

Het adaptieve vermogen van het Nationaal Waterplan

Het probleem van klimaatverandering vraagt om adaptief vermogen: niet alleen in de vorm van nieuwe harde infrastructuur maar ook in de vorm van nieuwe soorten beleid en wetgeving. Maakt het huidige stelsel van Nederlands beleid, wet- en regelgeving aanpassing aan klimaatverandering in voldoende mate mogelijk? In het programma Klimaat voor Ruimte is gekeken naar de adaptieve capaciteit van de Nederlandse instituties in de ruimtelijke domeinen water, natuur, landbouw en ruimtelijke ordening.

Adaptief vermogen op een kwantitatieve manier 'meten' is niet mogelijk. Wel is het mogelijk om een kwalitatieve beoordeling te geven van het adaptieve vermogen van instituties. Op basis van literatuuronderzoek is een 'adaptatiewiel' ontwikkeld. Het bestaat uit zes dimensies: variëteit, leervermogen, autonoom aanpassingsvermogen, leiderschap, hulpbronnen en rechtvaardig bestuur. De zes dimensies zijn onderverdeeld in 22 criteria (zie afbeelding 1). Om de werking van het adaptatiewiel te demonstreren laten we in dit artikel zien wat volgens het adaptatiewiel de adaptieve capaciteit van het ontwerp Nationaal Waterplan is.

Het ontwerp Nationaal Waterplan

Op 22 december 2008 is het ontwerp Nationaal Waterplan (NWP) gepubliceerd. In het NWP heeft het kabinet de hoofdlijnen vastgelegd van het nationale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid. Wat de ruimtelijke aspecten van het NWP betreft is het plan tevens een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Het NWP is opgesteld voor de periode tot 2015. Het hoofddoel luidt: 'Nederland, een veilige en leefbare delta, nu en in de toekomst' (voor een korte samenvatting zie H₂O nr. 1 van dit jaar).

In het NWP wordt een duidelijke relatie gelegd met klimaatverandering. Enkele hoofdlijnen die daarop wijzen:

- Het NWP geeft een eerste beleidsmatige uitwerking van het advies van de Delta-commissie. Dit jaar nog komt het kabinet met een ontwerp van een Deltawet. Op het gebied van waterveiligheid en de zoetwatervoorziening zal de Deltaregisseur een belangrijke rol gaan spelen. Er zijn veel maatregelen gepland met het karakter van vooruitkijken, verkennen en onderzoeken;
- Het document ondersteunt klimaatrelevante maatregelen die reeds in volle gang zijn, zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de implementatie van de Europese Richtlijn overstromingsrisico's, de programma's voor rivierverruiming (Ruimte voor de Rivier en de Maaswerken) en het in 2008 geactualiseerde Nationaal Bestuursakkoord Water;
- Versterking van de relatie tussen water en ruimte. De samenwerking tussen overheden wordt geïntensiveerd.

Daarnaast wordt gezegd dat het kabinet graag wil 'dat iedereen meedenkt en meedoet.' Diverse maatregelen worden voorgesteld ter accentuering van 'eigen verantwoordelijkheden' van diverse actoren;

- De grondgedachte voor duurzaam waterbeheer is: 'meebewegen met natuurlijke processen waar het kan, weerstand bieden waar het moet en mogelijkheden voor welvaart en welzijn benutten'. Het is van belang dat bij alle wateropgaven en -maatregelen maximaal wordt meegekoppeld met andere opgaven en maatregelen.

Toepassing van het adaptatiewiel

Omdat het NWP één van de invloedrijke en typerende documenten is voor het waterbeleid van dit moment, is het adaptatiewiel erop toegepast. Er is bekeken op welke dimensies en criteria het NWP impliciet of expliciet ingaat en op welke criteria en dimensies beleid of maatregelen lijken te ontbreken.

Onder instituties verstaan we in dit artikel formele en informele regels, rollen en waarden die het gedrag van actoren en de interacties tussen actoren in belangrijke mate duurzaam structureren. Het gebruik van de term instituties is dus niet synoniem aan de term organisaties. Voorbeelden van formele instituties zijn de Waterwet, de Ecologische Hoofdstructuur en het programma Ruimte voor de Rivier. Het typisch Nederlandse 'polderen' is een voorbeeld van een informele institutie. Onder adaptief vermogen verstaan we de mate waarin bestaande instituties actoren de mogelijkheid bieden of aanmoedigen zich aan te passen aan klimaatverandering en de mate waarin actoren de instituties zelf kunnen veranderen om zich beter aan te passen aan klimaatverandering.

Afb. 1: Het adaptatiewiel, bestaand uit zes dimensies en 22 criteria, waarmee het adaptieve vermogen van instituties kan worden beoordeeld.



