisch systeem (SES) en dus rekening houden met de interactie tussen de sociale en ecologische aspecten (Ostrom en Cox, 2010, p. 451). Een ecosysteem kan niet in isolatie worden bekeken, maar moet gezien worden vanuit de sociale kant. Hierbij is ook de politiek, en dus ook de waterschappen betrokken. Management dat vast houdt aan het controleren van de huidige condities, zal instorting van het systeem toelaten of zelfs versnellen, terwijl management gericht op resilience zorgt dat het systeem beter kan reageren op verassing (Folke et al., 2002, p. 438). Hier wordt het

belang van een verandering bij waterautoriteiten zichtbaar, de maatschappij is gekoppeld aan de natuur, en indien dit wordt genegeerd zal dit leiden tot minder resiliënce en meer kwetsbaarheid (Folke et al., 2002, p. 438).

2.2.2 Verandering in sturing op waterbeleid

In de voorgaande paragraaf is naar voren gekomen dat het watermanagement een complexe sturingsopgave kent. De onvoorspelbaarheid, het verder kijken dan alleen het technische gedeelte, en het belang van het sociale zorgen voor een verandering in het waterbeleid. De transitie laat duidelijk zien dat de traditionele manier van sturen en omgaan met watervraagstukken aan het veranderen is. Dit heeft als gevolg dat nieuw beleid een plek moet krijgen en aanpassing in de sturing van waterbeleid noodzakelijk is.

Over de sturing wordt zowel door publieke als private partijen nagedacht, maar door de onzekerheden en de lange termijn gevolgen van klimaatverandering wordt dit vraagstuk op de lange baan geschoven (Termeer en Meijerink, 2008, p. 2). Dit komt omdat door de onzekerheid niet alles kan worden voorspeld. Er zijn dingen waarvan men weet dat ze het niet weten, ook wel de 'known unknowns' genoemd. Echter zijn er ook gevallen waarbij men van te voren niet eens kan bedenken dat sommige situaties of gebeurtenissen zich voor kunnen doen, ook wel de 'unknown unknowns' genoemd (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 44). Het managen van risico's gaat dus verder dan technische maatregelen en passen niet meer in het huidige 'technische frame' en het traditionele waterbeleid (Termeer en van den Brink, 2013, p. 44).

Toch is het belangrijk om nu strategieën te ontwikkelen en uit te voeren, zodat er in de toekomst omgegaan kan worden met veranderingen (Termeer en Meijerink, 2008, p. 3). Om dit te bewerkstelligen is het sociale van belang, niet alleen het beleid wordt aangepast, ook organisaties moeten zich aanpassen (Zevenbergen, 2008, p. 85). De verandering van het traditionele naar het nieuwe beleid gaat niet zonder slag of stoot binnen de verantwoordelijke organisaties. Dit geldt niet alleen voor Nederland, ook in Hongarije en Duitsland was het moeilijk om binnen de gevestigde organisaties het nieuwe beleid in te passen (Huitema en Meijerink, 2010, p. 2).

Er is dus ook kennis nodig, anders dan alleen vanuit technische disciplines, vanuit sociale disciplines, zoals ruimtelijke ordening en economie om meer policentrisch te functioneren. Integratie is nodig, qua disciplines, maar ook qua schaalniveau (Zevenbergen, 2008, p. 82). Buuren et al. (2013) geeft aan dat het koppelen van watermanagement aan ander beleid en beleidsopties een moeilijk proces is, desondanks het kan zorgen voor extra middelen en legitimiteit. De keerzijde is dat indien beleid wordt gekoppeld aan kwesties die ogenschijnlijk niets te maken hebben met klimaatverandering of geen aanpassing behoeven weerstand kan oproepen bij degenen die voor de koppeling niet werden aangetast (Buuren et al., 2013, p. 1030).

Door een verschuiving naar governance, waarbij milieu gerelateerde, technische, economische en culturele aspecten worden meegenomen in tegenstelling tot het technische perspectief van sturen en controle, vormt zich een leerproces (Pahl-Wostl, 2007, p. 49). Een leerproces is belangrijk omdat technische kwantitatieve data vaak zeker en hard zijn in tegenstelling tot kwalitatieve data, die veel gebruikt wordt in het nieuwe watermanagement, die onzeker is en onderhevig aan discussie. Voor kwalitatieve data is participatie, *social learning* en onderhandelingen erg belangrijk. Door te praten en te leren kan tot consensus worden gekomen over deze onzekere data door de verschillende actoren (Pahl-Wostl et al., 2007, p. 3).

Adaptatiemanagement kan hierbij helpen. Adaptatiemanagement wordt door Pahl-Wostl gedefinieerd als *"een systematisch proces om beleidsmanagement en uitvoering te verbeteren door te leren van de uitkomsten van al eerder geïmplementeerde managementstrategieën. Wateradaptatie is erop gericht om de adaptieve capaciteit van het watersysteem te vergroten door zowel het leerproces als de condities die nodig zijn om leerproces te laten plaatsvinden"* (Pahl-Wostl et al., 2007, p. 4). Hierbij ligt er de focus op het proces, maar met tegelijkertijd het belang van het eindproduct in het achterhoofd, strategieën en doelen veranderen door de tijd heen als gevolg van

nieuwe inzichten. De kwaliteit van het proces hangt voor een groot deel af van wie en wat (soort informatie) er betrokken wordt in de (uiteindelijke) uitkomsten (Pahl-Wostl et al., 2007, p. 4).

De nadruk op het leerproces, de betrokkenen en de informatie maakt duidelijk dat top-down beleid(svoering) niet efficiënt en effectief is en zelforganiserend vermogen en gedeelde macht (*governance*) belangrijk zijn (Pahl-Wostl, 2007, p. 53-54). Dit betekent dat de waterautoriteiten (ook) meer nadruk moeten leggen op het communicatieve gedeelte. Het denken vanuit één discipline of perspectief is achterhaald en ook het eisen dat het bepaalde beleid wordt uitgevoerd zonder overleg kan niet zomaar meer. Vraagstukken kunnen vanuit verschillende kanten bekeken worden, en daarmee kan meer worden geleerd en ook kunnen bottom-up initiatieven ontstaan die anders misschien nooit zouden zijn bedacht. De Unie van waterschappen stelt dat *“de waterschappen veel kennis en ervaring in huis hebben over alles wat met water te maken heeft. Maar ze kunnen hun verantwoordelijkheid natuurlijk niet in hun eentje waarmaken, want water speelt een grote rol op allerlei terreinen en op verschillende niveaus”* (Unie van waterschappen, 2007, p. 10). Het brengt naar voren dat afstemming met maatschappelijke organisaties en andere overheden nodig is om de verantwoordelijkheden van de waterschappen waar te maken (Unie van Waterschappen, 2007, p. 10). Hier komt ook de nadruk op *‘governance’*, het samen doen met andere partijen, duidelijk naar voren, waarbij de macht niet bij een partij (of afdeling van een waterautoriteit) ligt. Government georiënteerde beleidsvorming of *“mono-centrische systemen zijn minder in staat in te spelen op het onverwachte en genereren minder ruimte voor variëteit en leren en daarmee dus geen recht doen aan de fundamentele onzekerheden”* (Termeer en Meijerink, 2008, p. 4). Dit is zowel toepasbaar op klimaatadaptatie op de wijze zoals Termeer en Meijerink het hebben opgeschreven als op de adaptiviteit van organisaties.

2.2.3 Adaptief (water)management voor waterschappen

Bovengenoemde veranderingen moeten worden uitgevoerd of ingepast door de verantwoordelijke instanties zoals de waterschappen. Zij zijn degene die verantwoordelijk zijn voor veilige dijken, droge voeten en schoon water en daarmee dus ook verantwoordelijk dat het nieuwe gedachtegoed, het strategische beleid, ook tot tactisch en operationeel beleid komt. Veranderingen in de organisatie zijn dus nodig om het beleid te laten slagen en voorbereid te zijn op bijvoorbeeld klimaatverandering, met bijbehorende andere soorten maatregelen.

Omgaan met de ontwikkelingen in het watermanagement vraagt een omslag in de wijze waarop de organisaties werken. *“Management kan resilience maken of breken, dit hangt af van hoe het sociaalecologische systeem zich organiseert als reactie op management acties”* (Folke et al., 2002, p. 438). Volgens Folke et al. zijn gestructureerde scenario's en actief adaptief management belangrijk om resilience op te bouwen (2002, p. 439). Bij adaptief management wordt beleid gezien als een experiment, met flexibele, open instituties, met multi-level governance systemen, lerend vermogen en waar opties open blijven, een regionale context en heterogeniteit wordt benadrukt (Folke et al., 2002, p. 439; Holling, 1973, p. 21). Deze nieuwe aanpak vraagt wel om structurele veranderingen (Pahl-Wostl, 2008, p. 1). Het ecologische systeem en het sociale systeem zijn dus gekoppeld, en hebben invloed op elkaar. Als veranderingen in het sociale; governance, menselijk ingrepen, politiek (bestuurlijke beslissing), hebben invloed op het ecosysteem en dus op het waterbeleid -en systeem.

Nu de link tussen waterschappen als waterautoriteit en het watersysteem –en beleid duidelijk is, is het van belang te benadrukken dat de capaciteit van organisaties om mee te veranderen met de strategische beslissingen op hoger bestuursniveau (zoals nationaal; deltabeslissing) essentieel is. Adaptief vermogen wordt vaak gezien in combinatie met een natuurlijk systeem zoals klimaatverandering, en wordt omschreven als de mogelijkheid om zich aan te passen of te anticiperen op veranderingen (Pahl-Wostl, 2008, p. 8). Echter is een systeem niet los te zien van zijn sociale interactie, en is er ook een focus nodig op het adaptief vermogen van waterautoriteiten. Engle, 2011 (p. 648) ziet het belang van adaptiviteit groter worden. Volgens zijn bevindingen is uit eerdere publicaties in sociologie en organisatie –en business management af te leiden dat adaptief

vermogen van groot belang is “voor het behouden van herhaling van mogelijke oplossingen voor onvoorziene problemen en onvoorspelbare variaties, en zorgt voor lerend vermogen en aanpassingen ondanks het bestaan van zijn onveranderlijke kenmerken” (Engle, 2011, p. 648). Ook Pahl-Wostl benoemd dat men kan vaststellen dat een verandering nodig is en een substantieel deel daarvan een meer adaptieve en geïntegreerde management benadering is (Pahl-Wostl, in press in: Pahl-Wostl, 2008, p. 3). Ten eerste komt dit voort uit het feit dat duurzaam management en *integrated water resource management* niet zonder transitie in regimes kan bestaan. Daarnaast wijst ze er op dat systemen te complex zijn om te voorspellen wat de beleidsuitkomst is en wat beleidsprocessen voor invloed hebben welke niet gecontroleerd kunnen worden. Als derde wordt watermanagement door Pahl-Wostl gezien als een experiment op zich omdat het een politiek proces is en daarom is, als laatste, adaptief management nodig om zodoende een systematisch proces te hebben voor verbetering van beleid door lessen te leren uit geïmplementeerde strategieën (Pahl-Wostl, in press in: Pahl-Wostl, 2008, p. 3). Het leren van lessen op een systematische manier gaat dan niet zozeer over het uitvoeren van kleine experimenten, maar moet gezien worden als een leidend principe voor de zoektocht naar adaptieve beleidsprocessen (Pahl-Wostl, 2008, p. 3).

Pahl-Wostl (2008) merkt op dat adaptief management en het belang van een nieuw paradigma al een aantal jaren bekend is maar een langzame verandering bewerkstelligd in beleid en operationeel management. Reden hiervoor is dat er wellicht bepaalde belemmeringen of bedreigingen zijn die dit tegenhouden (p. 4), in de volgende paragraaf zal in worden gegaan op de benodigheden of belangrijke aspecten voor verandering.

Samengevat kan worden gezegd dat het sociale gedeelte van resilience niet moet worden vergeten. Veranderingen zijn keuzes, de politiek en governance bijvoorbeeld hebben invloed op het ecosysteem. De veranderingen moeten we dus zien in het licht van het sociaaleconomische systeem. Watermanagement kent een complexe sturingsopgave en er kan niet meer worden voldaan met het oude watermanagement. Er is dus een andere manier van denken nodig (het nieuwe watermanagement), er moet geleerd worden van ervaringen en men moet voorbereid zijn. Dat is adaptiviteit, de mogelijkheid om te veranderen, aan te passen of te anticiperen op veranderingen. Adaptief management is het omgaan met veranderingen en onzekerheden die ten grondslag liggen aan de complexiteit. Dit is het antwoord op de vraag wat betekenen de veranderingen voor waterschappen, het betekent dat waterschappen adaptief moeten zijn of worden om de veranderingen bij te houden en daarop voorbereid te zijn.

2.3 Adaptiviteit van waterschappen

In deze paragraaf wordt gekeken naar de betekenis van adaptief vermogen van waterschappen. Hierbij wordt gekeken wat adaptief vermogen is, waar het uit bestaat en welke indicatoren hierbij horen. Deze dimensies en indicatoren zullen aangeven waar een adaptieve organisatie aan moet voldoen. Ten slotte wordt het conceptueel model weergegeven.

2.3.1 Betekenis van adaptief vermogen van waterschappen

Het is belangrijk om veranderingen in de organisaties die omgaan met waterkwesties, zoals waterschappen, te stimuleren omdat de van oudsher technisch rationele waterschappen de complexiteit niet aankunnen als ze andere disciplines en stemmen geen gehoor geven. De waterschappen moeten zich aanpassen aan de veranderingen die plaatsvinden, zowel wat betreft technische complexiteit als op sociaal vlak met fragmentatie in de maatschappij (meerdere meningen) en verdeling van macht (Zuidema, 2013, p. 39). Adaptief vermogen is hierbij erg belangrijk. Adaptief vermogen van waterschappen is de mogelijkheid van deze functionele overheid zich aan te passen aan veranderende omstandigheden of een overstap te maken vanuit een crisis op watergerelateerd gebied waarbij toenemende complexiteit wordt gestimuleerd (Pahl-Wostl, 2008, p 8; Roggema, 2014, p. 132). Adaptief vermogen of adaptieve capaciteit is de aanpak voor dit onderzoek omdat het een aantal eisen zal aanreiken die de adaptiviteit zal verhogen en waardoor beter kan worden omgegaan met complexiteit (Roggema, 2014, p. 132). De maatschappij is dynamisch en veranderd voortdurend, inzicht in manieren om daar goed op in te kunnen spelen zijn daarbij essentieel. Wellicht kunnen belemmeringen of bedreigingen dit tegenhouden. Om te weten welke eisen van belang zijn om veranderingen te bewerkstelligen of anders geformuleerd in hoeverre waterschappen adaptief zijn in hun eigen organisatie om de veranderingen (deltabeslissing, meerlaagse veiligheid etc.) bij te benen, wordt in deze paragraaf een aantal dimensies/indicatoren opgesteld die de mate van adaptief vermogen kunnen weergeven. In deze paragraaf wordt aan de hand van het adaptieve capaciteitswiel en *sense-making* een conceptueel model opgezet om de hoofdvraag van deze scriptie te kunnen beantwoorden.

Er zijn verschillende manieren om het adaptatie vermogen van waterschappen te meten. In dit onderzoek is gekozen om het adaptief vermogen te structureren aan de hand van het capaciteitswiel van Van den Brink et al (2013) gecombineerd met specifieke criteria voor organisaties uit Termeer en Van den Brink (2013), die worden aangevuld met de andere literatuur. Het capaciteitswiel is een instrument om te beoordelen of instituties aanzetten tot een adaptieve reactie op veranderingen, en daarmee ook welke, indien van toepassing, belemmeringen moeten worden aangepast om het adaptief vermogen te bevorderen (Gupta et al., 2010, p. 459) Er is gekozen om het capaciteitswiel te gebruiken omdat het op een gestructureerde wijze de belangrijkste dimensies van het adaptatievermogen inzichtelijk maakt, maar daarbij ruimte laat voor aanpassingen om het beter af te stemmen op organisaties. In het capaciteitswiel worden acht verschillende dimensies besproken die als eisen gelden voor het adaptief vermogen van instituties. Omdat het in dit onderzoek gaat om het adaptatievermogen van organisaties en niet om instituties is het capaciteitswiel in zoverre aangepast dat alleen de dimensies die van toepassing zijn op organisaties/waterschappen worden meegenomen, wat is aangevuld met een specifieke dimensie voor organisaties.

De volgende zes dimensies zijn geselecteerd om het adaptatievermogen van waterschappen te analyseren; hulpmiddelen, ruimte voor verandering, variëteit, intellectueel, politiek en sense-making (Van den Brink et al, 2013; Restemeyer et al, z.j.; Termeer en van den Brink, 2013). Het criterium hulpmiddelen is opgedeeld in; financiën, informatie, personele kracht en juridisch omdat deze middelen helpen, een voorwaarde zijn, om adaptiviteit te bewerkstelligen in de organisatie. Dit komt grotendeels overeen met het capaciteitswiel maar zijn specifieker gemaakt. In de literatuur is meermaals naar voren gekomen dat het leervermogen en de kans om veranderingen door te voeren erg belangrijk is (o.a. Pahl-Wostl, 2007). Daarom zijn intellectueel vermogen en ruimte voor

autonome verandering meegenomen als dimensies. Hetzelfde geldt voor variëteit omdat men zo voorbereid kan zijn of in ieder geval zich kan aanpassen als onvoorziene omstandigheden zich voordoen. Alleen het technische, mono-centrische gedachtegoed zal daar niet in voorzien, meer pluralistische ideeën hebben meer kans van slagen. Politiek is toegevoegd omdat leiderschap en het voortrouw nemen in transitie van belang is, er moet een push komen om verder te gaan. Echter is dit niet het enige wat belangrijk is, ook betrouwbaarheid, legitimiteit, maar ook de perceptie over het belang van veranderen is van essentieel belang. Dit zijn net zo goed randvoorwaarden als de harde, fysieke randvoorwaarden, zoals geld en mankracht. Deze vijf dimensies zijn overgenomen uit het capaciteitswiel van Van den Brink et al., 2013, deels herverdeelt (deel met dimensies uit Restemeyer (z.j)) zodat het beter aansluit bij de focus op organisaties. Hierbij zijn variëteit, ruimte voor verandering en intellectueel en bijbehorende indicatoren overgenomen uit het model van Van den Brink et al. (2013, p. 3). De benaming intellectueel en politiek zijn dimensies overgenomen uit Restemeyer et al. (z.j.), omdat deze een bredere omschrijving geven van dimensie en daarnaast beter aansluiten bij de indicatoren. De bijbehorende indicatoren zijn wel overgenomen uit Van den Brink et al (2013).

Een extra dimensie is toegevoegd, specifiek voor organisaties, namelijk *sense-making*. *Sense-making* is belangrijk als men fenomenen niet meer kan bevatten of begrijpen binnen de huidige denkkaders (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 46), waardoor het op dat moment belangrijk is dat men samen begrip en betekenis gaat geven aan de nieuwe fenomenen door met elkaar te praten (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 44). Volgens Weick is het essentieel om dit te doen wanneer mensen moeten werken met een onvoorspelbare en niet begrijpende wereld. Indien dit niet gedaan wordt, kan dit leiden tot fatale consequenties, zowel voor individuen, organisatie, als de fysieke omgeving (2009 in: Termeer en Van den Brink, 2013, p. 44). In dit onderzoek is de focus op organisaties, de waterschappen, welke een maatschappelijke functie hebben ten aanzien van de fysieke omgeving. Hierbij gaat het niet om individuele personen in de organisatie, het gaat om de gehele organisatie, die wel in sterke mate afhankelijk is van de individuen die werken in de organisatie en dat zij samen begrip maken en krijgen van de situatie. Want grote gevolgen in de organisatie kan daarnaast ook fatale gevolgen hebben voor de fysieke omgeving en daarmee voor het maatschappelijk functioneren (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 44).

Deze dimensies komen direct of indirect terug op de veranderingen, verschuiving en implicaties die hierboven naar voren zijn gekomen. Ondanks het feit dat ze anders zijn benoemd of herschreven zijn, volgt uit de literatuurstudie dat deze dimensies een invloed hebben op het adaptief vermogen van waterautoriteiten. Hieronder zullen de dimensies en indicatoren verder gespecificeerd worden.

2.3.2 Uitwerking van indicatoren voor adaptieve organisatie

De bovengenoemde dimensies zijn uitgewerkt in indicatoren, deze zijn voor een groot deel overgenomen uit het capaciteitswiel (Van den Brink et al, 2013), gecombineerd met sense-making (Termeer en van den Brink, 2013). Voor de omschrijving en aanduiding van de mate van adaptiviteit zijn de dimensies aangevuld met literatuur van Buuren et al, 2013; Pahl-Wostl, 2007; Termeer en Meijerink, 2008 (zie ook Gupta et al., 2010); Tol et al, 2008. Hieronder zijn de dimensies en indicatoren verder gespecificeerd, waarbij expliciet is beschreven wanneer een indicator kan worden gescoord op een goede/slechte invloed op de adaptiviteit oftewel hoe de dimensie het adaptief vermogen van de waterschappen beïnvloedt.

Tabel 2: Adaptieve organisaties – Benodigheden voor adaptiviteit (dimensie onderverdeeld in indicatoren)	
Dimensie	Indicatoren
Hulpmiddelen	<ul style="list-style-type: none"> * Informatie * Financiën * Personele mankracht * Juridische
Ruimte voor autonome verandering	<ul style="list-style-type: none"> * Capaciteit om te improviseren * Werken volgens plan * Blijf in beweging
Variëteit	<ul style="list-style-type: none"> * Ruimte voor diversiteit * Variëteit aan probleemdefinities * Multi-sector * Multi-level * Multi-actor
Intellectueel	<ul style="list-style-type: none"> * Single, double en triple loop learning * Discussiëren over twijfels * Vertrouwen
Politiek	<ul style="list-style-type: none"> * Leiderschap * Legitimiteit * Perceptie * Betrouwbaarheid (rechtvaardigheid, aanspreekbaarheid, responsiviteit)
Sense-making	<ul style="list-style-type: none"> * Toestaan van duidelijke identiteit * Waarderen van ervaringen uit het verleden * Respectvolle interactie * Ontwikkel een attitude van wijsheid

Tabel 2. Overgenomen (heringedeeld) uit Van den Brink et al., 2013 (Adaptieve capaciteitswiel) combineert met Termeer en van den Brink, 2013 (sense-making). Aangevuld met Buuren et al, 2013; Pahl-Wostl, 2007; Termeer en Meijerink, 2008 (zie ook Gupta et al., 2010); Tol et al, 2008.

Hieronder worden de dimensies en de bijbehorende indicatoren verder uitgewerkt en gespecificeerd. Aan het eind van elke indicator worden drie criteria weergegeven, die zijn opgesomd en worden gebruikt voor de beoordeling.

Hulpmiddelen:

Informatie moet open zijn voor alle medewerkers maar ook voor maatschappelijke actoren die betrokken zijn. Dit hangt ook samen met betrouwbaarheid en 'good governance' (zie verderop bij politiek). Hierbij is het idee dat indien iedereen goed geïnformeerd is, degene ook daarop gebaseerde en dus gefundeerde beslissingen kan nemen. Zeker omdat er een grote mate van onzekerheid is rondom klimaatvraagstukken, is dit erg belangrijk. Daardoor kunnen beslissingen in een complexe omgeving op het gebied van water door waterschappen niet genomen worden op basis van feiten, maar op basis van aannames. Men moet op de hoogte zijn, welke aannames er worden gedaan, en op basis van welke cijfers. Een adaptief waterschap is een waterschap waarbij (1) informatie beschikbaar is, (2) informatie open is (verbaal en geschreven) en (3) informatie gedeeld is (vindbaar en toegankelijk).

Financiën zijn moeilijk aangezien er op korte termijn middelen moeten vrijkomen, die op lange termijn pas profijt zullen opleveren. Er moeten namelijk nu maatregelen worden getroffen die pas in de toekomst profijt opleveren wanneer de zeespiegel is gestegen of extreme regenval vaker voorkomt. Financiën zijn ook lastig voor waterprojecten mede omdat de sense-of-urgency ontbreekt in de samenleving. Door de financiële crisis is het belangrijk dat de waterschappen geld als barrière omzeilen door nieuwe inzichten en manieren aan te wenden om met het beperkte budget om te gaan. Bij een adaptief waterschap zijn (1) financiële middelen aanwezig voor uitvoeren van beleid, (2) zijn financiële middelen beschikbaar om nieuwe dingen uit te proberen (nieuwe projecten) en (3) worden beperkte middelen niet als belemmering gezien (door naar andere manieren te zoeken).

Ook qua mankracht moet het mogelijk zijn om adaptieve maatregelen te nemen (Termeer en Meijerink, 2008, p. 8). Een adaptief waterschap heeft (1) genoeg fte's beschikbaar (ook voor onderzoek, experimenten, documenteren), (2) waarbij voldoende expertise (3) en verschillende disciplines aanwezig zijn.

Daarnaast moet ook borging zijn, waardoor als vierde indicator juridische hulpmiddelen is. Een adaptief waterschap heeft (1) geen wettelijke belemmeringen voor uitvoering van taken, (2) genoeg borging in de wet om taken uit te kunnen voeren en (3) en er zijn geen tegenstrijdigheden in het beleid/wetgeving.

Ruimte voor verandering

Capaciteit om te improviseren:

Hierbij "gaat het om het vermogen van actoren om op microniveau en in het hier en nu in te spelen op de dagelijkse verstoringen, kansen en mogelijkheden" (Termeer en Meijerink, 2008, p. 7). Dit is belangrijk omdat de problemen en vragen rondom adaptatie complex en onzeker zijn, en dus onvoorspelbaar. Improvisatie is dus van groot belang. Hierbij zijn metingen en interpretatie erg belangrijk, dit sluit aan bij zelforganiserend vermogen (Termeer en Meijerink, 2008, p. 7). Een adaptief waterschap heeft (1) de mogelijkheid om nieuwe ideeën te ontwikkelen (2) experimenten uit te voeren en (3) de mogelijkheid voor improvisatie binnen beleid (Gupta et al., 2010, p. 462).

Werken volgens plan:

Met het werken volgens plan is het van belang dat in het geval van een ramp of crisis, men in staat is om te reageren volgens vastgestelde plannen (Gupta et al., 2010, p. 462). Binnen processen zijn in verschillende fases andere vormen van werken soms noodzakelijk. Zo moet eerste hulp tijdens een ramp top-down, volgens plan, worden geregeld omdat er spoed bij is. Het is van belang dat men de protocollen naleeft om snel actie te ondernemen (Bakema, 2013, p. 87, 88). Echter zijn er geen panacees, niet overal kan hetzelfde proces of protocol worden gebruikt (Ostrom en Cox, 2010, p. 451), daarom is het van belang dat er ook ruimte is voor improvisatie. Een adaptief waterschap kan daarom (1) adequaat reageren, (2) is voorbereid op het onverwachte en (3) kan handelen volgens vastgestelde plannen in tijden van crisis (Gupta et al., 2010, p. 462).

Blijf in beweging:

Bij het omgaan met onzekerheid is het belangrijk om constant in beweging te zijn, waarbij beleid en processen dit ook stimuleren (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 47). Omdat het sociaalecologische systeem steeds in beweging is, moet de organisatie dit ook zijn. Hierbij wordt niet gezocht naar bewijs om een bepaalde strategie of proces te volgen, waarbij andere data wordt genegeerd om maar vast te blijven houden aan het plan (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 48). Er wordt juist nadruk gelegd op het controleren en herzien van eerder gemaakte assumpties en aannames. Kleine foutjes, veranderingen, onvolledigheden kunnen leiden tot inaccurate uitkomsten, en daarom andere gevolgen hebben dan vooraf berekend of bedacht, ook wel het 'butterfly-effect' (Shukla 1998, p. 728). Een adaptief waterschap is (1) constant in beweging en (2) blijft zoeken en is alert of er veranderingen optreden en (3) als dit gebeurt hierop inspeelt.

Variëteit

Variëteit aan probleemdefinities:

Dit houdt in dat er gedacht moet worden in verschillende opties, verschillende analysekaders, maar ook door verschillende actoren, in verschillende posities, op verschillende schaalniveaus (Termeer en Meijerink, 2008, p. 5,6). Hartmann (2012) stelt dat planningsproblemen, 'wicked' problemen zijn, er is niet één ultieme oplossing, het stopt nooit en het is uniek (p. 243). Ook watervraagstukken hebben niet echt één perfecte oplossing, daarom is het belangrijk dat de verschillende mensen en dus verschillende disciplines binnen het waterschap er vanuit hun verschillende perspectieven naar kijken. Veel verschillende perspectieven zorgt voor veel complexiteit, maar dat vergroot ook de adaptiviteit (Roggema, 2014, p. 132). Hiervoor is het gebruiken van deze verschillende perspectieven essentieel voor een organisatie om adaptief te zijn. Een adaptief waterschap heeft een (1) grote variëteit aan referentiekaders, (2) meningen en (3) probleemdefinities (Gupta et al., 2010, p. 463).

Ruimte voor diversiteit:

Van belang is dat er genoeg verschillende alternatieven zijn om een bepaald probleem aan te pakken (Gupta et al., 2010, p. 462). Er is niet één evenwicht, maar er zijn er verschillende; *resilience*. Het ruimte geven aan diversiteit is nodig om *"toekomstige verwachte en onverwachte gevolgen van klimaatverandering te overwegen door middel van het tot beschikking hebben van een scala aan proactieve strategieën, maatregelen en instrumenten om te voorkomen dat een lock-in de toekomstige aanpassingen in de weg staat"* (Gupta et al., 2010, p. 463). Bij ruimte voor diversiteit geldt hetzelfde als voor variëteit aan probleemdefinities. Ieder heeft een eigen perspectief, dit is niet slecht, maar juist goed om zo voorbereid te zijn op diverse scenario's, om geen ruimte te geven aan panacees. Een adaptief waterschap heeft (1) de beschikking over verschillende (nieuwe) opties (2) maakt gebruik van verschillende (overlappende) opties en (3) zet maatwerk is (Gupta, 2010, p. 262).

Multi-actor:

Actoren worden betrokken in het beleid, zowel horizontaal als verticaal. Hierbij gaat het niet alleen om het aantal actoren dat wordt betrokken, maar ook de relaties tussen de actoren, de rol die ze hebben in de beleidsarena. (Driessen, z.j. in: Drupsteen et al. 2007, p. 23; Pahl-Wostl, 2007, p. 54) *"Beleidsvorming, regulering, sturing en controle in het waterbeleid worden derhalve steeds meer gekarakteriseerd door een netwerk van actoren, die op verschillende niveaus van bestuur en uitvoering actief zijn, hun invloed willen doen laten gelden, met elkaar strijd voeren over de meest gewenste koers, maar van elkaar afhankelijke zijn bij het daadwerkelijk realiseren van gewenste veranderingen"* (Driessen, z.j. in: Drupsteen et al. 2007, p. 23). Een adaptief waterschap heeft zowel (1) horizontaal als (2) verticaal en (3) dat binnen en buiten de organisatie, actoren die betrokken zijn in beleidsprocessen.

Multi-sector:

Afstemming met andere beleidsterreinen is nodig, zo worden kwaliteitsnormen voor water afgeleid van het milieubeleid en is waterbeleid (kwaliteit en kwantiteit) weer van invloed op het natuurbeleid (Driessen, z.j. in Drupsteen et al., 2007, p. 24-25). De belangrijkste afstemming is met de ruimtelijke ordening, hierbij gaat het om veiligheid en het bewerkstelligen van duurzaam waterbeheer. Integratie blijft moeilijk omdat veel beleidsterreinen anders zijn ingericht, eigen bevoegdheden, instrumenten ect. hebben. (Driessen, z.j. in Drupsteen et al., 2007, p. 24-25). Een adaptief waterschap (1) betreft andere sectoren en deze belangen dan water in zijn plannen en processen, (2) neemt dit op in het beleid en (3) werkt samen met andere overheden om die sectoren te integreren

Multi-level:

Het opstellen van waterbeleid gebeurt op vele niveaus, zowel binnen als buiten de organisatie. Buiten de organisatie heeft het waterschap te maken met Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Elk niveau heeft zijn eigen ideeën, partijen en doelen. Afstemming en coördinatie zijn dus

noodzakelijk, want ondanks het feit dat ze afhankelijk zijn van elkaar, bestrijden ze elkaar ook (voornamelijk bij concrete projecten)(Driessen, z.j. in Drupsteen et al., 2007, p. 23-24). Binnen de organisatie heeft men te maken met bestuurders. Een adaptief waterschap heeft (1) binnen de organisatie meerdere (bestuurs)lagen betrokken in plannen en processen, (2) er is kennisuitwisseling tussen de lagen en (3) kennisuitwisseling met bestuurslagen van andere overheden.

Intellectueel

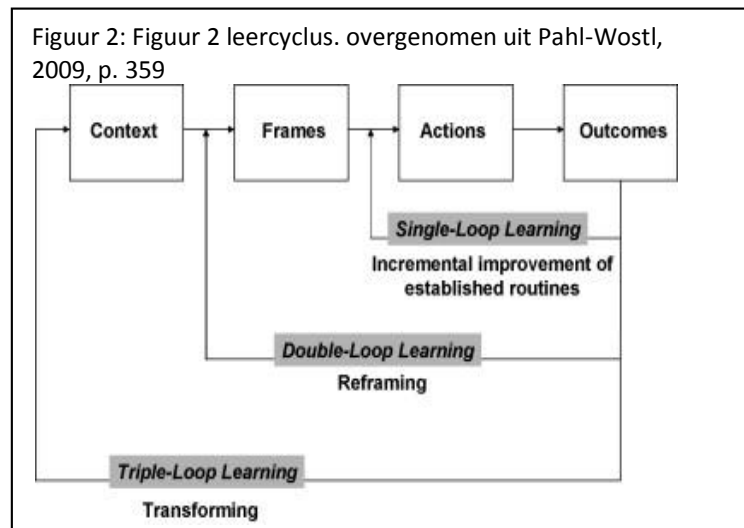
Single, double and triple loop learning:

“... social learning wordt gezien als essentieel voor het besturen van sociaalecologische systemen tijdens periodes van abrupte veranderingen” (Pahl-Wostl, 2009, p. 355). Er is veel onzekerheid in situaties van abrupte verandering, daarom is het belangrijk om ruimte te geven om te leren. Niet alleen over de overstromingen en de gevolgen maar ook over hoe er om moet worden gegaan met dit soort vraagstukken (Termeer en Meijerink, 2008, p. 6). In het traditionele beleid was het een single-issue, bescherming tegen water, waar geen integratie was met andere sectoren. Omdat er geen uitwisseling is met andere sectoren is er ook geen sprake van leren en veranderingen (Pahl-Wostl, 2007, p. 55). Leren wordt gezien als continue bezigheid, waarbij *“actoren met elkaar betekenis geven aan wat er gaande is”* (zie figuur 3)(Termeer en Meijerink, 2008, p. 2).

Bij single loop learning

worden routines verbeterd en leert

men door ervaringen uit het verleden (Gupta et al., 2010, p. 462), waarbij stapsgewijs aanpassingen worden gedaan aan al bestaande strategieën (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). Van double loop learning is sprake wanneer daadwerkelijk veranderingen in onderliggende assumpties plaatsvinden (Gupta et al., 2010, p. 462). Er is sprake van een ander denkkader (*‘reframen’*), waarbij men nadenkt of heroverwegingen doet op doelen, probleemdefinities en hoe een doel bereikt moet worden (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). Dit kan bereikt worden door experimenten en nieuwe maatregelen (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). Echter kan double-loop learning worden belemmerd door de context, waarin grootschalige toepassing van de nieuwe maatregelen niet worden gefaciliteerd (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). Hierbij is ook triple loop learning van toepassing waarbij de context en factoren die het denkkader bepalen veranderen, en waar wordt geaccepteerd dat een nieuw denkkader en andere normen en waarden nodig zijn. *“Dit kan een verandering opleveren van omgaan met klimaatverandering in waterveiligheid als optimale aanpassing naar daadwerkelijk geïntegreerd landschapsplanning en robuuste actie”* (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). Een adaptief waterschap heeft (1) single-loop learning, waarbij lessen worden getrokken uit ervaringen en het verbeteren van routines. Daarnaast wordt getracht om (2) double-loop learning te bewerkstelligen waarbij normen en waarden veranderen. Ook wordt nieuw watermanagement in beleid opgenomen waardoor nieuwe denkkaders en normen worden gestimuleerd en toepassing van maatregelen gefaciliteerd, en er dus (3) triple loop learning plaatsvindt. Alle drie zou het meest adaptieve vermogen aangeven.



Discussiëren van twijfels:

Niet leren kan betekenen dat actoren hun twijfels niet durven te uiten of risico's vermijden (Termeer en Meijerink, 2008, p. 6). Daarom is het van belang dat men de ruimte krijgt om twijfels te bespreken. Hierbij is het ook van belang dat wordt voorkomen dat actoren die te conservatief zijn of juist te progressief zijn buiten spel worden gezet (Termeer en Meijerink, 2008, p. 6). Dit kan voortkomen uit andere interpretaties en probleemdefinities, die besproken moeten worden. Een adaptief waterschap (1) stimuleert en (2) staat open voor discussie en (3) bediscussieert twijfels en onzekerheden (Gupta et al., 2010, p. 462).

Vertrouwen:

Vertrouwen gaat hier om wederzijds respect en vertrouwen (Gupta et al., 2010, p. 462). Dit sluit aan op de vorige indicator omdat vertrouwen essentieel is om mensen hun twijfels te laten uiten en bespreken. Indien er geen vertrouwen is, durft men twijfels niet te bespreken, waardoor het intellectuele kapitaal wordt verminderd. Er moet vertrouwen en stimulans zijn om verschillende probleemdefinities en twijfels te bespreken. Juist omdat sommige probleemdefinities buiten het huidige denkkader vallen, maar essentieel zijn om begrip te krijgen van de situatie (Van den Brink et al., 2013). Een adaptief waterschap bevordert dat er (1) vertrouwen is en (2) wederzijds respect is tussen werknemers en daarnaast dat (3) dat medewerkers toegankelijk zijn voor elkaar (Gupta et al., 2010, p. 462).

