

Beleids- en rechts- wetenschappelijke aspecten van klimaatadaptatie

Beleids- en rechts- wetenschappelijke aspecten van klimaatadaptatie

Prof. dr. P.P.J. Driessen ¹
Mr. A.A.J. de Gier ¹
Dr. S.V. Meijerink ²
W.D. Pot Msc ³
Drs. M.A. Reudink ⁴
Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk ¹
Prof. mr. B.J. Schueler ¹
Dr. J. Tennekes ⁴
Prof. dr. ir. C.J.A.M. Termeer ³

- 1 Universiteit Utrecht
- 2 Radboud Universiteit Nijmegen
- 3 Wageningen UR
- 4 Planbureau voor de Leefomgeving

KvK Rapportnummer: KvK 040/2011
KvR Rapportnummer: KvR 031/2011
ISBN/EAN 978-94-9007-045-8



Universiteit Utrecht

Radboud Universiteit Nijmegen



WAGENINGEN UR

For quality of life



Planbureau voor de Leefomgeving

Copyright © 2011

Nationaal Onderzoekprogramma Kennis voor Klimaat (KvK) en Klimaat voor Ruimte (KvR). Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, in geautomatiseerde bestanden opgeslagen en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Nationaal Onderzoekprogramma Kennis voor Klimaat en Klimaat voor Ruimte. In overeenstemming met artikel 15a van het Nederlandse auteursrecht is het toegestaan delen van deze publicatie te citeren, daarbij gebruik makend van een duidelijke referentie naar deze publicatie.

Aansprakelijkheid

Hoewel uiterste zorg is besteed aan de inhoud van deze publicatie aanvaarden Kennis voor Klimaat en Klimaat voor Ruimte, de leden van deze organisatie, de auteurs van deze publicatie en hun organisaties, noch de samenstellers enige aansprakelijkheid voor onvolledigheid, onjuistheid of de gevolgen daarvan. Gebruik van de inhoud van deze publicatie is voor de verantwoordelijkheid van de gebruiker.

Dit onderzoeksproject is uitgevoerd in het kader van het Nationaal Onderzoekprogramma Kennis voor Klimaat (KKFo2A; Bouwstenen NAS) en Klimaat voor Ruimte (COM35; Wegen naar Klimaatbestendig Nederland). Deze onderzoeksprogramma's worden medegefinancierd door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Op weg naar een klimaatbestendig Nederland – de institutionele context, een inleidend essay (Deel A)	
1. Inleiding: problematiek van klimaatverandering, adaptatie en sturing	7
2. Bestuurlijk-juridische vraagstukken die centraal staan bij klimaatadaptatie	9
3. Verdeling van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen	10
4. Normatieve beginselen	11
4.1. Voorzorgsbeginsel	11
4.2. Het proportionaliteitsbeginsel	11
4.3. Het ‘kosten terugwin beginsel’	11
4.4. Het voorkomen van afwenteling	12
4.5. Compensatie van onevenredige lasten	12
4.6. Billijke verdeling van lusten en lasten	12
5. Ruimtelijke schaalniveaus	13
6. Omgaan met onzekerheden	14
7. Verbinding van lange termijn perspectieven met korte termijn handelingsopties	15
8. Klimaatadaptatie als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling	16
9. Beschikbare beleidsinstrumenten	17
10. Vereffening van kosten en baten	18
11. Adaptief vermogen	19
12. De vier-stappentoets	20
Beleids- en rechtswetenschappelijke aspecten van klimaatadaptatie (Deel B)	
1. Inleiding	22
1.1. Inleiding	22
1.2. Probleemdefinitie	23
1.3. Doelstelling	23
1.4. Vraagstelling	23
1.5. Theoretisch raamwerk: De Vier-stappentoets	24
1.6. Fysiekruimtelijke adaptatieopties	26
1.7. Opzet en methoden	28
1.8. Leeswijzer	29
2. Hoort het?: Normatieve aspecten van een klimaatadaptatiebeleid	31
2.1. Inleiding	31
2.2. Welke belangen worden door adaptatie aan klimaatverandering beschermd?	32
2.2.1. Zorgplicht die voortvloeit uit de Grondwet	32
2.2.2. Wat de zorgplicht ten minste omvat	32
2.2.3. Prioriteitsbepalende factoren in het adaptatiebeleid	32
2.2.4. Het normatieve aspect van prioriteiten stellen	33
2.2.5. Prioriteiten: behoud of verandering?	33
2.2.6. Wie is verantwoordelijk voor een adaptatiebeleid?	34
2.2.7. De juridische invalshoek	34
2.2.8. De beleidswetenschappelijke invalshoek	38
2.2.9. De economische invalshoek	40

2.3.	Welke normatieve beginselen kunnen als richtsnoer worden gebruikt in het beleid gericht op klimaatadaptatie?	41
2.4.	Het voorzorgsbeginsel	42
2.4.1.	Het proportionaliteitsbeginsel	43
2.4.2.	Het 'kosten terugwin beginsel'	44
2.4.3.	Het beginsel dat afwenteling moet worden voorkomen	45
2.4.4.	Het compensatiebeginsel	45
2.4.5.	Billijke verdeling van lusten en lasten	45
2.5.	Conclusies	45
3.	Mag het?: Sturingsinstrumenten voor klimaatadaptatiebeleid	48
3.1.	Inleiding	48
3.2.	De bevoegdheidsgrondslag voor overheidsoptreden	48
3.3.	Overheidshandelen onderworpen aan geschreven en ongeschreven recht	50
3.4.	Flexibiliteit van de juridische randvoorwaarden	52
3.5.	Instrumentenkist: Sturingsinstrumenten gerangschikt op beleidsterrein	53
3.5.1.	Water	53
3.5.2.	Ruimtelijke ordening	66
3.5.3.	Grondexploitatie	70
3.5.4.	Bouwvoorschriften	74
3.5.5.	Woningcorporaties	76
3.5.6.	Milieu	77
3.5.7.	Natuur	80
3.5.8.	Landbouw	83
3.5.9.	Financiële sturingsinstrumenten	85
3.5.10.	Diversen	93
4.	Past het?: Een beschrijving van de institutionele context van drie speelvelden	97
4.1.	Inleiding	97
4.2.	Theoretisch kader	97
4.3.	Beschrijvingen van de speelvelden	98
4.3.1.	Speelveldbeschrijving grote wateren	98
4.3.2.	Speelveldbeschrijving landelijk gebied	102
4.3.3.	Speelveldbeschrijving stedelijk gebied	106
5.	Is het adaptief?: Het adaptatiewiel	113
5.1.	Inleiding	113
5.2.	Het adaptatiewiel	113
5.3.	Toetsingskader	117
6.	De toepassing van de Vier-Stappentoets	118
6.1.	Inleiding	118
6.2.	Het behoud van het veen: een dilemma in het landelijk gebied	118
6.3.	Een meegroeimodel in stedelijk gebied	124
6.4.	De keuze voor een Klimaatdijk	131
7.	Conclusies	140
7.1.	Introductie	140
7.2.	Aard van het analysekader	140
7.3.	Uitkomsten van de analyse	140

Voorwoord

In dit rapport worden de vragen over de wenselijke en de meest geschikte maatregelen voor adaptatie van de Nederlandse samenleving aan de klimaatverandering vanuit een geïntegreerde wetenschappelijke benadering behandeld. Aan het rapport is door vertegenwoordigers van verschillende disciplines, de bestuurswetenschappelijke en de juridische, en vanuit diverse universitaire en andere wetenschappelijke instellingen gewerkt.

Het beoogde resultaat is een werkbare wijze van toetsing of een voorgestelde of denkbare maatregel van klimaatadaptatie in de praktijk kan voldoen (door middel van een “Vier-stappentoets”).

In algemene zin kan men zeggen dat het vraagstuk van de klimaatadaptatie in stijgende mate van invloed is op de voorbereiding en de vorming van het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid. Daarvan getuigen, onder meer, het klimaatstrategie-programma van het ministerie van VROM: Adaptatie, Ruimte en Klimaat (ARK) en ook de door de Eerste Kamer, in januari 2005 en in januari 2006 naar aanleiding van de Nota Ruimte, aanvaarde moties Lemstra c.s. inzake de betekenis van de lange-termijnontwikkelingen als de klimaatverandering voor, in het bijzonder, de Randstad.

Op provinciaal niveau wordt, bij het opstellen van de zgn. gebiedsagenda's, de betekenis van het vraagstuk van de klimaatadaptatie steeds duidelijker.

Met het voorliggende rapport wordt een handvat, in de vorm van een toets, geboden wanneer men zich gesteld ziet voor de vraag of een voorgenomen maatregel van klimaatadaptatie wenselijk en succesvol kan zijn.

Het rapport valt in twee delen uiteen.

Het eerste deel (A) bevat een inleidend essay, “Op weg naar een klimaatbestendig Nederland, de institutionele context”, dat beoogt een integrerende leidraad te zijn van de in het rapport gevolgde werkwijze en van de daarin gestelde vragen. Dit essay laat zich tevens lezen als een samenvatting van de bevindingen in het tweede deel van het rapport.

Dit tweede deel (B) bevat de beschrijving van de vier elementen van de “Vier-stappentoets”: Hoort het? Mag het? Past het? Is het adaptief? (de hoofdstukken 2 t/m 5 van deel B). In hoofdstuk 6 van deel B wordt deze “Vier-stappentoets” toegepast op een drietal casus (fysiekrumtelijke oplossingen) die betrekking hebben op klimaatadaptatie. Deel B wordt in hoofdstuk 7 besloten met een aantal conclusies.

Op weg naar een klimaatbestendig Nederland – de institutionele context, een inleidend essay (Deel A)

1. Inleiding: problematiek van klimaatverandering, adaptatie en sturing

Klimaatverandering wordt alom beschouwd als één van de belangrijkste mondiale vraagstukken van deze eeuw. Hoewel er grote lacunes en onzekerheden zijn in de kennis van het klimaatvraagstuk, wordt het zeer waarschijnlijk geacht dat de wereldwijde stijging van de temperatuur in de afgelopen eeuw is veroorzaakt door een stijging van de broeikasgasconcentratie in de atmosfeer. In de KNMI-scenario's uit 2006 wordt een marge gehanteerd van 2 tot 4 graden temperatuurstijging in Nederland in 2100 (KNMI, 2006).

Deltagebieden zijn zeer kwetsbaar voor klimaatverandering. Aan de ene kant ontstaan gevaren vanuit de zee (zeespiegelstijging), aan de andere kant kunnen stijgende rivierafvoeren voor grote risico's zorgen. Daar komt nog bij dat deze gebieden doorgaans dicht bevolkt zijn, met een hoge graad van verstedelijking, die tevens economisch zeer kwetsbaar zijn. Nederland is zo'n deltagebied. De maatschappelijke effecten van klimaatverandering zijn veelzijdig en beperken zich niet alleen tot de waterveiligheidsproblematiek. In het algemeen worden de volgende maatschappelijke effecten relevant geacht (zie ook: MNP, 2005): veiligheidsproblemen, economische schade, bedreiging van habitats, gezondheidsbedreigingen en be-

dreigingen voor diverse maatschappelijke sectoren (zoals de landbouw, de recreatie, de infrastructuur, het wonen en de bedrijvigheid). Overigens is klimaatverandering niet alleen bedreigend. Er zullen ook kansen ontstaan voor nieuwe economische ontwikkelingen; zo zou bijvoorbeeld de waterrecreatiesector in Nederland kunnen profiteren van hogere zomertemperaturen en zou de landbouwsector kunnen overstappen op nieuwe teelten.

Hoewel de klimaatverandering waarneembaar is en de gevolgen ook langzaam zichtbaar worden (zoals verplaatsing van diverse planten- en diersoorten, als gevolg van mildere winters en extremere neerslag), lijkt onze samenleving er thans nog weinig last van te hebben. Er is niet sprake van een acute dreiging. Niettemin wordt het noodzakelijk geacht om nu al maatregelen te nemen, mede met het oog op toekomstige gevaren en kansen. Maar wat er moet gebeuren, wie dat moet doen, wanneer het meest geschikte moment is en hoe eventuele maatregelen kunnen worden uitgevoerd is bepaald nog niet helder.

Klimaatverandering wordt alom beschouwd als een uiterst complex vraagstuk. Deze complexiteit laat zich als volgt omschrijven. Ten eerste gaat dit vraagstuk gepaard

met grote onzekerheden. De klimaatscenario's lopen ver uiteen en dus ook een goede inschatting van de daadwerkelijke effecten is niet mogelijk. Ten tweede kennen vele effecten die door klimaatverandering worden veroorzaakt ook andere maatschappelijke oorzaken. Zo wordt verdroging deels ook veroorzaakt door grondwaterwinning en peilverlaging door de landbouw. Hogere rivierafvoeren ontstaan mede door ontbossingen bovenstrooms. Hittestress wordt ook beïnvloed door de graad van urbanisatie, vergrijzing van de bevolking en luchtverontreiniging. Wat toe te schrijven is aan klimaatverandering en wat aan andere oorzaken is slechts ten dele duidelijk. Klimaatverandering leidt, ten derde, tot veelzijdige maatschappelijke kansen en bedreigingen en die kunnen sterk verschillen van gebied tot gebied. Daardoor zullen ook vele publieke en private actoren, op verschillende bestuursniveaus, bij de aanpak betrokken raken. Ten vierde is niet duidelijk hoe het beste op de korte en middellange termijn kan worden geanticipeerd op de lange termijneffecten. Het probleem is immers niet direct zichtbaar en wordt ook door menigeen niet direct als schadelijk ervaren. Mogelijke maatregelen leveren bovendien niet een direct aanwijsbare oplossing voor het probleem; oplossingen zijn vooral op de langere termijn gericht, voor toekomstige generaties. Voorts speelt de vraag of een investering op de korte termijn billijk is met het oog op de lusten die anderen ervan zullen hebben. Een en ander leidt tot een gebrek aan een gedeeld besef van urgentie, waardoor mogelijk zinvolle maatregelen niet tot uitvoering zullen komen. Tegelijkertijd moet, ten vijfde, worden geconstateerd dat de overheid niet de enig relevante factor is als het gaat om het klimaatbestendig maken van onze samenleving. Ook andere partijen (bedrijven, maatschappelijke organisaties, burgers) kunnen daar een zinvolle bijdrage aan leveren.

In dit onderzoek is de focus gericht op de adaptatie aan klimaatverandering. Bij adaptatie gaat het erom de kwetsbaarheid van onze maatschappij voor klimaatverandering te verkleinen en de weerbaarheid te vergroten (IPCC, 2007). Dat kan gerealiseerd worden via allerlei ruimtelijke inrichtingsmaatregelen. Klimaatverandering zal effecten hebben op het ruimtegebruik en dus ook op de wijze waarop de verschillende ruimtegebruikfuncties op lokale, regionale, nationale en internationale schaal geordend moeten worden. Het streven van de Nederlandse overheid is om een duurzame en klimaatbestendige ruimtelijke inrichting te realiseren (Ministerie van VROM, 2007). Dit heeft consequenties voor de ruimtelijke ordening en inrichting van kust- en riviergebieden en van stedelijke en rurale gebieden. De sturing van deze ruimtelijke adaptatie

is een grote uitdaging, niet alleen in Nederland, maar ook in vele andere landen en regio's in Europa en daarbuiten. Die ruimtelijke adaptatie moet immers plaatsvinden binnen bestaande ruimtelijke structuren, met vaste patronen van verdeling van ruimtelijke functies en eigendomsrechten. Voorts dient die ruimtelijke adaptatie doorgaans samen met andere regionale beleidsdoelen te worden gerealiseerd. Vooral doelen op het gebied van waterveiligheid, waterkwaliteit, waterkwantiteit, de zoetwatervoorziening, natuur- en landschapsbescherming, recreatie, infrastructuur, wonen en bedrijvigheid zijn daarbij van belang. Interactieve en coöperatieve methoden van besluitvorming lijken nodig om opties te genereren voor multifunctioneel ruimtegebruik, ten einde verschillende doelen en belangen te kunnen verenigen.