Variëteit is nodig om de onzekerheid die met klimaatverandering gepaard gaat, te lijf te gaan. Als een gevarieerd aanbod aan maatregelen beschikbaar is, biedt dat oplossingen in diverse scenario's. Dit besef lijkt doorgedrongen te zijn in het NWP. Variëteit wordt bevorderd door het betrekken van meerdere probleemdefinities en oplossingsrichtingen bij het ontwikkelen van beleid. Dat gebeurt in het NWP door niet alleen vanuit sectorale waterwetgeving te werken, maar nauwe aansluiting te zoeken bij ruimtelijke ordening en gebiedsgericht werken.

Adaptief vermogen wordt ook bevorderd door een variëteit aan actoren, niveaus en sectoren. Dit blijkt sterk uit het volgende citaat: 'Waterbeheer is een gezamenlijk proces van alle overheden in zogenaamd medebewind: Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Betrokkenheid van alle relevante partijen, zowel publiek als privaats, bij zowel het definiëren van de opgaven als het vinden van oplossingen vindt het kabinet van groot belang.' Samenwerking tussen meerdere overheidslagen speelt onder meer bij de Watertoets.

De meerlaagsveiligheid is een duidelijk voorbeeld van het kiezen voor meerdere soorten maatregelen tegelijk. Bij de aanpak

van wateroverlast en waterkwaliteit lijkt het streven naar diversiteit minder aanwezig. Voor redundantie geldt hetzelfde als voor diversiteit: bij veiligheid is dit een doel, maar voor wateroverlast en waterkwaliteit wordt eerder gestreefd naar efficiency dan naar overvloed.

Samenvattend: in het NWP wordt duidelijk gestreefd naar toenemende variëteit in het waterbeleid. Dit is wat sterker het geval voor waterveiligheid en wat minder voor wateroverlast en waterkwaliteit.

Het NWP toont veel leervermogen. Een citaat: 'Bij een adaptieve manier van werken hoort een lerende houding gericht op verwerven van nieuwe kennis, durf om te experimenteren en het vermogen om te gaan met het onverwachte.' Bijlage 2 bij het NWP bevat de nationale kennis- en innovatieagenda water. Deze bijlage bevat een zo volledig mogelijk overzicht van de kennisvragen en de innovatieopgaven voor het waterbeheer, die door private en publieke partijen zijn ingebracht. Er is sprake van zowel eerste als tweede orde leren (maatregelen maar ook doelen worden herijkt). Ook twijfels worden expliciet genoemd (onzekerheden).

Vertrouwen is volgens het adaptatiewiel een belangrijk element. Het woord 'vertrouwen' komt echter in het NWP niet voor. Toch moet het mogelijk zijn hier redelijk bewust op te sturen; zonder een basis van vertrouwen is gebiedsgericht werken niet mogelijk. Wat we missen is aandacht voor het institutioneel geheugen: hoe bewaakt het Rijk dit bij 'zichzelf', dat wil zeggen: op rijksniveau? Concreet zou op rijksniveau gedacht kunnen worden aan het volgende: het bundelen van adaptatiekennis in een organisatie vergelijkbaar met SenterNovem/InfoMil en het bewaken van inhoudelijke water- en klimaatexpertise; er dient een redelijk evenwicht te zijn tussen 'procesmanagers' en inhoudelijke deskundigen.

In welke mate het NWP de ruimte voor autonome verandering op lagere schaalniveaus bevordert, is niet eenvoudig te bepalen. Het NWP is een nationaal waterplan, dat gevolgd zal worden door regionale waterplannen van de provincies, operationele waterbeheerplannen van de waterbeheerders en een gebiedsgerichte uitwerking. Om zelfstandig handelen mogelijk te maken, moeten mensen in de eerste plaats continue toegang tot informatie hebben: getijdentabellen, stormopzet, overstromingsdreiging, weerwaarschuwingen, informatie over het grondwaterpeil, etc. Individuele burgers moeten ook over de achtergrondkennis beschikken om deze data te kunnen interpreteren: moet het vee worden verplaatst, moet de kelder worden ontruimd, is het zinvol om waardevolle bezittingen naar de eerste verdieping te verplaatsen, op welk moment is het nodig om zandzakken te plaatsen? Wie wonen er in buitendijks gebied en weet men dat ook? Uiteraard is er de campagne 'Nederland leeft met water', maar deze ademt nog steeds een sfeer van: 'wij regelen het voor u'.

Legenda bij het adaptatiewiel:

Institutionele structuur bevordert adaptieve capaciteit	Er bestaan enkele institutionele structuren die adaptieve capaciteit bevorderen, maar ze zijn nog niet optimaal	Neutraal; positief noch negatief effect verwacht	Hiaat dat negatief effect kan hebben op adaptieve capaciteit	Institutionele structuur belemmert adaptieve capaciteit
---	---	--	--	---

Afb. 2: Het adaptatiewiel toegepast op het ontwerp Nationaal Waterplan.