Politiek (goed bestuur)

Leiderschap:

Er is leiding nodig in het complexe adaptatiebeleid. Bovenstaande eisen moeten worden gebundeld en begeleid. Er is iemand nodig die zowel variëteit en improvisatie arrangeert en daarnaast de multi-level, multi-sector en multi-actor complexiteit in goede banen leidt zodat er adaptief beleid kan ontstaan. Daarnaast moet betrouwbaarheid, en de bijbehorende aspecten van good-governance worden gewaarborgd en gelet worden op de hulpmiddelen die beschikbaar zijn. Dit brengt spanningen met zich mee, en maakt het een uitermate delicate bezigheid. Er is zowel visionair, ondernemend en verbindend leiderschap nodig, waarbij men verbindt, acties bewerkstelligt, allianties vormt en koppelt (Termeer en Meijerink, 2008, p. 7- 8; Van den Brink et al., 2013, p. 4). Visionair leiderschap is om zicht te houden op de toekomstige gevaren. Ondernemend leiderschap is van belang om daadwerkelijk iets van de grond te krijgen en verbindend leiderschap voor maken van coalities en het dichten van afstanden tussen verschillende groepen (Van den Brink et al., 2013, p. 4). Een adaptief waterschap heeft (1) ruimte voor hervormende leiders met lange-termijn visie, (2) ruimte voor leiders met een getting-things-done-mentaliteit en (3) ruimte voor leiders die mensen met elkaar verbindt (Gupta et al., 2010, p. 462).

Legitimiteit:

Legitimiteit heeft volgens Luhman (1975) te maken met "*een bereidheid om bepaalde beslissingen te accepteren, binnen bepaalde grenzen, waarvan de inhoud nog niet bekend is*" (p. 25 in: Buuren et al, 2013, p. 1022). Buuren et al. zien het als een van de belangrijkste punten om adaptatiebeleid te ontwikkelen en te implementeren (2013, p. 1022). Buuren et al (2013) zien legitimiteit vanuit drie hoeken, namelijk wettelijke legitimiteit, planningslegitimiteit en netwerk legitimiteit. Hierbij kunnen verschillende tegenstrijdigheden ontstaan (2013, p. 1021) want flexibiliteit en lerend vermogen kan door anderen worden gezien als twijfel, maar kan ook stroken met wettelijke zekerheid (Buuren et al, 2013, p. 1030). Legitimiteit gaat dus om het feit of er support is vanuit de maatschappij en dus of beslissingen worden geaccepteerd (Gupta et al., 2010, p. 462, p. 464). Een adaptief waterschap heeft steun van medewerkers uit alle hoeken van de organisatie. Deze medewerkers (1) staan achter de organisatie, (2) accepteren beslissingen die worden genomen binnen de organisatie, maar ook dat (3) informatie open is voor iedereen.

Perceptie:

Hierbij gaat het er om of het waterschap zich druk maakt om klimaatveranderingen, het gaat hierbij om het herkennen van het probleem, zowel nu als in de toekomst. Tol et al. maakt de volgende indeling in perceptie betreffende de mate van bestaan of belang van klimaatverandering en de aanpassingen die nodig zijn (2008, p. 432):

“1. Degene die zich niet druk maken over een zeespiegelstijging, en dat niet hoeven om dat hun kusten niet gevoelig zijn.

2. Degene die zich niet druk maken, omdat ze meer urgente problemen hebben

3. Degene die zich niet druk maken, maar wel zouden moeten

4. Degene die zich druk maken en al zijn begonnen met adaptatie”

Een adaptief waterschap heeft besef of de perceptie dat klimaatverandering belangrijk is en dat aanpassingen nodig zijn. Dus 1 is heel slecht voor het adaptief vermogen en 4 heel goed voor het adaptief vermogen. Een adaptief waterschap (1) maakt zich druk, (2) ziet het als een urgent probleem en (3) is al begonnen met adaptatie.

Betrouwbaarheid:

Door de tegenstrijdige belangen en eisen is het soms moeilijk voor de burger om te weten wat ze aan de overheid hebben. Actoren die worden betrokken in het proces willen dat de instantie betrouwbaar is, zodat als er een compromis wordt gesloten, dit ook wordt uitgevoerd.

Betrouwbaarheid bestaat uit verschillende componenten, deze zijn ook wel bekend als *‘good governance’* (Driessen, z.j. in Drupsteen et al., 2007, p. 25). Driessen verdeelt betrouwbaarheid op in vier rationaliteiten: inhoudelijke rationaliteit (effectiviteit, efficiëntie en vraaggericht), juridische rationaliteit (onpartijdig en rechtszeker), politieke rationaliteit (participatie, draagvlak en consensus) en procesmatige rationaliteit (transparantie en publieke verantwoording). Deze criteria kunnen onderling met elkaar conflicteren (Driessen, z.j. in Drupsteen et al., 2007, p. 25-26). Zo kan participatie en draagvlak conflicteren met effectiviteit als het leidt tot veel en langdurige gesprekken en onderhandelingen.

De betrouwbaarheid van de waterschappen heeft invloed op de organisatie en de adaptiviteit omdat ze moeten waken dat er sprake is van responsiviteit, rechtvaardigheid en aanspreekbaarheid. Als dit niet van toepassing is, zal dit de variëteit en ruimte voor autonome verandering negatief beïnvloeden. Ten eerste omdat de maatschappij en/of de medewerkers zich niet gehoord en betrokken voelen, alsof hun mening en perceptie er niet toe doen. Dit zal leiden tot meer conflict tussen beide en minder samenwerking wat de variëteit benadeeld. Ook zal het sociale kapitaal, het samenwerken, verkleinen waardoor innovaties en zelforganiserend vermogen minder wordt als gevolg van een gevoel van ongehoordheid.

Een adaptief waterschap is betrouwbaar en dus responsief, rechtvaardig en aanspreekbaar. Bij responsiviteit is transparantie van de organisatie belangrijk, maar ook in hoeverre men in staat is te reageren op geluiden uit de maatschappij, maar ook intern (Gupta et al., 2010, p. 464). Bij rechtvaardigheid is van belang dat de dingen die worden gedaan en de regels binnen de organisatie ook eerlijk zijn. Hierbij is het ook belangrijk dat het proces eerlijk is geweest en daarnaast ook een uitkomst heeft die de pluriformiteit van de samenleving weerspiegelt (Gupta et al., 2010, p. 462, 464). Bij aanspreekbaarheid gaat het erom in hoeverre de organisatie patronen voor procedures om verschillende taken en verantwoordelijkheden toe te wijzen aan verschillende partijen of delen van de organisatie (Gupta et al., 2010, p. 462, 464). Een adaptief waterschap is dus (1) responsief, (2) rechtvaardig en (3) aanspreekbaar

Sense-making

Toestaan van duidelijke identiteit:

Identiteit, door van Dale gedefinieerd als eigen karakter (woordenboek; 2013), is erg belangrijk voor personen of organisaties omdat dit weergeeft wie ze zijn en hoe ze reageren (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 47). In het geval dat er onwetendheid is over bepaalde zaken kunnen verschillende identiteiten ertoe leiden dat de organisatie minder verrast wordt door veranderingen en dus sneller kunnen aanpassen. Een voorbeeld kan zijn dat bij de waterschappen op slechte kades gereageerd wordt met dijkverhoging, terwijl een waterschap met het nieuwe watermanagement kan reageren met andere normering of tijdelijke waterberging. Verschillende identiteiten kunnen zorgen voor meerdere wegen en/of oplossingen voor problemen (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 47). Een adaptief waterschap behoudt zijn (1) oude identiteit als technische organisatie maar betreft daarin ook een nieuwe, (2) ruimtelijke en (3) communicatieve identiteit.

Waarderen van ervaringen uit het verleden:

Het is van belang om de oude gewoontes en ervaringen niet te vergeten en te delen (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 47) In het traditionele watermanagement ligt de nadruk op technische maatregelen, zoals dijken en de stormvloedkering. Dit brengt veel kosten met zich mee, en geeft geen zekerheid dat er niets gebeurt. Verandering is lastig door de fysieke impact in het landschap en de hoge kosten. In het nieuwe watermanagement zou het oude watermanagement op passende schaal moeten worden toegepast, gedecentraliseerd, in verschillende vormen/design en door gedeelde macht (Pahl-Wostl, 2007, p. 54-55). Een adaptief waterschap vergeet niet (1) het belang van technische maatregelen, (2) het belang van technische medewerkers en (3) zal die technische maatregelen altijd meenemen en afwegen in oplossingsstrategieën

Respectvolle interactie:

Gezien de onzekerheden die er bestaan en de veranderingen is interactie tussen de verschillende werknemers binnen de organisatie erg van belang (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 47). Sense-making kan niet worden gedaan door één persoon of van bovenaf, het is van belang dat de werknemers dit met elkaar doen door te overleggen, zodat hun begrip over de veranderingen buiten en binnen de organisatie wordt versterkt. Hierbij is van belang dat men vertrouwen en zelfrespect heeft en eerlijk is, zodat men niet vervreemd raakt van de realiteit en grip heeft op wat er gebeurt (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 48). Een adaptief waterschap heeft een (1) goede en open sfeer tussen de werknemers, waarbij ze elkaar gemakkelijk kunnen aanspreken en opzoeken en daarbij (2) eerlijk is, vertrouwen heeft en (3) zelfrespect heeft zodat men vasthoudt aan eigen discipline, maar wel open staat voor andere disciplines en ideeën.

Ontwikkel een attitude van wijsheid:

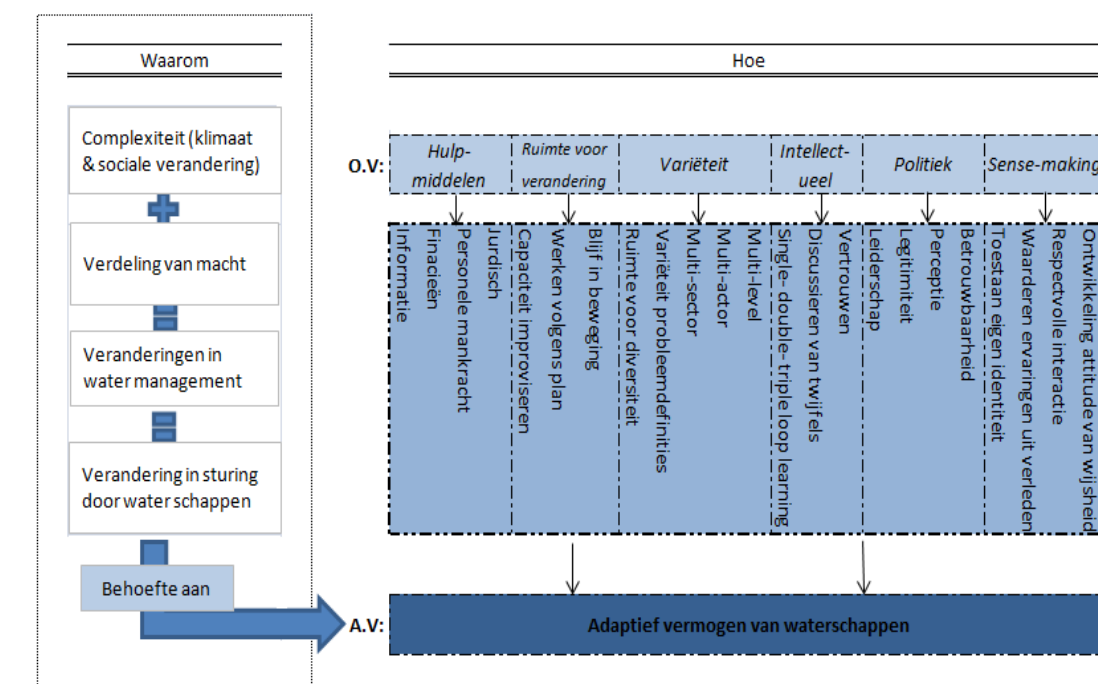
Wijsheid zit tussen extreme zekerheid en extreme voorzichtigheid aangezien er veel onzekerheid en onduidelijkheden zijn (Termeer en Van den Brink, 2013, p. 48). Er is een dunne scheiding tussen kennis en onwetendheid, indien er meer wordt gespecialiseerd, komen er tegelijkertijd meer vragen en gaten in kennis naar voren (Termeer en van den Brink, 2013, p.48). Een adaptief waterschap is een organisatie die (1) denkt in het maatschappelijke belang en dus verstandig omgaat met hulpmiddelen, (2) niet kiest voor extremen, maar zoekt naar een tussenweg, waarbij zowel zekerheden worden vergaard en tegelijkertijd onzekerheden worden aangestipt en (3) nieuwe situaties bespreekt en er samen inhoud aan geeft (Termeer en van den Brink, 2013, p. 48).

Samengevat geeft deze paragraaf antwoord op de 2^e deelvraag; *Wat bepaalt het vermogen om mee te veranderen (adaptief vermogen)?* De dimensies die het adaptief vermogen van organisaties bepaalt zijn: hulpmiddelen, variëteit, ruimte voor autonome veranderingen, intellectueel, politiek en sense-making. Bij elke dimensie is aangegeven waar een adaptief waterschap aan moet voldoen.

De mate waarin dit gebeurt in de organisatie laat zien in hoeverre ze adaptief is. Elk van de dimensies/indicatoren zal worden geoperationaliseerd in het volgende hoofdstuk, deze dimensies zullen worden toegepast op twee waterschappen om zo het adaptief vermogen te testen. Hiermee wordt duidelijk in hoeverre waterschappen mee kunnen veranderen, hierbij zijn al deze dimensies samen van belang als het gaat om het adaptieve vermogen. Elk is nodig om veranderingen gemakkelijk en goed te laten plaatsvinden. Dit wil niet zeggen dat als er een ontbreekt, dat het totaal geen adaptiviteit bezit, het wordt alleen lastiger voor de organisatie om voorbereid te zijn op veranderingen en te anticiperen op veranderingen. Deze dimensies en indicatoren worden in hoofdstuk drie vertaald naar een vragenlijst waarin indirect wordt gevraagd aan respondenten hoe met deze dimensies in hun organisatie wordt omgegaan.

2.4 Resumé (conceptueel model):

Samengevat kan dit hoofdstuk worden weergegeven in een conceptueel model. In het conceptueel model hieronder is het theoretisch kader visueel weergegeven. Aan de linkerkant zijn de relevante veranderingen die plaatsvinden in de omgeving en maatschappij. Deze leiden tot veranderingen in watermanagement en daarmee tot verandering in de sturing van waterschappen. Dit leidt tot een behoefte aan adaptief vermogen, omdat de verandering tot gevolg heeft dat een andere denkwijze nodig is, lerend vermogen belangrijk is en men voorbereid moet zijn op veranderingen. Dit is links samengevat tot de 'waarom'-kant van dit onderzoek. Aan de rechterkant is de 'hoe'-kant, de onafhankelijk (O.V) en de afhankelijke variabelen (A.V.), weergegeven. Hierin is te zien dat de onafhankelijke variabelen, de zes dimensies, uitgewerkt zijn in de indicatoren, die tezamen het adaptief vermogen van waterschappen bepalen. Dit conceptueel model laat zien dat de onafhankelijke variabelen, gespecificeerd in de indicatoren eronder, leiden tot het adaptief vermogen van waterschappen.



Figuur 3: Conceptueel model adaptief vermogen van waterschappen

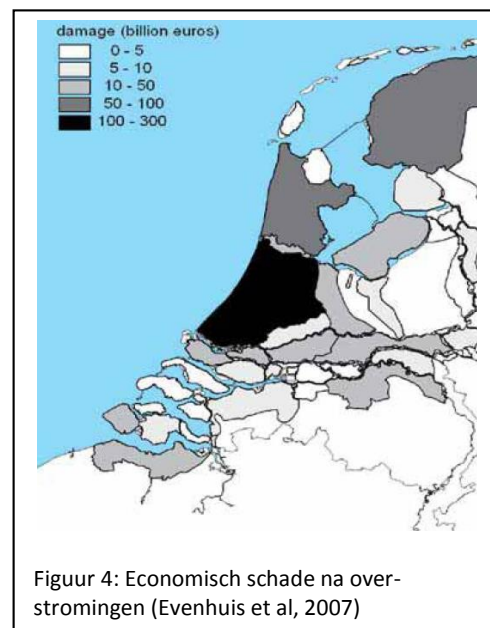
Hoofdstuk 3: Methodologie

Om de hoofdvraag te beantwoorden moet er informatie worden ingewonnen over de waterschappen en in hoeverre de dimensies van adaptief vermogen van toepassingen zijn op hun organisatie. In dit hoofdstuk wordt allereerst aangegeven wat het onderzoeksgebied is en waarom juist hiervoor is gekozen. Daarna zal worden uitgelegd hoe dit onderzoek zal plaatsvinden; hoe het onderzoeksontwerp eruit ziet en welke methode wordt gebruikt. Vervolgens zal worden verteld hoe de data wordt verzameld. Daarna zullen de (onafhankelijke) variabelen (dimensies/indicatoren) uit de theorie worden geoperationaliseerd en als laatste zal uitleg worden gegeven hoe de data wordt geanalyseerd.

3.1 Onderzoeksgebied - Afbakening:

De keuze voor het onderzoeksgebied is gemaakt op basis van de belangrijkheid om aan te passen. Zo is het onderzoeksgebied gekozen door te kijken naar waterschappen waar de gevolgen van

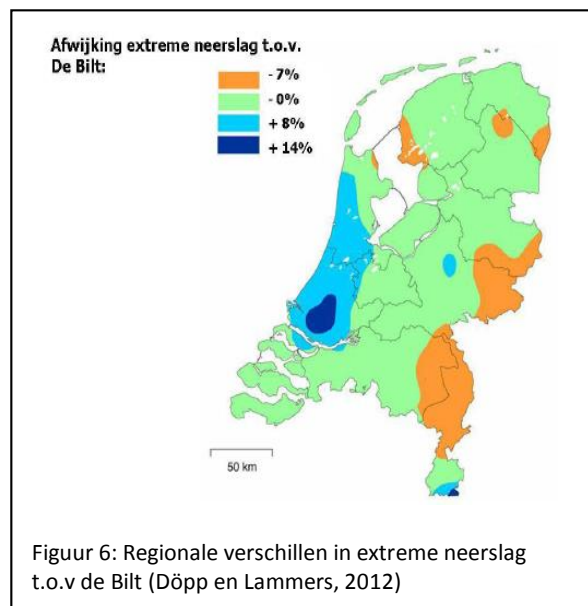
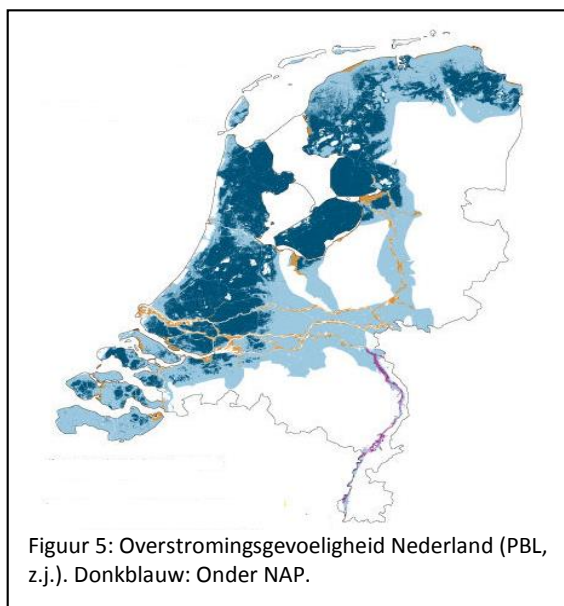
overstromingen/wateroverlast het grootst zijn, en daarmee het aanpassingsvermogen extra belangrijk is. De gekozen waterschappen zijn Hoogheemraadschap Delfland en Hoogheemraadschap Rijnland, beide gelegen in het westen van Nederland, aan de kust. Deze waterschappen zijn gekozen op basis van de volgende redenen. Allereerst omdat overstromingen in het westen *economisch* de meeste schade aan kunnen richten. In het westen van Nederland is de economische bedrijvigheid het grootst. De grote steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, en daarmee ook de grootste haven en luchthaven van Nederland liggen in dit gebied, in de provincies Zuid –en Noord-Holland. In figuur 5 is te zien dat de schade bij overstromingen in Zuid-Holland wordt geschat tussen de 100 en 300 biljoen euro. Ook in Noord-Holland, Groningen en Friesland is de schade groot bij overstromingen, namelijk tussen de 50 en 100 biljoen euro (Evenhuis et al, 2007, zie ook figuur 5). Daarnaast is volgens de prognose van ING, over vooruitzichten van de regionale groei, de meeste economisch groei te verwachten in Flevoland, Zuid Holland, Noord Holland en Utrecht (ING, z.j.). Mede doordat, bij overstromingen, de infrastructuur worden doorsneden en er uitval is van de nutsvoorzieningen en communicatieverbindingen zullen, in figuur 5 donker gekleurde delen van Nederland, tot economische stilstand komen (Evenhuis et al, 2007).



Ten tweede omdat er ook veel *maatschappelijke* gevolgen zullen zijn aan de westkust, deze kent namelijk de hoogste populatiedichtheid. In Noord-Holland wonen 2.724.300 mensen en in Zuid-Holland 3.505.611 mensen. Totaal woont ongeveer 50 procent van alle inwoners in West-Nederland, namelijk 7.914.606 mensen (CBS, 2013). De bevolkingsdichtheid is in West-Nederland dan ook het grootst, gemeten in 2012, is dit 912 inwoners per km² (in vergelijking met het Noorden (207), het Zuiden (508) en het Oosten (365)). Ook is de woningdichtheid hier het grootst, in West-Nederland staan 404 woningen per km² (in vergelijking met het Noorden (90), het Zuiden (218) en het Oosten (149), gemeten in 2010). Samengevat is de populatiedichtheid van Nederland het hoogst in Noord-en Zuid-Holland (kustprovincies), en staan de huizen het dichtst op elkaar (CBS, 2013). Mocht zich een extreem geval voordoen, dan zal dit leiden tot “*maatschappelijke ontwrichting (honderdduizenden mensen dakloos, plunderingen, werkloosheid, ontbreken van medische zorg)*” (Evenhuis et al, 2007, p 4). Maar ook doden en gewonden behoren tot de mogelijke gevolgen. Dit komt omdat West-Nederland ‘gevangen’ zit, het hele gebied stroomt onder water omdat dit onder het NAP ligt, waardoor er geen uitweg is (alle weg -en rail infrastructuur overstroomt en zijn onbruikbaar).

West-Nederland is heel erg gevoelig voor overstromingen, zoals in figuur 6 is te zien ligt 26% van Nederland onder NAP (donkerblauwe gebieden), deze gebieden liggen voornamelijk in het Westen en in Flevoland. Het Oosten en Zuidoosten van Nederland is minder gevoelig voor overstromingen. Ook is er een groot verschil tussen gebieden als wordt gekeken naar extreme neerslag (figuur7). Hier is te zien dat in het westen (Zuid –en Noord-Holland), de afwijking extreme neerslag ten opzichte van de Bilt +14% is. Dus niet alleen is dit gebied meer gevoelig voor overstromingen, ook hevige regenval komt hier vaker voor, dit maakt de kwetsbaarheid ten aanzien van overstromingen en wateroverlast nog groter ten opzichte van de rest van Nederland.

Als deze economische en maatschappelijke punten samen wordt bekeken met de ligging van West-Nederland, dat onder NAP ligt en de regionale verschillen in extreme neerslag, is het westelijk deel van Nederland erg kwetsbaar voor overstromingen en zijn risico's groter. Risico's worden omschreven als kans x gevolg, de gevolgen worden bepaald door maatschappelijke welvaart, verliesschade en de beperkingen (schade die geen exacte prijs kent, zoals gewonden en doden) (Evenhuis et al, 2007, p. 5). Omdat de maatschappelijke, economische en ecologische kwetsbaarheid de risico's van overstromingen groter maken in het westen van Nederland is hier de nadruk van het onderzoek op gelegd.

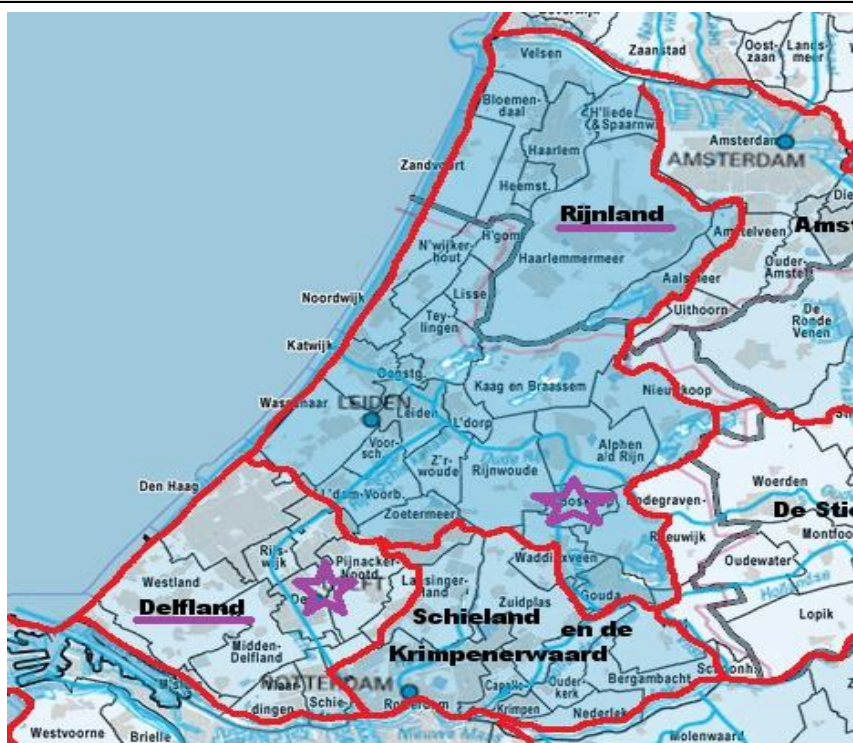


Om bovenstaande redenen is er voor gekozen de scope te beperken tot twee waterschappen in West-Nederland. Omdat het gaat om aanpassingsvermogen is ook gekeken naar waterschappen die al bezig zijn met aanpassingen door twee waterschappen die participeren in projecten welke lopen in het kader van het deelprogramma Nieuwbouw –en herstructurering (DPNH). Dit is het deelprogramma van de deltabeslissing ruimtelijke adaptatie, waarbij inrichting van belang is voor de bescherming tegen water, maar ook tegen droogte e.d. Dit zal verder worden uitgelegd in het volgende hoofdstuk. Participatie in een dergelijk project laat zien dat deze waterschappen beseft hebben dat veranderingen moeten plaatsvinden of zelfs al plaatsvinden en blijven hangen in het oude beleid niet kan blijven bestaan. Naast de criteria dat het waterschap participeert in een project uit het DPNH en ligging in West-Nederland is gekozen voor een variatie in waterschap doch in redelijke mate gelijkwaardig, zodat er een vergelijking kon worden gemaakt. Daarnaast moesten de waterschappen direct betrokken zijn in het project van het DPNH. In het voorbeeldenboek van het DPNH zijn 33 projecten te vinden, die variëren van grootte en opzet (Deltaprogramma, 2014). Ook is gekozen voor cases van gelijke grootte, dus wijk of stadniveau. Bij het in acht nemen van de bovengenoemde criteria is gekozen voor de volgende twee cases; Hoogheemraadschap Delfland,

met als project Proeftuin Delft Zuid-Oost en Hoogheemraadschap Rijnland met als project Pilot Boskoop, zie figuur 7.

Proeftuin Delft Zuid-Oost is gestart met een project GroenBlauw (twee proeftuinen), omdat de gemeente deze wijk wil herstructureren. Voorwaarde (van het project-MER) hierbij is dat de gemeente zijn beleid maakt met oog voor water, ecologie en duurzaamheid. In dit project werken verschillende actoren samen om integrale oplossingen te bedenken. In de eerste proeftuin hebben actoren verschillende opties onderzocht om de water -en groenopgaven in te passen, de resultaten worden nu, in de tweede proeftuin, verder uitgewerkt door nu een participatieproces op te zetten (Deltaprogramma, z.j. A&B). Deze case is belangrijk omdat het naast het bedenken van nieuwe integrale ideeën, nu ook bezig is met het participatieproces. Het gaat verder dan alleen ideeën doordat ook de implementatie nu aan bod komt, wat het proces naar een hoger level tilt, namelijk de uitvoering.

Proeftuin Boskoop is gericht op het klimaatadaptief maken van het gebied waarin de boomkwekerij een belangrijke positie inneemt. Aanleiding voor het project was een betere bereikbaarheid, kavelvergroting en klimaatveranderingen. Wat deze case extra interessant maakt, is dat de case niet alleen is gefocust op klimaatadaptatie betreffende wateroverlast en verzilting, ook zoetwatervoorziening is een belangrijk punt. Er is een integrale analyse gemaakt van de problemen rond klimaatverandering en samen met observaties over het gehele systeem (vervoer, werk etc.)(Deltaprogramma, z.j. C).



Figuur 7. De gekozen waterschappen, onderstreept met paars en de cases, aangegeven met een ster. Bron: Loots, E.(2013)

3.2 Onderzoeksontwerp:

In deze paragraaf wordt het ontwerp van het onderzoek aangegeven. Hierbij wordt duidelijk hoe tot een antwoord op de hoofdvraag wordt gekomen. In dit onderzoek is het doel te weten te komen hoe het vermogen is van waterschappen om te veranderen en zich anders te organiseren naar aanleiding van het veranderde waterbeleid. De vraag die wordt gesteld is: *In hoeverre zijn waterschappen als organisatie in staat om (mee) te veranderen met de gaande transitie in waterbeleid.* In het theoretisch kader zijn dimensies naar voren gekomen die van belang zijn om tot een adaptieve organisatie te komen wat van belang is bij het aanpassen aan het nieuwe watermanagement. Eerst zal de methode van het onderzoek worden belicht en vervolgens welke respondenten zijn geselecteerd en hoe de informatie daarvan wordt verkregen.

3.2.1 Methode van onderzoek

Om duidelijkheid te krijgen van het object van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van triangulatie, waarbij naast literatuuronderzoek, case-study (d.m.v. interviews) ook gebruik wordt gemaakt van documentanalyse (d.m.v. waterbeheerplannen) (Valentine, 1997 in: Clifford and Valentine, 2003, p. 120). Allereerst is in de literatuur gezocht naar dimensies en criteria voor een adaptieve organisatie, hiervoor is een literatuurreview gedaan om deze toe te lichten en aan te geven wat de voordelen zijn of hoe deze, in theorie, kunnen zorgen voor meer adaptief vermogen.

Vervolgens wordt dit empirisch getest in de twee cases door middel van interviews met medewerkers van het waterschap. Het doel van een casestudy is om complexe gebeurtenissen (in de complexe, sociale context) zo goed mogelijk te begrijpen en bestaande kennis te verstevigen (Dooley, 2002, p. 335; Silverman, 2005, p. 126). Hoewel dit wellicht niet representatief is voor alle andere waterschappen geeft het wel gedetailleerde informatie over het specifieke waterschap. Hier vanuit kan een beoordeling worden gemaakt of dit van toepassing is op andere waterschappen of wat er van kan worden geleerd (Rice in: Clifford en Valentine, 2003).

Er wordt in de casestudies door middel van een geoperationaliseerde vragenlijst gevraagd aan medewerkers van het waterschap in hoeverre de dimensies van toepassing zijn. Een semi-interview is een verbale uitwisseling, waar op een informele wijze met de respondenten wordt gesproken, doch op een gestructureerde manier zodat de benodigde informatie kan worden vergaard (Longhorst in: Clifford and Valentine, 2003). Hiervoor is gekozen omdat bij semi-gestructureerd interview een interview wordt gehouden waarbij sprake is van flexibiliteit, maar waarbij wel een mate van orde, structuur en gelijkheid blijft binnen de verschillende interviews (Dunn, 2000 in: Clifford & Valentine, 2003, p. 119). Er zijn gemiddeld tot veel mensen geïnterviewd, die daardoor allemaal in min of meerdere mate dezelfde vragen hebben gehad. Echter zijn sommige vragen anders gesteld of is doorgevraagd omdat de verschillende participanten andere zaken naar voren hebben gebracht door hun verschillende functies. Deze mate van flexibiliteit om in te gaan op bepaalde uitspraken van participanten wordt belangrijk geacht voor het onderzoek. Het interview zal bestaan uit verschillende vragen gebaseerd op het conceptueel model. In dit conceptueel model zijn dimensies en indicatoren benoemd die vervolgens zijn uitgewerkt in interviewvragen. Deze zijn overgenomen (sommige deels veranderd) uit het interview van Van den Brink et al, 2013, aangevuld met Pahl-Wostl, 2008 en Termeer en Van den Brink, 2013. Ook zijn enkele introductie en afsluitende vragen toegevoegd (voor het interview, zie bijlage 1).

Daarnaast is gebruik gemaakt van documentanalyse van de waterbeheerplannen. In deze waterbeheerplannen staat het beleid van de waterschappen voor een periode van 5 jaar. Dimensies zullen hier ook in worden besproken zoals ruimte voor verandering, hulpmiddelen ect., en daarmee een extra bron/methode om de adaptiviteit te meten. Het analyseren is gedaan door te markeren zoals ook bij de interviews is gebeurd, er is dus gezocht naar de indicatoren van adaptief vermogen die uit de literatuurstudie zijn gebleken en waar naar wordt gevraagd in de interviews.

Om een volledig beeld te krijgen van de positionering van waterschappen in de ruimtelijke

ordering en de samenwerking met de gemeente wordt ook in de praktijk/project gekeken hoe de medewerkers van de gemeente (en projectleider) het waterschap waarmee ze werken hebben gezien, en hoe zij zagen dat het waterschap in het gezamenlijke project heeft gefunctioneerd. Deze case-study in een case-study wordt gedaan om te voorkomen dat er een eenzijdig beeld wordt gecreëerd van de positionering van de waterschappen en ook vanuit 'het veld' wordt gekeken naar aanpassingen in hun opstelling. Hierdoor worden de cases van twee kanten benaderd, zowel intern als extern. Zo kan er een goed beeld worden geschetst over de waterschappen, omdat de één een heel ander idee kan hebben over hun invloed en inzet, als door de ander wordt ervaren.

3.2.2 Verkrijgen van data

In twee waterschappen zijn vijf verschillende mensen geselecteerd om een interview af te nemen (zie tabel 3 en 4) die werkzaam zijn op de beleidsafdeling, die te maken hebben met ruimtelijke planvorming/klimaatverandering of op een andere manier betrokken zijn bij de ruimtelijke opgave van het waterschap. Hier is voor gekozen omdat de focus van dit onderzoek ligt op de veranderingen in het waterbeleid. Een belangrijke verandering is meerlaagse veiligheid, samen met het nieuwe waterbeheerplan wat de waterschappen aan het schrijven zijn en de komende nieuwe deltabeslissing van het rijk. Daarom zijn deze mensen uitgekozen, ze zijn op de hoogte van de veranderingen of zouden er mee te maken (moeten) hebben in de dagelijkse uitvoering van hun werk en kunnen daarmee aangeven hoe dat in de organisatie plaatsvindt. Een variatie van functies is nagestreefd om diversiteit in representatie te krijgen, ook is een bestuurder geïnterviewd om de bestuurlijke kant te belichten. In de projecten is degene die namens de gemeente trekker was en de betrokkene van het waterschap geïnterviewd, en in één project aangevuld met de projectleider.

Voorafgaand aan het interview is aan de respondenten gevraagd of het interview mocht worden opgenomen, dit om het interview later nogmaals te kunnen beluisteren om te transcriberen (voor het coderen en de analyse). Hier werd in alle gevallen mee ingestemd. Vervolgens is er een mogelijkheid gegeven om uitspraken te beoordelen voor het geval die niet goed zijn geïnterpreteerd, liever niet in de verslaglegging worden opgenomen etc. doordat de citaten die in de verslaglegging worden gebruikt toe te sturen voor inzage en toestemming. Hiermee wordt rekening gehouden met het ethische aspect van kwalitatief onderzoek, er is een mogelijkheid om zich terug te trekken of anoniem te blijven. Dit is van belang voor het vertrouwen tussen de participant en de interviewer, zeker omdat de participant zich dan vrij voelt om te praten.

In het interview zijn de dimensies geoperationaliseerd in interviewvragen (zie bijlage 1). In dit interview is gevraagd naar feitelijke, omschrijvende en deels emotionele (bv. gevoel/vertrouwen) informatie (Clifford & Valentine, 2003), waarbij vooral is gekeken naar gebeurtenissen of omstandigheden binnen de organisatie en processen, die betrekking hebben op dimensies, wat een groot deel van hun werkzaamheden beslaat.