Natuurwetenschappelijke en technische inzichten zijn van groot belang om adaptatiemaatregelen te kunnen effectueren. Klimaatadaptatie is echter vooral ook een maatschappelijk vraagstuk. Natuurwetenschappelijke kennis leidt niet altijd tot eenduidige handelingsconsequenties. Tussen natuurwetenschappelijke kennis over het probleem en mogelijke oplossingen enerzijds en de daadwerkelijke uitvoering van oplossingen anderzijds, liggen maatschappelijke opvattingen, waarderingen en keuzen. De beleidsmatige keuze om bepaalde vormen van ruimtegebruik niet langer te faciliteren of juist wel te stimuleren, kan ingrijpende sociale gevolgen hebben. Indien de landbouw in het westen van ons land zich moet gaan instellen op minder en zouter water, heeft dit ingrijpende gevolgen voor de sector. Zo ook kan de wens tot meer groen in onze steden – ter vermindering van het 'heat island effect' – grote gevolgen hebben voor de ruimtelijke inrichting.

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe een verantwoord keuze is te maken voor een adequate en effectieve vorm van sturing gericht op de adaptatie aan klimaatverandering. Deze vraag wordt zowel vanuit een beleidswetenschappelijke als een juridische invalshoek benaderd. Dit inleidend essay behandelt deze vraag op hoofdlijnen. Het achterliggende onderzoeksrapport gaat meer in detail op de vraag in.

2. Bestuurlijk-juridische vraagstukken die centraal staan bij klimaatadaptatie

Bij de sturing van klimaatadaptatie staat een aantal bestuurlijk-juridische vraagstukken centraal:

1. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen;
2. De normatieve beginselen die publieke en private actoren ter harte zouden moeten nemen bij de keuze voor bepaalde adaptatiemaatregelen;
3. De ruimtelijke schaal waarop adaptatievraagstukken moeten worden aangepakt;
4. De wijze waarop omgegaan wordt of kan worden met de inherente onzekerheden die aan het klimaatvraagstuk zijn verbonden;
5. De manier waarop lange termijn perspectieven kunnen worden verbonden met korte termijn handelingsopties;
6. De mate waarin adaptatiemaatregelen kunnen worden verbonden met ingrepen die om andere redenen in de ruimtelijke inrichting worden gedaan, waardoor schaalvoordelen en 'no-regret' oplossingen kunnen worden gerealiseerd (klimaatadaptatie als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling);
7. De instrumenten die inzetbaar zijn om adaptatiemaatregelen daadwerkelijk te kunnen effectueren;
8. De verdeling van lusten en lasten (of kosten en baten) die met bepaalde adaptatiemaatregelen verbonden zijn en de belangen van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die behartigd of geschaad worden;
9. Het adaptieve vermogen van onze instituties, dat wil zeggen het vermogen om nieuwe inzichten die gaandeweg zullen optreden te incorporeren in een adaptatiestrategie en de mate waarin kan worden geleerd van eerdere ervaringen of ervaringen elders met de realisatie van adaptatiestrategieën.

Deze vraagstukken bepalen tezamen de legitimiteit van een beleid gericht op klimaatadaptatie. Legitimiteit wordt hier zowel opgevat als rechtmatigheid (beslissingen zijn genomen conform de bestaande wet- en regelgeving) als billijkheid en aanvaardbaarheid (qua inhoud en proces). We zullen de betreffende vraagstukken één voor één bespreken.

3. Verdeling van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen

Wie voor de adaptatie aan klimaatverandering verantwoordelijk is, is bepaald nog niet duidelijk. Doorgaans wordt eerst naar de overheid gekeken als zich nieuwe maatschappelijke vraagstukken voordoen. Toch is het niet vanzelfsprekend dat de overheid overal en altijd het voortouw neemt, zowel bij beleidsvorming als ook in de uitvoering (Van Rijswijk en Salet, De governance van klimaatadaptatie 2010). Het probleemoplossend vermogen van overheden is – zo blijkt uit vele juridische, beleidswetenschappelijke, sociologische en economische studies – beperkt. En daar komt bij dat niet iedere aanpassing een publieke taak is. Daarom is het ook zinvol om te kijken naar andere maatschappelijke actoren die een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het klimaatvraagstuk. Maar ook principieel kunnen sommige verantwoordelijkheden beter bij maatschappelijke partijen worden neergelegd dan bij de overheid.

Alternatieven voor overheidssturing zijn maatschappelijke zelfsturing, sturing via de markt en sturing in samenwerking tussen overheid en private partijen. Dergelijke vormen van sturing kunnen soms goedkoper en/of effectiever zijn. Soms zijn dergelijke vormen van sturing principieel te verkiezen boven overheidssturing, vooral wanneer individuele en zakelijke belangen de boventoon voeren.

Onder omstandigheden zijn er ook redenen te noemen om de overheid wel de verantwoordelijkheid te geven voor klimaatadaptatie, met name wanneer de veiligheid in het geding is, afwenteling van problemen naar andere gebieden of latere generaties moet worden voorkomen en ‘free rider’ gedrag moet worden bestreden.

In paragraaf 2.3 van hoofdstuk 2 van dit rapport wordt uitvoerig ingegaan op de vraag naar de verantwoordelijkheid voor adaptatiemaatregelen. Daar wordt de vraag benaderd vanuit een juridische, een beleidswetenschappelijke en een economische invalshoek. Geconstateerd kan worden dat bepaalde taken in het kader van klimaatadaptatie

ten minste tot de zorgplicht van de overheid behoren. Ten aanzien van andere taken kunnen (of moeten) keuzes worden gemaakt op basis van – deels politieke – afwegingen. Belangen en inzichten die bij die keuzes leidend dienen te zijn, worden in paragraaf 2.3 van hoofdstuk 2 van het rapport besproken.

Bij het maken van keuzes over de toedeling van verantwoordelijkheden, moeten ook prioriteiten worden gesteld. Dat kan niet zonder dat men zich bewust is van de vraag welke belangen in het adaptatiebeleid moeten worden beschermd en hoe die belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. De overwegingen die daarbij een rol behoren te spelen, worden besproken in paragraaf 2.2 van hoofdstuk 2 van het rapport.

4. Normatieve beginselen

Bij het nemen van adaptatiemaatregelen zullen normatieve beginselen altijd een rol spelen. Deze normatieve beginselen omvatten meer dan alleen de rechtsbeginselen, die in het geldende recht (wetgeving en jurisprudentie, Europees recht, internationale verdragen) zijn erkend als bindend. Het gaat ten dele ook om beginselen die moeten worden beschouwd als richtinggevend voor een goed klimaatadaptatiebeleid. We behandelen achtereenvolgens het voorzorgsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, het kosten terugwin beginsel, het beginsel van voorkomen van afwenteling, het beginsel van compensatie van onevenredige lasten en het beginsel van billijke verdeling van lusten en lasten. Deze beginselen worden hier slechts kort toegelicht. Zij worden uitvoeriger behandeld in paragraaf 2.4 van hoofdstuk 2 van het rapport.

4.1. Voorzorgsbeginsel

Eén van de belangrijkste beginselen in het kader van klimaatadaptatie is het ‘*voorzorgsbeginsel*’. Dit beginsel houdt in dat er voor ingrijpen ter beperking van klimaatrisico's geen volledige wetenschappelijke kennis van die risico's nodig is; gerede wetenschappelijke aanwijzingen zijn voldoende. Het voorzorgsbeginsel geeft de rechtvaardiging voor maatschappelijke interventies in situaties van wetenschappelijke complexiteit en onzekerheid. Die complexiteit en onzekerheid is sterk verbonden met het vraagstuk van klimaatadaptatie. Het voorzorgsbeginsel is daarom een heel belangrijk beginsel in dit kader.

De harde voorzorgbenadering zegt: ‘bij twijfel niet doen’ en ‘bij kans op schade ingrijpen’. Nieuwere visies zijn milder en komen er op neer dat onzekerheid niet zonder meer een excuus verschaft voor het uitstellen van maatregelen. In deze variant is voorzorg één van de overwegingen naast andere, dus naast overwegingen van innovatie, economische belangen, maatschappelijk draagvlak, proportionaliteit, rechtszekerheid en gelijkheid. In een recente studie van de WRR is die nieuwe voorzorgbenadering uitvoerig beschreven (*Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam: AUP 2008). Toegepast op de klimaatadaptatie, komt deze visie op het voorzorgsbeginsel erop neer dat de risico's die verbonden zijn aan klimaatverandering deel moeten uitmaken van een breder

afwegingsspectrum, waarin ook andere belangen een rol spelen.

In haar brief aan de Tweede Kamer van 2 april 2009 (TK 2008-2009, 28 089, nr. 23, Gezondheid en milieu) heeft de minister van VROM zich aangesloten bij deze visie van de WRR. Daarbij merkt zij op dat de verantwoordelijkheid voor veiligheidsrisico's niet uitsluitend bij de overheid ligt, maar ook de burger daarvoor medeverantwoordelijk kan zijn (met name op het terrein van de directe woonomgeving).

4.2. Het proportionaliteitsbeginsel

Het proportionaliteitsbeginsel is op zeer veel terreinen toepasselijk en heeft op het terrein van de klimaatadaptatie tot doel een redelijke en billijke verhouding te bevorderen tussen beoogde effecten van adaptatiemaatregelen enerzijds en de nadelige neveneffecten van die maatregelen anderzijds) zoals verminderde gebruiksmogelijkheden of waardedaling van grond). De overheid mag volgens dit beginsel maatregelen niet nemen indien het doel (bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering) ook kan worden bereikt op een minder ingrijpende manier, waaraan minder nadelige gevolgen verbonden zijn voor burgers. En als het doel niet bereikt kan worden zonder nadelige gevolgen te veroorzaken, moet aan de beoogde positieve effecten van de maatregel in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen worden toegekend dan aan de negatieve gevolgen.

4.3. Het ‘kosten terugwin beginsel’

Kosten die gemaakt worden in het kader van klimaatadaptatie moeten kunnen worden verhaald op degenen die er baat bij hebben. Dit beginsel geldt op sommige terreinen als rechtsnorm. Een voorbeeld daarvan is de norm ‘de vervuiler betaalt’ in het milieurecht en de verplichting kosten van waterdiensten terug te winnen in het waterrecht. Een belangrijk ander voorbeeld is de verplichting tot kostenverhaal bij de grondexploitatie in de ruimtelijke ordening (zie daarover de paragrafen 3.5.2 en 3.5.3 van hoofdstuk 3).

Als sturend principe voor het klimaatadaptatiebeleid is dit beginsel, juist ook buiten zijn juridische toepassingsbereik, belangrijk omdat de meeste adaptatiemaatregelen worden genomen met het oog op de bescherming van bepaalde belangen, terwijl de nadelige gevolgen van de maatregelen vaak terechtkomen bij groepen die door de maatregel niet in het bijzonder zijn gebaat. Wanneer bijvoorbeeld in een bepaald gebied het waterpeil wordt verhoogd om de zoetwatervoorziening in een ander deel van het land veilig te stellen ten behoeve van bepaalde functies, is het in beginsel aan de belanghebbenden die baat hebben bij de maatregel om de kosten die worden gemaakt vanwege de peilverhoging voor hun rekening te nemen. Een ander voorbeeld betreft de vraag of niet-agrariërs in het landelijk gebied moeten meebetalen aan het droog houden van de veenweidegebieden voor de agrariërs.

4.4. Het voorkomen van afwenteling

Maatregelen in het ene gebied mogen niet tot afwenteling van problemen leiden naar een ander gebied en mogen ook niet worden afgewenteld op toekomstige generaties. Zo kan de behoefte aan toevoer van zoetwater voor de tuinbouw in een bepaald gebied de reden zijn waarom het wordt onttrokken aan een ander gebied, waardoor bewoners of agrariërs in dat andere gebied kunnen worden benadeeld. Dit beginsel ligt ten grondslag aan de stroomgebiedbenadering in het waterbeheer. Veiligheidsmaatregelen bovenstrooms mogen bijvoorbeeld niet leiden tot grotere onveiligheid benedenstrooms. Als richtsnoer voor het adaptatiebeleid heeft dit beginsel de functie te voorkomen dat problemen worden verplaatst in plaats van opgelost.

4.5. Compensatie van onevenredige lasten

Wanneer bepaalde personen ten gevolge van adaptatiemaatregelen schade lijden die uitstijgt boven de schade die in de samenleving als een normaal risico wordt beschouwd, dient deze schade gecompenseerd te worden. Adaptatiemaatregelen die worden genomen in het belang van de gehele samenleving, mogen niet tot gevolg hebben dat de nadelige gevolgen ervan in onevenredige mate worden gedragen door een beperkte groep. Wat in het belang van de gemeenschap wordt verricht, moet ook door de gemeenschap worden betaald. Dit is het principe dat ook herkenbaar is in de nadeelcompensatie (gebaseerd op het 'beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten') en

de planschadevergoeding in de ruimtelijke ordening. Het Nederlandse recht gaat dus al van dit beginsel uit.

Voor het adaptatiebeleid is dit beginsel van groot belang, omdat het een rechtvaardige verdeling van lasten bevordert. Dat is niet alleen uit een oogpunt van rechtmatigheid waardevol, maar ook uit een oogpunt van doelmatigheid. Het openbaar bestuur en de politieke organen zouden terughoudender zijn met het nemen van ingrijpende maatregelen, indien de vergoeding van onevenredige schade bij burgers niet zou zijn gewaarborgd. Het maatschappelijk draagvlak voor de maatregelen zou dan immers kleiner zijn en er zou meer oppositie tegen de voorgestelde maatregelen worden gevoerd. Nadeelcompensatie is een 'redelijke smeerolie' voor ingrijpende maatregelen.

4.6. Billijke verdeling van lusten en lasten

Dit beginsel gaat er vanuit dat een bepaald minimumbeschermingsniveau (veiligheid, beschikbaarheid van water, leefomgevingskwaliteit) aan iedereen toekomt. Voor het overige moeten lusten en lasten worden verdeeld. Wordt de keuze gemaakt bepaalde groepen een hoger beschermingsniveau te bieden of hun belangen in het bijzonder te beschermen, dan dient dit deugdelijk gemotiveerd te worden, zodat in de democratische besluitvorming helder is waarom bepaalde belangen meer worden beschermd dan andere. Rechtvaardigheid of billijkheid betekent hier dus niet per definitie 'gelijkheid'. Bepaalde omstandigheden kunnen ertoe leiden dat sommige belangen om een sterkere betrokkenheid van de overheid vragen dan andere belangen.

5. Ruimtelijke schaalniveaus

De adaptatie aan klimaatverandering kan op verschillende *ruimtelijke schaalniveaus* worden aangepakt. Klimaatverandering doet zich voor op mondiale schaal, maar de aanpak ervan zal via verschillende ruimtelijke en bestuurlijke schalen moeten worden gerealiseerd.

Voor klimaatadaptatie lijken zowel de nationale, als de regionale en lokale schaal van belang. Wanneer we bijvoorbeeld hitteproblemen in de stedelijke agglomeraties willen voorkomen, kan de lokale overheid beleid gaan voeren om de stedelijke omgeving te vergroenen (via de aanleg van parken, groene daken, et cetera), omdat groenvoorzieningen een hittetempererende werking hebben. Op nationaal niveau kunnen hiervoor subsidies worden gecreëerd of regelgeving die het mogelijk maakt in lokale ruimtelijke plannen rekening te houden met voldoende groene functies. Ook kunnen op nationaal niveau bouwvoorschriften worden vastgesteld, die bouwers verplicht bepaalde adaptatiemaatregelen te nemen.

Het kiezen van de juiste schaal is niet alleen omwille van de effectiviteit van het beleid van belang. Ook de legitimiteit kan erdoor worden geraakt. Hoe kleiner de schaal, hoe groter de kans op afwenteling van problemen. Hoe groter de schaal, hoe moeilijker het wordt om aan te sluiten bij lokale behoeften, wensen en problemen. De praktijk zal echter ook uitwijzen dat juist een productieve interactie tussen verschillende bestuurlijke schalen van groot belang is (ook wel aangeduid als ‘multi-level governance’).

Ook op het Europese schaalniveau worden maatregelen genomen die het adaptatiebeleid beïnvloeden. Daarbij moet men vooral denken aan Europees beleid en Europese regelgeving die de Nederlandse overheid verplichten of stimuleren tot het nemen van concrete adaptatiemaatregelen.

