Robbert Biesbroek

Bestuurlijke uitdagingen voor klimaatadaptatie

Benthemplein (Bron: DE URBANISTEN)

Discussies over klimaatadaptatie hebben zich de laatste jaren steeds meer toegespitst op de vraag waarom er nog maar weinig zichtbare progressie wordt gemaakt. Blijkbaar zijn er barrières die klimaatadaptatie verhinderen of in ieder geval sterk doen vertragen. Dit past binnen de bredere inzichten dat sociaal-ruimtelijke vraagstukken steeds complexer en dynamischer worden, waarbij de bestuurlijke uitdagingen voor implementatie worden vergroot. De waterpleinen in Rotterdam zijn een goed voorbeeld hoe met dergelijke bestuurlijke uitdagingen voor innovatieve adaptatiemaatregelen kan worden omgegaan.

Het vergt vaak goede stuurmanskunsten om nieuwe ideeën en oplossingsrichtingen tot een goed einde te brengen. Dit is niet anders voor de innovatieve klimaatadaptatiemaatregelen die nodig worden geacht om met de toekomstige gevolgen van klimaatverandering om te gaan. Het concept additionaliteit speelt in de begripsbepaling een belangrijke rol: iets is pas klimaatadaptatie als de betreffende maatregel intentioneel en klimaatgericht wordt ingezet en substantieel bijdraagt aan het reduceren van de negatieve gevolgen of de mogelijke kansen benut. Bestaande inspanningen die een toegevoegd effect hebben, zoals bijvoorbeeld overstromingsrisicobeheer, worden hierdoor conceptueel losgekoppeld. Ook geherdefinieerde maatregelen vallen buiten deze begripsbepaling.

In de literatuur is een aantal mogelijke barrières genoemd die het navigeren van bestuurlijke processen rondom klimaatadaptatie compliceert: onzekerheid in de klimaatprojecties, gebrek aan financiële middelen, gebrek aan expertise, gebrek aan publiek bewustzijn, conflicten tussen langetermijngevolgen en kortetermijnpolitiek, of het gebrek aan leiderschap (Biesbroek e.a., 2011). De voorgestelde oplossing om met een barrière om te gaan is vaak het tegenovergestelde van het probleem: gebrek aan geld vergt meer geld, onzekere kennis vergt het reduceren van de onzekerheid. De vraag is of dit daadwerkelijk de redenen zijn waarom bestuurlijke processen van klimaatadaptatie vaak traag verlopen en of oplossingen daadwerkelijk zo voor de hand liggend zijn.

Blokkerende mechanismen

Dit artikel neemt een ander vertrekpunt. Het benoemen van barrières door betrokkenen is vooral een manier om betekenis te geven aan een dynamisch en complex proces en is een belangrijk onderdeel in communiceren en wederzijds leren. Wat betrokkenen bestempelden als barrières hoeft dus niet voldoende verklarend te zijn in waarom het proces vastliep. Vaak zijn het uitingen van onderliggende mechanismen die veelal niet duidelijk zichtbaar, merkbaar of voelbaar zijn. Het begrip mechanisme behoeft hierbij enige uitleg. Mechanismen kunnen worden gezien als gegeneraliseerde en getheoretiseerde patronen en processen die keer op keer en in verschillende contexten optreden. Een bekend voorbeeld van een mechanisme is een zichzelf waarmakende voorspelling: een foute interpretatie van een situatie brengt nieuw gedrag voort waardoor de foute kijk als waarheid wordt beschouwd. De schijnbare juistheid houdt de foute vooronderstelling in stand (Merton, 1968). Een mechanisme bestaat uit twee of meerdere actoren die, ieder met bepaalde belangen en waarden, met elkaar in interactie gaan. Als gevolg

van de interactie treden er veranderingen op die het proces in een bepaalde richting duwt. Wanneer dit leidt tot het vastlopen van bestuurlijke processen kan worden gesproken over blokkerende mechanismen.

Blokkerende mechanismen vergen interventies, ofwel bewuste ingrepen, om het proces weer vlot te trekken. Dat kan door directe ingrepen in het proces zelf, door bijvoorbeeld te onderhandelen tussen verschillende denkbeelden en normatieve standpunten. Indirecte ingrepen kunnen plaatsvinden in de interactiecontext wanneer het vastgelopen proces onvoldoende dynamiek laat om het proces te revitaliseren (Termeer & Kessener, 2007). Het niet of onvoldoende ingrijpen leidt vaak tot een voortijdige beëindiging van het proces met alle consequenties van dien.