Tabel 3: respondenten case 1: HHS Rijnland

Actor	Naam	Functie
HHS Rijnland	Respondent X1	Procesleider -Afdeling Plannen en Projecten
	Respondent X2	Procesleider – betrokkene bij project Boskoop
	Respondent X3	Beleidsadviseur - Projectleider Waterbeheerplan 5
	Respondent X4	Procesleider – Centraal Holland, meerlaagse veiligheid
	Respondent X5	Trainee Rijnland – klimaatbestendige stad
Gemeente Boskoop	Respondent X6	Betrokkene project Boskoop

<i>Tabel 4: Respondenten case 2: HHS Delfland</i>		
<i>Actor</i>	<i>Naam</i>	<i>Functie</i>
HHS Delfland	Respondent X7	Senior beleidsadviseur – o.a. Coördinator Deltaprogramma
	Respondent X8	Beleidsadviseur – betrokkene project Delft Zuid-Oost
	Respondent X9	Senior beleidsadviseur - o.a. Coördinator Watertoets
	Respondent X10	Hoogheemraad - Dagelijks bestuur HHS
	Respondent X11	Accountmanager
Gemeente Delft	Respondent X12	Betrokkene project Delft Zuid-Oost
Projectleider	Respondent X13	Betrokkene project Delft Zuid- Oost/ Eigenaar bedrijf LUZ Architecten

3.2.3 Analyse van data

De interviews zijn opgenomen zodat het later nogmaals beluisterd kan worden en het interview kon worden getranscribeerd. Om de interviews te analyseren zijn de interviews getranscribeerd en vervolgens gecodeerd. Hierbij is gebruik gemaakt van axiaal coderen, wat betekent dat voor het coderen de codes worden gebruikt die in de literatuur gevonden zijn (dimensies en indicatoren). Hierbij is nog ruimte voor de flexibiliteit van open codering, het toevoegen van nieuwe niet-benoemde codes (Boeije, 2005, p. 9). De hoofdcodes, de dimensies, zijn de belangrijkste aspecten van het onderzoek, deze krijgen vorm en inhoud door de relevante elementen van de dimensies, de indicatoren, uit de interviews te halen (Boeije, 2005, p. 9, 10). Dit is gedaan door, aan de hand van de transcripten van de interviews, alle zinnen die betrekking hebben op een bepaalde dimensie een eigen kleur te geven. Vervolgens zijn per dimensie (en daarna per indicator) alle belangrijke zinnen onder elkaar gezet en geanalyseerd. Dit is opgeschreven per indicator, per dimensie, waarbij de waterschappen gescheiden zijn gebleven. Dit is gedaan omdat het separate organisaties zijn en deze later ook vergeleken kunnen worden. Binnen die bepaalde dimensies wordt gekeken in hoeverre de indicatoren aanwezig zijn, door te kijken of de criteria van deze indicator aanwezig is. In het vorige hoofdstuk is aangegeven wanneer een bepaalde indicator leidt tot meer of minder adaptiviteit en zijn de criteria benoemd. De indicatoren zijn in de data-analyse gescoord van ‘- -’ tot ‘++’ waarbij ‘++’ veel adaptief vermogen betekent en ‘- -’ weinig adaptief vermogen. De beoordeling wordt hieronder in de tabel weergegeven:

<i>Tabel 5: beoordeling indicatoren</i>	
Score	Uitleg
++	Als alle drie de criteria duidelijk aanwezig zijn
+	Als alle drie de criteria aanwezig zijn maar niet allemaal even overtuigend
-/+	Als één criterium niet aanwezig is of twee criteria gedeeltelijk aanwezig zijn
-	Als er twee criteria niet aanwezig zijn
--	Als geen van de criteria voorkomt

Elke dimensie heeft 1/3 belang in het adaptief vermogen, en zijn dus allemaal even belangrijk. De reden hiervoor is dat elke dimensie voor een deel gerepresenteerd moet zijn in de organisatie om om te gaan met veranderingen. Omdat het proces van beoordelen afhankelijk is van de schrijver, respondenten en wat genoemd is in de tijd van het interview wordt er geen getal aan verbonden. Toch is er gekozen voor een beoordeling met '+' en '-', de reden hiervoor is dat het in een oogopslag laat zien wat de uitkomst is van deze indicator. Dit betekent niet dat een '+' voor de ene indicator een '-' voor de andere indicator opheft. Ze worden allemaal individueel geanalyseerd en gescoord. Echter zal bij sommige indicatoren een overlapping zitten en kunnen sommige indicatoren elkaar ook tegenspreken (zoals betrouwbaarheid en capaciteit om te improviseren) (Gupta et al., 2010, p.465). Na elke dimensie zullen de scores worden weergegeven voor iedere indicator. Er zal vervolgens een resumé worden gegeven waarin de dimensies worden besproken en aangegeven wat de positieve en negatieve punten zijn voor de adaptiviteit.

In de interviews is ook gevraagd hoe het implementeren van het meerlaagse veiligheidsprincipe gaat en hoe wordt aangekeken tegen het nieuwe deltaprogramma. Dit is gedaan omdat in dit onderzoek meerlaagse veiligheid als sleutel wordt gebruikt om de adaptiviteit te meten. Het is een relatief nieuw aspect (het is wel voor het eerst genoemd in 2005, maar implementatie is nu pas in concept in DPNH (Helpdesk Water, 2014b), en in dit beleid zitten de concepten flood risk management en resilience verweven waardoor het belang duidelijk wordt. Er wordt verondersteld dat als dit beleid goed kan worden ingevoerd, dat dit ook voor ander beleid geldt. In de data-analyse wordt daarom alvorens de adaptiviteit, per indicator, te beoordelen eerst een procesverloop van meerlaagse veiligheid gegeven. Daarna wordt het projectverloop beschreven om de rol en positie vanuit een extern oogpunt, zoals hierboven beschreven, gepresenteerd.

3.3 Resumé:

Samengevat zal de hoofdvraag worden beantwoord door middel van twee casestudies, gelegen in het westen van Nederland, welke frontrunners en daarnaast vergelijkbaar zijn. Deze twee cases zijn Hoogheemraadschap Delfland en Hoogheemraadschap Rijnland. In deze cases worden vijf mensen geïnterviewd van elk waterschap door middel van een geoperationaliseerd conceptueel model. Naast het waterschap zelf is ook een praktijkvoorbeeld uitgekozen, Project Delft Zuid-Oost (Delfland) en Project Boskoop (Rijnland). Hierbij is één van de vijf medewerkers de betrokkene voor het project en is dit aangevuld met de betrokkene uit de gemeente/projectleider. Door een semi-gestructureerd interview af te nemen, blijft het enigszins geordend doch met flexibiliteit om uit te wijken naar andere onderwerpen die ook belangrijk kunnen zijn voor de adaptiviteit. De interviews zijn getranscribeerd, gecodeerd en geanalyseerd. De transcripten van interviews zijn aangevuld met een documentanalyse van het waterbeheerplan, "*de bijbel van het waterschap*" (o.a. X5, 2014). De data voor elk waterschap zal eerst het procesverloop van de implementatie van meerlaagse veiligheid en het project bevatten. Daarna wordt het adaptieve vermogen, per indicator, besproken, waarna in de resumé een samenvatting wordt gegeven betreffende het adaptief vermogen, in combinatie met het procesverloop van meerlaagse veiligheid.

Hoofdstuk 4: Context

In de voorgaande hoofdstukken is gesproken over de transitie binnen watermanagement en ‘resilience’, en dat dit vraagt om een nieuwe aanpak van de waterautoriteiten. Er is nieuw beleid gevormd en dit vraagt om veranderingen in watermanagement. Om een goed beeld te krijgen van de veranderingen en de impact hiervan zal in dit hoofdstuk kort de context betreffende de waterschappen, rijk(s)beleid en de unie van waterschappen worden besproken. Eerst zal er een korte introductie worden gegeven over de waterschappen. Vanuit hier een gedeelte van het rijksbeleid wat van grote invloed is op de waterschappen wordt besproken, namelijk deltawet en nieuwe deltaprogramma, meerlaagse veiligheid en het deelprogramma nieuwbouw en herstructurering waar de praktijkvoorbeelden uit zijn gekozen. Vervolgens zal worden beschreven hoe de overkoepelende organisatie van de waterschappen, de unie van waterschappen, de nieuwe ontwikkelingen tegemoet ziet.

4.1 Waterschappen

In deze paragraaf wordt een korte introductie gegeven over het waterschap, het ontstaan en de werking. Zo kan een beter beeld worden verkregen van de antwoorden op de dimensies die in de volgende hoofdstukken worden beschreven. Waterschap wordt in het woordenboek omschreven als *“instelling die verantwoordelijk is voor waterkering, waterkwaliteit, waterlozing e.d”* (van Dale, 2014).

In het kort gezegd zijn waterschappen ontstaan uit het feit dat de natte veengebieden werden ontgonnen in het noorden en westen. Dit land kon gebruikt worden als landbouwgrond (en het veen als brandstof). Omdat dit gebied erg nat was, behoefde het afwatering en bescherming tegen water. Dit werd gedaan door sloten en dijken, eerst door de mensen/eigenaren van het land zelf maar ontwikkelde zich later tot de allereerste kleine waterschappen (Vallei en Veluwe, 2014; Zuiderzeeland, 2014).

Een waterschap is een functionele overheid, een overheid die voor één specifiek belang opkomt, namelijk het waterbelang. Het waterschap functioneert in grote lijnen hetzelfde als een gemeente, met een dijkgraaf (vergelijkbaar met een burgemeester) en (hoog)heemraden (vergelijkbaar met de wethouders). Een waterschap heeft een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, waarbij het algemeen bestuur kan worden vergeleken met de gemeenteraad, waar verschillende categorieën in zitten die een belang hebben bij het waterschap, zoals bedrijven en milieuorganisaties. Het dagelijks bestuur is te vergelijken met het college van burgemeester en wethouders. Elk waterschap is verantwoordelijk voor de hoofdtaken, schoon water en droge voeten, in een bepaald beheersgebied, dit gebied komt niet overeen met gemeentegrenzen of provinciegrenzen (Rijksoverheid, 2014b).

Een waterschap is een lokale overheid en valt dus onder de rijksoverheid en de provincie. De nationale overheid heeft in het regeerakkoord, gesloten op 29 oktober 2012, geschreven dat de regering graag ziet dat het waterschap samen gaat met landsdelen. Ook wordt opschaling naar 10 tot 12 waterschappen bevorderd (UvW, 2012). Die storm is nu even gaan liggen omdat de minister van Milieu en Infrastructuur Melanie Schultz heeft aangegeven het vooruit te schuiven en de waterschappen nog overeind blijven (X10, 2014). Wat betreft de werkwijze zijn verschillende wetten en concepten van belang voor het functioneren van waterschappen, dit zijn de deltawet en het nieuwe deltaprogramma. Hieronder valt ook het deelprogramma nieuwbouw en herstructurering, wat het framework is voor waterschappen om, samen met andere overheden, resiliënt watermanagement en flood risk management toe te passen.

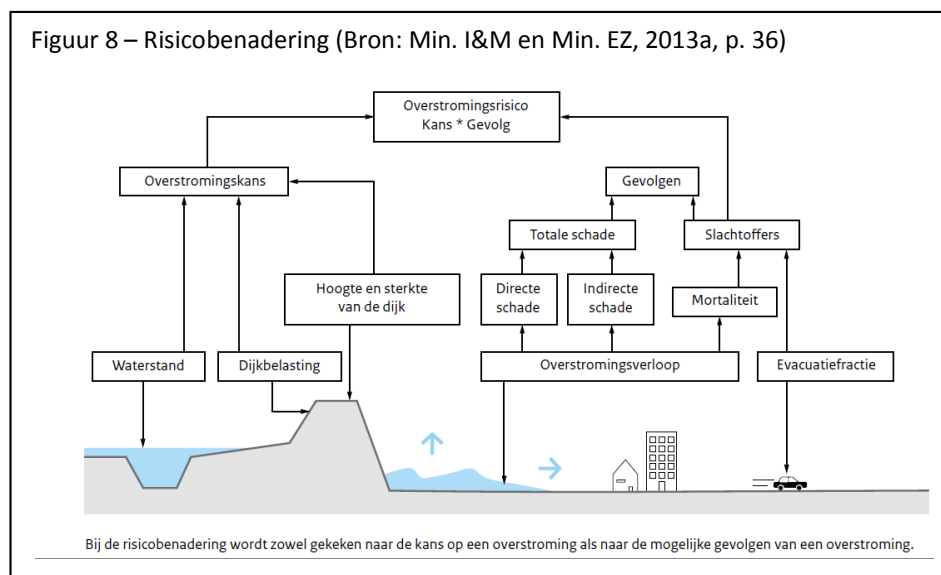
4.2 Rijksbeleid

In de theorie is naar voren gekomen dat het waterbeleid en management veranderen. Bij de waterschappen zijn dit veranderingen met meer resilience en flood risk management-strategiën door middel van meerlaagse veiligheid, dit is voornamelijk merkbaar door het deelprogramma nieuwbouw en herstructurering. Het is belangrijk te benoemen omdat vanuit dit beleid de capaciteit om mee te veranderen kan worden getest. Allereerst zal worden beschreven wat de deltawet en de deltabeslissingen zijn, vervolgens wordt meerlaagse veiligheid en daarna het deelprogramma nieuwbouw en herstructureringen uitgelegd.

4.2.1. Deltawet en het nieuwe deltaprogramma

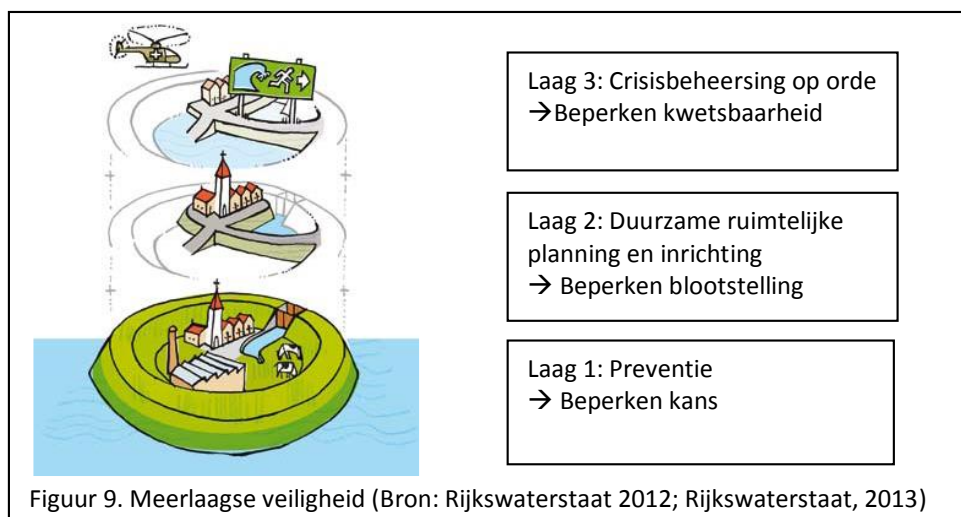
De deltawet gewijzigde waterwet is de wet die de wettelijke kaders geeft voor de deltacommissaris, het deltafonds en het deltaprogramma. Hierbij is de deltacommissaris de regisseur, die stimuleert de samenhang, innovaties en de inbreng van marktpartijen en stuurt het proces om tot besluitvorming te komen. Ook geeft de deltacommissaris ieder jaar een voorstel voor de inhoud van het nieuwe deltaprogramma dat elke jaar moet worden herzien (Ministerie van I&M en EZ, 2013a, p. 113). Het deltafonds bevat de financiële middelen die van belang zijn om de doelen van het deltaprogramma te bereiken. Het deltaprogramma is een programma waarin overheid samen met maatschappelijke partijen en de markt werkt voor *“een veilig en aantrekkelijk Nederland, voor nu en straks, waar de waterveiligheid én zoetwatervoorziening op orde zijn. Dat is een belangrijke voorwaarde voor het voortbestaan van Nederland en een sterke economie”* (Ministerie van I&M en EZ, 2013a, p. 113).

Het belangrijkste inhoudelijke punt van het nieuwe deltaprogramma, in relatie tot deze scriptie is de switch van kans naar risico, oftewel de risicobenadering, waarbij ook de gevolgen van overstromingen worden meegenomen (zie figuur 8) en de nieuwe normeringen. Er wordt dus niet meer primair gefocust op de waterkeringen, maar ook op de gevolgen waarbij kosten en baten worden bekeken zodat maatschappelijk verantwoorde beslissingen worden genomen. Het is ook afhankelijk van de locatie waar ze werk met werk maken, door aan te haken bij bestaande waterveiligheidsopgaven en waarbij kostenefficiënte maatregelen van belang zijn (Min. I&M en Min. EZ, 2013a, p. 7). De combinatie waterkeringen en gevolgen komen naar voren in 3 lagen, dit wordt ook wel meerlaagse veiligheid genoemd. Dit zal hieronder verder worden uitgelegd. Het nieuwe deltaprogramma betekent een nieuwe koers en strategie, omdat het beleid elk jaar moet worden herzien, betekent dit ook dat elk jaar er (potentieel) iets kan veranderen voor de sturing van waterschappen. Door dit mee te nemen kan worden beoordeeld of waterschappen gemakkelijk met deze beleidsherziening/verandering kunnen mee veranderen.



4.2.2 Meerlaagse veiligheid

Zoals hierboven en eerder besproken is de nieuwe aanpak gericht op risico in plaats van op kans, oftewel de gevolgen worden meegenomen om het veiligheidsniveau te bepalen. De doelen van dit nieuwe waterbeleid is basisveiligheid, beperken van de gevolgen en het voorkomen van uitval van belangrijke infrastructuur en kwetsbare functies (Programmabureau Zuidwestelijke Delta, z.j.). Om deze doelen te bereiken is dit in Nederlands beleid omgevormd tot maatregelen, namelijk meerlaagse veiligheid. Hierin zit zowel beleid tegen overstromingen als beleid waarbij we leven met water (en een aanvaardbaar risico willen nemen). Het beleid is ingedeeld in drie delen. Allereerst preventie, hierbij vecht men dus tegen het water en probeert zoveel als mogelijk om overstromingen tegen te gaan. Bescherming tegen overstromingen blijft in de basis liggen in de eerste laag, de waterkeringen (Programmabureau Zuidwestelijke delta, z.j.). Daarna komt de focus op gevolgenbeperking. De tweede laag heeft de focus op duurzame ruimtelijke planning en inrichting. Hierbij wordt een combinatie gemaakt met de ruimtelijke ordening met maatregelen die invloed hebben op de inrichting en daarbij rekening houden met adaptief en waterrobuust inrichten van de ruimte. Hierbij wordt gekeken of bepaalde plekken geschikt zijn voor het plaatsen van bijvoorbeeld huizen, maar ook risico's ten aanzien van infrastructuur. Als derde pijler is er crisisbeheersing of rampenbeheersing waarbij zoveel mogelijk aan schadebeperking wordt gedaan in de zin van evacuatie en communicatie waar burgers heen moeten in tijden van crisis of ramp, om zo het aantal slachtoffers te beperken (Rijkswaterstaat, 2013; Programmabureau Zuidwestelijke Delta, z.j.; Min. I&M en EZ, 2013b). Het meerlaagse veiligheid principe komt voort uit de in de theorie benoemde concepten resilience en flood risk management. Het principe is gebaseerd op deze strategieën, omdat het verder gaat dan alleen preventie. Naast het feit dat het laat zien hoe deze concepten worden geïmplementeerd door de waterschappen is het ook een indicator voor het aanpassingsvermogen door te kijken in hoeverre dit wordt toegepast in (de bedrijfsvoering van) het waterschap. Ten slotte geeft het ook de importantie van de watertoets weer, het vroegtijdig betrokken worden in de plannen van de gemeente, voornamelijk bij laag 2. Dit borduurt voort op, het in de introductie benoemde gegeven, dat de watertoets soms niet het gewenste effect heeft.



4.2.3 Deelprogramma nieuwbouw & herstructurering (DPNH) en Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie

Speciale aandacht wordt in dit onderzoek besteed aan het DPNH en de uitvoering daarvan (ruimtelijke adaptatie), dit heeft twee redenen. Het linkt heel sterk aan resilience en flood risk management wat centraal staat in de theorie door het meerlaagse veiligheid principe dat er in zit door de drie thema's en het einddoel van klimaatbestendige steden. Daarnaast zijn de projecten die zijn gekozen in dit onderzoek onderdeel van de pilots/proeftuinen die onder dit deelprogramma vallen.

De deltacommissie heeft aanbevelingen gedaan, betreffende de ruimtelijke inrichting, om meer te kijken naar de fysieke kenmerken en de bijbehorende grenzen van het gebied en het watersysteem (Unie van Waterschappen, 2010, p. 1). In het deelprogramma is het doel om een methode voor afweging te ontwikkelen zodat de ruimtelijke inrichting toekomstbestendig is, gericht op gevoelige plekken die worden geconfronteerd met wateroverlast, overstroming maar ook droogte en hitte (Unie van Waterschappen, 2010, p. 1). De uitvoering van het deelprogramma, *“is de zogenaamde deltabeslissing, een beslissing die bepalend is [voor] de verdere ontwikkeling van beleid en maatregelen voor de nieuwbouw en herstructurering van stedelijke gebieden”* (Rijksoverheid, 2010, p. 1). De uitvoering van het deelprogramma naar de deltabeslissing gebeurt in fases. De eerste fase houdt in dat eerst de status-quo wordt bekeken, waarna wordt gekeken naar oplossingsmogelijkheden, wat samenvloeit tot een strategie (Unie van Waterschappen, 2010, p. 2).

De verkenning van oplossingsrichting is gedaan via proeftuinen/pilots, en zijn de praktijkvoorbeelden die in dit verslag zijn meegenomen in de analyse. Dit is voorbereidende fase en dus vooruitlopend op de deltabeslissing ruimtelijke adaptatie. *“De deltabeslissing ruimtelijke adaptatie bevat plannen voor de bouw en inrichting van het landschap. En de manier waarop dit gebeurt. Het voorstel is om beter te kijken naar de gevolgen van zulke plannen voor de kans op overstromingen.”* (Rijksoverheid, 2014a). De deltabeslissing is in fases ingedeeld. In de eerder genoemde eerste fase werd getracht met deze proeftuinen/pilots bewustzijn en draagvlak te creëren. De twee uitgekozen praktijkvoorbeelden zijn er daar twee van. Hierbij heeft vooral onderzoekend ontwerpen een hoofdrol gespeeld, om zo lokale partijen te ondersteunen en tegelijkertijd als een soort speeltuin te fungeren om allerlei innovatieve hulpmiddelen te testen en verder te ontwikkelen. De tweede fase is de daadwerkelijke deltabeslissing ruimtelijke adaptatie (in concept) met als doel dat in fase 3, in 2020, steden klimaatbewust handelen en uiteindelijk in fase 4, in 2050, steden klimaatbestendig zijn (Min. I&M, 2012, p. 16).

Het is bij deze deltabeslissing de bedoeling dat de fases geleidelijk gebeuren en kansen worden gepakt wanneer deze zich voordoen. Het borduurt voort op het meerlaagse veiligheidsprincipe waarbij wordt gekeken naar slimme combinaties (combineren van de drie lagen) en welke voorwaarden of maatregelen, qua waterveiligheid, zouden moeten worden geborgd in herontwikkeling voor integrale afweging. De aanpak in de deltabeslissing is ingedeeld in drie thema's, namelijk klimaatbestendige stad, waterrobuuste ruimtelijke (her-)ontwikkeling en vitale en kwetsbare functies. Waar de drie lagen van meerlaagse veiligheid duidelijk naar voren komen. De eerste twee worden geborgd in een afwegingskader met diverse hulpmiddelen als een stresstest en adaptatiestrategie (Ministerie van I&M en EZ, 2013b). Deze deltabeslissing heeft invloed op het deelprogramma Veiligheid. De overlap is al eerder gezien bij meerlaagse veiligheid, waar zowel de waterkeringen als de inrichting is opgenomen.

4.3 Unie van Waterschappen

“De Unie van Waterschappen (UvW) behartigt de belangen van de waterschappen en zorgt voor kennisuitwisseling en samenwerking tussen de waterschappen. *“De Unie vertegenwoordigt de waterschappen in het nationale en internationale speelveld”* (UvW, 2014a). Vanzelfsprekend speelt de unie van waterschappen ook een rol binnen het nieuwe beleid rondom de deltabeslissing en meerlaagse veiligheid omdat waterschappen een belangrijke schakel zijn gezien hun kernopgaven schoon water en droge voeten. De normverandering, de nadruk op ruimtelijk, waterrobuust inrichten en Europees beleid hebben daarbij invloed op (het beleid van) waterschappen. De Unie van waterschappen wil hierbij actief invloed uitoefenen op de beslissingen, waarbij ze dus de belangen van alle waterschappen, op Waterschap Blija Buitendijks na (onbewoond gebied buiten de dijk), behartigen (UvW, 2014a). Standpunten bij het deltaprogramma is multi-sector kijken, het belang van regionaal waterbeheer benadrukken, verder kijken dan klimaatverandering, garanderen van financiële middelen en een objectieve afweging van regionale en nationale belangen in de besluitvorming (UvW, 2014b).

Specifiek voor deltabeslissing 2015 is een position paper geschreven, hierin zit de gezamenlijke inbreng en standpunten van de waterschappen. Hierin staat dat voor de waterschappen de primaire veiligheid door dijken het belangrijke punt blijft, eventueel aangevuld met laag 2 en 3 van meerlaagse veiligheid. Meerlaagse veiligheid *“kan vanuit de waterveiligheidsopgave (“slimme combinaties”) en vanuit de ruimtelijke ontwikkeling (“waterrobuust inrichten”) worden benaderd. Terecht is eerstgenoemde in de Deltabeslissing Veiligheid belegd. Het initiatief voor slimme combinaties ligt te allen tijde bij het waterschap; bij waterrobuust inrichten ligt dit logischerwijs bij de ruimtelijke partner en is het waterschap actief betrokken”* (UvW, 2013, p. 17)

Het waterschap wordt als actieve bijrijder beschreven, waar de ‘ruimtelijke partij’ de initiërende rol op zich neemt. Waterschappen zien meerlaagse veiligheid als een manier om in gesprek te komen met partners om zo tot een bewuste keuze te komen van de verschillende veiligheidslagen. Naar voren komt dat afwenteling op het watersysteem niet meer voorkomt en *“waterschappen zijn dan ook voorstander van het versterken van het water- en klimaatbewust maken van het ruimtelijk beleid en het tegelijkertijd meer ruimtebewust maken van het water(veiligheids)beleid”* (UvW, 2013, p. 16). Het gezamenlijke aspect wordt benadrukt maar daarbij is het waterschap voornamelijk de actieve partner, en niet de trekker.

In deze position paper komt naar voren dat de nadruk nog altijd op primaire veiligheid ligt en het initiatief bij de ruimtelijke partij maar wel wordt gezocht naar combinaties zowel op het gebied van meerlaagse veiligheid als met de gebiedspartners. De waterschappen zien ook graag dat er meer water –en klimaatbewust wordt gebouwd zodat er geen afwenteling plaatsvindt op het watersysteem.

4.4 Resumé

Van vele kleine waterschapjes die moesten zorgen dat er kon worden ontgonnen is er opschaling naar een aantal grote waterschappen die verantwoordelijk zijn voor droge voeten en schoon water. De waterschappen hebben zich verenigd om zo nationaal en internationaal het waterbelang te borgen. Het nieuwe deltaprogramma is weer een verdere ontwikkeling om de bescherming tegen water te borgen. Nieuwe normen, meerlaagse veiligheid en het waterrobuust inrichten zijn nieuwe tactieken om Nederland efficiënt en effectief te beschermen tegen vriend en vijand, het water. Deze strategieën helpen een beter beeld te krijgen van de veranderingen die plaatsvinden in de waterschappen, en dus ook hoe de waterschappen omgaan met deze veranderingen. Dit kan gebruikt worden om te bepalen in hoeverre waterschappen daadwerkelijk veranderen.

Hoofdstuk 5: Case 1 – HHS Rijnland

In dit hoofdstuk wordt eerst een inleiding gegeven over het waterschap. Vervolgens wordt beschreven hoe het proces binnen het waterschap betreffende resilience en flood risk management door middel van meerlaagse veiligheid en de nieuwe normeringen volgens de geïnterviewden plaatsvindt en het procesverloop van het project Boskoop. Hierbij wordt ingegaan op de rol en positie van het waterschap ten opzichte van de gemeente, en wordt kort ingegaan op de samenwerking met de provincie en het rijk. Ten slotte worden alle dimensies, per indicator, besproken en beoordeeld volgens tabel vijf met betrekking tot het adaptief vermogen.

5.1 Inleiding

Hoogheemraadschap Rijnland heeft de verantwoordelijkheid over een gebied met een oppervlakte van 1.070 km², 1,3 miljoen inwoners in 33 gemeenten. Het gebied ligt deels in Noord-Holland en deels in Zuid-Holland en met 82 kilometer primaire waterkeringen in zijn gebied (Rijnland, 2014). De organisatie is op gedeeld in verschillende afdelingen namelijk de volgende (Rijnland, 2014);

- | | | |
|--|-----------------------------|--|
| - Afdeling Beleid; | - Afdeling Bedrijfsvoering | - Afdeling Service; |
| - Afdeling Plannen en Projecten; | Watersystemen; | - Afdeling Advies (binnen organisatie, financiën, communicatie); |
| - Afdeling Plantoetsing | - Afdeling, Bedrijfsvoering | - Afdeling Administratie |
| Vergunningverlening (met een team ruimtelijke inrichting); | Zuiveren; | |
| | - Afdeling handhaving; | |
| | - Afdeling Bouwzaken; | |

Boven de organisatie staat het bestuur dat is gekozen tijdens de waterschapsverkiezingen. Het algemeen bestuur bestaat uit 4 hoogheemraden en 1 dijkgraaf. De hoogheemraden hebben de portefeuille financiën/kust, veiligheid (exclusief kust), voldoende water en gezond water (Rijnland, 2014).

In meerdere gemeenten worden verschillende projecten uitgevoerd, zoals in 2013 wateradviezen, samenwerkingsverband gemeente, baggeren, kustwerk Katwijk, klimaatbestendig boezemsysteem en nog vele andere. In deze projecten schemert al een beetje door dat dit waterschap al bezig is met veranderingen. Samenwerking met gemeenten wordt vastgelegd en een boezemsysteem dat voorbereid is op klimaatverandering zullen veranderingen in de organisatie teweeg brengen of hebben gebracht (Rijnland, 2014). Dit zal in de volgende paragraaf worden besproken.

5.2 Procesverloop

5.2.1 Meerlaagse veiligheid en deltaprogramma

Meerlaagse veiligheid en het deltaprogramma staan volgens de respondenten in dit waterschap nog in de kinderschoenen, het *“is wel een aanvulling maar nog niet helemaal uitgewerkt, er ligt nog niet zoveel verankerd in het waterschap”* (X4, 2014). Respondent X1, X4 en X5 zien dat het nog niet echt duidelijk vorm krijgt of heeft gekregen in het waterschap. Er wordt over gezegd dat een *“handjevol mensen er mee bezig is”* en *“het nog niet echt ingebakken is”* (X1, 2014). In overeenstemming daarmee merkt Respondent X4 op dat *“Rijnland, en meer algemeen de waterschappen enigszins behoudend zijn en in primaire veiligheid denken en dus ook heel erg de nadruk daar op leggen”* (X4, 2014). De focus van waterschappen lijkt nog steeds erg op het technische gedeelte te liggen waarbij wordt aangegeven dat *“meerlaagse veiligheid als creëren van extra veiligheid via ruimtelijke*

ordening, dat doen we weinig” (X4, 2014) en ze dus *“nog vrij traditioneel naar keringen en veiligheid”* kijken (X4,2014). Ook Respondent X5 zag dat weinig werd gedaan met het anders inrichten van de ruimte met het oog op toekomstig waterbeheer. Ook geven sommigen aan niet bekend te zijn met het thema meerlaagse veiligheid, of niet helemaal weten wat het precies inhoudt (X1, 2014; X2, 2014). De nadruk op het technische is duidelijk aanwezig, want niet-technische oplossingen zijn nog geen gemeengoed voor alle waterschappen. Respondent X1 zegt hierover: *“het uitgangspunt bij de berekeningen is wel de technische oplossing”* (X1, 2014) en als meerlaagse veiligheid wordt toegepast is dat *“meer onbewust dan bewust”* (X1, 2014)

Toch wordt er wel degelijk meer niet-technisch gekeken, ook al is dit misschien niet onder de vlag van meerlaagse veiligheid. Ook Respondent X5 kwam erachter dat er toch echt wel beweging is binnen het waterschap, vooral op duurzaamheid en meekoppelkansen, maar dat nog niet gebeurt onder een bepaalde noemer (2014). De technische oplossingen en de harde eisen, zoals 15% compensatie voor verhard oppervlak, zijn belangrijk. Respondent X4 zegt daarover: *“dat geeft ons een vrij sterke positie omdat ze [de gemeente] anders niet door kunnen”*. Maar dit betekent niet dat er niet op zoek wordt gegaan naar creatieve oplossingen voor problemen (X4, 2014). Zo is een oplossing een moerasachtig veld, dat zomers kan fungeren als grasveld voor recreatieve doeleinden en waarbij toch de compensatie wordt gerealiseerd. Er wordt dus zeker wel gekeken naar meervoudig ruimtegebruik. Respondent X1 geeft nog een ander voorbeeld over de projecten: *“dat is meer meervoudig ruimtegebruik dan meerlaagse veiligheid maar waterbergingsgebieden, die richten we niet puur als waterplas in, maar als grasland, wat eens in de 10 jaar gebruikt wordt als waterberging, ook als reden om ons gemaal in Katwijk niet te verdubbelen in capaciteit. Het zit er wel in, misschien niet vanuit de benadering van meerlaagse veiligheid, maar vanuit kostenafweging”* (X1, 2014).

Kleine stapjes worden dus wel ondernomen, maar echt meerlaagse veiligheid is niet aan de orde. *“We leggen nog niet overal terpen aan en dat soort dingen. Maar wel denken we veel na over wat betere investeringen zijn om maatschappelijke effecten te bereiken”* (X3, 2014). De veranderingen in het waterbeleid komen voornamelijk naar voren in het nieuwe waterbeheerplan voor 2015-2020, waar ze binnen Rijnland nu mee bezig zijn. Het nieuwe waterbeheerplan heeft de verschuivingen die in het nieuwe watermanagement zitten goed opgepakt. Er is veel meer een focus op het behalen van maatschappelijke effecten in plaats van het vaststellen van maatregelen aldus Respondent X3 (2014). Hierdoor kunnen er ook oplossingen kunnen worden bedacht in een niet-technische sfeer. De ruimte lijkt er dus te zijn, maar de invulling laat nog een beetje op zich wachten. De derde verschuiving in watermanagement, naar risico, wordt meermaals genoemd, waarbij wordt gekeken of sommige normeringen niet omlaag kunnen gezien de economisch lage relevantie en de enorme kosten om aan normen te voldoen (X1, 2014; X3, 2014; X4, 2014)

De samenwerking met de ruimtelijke ordening wordt wel benoemd, vooral de win-win-situaties of meekoppelkansen (X2, 2014; X3, 2014; X5, 2014). Hierbij ligt voornamelijk de nadruk op de samenwerking met gemeenten en dus ruimtelijke ordening als complementair aspect. Hoewel Respondent X4 nog wel ziet dat in de watertoets het waterschap als *“plannen redelijk ver gevorderd zijn pas aan tafel komen zitten (...) dan merk je toch dat het vrij traditionele vorm krijgt van kijken of het via de keur of via beleid kan, niet via actief, pro-actieve nadenken over kansen in de RO”* (X4, 2014), is de samenwerking met de gemeente goed. Respondent X3 aanschouwt via de zijlijn dat er goed overleg is en dat het belang vooral zit in elkaar weten te vinden om de koppeling te zoeken in de samenwerking zodat niet achteraf via officiële routes hoeft te worden ingegrepen (X3, 2014). Natuurlijk zijn er botsingen en soms *“moet het belang van het watersysteem verkocht worden”* (X1, 2014). Afstemming met de ruimtelijke ordening blijft namelijk een lastig aspect door de verschillende overheden met hun eigen agenda en bestuur (X5, 2014).

Het afstemmen gaat, mede doordat er relatiebeheerders zijn steeds beter, *“die gaan regelmatig langs bij de gemeenten, en binnen Rijnland zijn zij ook aanspreekpunten”* (X5, 2014). Respondent X4 heeft contact met de gemeente en zegt over de belangen van waterschappen: *“Mijn directe accountpartner, en dat is ook wel echt een succes, beseft zich dat heel goed (...) die heeft heel groot begrip (...) heb ik veel mee gepraat”* (X4, 2014). Er wordt wel benadrukt dat er wel moet

worden gecommuniceerd waarom bepaalde beslissingen worden genomen of bepaalde aspecten van belang zijn. Het ligt hierbij ook aan de gemeente. Sommige gemeentes zijn actiever dan andere. Soms wordt water als lastig beschouwd en moet het waterschap een trekkende rol innemen. Echter kan dit omslaan *“tot het punt waarbij de gemeente harder loopt voor het watersysteem en aanpassingen dan wij misschien wel zouden doen”* (X1, 2014). Andere gemeentes zijn al vanaf het begin actief om water te implementeren in de ruimte, waarbij een medewerker van het waterschap al vroeg wordt betrokken (in bijv. de structuurvisie). Dit zorgt er volgens Respondent X1 voor dat: *“de belangen parallel liepen”* en *“het mes vanzelf aan twee kanten snijdt”* (X1, 2014). De gemeente ziet het waterbelang als *“het aantrekkelijke deel voor de woonomgeving, waardoor het vanzelf in de plannen komt”* (X1, 2014). De gemeente blijft de trekker op het gebied van ruimtelijk ordening, *“maar dat wil niet zeggen dat wij niet actief bezig zijn”* (X5, 2014)

De provincie wordt door de respondenten gezien als een belangrijke samenwerkingspartner (X1, 2014; X3, 2014; X4, 2014; X5, 2014). De waterschappen hebben veel met de provincie te maken, ze zijn toezichthouder *“en daarom een logische eerste gesprekspartner”* (X1, 2014), kadersteller (X3, 2014) en bij gebiedsvisies haken ze bij elkaar aan (X5, 2014). De samenwerking is hierbij heel nauw zodat *“het gewoon 1 op 1 op elkaar past”* (X3, 2014). Een voorbeeld van de nauwe samenwerking is dat Rijnland heeft aangekaart dat voor veenweidegrond de investeringen om aan de normen te voldoen nooit kostenefficiënt is (X1, 2014). De provincie is nu bezig met een verordening om dat aan te passen. Om de afstemming te bevorderen zijn er net zoals voor de gemeente accountpartners voor de twee provincies (X5, 2014). Het is dus wel wat iteratiever geworden (X4, 2014).

Het rijk staat voor veel medewerkers van het waterschap wat verder weg. Respondent X2 zegt hierover *“mijn persoonlijke mening is dat vaak in de praktijk, bijv bij een waterschap, al initiatieven, werkwijzen en projecten lopen voordat deze worden vastgelegd in rijksbeleid. Als ik dingen lees, denk ik regelmatig, dat is allang de gang van zaken, dat is niets nieuws”* (X2, 2014). Ook Respondent X5 heeft het idee dat het rijk redelijk ver van het waterschap af staat en dat soms niet wordt begrepen waarom het rijk sommige dingen doet. *“Ambtelijk vindt er veel afstemming plaats met de Unie en het Rijk, maar bestuurlijk ligt het soms ingewikkeld en dan vooral in het algemeen bestuur”* (X5, 2014). De samenwerking met het rijk was een van haar *“persoonlijke verwonderingen binnen het waterschap, ik denk dat hier nog veel te winnen valt”* (X5, 2014). Op ambtelijk niveau draaien medewerkers mee met de deltabeslissing (X1, 2014; X5, 2014). Respondent X3 en X4 zijn hierover wat gematigder. Ze zien beide dat het wat iteratiever is, met name voor het deltaprogramma (X4, 2014) en dat dit verticale doorwerking heeft zowel van boven naar beneden als andersom (X3, 2014).