Belangrijk is de Kaderrichtlijn water, die een duurzaam gebruik van waterbronnen bedoelt te bevorderen, zodat ook in tijden van watertekorten er voldoende schoon water is en het schaarse water billijk wordt verdeeld. Het uitgangspunt is daarbij deels het preventiebeginsel: onttrek bijvoorbeeld niet meer grondwater dan er van nature

wordt aangevuld zodat de zoetwatervoorraden niet worden uitgeput. Ook de beprijzing van waterdiensten zoals het gebruik van water, peilbeheer en waterverontreiniging wordt een nuttig instrument geacht om duurzaam met water om te gaan. Waterregelgeving wordt op Europees niveau tot stand gebracht omdat water zich niets aantrekt van grenzen. De effecten van waterverontreiniging, watergebruik en overstromingen zijn vaak grensoverschrijdend. Daarbij dient een uniforme regeling voor alle lidstaten een ‘level playing field’ binnen de Europese Unie te waarborgen. De Richtlijn overstromingsrisicobeheer is een bijzonder voorbeeld hoe nieuwe inzichten hebben geleid tot een ander – in dit geval hoger – schaalniveau. Lang is gedacht dat overstromingsrisicobeheer typisch een zaak was voor de lidstaten zelf, vanwege de nauwe relatie met de ruimtelijke ordening. Nadat door ernstige overstromingen in verschillende Europese lidstaten duidelijk werd dat ook overstromingsbeheer beter op (vaak grensoverschrijdend) stroomgebiedniveau kon worden geregeld, omdat zowel de effecten van overstromingen als de effecten van de te nemen maatregelen om overstromingen tegen te gaan ook grensoverschrijdend kunnen zijn is hier Europese regelgeving voor tot stand gebracht. Nu mogen er bijvoorbeeld geen overstromingsmaatregelen meer worden genomen die negatieve gevolgen voor andere landen binnen een stroomgebied hebben. De recente overstromingen bij de Oder in Polen maken dit duidelijk: door een tekort aan maatregelen (dijkversterkingen in Polen) loopt nu ook Duitsland gevaar.

Een geheel ander terrein betreft het natuurbeschermingsrecht, waar strikte eisen gelden voor de bescherming van kwetsbare natuur. Vanwege klimaatverandering kunnen soorten minder overlevingskansen hebben of zich verplaatsen naar andere gebieden. De opdracht kwetsbare soorten toch goed te beschermen vraagt om meer robuuste beschermingsmaatregelen, zoals de aanwijzing van grotere gebieden die goed met elkaar verbonden zijn. Dat leidt tot veerkrachtiger ecosystemen die beter tegen een (warmte) stootje bestand zijn.

6. Omgaan met onzekerheden

Klimaatverandering is omgeven met talloze *onzekerheden*. Het betreft niet alleen onzekerheden omtrent het gedrag van het klimaatsysteem, maar ook omtrent toekomstige sociaaleconomische ontwikkelingen en de mate waarin deze de kwetsbaarheid en veerkracht van gebieden of groepen in onze samenleving doen veranderen. Adaptatiebeleid vereist gezaghebbende kennis, die als input kan dienen voor processen van beleidsontwikkeling en -uitvoering. Die kennis zal echter altijd onvolledig zijn en omgeven zijn door onzekerheden. Een deel van die onzekerheden kan worden weggenomen door meer onderzoek te verrichten, een ander deel zal altijd blijven bestaan en is inherent aan het complexe vraagstuk.

Het hiervoor al genoemde voorzorgsbeginsel kan in omstandigheden van onzekerheid uitkomst bieden. 'Het zekere voor het onzekere nemen' kan echter leiden tot verkeerde investeringen. Niets doen en afwachten kan daarentegen tot gevolg hebben dat ingrepen te laat komen, niet meer mogelijk zijn of veel duurder gaan uitvallen. Het omgaan met onzekerheden in besluitvorming is voor de komende jaren een zeer belangrijk aandachtspunt. Op de voorzorgbenadering wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4 van hoofdstuk 2 van dit rapport. Ook het meegroeimodel, dat hierna aan de orde komt, is een manier om op verantwoorde wijze met onzekerheden om te gaan.

7. Verbinding van lange termijn perspectieven met korte termijn handelingsopties

Adaptatiebeleid is ten dele een kwestie van faseren: welke maatregelen worden eerst genomen en welke later? Deze fasering van adaptatiemaatregelen gaat met afweging van belangen gepaard. Die belangen houden verband met urgentie, technische en ecologische uitvoerbaarheid en met economische motieven.

Het kan efficiënt zijn om bepaalde adaptatiemaatregelen te nemen op een moment waarop toch wijzigingen in de ordening of de inrichting van de ruimte aan de orde is. Zo wordt bijvoorbeeld voor het tegengaan van wateroverlast en hittestress in het stedelijk gebied gepleit voor een meegroeimodel, omdat daarmee binnen de bestaande juridische kaders de beste bestuurlijke resultaten te boeken zijn. Het biedt de mogelijkheid om veranderingen in een stedelijk gebied, die wenselijk worden geacht uit een oogpunt van klimaatadaptatie, door te voeren op een moment waarop toch al besloten wordt over de ordening of de inrichting van dat gebied. Op die momenten kan al geanticipeerd worden op verwachtingen omtrent toekomstige klimaatverandering, zodat bijvoorbeeld ruimte wordt gecreëerd of gereserveerd voor groenvoorzieningen in de stad (die hittestress kunnen mitigeren). Ingrepen in bestaande posities – met gevestigde belangen en rechten – is dan in de toekomst minder nodig, omdat het adaptatiebeleid is meegegroeid met het ruimtelijke en stedenbouwkundige beleid (zie daarover paragraaf 6.3).

Wanneer het niet mogelijk is om in de fasering van de klimaatadaptatiemaatregelen aan te sluiten bij de momenten en het tempo van ruimtelijke inrichtingsmaatregelen die uit anderen hoofde plaatsvinden, kan het gewenst zijn om van een intrinsieke fasering uit te gaan. Daarvan zal zeker sprake zijn, wanneer nog onzekerheden bestaan over de noodzakelijke omvang of effectiviteit van de te nemen klimaatadaptatiemaatregelen. Fasering schept dan immers de mogelijkheid om de exacte omvang en de aard van de maatregelen afhankelijk te doen zijn van de omvang van het probleem en de gebleken effecti-

viteit van de reeds beproefde maatregelen. Het is dan wel zaak om de fasering in de toepasselijke wetgeving en regelingen mogelijk te maken.

8. Klimaatadaptatie als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling

Vele maatregelen met betrekking tot klimaatadaptatie zullen in de beleidspraktijk moeten concurreren met andere claims op de ruimtelijke inrichting. Als competitie de norm wordt, zal klimaatadaptatie als zwak gearticuleerd belang het gaan afleggen tegen de zwaardere sociaaleconomische belangen die met ruimtelijke inrichtingsprojecten zijn verbonden. De vraag is of adaptatiemaatregelen niet op een slimme wijze kunnen worden verbonden met ingrepen die om andere redenen in de ruimtelijke inrichting worden gedaan, waardoor schaalvoordelen en 'no-regret' oplossingen kunnen worden gerealiseerd. 'Klimaatbestendigheid' als norm kan dan worden beschouwd als een extra kwaliteitseis in processen van integrale gebiedsontwikkeling. Hiermee wordt niet gesuggereerd dat extra normen moeten worden ontwikkeld of barrières moeten worden opgeworpen. Het zoeken naar combinaties van maatregelen en functies vereist juist flexibiliteit en creativiteit. Dit zou bevorderd kunnen worden door zogeheten 'guiding principles' uit te werken voor gebiedsontwikkeling, prijsvragen uit te schrijven voor innovatieve ideeën en oplossingen of lokale en regionale overheden te belonen indien zij adaptatiemaatregelen succesvol weten te verweven met andere ruimtelijke ingrepen. Deze integratie van klimaatadaptatie in de gebiedsontwikkeling sluit aan bij de hierboven bij de bespreking van het voorzorgbegin-sel beschreven bredere, contextuele aanpak.

Het wettelijk instrumentarium voor de implementatie van de besluitvorming zou in die zin moeten worden aangepast, dat de vanouds bestaande versnippering van de verschillende aspecten van inrichting van de ruimte en het gebruik van de leefomgeving een ander, meer geïntegreerd beeld gaat vertonen. De eerste stappen in deze richting zijn in recente wetgeving al gezet. Daarbij verdient vermelding de ontwikkeling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarbij de eerste stappen zijn gezet naar geïntegreerde vergunningverlening in het omgevingsrecht. Ook de Crisis- en herstelwet, die in 2010 in werking is getreden, verdient hier de aandacht. Daarin zijn enkele nieuwe figuren geïntroduceerd die een integrale aanpak dichterbij brengen (met name het gebiedsontwikkelingsplan en het projectuitvoeringsbesluit).

9. Beschikbare beleidsinstrumenten

Voor het realiseren van een beleid gericht op klimaatadaptatie zijn al vele beleidsinstrumenten beschikbaar. Deze instrumenten zijn vaak voor doeleinden in het leven geroepen waar ook adaptatiemaatregelen onder te brengen zijn. Denk bijvoorbeeld aan ruimtelijke plannen en voorschriften, bouwvoorschriften, peilbesluiten, risicozonering, projectwetgeving, grondexploitatieregelingen, investeringsregelingen, heffingen en toetsen (zoals de m.e.r. en de watertoets).

De overheid is echter niet vrij om naar believen allerlei instrumenten in te zetten. Het eenzijdig vaststellen van voorschriften bijvoorbeeld, is alleen mogelijk als daar een wettelijke bevoegdheidsgrondslag voor is. Bovendien kunnen bestaande wettelijke instrumenten niet voor alle denkbare doeleinden worden ingezet, doch uitsluitend voor de doeleinden waarvoor de wettelijke voorziening is gecreëerd. In hoofdstuk 3 van dit rapport is een uitgebreid overzicht gegeven van instrumenten die binnen de thans bestaande wettelijke kaders kunnen worden ingezet.

De (in)flexibiliteit van wettelijke instrumenten kan soms problematisch zijn. Er is in dit onderzoek ook gekeken naar beschikbare niet-juridische instrumenten die voor klimaatadaptatie kunnen worden ingezet. Denk bijvoorbeeld aan informatievoorzieningen en voorlichting, waarvoor normaal gesproken geen wettelijke grondslag nodig is. Ook deze niet-juridische instrumenten zijn in hoofdstuk 3 van het rapport beschreven.

Een belangrijke vraag is of er voor de effectuering van klimaatadaptatie nog specifieke instrumenten nodig zijn, die nieuw ontwikkeld moeten worden. Daarbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van een klimaattoets voor ruimtelijke inrichtingsprojecten (toets op 'klimaatbestendigheid'), de instelling van nieuwe instituties zoals een 'klimaatautoriteit' die klimaatkennis certificeert, de ontwikkeling van een financiële regeling om 'klimaatdiensten' te vermarkten, de ontwikkeling van verzekeringsarrangementen met betrekking tot hoogwaterschade in buitendijkse gebieden et cetera.

Op sommige punten zal nieuwe wetgeving of een aanpassing van een bestaande wet nodig zijn.

10. Vereffening van kosten en baten

Bij de bespreking van normatieve beginselen in paragraaf 4 is reeds aandacht besteed aan de juridische invalshoek bij het verdelen van kosten en baten. Hier behandelen we de mogelijkheden om in de exploitatie van een plan of project kosten en baten te vereffenen.

In paragraaf 3.5.3 van hoofdstuk 3 van het rapport zijn de mogelijkheden beschreven die de nieuwe Wet ruimtelijke ordening thans al biedt bij de grondexploitatie.

Indien klimaatadaptatiemaatregelen samen met andere ruimtelijke doelen worden gerealiseerd, heeft dat nog een ander belangrijk voordeel. Indien sprake is van één integraal project kunnen de *kosten en baten* van diverse maatregelen ook gemakkelijker met elkaar vereffend worden. Dit beginsel wordt ook wel 'verevening' genoemd. Verevening wil strikt genomen zeggen: het in evenwicht brengen van inkomsten en uitgaven. Wat vrijer geformuleerd gaat het er bij verevening om de baten en lasten van een project te vereffenen. In een ruimtelijk inrichtingsplan zitten doorgaans onderdelen die geld kosten en onderdelen die geld opleveren. Door de winst van het ene te gebruiken voor het betalen van de kosten van het andere, ontstaat een situatie die voor het project als geheel voordelig kan zijn. Verevening wordt thans nog maar weinig toegepast bij klimaatadaptatie. Vastgesteld kan worden dat het instrument verevening vooral toepasbaar is bij nieuwe ruimtelijke inrichtingsprojecten, waaronder ook begrepen moet worden herontwikkeling in bestaand stedelijk of landelijk gebied. Het betreft bijvoorbeeld de aanleg en/of reconstructie van woonwijken, bedrijventerreinen, agrarische gebieden of infrastructuur. Bezien zou kunnen worden in hoeverre bij dit soort projecten klimaatadaptatiemaatregelen meegenomen kunnen worden en via verevening kunnen worden gefinancierd. Te denken valt aan de aanleg van groenvoorzieningen en groene daken, die een 'heat island effect' in steden kunnen tegengaan. Ook kan gedacht worden aan inrichtingsmaatregelen om tijdelijke wateroverlast (na korte perioden van hevige neerslag) op te vangen, bijvoorbeeld waterpleinen die tijdelijk kunnen onderlopen, maar voor het overige als gewoon plein dienst doen. Het voordeel van deze maatregelen is overigens dat zij, ook al zouden de effecten van klimaatverandering milder zijn dan voorspeld, een positief effect zullen hebben op de kwaliteit van de leefomgeving. Het betreft in feite 'no regret-maatregelen'.

11. Adaptief vermogen

De moeilijke voorspelbaarheid van klimaatverandering en de optredende onzekerheid maken het noodzakelijk om periodiek beleid en de uitgangspunten daarbij te heroverwegen en te herijken. Niet alleen moet het beleid enige flexibiliteit vertonen, ook de instituties (organisaties, regelingen, verantwoordelijkheden, waarden, etc.) dienen 'adaptief' te zijn. Met 'adaptief vermogen' wordt bedoeld het vermogen om nieuwe inzichten te incorporeren, om te leren van ervaringen die met een bepaalde oplossingsrichting en bijbehorend instrumentarium is opgedaan, en om telkens nieuwe coalities te smeden die op adequate wijze aanhaken bij nieuwe problemen en omstandigheden. Daarbij is het van groot belang dat de instituties in meer of mindere mate flexibel zijn, dat er lerend vermogen is in organisaties, dat steeds nieuwe hulpbronnen worden aangeboord voor klimaatadaptatie en dat wordt gestuurd op variëteit en creativiteit in toepassing van instrumenten en oplossingen. Daar staat tegenover dat adaptatief vermogen ook vraagt dat taken en verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld en dat iedere partij zijn verantwoordelijkheid ten volle neemt.

In hoofdstuk 5 van het rapport wordt het adaptief vermogen in het kader van klimaatadaptatie geanalyseerd en in beeld gebracht.

12. De vier-stappentoets

Om de geschiktheid van sturingsstrategieën gericht op het realiseren van adaptatiemaatregelen te kunnen beoordelen, moeten vele vragen worden beantwoord en vaak complexe afwegingen worden gemaakt. Als een fysiekruimtelijke oplossing is bedacht voor een bepaald adaptatieprobleem, bijvoorbeeld de aanleg van klimaatdijken of meer groen in de stad of beleid tot behoud van het veen in landelijk gebied, is daarmee nog niet gezegd dat deze oplossing als adaptatiemaatregel goed zal functioneren. Daarvoor is immers de juridisch-bestuurlijke context mede bepalend. In dit onderzoek zijn de talrijke en complexe vragen en afwegingen, die gezamenlijk de juridisch-bestuurlijke beoordeling van adaptatiemaatregelen vormen, gegroepeerd rond vier stappen. Zo ontstaat een vier-stappentoets die ordenende sturing kan geven aan het complexe proces dat bij de beoordeling van adaptatiemaatregelen moet worden doorlopen.