Vanuit dit perspectief wordt een prototypisch voorbeeld van een concrete innovatieve klimaatadaptatiemaatregel, de waterpleinen in Rotterdam, geanalyseerd om inzichten te krijgen in de blokkerende mechanismen en interventies. Door middel van diepte-interviews met betrokken bestuurders, beleidsbepalers en betrokkenen in het project en een analyse van formele en informele beleidsstukken, notities en e-mails is een reconstructie gemaakt van het besluitvormingsproces op basis waarvan de analyse is uitgevoerd. De analyse richt zich op de periode tussen medio 2007 en begin 2010, waarin een aantal bestuurlijke belemmeringen kunnen worden waargenomen.

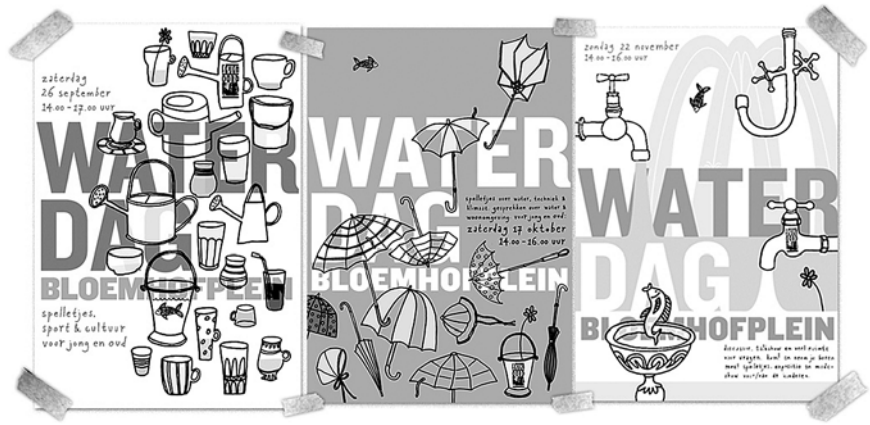
Waterpleinen in Rotterdam

Het concept waterpleinen kent een snelle ontwikkeling. Sinds het ontstaan van het idee van waterpleinen begin 2005, is het ontwikkeld tot een volwaardig concept in het Rotterdamse streven naar klimaatbestendigheid. Sinds september 2007 is het waterplein onderdeel van Waterplan 2 en de ruimtelijke ontwikkelingsvisie van Rotterdam. Het is daarmee een belangrijk voorbeeld van de paradigmatische verandering in het denken over de rol van water in de stad: niet langer als bedreiging, maar als kans om de stedelijke kwaliteit te vergroten en, in het geval van Rotterdam, herijking van de identiteit en het imago van de stad (De Graaf, 2009). Een waterplein is simpel gezegd de hoogstedelijke equivalent van de wadi: trapsgewijze verlagingen in een open stedelijke ruimte waar hemelwater op een natuurlijke manier naartoe afstroomt, wordt vastgehouden en vertraagd naar het riool of oppervlaktewater wordt afgevoerd dan wel infiltreert in de bodem. Omdat het plein het merendeel van de tijd zijn functie als publieke ruimte behoudt is het plein een voorbeeld van meervoudig ruimtegebruik. Naast waterbergende capaciteiten biedt het bovengronds bergen van hemelwater de mogelijkheid om een deel van het beschikbare budget te gebruiken, om de stedelijke kwaliteit te vergroten en om de waterproblematiek zichtbaar en tastbaar te maken (Boer, 2010).

Het idee van waterpleinen kent zijn oorsprong als uitkomst van een bewuste interventie. Ter voorbereiding op een inzending voor de tweede architectuur biënnale met het thema De Flood werden door de stad Rotterdam drie externe consultants ingehuurd om onder andere met creatieve ideeën te komen die pasten binnen het veranderende denken over water en de stad. Het inhuren van externen was een bewuste interventie om het routinematige denken te doorbreken en gelijktijdig een evenredig startpunt te creëren op basis waarvan de gemeenteambtenaren aan de slag konden met de inzending. In één van de rapportages werd het idee voorgesteld om publieke ruimten zo in te richten dat er ten tijden van piekneerslag tijdelijk water kon worden geborgen. Het concept waterpleinen was daarmee geboren (De Greef, 2005).