Al met al kan worden gezegd dat het waterschap nog niet echt heel erg bezig is met de tweede laag van meerlaagse veiligheid, maar dat er mondjesmaat wel veranderingen komen. Vooral de sterke koppeling met de gemeente, voor de ruimtelijke ordening, en de focus op maatschappelijke effecten laten zien dat ze bezig zijn om nieuwe ideeën te implementeren. Echter is deze omwenteling niet van het laatste jaar. *“In het huidige waterbeheerplan, dat in 2009 is vastgesteld, waar je wel een omwenteling in ziet is dat er steeds meer gaan denken, we doen het niet voor die kering maar het gaat hier om het bereiken van een maatschappelijk effect”* (X3, 2014). Er is zeker nog een slag te maken om die tweede laag goed in te laten zakken bij dit waterschap, maar zijn hierbij al goed op weg.

5.2.2 Procesverloop Boskoop

Het proces verloop van Boskoop is een bijzondere waarbij twee projecten werden uitgevoerd in zeer korte tijd en het proces eigenlijk geknipt en geplakt is. Proeftuin Boskoop en Pilot duurzaam Boskoop hebben in principe dezelfde werkwijze gehad, echter op een ander schaalniveau waarbij de een betrokkenheid had van het rijk. Er zal vanaf nu verder worden ingegaan op de Pilot. De insteek van de gemeente was om een verouderd gebied met een slechte ontsluiting op te knappen, zodat het aantrekkelijk wordt voor bedrijven. De gemeente heeft het initiatief genomen om een proces in te

gaan met de verschillende actoren om over de streek na te denken hoe deze in te richten. In dit proces zijn vier poten uitgewerkt; water, economie, innovatie en infrastructuur. Deze zijn door een landschapsarchitect uitgewerkt in een visie hoe het gebied eruit zou moeten zien, zodat het voor iedereen optimaal is. Naast die werkgroepen zijn er ook ontwerp sessies geweest waarbij iedereen kon tekenen, brainstormen en ideeën kon spuien. Uiteindelijk heeft dat geresulteerd in een duurzaam herstructureringsplan, waarvan de visie bestuurlijk is vastgesteld maar niet is opgenomen in het bestemmingsplan. De weg is aangelegd en voor de rest ligt het initiatief nu bij de sector. Als zij besluiten om veranderingen te doen in het gebied, dan kan de visie stukje bij beetje tot uitvoer worden gebracht. Tot nu toe zit er nog geen beweging in. Voor het waterschap is het mooie dat er een visie ligt voor waterbeheer, en daarnaast een sierteelt loket en een boekje dat is uitgekomen met daarin de regelingen en handelingen voor telers. Hierin staan ook de waterbelangen beschreven zodat telers zelf kunnen controleren wat wel en niet mag en het waterschap niet handhavend hoeft op te treden (X2, 2014; X6, 2014).

De samenwerking tussen de gemeente en het waterschap is door de gemeente als goed beschouwd. Er was altijd de mogelijkheid tot contact, antwoorden werden gegeven en het waterschap dacht goed mee volgens de gemeente. Vooral de kennis uitwisseling wordt als belangrijk gezien, dat men meer begrip krijgt voor elkaar en voor elkaars belang. De samenwerking wordt door de gemeente omschreven als *“Sowieso samenwerkend, open, natuurlijk wel hun eigen belangen verdedigend of daar vanuit gaan, maar dat is logisch dat doet een overheid, een gemeente en de kweker ook.”* (X6, 2014). Kansen die door de gemeente worden genoemd is meer op elkaar aanhaken, waar dit proces een goed voorbeeld van is. *“Kansen zijn werk met werk maken (..) kunnen we met elkaar ontwikkelingen vormgeven die zowel het waterschap dient als de RO, en uiteindelijk de bedrijven dient”* (X6, 2014).

Hieruit blijkt dat de samenwerking tussen het waterschap en de gemeente goed gaat. Echter is er nog geen sprake van daadwerkelijke beweging tot uitvoering. Het belangrijkste is dat de gemeente en het waterschap tot overeenstemming zijn gekomen over een visie voor de toekomst. Er wordt duidelijk benoemd dat win-win situaties moeten worden gezocht, zodat men optimaal gebruik kan maken van het gebied.

5.3 Criteria voor adaptief vermogen

Hulpmiddelen:

Informatie

Alle respondenten zijn het er wel over eens dat er genoeg informatie, zoals beleidsstukken, rapporten etc., beschikbaar is en dit open is voor alle medewerkers. Zo hebben ze *“een intranet waar je u tegen zegt”* (X4, 2014) en *“dat je eerder verzuipt in informatie dan dat er een tekort aan is”* (X3, 2014). Het enige punt is dat het soms moeilijk is om de informatie te vinden. Echter hebben ze daar nu een zoekfunctie voor (X4, 2014) en een gegevensbeheerder (X5, 2014). Respondent X1 zegt over informatie en de toegang daartoe: *“toegang wel, hoe toegankelijk die is, is dan de vraag, omdat het kennisniveau van degene die het leest anders is dan wie het schrijft of er over moet beslissen. Maar een praatje maken met je collega die het heeft opgesteld, dat is nooit een probleem”* (X1, 2014). Over informatie in project Boskoop zegt Respondent X2: *“voor water, dat hebben we allemaal”,* die informatie is beschikbaar binnen het waterschap (X2, 2014) en over klimaatdata zegt Respondent X3: *“ik denk dat het echt een schat is die we hebben”* (X4, 2014). Als het er niet is dan wordt het verzameld (X3, 2014)

Informatie van andere partijen is lastiger, zo is de informatie voor afstemming van agenda's lastig (X5, 2014), of *“hoe krijg je überhaupt informatie van buiten (..) de blinde vlek van waterschappen”* (X3, 2014). Die informatie van buiten is essentieel. Respondent X3 benadrukt: *“het is voor ons weer munitie om concepten op te zetten”* (X3, 2014). Ook is het lastig om de goede

informatie naar de gemeenten te brengen, want zo zegt respondent X5: *“hoe doe ik dat zonder mijzelf als filter ertussen te plaatsen, zodat het beter aansluit op de behoefte van de gemeente”* (X4, 2014).

Dit waterschap heeft beschikking over informatie, die ook open en gedeeld is, inclusief de corsa stukken, op intranet. Informatie is aanwezig en wordt zowel via een open platform ingewonnen bij de burger als bij grote accounts achterhaald. Intranet zorgt ervoor dat de informatie open is en de zoekfunctie maakt mogelijk dat het ook vindbaar en toegankelijk is. Aan alle criteria wordt voldaan (aanwezig, open en gedeeld, dus deze indicator wordt gescoord met een ++).

Financiën

Door de crisis wordt er *“zo zuinig mogelijk”* (X4, 2014) gewerkt en worden beslissingen *“goed tegen het licht gehouden”* (X3, 2014). Meestal wordt een programma gemaakt waar budgetten en personen aan gekoppeld zijn, gericht op uitvoering en standaard oplossingen. Buiten de standaard oplossingen gaan is mogelijk mits je goede argumenten hebt. Het is een continue afweging waar men tijd (en dus geld) in wil steken. Het moeten kiezen tussen de belangen is nog niet aan de orde, aangezien de financiën nog toereikend zijn. Soms wordt een afweging gemaakt waarbij de kosten leidend zijn, soms doen ze met oog op de kosten *“wel gewoon een plas”* (X4, 2014). Uiteindelijk gaat alles toch om de euro's, hoe kan de euro het meest effectief worden besteed. In principe is het waterschap financieel onafhankelijk doordat ze een eigen belasting heft. Echter is verhoging daarvan niet zo eenvoudig, daar is draagvlak voor nodig. De belasting is toch omhoog gegaan omdat is het financieel niet haalbaar was om met de bestaande middelen de gestelde doelen te bereiken (Tamboer et al., 2009). Bij gezamenlijke projecten is er altijd het politieke spel tussen de gemeente en het waterschap wie wat betaald (X4, 2014).

Een adaptief waterschap heeft genoeg financiële middelen tot zijn beschikking om beleid uit voeren en ook om nieuwe dingen te proberen. Genoeg is een betrekkelijk begrip, in het waterschap worden de begrotingen zoveel mogelijk rond gemaakt en dit werkt in de praktijk tot op heden goed. Niemand laat weten dat de financiën een ernstig dilemma is, maar zien wel enigszins beperkingen door de financiële crisis. Er moet gelet worden op het geld dat wordt uitgegeven, soms worden afwegingen gemaakt op basis van kosten. Dit heeft tot gevolg dat soms de makkelijke weg wordt gekozen, maar anderzijds ook leidt tot het effectief uitgeven van elke euro. Beperkte middelen worden niet als beperking gezien omdat het een kwestie van afwegingen maken is. De afwegingen hoeven nog niet te worden gemaakt, dus het uitvoeren van beleid is gedekt. Omdat er een verhoging van de belasting voor nodig was en geld voor nieuwe dingen (soms) lastig is, wordt deze indicator gescoord op -/+.

Personele mankracht

In navolging van de vorige indicator zit op personele mankracht *“permanente spanning”* (X4, 2014). Je moet als medewerker zelf waken dat je bij de tijd blijft en tijd maakt voor landelijke dagen om jezelf bij te spijkeren, aldus respondent X4 (2014). Er is veel kennis in huis te vinden, want qua disciplines is volgens respondent X3: *“in principe een vrij brede mix”* binnen de organisatie (X3, 2014). De vraag blijft waar de nadruk op komt te liggen in de toekomst, zodat de organisatie weet welke 'soort mensen' je nodig hebt. Technische mensen zijn bijvoorbeeld moeilijk te vinden, maar er is ook behoefte aan mensen met een ruimtelijke ordening achtergrond en in het geval van een regiewaterschap meer juristen (X3, 2014). Er blijft wrijving bestaan tussen het betrekken van de omgeving en de werkdruk die al bestaat, ook komt geld hierbij om de hoek kijken. *“Kortom, er zijn grenzen aan de capaciteit en slagkracht van de organisatie. Door deze op voorhand te erkennen, zichtbaar te maken en hiermee rekening te houden, voorkomen we dat Rijnland een te grote broek aantrekt, met alle nadelige gevolgen hiervan, zowel bestuurlijk als bedrijfsmatig”* (Tamboer et al., 2009).

Expertise is aanwezig maar sommige disciplines hebben nog extra ondersteuning nodig. Er zijn voldoende fte's beschikbaar omdat op voorhand bij het waterbeheerplan hier op wordt in

gespeeld. Er wordt dus rekening gehouden met de grootte van de organisatie, hoewel de werkdruk er wel hoog is, zo schiet het leren door trainingen er wel eens bij in. Er is dus genoeg expertise aanwezig maar op het aantal fte's zit spanning en ook de aanwezigheid van voldoende (verschillende) disciplines is lastig, voornamelijk de technische mensen. Deze indicator wordt daarom gescoord met een -/+.

Juridisch

In de interviews zijn enkele juridische beperkingen naar voren gekomen. Zo zien medewerkers dat, qua waterbelang, het land sub-optimaal is ingericht, omdat omwonenden met succes zaken aanvechten bij de Raad van State (X4, 2014). Ook de standaard normering, als harde eis, wordt soms wel als belemmering gezien omdat de kosten niet altijd tegen de baten opwegen (X1, 2014; X3, 2014; X4, 2014). Respondent X1 zegt daarbij: "wat kan er in 't geval dat je het niet redelijk vind?" (X1, 2014). Het is de borging in de wet voor de veiligheid van inwonenden, andere borging zit in de wet door 15 % water ter compensatie van verhard oppervlakte. Het Rijk zet duidelijke kaders neer, waar provincie normen voor hanteerd, en het waterschap voert dat uit. Zo is de borging goed geregeld (X4, 2014). Verder wijst Respondent X1 op het feit dat het waterschap vanuit zijn taak alleen wateropgave mag uitvoeren en dat het afhankelijk is van hoe andere partijen en overheden daar naar kijken (X1, 2014). De afstemming of samenwerking wordt ook door respondent X2 en X3 benoemd, respondent X2 heeft het vooral over de gescheiden potjes als er een mogelijkheid is tot functiemenging (2014). Als de gemeente in zo'n geval niet wil betalen, gebeurt het ook niet (X2, 2014). Respondent X3 ziet vooral dat water een verbindende factor is en overheden elkaar niet moeten tegenwerken (2014). Daarnaast is de afschaffing van de waterschappen ook een punt dat van belang wordt geacht (X3, 2014).

Een adaptief waterschap wordt niet belemmerd door wettelijke regels, heeft genoeg wettelijke borging en er zijn geen tegenstrijdigheden in de wet. In dit waterschap komt naar voren dat de schotten tussen de overheden en ook de veranderingen van normering en dus beleid van de provincie beperkingen tot stand kan brengen. Dit kan leiden tot veel kosten, die weinig opleveren. Het sub-optimaal inrichten is een belemmering, maar het waterbelang is een van de vele maatschappelijke belangen, waardoor een optimale inrichting voor water nooit zal worden behaald. Er zit genoeg borging in de wet om het waterbelang in te brengen, zoals de 15 % compensatie regel en afstemming die in de wet zijn beschreven. Echte tegenstrijdigheden worden benoemd in de zin van wettelijke taken van verschillende overheden die andere inzichten en uitvoering tot gevolg hebben. Belemmeringen zitten vooral in de normering en scheiding tussen potjes. Ook zegt een respondent dat het waterschap via de watertoets toch in een vergevorderd stadium pas wordt betrokken (X5, 2014). Doordat de deze twee criteria gedeeltelijk aanwezig zijn, wordt deze indicator gescoord op -/+.

Samengevat - Hulpmiddelen:

Hulpmiddelen	Score
Informatie	++
Financiën	-/+
Personele mankracht	-/+
Juridisch	-/+

Ruimte voor verandering

Capaciteit om te improviseren:

Beleid veranderen duurt lang, maar kan wel (X1, 2014; X4, 2014). Al zal dit niet zo snel gebeuren omdat in het huidige en komende waterbeheersplan maatschappelijke belangen belangrijker zijn dan concrete maatregelen. Dit geeft ruimte om te kijken naar andere maatregelen dan dijken en *“komt de filosofie van meerlaagse veiligheid veel meer naar voren”* (X3, 2014). Door de maatschappelijk belangen te benoemen in plaats van concrete maatregelen kan er beter worden geanticipeerd op veranderingen. In de jaarplanningen worden de maatregelen benoemd, en kunnen dus op redelijk korte termijn worden aangepast. Over de insteek van maatschappelijke belangen zegt Respondent X3: *“Hierdoor kan beter worden geanticipeerd op actuele omstandigheden (..) zo kan je dus veel meer dat dynamische karakter er in hebben zonder dat je elke keer moet zeggen, oeps, past niet binnen mijn grotere beleidsplan”* (X3, 2014).

Voor de keur ligt dat anders, daar moet gewoon keihard aan worden voldaan en aanpassing in een dergelijke verordening is lastig met het *“hele beleidshuis wat eronder hangt”* (X3, 2014). Daar zijn de vergunningverleners nogal star in, maar wordt nu wel meer mogelijk om bijvoorbeeld zelf aan te geven waarom je niet aan de keur hoeft te voldoen (X4, 2014). Veranderingen in het waterbeheersplan zijn wel mogelijk als er nieuwe ideeën over komen, maar doordat het niet op maatregelniveau is, lijkt dit niet zo snel te gebeuren door de grote ruimte die het beleid toelaat. Aan sommige eisen moet gewoon worden voldaan zoals KaderrichtlijnWater (KRW) vanuit Europa. Naast Europa (met doorwerking op nationaal niveau) heeft ook de provincie keiharde eisen voor het waterschap. De provincie is als kadersteller hard in de normering, zo zegt Respondent X3: *“die zegt gewoon feitelijk, dat gebied moet zo en zo veilig zijn en wij zijn meer van de uitvoering”* (X3, 2014)

Op kleiner schaalniveau, op maatregelniveau, worden vaker veranderingen toegepast, ook in overleg met de omgeving, zolang het maar niet aan de principes komt. Het realiseren van maatregelen, zoals een waterbergingslocatie, kost soms jaren met alle planologische procedures, waardoor de fase van het project van belang is. Zo is in de voorbereidende fase meer ruimte voor verandering dan in de bouwende fase. Soms duurt zo'n project 15 jaar, van voorbereiding tot eindresultaat, en hoe verder men is in het proces, des te moeilijker het wordt om dingen aan te passen. Dit komt omdat de hoofdoplossing dan al is bedacht, echter kunnen de kleine dingen erom heen nog wel een andere invulling krijgen (X5, 2014). De focus ligt wel op projectmatig werken, maar binnen de faseringen is er vrijheid en flexibiliteit, echter soms moet er voortgang geboekt worden, want zo zegt Respondent X3: *“als je teveel blijft draaien gebeurt er dus ook niets”* (X3, 2014).

Ruimte voor experimenten is er zeker. Alleen Respondent X4 ziet dat eenmalige experimenten weinig worden gedaan, met oog op de kosten *“doen wel gewoon een plas”* (X4, 2014). Vaak moeten dingen uit eigen initiatief komen, maar als men goede argumenten heeft, dan kan het gedaan worden (X5, 2014). De focus ligt nog steeds voornamelijk op technische oplossingen omdat deze niet duur en gemakkelijk zijn. Uitzondering is als er iemand met een innovatief idee komt dat ook inpasbaar is in het project (X1, 2014). Innovaties worden zeker gedaan omdat in een complex stedelijk gebied experimenten nodig zijn om te kijken of het anders kan (X3, 2014). Zo zijn er experimenten gedaan met een drijvende teeltvloer en allerlei innovaties met tijdelijke waterberging en een dijk die omhoog klapt (X2, 2014; X5, 2014). Ook de keur is sinds kort geheel anders aangepakt. Waar bij aanvragen eerst 'Nee, maar' was, is het nu 'Ja, tenzij' en dus in principe is alles goed, tenzij je ergens niet aan voldoet (X1, 2014; X3, 2014; X5, 2014)

Een adaptief waterschap heeft de mogelijkheid om nieuwe ideeën te ontwikkelen, experimenten uit te voeren en innovaties mogelijk te maken en improvisatie binnen het beleid (Gupta et al., 2010, p. 462). In Rijnland is er zeker een mogelijkheid om experimenten uit te voeren, maar het initiatief ligt wel bij de medewerkers zelf, dit kan een belemmering zijn. Echter als men met een idee komt, wordt het wel gestimuleerd, dus daar zijn mogelijkheden voor en het zelforganiserend vermogen wordt ruimte gegeven. Ook improvisatie wordt de ruimte gegeven doordat maatschappelijke belangen worden benoemd. Het ligt echter aan de fase van het project.

Alle criteria zijn aanwezig, echter doordat het initiatief bij de medewerkers ligt is het niet allemaal even overtuigend, daarom wordt dit gescoord met een +.

Werken volgens plan:

Er zit binnen de organisatie een calamiteitenorganisatie, waarover Respondent X3 zegt: *“de calamiteitenorganisatie heeft dus in feite een crisis aanpak, wat moet je in het geval doen van”* (X3, 2014). Piekbergingen vallen binnen het reguliere beleid, en zijn niet crisis gebonden. Snel handelen is het waterschap niet vreemd, als er snel gehandeld moet worden en dan doen ze dat ook. Ondanks dat ze daar, volgens Respondent X4, *“geen vriendjes mee maken”* (X4, 2014). Een situatie waaruit dit blijkt is toen er eens een lek was in de riolering. De gemeente weet dat dit een sterk punt is van het waterschap, want zij hebben toen ook de hulp ingeroepen van dit calamiteitenteam om de problemen op te lossen (X4, 2014). In het waterbeheersplan staat dat het calamiteiten(bestrijdings)plan, dat in 2010 in werking is gesteld, moet worden geëvalueerd, geactualiseerd en gaat bijvoorbeeld over de nazorg (Tamboer et al., 2009). Een adaptief waterschap kan adequaat reageren volgens vastgesteld plannen in tijden van crisis en onverwachte situaties (Gupta et al., 2010, p. 462). Het bovenstaande laat zien dat dit hier zeker het geval is, ze zijn voorbereid, reageren adequaat en kunnen handelen in onverwachte crisis situaties daardoor wordt dit gescoorde op een ++.

Blijf in beweging:

“Dat is de hele ellende, dat ding is nog niet koud vastgesteld of de wereld is al veranderd” aldus Respondent X3 over het waterbeheersplan (X3, 2014). Eens in de zoveel tijd, meestal 6 jaar, moet er een nieuw waterbeheersplan worden opgesteld. Hierin staan de plannen voor de komende jaren, het is *“de bijbel van het waterschap”* (X5, 2014). Dit is een typisch voorbeeld van een waterschap dat blijft zoeken en alert blijft op veranderingen. Het waterschap is vanuit wetgeving al verplicht om in beweging te zijn en op regelmatige basis hun ‘bijbel’ aan te passen. Bij het opstellen van een nieuw beheersplan is het volgens Respondent X3: *“altijd goed dat je afstand neemt van de huidige praktijk en beschouwd wat er nou allemaal speelt in de omgeving,; klimaatverandering, de maatschappij verandert, de ideeën veranderen, de financiën veranderingen. Dus dat je even afstand neemt en goed nadenkt wat willen wij de komende jaren. Dat zet je netjes op papier en daar spreek je ook met je omgeving over”* (X3, 2014).

In tegenstelling tot het waterbeheersplan, dat een keer in de vier/vijf jaar wordt bekeken, worden maatregelen en beleid *“regelmatiger bekeken en tegen het licht gehouden”* (X1, 2014). Respondent X3 zegt daarover: *“Als we leren en ook evalueren en aanpassen van het beleid blijft noodzakelijk, dan doen we dat ook”* (X3, 2014). Dit wordt ook in het waterbeheersplan benoemd, waarbij wordt gemeld dat aansturing is gebaseerd op een beheerscyclus van plannen maken en uitvoeren, naar evalueren en vervolgens naar bijsturen (Tamboer et al., 2009, p. 12). Hierbij vind de afstemming van programma’s, routines en projecten continue plaats en het waterbeheersplan eens per jaar (Tamboer et al., 2009, p. 12).

Input voor nieuw beleid is bijvoorbeeld een experiment waarbij wordt gekeken wat er gebeurt als de druk op de dijk in de polder omhoog gaat (X5, 2014). Ook als ideeën bij andere actoren vandaan komen, waarbij om een kleine bijdrage wordt gevraagd, wordt hier in meegegaan (X5, 2014). Ideeën van andere actoren zijn belangrijk omdat de communicatie hier ook beter op kan worden afgestemd. Zo is een belangrijk onderdeel tijdens het schrijven van het nieuwe beheersplan een open platform, waar mensen hun ideeën kunnen spuien. Hier kunnen dingen uitkomen die volgens Respondent X3: een *“blinde vlek”* van het waterschap zijn, zodoende kan dat weer op worden ingespeeld. Zo is ook naar voren gekomen dat inwonenden erg gericht zijn op de eigen achtertuin. Deze inzichten kunnen leiden tot extra subsidies voor bijvoorbeeld een regenton (X3, 2014; X5, 2014). Het waterschap probeert zo dicht als mogelijk op de omgeving te zitten en kijken waar ze op in kunnen spelen.

Een adaptief waterschap is constant in beweging, blijft zoeken en is alert of er veranderingen optreden en als dit gebeurt hierop inspeelt. Je ziet dat het waterschap in beweging is door experimenten uit te voeren en ook alert zijn op het feit dat ze misschien een blinde vlek hebben. Het betrekken van actoren buiten het waterschap is zeker van belang om te zien of er veranderingen zijn en daar op in te spelen. Ook de communicatie daarop aanpassen is belangrijk, toch worden soms experimenten niet gedaan vanuit kosten en ook het feit dat initiatieven uit de werknemers zelf moeten komen kan zit een belemmering zijn. Dit zou meer gestimuleerd moeten worden, ondanks dat het niet uit de weg wordt gegaan. Alle indicatoren komen voor in dit waterschap, alleen het inspelen blijft achter, daarom wordt deze indicator gescoord op een +.

Samengevat – Ruimte voor autonome verandering:

Ruimte voor autonome verandering	Score
Capaciteit om te improviseren	+
Werken volgens plan	++
Blijf in beweging	+

Variëteit aan probleemdefinities:

Variëteit aan probleemdefinities komt weinig aan de orde, het probleem wordt niet of nauwelijks benoemd als iets waar variëteit in is. Respondent X1 zegt daarover: *“Ik ga wel terug naar ‘wat is de opgave’ en niet ‘wat is de opdracht’. Maar ik ga niet terug waarom de opgave zo is en wat daar misschien nog achter zit. In die zin denk ik dat daar mijn collega’s van beleid voor zijn, als daar iets belangrijks is, moet dat vanuit hen komen”* (X1, 2014). Bij het maken van het waterbeheersplan blijft het erg in eigen stromingen en afdelingen, die je ook kan onderscheiden in het plan (X1, 2014; X5, 2014). Want zo zegt Respondent X1: *“Het zijn thematische programma’s waar impliciet wel wordt verwacht dat je over de schutting heen kijkt”* (X1, 2014). Hoewel er wel meer wordt gekeken naar functies in plaats van maatregelen is een variëteit aan probleemdefinities niet aan de orde. Alle respondenten vertellen over de verschillende opties van oplossingen, maar komen niet expliciet met verschillende zienswijzen op het probleem. Het wordt voornamelijk technisch afgewend, het is rekenwerk, zo kan de duiker te krap zijn of is de bocht te scherp (X4, 2014).

Toch zijn er wel veel verschillende meningen, er is een diverse mix aan disciplines in de projectteams, en dus andere referentiekaders, wat al leidt tot *“kruisbestuiving”* (X1, 2014). Respondent X3 zegt hierover: *“Dat heb je altijd, verschillende meningen, maar het gesprek daarover is wel gaande. Zowel op bestuurlijk niveau, zitten natuurlijk boven op de centen, als op directieniveau, op beleidsadviseurniveau als de mensen die in het veld lopen”* (X3, 2014). Op basis van de criteria die benoemd zijn wordt deze indicator gescoord op een -/+. De reden hiervoor is dat het criterium dat er variëteit moet zijn aan verschillende probleemdefinities in deze interviews niet naar voren komt, een procesleider kijkt niet verder terug waarom een opgave zo is, maar er wel sprake is van andere meningen en referentiekaders.

Ruimte voor diversiteit:

Verschiedende oplossingen worden bekeken, want *“misschien zijn andere maatregelen wel veel efficiënter of moet je die ook toevoegen”* (X3, 2014). Toch wordt hierbij vaak gekeken naar risico’s, functies en financiën, waarbij financiën erg belangrijk zijn. Overlap en maatwerk worden vaak belemmerd door de financiën. Indien iets goedkoop en gemakkelijk is, wordt daar de voorkeur aan gegeven en pas in nijpende gevallen wordt gekeken hoe het anders kan. Hoewel aan de andere kant ook wel wordt erkend dat maatwerk nodig is, zeker in een dichtbebouwd gebied als Rijnland, waar de ruimte schaars is. Prioriteit stelling is daarbij belangrijk omdat er vele aanvragen voor vergunningen per jaar binnen komen. Er is altijd wel een voorkeursvariant maar ook andersoortige

oplossingen worden bekeken zoals groene daken, hoewel niet iedereen daar even enthousiast over is (X5, 2014). Het ligt er ook maar aan op welke afdeling het terecht komt, vergunningverlening is veel meer rechttoe rechtaan door de keur af te lopen, terwijl beleid meer ruimte heeft en neemt om kijken naar andere oplossingen (X4, 2014). Diversiteit in ideeën is mogelijk en daar staat men wel voor open. *“De mannen in het veld zelf, die we regelmatig uitnodigen in dit soort gesprekken, die de praktische dingen kunnen waarnemen in het veld, dat door, nieuwe theoretische mensen daar ook weer mee te confronteren, dat je juist daardoor tot vernieuwing komt”* (X4, 2014). Criteria voor deze indicator was de beschikking hebben over verschillende (nieuwe) opties, het gebruik maken van verschillende (overlappende) opties en het inzetten van maatwerk. De mix aan disciplines en het kijken naar nieuwe ideeën door mensen uit het veld te mixen met de theoretische mensen bevordert verschillende opties en het gebruik ervan, echter maatwerk wordt soms liever met standaard oplossingen afgedaan. Dit kan de voorbereiding belemmeren, daarom is deze indicator gescoord op een +.

Multi-actor:

Het betrekken van de omgeving gebeurt zeker, zoals in het nieuwe waterbeheersplan waar actoren op verschillende manieren worden betrokken. In het nieuwe waterbeheersplan wordt gewerkt met burgerparticipatie en is een open platform opgezet. De gemeenten en provincies worden betrokken en er vindt overleg plaats, waarbij documenten worden teruggelegd om zo feedback te verkrijgen, ook is er overleg met andere waterschappen. Er wordt geprobeerd om het betrekken van actoren zo breed mogelijk te maken, *“niet alleen intern, ook vroegtijdig met de omgeving”* (X3, 2014).

Ondanks dat actoren van buiten worden betrokken, blijft het daadwerkelijke ‘schrijfwerk’ bij het waterschap. Zo benoemt Respondent X1 dat het opzetten van bijvoorbeeld maatregelen niet altijd gezamenlijk verloopt: *“Op het moment dat we weten dat we een waterbergingslocatie willen, dan kunnen we van alles meenemen qua wensen. Echter het moment tot het besluit dat het een waterbergingslocatie moet worden is toch vaak heel erg intern, waarbij we wel kijken wat wil de gemeente met het gebied, wat kan er qua regelgeving en aspecten (...) dan maken we het af en gaan we het via een vergunning regelen en we praten met de omwonenden om te kijken wat zij willen, heel zwart-wit, is dat hoe het vaak nog gaat”* (X1, 2014). Hoewel een tunnelvisie door de omgeving ook weer wordt bijgestuurd als ze worden betrokken, kan het niet betrekken van actoren bij dergelijke maatregelen een belemmering zijn voor de adaptiviteit. In het project Boskoop is wel te zien dat het waterschap een van de verschillende actoren is, maar vooral eigen informatie inbrengen en alleen aan de ‘zend-kant’ zit. De criteria voor deze indicator zijn horizontaal, verticaal en de betrokkenheid van actoren buiten de organisatie in beleidsprocessen. Er zijn veel actoren betrokken zowel verticaal als horizontaal. Ook buiten de organisatie worden partijen betrokken, maar dit wil nog niet altijd helemaal goed gaan of vroegtijdig zijn, daarom wordt deze indicator gescoord op een +.

Multi-sector:

Ondanks het belang van ruimtelijk ordenings aspect en het zorgen dat het een gezamenlijk probleem wordt met de gemeente, worden projecten vooral technisch aangevlogen. Ook zegt Respondent X1 over de multi-sector aanpak: *“Je merkt dat onze opdracht als waterschap toch beperkt is want we mogen geen geld uitgeven aan ruimtelijke ordening, daarvoor moeten we dan aankloppen bij de provincie (...) daar staan best wel schuttingen merk ik”* (X1, 2014). Ondanks de schutting is de samenwerking met de gemeenten goed, zo wordt bijvoorbeeld met Leiden gebruik gemaakt van een ruimtelijk ordenings spreekuur (X4, 2014). Ook is volgens Respondent X1 en X2 is er wel sprake van een integraal waterschap (X1, 2014; X2, 2014). Dit merk je door de mix van verschillende disciplines in projecten waardoor de verschillende sectoren worden gerepresenteerd, dat wordt wel beaamd. Ieder kijkt vanuit zijn eigen kennis en probeert elkaar kritisch te bevragen waarom bepaalde dingen er wel of niet in moeten of waar rekening mee moet worden gehouden. De criteria voor deze indicator zijn het betrekken en opnemen van andere sectoren en deze belangen anders dan water in

zijn plannen en processen en het samenwerken met andere overheden. Het betrekken van andere sectoren is aanwezig door de verschillende sectoren in de projecten en het ruimtelijk orderings spreekuur met Leiden. Dit wordt door alle respondenten wel min of meer bevestigd, ze zien dat verschillende soorten disciplines met elkaar in aanraking komen en met elkaar praten. Het opnemen is lastiger omdat het toch redelijk technisch wordt aangevlogen. Dit komt ook omdat er *“tussen de binnen en buiten[dienst] en ook afdelingen onderling niet altijd gecommuniceerd wordt”* aldus Respondent X5 (2014). Ook de samenwerking met de andere overheden gaat goed, maar integratie blijft moeilijk. Daarom wordt deze indicator gescoord op een -/ +.

Multi-level:

De provincie en bestuurders binnen het waterschap worden betrokken. Zeker omdat de provincie kadersteller is, wordt hier veel overleg mee gevoerd. Dit gaat van boven naar beneden en vice versa, idem dito voor het rijk. Binnen het waterschap zijn de bestuurders betrokken. Een enkeling vindt deze betrokkenheid te groot, en heeft zelfs het idee dat ze op de stoel van de ambtenaar wil zitten. Bestuurders hebben een grote invloed op het beleid en welke keuzes er worden gemaakt. Ze hebben de uiteindelijke beslissing, zo kreeg een medewerker de opdracht om een position-paper te schrijven over de klimaatbestendige stad (X5, 2014). De criteria voor deze indicator zijn dat binnen de organisatie meerdere (bestuurs)lagen betrokken worden in plannen en processen en er vindt uitwisseling van informatie en kennis plaats. Ook de bestuurslagen van andere overheden zijn betrokken in het proces. De drie criteria zijn alledrie wel aanwezig maar dit kan beter, door bijvoorbeeld de invloeden te balanceren, daarom wordt deze indicator gescoord op +.

Samengevat – Variëteit:

Variëteit	Score
Variëteit aan probleemdefinities	-/+
Ruimte voor diversiteit	+
Multi-actor	+
Multi-sector	-/+
Multi-level	+

Intellectueel

Single, double and triple loop learning:

Single-loop-learning vindt wel plaats (X1, 2014; X4, 2014; X5, 2014) maar meer op individueel niveau, en volgens respondent X1 op de werkvloer, dan dat het echt structureel plaatsvindt. Hoewel door Respondent X4 wel wordt benoemd dat er formats en specificaties worden aangepast en ook Respondent X3 ziet dat bij verandering er wel dingen worden bijgestuurd (2014). *“Binnen die projectteams zijn we gewoon heel erg lerend, dus dat zie ik gebeuren en dat nemen mensen inderdaad mee naar volgende projecten”* (X1, 2014). Vooral leren van andere collega’s en disciplines vind wel plaats door elkaar te bevragen, koffiepraatjes en elkaar op te zoeken (X1, 2014; X2, 2014; X5, 2014). Het is namelijk wel *“zaak dat je elkaar goed begrijpt, want achter de techniek zit een heel verhaal, en dat moet je wel begrijpen”* (X3, 2014). Maar echt normen en waarden veranderen of assumpties komen niet echt naar voren. *“Volgens mij zijn wij in het aanpassen in die onderliggende assumpties niet heel sterk, maar blijven we stiekem nog echt een technocratische organisatie”* (X1, 2014). Respondent X3 ziet echter wel bij veranderingen in de maatschappij dat er dingen worden aangepast en worden meegenomen in het leertraject (2014). Het leren intern is niet verder gewaarborgd dan het opleidings halfuurtje op donderdagochtend, waarbij iemand iets verteld over zijn of haar project. Dit is eenrichtingsverkeer, maar ze kunnen elkaar daarna wel opzoeken.

Leren wordt dus wel gestimuleerd en werkgroepen mogen worden opgezet (X5, 2014), maar mensen en procesleiders moeten ook rouleren zodat ze kennis ook elders kunnen delen. Dit stimuleert het leerproces. Echter is er geen verankering voor successen en projecten waar lering uit getrokken kan worden. Koffiepraatjes en een bericht op intranet (X5, 2014) zijn hiervoor niet structureel om echt organisatie breed te leren. Dit blijkt ook wel uit de interviews zo zegt Respondent (X1) dat het verloop van praktische pilots en methodes die goed werken wel worden besproken (2014). Echter geeft Respondent X2 aan dat haar bevindingen uit het project niet echt zijn gedeeld (2014). Op kleine schaal vindt er wel een beetje triple-loop-learning plaats waarbij nieuwe denkkaders worden meegenomen, zoals de maatschappelijke doelen in plaats van maatregelen waardoor veel gefaciliteerd kan worden, maar geen echte radicale veranderingen denkkaders voor nieuwe soorten maatregelen, en dus komt triple-loop-learning niet echt voor. Echte veranderingen in normen en waarden worden niet signaleerd, er dus eigenlijk alleen sprake van gematigde single-loop learning. Daarom wordt deze indicator gescoord op -.

Discussiëren over twijfels:

Iedereen beaamt dat twijfels kunnen worden besproken (X1, 2014; X3, 2014; X4, 2014; X5, 2014). Waarbij Respondent X3 zegt: *“Zo niet, dan kan het worden geëscaleerd”* (X3, 2014). Er wordt rekening mee gehouden, door mensen die dat kunnen bewerkstelligen, op de plek van coördinator/procesleider te zetten en worden medewerkers gemengd om het te stimuleren (X4, 2014; X5, 2014). Respondent X1 ziet dat door het gebruik van risicomangement een *“formeel kader [is] om dingen op tafel te leggen”* (X1, 2014). Al is er ruimte om dingen uit te spreken (X3, 2014), toch zit je soms op het wrijvingsvlak tussen het grotere belang of dat het project door moet, en soms moeten knopen doorgehakt worden (X1, 2014). Dit wordt echter niet als belemmering gezien omdat niet eeuwig kan worden gediscussieerd. Er wordt daarbij ook aangegeven dat, indien er knelpunten zijn, deze in projecten naar voren kunnen worden gebracht om verbindingen te vinden (X1, 2014). Een adaptief waterschap stimuleert en staat open voor discussies en worden twijfels en onzekerheden bediscussieerd (Gupta et al., 2010, 462). Door het ‘formele kader’ krijgt dit echt vorm en ruimte in de organisatie en zijn voor eventuele problemen ook middelen om deze op te lossen. Dit zorgt ervoor dat discussies worden gestimuleerd en men open moet staan voor discussies en twijfels en onzekerheden daadwerkelijk worden besproken. Daarom krijgt deze indicator een ++.