1. *Hoort het?*

In de eerste stap gaat het om de normatieve aspecten van een klimaatadaptatiebeleid. Bij deze stap wordt beoordeeld:

- welke belangen men door middel van de adaptatiemaatregel wil beschermen;
- bij wie de verantwoordelijkheid ligt (met name: overheid of particulier);
- welke normatieve beginselen als richtsnoer kunnen worden gebruikt.

2. *Mag het?*

Bij deze vraag staat centraal of de maatregelen mogelijk zijn binnen het bestaande juridische raamwerk. Bij deze stap wordt beoordeeld:

- welke instrumenten de bestaande wetgeving biedt en of die instrumenten gebruikt kunnen worden bij het nemen van de adaptatiemaatregel;
- welke niet-juridische instrumenten gebruikt kunnen worden bij het nemen van de adaptatiemaatregel (en bovendien toelaatbaar zijn binnen het bestaande juridische kader).

3. *Past het?*

Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de strategieën aansluiten bij de coalities van actoren, de middelen waarover zij beschikken en de handelingsroutines die zij hanteren.

4. *Is het adaptief?*

Bij dit laatste aspect staat de vraag centraal of de sturingsoptie ook effectief is op de lange termijn, waar we te maken krijgen met onzekerheid van kennis en veranderende beleidsagenda's.

Deze vragen zijn in dit rapport eerst aan de orde gesteld in algemene zin (hoofdstukken 2 tot en met 5). Zij zijn wel meteen toegespitst op adaptatie aan klimaatverandering. Vervolgens zijn de vragen toegepast op drie casus: de herinrichting van het stedelijk gebied, het behoud van het veen in het landelijk gebied en de aanleg van klimaatdijken (hoofdstuk 6).

De vier genoemde vragen vormen een logisch geheel. Het is evident dat deze vragen gesteld worden op het moment dat er nieuw beleid geïntroduceerd wordt in een bepaald 'speelveld'. De vierde vraag (is het adaptief?) is specifiek kenmerkend voor het vraagstuk van klimaatadaptatie, juist omdat dit vraagstuk wordt geconfronteerd met de noodzaak van een lange termijn perspectief en lange termijn oplossingen. Gelet op het lange termijn karakter van adaptatievraagstukken, zal beleid gaandeweg aangepast c.q. gewijzigd moeten worden aan veranderende omstandigheden en inzichten, hetgeen vragen oproept rondom lerend vermogen, improvisatievermogen, noodzakelijke variëteit en leiderschap.

Met deze vier-stappentoets is ook een soort 'meegroeigedachte' gepresenteerd. Met de eerste drie stappen worden adaptatievraagstukken en daarbij behorende sturingsstrategieën immers vooral in de bestaande institutionele context geplaatst, zodat belangrijke legitimiteitsvragen expliciet aan de orde komen en bediscussieerd kunnen worden. De laatste stap is daarentegen pas van belang indien aanpassingen in die institutionele context noodzakelijk worden geacht. Dan pas wordt de vraag naar 'adaptief vermogen' relevant.

Het spectrum aan beschikbare sturingsinstrumenten en -strategieën kan in de loop van de tijd veranderen. Dat kan veroorzaakt worden door veranderingen in de institutionele context, zoals wijzigingen in de regelgeving, in de heersende discourses, in financieringsmogelijkheden en in de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden.

Uit een toepassing van de viervoudige toets kan volgen dat aanpassingen nodig zijn in het juridische kader, de (beleids)discourses of de bestaande netwerken, praktijken en routines. Dit pleit ervoor dat de viervoudige toets wordt verricht in een vroeg stadium van de afweging die moet leiden tot de keuze voor bepaalde adaptatiemaatregelen. Want in een vroeg stadium is het nog mogelijk te onderzoeken of bestaande regelgeving, discourses, netwerken en praktijken in voldoende mate beïnvloedbaar zijn. Zo kan de viervoudige toets dienen als een waakhond tegen al te grote verrassingen bij de uitvoering van adaptatiebeleid.

Beleids- en rechtswetenschappelijke aspecten van klimaatadaptatie (Deel B)

1. Inleiding

1.1. Inleiding

Klimaatverandering vormt een potentiële bedreiging voor de manier waarop het huidige Nederland is ingericht, met de gebiedsfuncties zoals die op dit moment zijn vastgesteld. Tot op heden is in Nederland vooral veel aandacht geweest voor mitigatie – het zoveel mogelijk tegengaan van klimaatverandering door ondermeer het inperken van de emissie-uitstoot. Een bepaalde mate van klimaatverandering met alle gevolgen van dien is echter volgens velen onafwendbaar (e.g. Swart, et al., 2009; Van Dorland, Dubelaar-Versluis, & Jansen, 2009). Dit rapport richt zich daarom op adaptatie aan klimaatverandering: “het aanpassen van natuurlijke systemen en maatschappelijke sectoren aan de gevolgen van klimaatverandering” (Van Dorland, et al., 2009: 41). Klimaatadaptatie houdt dus in dat de mogelijke gevolgen van klimaatverandering – zoals een hogere zeespiegel, meer droogte, en meer neerslag – zo veel mogelijk worden opgevangen door Nederland hier tegen bestendig te maken. Klimaatbestendigheid duidt op het vergroten van de weerstand, het aanpassingsvermogen en de veerkracht van Nederland door het ontwikkelen van robuuste adaptatiestrategieën die zo nodig (in het geval van onvoorziene ontwikkelingen) kunnen worden aangepast, aangezien het klimaatprobleem nog altijd is omgeven met onzekerheden.

Binnen het project Klimaatbestendig Nederland 2 (KBNL2) worden strategieën ontwikkeld die een grote bijdrage kunnen leveren aan het klimaatbestendig maken van

Nederland. Een strategie bestaat enerzijds uit een inhoudelijke component (een fysiekruimtelijke oplossing, ook wel adaptatieoptie genoemd) en anderzijds uit een sturingscomponent waarmee deze fysiekruimtelijke oplossing geëffectueerd moet worden. De fysiekruimtelijke oplossingen worden gezocht en geformuleerd in een andere fase van het project (die buiten dit rapport valt). De sturingscomponent is object van onderzoek in dit rapport.

Meer specifiek wordt in dit rapport onderzocht welke sturingsopties in aanmerking komen voor het realiseren van door anderen aangedragen fysiekruimtelijke oplossingen.¹ Hiervoor wordt gebruik gemaakt van drie kernvragen van beleidsvorming, op basis van Hemerijck en Hazeu (2004), om te bezien of een sturingsinstrument dat wordt ingezet voor een gekozen fysiekruimtelijke oplossing aansluit bij de bestaande institutionele context binnen het speelveld waarin een sturingsoptie moet werken. Het gaat om de vragen ‘*Hoort het?*’ (Sluit een voorgestelde strategie aan bij de algemeen geaccepteerde principes van overheidssturing?), ‘*Mag het?*’ (Sluit een voorgestelde strategie aan bij het toepasselijke juridische kader?) en ‘*Past het?*’ (Sluit een voorgestelde strategie aan bij de actorcoalities, verdeling van middelen en handelingsroutines in het speelveld?).

¹ De validiteit van de aangedragen oplossingen wordt in dit rapport derhalve niet ter discussie gesteld.

Om te kunnen beoordelen of de gekozen sturingsopties daarnaast ook op langere termijn effectief kunnen zijn, wordt tot slot het adaptief vermogen binnen het speelveld beoordeeld. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van het in het Klimaat voor Ruimte-project 'Institutions for adaptation' (KvR-IC12) ontwikkelde beoordelingskader voor het adaptief vermogen van instituties (Gupta, Klostermann, & Termeer, 2008; Gupta, Termeer, & Klostermann, 2008).

Alhoewel het KvR-IC12 project nog niet volledig is afgerond, kon een deel van de uitkomsten van dat onderzoek al wel worden meegenomen in dit rapport. Het onderhavige onderzoek is complementair aan het KvR-IC12 project. Het verschilt namelijk op twee manieren van KvR-IC12. Het doel van dit onderzoek is de ontwikkeling van een toetsingskader om (een mix van) instrumenten die kunnen worden ingezet om bepaalde fysiekrumtelijke maatregelen te realiseren, te kunnen beoordelen. In het project KvR-IC12 daarentegen wordt niet uitgegaan van bepaalde fysiekrumtelijke maatregelen, maar worden de formele en informele instituties van enkele voor klimaatadaptatie relevante beleidssectoren (waterbeheer, natuurbeheer en ruimtelijke ordening) in algemene zin beoordeeld op enkel adaptief vermogen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag in welke mate de instituties in een bepaald beleidsveld actoren in staat stellen de juiste inhoudelijke oplossingsrichtingen te genereren. Tegelijkertijd is onderhavig onderzoek juist breder dan het KvR-IC12-onderzoek. De in dat onderzoek ontwikkelde criteria voor adaptiviteit worden in dit onderzoek aangevuld met criteria die iets zeggen over de mate waarin de voorgestelde instrumentenmix ook past, mag en hoort. Waar in dit onderzoek gebruik is gemaakt van de resultaten van KvR-IC12 is een verwijzing naar een projectpublicatie opgenomen.

1.2. Probleemdefinitie

Een strategie voor klimaatadaptatie moet voldoen aan een aantal criteria, dat kan worden gevat onder de vragen *hoort het?*, *mag het?* en *past het?*. Bovendien moeten de betrokken adaptatiestrategieën van voldoende adaptief vermogen getuigen, om de sturing ook op langere termijn effectief te kunnen laten zijn (*is het adaptief?*). Voor deze eisen wordt in dit rapport een vier-stappentoets ontwikkeld ter beoordeling van adaptatiestrategieën.

1.3. Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is vierledig:

1. Het verkrijgen van inzicht in de verschillende speelvelden die relevant zijn voor de implementatie van de ontwikkelde strategieën om tot een klimaatbestendiger Nederland te komen. Daartoe zijn de volgende speelvelden geselecteerd: Grote Wateren (met issues als veiligheid, zoetwatervoorziening), Landelijk Gebied (met issues als natuur, landbouw, zoetwatervoorziening), Stedelijk Gebied (met issues als veiligheid en gezondheid).
2. Een assessment van de in te zetten sturingsinstrumenten behorend bij beoogde fysiekrumtelijke oplossingen in het licht van de institutionele context binnen het desbetreffende speelveld om uitspraken te kunnen doen over de haalbaarheid van een adaptatiestrategie.
3. Een assessment van sturingsinstrumenten om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin zij beschikken over adaptief vermogen.
4. Het ontwikkelen van een vier-stappentoets voor het beoordelen van strategieën van klimaatadaptatie waarbij aandacht is voor de vragen: 'Hoort het?', 'Mag het?', 'Past het?', en 'Is het adaptief?'. Deze toets helpt beleidsmakers bij het maken van bewuste keuzes tussen instrumenten en reikt aandachtspunten aan.

1.4. Vraagstelling

Centrale vraag:

Hoe kan een verantwoorde keuze worden gemaakt voor bestuurlijk-juridische sturingsinstrumenten, behorende bij bepaalde fysiekrumtelijke opties voor klimaatadaptatie?

Deelvragen:

- a. Aan welke soorten van fysiekrumtelijke opties wordt gedacht binnen de drie speelvelden? Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de uitkomsten van de overige deelonderzoeken (hoofdstuk 1 en hoofdstuk 6).
- b. Welke normatieve (waaronder juridische) factoren zijn mede bepalend voor de keuze voor een sturingsinstrument? (hoofdstuk 2).
- c. Wat is de bevoegdheidsgrondslag voor overheidsoptreden en welke sturingsinstrumenten bestaan er binnen het bestaande juridische kader om de fysiekrumtelijke oplossingen te effectueren? (hoofdstuk 3)

- d. Wat is het relevante speelveld (en dus de relevante institutionele context) van de strategie en past het sturingsinstrument daarin? (hoofdstuk 4)
- e. (Onder welke voorwaarden) dragen voorgestelde fysieke ruimtelijke oplossingsrichting en bijbehorend sturingsinstrumentarium bij aan het adaptief vermogen van een bepaalde beleidssector en de samenleving? (hoofdstuk 5)
- f. Wat is de werking van de vier-stappentoets en hoe zou deze optimaal kunnen worden gebruikt? (hoofdstuk 6 en 7)

1.5. Theoretisch raamwerk: De Vier-stappentoets

Op basis van de literatuur hebben we een aantal vragen gedefinieerd om te bepalen waar een adequate en haalbare adaptatiestrategie in bestuurlijk-juridische zin aan moet voldoen. Een al geselecteerde strategie kan aan de hand van deze vragen worden getoetst om een verantwoorde keuze te maken voor bestuurlijk-juridische instrumenten. Daarnaast kunnen bij het ontwerpen van een strategie *bij voorbaat* een aantal vragen worden gesteld, om de haalbaarheid van de strategie in bestuurlijk-juridische zin te vergroten. De vragen die hieronder worden behandeld zijn deels gebaseerd op Van Hemerijck & Hazou (2004).

1. Hoort het?

Bij de dimensie 'Hoort het?' kunnen we de vraag stellen: *Sluit een voorgestelde strategie aan bij de algemeen geaccepteerde principes van (rijks)overheidssturing?* Wanneer bijvoorbeeld een risicostrategie wordt voorgesteld waarbij burgers zich zelf moeten verzekeren tegen overstromingsrisico's, dan kan dat botsen met dominante discourses over de veiligheid als een collectieve waarde en verantwoordelijkheden van de overheid. Deze vraag van Van Hemerijck en Hazou is gebaseerd op Scharpf's (1999) notie van inputgerichte legitimiteit. Inputgerichte legitimiteit gaat bij Scharpf om de doelen van strategieën (reflecteren deze de maatschappelijke kernwaarden en normen?). De Hoort het?-vraag richt zich met andere woorden op de normatieve vragen van klimaatadaptatie. Deze vragen gaan over wat behoort te worden gedaan of nagelaten. Zij gaan over de afweging *of* moet worden gehandeld en ook over de *manier waarop* moet worden gehandeld. En zij gaan over de vraag *wie* moet handelen en/of daarvoor verantwoordelijk is. Is dit de overheid of zijn dit private partijen en/of particulieren? Aan deze vraag liggen veelal politieke afwegingen ten grondslag.

2. Mag het?

Bij de dimensie 'Mag het?' kunnen we de vraag stellen: *Sluit een voorgestelde strategie aan bij het toepasselijke juridische kader?* Deze vraag gaat over de bevoegdheidsgrondslag bij overheidsoptreden, de wijze waarop deze bevoegdheid wordt uitgeoefend en de flexibiliteit van juridische randvoorwaarden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een ruimtelijke oplossingsstrategie wordt voorgesteld die strijdig is met bestaande natuur- en milieuregeling. Zo kan uitbreiding van de kust strijdig zijn met Europese en nationale regelgeving in het kader van de natuurbescherming. Ook is het denkbaar dat een oplossingsstrategie wordt voorgesteld waarvan de verwezenlijking wordt belemmerd doordat het bestaande wettelijke systeem onvoldoende (effectieve) bevoegdheden tot actieve sturing bevat. Een voorbeeld biedt het ruimtelijk ordeningsrecht, dat gebaseerd is op het systeem van een toelatingsplanning. Dit systeem bevat slechts zeer beperkte mogelijkheden om verplichtingen tot actief handelen op te leggen (De Gier, 2008).

De Mag het?-vraag sluit aan bij Scharpf's notie van outputgerichte legitimiteit dat zich richt op de benutte beleidsinstrumenten en de mogelijke effecten daarvan (zie ook Kruitwagen, Reudink, & Faber, 2009: 674). Om die reden gaat onze Mag het?-vraag ook in belangrijke mate over de te hanteren instrumenten bij fysieke ruimtelijke adaptatiemaatregelen. Hiertoe stellen wij in hoofdstuk 3 bij de Mag het?-toets een 'instrumentenkist' samen.

3. Past het?

De interactie tussen actoren binnen een speelveld leidt in de loop der tijd tot min of meer stabiele structuren die op hun beurt deze interacties weer bestendigen. Nieuwe strategieën moeten aansluiten bij deze structuren binnen het speelveld. Anders gezegd: als een strategie van actoren nieuw gedrag vereist dat botst met de geldende structuren binnen het speelveld, is de kans op een succesvolle implementatie van de strategie gering.

