Pier Vellinga

"Klimaatadaptatie is investeren in eigen land"

Pier Vellinga is van huis uit kustwaterbouwer. Hij heeft meegewerkt aan het eerste Deltaplan, maar kent ook de internationale context van klimaatveranderingen vanuit zijn werkzaamheden voor de Verenigde Naties en de Wereldbank. In zijn huidige functie als hoogleraar zette hij nationale klimaatonderzoeksprogramma's op, zoals Klimaat voor Ruimte en Kennis voor Klimaat. Daarbij staat de vraag centraal hoe we ons in Nederland het beste aan kunnen passen aan klimaatverandering. Er zitten al zoveel broeikasgassen in de lucht dat dit onvermijdelijk wordt.



Pier Vellinga

Marije Koudstaal en Caroline Uittenbroek

Klimaatverandering vraagt om het treffen van twee type maatregelen: mitigatie en adaptatie. Met mitigatie worden klimaatveranderingen beperkt. Bij adaptatie is sprake van aanpassingen aan de mogelijke gevolgen van klimaatverandering. In Nederland lijkt de focus te liggen op adaptatie. Hoe is dit zo ontstaan?

"Het is een vraag uit de huidige samenleving. In 2003 werd mij gevraagd of klimaatverandering en zeespiegelstijging daadwerkelijk zo erg zijn. Nederland werd als veilig verondersteld. Ik kwam tot de verrassende conclusie dat dit niet meer klopt. Meer dan de helft van de dijken voldeed niet meer aan de afgesproken norm uit het eerste Deltaplan. Dat komt vooral door achterstallig onderhoud. Ik ben erg geschrokken omdat we zelf eigenlijk helemaal niet klaar zijn voor klimaatverandering. In 2008 werd dit nogmaals benadrukt in het rapport van de Deltacommissie: klimaatverandering is een feit en vraagt om maatregelen. Als je het rapport goed leest dan staat er eigenlijk dat we de zaak flink hebben verwaarloosd en dat er een nieuwe impuls moest komen. En klimaatverandering bleek voor de Commissie Veerman een goed vehikel om die noodzakelijke impuls er maatschappelijk door te krijgen. Bovendien is het makkelijk draagvlak voor adaptatiebeleid te verkrijgen omdat het gaat om concrete investeringen in eigen land.

Voor mitigatiebeleid is dat anders, dat is meer een mondiaal thema. Daarbij zie je een ombuiging van energiebeleid naar waterbeleid zodra een land populistischer wordt. In Nederland is dat nu het geval. Nederland en ook Europa hebben zich in de jaren tachtig enorm sterk gemaakt voor emissiebeperking als onderdeel van mitigatiebeleid. Nederland was tien jaar koploper op het gebied van energietransitie en we hadden een voorbeeldfunctie voor bijvoorbeeld Amerika en Duitsland. Ook op Europese schaal zie je een gelijksoortige ontwikkeling. Europa heeft zich sterk gemaakt voor emissiebeperking en ook unilateraal maatregelen genomen; energie besparing, CO_2 beperking en dergelijke. Dit in de hoop dat ook Amerika en andere landen zouden volgen maar dat is niet gebeurd. En ondertussen zijn de ijskappen aan het smelten en moeten wij als klein land gaan nadenken: 'Ho jongens, we moeten ook de achterdeur dichthouden'. We produceren nu maar 0,7 procent van de totale emissies maar blijven als land heel kwetsbaar. En dus moet er geld naar adaptatiebeleid. Dat heeft niet mijn eerste voorkeur, maar aan de andere kant moet het ook gewoon gebeuren. Zo zijn de prioriteiten langzaam verschoven. Ik vind het schandalig dat het internationale CO_2 beleid niet goed van de grond komt. Maar het feit dat we nu meer oog krijgen voor onze eigen kwetsbaarheid dat vind ik een goede ontwikkeling."

Adaptatie klinkt als een nationale aangelegenheid. Hoe zit dat, is adaptatie nationaal of internationaal?

"Adaptatie is in wezen ook internationaal. Uitgaande van het polluter pays principle is de CO_2-vervuiler aansprakelijk voor het toebrengen van schade aan andere landen. Het neerleggen van de rekening bij de ander durft men alleen nog niet aan. Maar vroeg of laat komt die rekening toch te liggen bij de landen die de meeste CO_2 geëmitteerd hebben. Adaptatie krijgt ook vorm op Europees niveau. Er komt een Europese adaptatiestrategie en die zal vooral gaan over de plicht die landen hebben om hun burgers te beschermen. Landen zullen gevraagd worden om hun adaptatiebeleid te rapporteren aan de EU. Je ziet dat de lidstaten daar nog niet zo op zitten te wachten, maar de EU pakt wel door. Het wordt geen wettelijk verhaal, maar meer een reporting mechanism. Een ander punt van het EU-beleid adresseert het grensoverschrijdende element van klimaatverandering. Hierbij gaat het om de klimaatrobuustheid van grensoverschrijdende natuurgebieden, maar ook rivieren. Wanneer België of Duitsland hun rivieren niet klimaatrobuust maken, ontstaat bij ons een overstromingsrisico. Dus ook op de EU-schaal valt wel wat te regelen."