Vertrouwen:

Woorden die worden genoemd om de collega's te omschrijven zijn *“collegiaal”* (X3, 2014), *“bevlogen”* (X4, 2014) en *“een cultuur waarbij we elkaar weten te vinden”* (X1, 2014). Ze werken met flexplekken in het gebouw, waardoor men elke dag weer naast een ander persoon kan zitten. Dit zorgt er ook voor dat men meer weet waar een ander mee bezig is, ondanks dat dit niet organisatiebreed wordt gedeeld. Soms komt er wel een punt naar boven, waarbij wordt verwezen naar een document in plaats van dat wordt verteld wat er in staat (X4, 2014). Maar dat wil niet zeggen dat er geen vertrouwen is. Juist omdat iedereen bevlogen is en het beste wil en daarnaast positief is over de collega's, is er een goede basis voor vertrouwen. Hierbij wordt wel gezegd dat vast niet elke relatie optimaal is, maar dat is vergelijkbaar met elke andere organisatie.

Deze indicator heeft de volgende drie criteria; vertrouwen, respect en toegankelijkheid van werknemers (Gupta et al., 2010, p. 462). Vertrouwen en respect zijn van toepassing, dit komt naar voren omdat de respondenten te kennen geven dat ze elkaar kunnen bevragen en kritische vragen kunnen stellen, waardoor ze anders naar dingen kijken (X1, 2014), ook worden procesleiders uitgekozen om dit zo goed mogelijk vorm te geven. Dat men durft te uiten, en dat er een gevoel is dat het kan. Verder is iedereen positief over de collega's en de collegialiteit. Toch zijn sommige medewerkers wel sceptische over bepaalde onderwerpen, er is bijvoorbeeld volgens Respondent X5: *“een ploegje binnen Rijnland die er echt over wil meedenken [over klimaatbestendige stad] maar het hele taboe rondom klimaatveranderingen heerst ook nog steeds”* (X5, 2014). Respondent X1 noemt

“hoogstens wat tegenstrijdigheden of mopperende houding tussen besturen en ambtelijke organisatie” (2014). Daarin is wel een wij-zij –cultuur, hoewel ook wordt genoemd dat het bestuur heel benaderbaar is. Respondent X5 benoemt het verwijzen naar documenten in plaats van een verbale uitleg (2014). De criteria zijn dus wel alle drie aanwezig, maar sommige in mindere mate, en niet optimaal waardoor deze indicator wordt gescoord op +.

Samengevat – Intellectueel:

Intellectueel	Score
Single –double –en triple loop learning	-
Twijfel discussiëren	++
Vertrouwen	+

Politiek (goed bestuur)

Leiderschap:

Respondent X3 en X4 zien dat de beleidsadviseurs “een signalerende functie hebben” (X3, 2014) en de “eerste antennes voor grote veranderingen zijn” (X4, 2014). Vanaf deze kennisneming wordt het verder uitgezocht, en gepoogd om het “vliegwiel aan de gang te krijgen” (X3, 2014). Er mist wel iemand die echt het voortouw neemt en precies weet hoe alles in elkaar steekt. Moeite wordt er wel in gestoken, zo heeft Respondent X4 een werksessie georganiseerd om te kijken wat de veranderingen betekenen voor Rijnland. Door echte cases te pakken wordt getracht duidelijk te maken wat de consequenties zijn. Ook wie wat precies doet, omdat “over het hekje gooien” nog wel eens voorkomt (X4, 2014). Hierbij is Respondent X4 “verbindend (..) probeert het binnen het waterschap bij iedereen neer te leggen, en iedereen bij elkaar te brengen om uit te leggen wat het inhoud” aldus Respondent X5 (2014). Het leiderschap qua lange termijnvisie is heel erg sterk, maar bij het korte –en middellange termijn, daar mist nog wat. “Daar laten we nog wel eens gaten vallen, dus we hebben hele goede voorlopers die heel visionair kunnen zijn, maar dat niet altijd weten te verbinden met de middellange en korte termijn” (X4, 2014). In het project Boskoop was het vooral de gemeente die het voortouw nam, die ook vooral verbindend van aard was.

Er zijn 3 criteria voor deze indicator; sociaal verbindend, het (verbinden van korte en) lange termijn en de getting-things-done leiderschap. Het verbindende aspect wordt meermaals genoemd en lijkt zeker aanwezig, de werksessies laten dit ook zien. Ook de lange-termijn visie wordt genoemd en komt wel naar voren in het waterbeheerplan. Hoewel getting-things-done-mentaliteit niet echt wordt benoemd, is in de interviews wel naar voren gekomen dat er vaak lang wordt nagedacht of iets wel geschikt is, en dat dat best lang kan duren (X4, 2014). Maar het middellange termijn en het korte termijn wil nog wel eens ontbreken en echt leiderschap komt ook niet echt naar voren. Alleen de signalerende functie en uit eigen initiatief georganiseerde werksessies zorgen voor aanzetten en discussies. Het verbindende en het lange-termijn is dus aanwezig, maar het gettings-things-done en het korte/middellange termijn minder, daarom wordt deze indicator gescoorde op +/-.

Legitimiteit:

Omdat niet uit alle verschillende hoeken van de organisatie mensen zijn geïnterviewd, kan niets gezegd worden over de steun van deze mensen. Uit de interviews kwam wel een gevoel naar voren dat iedereen heel erg gedreven is en het beste wil maken van het gebied. Respondent X4 benoemt ook dat mensen die voor het waterschap werken heel bevlogen mensen zijn (X4, 2014). Er kwam niet expliciet naar voren dat beslissingen niet worden geaccepteerd. Hoewel Respondent X5 denkt dat bestuurlijk sommige beslissingen van het rijk moeilijk te accepteren zijn, maar dat er ambtelijk wel wordt aangehaakt (X5, 2014). Iedereen kan in elkaars documenten en verborgen agenda’s worden

niet verwacht. Een adaptief waterschap heeft steun van medewerkers, die beslissingen accepteren en de informatie is open voor iedereen. Voor de respondenten worden hierbij geen dilemma's of problemen ervaren. Dit zegt wel dat er qua legitimiteit niet veel aan de hand is, tenzij ze dit niet durven te uiten. Hoewel dit niet wordt benoemd, zullen sommige beslissingen niet worden geaccepteerd. Dit is echter niet benoemd, maar wel wordt benoemd dat waterkwaliteit en waterkwantiteit elkaar nog wel eens bijten (X4, 2014), hier zou eventueel wrijving kunnen ontstaan. Informatie is open (zoals eerder naar voren is gekomen) en de steun en acceptatie komen tot uiting in de gedrevenheid en enthousiasme van de medewerkers, daarom wordt deze indicator wordt gescoorde op een +.

Perceptie:

Iedereen beaamt dat klimaatverandering een issue is. Het is een *“uitgangspunt dat het klimaat wijzigt, en de reden waarom we zeggen dat het watersysteem moet worden aangepast”* (X2 2014) en dat dit is *“waar we mee bezig zijn en uitdragen”* (X1, 2014). Sommige medewerkers hebben soms nog wel een negatieve houding en heerst er een taboe op (X5, 2014), net zo als in de maatschappij, maar in het beleid en maatregelen wordt dit zeker opgenomen. In de literatuur staat dat een adaptief waterschap zich wel druk maakt, de urgentie ziet en ook al aanpassingen doen. Dit is zeker van toepassing, hun hele beleid en ook maatregelen zijn hierop aangepast. Ze werken met W+ scenario's van het KNMI (X5, 2014), het extreemste klimaatscenario. Daarom krijgt deze indicator een ++ als score.

Betrouwbaarheid:

Er wordt heel erg gepromoot om van buiten naar binnen te werken en daarbij geluiden van buiten op te nemen in het beleid. Dit zie je al terug komen bij het opstellen van het nieuwe waterbeheersplan. De beslissingen binnen het waterschap zijn volgens respondent X3 transparant, waarbij de communicatie *“een vrij open proces is”* (X3, 2014). Ook wordt het beter geborgd omdat er nu meer gewerkt wordt met asset-management om zo meer structuur te krijgen in oplossingsrichtingen (X1, 2014). Volgens Respondent X5 wordt het nieuwe beleid goed voorbereid en is men heel betrokken, toch is het groepje wat zich er mee bezig houdt beperkt (X5, 2014). Qua responsiviteit op nieuwe ideeën *“als het bij de goede persoon kan neerleggen, wel”* maar binnen projecten, als er kansen zijn, krijgen ze *“bijna altijd de handen wel op elkaar”* (X1, 2014). Net zoals bij legitimiteit wordt er over rechtvaardigheid weinig gezegd, al zullen dilemma's wel voorkomen, kunnen ze het niet zo benoemen (X2, 2014; X3, 2014).

De criteria voor betrouwbaarheid, responsief, aanspreekbaar en rechtvaardig, zijn moeilijk te beoordelen en wordt weinig benoemd, wat niet wil zeggen dat het er niet of juist wel is. Transparantie komt wel naar voren, mede door het intranet, en ook geluiden van buiten naar binnen worden goed meegenomen. Rechtvaardigheid is niet naar voren gekomen, maar omdat het een overheidsinstantie is, moet er gewerkt worden met openheid, volgens bepaalde regels over informatie verschaffing. Dit is echter niet specifiek naar voren gekomen evenals de patronen voor procedures. Wel is opvallend dat medewerkers zelf het initiatief moeten nemen. Dit lijkt niet zo structureel te worden gefaciliteerd en vraagt dus om een pro-actieve houding. Wel wordt elke week een eenrichtingsverkeer sessies wel gehouden, waarbij men kan vertellen waar ze op dit moment mee bezig zijn. Echter is dit niet zo interactief. Door dit allemaal mee te nemen, zit er toch aardig wat structuur in en is er wel openheid. Men weet ook wat men kan verwachten qua procedures doordat het een overheidsinstantie is. Toch kan er nog wel wat worden verbeterd aan aanspreekbaarheid, omdat dit op het eerste gezicht minder lijkt te zijn dan de rechtvaardigheid en de responsiviteit. Toch wordt dit gescoord op een + omdat de responsiviteit door de activiteiten die plaatsvinden erg goed wordt opgepakt.

Samengevat – Politiek:

Politiek	Score
Leiderschap	-/+
Legitimiteit	+
Perceptie	++
Betrouwbaarheid	+

Sense-making

Toestaan van duidelijke identiteit:

Waterschappers hebben veel informatie en kennis over het watersysteem en vergeten wellicht nog wel eens dat ze die duidelijke inhoudelijke, technische identiteit bezitten (X4, 2014). Dat zit nog erg ingebakken in dit waterschap. De procesleiders nemen een nieuwe identiteit mee, omdat die ook de omgeving betrekken. Echter is te zien in het praktijkvoorbeeld dat ook de procesleider vanuit het waterschap zich vooral focust op het brengen van inhoudelijke informatie. Meedenken in ruimtelijke ordening is in dit project wel aan de orde, maar waterschappers zijn in die samenwerking meer voor *“informatie geven en uitleggen hoe een watersysteem in zo’n specifiek gebied in elkaar steekt en wat daar mogelijk is en waar je rekening mee moet houden enz. (..) Het is meer andersom, zij haalden vooral heel veel”* (X2, 2014). Hieruit blijkt ook dat de identiteit van waterschappers vooral ligt in het uitdragen van hun kennis in technische zin en dat daar de focus op ligt. Echter is het niet zo dat de waterschappers in hun *“ivoren toren”* zitten en *“technische verlanglijstjes maken”* (X3, 2014). Zee zijn zeker op zoek naar een meer communicatieve identiteit waarbij de burgers, de markt en andere overheden worden betrokken. In hoeverre dit wordt opgenomen in het waterbeleid is nog afwachten, het nieuwe beleidsplan is nog in de maak.

Een adaptief waterschap behoudt zijn oude identiteit als technische organisatie maar betreft daarin ook een nieuwe, ruimtelijke, communicatieve identiteit. De oude identiteit van technische organisatie is volledig van toepassing, maar lichte verschuivingen zijn te zien naar een meer communicatieve identiteit. Uit de interviews blijkt er nog niet echt een duidelijke ruimtelijke identiteit te zijn maar deze wel lijkt te komen. Omdat de technische en communicatieve identiteit gedeeltelijk aanwezig zijn, wordt deze indicator gescoord op een -/+.

Waarderen van ervaringen uit het verleden:

Zoals al eerder is gebleken, kijken de waterschappen toch nog vrij traditioneel naar keringen en aanvragen, met een focus op de techniek. De uitgangspunten bij berekeningen blijven bij de technische oplossing en blijven investeren in dijken is een van de randvoorwaarden voor het bewerkstelligen van hun beleid en opgave. De besef is er dat mensen nodig zijn met verstand van het watersysteem evenals de procesmensen. Hierbij wordt aangegeven dat het technische belangrijk is, maar er ook ruimte moet worden gegeven voor andere ideeën. Respondent X3 zegt over de technische insteek: *“Natuurlijk zullen we blijven focussen op die waterkeringen en natuurlijk het zuiveren van afvalwater, dat gaat niet ineens helemaal anders. Het gaat er wel om dat je de bewustwording groter maakt en in een vroegtijdig stadium actoren betreft, zodat je die samenwerking met partners vorm kan geven”* (X3, 2014)

Een adaptief waterschap vergeet niet het belang van technische medewerkers, technische maatregelen en zullen die altijd meenemen in hun afwegingen, dat is hier zeker van toepassing omdat ze duidelijk nog erg zitten in de technische benadering. Het belang wordt vaak door de respondenten benadrukt en zal dus zeker niet verdwijnen. Eerder zal het geval zijn dat er aan wordt vast gehouden in plaats van het volledig los te laten. Het verleden wordt zeker nog gewaardeerd en helpt bij de uitvoering, daarom krijgt deze indicator een ++.

Respectvolle interactie:

Er hangt een goede sfeer volgens de respondenten, iedereen kan op elkaar afstappen om meer te weten te komen. Ook wordt er impliciet wel verwacht dat je communiceert met mensen buiten je eigen discipline. Echter is het best een belezen organisatie, volgens een respondent wordt je als je een vraag stelt nog wel eens verwezen naar een document in plaats van de vraag te beantwoorden (X4, 2014). Veel respondenten zien het waterschap niet afwijken van andere organisaties. Er zijn net zoals overal voor –en tegenstanders, einzalgänger en mensen die open staan voor anderen of juist niet. Er wordt ook veel gewerkt met kleuren, waarbij een kleur aangeeft wat voor persoon je bent, zoals een overlegtype, dit geeft ook inzicht voor de communicatie. Procesleiders zijn voor een groot deel verantwoordelijk voor het vertrouwen, eerlijkheid en het open staan voor anderen. Zij moeten de randvoorwaarden scheppen. De algemene reactie van de respondenten is dat dit wel goed zit en dat het ook niet anders kan. *“Iedereen weet, het is zo vol hier, je moet wel overleggen, wel gaan spreken met elkaar”* (X2, 2014)

Het waterschap heeft een goede en open sfeer tussen de werknemers, eerlijkheid en vertrouwen en ook zelfrespect (het open staan voor andere disciplines). Echter is een groot deel afhankelijk van de procesmanager, hoe het met de eerlijkheid, vertrouwen en open staan voor andere ideeën en disciplines is. De sfeer is goed en open, het vertrouwen is goed zoals eerder is besproken maar het open staan voor andere ideeën is aanwezig maar blijft toch moeilijk omdat het toch nogal technische georiënteerd is. Hierdoor wordt deze indicator gescoord op een +.

Ontwikkel een attitude van wijsheid:

Het van buiten naar binnen werken heeft tot gevolg dat men meer rekening houdt met andere actoren en ontwikkelingen. Door hier op in te spelen kan geld, tijd en energie worden bespaard door dingen op elkaar aan te laten sluiten. Er is zeker een tendens richting meer verantwoord oppakken van problemen door gezamenlijke doelen en een aanpak te kiezen met de ruimtelijke ordening. Een groot gedeelte hiervan is logisch nadenken. Planning naast elkaar leggen, koppelingen maken en functies combineren en de blinde vlek onderzoeken door naar de burgers toe te gaan. Het lijken simpele dingen maar zijn de praktijk soms lastiger. Ook is het bediscussiëren van beleid met betrekking tot het anders inzetten van veiligheid moeilijk in een preventieland als Nederland, maar wordt toch gedaan. Dat gaat niet altijd goed, het is geen perfecte organisatie, soms kruisen dingen elkaar omdat ze los van elkaar worden bekeken, waardoor ze problemen in hun eigen watersysteem creëren (X5, 2014). Dit is niet raar en misschien zelfs goed, doordat dingen mis gaan, kan een aanzet worden gegeven om dingen te veranderen. Zo geven pilots inzicht of iets werkt. Belangrijk hierbij is dat er geleerd wordt, en dat dit wordt meegenomen, zo worden de onzekerheden aangestipt en kan daar iets mee gedaan worden. Hierop aansluitend zegt Respondent X4: *“Het waterschap [heeft] echt een draai gemaakt. We moeten meer aansluiten bij die wensen van de buitenwereld, we kunnen niet good-to-good alles geregeld krijgen zoals we het willen. Dus we moeten meer nadenken over hoe oplossingen het beste in te passen zijn. Dat soort zaken, ik denk dat we daar wel een soortement van draai in gemaakt hebben”* (X4, 2014).

Een adaptief waterschap denkt aan het maatschappelijk belang, kiest niet voor extremen en bespreekt nieuwe situaties. Soms zijn ze nog wat te voorzichtig en blijven ze discussiëren over bepaalde oplossingen. Van belang om een attitude van wijsheid te ontwikkelen is door te blijven leren en niet de veiligheid alleen in de dijk te willen stoppen. Die omslag naar meer effect gericht zorgt voor een belangrijk gedeelte al voor de attitude van wijsheid, echter de hoofdmoot blijft in de technische denkwijze en voor een echte attitude van wijsheid zal ook gezocht moeten worden in de 2^e en 3^e laag van meerlaagse veiligheid. Ze proberen wel meer aan te sluiten op de wensen van de buitenwereld, denken na hoe dit in te passen en dus een gematigde aanpak te kiezen. Het bediscussiëren van nieuw beleid is moeilijk maar wordt wel gedaan zoals al in leiderschap naar voren kwam. Alle drie de criteria komen voor in dit waterschap, het bespreken van nieuwe situaties is

echter niet zo duidelijk aanwezig als de andere criteria (zoals al naar voren kwam bij leiderschap) daarom wordt deze indicator gescoord op een +.

Samengevat – Sense-making:

Sense-making	Score
Duidelijke identiteit	-/+
Waarderen ervaringen uit het verleden	++
Respectvolle interactie	+
Ontwikkel een attitude van wijsheid	+

5.4 Resumé

Samengevat kan worden gezegd dat meerlaagse veiligheid (als vorm van resilience en flood risk management) nog niet echt een plek heeft gekregen in het waterschap, maar dat men wel bezig is met manieren om het te faciliteren en kleine stapjes te zetten richting de 2^e laag. De mogelijkheid om aan te passen is redelijk groot. De verschillende dimensies/indicatoren zijn goed gescoord, vooral de samenwerking binnen en buiten de organisatie. De hoogst scorende indicatoren zijn het technische aspect, de perceptie rondom klimaatverandering, informatie, werken volgens plan en het discussiëren over twijfels. De slechtst scorende indicator is leervermogen, vooral het doorgeven en structureren van lessen uit andere projecten kan van waardevolle betekenis zijn. Daarnaast zijn zeven indicatoren gescoord op een -/+, namelijk de hulpmiddelen (behalve informatie), variëteit (behalve multi-actor, multi-level en ruimte voor diversiteit), leiderschap en identiteit. Door de financiële crisis zijn de financiën en personele kracht minder geworden, maar dit wil niet zeggen dat het per sé slecht is, alleen moet er voor worden gewaakt dat zorgvuldig wordt omgegaan met de beschikbare euro's. Soms wordt ervoor gekozen om dingen niet te doen, zoals experimenten, omdat de financiën lastig zijn, dit kan op lange termijn wellicht problemen opleveren. Ook de variëteit kan vergroot worden door het achterliggende probleem goed te bekijken en ook meer maatwerk en overlapping toe te passen. Leiderschap en de duidelijke identiteit moeten meer naar voren komen omdat, zoals te zien is met het meerlaagse veiligheidsbeleid, er kleine stapjes worden gemaakt. De organisatie is echter op de goede weg (15 indicatoren zijn positief beoordeeld) en heeft zeker potentie om goed mee te draaien met de maatschappelijke ontwikkelingen, de aanzet met het nieuwe waterbeheersplan richting maatschappelijke effecten zal hier een grote bijdrage in leveren. Het samen betekenis geven aan de nieuwe ontwikkelingen zal ook meer belang krijgen als het nieuwe waterbeheerplan en het nieuwe deltaprogramma moeten worden geïmplementeerd. Dit is zeker een punt van aandacht.

Hoofdstuk 6: Case 2 - HHS Delfland

In dit hoofdstuk zal het volgende waterschap worden bekeken. Eerst zal een inleiding worden gegeven over het waterschap. Vervolgens wordt beschreven hoe het proces binnen het waterschap betreffende meerlaagse veiligheid en de deltabeslissing volgens de geïnterviewden plaatsvindt en het procesverloop van het project Delft Zuid-Oost. Hierbij wordt ingegaan op de rol en de positie van het waterschap ten opzichte van de gemeente, en wordt kort ingegaan op de samenwerking met de provincie en het rijk. Ten slotte worden alle dimensies en indicatoren besproken en een waarde toegekend met betrekking tot het adaptief vermogen.

6.1 Inleiding

Hoogheemraadschap Delfland heeft de zorg over een gebied van 41000 hectare (410 km²). In het gebied wonen 1,4 miljoen mensen en zijn 40.000 bedrijven gevestigd. Het is hiermee het dichtst bevolkte waterschap van Nederland. Het gebied ligt volledig in de provincie Zuid-Holland en heeft zo'n 700 km aan dijken, duinen en kades in het gebied (Delfland, 2014). De organisatie is opgedeeld in verschillende sectoren, namelijk de volgende;

- Bestuur, beleid en communicatie
- Waterbeheer
- Zuivering en technisch onderhoud
- Project –en ingenieursbureau
- Bedrijfsvoering

Boven deze organisatie staat het bestuur dat is gekozen tijdens de waterschapsverkiezingen. Het algemeen bestuur bestaat uit 5 hoogheemraden en 1 dijkgraaf. De hoogheemraden hebben de portefeuille Waterkwaliteit, Afvalwater en zuiveringen, Waterbeheersing, Waterkering en ruimtelijke ordening en Financiën en belastingen. In het waterschap worden verschillende projecten uitgevoerd, zoals het aanleggen van waterberging, vergroten van duikers, het renoveren van gemalen, versterken van kades en nog veel meer (Delfland, 2014).

6.2 Procesverloop

6.2.1 Procesverloop meerlaagse veiligheid en deltaprogramma

Delfland participeert in veel verschillende initiatieven. Eén initiatief daarvan is waterkader haaglanden, waar al in 2006 werd nagedacht over effectgericht handelen. Ook werd nagedacht om niet vanuit de traditionele hoek te kijken naar watertechniek maar breder, om zo meer de kansen te koppelen. In dat opzicht is het nieuwe deltaprogramma niets nieuws, echter voorbeelden die worden gegeven voor meerlaagse veiligheid zitten toch vaak in de 1e laag van meerlaagse veiligheid. Zo zegt Respondent X7 over veiligheid tegen overstromingen: dit kunnen we *“in de meeste gevallen het beste doen met dijkversterking”* (X7, 2014). Omdat men het watersysteem steeds beter kent en met effectgericht werken in het achterhoofd, kunnen beslissingen om een nieuwe waterberging te maken beargumenteerd worden besloten dit niet te doen (X7, 2014). Meerlaagse veiligheid en de bescherming tegen water is dus voornamelijk gericht op de eerste laag. De derde laag wordt wel meegenomen door goed overleg te voeren met de twee veiligheidsregio's waar Delfland mee te maken heeft, hier gaat het voornamelijk over welke aanpak gekozen moet worden zonder dat iedereen in paniek raakt en niet weet hoe te handelen (X10, 2014). Verder worden waterbergingen en waterbassins wel genoemd, maar het zit hem vooral in slimme combinaties. Want ook in dit waterschap wordt de 2e en 3e laag gezien als *“een ander soort veiligheid (...) daar zie je wel dat waterschappen terughoudend zijn, ze zeggen niet, dat willen we niet, maar enerzijds zijn waterschappen wel overtuigd dat in veel gevallen preventie de beste investering is”* (X7, 2014).

In Delfland wordt eigenlijk vooral gekeken hoe men water en ruimtelijke ordening meer als

één geheel kan zien. Hierbij worden de belangen gekoppeld tot een gezamenlijk belang. Ruimtelijke kwaliteit wordt hierbij belangrijker, maar het zoeken naar innovatief en meervoudig ruimtegebruik is hierbij ook belangrijk. Meervoudig ruimtegebruik, koppelen, aansluiten worden allemaal genoemd met betrekking tot ruimtelijke ordening. Hoewel echt in de 2e en 3e laag werken niet aan de orde is, doet Delfland in de praktijk wel *“letten op de ruimtelijke ontwikkeling. Dus we zijn van een technische organisatie die trucjes zelfstandig doet, naar een organisatie die participeert in de totale ontwikkeling van het gebied. En daar een eigen rol in pakt, soms leidend, soms meewerkend, soms kaderstellend”* (X7, 2014). Het blijft daarom wel een punt van discussie hoe de belangen van het waterschap geborgd moeten worden, blijven ze daarbij op die dijk zitten of in andere dingen investeren. Slimme combinaties worden door Respondent X7 genoemd, maar de governance daarvan is erg lastig. *“Slimme combinaties – voorheen ook bekend als het uitwisselen of omwisselen tussen de drie lagen van preventie, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing. Daarbij wordt gekozen voor een pakket maatregelen in laag 1, 2 en 3 als alternatief voor een dijkversterking en wordt de norm op de dijk navenant aangepast zodat een ingrijpende dijkversterking kan worden voorkomen of er optimaal gebruik gemaakt kan worden van (ruimtelijke) meekoppelkansen”* (Deltares, 2014, p. 1). Het moeilijke is hoe al die belangen nu en in de toekomst geborgd kunnen worden. Hetzelfde geldt voor de klimaatbestendige stad want het blijft lastig om dat echt vorm te geven en niet alleen te roepen dat er geanticipeerd moet worden, maar *“niet alleen wij maar ook andere overheden [zijn daar] zoekende in”* (X9, 2014).

Het samen optrekken gaat niet over een nacht ijs, het is een proces wat zich moet ontwikkelen. Hoewel er een kans ligt voor meekoppelkansen, wat meermaals is genoemd, blijft afstemming moeilijk tussen de verschillende partijen. Tegelijkertijd wordt aangestipt dat gedeelde belangen een belangrijke drijfveer zijn achter de samenwerking met gemeenten net als het grijze gebied tussen de verantwoordelijkheden van beiden (X7, 2014). Delfland is al langer bezig met projecten waarin samenwerking belangrijk wordt geacht. Zo werkte het waterschap mee in waterkader Haaglanden en hebben ze van daaruit een watertafel georganiseerd. Dit was een bijeenkomst om bij elkaar in de keuken te kijken en successen te bespreken. Hierdoor ziet Delfland dat ze ook zonder het rijksbeleid verder komen in de samenwerking. Meerlaagse veiligheid wordt hierbij, net zoals de Unie van Waterschappen, gezien als een concept om in gesprek te gaan met andere partijen (UvW, 2013; X7, 2014). Het meerlaagse veiligheidsprincipe en nieuwe normering worden nog weinig intern gedeeld, dit komt mede omdat nog weinig concreet is wat de veranderingen inhoudelijke en qua consequenties betekenen, aldus Respondent X11 (2014).

Ook wordt hierover weinig gecommuniceerd met de partners. Zo vertelt Respondent X11: *“Wat ik zie is dat we nog heel weinig in gesprek zijn met onze omgevingspartners over wat het nu precies betekent voor hun praktijk, (...) maar je ziet dat wel beginnen, het bewustzijn is denk ik wel aan het groeien binnen Delfland”* (X11, 2014). Dat neemt niet weg dat het belang van de gemeenten steeds beter wordt ingezien, en dan vooral dat gezamenlijke belang en dat ze elkaar nodig hebben om de belangen te behartigen. Hierbij wordt benadrukt dat pas in de samenwerking tot goede oplossingen wordt gekomen, zeker gezien het feit dat er *“een groot grijs gebied [zit] tussen de verantwoordelijkheden van de gemeenten en van het waterschap”* (X7, 2014). Bij de samenwerking moet de gemeente wel in zijn rol worden gekregen, kijkend naar de lange termijn, want blijven sleuren aan een ‘dood paard’ heeft geen zin. Op dit moment wordt er erg goed samengewerkt, bijvoorbeeld met de gemeente Delft komen ze eens in de twee weken samen voor overleg.

De samenwerking met de provincie wordt voornamelijk gezien in het licht als de verantwoordelijke over het waterschap en meer beleidsmatig. De samenwerking kan heel intensief zijn, maar ook minder, dit ligt in grote mate aan de kleur van de bewindslieden (X7, 2014). Echter zit Delfland wel samen met andere waterschappen aan tafel. Het rijk is weinig ter sprake gekomen, enkele dingen die naar voren zijn gekomen is dat ze de bedrijfsvoering van de gemeente en waterschappen bepalen, soms subsidies verlenen voor projecten/innovaties en ook soms tegenstrijdigheden hebben waar het waterschap op wijst. Hierover zegt Respondent X7: *“Terwijl het niet onze rol is, vraag ik heel expliciet aan Rijkswaterstaat: Houden jullie wel rekening met wat een ander deel van jullie ministerie zegt over ruimtelijke adaptatie? (...) ook bij nieuwe ruimtelijke*

inrichting willen we dat zo ruimtelijk robuust mogelijk inrichten” (X7, 2014). Belangrijk is dat alle overheden samen één gezamenlijke (adaptatie)strategie hebben omdat dit meer duidelijkheid verschaft voor de burger, aldus Respondent X7 (2014).

Al met al is in dit waterschap het besef van gezamenlijk kwesties oppakken sterk aanwezig. Echter meerlaagse veiligheid, en dan vooral de 2e en 3e laag zijn nog niet echt doorgedrongen. Vaak wordt nog te veel gefocust op waterberging en de primaire veiligheid en zitten ruimtelijke maatregelen vooral in meer groen aanleggen. De samenwerking met de gemeente gaat heel erg goed, en ook het overleg met andere waterschappen en partners is goed. De samenwerking met de provincie is niet heel intensief, maar nog altijd is er regelmatig overleg en daarnaast blijven deze de toezichthouder. Op nationaal niveau wordt ook mede het beleid van de waterschappen bepaald, zeker met de komende nieuwe deltabeslissing.

6.2.2 Procesverloop Delft Zuid-Oost

Het project Delft Zuid-Oost is gestart naar aanleiding van het afkeuren van het bestemmingsplan omdat het MER-plichtig (Milieu-effectrapportage) was. Hieruit bleek dat het water -en groenbeleid van de gemeente ook moest worden gewaarborgd in het plan om alle ontwikkelingen goed in te passen. Er waren al verschillende initiatieven gestart, die uiteindelijk zijn samengebracht in het Project Delft Zuid-Oost, mede naar aanleiding van nieuwe inzichten in (integraal) ontwerpen. In het project zijn alle belanghebbenden betrokken; waterschap, gemeenten, bewonersvereniging, TU Delft, studenten huisvester en een grote ontwikkelaar. Samen hebben ze een kanskaart gemaakt met daarin 180 kansen voor meer en beter groen; het robuuster maken van het systeem. Een gezamenlijke ambitie heeft geleid tot een kanskaart die wordt verzilverd en ingevuld op het moment dat zich een kans voordoet. De proeftuin heeft daarin een belangrijke rol gespeeld om te kijken of je het gebied ook anders kan inrichten en daarnaast het besef dat water ook een toegevoegde waarde kan hebben in plaats van een verplichting. In de eerste proeftuin werden de belangen helder van elke partij, waar in de tweede proeftuin de kosten en (maatschappelijke) baten van maatregelen meer naar voren kwamen. Er is in dit project gewerkt met onderzoekend ontwerpen wat ervoor zorgt dat stappen sneller worden genomen dan in een vergadertraject (X12, 2014; X13, 2014).

De samenwerking is hier ontzettend goed verlopen volgens de medewerker van de gemeente en de projectleider. Ondanks dat het waterschap niet gelijk mee ging in het project, maar uiteindelijk toch aan boord kwam, is het een enorm succesverhaal. De betrokkene van het waterschap heeft *“een soort missiewerk verricht binnen het waterschap”* (X13, 2014). Het waterschap heeft veel tijd en energie gestoken om de watersysteemanalyse op orde te krijgen. Verder werd het waterschap gezien als meewerkend, over de schutting kijkend, oplossingsgericht en een partij die zijn verantwoordelijkheid neemt. Oftewel een uitstekende samenwerking. *“Veel mensen hebben het idee dat je met het waterschap niet kan praten, dat ze niet meedenken en alleen maar regeltjes volgen. Mijn ervaring is echter anders. In het project Groenblauw heeft het waterschap laten zien dat het wel kan. Dat is niet alleen voor dit project een voordeel maar zorgt ook dat stakeholders in andere projecten ook deze rol van het waterschap verwachten.”* (X13, 2014). Het waterschap heeft zijn rol goed opgepakt volgens Respondent X12 en X13, *“het hoogheemraadschap voelt ook de verantwoordelijkheid voor klimaatadaptatie in de stad en kijkt daarbij over de eigen schutting. Ze denken niet alleen maar aan water maar ze denken ook mee aan een integrale oplossing voor water en groen, en dat vind ik wel heel prettig”* (X12, 2014).

Dit laat zien dat het waterschap niet vastgeroest zit in hun eigen denkwijze, ze denken mee, ze kijken verder dan hun eigen belangen. In hoofdstuk één werd benoemd dat waterschappen werden teruggezet naar hun oude rol, vechten tegen het water, bij het luisteren naar het waterschap door de gemeente. Dit voorbeeld laat zien dat het waterschap en de gemeente goed kunnen samenwerken en dat er zeker toekomst is voor beide partijen op lokaal niveau. Dit laat ook zien dat ze elkaars belangen zien, op zoek gaan naar win-win situaties en dat het opzoeken van partners kan leiden tot succesvolle projecten.

6.3 Criteria voor adaptief vermogen

Hulpmiddelen

Informatie

Informatie wordt vaak genoemd in de zin van informatie met andere delen, samen kijken en informatie uitwisselen met andere partijen. Overleg met andere waterschappen, de gemeente maar ook de watertafel. Over informatie zegt Respondent X9: *“Wat betreft de organisatie, het heeft met meerdere dingen te maken, het heeft met een stuk kennisontwikkeling te maken, wat zijn je mogelijkheden als waterschap en wat zijn je onmogelijkheden als waterschap”* (X9, 2014). Wat hieruit blijkt is dat dit waterschap heel erg gericht is op de verschillende partners, waar ze bij de vraag of er genoeg kennis beschikbaar is, wijzen naar de verschillende accountmanagers en de verscheidene overleggen die plaatsvinden. Het van buiten naar binnen werken (het betrekken van de omgeving) is heel erg aanwezig. Het samen optrekken in de zoektocht naar informatie wordt vaak aangegeven. Ook het samenwerken en onderzoeken met andere waterschappen laat dit zien.

Dit wil niet zeggen dat intern geen informatie zit, integendeel, *“Delfland beschikt als waterautoriteit over veel kennis en informatie. Deze kennis en informatie wil het waterschap delen met en (digitaal) toegankelijk maken voor derden”* (HHS Delfland, z.j., p. 31). Uit de interviews blijkt dat er veel informatie zit in het waterschap, informatie is er gewoon en het is een kwestie van elkaar opzoeken. Maar uitwisselen van informatie blijft een lastig punt, want er is een intranet, maar dat is puur informeren en daarnaast is er ook een soort Facebook, maar daar is niet iedereen lid van is. Ook niet alle informatie is up-to-date, *“informatie beschikbaar, dat is nog wel een kwetsbaar punt. Omdat niet alle basisgegevens op orde zijn. Dat kost meer tijd, het kan zo zijn dat meerdere mensen binnen de organisatie dezelfde informatie proberen te achterhalen. Dus daar, er is inmiddels wel een gegevenscoördinator aangesteld”* (X9, 2014). De gegevenscoördinator is van belang volgens Respondent X9 omdat er zoveel informatie is, maar het een zoektocht blijft en er zeker stappen in moeten worden gemaakt (2014). De gegevenscoördinator is een stap in de goede richting want *“als je wil, wordt je gek gebombardeerd met wat er allemaal leeft en speelt, maar hoe kun je daarmee omgaan zodat je niet gek wordt en toch de belangrijke informatie eruit haalt”* (X9, 2014). Echter zijn er ook zeer goede initiatieven gestart om informatie te delen zowel intern als extern. Goede manieren die worden gebruikt in dit waterschap zijn dat bij grote projecten, een breed overleg wordt georganiseerd waarbij iedereen iets kan vertellen over zijn eigen deel. Binnen het waterschap is er een gedeelde map voor informatie bij projecten, een 2/3-wekelijkse mail met updates en een opleidings halfuurtje (X8, 2014).

Informatie is intern nog niet helemaal op orde is, doch wordt er rekening gehouden met de gebiedspartners, wordt informatie uitgewisseld en wordt kennisontwikkeling gecreëerd, wat zorgt voor belangrijke input. Aangezien waterschappen de opgave niet alleen kunnen oplossen wordt die samenwerking steeds belangrijker. Hoewel er al stappen zijn gemaakt in interne informatiedeling, kunnen er verdere stappen worden gemaakt op het gebied van intern delen wat nu nog niet optimaal lijkt te gebeuren. In het waterbeheerplan staat dat *“er een strategisch informatieplan [komt] en een daarop gebaseerd automatiseringsplan met een doorkijk van een aantal jaren”* (HHS Delfland, z.j., p. 121). De informatie is dus open voor zowel interne als externe actoren door de verscheidene overleg structuren, maar aan de vindbaarheid en beschikbaarheid (in de zin van up-to-date data) wordt gewerkt. Op basis hiervan wordt deze indicator gescoord op een -/+.