De institutionele context van het speelveld bestaat uit een drietal dimensies, gebaseerd op Van Tatenhove, Arts en Leroy (2000)²:

1. de (coalities) van actoren, de middelen waarover zij beschikken en de handelingsroutines die zij hanteren;

2. Zij definieerden vier dimensies binnen de beleidsarrangementen benadering. De dimensie 'actorcoalities' en 'verdeling van middelen' zijn hier echter samengevoegd.

2. het bestaande juridische raamwerk binnen het speelveld.
3. de dominante discourses op het speelveld, zowel inhoudelijke als het discours omtrent overheidsinterventies en 'juist' overheidsbestuur.

Wanneer we een strategie willen confronteren met de institutionele context binnen een speelveld, dan kunnen we de vraag 'Past het?' stellen: *Sluit een voorgestelde strategie aan bij de actorcoalities, verdeling van middelen en handelingsroutines in het speelveld?*

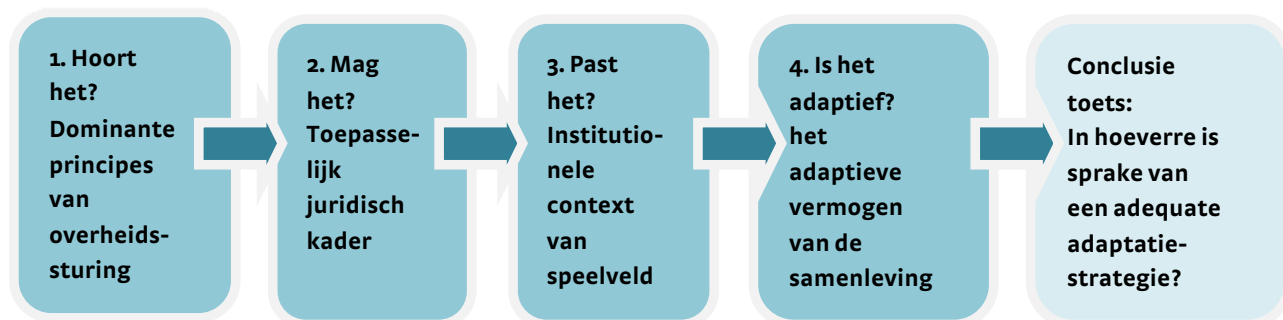
Wanneer bijvoorbeeld een normeringsstrategie wordt voorgesteld (sturing door middel van voorschriften en sanctionering), dan moeten binnen het speelveld wel de nodige middelen en bevoegdheden beschikbaar zijn die toezicht en handhaving mogelijk maken. Onderdelen van de Past het?-vraag zijn dus: verantwoordelijkheidsverdeling, netwerk, taakopvatting en routines van actoren, aansluiting op dominante discourses, en afwijking van reeds in gang gezette beleidstrajecten. Het komt er op neer dat alles dat verandering beoogt altijd leidt tot een negatief antwoord op de Past het?-vraag, maar dit hoeft niet per definitie slecht te zijn. De Past het?-vraag komt voort uit March en Olsen's (1989) 'logica van gepastheid' (*logic of appropriateness*) (zie ook Hemerijck & Hazeu, 2004). Gegeven deze logica, laten actoren zich in hun afwegingen leiden door wat haalbaar en aanvaardbaar is in een bepaalde context. Instituten, door March en Olsen opgevat als ver-

zamelingen sociale handelingsroutines, 'standard operating procedures' en onderling verbonden regels, definiëren gepaste handelingsstrategieën en rolopvattingen van actoren (Hemerijck, 2001: 84).

4. Is het adaptief?

Het onderzoek zal verder worden toegespitst op de vraag of een adaptatiestrategie ook effectief is op de (zeer) lange termijn, waar we te maken krijgen met onzekerheid van kennis en veranderende beleidsagenda's (vgl. VROM-raad, 2007). Maakt de sturingsoptie bijvoorbeeld experimenteren mogelijk? Voor een beoordeling van het adaptief vermogen sluiten we aan bij het werk dat op dit vlak is verricht in het Klimaat voor Ruimte-project 'Institutions for adaptation' (IC-12) (zie ondermeer Gupta, Klostermann, et al., 2008; Gupta, Termeer, et al., 2008; Klostermann, Biesbroek, Jong, Gupta, & Bergsma, 2009). In dat project is een beoordelingskader ('adaptatiewiel') ontwikkeld voor het adaptief vermogen van instituten. Daarin worden zes dimensies van adaptief vermogen onderscheiden: variëteit, lerend vermogen, ruimte voor autonome aanpassing, leiderschap, hulpbronnen en behoorlijk bestuur. Voor ieder van deze dimensies wordt nagegaan of voorgestelde fysiekruimtelijke oplossingsrichting en bijbehorend sturingsinstrumentarium hieraan bijdraagt.³ In hoofdstuk 5 worden deze dimensies nader uitgewerkt.

Hieronder vatten we bovenstaande vragen en theorie samen in De Vier-Stappentoets (figuur 1):



Figuur 1: Kernvragen voor adaptatiestrategieën: De Vier-Stappentoets

3 Dit geldt alleen niet voor de dimensie fair governance, omdat deze dimensie veel overlap vertoonde met de Hoort 't?-vraag, waardoor besloten is deze dimensie niet nog eens apart te behandelen als onderdeel van de adaptiviteitsvraag.

De vraag ‘Hooft het’ dient dus als eerste te worden gesteld, daar deze vraag draait om beginselen en vragen aan de orde stelt die aan het begin van een besluitvormingsproces gesteld moeten worden, alvorens een keuze voor adaptatiemaatregel en/of sturingsinstrument te maken. Op die manier zit er een zekere logische volgorde in deze toets, die vandaar de naam Vier-Stappentoets krijgt.

Omdat de effectiviteitsvraag voor zover het de fysiekrumtelijke maatregelen betreft in andere deelstudies (fase 1) wordt onderzocht (de technische werking van een maatregel), wordt de effectiviteit (in technische zin) van fysiekrumtelijke maatregelen in dit deelonderzoek als gegeven aangenomen. We gaan er daarnaast van uit dat als de maatregel goed past binnen de institutionele context, en daarnaast mag en hoort, een maatregel ook effectief kan zijn (dit hoeft echter niet altijd).

De uitkomst van de Vier-Stappentoets

De toets levert een bijdrage aan de afweging die nodig is voor de te maken keuze voor een bepaalde adaptatiestrategie. Door de vier stappen te doorlopen, kan worden bepaald in hoeverre een adaptatiestrategie in bestuurlijk-juridisch opzicht haalbaar en/of adequaat is.

Voor zover de bestaande sturingsinstrumenten niet leiden tot een bevredigend antwoord op bovenstaande vragen en dus niet passen op de institutionele context, zal worden nagegaan welke aanpassingen doorgevoerd kunnen worden om de ‘fit’ te verbeteren. Om de passendheid te vergroten kan men aan verschillende soorten ‘knoppen’ van die institutionele context draaien. Men kan bijvoorbeeld het bestaande instrumentarium en de juridische normering aanpassen (bijvoorbeeld de m.e.r. aanpassen zodat er een klimaattoets in opgenomen wordt), men kan nieuwe actoren in het leven roepen (zoals de deltaregisseur van de Deltacommissie), men kan andere incentivestructuren scheppen (subsidies). Men kan ook een debat starten over de heersende discoursen en principes van overheidsinterventies (bijvoorbeeld over het principe dat ‘de veroorzaker van een risico de maatregelen betaalt’).

1.6. Fysiekrumtelijke adaptatieopties

Van belang is dat we in dit rapport duidelijk onderscheid maken tussen enerzijds fysiekrumtelijke opties en anderzijds sturingsinstrumenten. De *fysiekrumtelijke opties* worden ook wel adaptatieopties genoemd; duidend op de fysiekrumtelijke maatregelen die een mogelijke oplos-

sing kunnen bieden voor het klimaatbestendig maken van Nederland. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het loslaten van gebiedsfuncties (landelijk gebied), meer groen en blauw in de stad (stedelijk gebied) en doorbraakbestendige dijken (grote wateren). *Sturingsinstrumenten* of sturingsopties, zijn de bestuurlijk-juridische maatregelen die kunnen of moeten worden genomen om bepaalde fysiekrumtelijke oplossingen te realiseren. Doordat de fysiekrumtelijke opties formeel aangedragen zijn door anderen, hebben wij niet in de hand welke van deze oplossingen in dit rapport worden belicht en getoetst.

Omdat tijdens de expert workshops is gebleken dat de fysiekrumtelijke oplossingen nog onvoldoende concreet waren om de werking van de vier-stappentoets te illustreren, is in samenspraak met PBL en Kennis voor Klimaat besloten er een aantal zo specifiek mogelijke fysiekrumtelijke oplossingen per speelveld uit te lichten. Deze geselecteerde fysiekrumtelijke casus die we aan de vier-stappentoets onderwerpen, komen in hoofdstuk 6 aan de orde. Hieronder introduceren we een globale beschrijving van mogelijke fysiekrumtelijke maatregelen die volgens het PBL kunnen worden genomen in respectievelijk het landelijk gebied, het stedelijk gebied, en bij de grote wateren.

Landelijk Gebied⁴

Het speelveld landelijk gebied omvat twee hoofdthema’s: landbouw en natuur. Klimaatverandering in het landelijke gebied heeft directe en indirecte gevolgen voor de bestaansmogelijkheden van de huidige natuur en bestaande landbouw. Zonder adaptatie kunnen gevolgen van klimaatverandering grote gevolgen hebben voor de ecologie en economie. De juiste en tijdig genomen adaptatiemaatregelen kunnen die effecten fors verminderen, maar zullen vaak ook leiden tot aanpassingen die op hun beurt weer gevolgen hebben voor de huidige gebiedsfuncties. Bovendien vergen dergelijk aanpassingen veelal extra financiële middelen en inspanningen van de betrokken sectoren en moeten deze vanuit juridisch en bestuurlijk oogpunt realiseerbaar zijn. Het landelijk gebied valt te verdelen in veenweidegebieden, zeekleigronden/droogmakerijen, en hoger gelegen zandgronden.

4 Gebaseerd op bijdrage Gert-Jan van den Born (PBL), expert workshop 13 mei 2009.

Veenweidegebieden

Klimaatverandering in het veenweidegebied heeft tot gevolg dat de bodemdaling zal versnellen en er een sterke toename van de verdamping optreedt waardoor de waterbehoefte van het gebied toeneemt. Niet aanpassen aan de veranderende omstandigheden leidt tot een voortgaande bodemdaling die voor delen van het veenweidegebied leidt tot onomkeerbare verliezen van het veenpakket. Daarnaast is de bijdrage aan de koolstofemissie een aandachtspunt van uit het oogpunt van mitigatie. Klimaatverandering heeft gevolgen voor het aanbod en de kwaliteit van het water in de droge en moerassige natuurgebieden. In ziltgevoelige gebieden kan verzilting leiden tot geleidelijke verandering van de voorkomende natuur. In de moerasgebieden kan een tekort aan kwalitatief goed water tot droogteschade en in veenmoerassen tot versnelde bodemdaling leiden. In hoger gelegen delen kan verdroging tot sterke achteruitgang van natuur en landschap leiden. Met oog op klimaatadaptatie kan gekozen worden tussen 'business as usual': doorgaan met hetzelfde landgebruik en waterbeheer en bodemdaling versus de aanpassing van functies en waterbeheer: watervraag aanpassen, verzilting toelaten. Mogelijke fysiekruimtelijke opties zijn dan opties als landophoging, toepassing omgekeerde drainage, peilverhoging, bemaling (of juist opheffing onderbemaling), en/of het plasdras zetten van percelen.

Zeekleigronden/droogmakerijen

Klimaatverandering in de diepe droogmakerijen heeft gevolgen voor de waterhuishouding. Naast extra hoeveelheden water als gevolg van de toegenomen verdamping zijn er ook grotere hoeveelheden nodig om de toenemende druk van zilt water te weerstaan. Dit leidt netto tot een grote watervraag die deels afkomstig zal zijn van het hoofdwatersysteem. Mogelijke fysiekruimtelijke opties zijn dan opties als druppelirrigatie, keuze voor minder zoutgevoelige gewassen of zelfs zilte teelten, en/of het toestaan van andere gebiedsfuncties. Bijvoorbeeld de functie natuur, (rand)stedelijk of recreatief, of combinaties hiervan, eventueel zijn ook combinaties mogelijk met vormen van landbouw en strategische waterberging.

Hoger gelegen zandgronden

Klimaatverandering heeft gevolgen voor de vraag en aanbod van water in de hogere delen van Nederland. Naast de extra vraag naar zoet water als gevolg van de toegenomen verdamping zijn er ook watervoorraden nodig die in tijd van droogte de risico's op droogteschade verlagen. Mogelijke fysiekruimtelijke opties zijn dan opties als druppelirrigatie, waterconservering, het wijzigen van teelten, en het

toestaan van andere gebiedsfuncties. Gedacht kan worden aan de functie natuur, stedelijk, plattelandontwikkeling, recreatief, of combinaties hiervan. Eventueel zijn ook combinaties mogelijk met vormen van landbouw en strategische waterberging.

In de casustoetsing in hoofdstuk 6 wordt ingezoomd op de problematiek in het veenweidegebied en een mogelijke adaptatiestrategie die hier uitkomst kan bieden.

Stedelijk Gebied⁵

Klimaatadaptatie in de stad richt zich vooral op (piek)wateroverlast, droogte, hitte en zomersmog. Klimaatadaptatiemaatregelen in de stedelijke omgeving betreffen een inrichting van de openbare ruimte (meer groen, meer water), stedenbouw (bijvoorbeeld andere verkaveling), woningbouw (bijvoorbeeld WKO en groene daken) en aanpassingen aan bestaande woningen (bijvoorbeeld isolatie). Twee issues spelen een voorname rol, te weten de koppeling tussen adaptatie en mitigatie enerzijds en leefomgevingskwaliteit anderzijds; en hittestress. Als eerste willen veel steden hun klimaatadaptatiebeleid koppelen aan mitigatiebeleid voor energiebesparing en CO₂-reductie, en aan beleid voor verbetering van de leefomgevingskwaliteit. Bij dat laatste wordt vaak gedacht aan meer groen en blauw (water) in de stad. Maar dat legt beslag op de ruimte die wellicht juist nodig is om binnenstedelijk compacter te kunnen bouwen, waarmee er een spanning ontstaat met het 'compacte stad' beleid van de overheid. Ook kan hier worden gedacht aan de 'smogproblematiek', waar de factor verkeer een grote rol in speelt. Zowel mitigatie (CO₂-reductie) als luchtkwaliteit (en dus leefomgevingskwaliteit) hebben baat bij verkeersafname en een uitgebreid en effectief OV-systeem. Belangrijk om op te merken is dat het treffen van klimaatadaptatiemaatregelen in de stad vaak gekoppeld zijn aan mitigatievoornemens en het behouden of verbeteren van de leefomgevingskwaliteit.

Een tweede probleem in het stedelijk gebied betreft hittestress. In Nederland is op centraal niveau enige jaren geleden een hitteplan gemaakt om bestand te kunnen zijn tegen (extreme) hittegolven. Dit plan gaat vooral in op voorlichting en de beïnvloeding van cultuur en gedrag. Tot op heden is het plan echter nog niet of nauwelijks geïmplementeerd. Met betrekking tot hitte hebben adap-

5 Gebaseerd op bijdrage Leendert van Bree (PBL), expert workshop 2 juni 2009.

tatiemaatregelen ondermeer betrekking op huisvesting, stadsplanning, waarschuwingssystemen, mobiliteit (verkeersrestricties) en voorlichting.

Andere klimaatproblemen in het stedelijk gebied hebben betrekking op water, zoals wateroverlast en overstromingsgevaar. In het algemeen hebben maatregelen in het stedelijk gebied veelal van doen met de inrichting van het stedelijk gebied. In de casustoetsing in hoofdstuk 6 wordt specifiek ingegaan op dergelijke maatregelen.