Een tweede element in de lokale zelfstandigheid is het realisatievermogen. Vooral in de tweedelaags veiligheid is dat een complex proces, waar in de Ruimte voor de Rivierprojecten gelukkig al veel ervaring mee is opgedaan. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft geleerd om niet alleen op de inhoud, maar ook op het proces intelligent te sturen.

Het derde element, het improvisatievermogen, is naar ons oordeel nog zwak ontwikkeld. In Nederland is een traditie ontstaan dat de centrale overheid de waterveiligheid voor iedereen regelt. In het NWP wordt het concept 'meerlaagsveiligheid' geïntroduceerd, waarbij de eerste laag bestaat uit voortzetting van het centrale preventieve beleid, de tweede uit meer op waterveiligheid gerichte ruimtelijke ordening, en de derde laag uit het verbeteren van het reactievermogen wanneer een waterramp toch plaatsvindt. Zowel in de tweede als in de derde laag zou het verbeteren van lokale autonomie een plaats kunnen hebben, maar wij vinden dat niet goed terug. Ook de tweede en de derde laag lijken in het NWP centralistisch te worden aangepakt, bijvoorbeeld via van bovenaf aangewezen crisiscentra.

Vooral in relatie tot buitendijkse gebieden gaat het NWP uit van eigen verantwoordelijkheid bij bewoners en gebruikers. Een citaat: 'De beoordeling van de feitelijke veiligheidssituatie, het communiceren hierover, evenals het afwegen van nut en noodzaak van aanvullende beschermende maatregelen is een taak van de regionale en lokale overheden. (...) Het Rijk zal (...) met de decentrale overheden bezien of herijking van het nationale beleid nodig is.' We bevelen aan ook met de betreffende burgers en bedrijven in overleg te gaan wat er nodig is.

Leiderschap

Volgens onze beoordelingssystematiek zijn verschillende vormen van leiderschap naast en na elkaar nodig voor het bereiken van voldoende aanpassingsvermogen: visionair leiderschap, verbindend leiderschap en ondernemend leiderschap. Het visionair leiderschap is in het NWP goed meegenomen, onder andere in de streef-beelden voor 2050-2100. Dat zit hem vooral in het langetermijndenken: 'We kijken veel verder vooruit om tot een klimaatbestendige aanpak te komen. Het opnemen van streef-beelden en een adaptieve strategie voor het omgaan met onzekerheden horen hierbij'. Ook de aangekondigde besluitvorming ten aanzien van de zoetwatervoorziening en de verziltingsbestrijding zijn voor de lange termijn belangrijk.

In verbindend leiderschap is het NWP erg sterk, vooral in de richting van andere overheidslagen: 'Nieuw is dat het Nationaal Waterplan tevens een structuurvisie is voor de ruimtelijke aspecten. Ook wordt meer nadruk gelegd op het meekoppelen met andere nationale opgaven en maatschappelijke ontwikkelingen middels een gebieds-gerichte aanpak'. De samenwerking met de gemeenten, provincies, waterschappen en andere partijen zou volgens ons nog wel wat concreter kunnen worden ingevuld. Het ondernemend leiderschap zien we minder goed terug. Een gespecificeerde uitvoeringsagenda ontbreekt. Ook wordt weinig melding gemaakt van samenwerking met het bedrijfsleven of met ngo's die voor de uitvoering relevant kunnen zijn, zoals de natuurbeheerders. 'Burgers en bedrijven spelen een sleutelrol bij bijvoorbeeld het voorkomen van verontreiniging en bij voorkomen van wateroverlast op het eigen perceel'. Deze 'sleutelrol' behoeft een nadere concretisering, zodat het bij de betrokken burgers en bedrijven duidelijk wordt wat zij concreet kunnen of onder bepaalde omstandigheden zelfs moeten doen.

Hulpbronnen

Tot de hulpbronnen rekenen we het uitoefenen van gezag, inzet van menskracht en financiële middelen. Hoeveel van deze hulpbronnen zijn gereserveerd om het NWP uit te voeren? Het direct uitoefenen van gezag lijkt een beetje on-Nederlands en komt in het NWP dan ook nauwelijks naar voren. Het botst bovendien met andere criteria zoals verbindend leiderschap. Mag bijvoorbeeld

verwacht worden dat het Rijk haar instrumenten op grond van de Wro en Waterwet inzet, wanneer de provincies in gebreke blijven?