Financiële middelen

Waar waterschappen eerst heel rijk waren, is de financiële gesteldheid nu minder geworden. In het huidige waterbeheerplan staat dat de belasting is gestegen en dat *“de jaarlijkse exploitatiekosten van de watersysteembeheertaak stijgen van 88 miljoen euro in 2010 naar 117 miljoen euro in 2015”* (HHS Delfland, z.j., p. 7). Dit betekent dat waterschappen het niet meer alleen kunnen doen, de kosten

dwingt het waterschap om te kijken naar wat maatschappelijk verantwoord is. Echter hoeven beperkte middelen geen belemmering te zijn, het is meer hoe je het inzet en welke afspraken en mogelijkheden daarbij zijn gemeoid (X9, 2014). Zo kan er worden getemporiseerd, waarbij de maatregelen over een langere termijn worden uitgesmeerd en dus langzamer worden gerealiseerd (X8, 2014). Een beperkt budget kan ook stimuleren tot een andere manier van denken, een effectief waterschap is ook een kosteneffectief waterschap. Aansluiting bij de ruimtelijke ordening kan hierbij helpen, echter is het waterschap dit jaar wel positief geëindigd onder aan de streep (X10, 2014).

Respondent X8 gaf wel aan dat in het waterschap geld beschikbaar komt op basis van concrete maatregelen, *“op basis daarvan kan ik het proces tot uitvoering in gang zetten (...) geld aanvragen (...) door eerst met een schetsontwerp van een oplossing te komen, en daarna als dat wordt goedgekeurd, het tot een voorontwerp te brengen, een definitief ontwerp. Als dat nog steeds goed is, dan gaan we uitvoeren, het komt dus tot twee keer toe bij de VV terug; vinden we het goed dat we dit zo gaan oplossen en dat we het op deze manier doen. Dus 2 keer naar de VV, dat heeft vooral te maken met bezuinigingen en wat begint door meer grip te krijgen op de uitgaven”* (X8, 2014).

Dat er geen geld mag worden uitgegeven aan niet-concrete projecten heeft invloed op het adaptieve vermogen en kan mogelijk de schotten tussen de overheden nog meer bevestigen. Door de financiële crisis zal er toch meer gekeken moeten worden naar kostengestuurde en maatschappelijke verantwoording, dit hoeft zoals door Respondent X9 (2014) aangegeven niet iets slechts te zijn. Het lijkt er op dat het weinig gevolgen heeft voor de organisatie en actie wordt ondernomen doordat *“Delfland de (financiële) concernsturing verbeterd [heeft] met een nieuwe planning en controlcyclus”* (HHS Delfland, z.j., p. 119). Er zijn genoeg financiële middelen beschikbaar, want de financiële balans is positief. Er is geen sprake van dat projecten niet worden uitgevoerd, maar het wordt getemporiseerd en op basis van concrete maatregelen wordt geld uitgegeven, dus verminderd het adaptief vermogen zowel van het beleid als nieuwe projecten. Beperkte middelen worden hier niet als belemmering gezien daarom wordt deze indicator gescoord op +/-.

Personele mankracht

Op dit moment is er ongeveer 500 fte aan personele mankracht in de organisatie en dat is voldoende, ook voor onderzoek (X10, 2014). Hierbij komt wel prioritering kijken, ook gaat het niet altijd om de cijfers. Toch zit er wel spanning op, waar je wel en waar je niet op inzet. Hoewel tot 2009 de organisatie flink groeide, van ongeveer 475 arbeidsplaatsen in 2006 tot ongeveer 560 in 2009 (HHS Delfland, z.j., p. 119), groeit nu alleen het team ruimtelijke planvorming nog (X9, 2014). Dit is gekoppeld aan projecten en gebiedsprocessen omdat Delfland meer via programma management wil werken om zo het integrale karakter te stimuleren (HHS Delfland, z.j., p. 119; X9, 2014). Maar ook de schaarste aan technische mensen is een punt van zorg, want daar heeft de organisatie wel behoefte aan (X10, 2014).

Het is dus een kwestie van kiezen volgens Respondent X7: *“je moet iedere keer je takenpakket, je rol prioriteren. Wat wil ik hier wel en wat wil ik hier niet bereiken. En als je kijkt naar de ontwikkelingen die plaatsvinden in de maatschappij, hadden wij vroeger een aantal hele grote projecten. Deze tijd is niet meer van de hele grote projecten. Wij noemen het wel grootschalige kleinschaligheid. Je hebt heel veel hele kleine ontwikkelingen, waar je wel een bepaald belang moet behartigen. Dat vergt een andere aanpak maar ook steeds weer prioriteren. Als we overal met evenveel energie in zouden gaan zitten, dan zouden we het aantal mensen hier moeten verdubbelen, dus er zit altijd spanning in waar je wel en niet op inzet, maar we proberen wel zo actief mogelijk aan de voorkant het gesprek te voeren. Hierdoor behaal je vervolgens later in het project makkelijker het gewenste resultaat”* (X7, 2014).

De organisatie groeit nog steeds, vooral in de ruimtelijke planvorming. Hoewel er altijd spanning staat op waar je energie en je prioriteiten op richt en dus spanning op het aantal fte's zit, is er wel genoeg expertise en kennis in huis, bijvoorbeeld om inschattingen en aanbevelingen te doen (X10, 2014). Net als bij Rijnland zijn disciplines lastig, want technische mensen zijn schaars (X10,

2014). Maar de gedeeltelijke conformiteit van de criteria fte's en disciplines weerhouden niet om de doelstellingen te behalen en ook de focus op innovatie en onderzoek niet te laten varen. Daarom wordt deze indicator gescoord op een -/+

Juridisch

Barrières op juridisch vlak worden benoemd door de medewerker van de gemeente en de projectleider het project Delft Zuid-Oost en zitten in de hoek van de financiën. De schotten tussen de verschillende overheden en afdelingen maken de afstemming soms onnodig lastig (X12, 2014; X13, 2014). Ook wordt benoemd dat meer afstemming tussen de verschillende overheden voor een gezamenlijke strategie voor adaptatie beter zou zijn, zodat de burger weet waar die aan toe is (X7, 2104). Daarnaast is ook de borging van klimaatbestendigheid, die nog niet echt verankerd is in de regelgeving. Over de klimaatbestendigheid zegt Respondent X9: “[het] *blijft natuurlijk hartstikke vrijblijvend, er is geen regelgeving die dat ondersteund. Dus zou het klimaataspect, net zoals de watertoets, een stok achter de deur oftewel een haakje [in de wetgeving] moeten hebben*” (2014). Soms wordt wel eens artikel 5 toegepast, oftewel het ‘even door de vingers kijken’ om de vaart erin te houden (X8, 2014). De Europese en nationale wetgeving worden niet gezien als barrière, het zijn doelstellingen die behaald moeten worden. Soms is dat lastig omdat de mogelijkheden beperkt zijn, maar door bepaalde situaties te koppelen kunnen die doelstellingen worden bereikt (X10, 2014).

Sommige juridische aspecten hebben wat meer aandacht nodig, zoals het bij elkaar gooien van verschillende potjes met geld en een soort stok achter de deur voor bepaalde aspecten. Over het algemeen zit het wel goed met de juridische aspecten en kan er goed en daadkrachtig worden opgetreden. Soms worden regels soepel gehanteerd, wat qua juridisch procedures misschien niet goed is, maar de stroperigheid tegengaat. Dit kan alleen maar positief beoordeeld worden mits het achteraf wel goed wordt dichtgetimmerd en er zich geen achter de gesloten deur praktijken voordoen. De 15 %-water-regel voor verhard oppervlakte is een goede borging net als de watertoets, die niet als een belemmering wordt gezien maar juist een mogelijkheid om vroeg aan te haken en daarom positief wordt beoordeeld. In dit waterschap komen alle drie de criteria naar voren echter is dit soms wat minder aanwezig, zoals een extra borging voor het klimaataspect en belemmering door schotten en de tegenstrijdigheid binnen het Rijk. Echter kunnen ze aan het laatste weinig doen als organisatie. Ze proberen wel om er zo goed mogelijk mee om te gaan, dat belemmeringen zo veel mogelijk worden omzeild en daarom wordt deze indicator gescoord op een +.

Samengevat – Hulpmiddelen:

Hulpmiddelen	Score
Informatie	-/+
Financiën	-/+
Personele mankracht	-/+
Juridisch	+

Ruimte voor autonome verandering

Capaciteit om te improviseren:

Ruimte om te improviseren is er in principe, in het beleid is opgenomen dat maatwerk nodig is, hoewel er wel wordt beoogd deregulering toe te passen en maatwerk terughoudend toe te passen (HHS Delfland, z.j., p. 106). Op sommige aspecten lijkt de capaciteit om te improviseren klein te zijn zoals maatregelen die duidelijk worden beschreven in het aantal km² en de doelen die behaald moeten worden. Toch is er aan de voorkant zeker veel ruimte voor improviseren, waar verschillende ideeën en mogelijkheden kunnen switchen, echter doordat geld moet worden aangevraagd voor een

bepaalde maatregel moet vooraf wel bekend zijn welke maatregelen gaan plaatsvinden en is verandering daarom lastig.

Er is binnen het waterschap een innovatie fonds omdat het bestuur ook wenst innovatief te zijn. Ook het waterbeheerplan 2010-2015 stelt: *“Delfland schenkt structureel aandacht aan kennisontwikkeling en onderzoek. Er is een actuele onderzoeksagenda”* (HHS Delfland, z.j., p. 6) Het nadenken over problemen gaat ook in de richting van meer logisch nadenken, maar ook revolutionaire ideeën zoals een bebouwde dijk is de beste dijk. Experimenten worden uitgevoerd met nieuwe waterbergings mogelijkheden, zoals *“ondergrondse waterberging, waterberging onder een kas of waterberging op daken”* (X11, 2014). Maar een ander voorbeeld dat ruimte voor experimenten laat zien is dat soms wordt gekozen voor een andere oplossing dan een waterplas voor waterberging omdat er samen met de partners moeten worden uitgekomen. Dit kan intern soms wat strubbeling opleveren, maar uiteindelijk betaalt het meedenken zich wel uit in de samenwerking (X8, 2014). Ook Respondent X10 is groot voorstander van innovatieve ideeën die uit de ‘koker’ komen; *“hoe kan je je problemen oplossen, op een manier waar niemand aan gedacht heeft en wat uiteindelijk tot hetzelfde resultaat leidt”* (X10, 2014). Dat innovatieve denken doen ze niet alleen, ook met andere waterschappen want *“je kan zelf het wiel uitvinden, maar het kan ook zijn dat een ander hierover al nagedacht heeft en dan neem je dat keurig over”* (X10, 2014). Het einddoel blijft in het achterhoofd, maar door experimenten en innovatieve ideeën kunnen randvoorwaarden veranderen.

Het waterschap is veel bezig met experimenten en het ontwikkelen van nieuwe ideeën. Soms is het echter lastig omdat voor maatregelen geld moet worden aangevraagd, men moet precies weten hoe en wat en zonder dat gaat het bijna niet. Dit kan innovatie en verandering in de weg staan. Innovatie vindt wel degelijk plaats en ook de samenwerking en overname van beleid van andere waterschappen is een goede zet, ook qua maatschappelijke middelen zoals geld. De planning en controlecyclus is een waarborging dat veranderingen kunnen worden geïmplementeerd indien nodig. Ideeën kunnen worden ontwikkeld, experimenten worden uitgevoerd en ook improvisatie is aanwezig. Echter de laatste is vooral mogelijk aan de voorkant, maar er zijn wel degelijk beperkingen in de improvisatie omdat expliciet moet worden aangegeven welke concrete maatregelen nodig zijn. Omdat de laatste niet optimaal is wordt deze indicator gescoord op een -/+.

Werken volgens plan:

In tijden van crisis is een speciale calamiteitenorganisatie en treden verscheidende protocollen in werking. *“Delfland beschikt over een calamiteitenzorgsysteem dat bestaat uit diverse calamiteiten (bestrijdings)plannen, een opleidings- en oefentraject voor de calamiteitenorganisatie (ruim 350 medewerkers), een informatiemanagementsysteem en een uitgebreid netwerk met andere (overheids)organisaties. Zo neemt Delfland actief deel in de veiligheidsregio’s Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden”* (HHS Delfland, z.j., p. 122). Een adaptief waterschap reageert volgens vastgestelde plannen in tijden van crisis, dat is zeker aan de orde, mede omdat het verplicht is via de waterwet. Een recent voorbeeld is dat het hoogheemraadschap, in verband met verwachte regen, protocol A in werking heeft gesteld en daarom de waterstand heeft verlaagd (AD, 2014). Er zitten op het moment van schrijven van het waterbeheerplan 2010, zo’n 350 medewerkers in de calamiteitenzorg en willen graag groeien om hun voortrekkersrol te behouden (HHS Delfland, z.j., p. 122). Het waterschap is voorbereid en heeft vastgestelde plannen en dat het ook adequaat kan reageren is te zien in het aanpassen van de waterstand bij verwachte neerslag, daarom wordt deze indicator gescoord op een ++.

Blijf in beweging:

De innovaties en experimenten die worden uitgevoerd, worden bekeken op potentie om breder in te zetten. Dit waterschap heeft geen keus, want zo zegt Respondent X9: *“er is letterlijk geen ruimte, dus gaan we op zoek naar nieuwe innovatieve ideeën”* (X9, 2014). Voor nieuwe ideeën of veranderingen hoeft niet per sé beleid te worden aangepast, maar wordt het gezien als een nieuwe optie, waar vroeger, zwart-wit gezegd, voor de standaard oplossing werd gekozen (X8, 2014). Het beleid wordt ook aangepast op basis van twee verschillende ontwikkelingen, op basis van klimaatscenario's en op basis van de opinie van partners. Zo zegt Respondent X11: *“We hebben beleidsregels waaraan we ons beleid beschrijven, en eens in de zoveel tijd worden die herzien, dat gebeurt in een cyclus en dat gebeurt naar aanleiding van veranderingen in de praktijk zoals nieuw nationaal beleid, zoals normeringen, ook wel eens vanuit gemeenten als te veel signalen komen dat bepaald beleid op bepaalde bezwaren stuit en dat we daarom dat beleid nog eens tegen het licht houden. Dus dat gebeurt zeker”* (X11, 2014)

Het waterbeheerplan moet elke 5 jaar herzien worden en daarin wordt het beleid onder te loep genomen, of alles nog goed gaat, zowel inhoudelijk als in de samenwerking. Een afwijking van het vastgestelde beleid gaat via de VV, dat is een hele procedure en kost veel tijd. Toch wordt complexiteit niet uit de weg gegaan. En verandering is zeker mogelijk, in het waterbeheerplan staat namelijk: *“De voortgangsrapportages integreert Delfland in de planning en controlcyclus (..) Gedurende de looptijd van het waterbeheerplan treden ook nieuwe ontwikkelingen op en wijzigen de omstandigheden. Dit leidt jaarlijks tot aanpassingen in het uitvoeringsprogramma in tijd, geld en/of doel. Deze aanpassingen stelt het bestuur elk jaar vast. Zo blijft het plan actueel. Zo nodig stelt Delfland de prioriteiten, de doelen of de tarieven bij”* (HHS Delfland, z.j., p. 111). Als beleid niet past binnen nieuwe ontwikkelingen wordt het beleid aangepast. Er wordt steeds meer gekeken naar wat men wil bereiken, meer markt-, effect- en omgevingsgericht in plaats van normen (X8, 2014). Dit brengt zeker flexibiliteit met zich mee. Het waterschap is constant in beweging omdat er letterlijk geen ruimte is en ook het waterbeheerplan wordt aangepast op basis van (klimaat) veranderingen en wordt rekening gehouden met de omgeving. Als het nodig is worden ook prioriteiten, doelen of tarieven bijgesteld, alleen zijn veranderingen soms lastig en moeilijk omdat er geld moet worden aangevraagd, dit is een grote belemmering, daarom wordt deze indicator gescoord op een +.

Samengevat – Ruimte voor autonome verandering:

Ruimte voor autonome verandering	Score
Capaciteit om te improviseren	-/+
Werken volgens plan	++
Blijf in beweging	+

Variëteit

Variëteit aan probleemdefinities:

Als er nieuw beleid wordt geschreven of gemaakt, beseft men wel dat dit niet kan binnen één afdeling. Dit komt omdat het, zowel nu als in de toekomst, steeds meer afdelingen aangaat (X9, 2014). Er worden brede groepen opgezet, wat meer tijd kost in het begin van het proces, maar zich aan het einde laat uitbetalen in een snellere en (wellicht) betere uitkomst. Binnen de organisatie zijn er verschillende afdelingen die anders denken, zo zijn de belangen van peilbeheer en onderhoud anders. Zo wil beheer de controle niet uit handen geven, waar onderhoud dat liever wel ziet door kostenvermindering omdat ze zelf niet meer het onderhoud hoeven te doen. Een ander voorbeeld is de natuurvriendelijke oever, die voor de kwaliteit van water beter is, maar voor de waterkwantiteit, door langzamere stroming, minder goed is (X8, 2014). Verschillende meningen en referentiekaders zijn er dus binnen dit waterschap, tussen de verschillende afdelingen.

Respondent X8 zegt hierover: *“Ik zit bij het team ruimtelijke planvorming (..) in gebiedsprocessen hebben wij over het algemeen de coördinatiefunctie. Dit betekent dat je verschillende mensen bij elkaar aansluit; de technische mensen, de inhoudelijke mensen, iemand die met modellen kan rekenen, iemand die van onderhoud weet en doet, en iemand die weet van systeemkwaliteit, peilbeheerder. Dat proberen wij eigenlijk te verzamelen en in te brengen, en vervolgens, is het soms ook mogelijk dat je wat meer technische mensen aan elkaar gekoppeld, bijvoorbeeld van de gemeente en van ons”* (X8, 2014).

Echt diverse probleemdefinities zijn niet aan de orde gekomen in de gesprekken. Wellicht komt dit omdat heel erg wordt gepropageerd om met één mond naar buiten te praten. Afstemming gaat ook niet altijd goed, zowel intern als extern. Accountmanagers hebben daar een belangrijke rol in. Zo brengen zij de belangen en referentiekaders in van de accounts, maar hebben ook het overzicht welke afdelingen nodig zijn voor bepaalde zaken. Over de verschillende meningen zegt Respondent X11: *“Het blijft altijd een grote uitdaging (..) maar het besef is wel bij de meeste mensen aanwezig dat het goed is om af te stemmen, intern (..) daar heb ik als accountmanager vaak wel een rol om te signaleren, daar gaan twee dingen langs elkaar heen en Delfland is weer als een veelkoppig monster aan het praten met de buitenwereld, in plaats van met één mond”* (X11, 2014).

Er is een variëteit aan referentiekaders en meningen doordat verschillende afdelingen betrokken zijn in procedures en ook besef dat breder en aan de voorkant moet worden nagedacht. Dit stimuleert zeker de variëteit aan meningen, echter een variëteit aan probleemdefinities komt niet naar voren in de gesprekken, daarom wordt deze indicator gescoord op een -/+.

Ruimte voor diversiteit:

“De ene sector vindt vanuit zijn vertrekpunt dat een zaak op een of andere manier moet worden opgelost en een andere sector denkt daar wat anders over, het kan ook zijn dat zo’n sector hier met het bestuur, met zo’n portefeuillehouder, dat die bij wijze van een ander inzicht hebben over hoe ze dat moeten oppakken, en dan is het de kunst om te zorgen dat je toch uiteindelijk met een eenduidige oplossing komt, dat vergt overleg, vergt nadenken, zijn er geen andere methoden” (X10,2014)

Dit citaat van Respondent X10 zegt veel over het waterschap, het is duidelijk dat er meerdere manieren kunnen worden voorgesteld, maar het uiteindelijke doel is toch om met één mond naar buiten te praten. Een oplossing kan innovatief zijn en hoeft niet altijd een standaard oplossing te zijn. Er zijn reguliere overleg structuren en ook voor een nieuw waterbeheerplan wordt intern inbreng gevraagd wat er in moet en hoe. Verschillende opties in de zin van overlap zijn er niet echt, het is meer aanvulling en meervoudig ruimtegebruik, zoals een overlooppolder als aanvulling op de dijk of een grasveld dat ook als waterberging kan functioneren. Er zijn dus wel verschillende manieren om bijvoorbeeld met wateroverlast om te gaan, maar dat wordt vooral ingegeven door de ruimte en geld.

Het goede van dit waterschap is dat nieuwe opties en manieren van oplossen niet uit de weg wordt gegaan en juist gestimuleerd. De verschillende opties en maatwerk komen onder andere naar voren in het project, Delft Zuid-Oost, waarbij samen met de verschillende actoren is gezocht naar specifieke maatregelen voor dat gebied. Hoewel het niet denken in bijvoorbeeld meerlaagse veiligheid een gemiste kans is, is dat ook lastig in een volgebouwd gebied. Dit is een punt voor extra aandacht, toch wordt door de stimulans voor verschillende ideeën deze indicator gescoord op een ++.

Multi-actor:

Zoals in de vorige indicatoren al naar voren is gekomen worden brede groepen opgezet en blijven beslissingen en oplossingen niet binnen één team, het wordt samen gedaan. Net zoals met de gemeenten en andere waterschappen. Het waterschap heeft sowieso de accounthouders die de gemeentebelangen behartigd, maar ook zitten ze bijvoorbeeld met Delft eens in de twee weken aan tafel. Ook de watertafel is een goed voorbeeld hoe diverse actoren samen komen om gezamenlijk de

maatschappij te dienen voor droge voeten en schoon water. Ook wordt er veel samengewerkt met de buurwaterschappen, die hebben een vergelijkbaar gebied en kunnen van elkaar leren zonder zelf het wiel uit te hoeven vinden. Dit is ook in het waterbeheerplan opgenomen, *“bij het ontwikkelen van plannen worden inwoners en partners actief betrokken”* (HHS Delfland, z.j., p.6). Een adaptief waterschap heeft zowel horizontaal als verticaal, binnen en buiten de organisatie actoren die betrokken zijn in beleidsprocessen. Ook in het project is actief meegedacht en niet alleen informatie gegeven. Een goede wisselwerking wat de multi-actorsfeer representeert. Veel verschillende actoren die worden betrokken is hier zeker van toepassing, daarom wordt deze indicator gescoord op een ++.

Multi-sector:

Multi-sector hangt voor een groot gedeelte samen met multi-actor, doordat er overleg is met de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening. Toch wordt er weinig gezegd over de verschillende sectoren. Wel komt naar voren dat bijvoorbeeld voor het deltaprogramma, intern een clubje op zijn eigen specialisatie zit, waar tegelijkertijd weer wordt gezegd dat er tussen de verschillende sectoren goed overleg is zodat er geen eilandjes ontstaat, dit lijkt tegenstrijdig. Wel zijn de accounthouders belangrijk omdat die goed terug kunnen schakelen naar de verschillende sectoren (X10, 2014). In het waterbeheerplan staat hierover: *“Ook is Delfland een traject gestart om de werkzaamheden van de verschillende sectoren nog beter op elkaar af te stemmen. Hiertoe zijn cruciale werkprocessen doorgelicht en de dwarsverbanden tussen de sectoren versterkt”* (HHS Delfland, z.j., p. 119). Hieruit blijkt dat de verschillende sectoren wel worden gezien, maar dat het opnemen ervan in het beleid beter kan, omdat er ook wordt gezegd dat er voor wordt gewaakt dat er geen eilandjes ontstaan door goed overleg te voeren. Het samenwerken met de gemeente is goed, deze aanwezigheid helpt al voor multi-sector werken, daarom wordt deze indicator gescoord op een -/+.

Multi-level:

Informatie delen met andere overheden wordt zeker gedaan, zowel op rijksniveau (voornamelijk voor het deltaprogramma) als op provinciaal niveau (zijn toezichthouder, maar overleggen ook veel). Intern wordt het bestuur betrokken als ze ergens niet uitkomen, dan wordt het opgeschaald, maar ook portefeuillehouders hebben regelmatig contact met de ambtelijke medewerkers over welke kant er op wordt gegaan. Er wordt ook gevraagd of men bestuurlijke sensitiviteit heeft maar het bestuur heeft ook wat te zeggen, want zij moeten ook achter de maatregelen en opties staan. Dat moet wel *“gesoldeerd”* worden aldus X9 (2014). Het ligt er dus heel erg aan waar het over gaat, of het bestuur wordt betrokken. Pas als er op grotere schaal problemen zijn, oplossingen moeten worden bedacht of bij discussies over financiering is dit van toepassing, anders wordt het ambtelijk geregeld. Over de samenwerking tussen bestuur en de ambtenarij zegt Respondent X10, de hoogheemraad: *“Wij zeggen altijd binnen de organisatie moet je een beetje bestuurlijke sensitiviteit hebben, dat ze van te voren een inschatting kunnen maken hoe het bestuur in bepaalde situaties staat. En omgekeerd ook, dat wij met respect voor kwaliteit, voor de inzet van onze medewerkers als vertrekpunten die ze hebben, om zaken te realiseren. Het is moeilijk, maar het lukt wel, er moeten geen barrières zijn tussen de organisatie en het bestuur”* (X10, 2014). Het bestuur is betrokken, er is kennisuitwisseling tussen de verschillende lagen, en er is al naar voren gekomen dat indien er problemen zijn, je naar het bestuur kan komen om zo tot een oplossing te komen. Bestuurslagen worden betrokken, net als andere overheden. Bestuurslagen van andere overheden worden niet echt betrokken, maar is zelden nodig, alleen als er problemen zijn om het zo op een hoger niveau op te lossen zoals in project Delft Zuid-Oost. Dit laat wel zien dat ze allen bereid zijn om mee te werken en te discussiëren over wat het beste is. Daarom wordt deze indicator gescoord op een ++.

Samengevat – Variëteit:

Variëteit	Score
Variëteit aan probleemdefinities	-/+
Ruimte voor diversiteit	++
Multi-actor	++
Multi-sector	-/+
Multi-level	++

Intellectueel

Single, double and triple loop learning:

Een sterke uitwisseling van belangen en kennis is nodig om te leren, *“er vinden regelmatig bijeenkomsten plaats waar informatie wordt uitgewisseld, hier intern maar ook tussen de waterschappen onderling vindt dat plaats. Ook doordat er jonge mensen instromen wordt gemerkt dat het aanpakken van problemen anders verloopt, zo ook de meerderheid aan vrouwen heeft hier een invloed op”* (X10, 2014). Wat opvallend is aan Delfland is dat ze in veel leergemeenschappen zitten. Hier wordt kennis gedeeld en kan je een kijkje in de keuken van de ander krijgen. Zoals eerder genoemd de watertafel, overleg met de provincie en ook de twee hotspots waar Delfland is zit, geeft veel kennis. In deze hotspots worden concrete ideeën in een proeftuin ontwikkeld voor klimaatadaptatie. Ook intern worden kennis sessies gehouden waarbij casussen bij de kop worden gepakt en daar komt ook *“omgevingsmanagement (...) [bij kijken] want zodra je het belang van de ander kent, kun je er ook beter op anticiperen (...) de basis daarvoor is persoonlijk contact (...) ik vind dat wel wat meer dan routines, vind het ook soort basiswaarden”* (X9, 2014). Ook sectorpraatjes en bijeenkomsten waarbij uitleg wordt gegeven vinden plaats. Dit is meer dan een presentatie, dit is interactief.

Routines veranderen door nieuwe mensen aan boord te halen en door belangen van de partijen meer mee te nemen in de samenwerking zodat men niet tegenover elkaar komt te staan. Normen en waarden veranderen niet in de verantwoordelijkheid van het waterschap maar meer in de manier waarop dit wordt behaald. *“als het gaat om normen en waarden ten aanzien van onze primaire veiligheid, onze kering veiligheid, dan valt daar niet aan te tornen, dan zijn we zacht op de relatie maar hard op de inhoud”* (X11, 2014). Hierbij wordt wel gezegd dat dit leerpunten zijn die in het dagelijks werk worden gebruikt. Overnemen van routines of dergelijke veranderingen zijn vaak onbewust, alhoewel wel wordt aangegeven dat de goede samenwerking die plaatsvindt in het project Delft Zuid-Oost wel geprobeerd wordt mee te nemen naar andere projecten. Echter blijft dit moeilijk, want zo zegt Respondent X8: *“het is eigenlijk altijd maatwerk, want je loopt elke keer weer tegen andere mensen en problemen aan, het is altijd weer anders”* (X8, 2014). Dit is al een belangrijke stap in het besef dat in een complexe omgeving je rekening moet houden met de verschillende mensen die van belang zijn.

Lessen worden getrokken en indien mogelijk meegenomen. Het meer betrekken van de omgeving en het interactief met elkaar zitten zorgen voor een vergroting van het leervermogen. Ook met kleine stapjes veranderen normen en waarden hierdoor, toch blijft dit meer hangen in het veranderen van routines. Het veranderen van routines, het leren van lessen uit ervaring is aan de orde, dit wordt voor een groot deel verankerd in een beleidsevaluatiecyclus, zodat bijvoorbeeld experimenten bestuurlijk en financieel kunnen worden geborgd. Hoewel normen en waarden en de context (door het betrekken van de omgeving) met kleine stapjes vergroot worden, is echte double – en triple loop learning niet aan de orde, daarom wordt deze indicator gescoord op een -.

Discussiëren over twijfels:

Opvallend is dat heel erg wordt benadrukt door de hoogheemraad dat ze liever hebben dat wordt gezegd dat het mis is gegaan en dat ideeën worden aangedragen om het op te lossen dan dat ze erbuiten worden gehouden. Door te propageren om dit soort dingen te bespreken en te benadrukken dat dit geen ontslag tot consequentie heeft, geeft een sfeer dan men kan zeggen als er iets mis is gegaan, wat erg belangrijk is (X10, 2014). Ook wordt er veel ruimte gegeven om over dingen te discussiëren, zo vertelt Respondent X11: *“Ja, ik denk dat er veel openheid is binnen delfland, zeker om inhoudelijke twijfels, tot op het bot toe, uit te discussiëren”* (X11, 2014). Deze twee voorbeelden geven wel aan dat het waterschap stimuleert en open staat om te discussiëren en ook om twijfels en onzekerheden te bespreken en dus ook fouten en problemen op tafel te leggen in plaats van ze weg te stoppen. Zeker een hoogheemraad, die een belangrijke positie bekleedt is hierbij belangrijk. Als teams er onderling niet uitkomen, *“dan wordt het op een gegeven moment opgeschaald, in het teamleideroverleg, waar de teamleiders zitten van de verschillende afdelingen. Dan wordt er gekeken, kunnen we hier de knoop doorhakken of niet. Lukt dat niet dan kun je uiteindelijk naar het managementteam van Delfland, om daar de knoop door te laten hakken”* (X9, 2014). Een borging van twijfels zit ook in het risicomangement. Er is dus zowel informeel als formeel een waarborging om geschillen te beslechten daarom is deze indicator gescoord op een ++.

Vertrouwen:

Er wordt net als bij het discussiëren over twijfels op gehamerd dat men eerlijk en open moet zijn, omdat wegstoppen niets oplost en het alleen maar erger maakt (X10, 2014). Openheid wordt vaker genoemd. Ook wordt er benoemd dat in elke organisatie wel starre mensen zijn, maar daar de coördinatoren voor zijn, die proberen door te vragen en elkaar te laten vertrouwen en helpen (X8, 2014). Bij vertrouwen werd ook vaak genoemd dat je elkaars belang moet weten, weten vanuit welk perspectief men praat (X9, 2014). Dit wordt ook genoemd in het project, dat als je weet wat elkaars belang is je vaak *“1-2-tjes”* kan maken (X8, 2014). Of dit waterschap echt vertrouwen en wederzijds respect bevordert is moeilijk te beoordelen, echter uit de interviews is wel te merken dat er vertrouwen en respect is, en dat ze elkaar opzoeken en dus toegankelijk zijn, zoals met een voorbeeld waarbij watertoetsers met vergunningverleners aan tafel gaan zitten. Het vertrouwen en respect kunnen beter, omdat je altijd starre mensen blijft houden in de organisatie. Een voorbeeld, wel van een tijd geleden, is dat een medewerker van het waterschap een andere beschuldigde van werken voor de gemeente in plaats van het waterschap. Hoewel dit geen recent voorbeeld is, geeft die wel aan dat samenwerking en afstemming met de gemeente kan leiden tot minder vertrouwen en respect. Deze indicator wordt daarom beoordeeld op een +.

Samengevat – Intellectueel:

Intellectueel	Score
Single –double –en triple loop learning	-
Twijfel discussiëren	++
Vertrouwen	+

Politiek (goed bestuur)

Leiderschap:

Een echte leider lijkt er niet te zijn in de organisatie, het is meer de sector *beleid of strategie en innovatie* die ontwikkelingen signaleren. Dit wisselt omdat het ligt aan het onderwerp. Als er nieuwe ontwikkelingen worden gesignaleerd in een van de sectoren wordt het doorgespeeld naar het managementteam, waar de richting wordt bepaald (X9, 2014; X10, 2014). Hierbij wordt gekeken naar het realiseren van de doelen, hierbij wordt gecommuniceerd indien er afwijkingen zijn over hoe het opgelost moet worden en wordt teruggekoppeld naar iedereen; collega's, gemeente, wethouders etc. (X10, 2014). Bij het realiseren van doelen komt al naar voren dat verbindend heel belangrijk is. Het is meerdere malen naar voren gekomen in de interviews dat overleg en samenwerking met andere partijen heel erg belangrijk is en de nadruk heeft. Echter is ook verbinden van korte en lange termijn aanwezig, in een voorbeeld uit Den Haag blijkt dat het waterschap de gemeente bewust laat zijn van het verbinden van korte en lange termijn en dat ook stimuleert. Zo illustreert Respondent X11: *"Waar je ziet dat er nu een behoefte is bij een gemeente en waar wij op wijzen is dat je ook lange termijn en korte termijn moet verbinden"* (X11, 2014) en dat is wel eens lastig, *"op lange termijn gaan we hier knel lopen, en dat is een spannende discussie. Ga je nu al maatregelen treffen om daar op langere termijn pas profijt van te hebben"* (X11, 2014).

Verrassingen bij het bereiken van doelen wordt niet als fijn beschouwd, wat de reden is dat alles wordt benoemd, gerapporteerd en gecommuniceerd (X10, 2014). Het realiseren van doelen is belangrijk, de getting-things-done-mentaliteit. Maar een heel belangrijk onderdeel daarbij is het verbindende karakter van mensen en de organisatie. Het (verbinden van korte en) lange-termijn visie komt naar voren, zowel in samenwerking met de gemeente als de vooruitkijkende blik naar een watersysteem dat in 2050 op orde is. *"Het zit er natuurlijk allemaal in, maar ik denk dat de nadruk op het tweede ligt."* (X9, 2014). Het is zelfs zo dat de gemeenten kijken naar Delfland als het gaat om het voortouw nemen in klimaatbestendige stad en adaptatie (X11, 2014). Dit in ogenschouw nemend wordt deze indicator gescoord op een + omdat geborgd is hoe om te gaan met nieuwe dingen, de drie leiderschapsvarianten aanwezig zijn maar een echte leiding ontbreekt.

Legitimiteit:

Er vindt veel overleg plaats, zowel op managementniveau als horizontaal in de sectoren. Ook samen vind er overleg plaats, afhankelijk van het onderwerp waarbij afspraken worden gemaakt die vervolgens ambtelijk moeten worden uitgevoerd. Deze verschillende structurele afspraken over hoe dingen worden aangepakt werken goed (X10, 2014). Soms wordt er wel eens te individueel opgetreden, maar diegene wordt dan teruggefloten door de teamleider. De informatie is nog niet helemaal optimaal, maar wordt steeds beter gemanaged omdat er nu ook een gegevensmanager is aangesteld. Het wordt steeds legitiemer, omdat nu meer dingen worden meegenomen, zoals onderhoud dat ook over 30 jaar nog steeds van belang is (X9, 2014).

Een adaptief waterschap heeft steun van medewerkers uit alle hoeken van de organisatie. Hierover is het moeilijk een uitspraak doen omdat er een beperkt aantal interviews is gedaan. Echter bij een open dag komen wel veel medewerkers in hun vrije weekend naar hun werk om enthousiast te vertellen over hun werk. Het zijn dus erg bevlogen mensen en dat siert hen. Hierdoor blijkt wel dat men de organisatie ondersteunt, anders zouden ze dat niet doen. Beslissingen worden geaccepteerd, *"als er op een gegeven moment besluiten zijn genomen, dan worden die loyaal uitgevoerd, dat is de insteek. Zolang er nog discussie plaatsvindt, is iedere inbreng mogelijk, maar dikwijls is er een tijdslijm of er is een afspraak, binnen dat budget of die en die randvoorwaarden, dat is allemaal goed geregeld"* (X10, 2014). Een adaptief waterschap heeft steun van de medewerkers, beslissingen worden geaccepteerd en er is openheid van informatie. Gezien deze uitspraak en het voorgaande kan gezegd worden dat de organisatie legitiem is, echter de informatie (zoals bij hulpmiddelen besproken) kan beter, er valt nog een slag te maken met de basisgegevens. Ook zullen sommige

beslissingen voor bepaalde medewerkers moeilijk te begrijpen zijn, kijkend naar verschillende tegenstrijdigheden zoals waterkwaliteit en waterkwantiteit. Dit is de reden dat deze indicator wordt gescoord op een +.