*Grote Wateren*⁶

De drie belangrijkste issues die spelen bij de grote wateren zijn veiligheid, zoetwatervoorziening en natuur. Natuur heeft de beste kansen bij open verbindingen; de maximale zoetwatervoorraad wordt verkregen met afgesloten verbindingen met meestijgend peil; en de veiligheid is het meest gebaat bij afgesloten verbindingen, waarbij de veiligheidsopgave het laagst is als het peil daarbij constant wordt gehouden (de huidige discussie rond het IJsselmeer bijvoorbeeld).

Bij het inrichten van het veiligheidsstelsel zijn een paar keuzes te onderscheiden:

1. Huidige keringen, die kunnen bezwijken, wat enorme gevolgen kan hebben
2. Doorbraakvrije keringen, die dus niet zullen bezwijken, waardoor overstromingen min of meer worden gereduceerd tot wateroverlast.
3. Doorbraakvrije of doorbraakbestendige dijken (de zogenaamde superdijken of klimaatdijken) waarop functiecombinaties mogelijk zijn. Dit maakt RO-beleid vrijwel overbodig. Gebruik van deze dijken creëert juist nieuwe kansen, met name waar het gaat om woonfuncties. Ook geeft een keuze voor dergelijke dijken ruimte om het veiligheidsbeleid veel meer te baseren op een risicobeleid, waarbij kansen, blootstelling en kwetsbaarheid het risico van een gebied vormen op basis waarvan een optimum kan worden gekozen.
4. Maatregelen in de sfeer van de RO: locatiekeuze van kwetsbare functies (zoals wonen), eventueel in combinatie met hercompartimentering van dijkkringen. De reden voor een andere locatiekeuze is niet altijd de veiligheid. Bijvoorbeeld in het rivierengebied gaat het nadrukkelijk ook om het vrijhouden van gebieden voor

latere ingrepen in de sfeer van dijkeruglegging of waterberging.

5. Maatregelen in de sfeer van calamiteitenbeleid, zoals rampenplannen en risicokaarten. RO heeft hier in die zin mee te maken dat vitale infrastructuur in een calamiteit bijvoorbeeld voor evacuatie bruikbaar moet zijn.

In hoofdstuk zes wordt optie 3 (doorbraakvrije dijken) nader uitgewerkt.

1.7. Opzet en methoden

Opzet

Het onderzoek verliep als volgt:

1. We hebben in een aantal expert workshops (zie methoden) gebrainstormd over de sturingsinstrumenten die in brede zin in aanmerking komen om te worden ingezet voor de problematiek van bovenstaande speelvelden met oog op klimaatadaptatie.
2. Vervolgens zijn drie fysiekruimtelijke maatregelen, of casus, in samenspraak met het PBL geselecteerd (op elk speelveld één). Aan de hand van deze casus illustreren we een beoordeling van de passendheid ('fit') van sturingsinstrumenten binnen het bestaande institutionele kader aan de hand van de vragen 'Hooft het?', 'Mag het?', 'Past het?', en 'Is het adaptief?'.
3. We reflecteerden op het gebruik van de in dit onderzoek ontwikkelde vier-stappentoets voor de beoordeling van adaptatiestrategieën en formuleerden eventuele tekortkomingen, aanbevelingen en aangrijpingspunten voor toekomstig onderzoek.

Methoden

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden, te weten:

- Literatuuronderzoek;
- Individuele expertise van de leden van de onderzoeksgroep;
- Bestudering van (nationale en Europese) wetgeving, jurisprudentie en beleid;
- Expert workshops.

Hieronder gaan we nader in op de georganiseerde expert workshops.

Expert workshops

Om binnen korte tijd zoveel mogelijk rendement uit de verzamelde denkracht te halen, organiseerden we drie workshops met het gehele onderzoeksteam. Voor elk speelveld is één workshop gehouden. De workshops wer-

⁶ Gebaseerd op bijdrage Joost Knoop (PBL), expert workshop 4 juni 2009.

den voorbereid aan de hand van vragen rondom de gekozen fysiekruimtelijke oplossingen. Vanuit de verschillende disciplines werd de problematiek tijdens de workshops toegelicht en werden de mogelijke oplossingsrichtingen besproken. Aan de workshop werd naast het onderzoeksteam, ook deelgenomen door deskundigen die de fysiekruimtelijke maatregelen voor het desbetreffende speelveld (hoofdwatersystemen, landelijk gebied, stedelijk gebied) konden toelichten. De workshops hadden als doel om te komen tot een lijst van sturingsinstrumenten die bij klimaatadaptatie kunnen worden ingezet en gekoppeld aan specifieke fysiekruimtelijke maatregelen aan de vierstappentoets konden worden ontworpen.

Elke workshop kende in hoofdlijnen de volgende structuur: kennisname van de geformuleerde fysiekruimtelijke maatregelen met toelichting door een op dat terrein deskundige;

- presentaties van de relevante aspecten van de vragen 'Mag het/Hoor het?', 'Past het?' en 'Is het adaptief' door de experts uit de onderzoeksgroep
- opstellen van een long list van sturingsinstrumenten;
- opstellen van een short list van sturingsinstrumenten op basis van een snelle bestuurskundig-juridische scan;
- formulering van nadere onderzoeksvragen.

Interdisciplinariteit

Het onderzoeksteam bestond uit zowel juristen als bestuurskundigen. Op deze manier bundelt dit onderzoek het bestuurskundig en planologische denken over de bij de fysiekruimtelijke maatregelen behorende sturingsmogelijkheden; en het rechtswetenschappelijke denken over de rechtsstatelijke basis voor deze sturing en de normering van de daarbij behorende bevoegdheidsuitoefening. Het onderzoek beoogde deze circuits bij elkaar te brengen door, voortbouwend op de keuze voor een aantal fysiekruimtelijke maatregelen, de juridische, sociale, bestuurlijke en politieke realiteit te beoordelen in onderlinge samenhang aan de hand van een in dit onderzoek ontwikkelde vierstappentoets. Deze vierstappentoets is het resultaat van de integratie van bestuurskundige en juridische kennis. De juristen leverden een grote bijdrage aan de meer juridisch ingestoken vragen van 'Hoor het?' en 'Mag het?', terwijl de bestuurskundigen de vragen 'Past het?' en 'Is het adaptief' grotendeels voor hun rekening namen.

1.8. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het normatief kader van dit onderzoek geschetst op basis waarvan de 'Hoor het'-toets wordt uitgevoerd. In hoofdstuk drie volgt een korte uiteenzetting over de bevoegdheidsgrondslag voor overheidsoptreden en een inventarisatie van sturingsinstrumenten die mogen worden gebruikt (de instrumentenkist). Dit vormt de basis voor de juridische 'Mag het'-toets. Hoofdstuk vier beschrijft de verschillende speelvelden op basis waarvan de 'Past het'-toets zal worden uitgevoerd en hoofdstuk 5 schetst het toetsingskader voor het adaptief vermogen, ook wel het adaptatiewiel. Vervolgens worden in hoofdstuk zes een aantal meer specifieke fysiekruimtelijke oplossingen (de casus) uitgelicht, die in ditzelfde hoofdstuk worden onderworpen aan de vierstappentoets. Hoofdstuk zeven sluit af met een reflectie op de methode (onze vierstappentoets) en de conclusies, tekortkomingen en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.

Referenties

- Gier, A.A.J. de (2008). Klimaatverandering in het ruimtelijke ordeningsrecht? In P. P. J. Driessen, F. De Pater & T. Spit (Eds.), *Klimaatverandering en ruimtelijke ordening: verkenning van onderzoeksthema's* (Vol. rapport nr. 008, pp. 17-24). Wageningen: Programmabureau Klimaat voor Ruimte.
- Gupta, J., Klostermann, J. E. M., & Termeer, C. J. A. M. (2008). *Conceptual framework for assessing climate-proofness of governance structures*. Paper presented at the 7th European Conference on Applied Climatology 2008.
- Gupta, J., Termeer, C. J. A. M., & Klostermann, J. E. M. (2008). *Institutions for climate change. A method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society*. Amsterdam: IVM.
- Hemerijck, A. C. (2001). De institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring van beleidsverandering. In T. Abma & R. In 't Veld (Eds.), *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom.
- Hemerijck, A. C., & Hazeu, C. A. (2004). Werkt het, past het, mag het, en hoort het? *Bestuurskunde*, 31(2).
- Klostermann, J. E. M., Biesbroek, R., Jong, P., Gupta, J., & Bergsma, E. (2009). Het adaptieve vermogen van het Nationaal Waterplan. *H2O*, 25-26, 18-20.
- Kruitwagen, S., Reudink, M., & Faber, A. (2009). Pragmatics of Policy: The compliance of Dutch environmental policy instruments to European Union standards. *Environmental Management*, 43, 673-681.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Swart, R., Biesbroek, R., S., B., Carter, T. R., Cowan, C., Henrichs, T., et al. (2009). *Europe adapts to climate change: Comparing national adaptation strategies*. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Van Dorland, R., Dubelaar-Versluis, W., & Jansen, B. (Eds.). (2009). *De Staat van het Klimaat 2008*. De Bilt/Wageningen: PCCC.
- Van Tatenhove, J., Arts, B., & Leroy, P. (Eds.). (2000). *Political modernisation and the environment: The renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- VRM-raad (2007). *De hype voorbij. Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk*. Den Haag: VRM-raad.

2. Hoort het?: Normatieve aspecten van een klimaatadaptatiebeleid

2.1. Inleiding

Klimaatadaptatie roept normatieve vragen op. Deze vragen gaan over wat behoort te worden gedaan of nagelaten. Zij gaan over de afweging *of* moet worden gehandeld en ook over de *manier waarop* moet worden gehandeld. En zij gaan over de vraag *wie* moet handelen en/of daarvoor verantwoordelijk is. De normatieve aspecten van klimaatadaptatiebeleid komen aan de orde bij de eerste twee stappen van de viervoudige toets: *hoort het* en *mag het*?

Het klimaatvraagstuk is vooral gebaseerd op natuurwetenschappelijke kennis, dat wil zeggen kennis over het klimaatsysteem en de wijze waarop maatschappelijke activiteiten het klimaatsysteem beïnvloeden. Natuurwetenschappelijke en technische inzichten zijn vervolgens ook van groot belang om adaptatiemaatregelen te kunnen effectueren. Denk bijvoorbeeld aan de waterveiligheid, waarbij de techniek van dijkconstructie en waterkeringen een cruciale rol speelt. Het vraagstuk van klimaatadaptatie is echter vooral ook een maatschappelijk vraagstuk. De natuurwetenschappelijke kennis leidt immers niet direct tot eenduidige handelingsconsequenties. Tussen natuurwetenschappelijke kennis over het probleem en mogelijke oplossingen enerzijds en de daadwerkelijke keuzen en uitvoering van oplossingen anderzijds, liggen maatschappelijke opvattingen en waarderungen. Een beleid gericht op klimaatadaptatie is altijd ‘waardegeladen’ en dus normatief. Normatieve oordelen kunnen gebaseerd zijn wereldbeschouwingen, op opvattingen wat hoort en niet hoort in onze maatschappij, op beginselen die maatgevend moeten zijn bij ons handelen en op sociale en economische belangen die in het geding zijn.

In de tijd en naar plaats kunnen die normatieve oordelen verschillen in de maatschappelijke prioriteit die ze krijgen. De dynamiek in het klimaatbeleid – en meer in het bijzonder het beleid gericht op adaptatie – wordt dus niet alleen veroorzaakt door de toenemende kennis die beschikbaar komt, maar ook door wijzigingen op het normatieve vlak.

Een deel van die normatieve oordelen ligt vast in internationale verdragen en Europese en nationale wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in de vorm van richtinggevende beginselen, handelingsnormen en uitgangspunten die bepalen welk belang aan bepaalde maatschappelijke waarden moet worden toegekend.

Het normatieve debat over klimaatadaptatie spitst zich toe op drie vragen:

1. Welke belangen beoogt de overheid met klimaatadaptatiebeleid te beschermen? Dit betreft een pre-alabele vraag die in het bijzonder ziet op beleidsmatige en politieke keuzes die worden gemaakt. Zo dient duidelijkheid te bestaan over welke ambities met adaptatie aan klimaatverandering op het spel staan en welke ambitie wordt nagestreefd: behoud van de bestaande ruimtelijke inrichting en het gebruik of de ontwikkeling van een nieuwe inrichting met aangepast gebruik?

Doelen van beleid zijn doorgaans niet alleen gebaseerd op beschikbare wetenschappelijke kennis, maar veel meer nog op politieke en maatschappelijke voorkeuren. Bovendien zijn er vaak meerdere wegen die tot de oplossing van een probleem kunnen leiden, dus is er altijd ruimte voor het maken van keuzen. Ook bij adaptatie aan klimaatverandering kunnen verschillende keuzen worden gemaakt. Welke keuzen zijn dat, en welke aspecten zouden in een afweging tussen die keuzen kunnen worden meegenomen?

2. In hoeverre is de overheid verantwoordelijk voor de adaptatie aan klimaatverandering en welke verantwoordelijkheden behoren toe aan de private partijen en aan burgers?

Bij een omvangrijk maatschappelijk vraagstuk als klimaatverandering ligt het voor de hand om eerst naar de overheid te kijken die voor oplossingen dient zorg te dragen. Toch is het niet vanzelfsprekend dat de overheid overal en

altijd het voortouw neemt, zowel bij beleidsvorming als ook in de uitvoering. Het probleemoplossend vermogen van overheden is – zo blijkt uit vele juridische, beleidswetenschappelijke, sociologische en economische studies – beperkt. Daarom is het ook zinvol om te kijken naar andere maatschappelijke actoren die een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het klimaatvraagstuk. Maar ook principieel kunnen sommige verantwoordelijkheden beter bij maatschappelijke partijen worden neergelegd dan bij de overheid. Maar hoe moet die verantwoordelijkheidsverdeling er precies uitzien?

3. Welke normatieve beginselen zouden publieke en private actoren ter harte moeten nemen bij het formuleren en uitvoeren van adaptatiemaatregelen?

In de meeste moderne samenlevingen bestaan beginselen – vaak ook vastgelegd in wet- en regelgeving – die als uitgangspunt worden genomen bij het wel of niet interveniëren in maatschappelijke processen. Die uitgangspunten moeten ertoe leiden dat de interventies legitiem zijn, zowel in de betekenis van ‘wettelijk onderbouwd’ als ook ‘aanvaardbaar en transparant’. Ook een klimaatadaptatiebeleid kan gebaseerd zijn op normatieve beginselen. De vraag is welke beginselen dat zouden kunnen zijn.

Het hoeft geen betoog dat de drie hiervoor genoemde vragen sterk met elkaar zijn verbonden. Niettemin zullen zij in de navolgende paragrafen afzonderlijk aan de orde worden gesteld. In de laatste paragraaf zullen we enkele conclusies trekken.

2.2. Welke belangen worden door adaptatie aan klimaatverandering beschermd?

2.2.1. Zorgplicht die voortvloeit uit de Grondwet

Artikel 21 van de Nederlandse Grondwet luidt: “De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu”. Dit ‘sociale grondrecht’ omvat een op de overheid rustende zorgplicht. Het legt een taak bij de overheid. Soortgelijke bepalingen bevat de Grondwet voor onder andere de bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding der welvaart (artikel 20), de bevordering van de volksgezondheid, voldoende woongelegenheid en vrije tijdsbesteding (artikel 22).

Het geciteerde artikel 21 heeft vanzelfsprekend ook betrekking op de adaptatie aan klimaatverandering. Immers, bij klimaatverandering zijn de bewoonbaarheid en het leefmilieu in het geding. Uit dit artikel blijkt echter niet hoe die zorg moet worden vormgegeven. Er zijn immers verschillende wijzen waarop de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het leefmilieu kunnen worden bevorderd. Ook de ambities die moeten worden nagestreefd staan niet als zodanig in de Grondwet vermeld. Die zijn onderwerp van politiek-bestuurlijke keuzen en afwegingen.

2.2.2. Wat de zorgplicht ten minste omvat

Vanuit het perspectief van de klimaatverandering en de klimaatadaptatie bevat de zorg van de overheid ten minste:

- de zorg voor veiligheid tegen overstromingen;
- het bestrijden van wateroverlast;
- de zorg voor voldoende en schoon (zoet) water voor de verschillende functies;
- de zorg voor de volksgezondheid in stedelijke en rurale gebieden en met name het bestrijden van hittestress en ziekten en plagen die verbonden zijn met klimaatverandering;
- de bescherming van natuur en landschap tegen verdroging en vermindering van biodiversiteit;
- de bescherming van economische activiteiten en een verdere verbetering van economische ontplooiingsmogelijkheden;
- de zorg voor het behoud van het functioneren van essentiële netwerken (drinkwater, gas, elektriciteit, riolen, internet, et cetera) en infrastructuur (wegen, spoorlijnen, vliegvelden, havens).