De positief ontvangen biënnale inzending zorgde vrijwel direct voor een 'spin-off'. Het waterpleinenidee kreeg veel media- en bestuurlijke aandacht en de consultant werd gevraagd om het verder uit te werken.

Impressie Bloemhofplein (Bron: DE URBANISTEN)



Waterpleindagen Bloemhofplein (Bron: DE URBANISTEN)

Tegelijkertijd werd het idee van de biënnale inzending gebruikt om het Waterplan 2 voor Rotterdam te ontwikkelen. De resultaten van het typologische onderzoek vormden daarin een belangrijk voorbeeld in het zoeken naar innovatieve oplossingen om met de hoogstedelijke waterproblematiek om te gaan. Voordat het waterplein echter in de gehele stad werd toegepast, werd door de gemeente besloten om het concept eerst te testen op een pilotlocatie. Van de vijf gekozen locaties kwam één pilotlocatie als meest geschikt naar voren. De ligging bood mogelijkheden voor natuurlijke afstroming, er was een duidelijke waterproblematiek en de aanleg

van het waterplein kon worden gekoppeld aan reeds geplande werkzaamheden, zodat snelle realisatie tot de mogelijkheden behoorde. Door de gemeente werd contact gezocht met de deelgemeente om tot afspraken te komen om daar het eerste waterplein te realiseren.

Blokkerende mechanismen

In de daaropvolgende periode (eind 2008 tot eind 2009) onderhandelden de gemeente, de deelgemeente, het projectteam en de bewoners met elkaar over het eerste waterplein. In die periode kunnen drie blokkerende mechanismen worden geïdentificeerd die een belangrijke bijdrage hebben gehad in het besluit om het eerste pilotproject te stoppen.

Als eerste het blokkerende mechanisme van de *risico-innovatieparadox*. Vanaf het begin had het projectteam een technocratische opvatting over omgaan met de risico's en onzekerheden die inherent gekoppeld zijn aan het implementeren van innovaties. Vragen vanuit de bewoners en deelgemeente over risico's werden vooral technisch en autoritair afgedaan: ja, er waren risico's, maar deze zijn minimaal en overkomelijk door ingrepen of goede afspraken. Daarnaast waren sommige risico's nog niet volledig in kaart gebracht, maar extra onderzoek zou daar uitsluitsel over kunnen geven. Deze opstelling komt voort uit het idee dat burgers over het algemeen risico-avers zijn en het de taak van de overheid is risico te minimaliseren (Van Eeten e.a., 2012). Het blijven benadrukken dat risico's minimaal zijn werkte echter averechts, omdat bewoners niet het idee hadden serieus te worden genomen in hun behoefte aan transparantie. Zij waren immers dragers van het risico. Het gevolg was zowel bewoners als de deelgemeente zich gingen afzetten tegen de technocratische opvatting. Niet alleen tegen het risico an sich, maar voornamelijk tegen de communicatie over de risico's.

Een tweede blokkerend mechanisme, dat deels werd versterkt door het voorgaande mechanisme van de risico-innovatieparadox, is het mechanisme van frame-polarisatie. Frame-polarisatie is het zichzelf versterkende patroon van tegenstellingen tussen twee of meerdere partijen over een bepaalde, van hun oogpunt, valide opvatting. Hierbij wordt gebruikgemaakt van argumenten om een standpunt te verdedigen, vaak door te reageren op de argumenten van de tegengestelde partij (Dewulf & Bouwen, 2012). In deze argumentuitwisseling gaat het vooral om het benadrukken van de verschillen om het genuanceerde midden te overtuigen van een standpunt en partij te kiezen. Door het polariserende effect ontstaan er vaak onoverbrugbare verschillen. Het waterplein werd door tegenstanders geframed als een 'verdrinkingsplein', waarin de belangrijkste argumenten waren: de multifunctionele dimensie van het waterplein zorgt voor mogelijke verwarring in het gebruik door jonge kinderen, de omwonenden zijn vooral allochtonen zonder zwemdiploma en vanwege culturele redenen is er relatief weinig toezicht op de spelende kinderen. Dit werd echter door voorstanders van het plein gezien als excuusargument: er was voldoende ruimte om te onderhandelen over de daadwerkelijke invulling van het waterplein. Daarnaast kon dit door bijvoorbeeld het gratis aanbieden van zwemlessen voor buurtkinderen en het aanbrengen van signalering vrij eenvoudig worden opgelost.