Perceptie:

Klimaatverandering is de fundering voor beleid, *“klimaatverandering, dat zit in onze wetten zelf al in gebakken”* (X7, 2014). Ook wordt in het waterbeheerplan veel aandacht gegeven aan klimaatverandering waarbij de lange-termijn in de gaten wordt gehouden. *“Delfland gaat de komende jaren anticiperen op klimaatverandering en wil met zijn gebiedspartners in gesprek over een gedegen adaptatiestrategie die niet gedomineerd wordt door de waan van de dag”* (HHS Delfland, z.j., p. 31). Klimaatscenario's worden dan ook heel sterk gevolgd, ontwikkeld en meegenomen in het waterbeheerplan. In plaats van zich alleen te richten op het W+ -scenario, het ergste geval zegt Delfland: *“Delfland kiest voor een aanpak die het goed doet onder meerdere klimaatscenario's”* (HHS Delfland, z.j., p. 31). Er wordt gezien dat nauwelijks wordt erkend door mensen dat er veranderingen plaatsvinden, meer regenval, dijken die onder druk komen te staan, gebieden die onder water komen te staan. Dat besef is in het waterschap sterk aanwezig. *“Het zit al jaren in ons beleid en werk verweven (...) [je wilt] dat elk gebiedje zijn eigen broek op gaat halen; voor nu de wateroverlast oplossen en voor de lange termijn bijv. meer water creëren om robuuster, klimaatadaptief, klimaatbestendig te zijn, dat zit al jaren heel duidelijk in ons verhaal”* (X8, 2014). Dit waterschap maakt zich druk, ziet de urgentie en doet al aanpassingen, en dus is niveau 4 uit de literatuur van toepassing en wordt deze indicator gescoord op een ++.

Betrouwbaarheid:

Responsief is het waterschap zeker, er wordt zowel intern als extern om input gevraagd. Zeker het van buiten naar binnen werken werkt daaraan mee. Het meenemen van de belangen van actoren wordt erg gepromoot binnen het waterschap. Rechtvaardigheid wordt niet of nauwelijks benoemd, wellicht is dit het gevolg van het feit dat het een overheid is en dus moet voldoen aan de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Het is dus bij de wet gebonden aan aanspreekbaarheid, rechtvaardigheid en responsiviteit. Aanspreekbaarheid gaat over in hoeverre de organisatie patronen voor procedures om verschillende taken en verantwoordelijkheden toe te wijzen aan verschillende partijen of delen van de organisatie (Gupta et al., 2010, p. 462, 464). *“Transparantie binnen de organisatie is er, die is er gewoon, de afspraken zijn zodanig gemaakt, de organisatie is zodanig ingericht dat daar volstrekte duidelijkheid over bestaat wie verantwoordelijk is en wie met bepaalde dingen bezig moet zijn”* (X10, 2014). Transparantie wordt benoemd, ook qua verantwoordelijkheden en *“het beleid is vastgesteld door het college, en door de VV, daar is iedereen helder en geïnformeerd over en van het waterbeheerplan heeft iedereen kennis kunnen nemen. De begroting en meerjaren begroting daar kan iedereen kennis van nemen”* (X10, 2014). Eerder is al naar voren gekomen dat zowel intern als extern van commentaar kan worden voorzien. Hierin komt ook de aanspreekbaarheid naar voren. Rechtvaardigheid blijft onbesproken, maar doordat het een overheidsinstantie is, is deze verplicht aan bepaalde wetten betreffende processen te voldoen. Soms praat Delfland als een 'veelkoppig monster' naar buiten (X11, 2014), daarom wordt deze indicator gescoord op een +.

Samengevat – Politiek:

Politiek	Score
Leiderschap	+
Legitimiteit	+
Perceptie	++
Betrouwbaarheid	+

Sense-making

Toestaan van duidelijke identiteit:

“Omdat er om iets anders gevraagd wordt dan in het verleden, je bent er niet als je alleen het technische beheerst, is ook belangrijk hoor, er moet altijd een stuk blijven, maar dat is niet genoeg” (X9, 2014). Het technische aspect is aangevuld met meer ruimtelijke planvorming, de enige afdeling die nog groeit. Dat het nieuwe beleid een samentrekking behoeft van technisch en ruimtelijk is wel het voorbeeld van de slimme combinaties en dat het waterschap het rijk wijst op ruimtelijk robuust inrichten. Hieruit blijkt dat ook aandacht wordt gegeven aan het ruimtelijke aspect en deze niet wordt vergeten. Het waterschap is er van doordrongen dat het van belang is, hoewel sommige medewerker nog op de *“oude leest werken en de bestuurlijke en politieke sensitiviteit minder in de vingers hebben. Dat steekt nog wel eens de kop op, maar met het vingertje zwaaien kom je in de huidige tijd niet ver mee”* (X11, 2014). Ook meebetalen, contracten en diverse zaken regelen met betrekking tot juridische afspraken worden benoemd als niet-technische zaken die ook worden gedaan (X8, 2014).

Het ruimtelijke blijft toch voornamelijk in het meervoudige ruimtegebruik en kijken van uit belangen volgens het Strategisch Omgevingsmanagement (SOM). Nieuwe ruimtelijke en communicatie identiteit is zeker aanwezig, *“enerzijds proberen we onze belangen via de zachte kant in te brengen in de ruimtelijke planvormingsprocessen van de buitenwereld, en anderzijds hebben het bevoegd gezag, die rol zelf en zullen gemeenten echt vergunning moeten aanvragen bij ons, dat zijn twee verschillende rollen die we hebben. En die je ook wel blijft houden, dus in zekere zin blijft dat, wat ik dan even noem, met het vingertje zwaaien nodig, het is allebei nodig”* (X11, 2014).

Alle drie de criteria/identiteiten komen voor, al blijft de ruimtelijke en communicatieve identiteit achter op de technische. Het kan altijd meer en sterker worden, maar het feit dat er meer mensen in de ruimtelijke planvorming komen en de belangen van externen ook worden ingebracht, leidt ertoe dat deze indicator wordt gescoord op een +.

Respectvolle interactie:

Je blijft mensen hebben die wat meer in de oude leest blijven hangen, maar er komen steeds meer mensen binnen met een brede blik, aldus Respondent X9 (2014). Je hebt altijd wel meningsverschillen, dat is in elke organisatie wel van toepassing. Het gaat dan om houding, gedrag en of men open staat. Dat is een groeiproces, in het waterschap is gewerkt met verschillende kleuren, zodat men weet wat voor persoon je bent, maar ook wie je tegenover je hebt. Een van de respondenten is wel eens uitgescholden omdat die te veel dacht in de geest van de gemeente, echter was dit al een paar jaar geleden. Uit de interviews is gebleken dat het nu veel meer gemeengoed is om mee te denken. Een recenter voorbeeld is de goede samenwerking en afstemming tussen beleid en de vergunningverleners voor de watertoets en de vergunning. *“Dat vraagt om veel overleg, zo van goh, kunnen jullie daar uiteindelijk mee uit de voeten op het moment dat er een watervergunning aangevraagd gaat worden. Dat maakt die band ook nauwer, en dat kun je, door ook uit te leggen aan vergunningverleners en andersom, wat houdt jouw werk eigenlijk in, waar houd je je mee bezig en wie houden zich er mee bezig, hoe benaderen wij een gemeente, welke contacten hebben we al en soms gewoon aan de hand van een concreet project, ook in een veel eerder stadium dat niet alleen wij erbij betrokken zijn, maar ook vergunningverlening.”* (X9, 2014). Het feit dat het persoonlijk contact er is en er wordt gevraagd naar hun belangen en meningen creëert een goede sfeer en laat zien dat ze ook met elkaar in gesprek kunnen. Elkaars belangen leren kennen, open staan voor andere disciplines en aansluitingen zoeken. De drie criteria komen naar voren namelijk goede, open sfeer, eerlijkheid en vertrouwen en zelfrespect (met open staan voor andere disciplines). Echter is dit maar een voorbeeld en is er geen informatie over andere afdelingen, toch laat dit zien dat er ruimte is, daarom is deze indicator gescoord op een +.

Waarderen van ervaringen uit het verleden:

De technische identiteit is heel erg belangrijk in de organisatie, er komt bijvoorbeeld naar voren dat technische mensen moeilijk te vinden zijn en dat dat ook een probleem kan worden als dat niet wordt aangevuld. Ze zijn van groot belang, het belang van technische maatregelen wordt zeker niet vergeten en wordt nog steeds heel erg van belang geacht. Het blijft van oudsher een technische organisatie die dingen moeten berekenen, *“medewerkers uit het verleden zijn van zeer groot belang, want ze zijn gepokt en gemazeld in hoe dijken in elkaar zitten, hoe sluizen werken, noem alles maar op”* (X10, 2014). Het bijzondere van dit waterschap is misschien wel dat in een adem wordt gezegd dat techniek belangrijk is maar dat het aangevuld moet worden met zowel niet-technische als met nieuwe (technische) inzichten en technologieën. Zo laat Respondent X9 weten: *“En nogmaals, het is een kwestie van anders organiseren want die mensen die technisch ingestoken zijn die zul je altijd nodig hebben. Het gaat er dan ook om, hoe zet je ze in, het is prima om mensen alleen dat soort dingen te laten doen maar dan moet je er dingen omheen organiseren, waardoor die brede blik wel geregeld wordt. En dat gebeurt gewoon steeds meer”* (X9, 2014). Een adaptief waterschap ziet het belang van technische maatregelen, technische medewerkers en nemen dit mee in de afwegingen. Omdat het belang niet wordt vergeten en dit altijd zal worden meegenomen en blijven bestaan wordt deze indicator gescoord op een ++.

Ontwikkel een attitude van wijsheid:

De brede blik, niet alleen *“vanuit de traditionele invalshoek van de watertechniek (..) ook meer kunnen kijken wat wil zo’n gemeente nu met zo’n plan, en hoe kan ik meedenken en hoe kan dat water misschien zelfs een toegevoegde waarde hebben”* (X9, 2014) komt steeds meer naar voren. Denken vanuit de externe, van buiten naar binnen, het denken vanuit de burger krijgt meer plaats. De ruimtelijke ordening als geheel waarbij samen wordt opgetrokken, waar kansen en mogelijkheden worden gecombineerd. De verandering van norm naar effect heeft ook bijgedragen aan een afwegingskader om beslissingen te nemen die maatschappelijk verantwoord kunnen worden, zeker in deze tijd van crisis. Hierdoor wordt ook meer gekeken naar de kerntaken, waar efficiëntie en effectiviteit de woorden zijn. Voor meerlaagse veiligheid is wel belangrijk dat het organisatiebreed wordt gedeeld omdat niet iedereen precies weet wat het inhoudt, waardoor aanhaken of gebruik ervan in de praktijk moeilijk is.

De van oudsher technische organisatie begint met een draai waarbij de meeste afdelingen breder gaan denken en ook de politieke en bestuurlijke belangen zien. Het wordt meer gemeengoed dat sommige dingen niet kunnen en dat meekoppelen en samenwerken kansen zijn. Breder denken wordt gedaan zowel qua disciplines als qua netwerk, een breder netwerk, maar ook hoe benader je elkaar. Dit gaat allemaal steeds beter. Interne afstemming is bij de samenwerking wel een belangrijke sleutel tot succes, ook in de verschillende teams wordt aandacht besteed aan nieuwe ontwikkelingen en samen betekenis geven aan de werkzaamheden (X9, 2014).

Daarnaast willen ze graag gezien worden als *“situationeel (..) die zijn eigen rol pakt, soms leidend, soms meerwerkend, soms kaderstellend”* (X7, 2014), waarbij prioritering van belang is. De crisis heeft er voor gezorgd dat niet alles meer kan, en als er wat gebeurt dat dat dan kleinschalig is, de *“grootschalige kleinschaligheid”* (X7, 2014). Hieruit blijkt dat ze hun prioriteiten stellen en daarbij rekening houden met wat verantwoord is, en daar waar men kan aanhaken en meekoppelen de kansen pakt. Dit sluit aan bij de drie criteria; denken aan maatschappelijke belangen, niet kiezen voor extremen en nieuwe situaties bespreken. Deze attitude van wijsheid, waarbij de koppeling tussen zekerheden van de technische kant en het onzekere van het samenwerken met ruimtelijke ordening steeds meer plek krijgt, maar het bespreken van nieuwe situaties wel beter kan. Daarom wordt deze indicator gescoord op een +.

Samengevat – Sense-making:

Sense-making	Score
Duidelijke identiteit	+
Respectvolle interactie	+
Waarderen ervaringen uit het verleden	++
Ontwikkel een attitude van wijsheid	+

6.4 Resumé

Samengevat is het meerlaagse veiligheidprincipe in dit waterschap nog niet ingebakken, de 2^e en 3^e laag blijft een ander soort van veiligheid. Er wordt wel meer gekeken naar de slimme combinaties, ook de samenwerking met ruimtelijke ordening krijgt steeds meer plek in de organisatie. Op de verschillende dimensies wordt goed gescoord, alleen het lerend vermogen, variëteit aan probleemdefinities & multi-sector, capaciteit om te improviseren en hulpmiddelen zou wat verbetering behoeven. Hoewel er minder geld beschikbaar is dan vroeger wordt dit weinig als belemmering genoemd. Het leidt tot meekoppelen, grootschalige kleinschaligheid en het zoeken naar andere oplossingen. Dit kan tot nieuwe innovatieve oplossingen leiden. Daarnaast is het een goed begin om een gegevensmanager aan te stellen, zodat ook de interne communicatie en informatie beter geregeld kan worden. Hoewel single-loop learning goed gaat, zal double-loop-learning toch beter geborgd moeten worden, zodat normen en waarden die langzaam veranderen ook echt worden ingebed. Ook teruggaan naar het probleem komt weinig voor, wel in het project, maar kan organisatiebreed beter. Dit heeft ook te maken met de watersysteemanalyse die niet helemaal op orde is (wat bij het project op orde is gebracht). Echter de waarden van ervaringen uit het verleden, ruimte voor diversiteit, multi-actor, multi-level, werken volgens plan en ook perceptie zijn heel belangrijk en zijn zeker aanwezig. Ruimtelijke ordening wordt als belangrijk geacht, ook buiten de afdeling ruimtelijke planvorming, dit is erg belangrijk voor verdere stappen om de waterveiligheid te borgen. Vooral de goede en al vroege (2010) kijk op de importantie en belang van de betrokken partijen is bewonderenswaardig. Zo is het voorbeeld van de watertafel die wordt georganiseerd een voorbeeld voor andere waterschappen. Echter de samenwerking met andere waterschappen is al aan de orde en blijft voor experimenten erg belangrijk.

Hoofdstuk 7: Conclusie en Discussie

7.1. Conclusie

Veranderingen voor de waterschappen zijn inherent aan de veranderingen in het waterbeleid. Het is belangrijk dat waterschappen meebewegen met de dynamische omgeving, om zo niet te blijven steken in het verleden en mee te blijven bewegen met de nieuwe strategische beslissingen om het land te beschermen tegen water. Adaptiviteit is de mogelijkheid om te anticiperen en mee te veranderen met veranderingen. Maar de vraag is: *In hoeverre zijn waterschappen als organisatie in staat om (mee) te veranderen met de gaande transitie in waterbeleid?* Het antwoord op deze vraag is dat waterschappen genoeg in huis hebben om mee te veranderen, ze zijn al redelijk gevorderd in hun vermogen tot aanpassing. De twee waterschappen zijn goed op weg, hebben goede relaties met de belanghebbende en lijken kleine stapjes te maken met slimme combinaties van de 1^e, de 2^e als de 3^e laag van meerlaagse veiligheid. De resultaten laten zien dat de waterschappen niet volledig zijn vastgeroest in hun oude gewoontes en ze de capaciteiten bezitten om mee te veranderen met eventuele wijzigingen in wetgeving of beleid. Hieronder zullen de moeilijkheden en mogelijkheden van het aanpassingsvermogen worden besproken, waarna het aanpassingsvermogen met betrekking tot het meerlaagse veiligheid beleid volgt. Als laatste worden de twee waterschappen vergeleken voor lessen en good practices.

7.1.1 Moeilijkheden

Leervermogen wordt zowel bij Delfland als bij Rijnland op een ‘-’ gescoord, en is daarmee de slechtst scorende indicator. Het veranderen van routines gebeurt wel op het gebied van het nieuwe beleid, het betrekken van gemeenten en het bekijken van meekoppelkansen. Maar het houdt nog niet echt over, net als normen en waarden, die zeker in Rijnland niet lijken te veranderen. In Delfland is wel te zien dat de wat meer communicatieve afdelingen (ruimtelijke planvorming) ook meer begrip proberen te krijgen van meer technische, rechttoe-rechtaan – afdelingen zoals vergunningverlening. Hoewel dit ook in Rijnland meer voorkomt doordat project en procesmanagers bij elkaar op een afdeling zitten. In Delfland wordt wel benoemd dat dit verandering van normen en waarden teweegbrengt, echter blijft het in beide organisaties nog te veel bij de verandering in routines en is meer nodig om dat leervermogen te versterken en dus ook het adaptieve vermogen.

Een ander punt waar beide moeite mee hebben zijn de hulpmiddelen, voornamelijk geld en personele mankracht kent spanning in beide waterschappen. In de huidige tijd van crisis kunnen grote uitgaven niet verantwoord worden en wordt er ook wel gesproken van ‘*grootschalige kleinschaligheid*’ (X7, 2014). Beide waterschappen geven aan dat ondanks het feit dat dit een moeilijkheid is, het niet per se een belemmering hoeft te zijn, men moet roeien met de riemen die men heeft en dit kan wellicht nieuwe ontwikkelingen of innovatieve ideeën stimuleren. Een ander punt is dat echt leiderschap wordt gemist, betreffende de transitie en meerlaagse veiligheid, iemand die iedereen informeert en als aanspreekpunt fungeert voor alle veranderingen.

Als laatste hebben beide ook moeite om het achterliggende probleem goed te analyseren. Verschillende oplossingen worden afgewogen, maar het echte probleem achter de opgave wordt in de interviews nauwelijks als issue aangedragen en als technische berekening afgedaan. Wellicht kunnen andere percepties over het probleem zelf ook andere oplossingen tot gevolg hebben die beter het maatschappelijke belang dienen. Daarom is het belangrijk dat hier verdere stappen in worden gemaakt.

Rijnland heeft verder nog moeilijkheden met het leiderschap, omdat er niet echt iemand is ‘*die van de hoed en de rand*’ weet (X1, 2014) en het korte en lange termijn verbinden moeilijk is. Een ander missend element zijn de verschillende identiteiten. Er wordt nog te veel gefocust op de technische identiteit. De communicatieve identiteit is steeds meer aanwezig maar toch lijkt het waterschap deze en de ruimtelijke identiteit in mindere mate te bezitten. Als dit wordt toegevoegd aan de organisatie zal dit het adaptieve vermogen ten goede komen omdat ook de kansen in de

ruimtelijke planvorming sneller worden gevonden en gepakt.

Delfland heeft echter moeilijkheden met de informatie, informatie is nog niet helemaal op orde en ook het vinden van informatie is lastig. Er worden wel al stappen in gemaakt door onder ander een gegevens coördinator aan te stellen. De beschikbaarheid en toegankelijkheid moet beter om zo beter in staat te zijn mee te veranderen en adaptief te zijn. Ook de capaciteit om te improviseren is minder en wellicht dat in het nieuwe waterbeheersplan de effectgerichte aanpak meer naar voren komt. Het is namelijk essentieel om minder in aantallen te denken en meer naar (maatschappelijke) effecten te kijken.

7.1.2 Mogelijkheden

Wat als een paal boven water staat is dat de perceptie van beide waterschappen perfect is, het zit als het ware in hun DNA om klimaatverandering op te nemen in hun beleid. Het is goed om te zien dat de waterschappen goed rekening houden met veranderingen op dat gebied, waardoor hun eigen organisatie ook adaptiever wordt om hier op in te spelen en voorbereid te zijn. Het is een van de belangrijkste zaken die het waterschap moet monitoren en beseffen, klimaatverandering is er en heeft gevolgen. Dat is waarschijnlijk ook de reden dat de waterschappen zo goed kunnen reageren op crisissituaties en kunnen handelen volgens protocollen. Het zit in hun DNA als gevolg van hun perceptie dat klimaatverandering bestaat en dit een vorm is van het opnemen in het beleid.

Een andere indicator die buiten kijf staat is het besef dat de technische, oude identiteit erg belangrijk en onmisbaar is in de organisatie. Hoewel de een meer benadrukt dat ook andere identiteiten heel belangrijk zijn en er dingen naast georganiseerd moeten worden, hebben beide het besef dat ze zonder nergens zijn. Ook kan men elkaar gemakkelijk opzoeken, dit helpt ook voor het bespreken van twijfels, wat dan ook goed is gescoord.

Voor Rijnland is de informatievoorziening naar wat is besproken zeer goed en toegankelijk, alles staat op intranet, en is door de zoekfunctie goed te vinden. Dit is een dikke plus, want zonder informatie kan geen afgewogen beslissing worden genomen. In de interviews is naar voren gekomen dat de werksfeer erg goed is en dat helpt ook om moeilijke dingen te bespreken. Hier hebben de procesmanagers een belangrijke rol in.

Voor Delfland is de variëteit goed beoordeeld (met uitzondering van multi-sector en variëteit aan probleem definities). Als men het niet eens is, wordt gezocht naar één oplossing en worden nieuw innovatieve ideeën niet uitgesloten, ook het feit dat Delfland in veel leergemeenschappen zit, zorgt ervoor dat het multi-actor-aspect goed vertegenwoordigd is. Ook de instelling van het bestuur en de betrokkenheid door aanspreekbaar te zijn, ook met problemen, en meedenken in oplossingen zorgt ervoor dat er verschillende perspectieven worden ingezet. Hierdoor is de verwachting dat men minder vatbaar is voor verrassingen.

7.1.3 Het nieuwe beleid en het aanpassingsvermogen

Meerlaagse veiligheid is nog niet ingebakken in beide waterschappen, de ruimtelijke insteek staat nog een beetje in de kinderschoenen. Toch is het al meer en beter in vergelijking met ± 10 jaar geleden toen het ongeveer is gestart (het is gestart in 2005, met de aanzet door de minister van V&W, met de verkenning waterveiligheid 21^e eeuw). Dit is voor een groot deel overgenomen in het nationaal waterplan (Helpdesk Water, 2014b). Het is dus al een tijd aan de gang, waarbij de meekoppelkansen, het afwegen van maatschappelijke belangen en het samenwerken al langer aan de orde zijn. Waterschappen overleggen met elkaar, delen informatie en doen dat ook met de gemeenten. De samenwerking met de gemeenten werkt goed, het idee dat men elkaar nodig heeft, lijkt steeds meer duidelijk te worden voor beide partijen. In de praktijkvoorbeelden is ook naar voren gekomen dat waterschappen 'over de schutting kijken', maar hun eigen belang niet uit het oog verliezen. De gemeenten praten allebei vol lof over de samenwerking, hoewel bij het Project Boskoop wel een beetje het idee van informatie spuien door het waterschap de kop op leek te steken. Met de provincie, die toezichthouder is, en met het rijk is de samenwerking iteratiever

geworden. Ideeën worden over en weer gedeeld en opgepakt zodat er wel strategische kennis en kennis van ‘de vloer’ wordt gecombineerd. Samenwerking tussen de verschillende overheden is erg belangrijk. Een goed begin is sowieso gemaakt met het nationaal bestuursakkoord water, *“waarbij IPO, VNG, UvW alle drie de handtekening hebben gezet, [daarbij] zie je dat zelfbindende, waarbij provincies en de gemeente een rol spelen in dat waterbeheer, en dat heeft enorm geholpen om het overleg beter te maken”* (X4, 2014)

7.1.4 Resumé

Het antwoord op de vraag *In hoeverre zijn de waterschappen in staat om mee te veranderen met de veranderingen in waterbeleid* is dat ze beide al goed op weg zijn. Ondanks dat ze in staat zijn mee te veranderen, ze bezitten grotendeels de dimensies die hiervoor nodig zijn en de nieuwe normering wordt met open armen wordt ontvangen, schort het wellicht aan de implementatie. Zo kan, of misschien wel moet, resilience, in de vorm meerlaagse veiligheid, beter worden geïmplementeerd.

Tot slot worden er conclusies uit de vergelijking met de twee waterschappen getrokken. De good-practices die kunnen worden geleerd zijn dat informatievoorziening belangrijk is, waarbij in Rijnland men al veel verder is met het delen en beschikbaar maken van documenten voor alle werknemers. Zo is er door intranet met zoekfunctie en ook een gegevensmanager een goede manier om de stroom aan informatie te structureren. Het feit dat Delfland vaak het voortouw neemt door bijvoorbeeld een watertafel te organiseren en in veel leergemeenschappen plaats te nemen zorgt voor zowel meer contact met actoren wat kan helpen in de samenwerking en men het waterschap ook ziet als een steunpunt of hulpbron (onder andere voor informatie). Dit zijn wel twee belangrijke lessen die kunnen worden getrokken uit dit onderzoek en behulpzaam zijn voor andere waterschappen om mee te nemen. Overige lessen kunnen gevonden worden in de goede beoordeling van de indicatoren waarden ervaringen uit verleden en het perspectief op klimaatverandering. Dit kan van belang zijn voor het adaptieve vermogen en laat zien dat niet heel de organisatie op de kop moet bij het omgaan met veranderingen. Deze zijn belangrijk en moeten zeker gekoesterd en behouden blijven, waar zeker voor gewaakt moet worden. In elk waterschap blijft de techniek nodig en is het besef dat klimaatverandering bestaat en gevolgen heeft belangrijk.

Lessen die geleerd zijn liggen vooral bij het leervermogen, het aanpassen van normen en waarden en de triple-loop learning omdat beide waterschappen hier moeite mee hebben. Het verbeteren hiervan zal de adaptiviteit ten goede komen. Ook echt leiderschap mist in beide waterschappen, iemand die alles precies weet en ook zorgt dat de rest in de organisatie weet welke veranderingen er zijn en mensen op de hoogte brengt. In hoofdstuk 8 zal hier verder op worden ingegaan door aanbevelingen te geven.

7.2. Discussie

In dit onderzoek zijn vier verschillende deelvragen naar voren gekomen. Hierbij zijn de eerste twee vragen gericht op het bouwen van een theoretisch kader, zodat het vervolgens in de laatste twee vragen empirisch kan worden getest. Allereerst is gekeken naar welke transitie er gaande is in het waterbeleid en wat dit betekent voor de waterschappen. Hierbij is naar voren gekomen dat het waterbeleid steeds meer verschuift naar niet-structurele bescherming, ketengericht en beleid op basis van risico (Meijerink & Dicke, 2008, p.501). Resilience en flood risk management komen hierbij aan bod omdat het nu steeds meer gaat over de consequenties en het verminderen van de impact (Vis et al., 2003, p. 34). Niet alleen het beleid veranderd, ook de maatschappij veranderd. Deze twee veranderingen leiden tot het feit dat waterschappen adaptief moeten zijn om de veranderingen bij te houden. Het adaptief vermogen is het vermogen mee te veranderen en te anticiperen op veranderingen. In de twee laatste deelvragen is dit empirisch getest, zodat in deze paragraaf kan worden gereflecteerd op de theorie.

In de literatuur stond beschreven dat flood risk management *“continue, holistische, maatschappelijke analyse, beoordeling en mitigatie van overstromingsrisico”* (Schanze, 2006 in: Merz et al, 2010, p. 510). Uit het adaptieve capaciteitswiel is gebleken dat dit klopt, het is een continu proces, waarbij meerdere disciplines moeten worden betrokken en die analyse moeten beoordeeld worden en er vervolgens inhoud aan worden gegeven. Dit is ook terug te zien in de waterschappen, die elke 5 jaar weer een nieuwe analyse doen voor hun waterbeheerplan, samen met andere actoren en disciplines, om vervolgens nieuwe richtingen aan te geven.

In de literatuur wordt ook gerefereerd naar de *“onsterfelijke liefdesaffaire met dijken”* (Tobin, 1995 in Merz et al, 2010, p. 510). Dit komt ook naar voren in de interviews, waarbij de waterschappen vaak nog de voorkeur geven aan het bouwen/verstevigen van dijken. Echter worden er steeds vaker stappen gemaakt naar slimme combinaties (combinatie van dijken en gevolgenbeperking) wat de resilience weer zal vergroten.

De resilience en adaptieve capaciteit worden zeker vergroot door de governance. In de literatuur stond dat de horizontale samenwerking erg belangrijk is, omdat de context overal anders is en maatwerk dus belangrijk (Kokx & Spit, 2012, p. 183). In project Delft Zuid-Oost is naar voren gekomen dat de waterschappen dit zeker weten zouden kunnen, waarbij heel context-specifiek, zowel technisch als sociaal, goed is gekeken naar wat de mogelijkheden zijn.

Resilience wordt bepaald door hoe het wordt gemanaged werd in de literatuur geschreven (Folke et al., 2002, p. 438). Resilience wordt voor een groot deel bepaald door het adaptieve vermogen van de waterschappen. Dit is naar voren gekomen in de deelvraag over meerlaagse veiligheid. Het systeem zou veerkrachtiger zijn als alle drie de lagen worden ingezet. Hierin hebben de waterschappen een grote invloed, en kan dus inderdaad gezegd worden dat management de resilience kan maken of breken.

De transitie in waterbeleid is bezig en zo is ook de transitie in de waterschappen bezig. Het idee van een geheel technocratische organisatie is zeker niet van toepassing en ook het idee dat waterschappen worden genegeerd, in de watertoets, is maar in beperkte mate aan de orde. Het moet niet zo zwart-wit gezien worden als wellicht in de introductie is beschreven. In de inleiding is ook aangegeven dat dit onderzoek (wellicht) van waarde zou kunnen zijn voor de afschaffingsdiscussie van de waterschappen. Er zijn verschillende perspectieven over het afschaffen van de waterschappen en het blijft uiteindelijk een politiek besluit. Maar gezien dit onderzoek zou een starre, technocratische houding van het waterschap geen reden moeten zijn voor afschaffing. Dit onderzoek laat zien dat deze waterschappen een redelijk goed adaptief vermogen bezitten en dus mee kunnen veranderen met de maatschappij. De maatschappelijke veranderingen, zoals gedeelde macht en governance, is ook in bepaalde mate omarmd. Zoals Respondent X3 het goed verwoordde, er komen *‘geen technische verlanglijstjes’* meer uit *‘de ivoren toren’* (X3, 2014) en dit is ook te zien in de projecten. In de literatuur staat dat adaptief management al een aantal jaren bekend is, maar dat er een langzame verandering in beleid en operationeel management is (Pahl-Wostl, 2008, p. 4). Het gaat inderdaad niet heel snel (het idee van meerlaagse veiligheid stamt uit 2005), maar de resultaten

laten zien dat men zich wel bewust is van het feit dat dingen veranderen, en dat ook intern een verandering nodig is. Dat bewustzijn sijpelt steeds meer door, en ook in de samenwerking met de gemeenten en provincie begint het steeds meer vorm krijgen.

Om samen te vatten wat dit onderzoek bijgedragen aan de kennis over resiliëncie en adaptieve capaciteit, is dat is gebleken dat adaptieve capaciteit van groot belang is voor de resiliëncie (en vica versa). Ook heeft dit onderzoek een bijdrage geleverd aan de kennis over adaptieve capaciteit van organisaties, waarbij juist die combinatie van organisaties en adaptief vermogen een andere invalshoek is dan het voornamelijk institutie gerichte onderzoek. Daarnaast heeft dit onderzoek ook wat meer inzicht gegeven over de resiliëncie in het sociaal-economisch systeem in het licht van het watermanagement. Het benadrukt de management kant van resiliëncie, waarbij de sociale kant vaak wordt onderbelicht (Parra, 2013, p. 144). Zoals ook in de introductie beschreven is, is het doel om te kijken hoe flood risk management werd ontvangen binnen de waterschappen. Uit het onderzoek is gebleken dat niet-structurele en de gehele keten (de 2^e en 3^e laag van meerlaagse veiligheid) niet vaak worden toegepast en er nu vooral wordt gekeken naar slimme combinaties. De derde verschuiving van kans naar norm wordt echter wel goed ontvangen, en ook de nieuwe normering zien de waterschappen met plezier tegemoet.

In internationale context kan dit onderzoek bijdragen omdat Nederlandse waterschappen veel samenwerken met andere landen en ook bijdragen aan projecten buiten Europa. Kennis en lessen die hieruit geleerd worden, kunnen dus worden geëxporteerd door deze samenwerkingsverbanden. Samenwerken is belangrijk en daarbij komt aan bod het uitwisselen van informatie, multi-actor samenwerken, ruimte geven om te improviseren en ga zo maar verder. Maar binnen de EU gaat de invloed verder, namelijk via beleidsontwikkeling (zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW)), subsidies (financiering voor onderzoeksprojecten) en grensoverschrijdend (samenwerking tussen beneden –en bovenstroomse landen). De richtlijn overstromingsrisico van de EU zet aan tot het verkrijgen van informatie en het (inter)nationaal beheer van overstromingsrisico door overleg en planvorming, waarbij onder andere publieke participatie en risicobenadering als principes zijn vastgelegd (HelpdeskWater, 2014c). Dit sluit aan bij dit onderzoek dat helpt om de samenwerking en het omgaan met waterproblematiek te verbeteren door te kijken naar de zere plekken binnen de capaciteit om te veranderen. *“Uitgesproken is dat de waterschappen door samenwerking te zoeken met andere partners in de watersector, een focus op capaciteitsontwikkeling en het koppelen van het financiële instrumentarium hun bijdrage aan het oplossen van de mondiale waterproblematiek op een hoger niveau kunnen tillen”* (UvW, 2011)

7.3. Reflectie

Het is belangrijk om, na het geven van de conclusie, te reflecteren op de datacollectie, data-analyse en de resultaten. Allereerst is het belangrijk te vermelden dat de respondenten maar een kleine representatie beslaat van het totaal aantal werknemers. In beide waterschappen werken 500-600 mensen, terwijl per waterschap maar vijf mensen zijn geïnterviewd, die veelal op dezelfde afdeling werkzaam zijn. Dit heeft invloed de antwoorden die zijn gebruikt voor de analyse en de gevonden resultaten. Deze mensen bekijken de organisatie vanaf een waarschijnlijk gelijk standpunt, namelijk vanuit beleid en procesmatig. Dit kan ertoe leiden dat er wellicht een eenzijdig beeld wordt verkregen. Daarom is het erg van belang geweest om een trainee (frisse blik) en een hoogheemraad (hogere laag) te spreken om toch een meer genuanceerd beeld te krijgen.

De respondenten zijn telefonisch, per email en in de trein benaderd om mee te werken aan een interview. Bij Rijnland heeft een medewerker als contactpersoon gefungeerd en alle respondenten aangesproken met de vraag of ze mee wilden werken. Dit heeft het vinden van respondenten in dat waterschap relatief eenvoudig gemaakt. Voor Delfland is ook relatief gemakkelijk gegaan, waarbij via via contact is gelegd met de verschillende respondenten, ook via een contactpersoon. Een bijzonder verhaal is dat ik Respondent X10 heb aangesproken in de trein omdat hij rondliep met een tas van het hoogheemraadschap. Dit bleek de hoogheemraad te zijn, en ben zo vrij geweest te vragen of ik een interview mocht doen. Ik heb zijn contactgegevens gekregen en later, bij het hoogheemraadschap, een interview afgenomen.

Verder is het van belang te beseffen dat het een momentopname is en een half jaar later andere resultaten kan opleveren dan nu het geval is. Dit komt voort uit het feit dat het beleid, de nieuwe deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie nog in concept is en ook het nieuwe deltaprogramma (met nieuwe normen) nog niet in de praktijk is geïmplementeerd. Ook kan het zo zijn dat over 2 jaar de waterschappen zijn opgeheven en onderdeel worden van landsdelen. Het is en blijft een dynamische omgeving. Ook is het een breed onderzoek en kan nooit alles in 1 à 1.5 uur besproken worden. Daardoor kan het zijn dat belangrijke informatie niet is gedeeld, terwijl dit wel een toevoeging zou zijn geweest voor dit onderzoek. Daarnaast zijn de praktijkvoorbeelden/projecten, al ver gevorderd en was echte observatie niet mogelijk. Project Boskoop en Project Delft Zuid-Oost hebben de plannen al klaar en wachten tot kansen zich voordoen. Hierbij was het niet mogelijk om *'first-hand'* informatie te vergaren door het bijwonen van bijeenkomsten. En ook is een persoonlijke mening of een eigen interpretatie heel sterk aanwezig, het is niet objectief. Zowel van de respondenten als bij het opschrijven van de resultaten. Het is onderhevig aan eigen interpretatie, zienswijze en gevoel. Dit is niet fout, maar dit is dus per persoon verschillend. Om mijn keuze te onderbouwen is expliciet aangegeven hoe en waarom tot een ++, +, -/+, - of -- score is gekomen. Zo kan de lezer zelf bepalen of ze mijn mening delen of een andere beoordeling geven aan de resultaten.

De data-analyse is niet gedaan via een computerprogramma, maar via een uitgeprinte versie van het transcript en met stift gemarkeerd. Het programma gebruiken kostte te veel tijd omdat eerst goed moet worden begrepen hoe het werkt. Daarom is er voor gekozen om het handmatig te doen. Het blijft mensenwerk, dus fouten kunnen gemaakt worden en nogmaals, een ander persoon kan een andere waarde toekennen en dingen anders interpreteren waardoor de data-analyse subjectief is.

Hoofdstuk 8: Aanbevelingen

8.1 Aanbevelingen voor waterschappen ter bevordering van het adaptieve vermogen

In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen gedaan (en lessen gegeven) die kunnen worden afgeleid uit dit onderzoek opgesomd. Het is belangrijk om duidelijkheid te krijgen over wat dit onderzoek heeft laten zien en wat dit kan betekenen voor de waterschappen in de toekomst. De moeilijkheden worden vertaald naar leerpunten en aanbevelingen en daarbij worden ook lessen aangehaald die zijn verkregen in dit onderzoek.

Stuurgroep/taskforce: Een behulpzaam middel om het leiderschap te verbeteren is om een stuurgroep of taskforce op te zetten. Een stuurgroep is bedoeld om buiten het management voor strategische implementatie te zorgen op een bepaald gebied. De stuurgroep kan prioriteiten stellen, taskforces opzetten en nadenken over frameworks, hoe men moet starten etc. Deze groep moet organisatiebreed zijn. Dit kan uiteindelijk een vast team worden dat veranderingen in de organisatie vertaald naar de dagelijkse praktijk maar ook als aanspreekpunt. Hierin zit ook een coördinator die kennis heeft van veranderingen, de processen monitort, documenten creëert, communiceert en weet wie welke informatie nodig heeft en dit verzorgt. Zo wordt voor de gehele organisatie duidelijk waar ze heen kunnen voor informatie maar ook waar ze nieuwe ideeën en informatie kwijt kunnen voor gebruik in de praktijk (Hitchcock & Willard, 2008, p. 116-123). Daarnaast kan deze groep zelf het adaptief vermogen beoordelen om zo bewust te worden van de kansen en barrières in de organisatie (Termeer en Merijerink, 2008, p. 12).