2.2.3. Prioriteitsbepalende factoren in het adaptatiebeleid

Vooral omdat het bij klimaatadaptatie om aanzienlijke investeringen in de inrichting van onze samenleving gaat, zal een bepaalde temporisering noodzakelijk zijn. Daarbij is het bijvoorbeeld de vraag of eerst de hoogwaterbescherming prioriteit dient te krijgen, of het zorg dragen voor een veilige infrastructuur, het verminderen van de volksgezondheidsrisico's, et cetera. Bij ruimtegebruik en natuurcompensatie zal ook het schaalniveau bepalend kunnen zijn voor de diverse mogelijke oplossingen. Duidelijk dient te zijn welke keuze de overheid wil maken in de bestaande kwaliteiten en functies die moeten worden behouden. Vervolgens dienen de hiervoor genoemde verdelingsvragen helder te zijn en zo transparant mogelijk beantwoord te worden.

Bij het bepalen van de inhoud van een adaptatiebeleid moeten dus prioriteiten worden gesteld. Daarbij zullen ten minste de volgende afwegingen moeten worden gemaakt.

- a. Welke maatregelen zijn urgent vanuit het perspectief van ernst en noodzaak (prioriteren op basis van *urgentie*)?
- b. Wat is technisch en ecologisch gezien de meest logische volgorde van te nemen maatregelen (prioriteren in de tijd op basis van *technische en ecologische uitvoerbaarheid*)?
- c. Welke maatregelen kunnen bogen op een groot maatschappelijk en politiek draagvlak (prioriteren naar *draagvlak*)?
- d. Wat zijn de *economische effecten* van de verschillende maatregelen? Deze afweging omvat drie aspecten: budget, kosten-baten en tijd.
 - Voor welke maatregelen kunnen voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld (prioriteren op basis van beschikbaar *budget*)?
 - Bij welke maatregelen is de kosten-baten verhouding het gunstigst (prioriteren op basis van *kosten-baten*)?
 - Wanneer is het economisch het meest rendabel om investeringen te doen in lange termijn adaptatiemaatregelen (prioriteren *in de tijd op basis van economische motieven*)?

Het prioriteren in de tijd is een kwestie van faseren: welke maatregelen worden eerst genomen en welke later? Deze fasering van adaptatiemaatregelen gaat uiteraard met afweging van belangen gepaard. Die belangen houden verband met urgentie, technische en ecologische uitvoerbaarheid en met economische motieven. Bestuurlijk-juridische argumenten die voor een bepaalde wijze van fasering pleiten, komen in dit rapport aan de orde. Zo wordt bijvoorbeeld voor het stedelijk gebied gepleit voor een meegroeimodel, omdat daarmee binnen de bestaande juridische kaders de beste bestuurlijke resultaten te boeken zijn (zie daarover paragraaf 6.3).

De economische effecten van adaptatiemaatregelen worden in dit rapport niet besproken want zij vallen buiten de onderzoeksopdracht. Op afwegingen betreffende benodigde of beschikbare budgetten voor adaptatie wordt daarom niet verder ingegaan. Ook economische kosten-baten analyses worden niet gemaakt.

2.2.4. Het normatieve aspect van prioriteiten stellen

Adaptatiebeleid bevat altijd normatieve keuzen, maar die blijven vaak onbelicht.

Een voorbeeld daarvan biedt het rapport van de Commissie Veerman 'Samen werken met water' (2008). Deze commissie bracht in beeld welke maatregelen kunnen of moeten worden gevolgd om het hoge water uit de zee te weten, de watertoevoer uit de rivieren in goede banen te leiden en voldoende zoetwater te behouden. Uitgangspunt daarbij was dat *heel* Nederland aantrekkelijk blijft voor wonen, werken, investeren en recreëren. Impliciet betekent dit een keuze voor het behoud van het bestaande. Daar kunnen goede redenen voor zijn, maar niettemin blijft het een normatieve keuze. Andere alternatieven zouden immers ook in overweging kunnen worden genomen. We zouden het economisch hart gaandeweg kunnen verplaatsen van het laaggelegen deel naar de hoger gelegen delen van het land, zodat de veiligheidsniveaus in het westen niet drastisch hoeven te worden verbeterd in de komende eeuw. Ook voor de maatregelen om het peil van het IJsselmeer anderhalve meter op te zetten om op die wijze de zoetwatervoorraad te garanderen zijn alternatieven denkbaar, die niet zijn overwogen. De keuze om maatregelen te nemen om de zoetwatervoorraad in het IJsselmeer te vergroten en tegelijkertijd de zoetwatervoorraad in de Zuidwestelijke delta te verkleinen door middel het openzetten van de Haringvlietssluisen – maatregelen die beide grote gevolgen hebben in het betreffende gebied – worden niet met elkaar in verband gebracht. Alleen al de neveneffecten die dergelijke maatregelen zullen hebben op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden aan de randen van het IJsselmeer en in de Zuidwestelijke delta, zijn een reden om te zoeken naar alternatieven en daarna een afweging tussen de verschillende mogelijkheden te maken.

2.2.5. Prioriteiten: behoud of verandering?

Bij het formuleren van adaptatieopties bestaat vaak de neiging om niet te veel af te wijken van de heersende opvattingen en discoursen over de ontwikkelingen in stedelijke en landelijke gebieden. Padafhankelijkheid (*path dependency*) speelt hierbij een belangrijke rol. Padafhankelijkheid betekent dat (normatieve) keuzen die gemaakt zijn in het verleden, de keuzen in het heden mede bepalen. Anders gezegd houdt padafhankelijkheid in dat in het verleden gemaakte keuzen andere keuzemogelijkheden in het heden neigen uit te sluiten.

Twee voorbeelden kunnen dat illustreren. Het vraagstuk van de toenemende verzilting in het westen van het land wordt vaak verengd tot de vraag hoe dat verschijnsel bestreden kan worden, zodat de bestaande landbouwactiviteiten niet in gevaar worden gebracht. Die landbouw is immers in het verleden welbewust in West-Nederland tot stand gekomen en heeft sindsdien ook een economische bloei doorgemaakt. Men zou ook de vraag kunnen stellen of er mogelijkheden zijn voor zogeheten ‘zilte landbouw’ en in hoeverre de landbouw in staat is tot een drastische omschakeling in die richting. Een tweede voorbeeld biedt een peilverlaging in het veenweidegebied. Adaptatie kan in dit verband gericht zijn op het verhogen van de pompcapaciteit, zodat ook in de toekomst het teveel aan water kan worden weggepompt. Die oplossing sluit aan bij een al eeuwenlang toegepaste praktijk. Een alternatief is om met peilverlaging te stoppen of deze drastisch te beperken en de hoogproductieve landbouw uit het veenweidegebied te verplaatsen. Het veenweidegebied krijgt in dat scenario een andere functie, waarbij kleinschalige en marginale landbouwactiviteiten worden gecombineerd met natuur- en landschapsontwikkeling in combinatie met extensief recreatieve ontwikkeling. Ook wonen en werken in het veenweidelandschap is en blijft aantrekkelijk, mits bij de bouw rekening wordt gehouden met hogere waterpeilen.

De kernvraag is in hoeverre we per se de bestaande orde willen beschermen c.q. handhaven of bereid zijn die orde, mede in het licht van de dreigende klimaatverandering, ter discussie te stellen en voorstellen te doen voor een nieuwe orde, waarbij zich voordoende kansen ook optimaal worden benut. Bij een politieke en bestuurlijke afweging zouden de volgende vragen in overweging moeten worden genomen:

- Wat zijn de kosten van de verschillende adaptatieopties en welke baten leveren zij op?
- Wat zijn nationaal en regionaal de sociale en economische effecten van de verschillende adaptatieopties voor de verschillende economische functies?
- Wat zijn de gevolgen van verschillende adaptatieopties voor het functioneren van verschillende netwerken en infrastructuur?
- Wat is het effect op de leefomgevingskwaliteit (milieu- en waterkwaliteit, cultuurhistorische waarden, natuur- en landschapswaarden, ruimtelijke constellatie van functies, multifunctionaliteit, duurzaamheid, et cetera)?

- Wat zijn de gevolgen van adaptatieopties voor de internationale reputatie van verschillende economische sectoren?
- In welke mate scheppen adaptatieopties nieuwe kansen voor verschillende economische functies en welke baten kunnen daarvan worden verwacht?

2.2.6. Wie is verantwoordelijk voor een adaptatiebeleid?

De vraag in hoeverre de overheid verantwoordelijk is voor de adaptatie aan klimaatverandering en welke verantwoordelijkheden toebehoren aan de private partijen en aan burgers is niet eenvoudig te beantwoorden. Voor het beantwoorden van deze vragen kunnen drie deels overlappende, maar analytisch te onderscheiden invalshoeken worden gekozen: een juridische, een beleidswetenschappelijke en een economische. Vanuit de juridische invalshoek zijn deels eenduidige antwoorden te geven, althans daar waar het om internationale en nationale verplichtingen gaat. Voor het overige gaat het om minder eenduidige, maar niettemin belangwekkende, aspecten en richtsnoeren die bij de keuze voor publieke en/of private sturing van belang kunnen zijn.

2.2.7. De juridische invalshoek

Het recht heeft zijn eigen plaats binnen klimaatadaptatie, welke wordt gekenmerkt door een eigen juridische systematiek (techniek) en door een aantal ‘harde’ grenzen, te weten het Europese en internationale recht met name op het terrein van het milieu- en natuurbeschermingsrecht, de Grondwet (inclusief de daarin opgenomen decentralisatieregeling) en fundamentele rechtsbeginselen zoals rechtszekerheids-, gelijkheids- en het *égalité*-beginsel. De Grondwet is leidend bij al het overheidshandelen, ook al kan de rechter wetgeving niet direct aan de Grondwet toetsen. Ook heeft Nederland zich door het sluiten en ratificeren van internationale verdragen verplicht deze ook daadwerkelijk uit te voeren en toe te passen. Het Europese recht speelt een geheel eigen rol en gaat indien er strijdigheid is tussen Nederlands recht en Europees recht altijd voor. Als de Nederlandse wetgeving niet in overeenstemming is met Europese verplichtingen dient ieder onderdeel van de Nederlandse overheid zelf het Europese recht correct toe te passen.

Zowel Europese regelgeving als de nationale regelgeving geeft in eerste instantie aan op welke terreinen de overheid een zorgplicht heeft. Het meest bekende voorbeeld is de zorgplicht van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het leefmilieu, die

hiervoor in paragraaf 2.2.1 aan de orde kwam. Deze zorgplichten zijn in abstracte bewoordingen neergelegd in de Grondwet, maar daarmee is nog niet duidelijk wat de zorgplicht precies inhoudt en in hoeverre een zorgplicht voor de overheid meer duidelijkheid geeft over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en de private sectoren. In hoeverre klimaatadaptatie een zorg van de overheid is kan niet eenduidig worden beantwoord, maar hangt ondermeer af van de aard van de te beschermen belangen en de vraag of het om publieke goederen gaat.

De uitwerking van zorgplichten uit de Grondwet vindt plaats in gewone wetgeving. De rechter toetst of de zorgplichten worden nagekomen in overeenstemming met de wetgeving en rechtsbeginselen.

Zo zal bijvoorbeeld bij de beoordeling of er sprake is van een eerlijke verdeling van lusten en lasten, die bijvoorbeeld aan de orde is bij nadeelcompensatie in het waterstaatsrecht, gekeken worden naar het beginsel van ‘égalité devant les charges publiques’ (gelijkheid voor de openbare lasten). In beginsel draagt iedereen zijn eigen schade, maar in bijzondere gevallen, wanneer iemand onevenredig wordt getroffen door een bepaald overheidsoptreden, kan hij hiervoor een schadevergoeding ontvangen. Daarvoor moet er echter sprake zijn van bijzondere omstandigheden die buiten het normaal maatschappelijk risico vallen en waarbij de schade slechts op een beperkte groep personen rust. De komende jaren zal de vraag in hoeverre schade vanwege maatregelen die de overheid neemt in het kader van klimaatadaptatie voor nadeelcompensatie in aanmerking komt, de nodige overdenking en discussie vragen.

Het recht kent zowel een waarborgfunctie, een functie in het kader van de geschillenbeslechting, als een sturingsfunctie.

De waarborgfunctie garandeert dat burgers zich veilig kunnen voelen in een staat, dat zij te maken hebben met een betrouwbare overheid. Hierbij kan worden gedacht aan bescherming van eigendom, zodat de overheid niet zonder onteigening of schadevergoeding grond van particulieren kan gebruiken om bijvoorbeeld dijken te bouwen of bergingsgebieden aan te leggen. Ook belangen die de overheid belooft te beschermen vallen onder de waarborgfunctie, bijvoorbeeld door te regelen dat de drinkwatervoorziening wordt gegarandeerd. Misbruik maken van toegekende bevoegdheden of zonder bevoegdheid

ingrijpen in het leven van burgers wordt voorkomen door de waarborgfunctie van het recht. Geschillenbeslechting voorziet in de mogelijkheid eventuele geschillen voor te kunnen leggen aan een onafhankelijke rechter. Zeker wanneer het gaat om een inbreuk in eigendomsrechten, waarbij het zowel gaat om ontneming als inperking en regulering van eigendom, is dat een erkend vereiste. Dat neemt niet weg dat veel geschillen ook op een alternatieve wijze kunnen worden opgelost.

De sturingsfunctie van het recht wordt groter naarmate de overheid zich actiever bemoeit met allerlei beleid. Het recht wordt dan gebruikt als beleidsinstrument, hetgeen weer kan leiden tot een overdaad aan gedetailleerde regels, waarbij adequaat reageren op veranderingen en innovatieve oplossingen op allerlei juridische moeilijkheden stuiten. Beide kanten van het recht, de waarborgfunctie en de sturingsfunctie, worden hierna verder uitgewerkt.

De waarborgfunctie van het recht

In een democratische rechtstaat als Nederland speelt de waarborgfunctie van het recht een belangrijke rol,

De *rule of law*, die een belangrijke rol speelt in een rechtsstaat als Nederland, vraagt dat overheidsoptreden ook onderworpen is aan de regels van het recht. Een klassieke omschrijving van een rechtstaat is:

- dat er een grondwet of constitutie is, die bindende voorschriften bevat over de betrekkingen tussen overheid en burgers, en
- waarin een scheiding van machten wordt verzekerd, in het bijzonder wetgeving in overeenstemming met het parlement, een onafhankelijke rechterlijke macht die niet alleen over geschillen tussen burgers onderling beslist, maar ook over die tussen burgers en de overheid, en
- een bestuursoptreden dat op de wet berust, en
- waardoor de grondrechten of vrijheidsrechten van de burger worden omschreven en gewaarborgd.

In modernere visies op de rechtsstaat wordt, naast aspecten van rechtszekerheid en legitimiteit, meer en meer waarde gehecht aan procedurele waarborgen zoals transparantie, gelijke toegang tot informatie en publieke participatie.

De klassieke rechtstaatgedachte, zoals hierboven beschreven, heeft ook nadelen. Zij is sterk gericht op het institutionele en het juridische (hoe dient een staat te zijn ingericht en welke regulerende normen horen er

te zijn), maar zij geeft niet of onvoldoende aan wat een overheid hoort te doen. Met andere woorden: “Zij biedt een regulerende norm, maar geen motorische kracht” (Van der Pot & Donner, 1983, pp. 142-144). De rechtstaatgedachte wordt soms geacht een visie te zijn van vrije, zelfbewuste, ondernemende mensen, die zo weinig mogelijk inmenging van de staat in hun handelen en een optimale bescherming van hun vrijheden wensen.