Een derde blokkerend mechanisme dat kan worden geïdentificeerd is besmetting. Het mechanisme gaat ervan uit dat mensen elkaar tegenkomen in verschillende beleidsarena's en in verschillende projecten. Ervaringen, zowel positief als negatief, worden meegenomen in nieuwe projecten en hebben daarmee een bepalende invloed op de start van een nieuw project. In de casus hebben de stad en deelgemeente een turbulent bestuurlijk verleden. Daarnaast waren er naast het waterpleinenproject

Workshop Benthemplein (Bron: DE URBANISTEN)

een aantal parallelle projecten die moeilijk verliepen, waardoor het toch al broze vertrouwen verder erodeerde. Ook bewoners hadden slechte ervaringen met participatietrajecten uit voorgaande projecten en hadden een sceptische houding over een nieuw initiatief waarbij de burger ogenschijnlijk niet of nauwelijks werd betrokken.

Poging tot de-escalatie

Toen duidelijk werd dat de mechanismen gezamenlijk het proces dreigde te doen laten vastlopen, werd er heronderhandeld over de condities waaronder het proces doorgang kon vinden. Deze interventie richtte zich vooral op de-escalatie. Er was geen eenduidige oplossing te vinden in de tegenstrijdige standpunten en conflicterende waarden en belangen, maar deze konden wel worden afgezwakt. De ruimte voor interventie werd uiteindelijk gevonden in de gedeelde opvatting dat de stad noch deelgemeente bepalend zouden moeten zijn in de beslissing of er een waterplein moest komen, maar dat de verantwoordelijkheid lag bij de gebruikers en omwonenden.
De hernieuwde afspraak stelde dat als er onvoldoende draagvlak bleek te zijn, het waterplein niet zou worden gerealiseerd. Hiervoor werd een externe consultant aangesteld om door middel van workshops met bewoners het draagvlak te peilen. Ondanks dat hiermee het proces werd gerevitaliseerd en vooruitgang in het proces werd geboekt, bleven de blokkerende mechanismen hun invloed uitoefenen op het proces. Na de drie workshops bleek er onvoldoende

draagvlak te zijn voor een waterplein en heeft de deelgemeente besloten geen medewerking te verlenen. De stad conformeerde zich volgens afspraak aan dit besluit.

Reflecteren en leren

Nog voor het collectief besluit om de pilot te beëindigen stuurde het projectteam aan op een interne projectevaluatie. Er werd een korte denkpauze ingelast om via een gedistantieerde beschouwing de gebeurtenissen vanuit verschillende standpunten te reconstrueren en de interacties, beweegredenen, verwachtingen en wederzijdse interpretaties te begrijpen. Een kritische reflectie, maar niet met de bedoeling om schuldigen aan te wijzen. Enkele belangrijke lessen werden genoemd. Ten eerste, probeer iets nieuws eerst uit in een simpele context alvorens het toe te passen op meer complexe casussen. De kans op succes wordt daarmee vergroot en succes is een voorwaarde voor verdere diffusie van innovaties. Ten tweede, waterpleinen zijn socio-technische ingrepen, waarbij een technocratische aanpak een belangrijk deel van de discussie mist. Ten derde, zorg voor betrouwbaarheid en transparantie door het participatietraject in te richten waarbij bewoners en gebruikers vanaf het begin zijn betrokken. Als laatste, zorg als voor projectteam voor stabiliteit en duidelijkheid in de communicatie met betrokkenen.

De lessen uit de waterpleinencasus komen overeen met veel ervaringen uit andere ruimtelijke innovatietrajecten. Dat is niet verwonderlijk aangezien blokkerende mechanismen valkuilen zijn die zich vaak voordoen. Ondanks dat mechanismen gemeengoed zijn waar in principe op voor te bereiden valt, treden ze vaak op als voorspelbare verrassing. Dat is grotendeels te wijten aan de beperkingen van casus specifiek leren over wat de blokkerende mechanismen waren, onder welke condities ze optreden en hoe daar mee om te gaan. Het vastleggen en uitwisselen van leerervaringen blijkt in de praktijk echter lastig.