Over de inzet van menskracht en financiële middelen is het NWP niet expliciet. In de Engelse samenvatting lezen we: 'Expenditure is not included in the draft National Water Plan but will be detailed in 2009 in the context of the Delta Act and the Delta Programme'. Gezien de traditie bij Verkeer en Waterstaat zal er zeker budget beschikbaar zijn, maar het is niet duidelijk of dat voldoende is om de veiligheid, wateroverlast en waterkwaliteit voldoende aan te pakken.

Legitimiteit

Op het punt van de legitimiteit (rechtmatigheid) scoort het NWP naar onze mening goed. Er wordt voortgebouwd op bestaand beleid en wetgeving en er worden Europese richtlijnen geïmplementeerd. Ook wat betreft de rechtvaardigheid scoort het NWP goed: er worden in het veiligheidsbeleid geen groepen achtergesteld en de financiering vindt volgens een vereveningsprincipe plaats. Naarmate een gebied dichter bevolkt is, worden hogere veiligheidsnormen toegepast, maar dat beleid wordt tot nu toe door niemand betwist. Er wordt wel opgemerkt in het NWP dat geen garanties kunnen worden gegeven dat overal en altijd voldoende zoet water beschikbaar is. Hoe daar tot een eerlijke verdeling te komen, is nog een punt van aandacht.

Voor draagvlak en responsiviteit is veel aandacht in het NWP. Er is nu een ruime periode om kennis te nemen van het ontwerpplan (zes maanden) en een gebruikelijke inspraaktermijn van zes weken. Hierover is uitgebreid gecommuniceerd, zowel op internet als in vakbladen en gratis dagbladen. Een laatste criterium gaat over de controleerbaarheid. Met de democratische procedure waarmee het Nationaal Waterplan wordt voorbereid - inclusief inspraakmogelijkheden en parlementaire betrokkenheid - is de controleerbaarheid naar ons oordeel voldoende.

Conclusies

Het ontwerp Nationaal Waterplan heeft veel elementen in zich die volgens onze methode belangrijk zijn voor het adaptieve vermogen van de Nederlandse samenleving om zich aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering (zie ook afbeelding 2).

Sterke elementen in het Nationaal Waterplan zijn de volgende:

- Maatregelen ter bevordering van de variëteit zijn sterk vertegenwoordigd doordat aansluiting wordt gezocht bij ruimtelijke ordeningsprocedures en gebiedsgericht werken. Ook de meerlaagsveiligheid is een strategie die tot meer variëteit in de betrokken netwerken en gekozen maatregelen zal leiden;
- Het Nationaal Waterplan toont veel leervermogen, zowel in de zin van maatregelen evalueren en aanpassen als

in de zin van normen herijken wanneer dat nodig is door een veranderend klimaat;

- Wat legitimiteit, rechtvaardigheid en responsiviteit betreft scoort het Nationaal Waterplan goed. De legitimiteit wordt bevorderd doordat er veel aandacht is voor het benutten van het nationale wettelijk instrumentarium (met name Wro en Waterwet) en de implementatie van de Richtlijn Overstromingsrisico's. Daarnaast wordt gewerkt aan twee algemene maatregelen van bestuur: een Amvb Ruimte en een Amvb met betrekking tot vitale functies en kwetsbare objecten.

Op de andere drie dimensies komt het Nationaal Waterplan minder sterk naar voren:

- De mate waarin het NWP het autonome aanpassingsvermogen of het improvisatievermogen aanwakkert van burgers, boeren en bedrijven is naar ons oordeel nog zwak ontwikkeld. Het NWP bevat geen beleidsuitspraken of instrumenten die zijn gericht op een bevordering van het autonome aanpassingsvermogen op het lokale schaalniveau. Mensen moeten daarvoor over actuele informatie beschikken, over kennis, materieel en over durf en zelfvertrouwen om iets te ondernemen;
- Het visionair leiderschap (denk aan de streefbeeld voor 2050-2100) en het verbindend leiderschap zijn goed vertegenwoordigd. Het ondernemend leiderschap is naar ons oordeel voor verbetering vatbaar. Dit kan bijvoorbeeld door meer ruimte te geven aan innovatieve proefprojecten en publiek-private samenwerking;
- Gegeven het feit dat in het NWP zelf niet voorzien wordt in financiële middelen, is het 'adaptieve vermogen' van het NWP als geheel kwetsbaar.

Op basis van onze beoordeling van het ontwerp-NWP concluderen we dat dit plan het adaptieve vermogen van de Nederlandse samenleving om zich aan te passen aan klimaatverandering bevordert, maar dat er nog mogelijkheden zijn om het adaptieve vermogen verder te versterken.

Judith Klostermann en Robbert Biesbroek
(Wageningen Universiteit)
Pieter Jong (TU Delft)
Joyeeta Gupta en Emmy Bergsma
(Vrije Universiteit Amsterdam)