Betekent regelen dat er ook wettelijke verplichtingen moeten komen?

"In Engeland is bij wet geregeld dat bij iedere investering aangetoond moet worden dat rekening wordt gehouden met klimaatverandering. Nederland heeft, anders dan in Engeland, juist veel geld geïnvesteerd in onderzoek en innovatie. Bij ons is het nog niet juridisch vastgelegd. Evaluaties laten zien dat in Engeland die wetten onvoldoende worden nageleefd. Naleving is ook moeilijk af te dwingen. Daarentegen

heeft Nederland via bijvoorbeeld het onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat met co-financiering van gemeenten, provincies en waterschappen veel geld besteed aan het ontwikkelen van ideeën en het uitvoeren van proefprojecten voor aanpassing aan klimaatverandering. Co-financiering zorgt er voor dat deze partijen betrokken raken bij het onderwerp en helpt in het bepalen van probleemeigenaarschap. Bij een vergelijking tussen Nederlands beleid via onderzoek en bewustwording en de Engelse aanpak via wettelijke maatregelen, zie je dat de aanpak die Nederland heeft ingezet eigenlijk effectiever is."

Hoe werkt dit door op het lokale niveau?
"We zijn tot de grenzen gekomen met wat de nationale staat kan doen op het gebied van Ruimtelijke Ordening. Ruimtelijke Ordening is op een heleboel fronten gedecentraliseerd. Het eerste Deltaplan uit de jaren vijftig van de vorige eeuw, is vanuit Den Haag opgesteld met geld en met normen en dat werkt nu niet meer. Want we praten nu over multifunctionele dijken, waarbij de functie van waterveiligheid moet worden gecombineerd met lokale functies. Lokaal moet men ook iets over hebben voor de veiligheid. Hier zie je dat financiële middelen voor adaptatiemaatregelen ook worden gedecentraliseerd. Denk bijvoorbeeld aan Amerika; Washington kon de ramp in New Orleans veroorzaakt door orkaan Katherina niet voorkomen. Zo denk ik ook dat Den Haag niet meer kan voorkomen dat een deel van de provincie Groningen onderloopt. Groningen moet zelf op zijn dijken letten.

Zodoende moet het tweede Deltaplan er anders uitzien. Gemeente, provincies, waterschappen en misschien wel lokale grondeigenaren krijgen meer te zeggen. Aansturing zal wel geregeld worden via kaders, maar die kunnen van een behoorlijk abstract niveau zijn. Vanwege de complexiteit die ontstaat door de hoeveelheid betrokken actoren, evenals door maatschappelijke veranderingen, is het lastiger om dit Deltaplan in uniforme Haagse regels vast te leggen."

Wat gebeurt er nu al aan concrete maatregelen en hoe zijn deze gefinancierd?
"De meest voorliggende kansen liggen in de innovatieve maatregelen, zoals bufferende groene daken en ondergrondse waterberging. Bij het Kennis voor Klimaat programma ontdekken we nu dat er heel veel oplossingen zijn die weinig of geen extra geld kosten, maar die wel veel vragen van samenwerking en creativiteit, zoals multifunctionele doorbraakvrije dijken. Aanpassing aan klimaatverandering kan dan samen opgaan met investeringen voor andere, vaak lokale, doelen. Ons onderzoekprogramma gaat systematisch op zoek naar dat soort koppelingen. Technische en maatschappelijke innovatie zijn daarbij de meest belangrijke hulpmiddelen. Veel betrokken partijen lopen nog mijlen achter met dit soort dingen. Met het programma proberen wij ze kennis en munitie te geven.