Hernieuwing van het initiatief

Binnen de stad en het projectteam was er volop vertrouwen dat, ondanks de mislukking van de eerste pilot, het concept waterpleinen voldoende levensvatbaar was. Daarnaast was er dusdanig veel tijd, energie en middelen in de ontwikkeling van het concept gestoken dat het een succes moest worden. Het realiseren van het waterplein werd een prestigekwestie. De bovengenoemde lessen werden gebruikt in het herdefiniëren van het plan van aanpak. De nieuw gekozen pilotlocatie was beduidend minder complex en omdat er al plannen lagen om het plein te revitaliseren, was er voldoende draagvlak. Daarnaast werd een transparant participatietraject opgezet waarbij bewoners en gebruikers actief werden betrokken in het ontwerp. Eind 2011 is het definitieve ontwerp van het eerste grootschalige waterplein goedgekeurd.

De drie blokkerende mechanismen zijn in het hernieuwde initiatief niet meer opgetreden. Dat is deels een gevolg van de indirecte ingrepen in de contextuele condities. Het mechanisme van framepolarisatie over een verdrinkingsplein is in het vervolgtraject bijvoorbeeld niet opgetreden omdat er nauwelijks jonge (allochtone) kinderen gebruik van het plein maakten. Verder is het niet optreden van blokkerende mechanismen een gevolg van een gezonde dosis geluk. Zo bestond er besmettingsgevaar dat de negatieve ervaringen van de mislukte

pilot de hernieuwde pilot zouden kunnen beïnvloeden. Dat is echter niet gebeurd.

Barrières voor klimaatadaptatie

Wetenschappelijke discussies richten zich nadrukkelijk op klimaatspecifieke barrières: hoe langetermijngevolgen van klimaatverandering leiden tot struisvogelgedrag bij politici en ambtenaren, hoe onzekerheden in de klimaatprojecties het proces van besluitvorming belemmeren of dat er vaak onvoldoende bewustzijn is over de nut en noodzaak tot adaptatie. Ondanks dat het een duidelijk voorbeeld van klimaatadaptatie betreft zijn geen van deze klimaatspecifieke barrières gevonden in de waterpleinencasus. Is dat het gevolg van de gekozen casus en analytische lens of betekent het dat er eigenlijk niet zoiets bestaat als specifieke barrières voor klimaatadaptatie? De casus geeft daar geen uitsluitsel over, maar biedt wel ruimte voor speculatie.

Wellicht is klimaatverandering te veel gepositioneerd als uniek maatschappelijk probleem met eigen probleemstructuur en oplossingsrichtingen. Een dergelijk standpunt schept verwachtingen over specifieke barrières die het bestuurlijke proces belemmeren. Dit wordt versterkt door de empirische observatie dat er maar weinig klimaatadaptatie wordt gerealiseerd. De bewijslast voor klimaatadaptatiespecifieke barrières lijkt echter beperkt. Natuurlijk zullen discussies over klimaatverandering eerder leiden tot discussies over legitimiteit van politiek en bestuurlijk handelen, maar dat is een niet te voorkomen onderdeel van het bestuurlijke proces. Klimaatadaptatie is daarin niet anders dan veel andere complexe maatschappelijke vraagstukken.

Robbert Biesbroek (robbert.biesbroek@wur.nl) is als promovendus verbonden aan de Wageningen Universiteit.

Literatuur

Biesbroek, G.R., J.E.M. Klostermann, C.J.A.M. Termeer, & P. Kabat (2011) 'Barriers to Climate Change Adaptation in the Netherlands', *Climate Law*, jg.2, nr. 2, p. 181-199

Boer, F. (2010) 'Watersquares. The Elegant Way of Buffering Rainwater in Cities', *TOPOS*, jg. 70, p. 42-47

Dewulf, A. & R. Bouwen (2012) 'Issue Framing in Conversations for Change: Discursive Interaction Strategies for "Doing Differences"', *The Journal of Applied Behavioral Science*, jg. 48, nr . 2, p. 168-193

Eeten, M. van, L.H.J. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket & M. Februari (2012) *'Waarom Burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien'*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Graaf, R.E. de (2009) *'Innovations in urban water management to reduce the vulnerabilities of cities: feasibility case studies and governance'*, PhD thesis, Technische Universiteit, Delft

Greef, P. de (2005) *'Rotterdam waterstad 2035'*, Episode Publishers, Rotterdam

Merton, R.K. (1948) 'The Self-Fulfilling Prophecy', *The Antioch Review*, jg. 8, nr. 2, p. 193-210

Termeer, C.J.A.M. & B. Kessener (2007) 'Revitalizing stagnated policy processes: Using the configuration approach for research and interventions', *Journal of Applied Behavioral Science*, jg. 43, nr. 2, p. 256-272