Informatievoorziening: Informatie is niet altijd up-to-date en toegankelijk. Er worden zeker stappen in gemaakt, maar dit kan nog beter. Digitaal en toegankelijkheid is hierbij van belang. Een zoekfunctie zoals bij Rijnland is essentieel. Ook de informatie over meerlaagse veiligheid, en hoe dit door de verschillende afdelingen kan worden gebruikt is een essentieel punt voor het behartigen van de waterveiligheid. Hoe kunnen bijvoorbeeld accounthouders dit meenemen in hun werk. Soms is er te weinig begrip bij werknemers die er wel baat bij kunnen hebben. Dit zou, om te beginnen, kunnen worden verholpen door duidelijk op papier een uitleg te hebben en een coördinator hierop te zetten. Er wordt wel gemonitort over veranderingen, maar het lijkt een select groepje te zijn die zich hier in verdiept en mee bezig houdt. Door korte briefings of een korte samenvatting te publiceren kan wellicht winst worden gemaakt omdat meerdere mensen weten wat bepaalde concepten inhouden.

Hulpmiddelen: Hulpmiddelen is ook een moeilijkheid, maar voor informatie ook een mogelijkheid. Delfland zou kunnen leren van de mogelijkheden in informatievoorziening die Rijnland heeft. De google-functie en het feit dat alle informatie vrij toegankelijk is, is erg belangrijk. Aan de hulpmiddelen kan verder weinig veranderd worden. Geld beperkt beschikbaar maar dit zou wel een drijfveer kunnen zijn voor nieuwe innovatieve ideeën en nieuwe samenwerkingsverbanden. Dus een aanbeveling zou zijn, in lijn met wat nu al gebeurt, veel overleg met de gebiedspartners, ga actief op zoek naar meekoppelkansen, leg plannings naast elkaar en onderhoud goede contacten. Een respondent heeft het al gezegd, een belangrijk punt bij samenwerking is dat men elkaar leert kennen en persoonlijk contact. Pas als je weet waar men zich mee bezig houdt en wat de drijfveren zijn, komt dat ten goede aan de samenwerking en beslissingen. Ook de praktijkvoorbeelden laten dit zien.

Processen in de organisatie: Het leervermogen en de variëteit aan probleemdefinities moeten beter om zo meer adaptief vermogen te genereren. Termeer en Meijerink hebben het in hun studie over *“governance in the shadow of hierarchy”* (hiërarchie als ‘haakje’, als borging), creatieve concurrentie (waarbij wisselende samenstellingen van mensen leidt tot verschillende probleemdefinities en oplossingen) en trajectmanagement (*“gericht op de bijsturing van lange termijn dynamiek in sectoroverstijgende beleidssystemen”*) (Termeer en Meijerink, 2008, p. 14). Bij al deze voorbeelden

gaat het om het organisatorisch borgen van processen en er dus een kader komt waarbinnen verschillende stappen worden afgelegd.

Watertoets: In de inleiding kwam naar voren dat de watertoets soms niet optimaal werkt, in de gesprekken is naar voren gekomen dat het een goed middel is om vroeg met elkaar in gesprek te komen. Een respondent heeft laten blijken als dit niet gebeurt, het vroegtijdig aan tafel komen, dat men dan wel in de traditionele, beoordeling via de keur wordt teruggeduwd (X4, 2014). Het wordt echter wel gezien als een goed instrument om aan de voorkant van een plan in gesprek te gaan met de gemeente, alleen is het waterbelang een van de vele belangen. Daarom is bijvoorbeeld twee keer in maand met de gemeente om tafel zitten nog beter omdat dit verder gaat. Hierdoor weet men op voorhand al wat er gaat gebeuren, wordt nog vroeger betrokken en kan het al eerder inbrengen wat de consequenties of gevolgen zijn voor het watersysteem. Een aanbeveling of les hieruit is dat vroegtijdig overleg, zoals regelmatig overleg met de gemeente over (toekomstige) plannen, de afstemming nog beter kan verlopen.

8.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Verder onderzoek zal helpen om meer inzicht te krijgen in het adaptieve vermogen van waterschappen. Indien er meer onderzoek wordt gedaan, zouden de volgende aanbevelingen van belang zijn:

Implementatie: Het zou raadzaam zijn om verder onderzoek naar het adaptieve vermogen te beginnen als het nieuwe deltaprogramma is geïmplementeerd (het is nu nog in concept) omdat de waterschappen dan te maken hebben met vastgesteld beleid en de nieuwe normeringen zijn vastgelegd. Wellicht dat als het vaststaand beleid is en er ook gewerkt is met het nieuwe beleid, nieuwe normeringen, dat men ook meer inhoud en vorm kan geven aan de veranderingen. Ook kan 'first-hand' informatie ingewonnen worden door middel van observatie.

Observatie: Een belangrijke methode, wat helaas niet is gelukt in dit onderzoek, is observatie. In het geval van observatie kan de onderzoeker van binnenuit zien hoe de gang van zaken is binnen het waterschap. Zo kan door de onderzoeker worden bekeken of de daadwerkelijke praktijk overeenkomt met wat de geïnterviewden zeggen (bijvoorbeeld over vertrouwen). Ook kan het er voor zorgen dat nieuwe vragen of dimensies naar voren komen, die op voorhand niet bedacht konden worden (Mack et al., 2005, p. 13-14).

Organisatiebrede respondenten: Als meerlaagse veiligheid verder bekendheid krijgt buiten de procesmanagers en ruimtelijke planvormings medewerkers is het raadzaam om ook buiten deze afdelingen respondenten te werven. In dit onderzoek lag de focus op de medewerkers die te maken hebben met meerlaagse veiligheid, maar het kan zijn dat juist vanuit de mensen waarvan je het niet verwacht nieuwe inzichten worden verkregen.

Andere scope onderzoek: Het onderzoek kan meer betekenis worden gegeven als deze waterschappen, uit het westen van Nederland, worden vergeleken met waterschappen uit de rest van Nederland. Ook is het interessant om het onderzoek later nogmaals te herhalen omdat veranderingen in de tijd ook andere conclusies zullen geven. Ook kan meer en diepgaand onderzoek worden gedaan naar het verbeteren van de moeilijkheden of het verder uitwerken en doorgeven van lessen uit de cases.

Literatuurlijst:

- AD. (2013a). *Het afvoerputje van Nederland*. Geschreven door Luuk Kortekaas. Krantenartikel gepubliceerd in het Algemeen Dagblad op 15-10-2013
- AD. (2013b). *Waterschapsbestuurder Joost Kievit kritisch over maatregelen*. Geschreven door Carel van der Velden. Krantenartikel gepubliceerd in het Algemeen Dagblad op 19-10-2013.
- AD. (2014). Waterstand verlaagd. Klein nieuwbericht in kolom aan de zijkant – Algemeen dagblad, katern Delft, 09-08-2014.
- Bakema, M.M. (2013). *Social Engagement in the Aftermath of a Natural Disaster; A case study of post-earthquake Christchurch*. Master Thesis Research Master. Universiteit Groningen [online geraadpleegd op 14-06-2014] <http://irs.ub.rug.nl/dbi/519b60d1b5771>
- Boeije, H. R. (2005). Bijlage: *Stappenplan kwalitatief onderzoek uit: Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom onderwijs.
- Brink, M.A. van der, S. Meijerink, C. Termeer, J. Gupta. (2013) *Climate-proof planning for flood-prone areas: assessing the adaptive capacity of planning institutions in the Netherlands*. Regional Environmental Change
- Van der Brugge, R., Rotmans, J., & Loorbach, D. (2005). *The transition in Dutch water management*. Regional Environmental Change, 5(4): 164-176
- Buuren, A. van, P. Driessen, G. Teisman, M. van Rijswick. (2013). *Toward legitimate governance strategies for climate adaptation in the Netherlands: combining insights from a legal, planning, and network perspective*. Regional Environmental Change, 14(3): 1021-1033
- CBS (2013) Centraal bureau voor de statistiek. [Online geraadpleegd op 28-11-2013] cbs.nl
- Clifford, N.J. & G. Valentine (eds).(2003).*Key methods in geography*, London: Sage
- van Dale (2014). Woordenboek [Online geraadpleegd] www.vandale.nl
- Davoudi, S., Shaw, K., Haider, L. J., Quinlan, A. E., Peterson, G. D., Wilkinson, C., ... & Davoudi, S. (2012). *Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? "Reframing" Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planning Practice? Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note: Edited by Simin Davoudi and Libby Porter. Planning Theory & Practice, 13(2): 299-333.*
- Deltaprogramma (2014). *DPNH Voorbeeldenboek*. [Online geraadpleegd op 08-01-2014] <https://deltaprogramma.pleio.nl/pages/view/5301722/dpnh-voorbeeldenboek>
- Deltaprogramma (z.j.a). Samenvatting Delft Zuid- Oost. [Online geraadpleegd op 22-01-2014] <https://deltaprogramma.pleio.nl/file/download/7290482>
- Deltaprogramma (z.j.b). Samenvatting Delft Zuid- Oost (vervolg). [Online geraadpleegd op 22-01-2014] <https://deltaprogramma.pleio.nl/file/download/7290872>
- Deltaprogramma (z.j.c). Samenvatting Boskoop. [Online geraadpleegd op 22-01-2014] <https://deltaprogramma.pleio.nl/file/download/7287552>
- Dooley, L. M. (2002). *Case study research and theory building*. Advances in developing human resources, 4(3): 335-354.

- Döpp, S & Lammers, A. (2012) *Hotspot Regio Haaglanden. Midterm Review Report* (NL). Nationaal Onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat (KvK)
- Drupsteen, Th.G., H.J.M. Havekes, H.F.M.W. van Rijswijk (ed.) (2007). *Weids water: opstellen over waterrecht*. Sdu Uitgeverij Den Haag.
- Ellen, G.J. & A. van Buuren (2012). *Presentatie Meerlaagse veiligheid. Kennisconferentie deltaprogramma 2012. Titel: Governance van Meerlaagsveiligheid. (hoe) is meerlaagsveiligheid te realiseren? 24-04-2012* [Powerpoint online geraadpleegd op 22-12-2013]
http://www.tudelft.nl/fileadmin/UD/MenC/Support/Internet/TU%20Website/TU%20Delft/Images/Onderzoek/DRI_DIMI/Deltakennisconferentie/Meerlaagse_Veiligheid.pdf
- Engle, N. L. (2011). *Adaptive capacity and its assessment*. *Global Environmental Change*, 21(2): 647-656
- Evenhuis, E., T. Morselt, P. Bernardini & B. Jonkman (2007). *Economische schade na overstromingen wordt onderschat*. H₂O/4. [Online geraadpleegd via TUDelft op 28-11-2013]
http://www.citg.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/CiTG/Over_de_faculteit/Afdelingen/Afdeling_Waterbouwkunde/sectie_waterbouwkunde/people/personal/jonkman/doc/Economische_schade_na_overstromingen_wordt_onderschat.pdf
- Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C. S., & Walker, B. (2002). *Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations*. *AMBIO: A journal of the human environment*, 31(5): 437-440.
- Hartmann, T. (2012). *Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectation management*. *Planning Theory* 11(3): 242-256
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., van den Brink, M., Jong, P., ... & Bergsma, E. (2010). *The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society*. *Environmental Science & Policy*, 13(6): 459-471.
- Helpdesk Water (2013). *Watertoetsproces* [Online geraadpleegd op 14-12-2013]
<http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-en-ruimte/watertoetsproces-0>
- Helpdesk Water (2014a). *Wettelijk kader* [Online geraadpleegd op 16-07-2014]
<http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-en-ruimte/watertoetsproces-0/watertoetsproces/wettelijk-kader/>
- Helpdesk Water (2014b). *Inhoudelijke kader* [Online geraadpleegd op 31-07-2014]
http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-en-ruimte/watertoetsproces-0/watertoetsproces/inhoudelijk_kader/
- Helpdesk Water (2014c). *EU Richtlijn Overstromingsrisico*. [Online geraadpleegd op 07-08-2014]
<http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/eu-richtlijn/>
- Hitchcock, D. E. & Willard, M. L. (2008). *The step-by-step guide to sustainability planning: how to create and implement sustainability plans in any business or organization*. Earthscan.
- Holling, C. S. (1973). *Resilience and stability of ecological systems*. *Annual review of ecology and systematics*, 1-23
- Hoogheemraadschap Delfland. (z.j.). *Waterbeheerplan 2010-2015*. Keuzes maken Kansen benutten.
- Hoogheemraadschap Delfland. (2014). [Online geraadpleegd op 12-07-2014] www.hhdelfland.nl
- Hoogheemraadschap Rijnland. (2014). [Online geraadpleegd op 12-07-2014] www.rijnland.net

Huitema, D. en S. Meijerink (2010). *Policy entrepreneurs and change strategies: lessons from sixteen casestudies of water transitions around the globe*. *Ecology and Society* 15(2): 21.

ING (z.j.) *Regionaal herstel laat op zich wachten. € 6 miljard bezuinigen zet rem op groei*. [Online geraadpleegd op 28-11-2013] <http://www.rtlnieuws.nl/sites/default/files/content/documents/2013/08/27/Groei%20Nederlandse%20regio's.pdf>

Kokx, A., & Spit, T. (2012). *Increasing the adaptive capacity in unembanked neighborhoods? An exploration into stakeholder support for adaptive measures in Rotterdam, The Netherlands*. *American Journal of Climate Change*, 1(04): 181-193.

Loots, E. (2013). *Tool: Overzicht waterschappen en gemeenten* [Online geraadpleegd] <http://www.lootsgwt.com/2013/01/tool-overzicht-waterschappen-en.html>

Mack, N., Woodsong, C., MacQueen, K. M., Guest, G., & Namey, E. (2005). *Qualitative research methods: a data collectors field guide. Module 2. Participant Observation*.

Meeus en Bert Wagendorp (2003) *We pompen onszelf verder naar beneden*. [Online geraadpleegd op 28-11-2013] <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/740084/2003/09/06/We-pompen-onszelf-verder-naar-beneden.dhtml>

Meijerink, S en W. Dicke. (2008). *Shifts in the Public-Private Divide in Flood Management*. *Water resources Development*, 24(4): 499-512

Meire, P., & M. Goris. (2004) *Rekening houden met water in de ruimtelijke ordening: de watertoets en andere elementen uit het decreet integraal waterbeleid* (18-07-03). *Water: Nieuwsbrief over Integraal Waterbeleid*, 15.

Merz, B., J. Hall, M. Disse, A. Schumann (2010) *Fluvial flood risk management in a changing world*. *Natural Hazards and Earth System Science*, 10:509–527, 2010. <http://www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/10/509/2010/nhess-10-509-2010.pdf>

Ministerie van I&M. (2012). *Deltaprogramma | Nieuwbouw en herstructurering. Bijlage Deltaprogramma 2013*. [Online geraadpleegd op 11-07-2014] http://www.deltacommissaris.nl/Images/Bijlage%20B2%20Deltaprogramma%20Nieuwbouw%20en%20Herstructurering_tcm309-334137.pdf

Ministerie van I&M en EZ (2013a). *Werken aan de delta. Deltaprogramma 2014. Kansrijke oplossingen en opgaven en ambities*. [Online geraadpleegd op 12-07-2014] http://deltacommissaris.nl/Images/Deltaprogramma%202014_Nederlands_tcm309-344230.pdf

Ministerie van I&M en EZ. (2013b). *Deltaprogramma. Het Deltaprogramma: een nieuwe aanpak. Concept Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie*. [Online geraadpleegd op 12-07-2014] http://deltacommissaris.nl/Images/Factsheet%20conceptdeltabeslissing%20Ruimtelijke%20Adaptatie_tcm309-347051.pdf

NOS (2010). *Roel Bekker over samenvoegen ministeries*. Gesprek met Roel Bekker op 07-10-2010. <http://nos.nl/audio/189732-roel-bekker-over-samenvoegen-ministeries.html>

NRC Handelsblad (2005). 'Onbegrijpelijk dat ze daar bouwen' ; Nieuwbouw in diepe polder stuit op verontwaardiging om slecht voorbeeld. 17-02-2005. Door Arjen Schreuder. Sectie: Binnenland; p. 3.

Ostrom, E., M. Cox. (2010). *Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis*. *Environmental Conservation* 37 (4): 451–463

Oosterberg, W., C. van Drimmelen, M. van der Vlist. (2005). *Strategies to harmonize urbanization and flood risk management in delta's*. <http://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/projekty/cs/weby/esf-0116/database->

[prispevku/clanky_ERSA_2005/174.pdf](#)

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

Pahl-Wostl, C., J. Sendzimir, P. Jeffrey, J. Aerts, G. Berkamp, K. Cross. (2007). *Managing change toward adaptive water management through social learning*. *Ecology and Society*, 12(2): 30.

Pahl-Wostl, C. (2008). *Requirements for adaptive water management*. In: *Adaptive and integrated water management* (pp. 1-22). Springer Berlin Heidelberg

Pahl-Wostl, C. (2009). *A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes*. *Global Environmental Change*, 19(3): 354-365.

Parra, C. (2013). *10. Social sustainability: a competing concept to social. The International Handbook on Social Innovation: Collective Action*. *Social Learning and Transdisciplinary Research*: 142-154

Planbureau voor de Leefomgeving (z.j.) *Correctie formulering over overstromingsrisico Nederland in IPCC-rapport*. [Online geraadpleegd op 29-11-2013]
<http://www.pbl.nl/dossiers/klimaatverandering/content/correctie-formulering-over-overstromingsrisico>

Programmabureau Zuidwestelijke delta (z.j.) *Samen op weg naar de Deltabeslissing Waterveiligheid*. *Deltaprogramma Veiligheid*. [Online geraadpleegd op 12-07-2014]
<http://www.zwdelta.nl/actueel/bericht:bestuurlijke-consultatie-start-in-januari.htm>

Restemeyer, B., J. Woltjer, M van den Brink (z.j.) *A strategy-based framework for assessing the flood resilience of cities – A Hamburg case study*.

Rijksoverheid. (2010). *Planning en producten deelprogramma Nieuwbouw en herstructurering*. Brochure 02-09-2010. [Online geraadpleegd op 12-07-2014] <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/09/02/planning-en-producten-deelprogramma-nieuwbouw.html>

Rijksoverheid. (2014a). *Vijf deltabeslissingen* [Online geraadpleegd op 11-07-2014]
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/deltaprogramma/vijf-deltabeslissingen>

Rijksoverheid. (2014b). *Wat is een waterschap*. [Online geraadpleegd op 12-07-2014]
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/vraag-en-antwoord/wat-is-een-waterschap.html>

Rijkswaterstaat (2012). *Powerpoint 'Schakels tussen beleidsconcept en beleidspraktijk. Uitkomsten van de gebiedspilots meerlaagsveiligheid'*. 23 april 2012. [online geraadpleegd op 30-12-2013]
<https://deltaprogramma.pleio.nl/file/download/19551972>

Rijkswaterstaat (2013). *Handboek water*. Inhoud pagina: Waterveiligheid en ruimtelijke ordening. [Online geraadpleegd op 30-12-2013] <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/thema's/waterveiligheid-0/waterveiligheid/>

Roggema, R. (2014). *The use of spatial planning to increase the resilience for future turbulence in the spatial system of the Groningen region to deal with climate change*. In *Swarm Planning* (pp. 117-161). Springer Netherlands.

Runhaar, H., H. Mees, A. Wardekker, J. van der Sluijs, P.P.J. Driessen (2012). *Adaptation to climate change-related risks in Dutch urban areas: stimuli and barriers*. *Regional Environmental Change* 12:777–790

Schwartz, M.J.C. (2004) *Water en ruimtelijke besluitvorming. Het functioneren van waterschappen in het openbaar bestuur en hun invloed op ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau*. [Online samenvatting verkregen 21-11-2013] <http://irs.ub.rug.nl/ppn/270097082>

- Shukla, J. (1998). *Predictability in the midst of chaos: A scientific basis for climate forecasting*. Science, 282(5389): 728-731.
- Silverman, D. (2005). *Doing qualitative research* (ed.).
- Stoker, G. (1998) *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal, 50: 17–28.
- Tamboer, J., Tilburg, T. van, Schaap, J. Meer dan 50 medewerkers van Rijnland hebben een bijdrage geleverd aan dit waterbeheerplan. (2009). *Waterbeheerplan 4.2010 - 2015 Hoofdrapport*.
- Termeer, C.J.A.M & M.A. van der Brink (2013). *Organizational conditions for dealing with the unknown*. Public management review 15(1): 43-62
- Termeer, K., & Meijerink, S. (2008). *Klimaat bestendig of klimaat neutraal bestuur? Een essay over het adaptief vermogen van instituties*.
- Tol, R.S.J.; Klein, R.J.T., and Nicholls, R.J. (2008). *Towards successful adaptation to sea-level rise along Europe's coasts*. Journal of Coastal Research, 24(2): 432-442.
- Unie van Waterschappen (2007) *Water en waterschappen*. PDF bestand online verkregen op <http://www.uvw.nl/klimaat-en-duurzaamheid-producten.html>
- Unie van Waterschappen. (2010). *Deelprogramma Nieuwbouw & Herstructurering / Plan van Aanpak mei 2010*
- Unie van Waterschappen. (2011). *Nederlandse waterschappen en het buitenland 2010. Inventarisatie van internationale activiteiten van waterschappen*. Online gevonden via <http://www.uvw.nl/producten-internationaal-beleid.html>
- Unie van Waterschappen. (2012). *Uitvoering watertaken belangrijker dan bestuurlijke discussie*. [Online geraadpleegd op 12-07-2014] <http://www.uvw.nl/laatste-nieuws.html?newsdetail=20121029-293> uitvoering-watertaken-belangrijker-dan-bestuurlijke-discussie
- Unie van Waterschappen. (UvW) (2013). *Position Paper Waterschappen - deltabeslissingen 2015. Bestuurlijke hoofdlijn*. Versie 20 november 2013.
- Unie van Waterschappen. (2014a). *Vereniging*. [Online geraadpleegd op 12-07-2014] <http://www.uvw.nl/over-ons-2.html>
- Unie van Waterschappen. (2014b). *deltaprogramma*. [Online geraadpleegd op 12-07-2014] <http://www.uvw.nl/beleidsveld-deltaprogramma.html>
- Vallei en Veluwe (waterschap). (2014). *Geschiedenis van de waterschappen in Nederland* [online geraadpleegd 14-07-2014] <http://www.vallei-veluwe.nl/organisatie/geschiedenis/geschiedenis/>
- Vis, M., F. Klijn, K.M. De Bruijn & M. Van Buuren (2003) *Resilience strategies for flood risk management in the Netherlands*. International Journal of River Basin Management, 1(1): 33-40
- Wagemaker, F. (2003). *De watertoets leeft!: evaluatie van de bekendheid met en toepassing van de watertoets*.
- Walker, B., S. Carpenter, J. Anderies, N. Abel, G. Cumming, M. Janssen, L. Lebel, J. Norberg, G., D. Peterson, and R. Pritchard. (2002). *Resilience management in social-ecological systems: a working hypothesis for a participatory approach*. Conservation Ecology 6(1): 14.
- Werkgroep Evaluatie Watertoets. (2006). *Watertoetsproces op weg naar bestemming*. Landelijke Evaluatie Watertoets 2006. Evaluatie is in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Pdf verkregen via Helpdesk Water: <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-en-ruimte/watertoetsproces->

0/evaluaties/evaluatie-watertoets-0/@3823/watertoets_evaluatie/

Wiering, M. & I. Immerink (2006). *When water management meets spatial planning: a policy-arrangements perspective*. Environment and Planning C: Government and Policy, 24: 423-438

Woltjer, J. & N. Al (2007). *Integrating Water Management and Spatial Planning*. Journal of the American Planning Association, 73(2): 211-222

Zevenbergen, C., W. Veerbeek, B. Gersonius, S. van Herk (2008). *Challenges in urban flood management: travelling across spatial and temporal scales*. Journal of Flood Risk Management, 1: 81–88.
<http://bscw.ihe.nl/pub/bscw.cgi/d2830464/Challenges%20in%20urban%20flood%20management.pdf>

Zuidema (2013, forthcoming) *Post-Contingency: Stimulating Local Environmental Policy*, Ashgate, Farnham

Zuiderzeeland (waterschap). (2014). *1200 – ontstaan eerste waterschappen*. [Online geraadpleegd op 14-07-2014]
http://www.zuiderzeeland.nl/over_ons/organisatie/geschiedenis/waterschapscanon/waterschapscanon/1200-ontstaan-eerste/

X1. (2013). Procesleider – Hoogheemraadschap Rijnland. Interview voor scriptie [Interview gehouden op 21-05-2014]

X2. (2014). Procesleider – Hoogheemraad Rijnland. Interview voor scriptie [Interview gehouden op 23-05-2014]

X3. (2014). Beleidsadviseur – Hoogheemraadschap Rijnland. Interview voor scriptie [Interview gehouden op 23-05-2014]

X4. (2014). Procesleider – Hoogheemraadschap Rijnland. Interview voor scriptie [Interview gehouden op 23-05-2014]

X5. (2014). Waterschapstraineer – Hoogheemraadschap Rijnland. Interview voor scriptie [Interview gehouden op 21-05-2014]

X6. (2014). Medewerker gemeente – Pilot Boskoop. Interview voor scriptie. [Interview gehouden op 15-05-2014]

X7. (2014). Senior beleidsmedewerker – o.a. Coördinator Deltaprogramma – Hoogheemraadschap Delfland. Interview voor scriptie. [Interview gehouden op 09-01-2014]

X8. (2014). Beleidsmedewerker – Hoogheemraadschap Delfland. Interview voor scriptie. [Interview gehouden op 06-05-2014]

X9. (2014). Senior beleidsadviseur - o.a. Coördinator Watertoets – Hoogheemraadschap Delfland. Interview voor scriptie. [Interview gehouden op 06-06-2014]

X10. (2014). Hoogheemraad – Hoogheemraadschap Delfland. Interview voor scriptie [Interview gehouden op 20-05-2014]

X11. (2014). Accountmanager – Hoogheemraadschap Delfland. Interview voor scriptie. [Interview gehouden op 10-06-2014]

X12. (2014). Medewerker gemeente – Proeftuin Delft Zuid-Oost. Interview voor scriptie. [Interview gehouden op 06-05-2014]

X13. (2014). Eigenaar LUZ-architecten – Proeftuin Delft Zuid-Oost. Interview voor scriptie. [Interview gehouden op 08-05-2014]

Bijlagen

Bijlage I – het interview:

- Tabel 5: Interview vragenlijst: geoperationaliseerd conceptueel model	
Introductie	<ul style="list-style-type: none">- Mijzelf voorstellen- Onderzoek uitleggen
Project	<p>Voor medewerker waterschap: Beschrijving proces meerlaagse veiligheid (preventie, ruimtelijke inrichting, rampenbestrijding), deltaprogramma, naar overstromingsrisico; niet structureel; gehele keten. Hoe gaan jullie daar mee om binnen de organisatie? OF voor medewerker project: Kunt u beschrijven hoe het project is verlopen?</p> <ul style="list-style-type: none">- Vragen naar kernwaarden van organisatie- Stand van zaken implementatie- Procedures veranderd?- Watertoets/Pilot-programma/Nieuwbouw en herstructurering- Rol/positionering Nationaal/Provinciaal- Samenwerking RO-waterschap/ Nationaal/Provinciaal/Gemeente
Variëteit	<ul style="list-style-type: none">- In hoeverre is sprake van variëteit in de organisatie?- Wie waren er betrokken in het proces/ hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld? → Zijn er mensen met verschillende achtergronden qua discipline maar ook leken? Wie had welke taak en hoe was de verantwoording?- Hoe is omgegaan met deze hoeveelheid disciplines? → Hoe ging het overleg, communiceren met de verschillende actoren. RO, milieu, technisch, peilbeheer, onderhoud, hoe wordt dat gemanaged?- Welke verschillende manieren van denken waren er? → Andere percepties, oplossingsstrategieën? Kunt u voorbeelden geven? En wordt daarbij ingespeeld op de verschillende problemen/onzekerheden die spelen? (ook; Pahl-Wostl, 2008, p. 4)- Hoe zijn de ideeën ontstaan? → Waren er veel verschillende ideeën en hoe is hier mee omgegaan? Hadden mensen andere percepties en hoe is dat tot één besluit gekomen?- Hoe worden beslissingen geëvalueerd op basis van mogelijkheid tot terugdraaien? (Pahl-Wostl, 2008, p. 4) → Werden beslissingen genomen met in het achterhoofd een mogelijkheid tot terugdraaien door bv andere omstandigheden, met het oog op kosten en vertrouwen?- Hoe werd omgegaan met de verschillende sectoren die een belang hebben in het gebied (RO, WM, Milieu) → Werden de verschillende sectoren betrokken in het besluitvormingsproces, of was er maar een afgevaardigde van de verschillende groepen (zoals een RO van gemeente of een ruimtelijk beleid medewerker waterschap) en hoe werd dit gecombineerd met andere sectoren zoals milieu, maar ook economie, hoe werd dat gewaarborgd in het besluit?- Welke bestuursonderdelen/ lagen zijn betrokken geweest bij het vormen van de inhoud? → Is het management betrokken geweest in het besluit of is het juist een beslissing van bovenaf geweest? Zijn verschillende lagen benaderd voor hun inzicht in het probleem?- In hoeverre is er ruimte gegeven om met de verschillende stake-holders tailor-made oplossingen/maatwerk te maken bij verschillende problemen?

→ Is er gebruik gemaakt van standaard oplossingen of is er gekeken naar de specifieke behoeften van het gebied? Is er gekeken naar de context en wat de mensen die er wonen willen en is daar ook mee samengewerkt?

- In hoeverre is er ruimte voor overlap?

→ Als een bepaalde oplossing is ingevoerd, maar deze uitvalt (bv. de nieuwe pomp bij BvPweg) zijn er dan andere strategieën die kunnen inspringen om te zorgen dat het water wordt opgevangen/weggevoerd? Diversiteit in verschillende strategieën die (deels) dezelfde functie hebben?

Ruimte voor autonome verandering

- In hoeverre is er ruimte om beleid aan te passen aan veranderende (externe) omstandigheden?

- In hoeverre zijn plannen aangepast door omstandigheden/aannames die zijn veranderd?
→ Zijn er aannames, bv over extreme regen, of omstandigheden (door druk vanuit de wijk) veranderd tijdens het project en zijn daardoor de plannen aangepast/veranderd?

- Hebben jullie onderzoek gedaan naar alternatieven?(Termeer en Van den Brink, 2013)
→ Is er sprake geweest van andere mogelijkheden, en zijn deze onderzocht? (BV. ipv andere soorten waterberging? Of is altijd de focus geweest op vooraf gestelde doelen met extra randvoorwaarden? Is er ruimte voor experimenten/testen en updates?

- Zo ja, zijn aan de hand daarvan dingen aangepast? (Termeer en Van den Brink, 2013)
→ Zijn door de experimenten dingen in het beleid aangepast of in de realisatie anders gegaan dan vooraf bedacht?

- Hoe werd omgegaan met (nieuwe) ideeën?
→ Zijn er nieuwe ideeën in het proces naar voren gekomen en hoe werd daar mee omgegaan? Werden die daadwerkelijk meegenomen als optie?

- Waarop is de focus bij projecten (uitkomst/overeenkomend met afgesproken)? Termeer en Van den Brink, 2013)

→ Wordt gecompliceerdheid gestimuleerd? Is er een nadruk op de uitkomst (adaptief gebied) of meer met wat van te voren is afgesproken?

- In hoeverre is er gewerkt volgens vast schema?
→ Kan er worden afgeweken => improvisatie tegenover realisatie. Houdt men vast aan vooraf bepaalde stappen die binnen bepaalde tijd moeten worden gezet?

- Zijn er strategieën ontwikkeld hoe te handelen in tijden van crisis (extreme omstandigheden – droogte, veel neerslag, hoog water)?
→ Zijn naast de herinrichting ook specifieke strategieën voor als er extreme omstandigheden zich voordoen? Zo ja, kunt u voorbeelden noemen?

Intellectueel

- In hoeverre wordt de opbouw van leervermogen gestimuleerd binnen het project?

- In hoeverre worden routines verbeterd en geherinterpreteert, worden hierbij normen, waarden en assumpties onder de loep genomen? (Brink et al, 2013)
→ Zijn er routines veranderd doordat met andere personen is gesproken, ideeën hebt uitgewisseld, zijn hierbij assumpties/normen/waarden veranderd of is er een verandering in de context geweest waardoor dit is gebeurd?

- In hoeverre wordt kennis tussen de verschillende disciplines uitgewisseld, tussen verschillende afdelingen/sectoren?

→ Merkt u dat een ander jargon wordt gebruikt in andere afdelingen/sectoren? Heeft u wel

eens een spraakverwarring gehad? Heeft u een werkwijze overgenomen of bepaalde ideeën in de organisatie doorgevoerd?

- Hoe is de relatie met deze mensen binnen de organisatie?

→ Wat vindt u de mensen waarmee u samenwerkt? Hoe wordt omgegaan met twijfels en onzekerheden? Worden deze besproken? (Gutpa, 2010)

- In hoeverre worden lessen uit projecten doorgevoerd in beleid/projecten en is dit in dit project ook gebruikt?

→ Zo ja welke en waarom?

Politiek

- **Hoe worden veranderingen georganiseerd? Heeft iemand de leiding/neemt iemand het voortouw? Welke actoren en dilemma's zijn hierbij naar voren gekomen?**

- Hoe is deze leiding (visionair; ondernemend; verbindend)?

→ Wie heeft de leiding genomen, en hoe is dit gegaan/hoe heeft dit uitgepakt?

* verbinden korte en lange termijn

* realiseren van het project/beleid

* maken van verbindingen tussen partijen/sectoren/afdelingen

- In hoeverre is de groep een afspiegeling van de actoren die betrokken zijn? Is dit rechtvaardig?

→ Hebben alle betrokkenen de kans gekregen om hun zienswijze naar voren te brengen?

- Hoe vindt u dat het proces is verlopen?

→ Hoe is de organisatie rond het project gegaan, bijeenkomsten, communicatie etc.

- In hoeverre kan het project/organisatie gezien worden als legitiem, transparant en responsief?

→ beslissingen accepteren/mensen waarmee wordt gewerkt/planningslegitimititeit, duidelijk waarop gebaseerd, info open voor publiek/betrokken, open voor nieuwe ideeën/communicatie naar binnen –en buitenaf. Waarom; en welke dilemma's?

- Hoe ziet u klimaatverandering en aanpassing aan extreme omstandigheden?

→ Denkt u dat er in de toekomst meer extreme regenval en/of zeespiegelstijging plaatsvindt en hoe moet hier op gereageerd worden?

Hulpmiddelen

- **In hoeverre zijn de benodigde hulpbronnen aanwezig?**

- Hoe is informatie gedeeld/open voor iedereen/verzameld?

→ Kan iedereen informatie verwerken en een conclusie erover trekken; over wie beslist hoe en wanneer veranderingen in management plaatsvinden en op basis van welk bewijs?(Pahl-Wostl, 2008, p. 4)

- Hoe is het met de financiële middelen die beschikbaar zijn?

→ Is genoeg geld beschikbaar om alle verschillende mensen bij elkaar te laten komen, te communiceren met de bewoners die vallen binnen het project, dingen uit te proberen?

- In hoeverre is er sprake geweest van het feit dat er eisen stelt die van invloed zijn op het proces/inhoud, en door wie dan?

- Hoe is het met het aantal mensen dat beschikbaar is voor onderzoek, overleg etc.

→ Zijn er voldoende mensen, die ook verstand hebben van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en ook op milieu gebied beschikbaar en/of meerder personen vanuit het waterschap zodat experimenten konden worden uitgevoerd.

- Hoe is er om gegaan met de wettelijke aspecten?

→ Barrières/kansen? Waren er specifieke problemen? Welke oorzaken?

<p>Sense-making (Termeer en Van den Brink, 2013)</p>	<p>Voor medewerker waterschap:- In hoeverre wordt er binnen de organisatie nieuwe betekenis gegeven aan de onzekerheden en onvoorspelbare omstandigheden?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoe ziet u de organisatie binnen de veranderingen, en heeft u het gevoel dat andere (medewerkers) een andere mening hebben/anders tegenaan kijken? → Ziet u veranderingen het waterbeleid terug komen in een verandering van uw functie, heeft u wel eens het idee dat collega's anders tegen dingen aankijken dan u. Zoals het meer betrekken van actoren vs eigen pad volgen. - Is er sprake van extreme voorzichtigheid of extreme overtuiging van bepaalde strategieën? → attitude van wijsheid; wordt er niet in extremen gedacht, zoals heel het gebied op de schop of juist minuscule veranderingen? Wordt in de organisatie de voorkeur gegeven aan aannemelijkheid ten opzichte van waarschijnlijkheid => Acceptabel en geloofwaardig tegenover grote zekerheid. - Hoe gaan de medewerkers met elkaar om? → Vertrouwen, eerlijkheid, zelfrespect, ect. Wat voor een sfeer hangt er? - Hoe wordt omgegaan met ervaringen/identiteit/werkwijzen uit het verleden? → Worden oude gebruiken (zoals denken vanuit de organisatie/technische oplossing) nog steeds gebruikt/ in een andere vorm/ overboord gegooid? <p>OF: voor gemeente: Hoe zou u de samenwerking met het waterschap typeren/omschrijven in vijf woorden.</p>
<p>Reflectie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe kijkt u terug op het project/veranderingen die zijn doorgevoerd? - Wat kan men leren? - Kansen, Barrières, Sterktes, Zwaktes (SWOT)?
<p>Afsluiten</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nog toevoegingen? - Bedanken - Aangeven hoe verder met verslag (citeren)/ benaderen voor evt. vragen