In 2010 inventariseerde we honderd ruimtelijke projecten in Nederland waarbij klimaat als argument was meegenomen. Van een koeltebosje tot aan een ecologische corridor, van groene daken tot aan betere waterbergingen, allemaal met het argument klimaatverandering. Er zijn dus individuen en groepen die iets extra geïnvesteerd hebben om rekening te houden met klimaatverandering. Ondertussen hebben we geprobeerd te achterhalen wat deze maatregelen nu hebben gekost. Dat bleek lastig, het was allemaal doorberekend aan de doelstellingen van andere beleidsterreinen. Kijk, groen is sowieso belangrijk voor de leefomgeving en als je nog een andere functie aan kan geven dan ruimtelijke kwaliteit door het een koeltebosje te noemen dan zijn nog meer actoren gewillig om te investeren. Zo werd het mogelijk klimaatadaptatiemaatregelen te financieren zonder dat dit expliciet op de begroting kwam. Wat dit soort innovatie betreft kan je via bewustwording langzaam een normverandering doorvoeren."

Hebben we dan wel een specifiek beleid voor klimaatadaptatie nodig?
"Adaptatie is eigenlijk een heel vaag thema, want daar valt van alles onder. Je kunt eigenlijk per sector gaan kijken waar we synergieën kunnen vinden. Hierbij kunnen we het bestaande instrumentarium van een sector inzetten. Voor water kan het bestaande beleid aangepast worden. Dat geldt ook voor de bouwsector. Bijvoorbeeld door bouwvergunningen aan te passen zodat rekening gehouden wordt met hitte in de stad.



Sommige mensen vragen zich af of je nu al naar klimaatverandering moet handelen, want het speelt toch pas over zoveel decennia. En daar hebben ze wellicht een punt, maar wanneer je nu bouwt en adaptatiemaatregelen meeneemt dan heb je wel alvast één probleem minder over twintig jaar. Bedenk bijvoorbeeld dat meer extreme droogte een grote schadepost kan zijn voor een stad. Als heipalen droog komen te staan, levert dat per huis een schade op van vijftig duizend euro. Dan heb je het echt over veel schade. Daarom moet je eigenlijk nu al adaptatiemaatregelen in de ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling inbrengen.

In de praktijk is het soms lastig. In eerste instantie worden adaptatiemaatregelen gezien als een extra opgave in een project. Maar door klimaat te betrekken in een project moet er per definitie ook een lange termijn horizon gekozen worden. Dan kijken mensen verder vooruit en ontstaan nieuwe ideeën. Er ontstaat opeens een vonk in een project: we zijn met iets collectiefs en toekomstgerichts bezig. Je hebt noemers nodig om het volk bij elkaar te brengen en dat gebeurt al bij een flink aantal projecten. Dat is nog niet voldoende, maar wel hoopgevend. Dit is nu de experimenteerfase. Iedereen is op zijn manier bezig om iets klimaatbestendig te maken, maar er blijven nog wel zaken liggen, zoals de verharding van steden. Het is nu wel tijd voor een prikkel om mensen te ontmoedigen om hun eigen tuin te verharden. Dat kan op simpele manieren. Denk aan een vermindering van waterschapsbelasting voor iemand die zijn tuin niet verhard heeft. Daarnaast kan je de markt aansturen door bijvoorbeeld de bouwvoorschriften, opleidingen of handboeken aan te passen. Laat de bouwers bijvoorbeeld er voor zorgen dat de eerste regenbui zelf opgevangen kan worden op het groene dak."

Het gevaar is dat we alleen maar blijven investeren in onderzoek en dat het werkelijke handelen vooruitgeschoven wordt. Wat komt er na deze experimenteerfase?
"Het vooruitschuiven van handelen is zeker gebeurd rond de veiligheid van de dijken. Een stuurgroep of onderzoek is onvoldoende om de daadwerkelijke dreiging van overstromingen tegen te gaan. Toch is er ook nog veel onderzoek nodig. We hebben het over groene daken, maar eigenlijk hebben we nog te weinig ervaring daarmee. In hoeverre dempt het de temperatuur? In hoeverre isoleert het? In hoeverre is het duurzaam? In de laatste vijf jaar zijn veel nieuwe oplossingen gevonden. Soms is het dus juist goed dat er nog geen wet is die zaken voorschrijft. Er is nog zoveel meer mogelijk met innovatie en creativiteit. Daarnaast moeten we in onderzoek ook bekijken hoe we slimme ideeën zo kunnen ontwikkelen dat mensen er hun bedrijf van kunnen maken of zodat overheden er direct mee aan de slag kunnen. Het gaat erom dat we de kennis die we ontwikkelen, valoriseren."

Marije Koudstaal (koudstaal@gmail.com) is werkzaam als projectmanager in de ruimtelijke ordening voor de Gemeente Amsterdam. Caroline Uittenbroek (c.j.uittenbroek@uu.nl) werkt als promovenda aan Universiteit Utrecht en Universiteit van Amsterdam. Haar onderzoek is gelieerd aan het onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat. Beiden zijn redacteur bij Rooilijn.