De waarborgfunctie van het recht omvat meer dan alleen het beschermen van burgerlijke vrijheden tegen overheidsmacht. Het recht waarborgt ook dat de overheid bepaalde taken tot haar zorg rekent. De Nederlandse Grondwet kent een aantal in dit verband belangrijke rechten, die vaak worden aangeduid als ‘sociale grondrechten.’

Het grondrecht dat de overheid de zorg opdraagt voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is hiervoor al een paar keer genoemd (art. 21 Grondwet). Het is essentieel in het kader van een klimaatadaptatiebeleid. Er kan daarmee gesproken worden van het bestaan van rechten, bijvoorbeeld bescherming tegen overstromingen, een bepaalde hoeveelheid zoet water, bescherming van de natuur en bescherming van de leefomgevingskwaliteit (waaronder ook bijvoorbeeld maatregelen vallen tegen hittestress in stedelijke gebieden). Beter kan men echter spreken van te beschermen belangen door de overheid, omdat het hier niet gaat om rechten die direct afdwingbaar zijn bij de rechter. Daarbij is naast de toegekende zorgplichten ook de aard van de te beschermen belangen relevant, zoals de vraag of het gaat om de bescherming van publieke goederen (lucht, water, natuur), de toegankelijkheid en beschikbaarheid van openbare zaken (bijvoorbeeld infrastructuur) en de rangorde tussen verschillende te beschermen belangen (zoals drinkwatervoorziening, elektriciteit, infrastructuur, natuur en veiligheid tegen overstromingen, bescherming van de volksgezondheid).

Daarbij passen wel twee belangrijke kanttekeningen. Dat de overheid in de Grondwet heeft neergelegd dat bepaalde taken tot de zorg van de overheid behoren, maakt ten eerste nog niet duidelijk wat die zorgplicht precies inhoudt. Dit leidt op zijn minst tot vijf vragen:

- Houdt de zorgplicht in dat de overheid belangen beschermt door het stellen van regels of dient zij ook zelf de feitelijke maatregelen te nemen en te financieren?

- Welk beschermingsniveau moet leidend zijn bij het overheidsoptreden? Heeft bijvoorbeeld iedereen te allen tijde recht op evenveel veiligheid, zoet water en natuur in de omgeving?
- Welke vorm van regulering wil de overheid toepassen? Klassieke sturing (via wet- en regelgeving), marktconforme of economische instrumenten, dan wel communicatieve instrumenten?
- Moeten alle door de overheid te nemen maatregelen volledig door de overheid worden gefinancierd? Komen die maatregelen ten laste van de rijks- of provinciale begroting of moeten de kosten worden teruggewonnen bij diegenen die er baat bij hebben?
- Welke maatregelen moeten feitelijk worden genomen en door wie en hoe moeten die maatregelen worden afgestemd op maatregelen op andere beleidsterreinen die aan het klimaatvraagstuk raken?

In paragraaf 2.2.1 is al naar voren gekomen dat in het kader van klimaatadaptatie de zorgplicht van de overheid *ten minste* omvat:

- de zorg voor veiligheid tegen overstromingen;
- het bestrijden van wateroverlast;
- de zorg voor voldoende en schoon (zoet) water voor de verschillende functies;
- de zorg voor de volksgezondheid in stedelijke en rurale gebieden en met name het bestrijden van hittestress en ziekten en plagen die verbonden zijn met klimaatverandering;
- de bescherming van natuur en landschap tegen verdroging en vermindering van biodiversiteit;
- de bescherming van economische activiteiten en een verdere verbetering van economische ontplooiingsmogelijkheden;
- de zorg voor het behoud van het functioneren van essentiële netwerken (drinkwater, gas, elektriciteit, riolen, internet, et cetera) en infrastructuur (wegen, spoorlijnen, vliegvelden, havens).

De overheidstaak en de daarbij behorende zorgplicht wordt soms versterkt door de werking van internationaal erkende mensenrechten. In de jurisprudentie voltrekt zich een ontwikkeling waarin het recht op leven en het recht op een ‘private life’, beide erkend in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), een taak bij de overheid leggen, c.q. bestaande overheidstaken verzwaren. In de literatuur wordt aangenomen dat deze mensenrechten ook een basis zullen gaan verschaffen aan toekomstige claims tegen overheden die onvoldoende maatregelen nemen ter bescherming van

burgers tegen schade door klimaatverandering (V. Brugge-
man, M. Peeters, *Exploring governmental and victim reson-
sibilities in view of abrupt climate change in North-Western
Europe*, Maastricht University 2008).

Het feit dat de overheid een bepaalde taak tot haar zorg
rekent wil, ten tweede, nog niet zeggen dat ieder belang
volledig en onder alle omstandigheden door de overheid
moet worden beschermd. Ook dit leidt tot enkele funda-
mentele vragen, zoals:

- Veiligheid: moet veiligheid volledig en zonder voor-
waarden in alle regio's en ten behoeve van alle functies
door de overheid worden gegarandeerd?
- Zoetwatervoorziening: dient de overheid ervoor te
zorgen dat iedereen te allen tijde en voor alle functies
over een onbeperkte hoeveelheid gratis zoet water be-
schikt?
- Natuurbescherming en ontwikkeling: zijn natuurbe-
scherming en ontwikkeling belangen die altijd worden
beschermd, of alleen voor zover deze voortvloeien uit
internationale en Europese verplichtingen of heeft de
overheid hier nog een aanvullende taak? Bij de vraag
waar en wanneer natuurbescherming of ontwikkeling
plaatsvindt, is dan de mogelijkheid of de wenselijkheid
dit in bepaalde regio's te situeren leidend?

Het recht als sturingsinstrument

De tweede belangrijke rol van het recht is die van sturings-
instrument. Deze rol krijgt in het veel aandacht, omdat in
dit kader vele wettelijke regelingen - op internationaal,
Europees, nationaal en decentraal niveau - tot stand zijn
gebracht. Een belangrijk onderzoeksthema betreft de ef-
fectiviteit van het stelsel van regels en normen, dat bij
voorkeur vanuit een sociaalwetenschappelijk perspectief
bestudeerd dient te worden. De effectiviteit van de ver-
schillende juridische sturingsinstrumenten kan zeer ver-
schillen en de juiste keuze hangt af van het probleem dat
men wil oplossen. Hier dient de bovenbeschreven waar-
borgfunctie als randvoorwaardelijk te worden beschouwd,
zodat een billijke verdeling van lusten en lasten wordt ge-
garandeerd en voldoende bescherming tegen overheids-
optreden wordt gewaarborgd. Bij de keuze voor de juiste
sturingsinstrumenten dient voldoende aandacht te zijn
voor de volgende aspecten.

- Een grote mate van veranderbaarheid van het fysieke
systeem kan vragen om flexibele normstelling.
- De urgentie van het op te lossen probleem kan vragen
om snelle besluitvormingsprocedures.

- De noodzaak om met onzekerheden om te gaan, vraagt
onder meer om een billijke risicoverdeling door middel
van aansprakelijkheidsregimes. Het kunnen omgaan
met onzekerheden kan ook een reden zijn om te kiezen
voor instrumenten die aansluiten bij het verzorgingsbe-
ginsel. En flexibele normstelling kan er toe bijdragen
dat regels en normen kunnen worden aangepast aan
veranderende klimatologische omstandigheden.
- Voor een rechtvaardige verdeling van de lusten en
lasten over verschillende groepen belanghebbenden
moet duidelijk zijn welke belangen van haar burgers de
overheid minimaal garandeert te beschermen.
- Innovatieve oplossingen moeten kunnen functioneren
binnen het bestaande juridische systeem.
- Er zijn op sommige terreinen alternatieve sturingsin-
strumenten ontwikkeld, waarbij klassieke *command
and control* instrumenten worden vervangen door
meer marktgerichte instrumenten zoals verhandel-
bare gebruiks- en vervuiliingsrechten, en verevenings-
mechanismen.
- Instrumenten kunnen leiden tot de introductie van
vormen van overleg en samenwerking binnen netwer-
ken naast het toekennen van zorg- en beheertaken
met de bijbehorende bevoegdheden aan een bepaald
overheidsorgaan of binnen een bepaald beleidsveld. Bij
het gebruik van vormen van overleg en samenwerking
binnen netwerken is het risicovol om deze in plaats te
stellen van zorg- en beheertaken van specifieke over-
heidsorganen, omdat daarmee de verantwoordelijk-
heid en de legitimiteit van het overheidsoptreden kan
verminderen. Duidelijk dient te zijn welke overheid
welke belangen dient te beschermen en belangrijk is
dat de burgers hier zich ook bij de rechter op kan be-
roepen.
- Er moeten keuzes worden gemaakt over de verdeling
van verantwoordelijkheden tussen staat en burgers
en de daarbij behorende vraag om meer of minder, al-
gemeen geformuleerde of gedetailleerde regels. Ook
hierbij is bovengenoemd onderscheid van belang tus-
sen de aard van de te beschermen belangen, zoals de
vraag of het gaat om de bescherming van publieke
goederen (lucht, water, natuur), de toegankelijkheid
en beschikbaarheid van openbare zaken (bijvoorbeeld
infrastructuur) en de rangorde tussen verschillende te
beschermen belangen (zoals drinkwatervoorziening,
elektriciteit, infrastructuur, natuur en veiligheid tegen
overstromingen, bescherming van de volksgezond-
heid).

2.2.8. De beleidswetenschappelijke invalshoek

Het recht geeft een aantal aanwijzingen welke verantwoordelijkheden in elk geval bij de overheid behoren wanneer het gaat om klimaatadaptatie. De waarborgfunctie van het recht leidt tot de constatering dat de overheid bij een klimaatadaptatiebeleid in elk geval dient zorg te dragen voor een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten en dat burgers worden beschermd tegen overheidsop treden. De sturingsfunctie betekent dat de overheid bewust en gericht kan interveniëren in maatschappelijke processen met het oog op de leefbaarheid van het land – in de ruimste zin van het woord – waaronder ook de aanpassing aan klimaatverandering begrepen kan worden. Toch geeft dit nog geen concreet antwoord op de vraag waar en wanneer de overheid wel en niet moet optreden en waar verantwoordelijkheden elders kunnen worden gelegd. Welke inzichten bieden in dit verband de beleidswetenschappen ons?

Dat de overheid op alle terreinen van maatschappelijke zorg het voortouw neemt, is niet vanzelfsprekend, zo werd in de inleiding opgemerkt. De geschiedenis leert dat bepaalde taken heen en weer gaan tussen overheid en markt. Zo was de overheid decennialang op sommige terreinen de bepalende speler, bijvoorbeeld op het gebied van de elektriciteitsvoorziening, de afvalverwijdering, het openbaar vervoer of de postbezorging, maar deze taken werden afgelopen jaren overgedragen aan de markt. Het omgekeerde komt ook voor, namelijk dat van oorsprong private taken in handen komen van de overheid. Zo was de natuurbescherming in de eerste helft van de twintigste eeuw vooral in handen van maatschappelijke organisaties. Pas in de tweede helft van die eeuw werd dit een prominent terrein van overheidszorg. Maatschappelijke probleemoplossing of het leveren van maatschappelijke diensten is dus niet het prerogatief van de overheid. Ook andere partijen kunnen in dat verband een rol spelen.

Drie alternatieven voor overheidssturing

In de beleidswetenschappen worden drie alternatieven voor overheidssturing onderscheiden: maatschappelijke zelfsturing, sturing via de markt en sturing in wisselwerking tussen overheid en private partijen (Bovens et al., 2007). Maatschappelijke zelfsturing houdt in dat burgers en organisaties zonder tussenkomst van de overheid maatschappelijke waarden uitdragen en maatschappelijke problemen oplossen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer woningbouwverenigingen ervoor zorg dragen dat de bestaande woningvoorraad en bestaande woonwijken klimaatbestendig worden (bijvoorbeeld via aanleg van

groene daken, groenvoorzieningen in een wijk, tijdelijke opvang van hemelwater, et cetera). Ook is hiervan sprake wanneer maatschappelijke organisaties communicatieactiviteiten ondernemen die ertoe bijdragen dat er meer bekendheid ontstaat over de gevolgen van klimaatverandering en bedrijven en burgers worden aangespoord om zelf adaptatiemaatregelen te nemen. Sturing via het marktmechanisme kan doeltreffend zijn wanneer er voldoende aanbieders van goederen en diensten zijn. De consument of gebruiker kan dan selecteren op prijs- en kwaliteitsniveaus. Wat klimaatadaptatie betreft kan worden gedacht aan een markt voor overstromingsverzekeringen, een markt voor hittebestendige woningen of een markt voor wonen op het water (drijvende woningen). Ook wisselwerkingen tussen overheid en private partijen kan een goed alternatief zijn voor algehele overheidszorg. Zo kan de overheid het initiatief van private partijen om iets aan klimaatadaptatie te doen faciliteren. De overheid kan bijvoorbeeld onderzoek laten doen naar de haalbaarheid van bepaalde adaptatieopties, die vervolgens door private partijen worden uitgevoerd. Ook kan de overheid via subsidies en heffingen een bepaald gedrag stimuleren of afremmen. Zo zou de aanleg van groene daken via subsidies kunnen worden gestimuleerd, of zouden oppervlakteverhardingen (die tot versnelde afvoer van hemelwater leiden) in het stedelijk gebied via verboden of heffingen kunnen worden tegengegaan.

Redenen voor overheidssturing

Er zijn natuurlijk ook redenen te noemen om de overheid het voortouw te laten nemen bij de adaptatie aan klimaatverandering (zie ook: Bovens et al., 2007, pp. 88-97).

1. De eerste reden kan zijn dat burgers, maatschappelijke organisaties en private ondernemingen onvoldoende zorg kunnen dragen voor de productie van collectieve goederen. Waterveiligheid (en de daarmee gepaard gaande infrastructurele voorzieningen in de vorm van dijken en andere kunstwerken) kan bijvoorbeeld worden gezien als een collectief goed. Alle burgers hebben hier baat bij, maar niemand zal geneigd zijn er zelf in te investeren. Wanneer wel iemand investeert, zullen anderen *free rider* gedrag gaan vertonen, omdat niemand van veiligheidsmaatregelen – bijvoorbeeld binnen een dijkkring – uitgesloten kan worden. Het is vanzelfsprekend dat in een dergelijk geval de overheid deze zorg op zich neemt. Ook nieuwe gezondheidsbedreigingen die zich kunnen openbaren als gevolg van klimaatverandering kunnen reden zijn tot overheidsop treden, waarbij de volksgezondheid wordt gezien als een collectief goed.

2. Een tweede reden voor overheidssturing heeft te maken met de regulering van externe effecten. Het betreft de effecten van ons economisch en maatschappelijk handelen die niet in de prijzen van goederen en diensten worden verdisconteerd. Bouwen in laaggelegen delen van ons land of in de uiterwaarden van de grote rivieren kan extra risico's opleveren (en dus ook extra kosten) en kan dan ook om die reden door de overheid worden gereguleerd. Grondwateronttrekkingen door de landbouw kunnen, vooral in perioden van droogte (die door klimaatverandering steeds vaker zullen voorkomen), schade toebrengen aan nabijgelegen natuurgebieden en dienen dus door de overheid te worden gereguleerd. Een ander voorbeeld is dat maatregelen gericht op versnelde afvoer van hoogwater in de grote rivieren in de ene regio tot verergering van overstromingsrisico's in een stroomafwaarts gelegen regio kunnen leiden. Om dat te voorkomen is overheidsregulering, op zijn minst in de vorm van coördinerend optreden, noodzakelijk.

3. Een derde reden voor overheidsoptreden rondom klimaatadaptatie kan liggen op het gebied van de beheersing van *merit goods*. De markt kan producten aanbieden die in het kader van het beteugelen van het klimaatvraagstuk onwenselijk zijn. Als gevolg van klimaatverandering zou het 's zomers in onze steden heter kunnen worden (mede als gevolg van het *urban island effect*). De kans is groot dat burgers als remedie tegen de toenemende hitte op grote schaal airconditioners gaan aanschaffen, hetgeen leidt tot een toenemend elektriciteitsgebruik en zeer waarschijnlijk tot een hogere CO₂ uitstoot. De overheid zou kunnen interveniëren en een heffing kunnen uitvaardigen (of zelfs een verbod) op de aanschaf van deze apparaten.

4. Een vierde reden voor overheidsoptreden op het gebied van klimaatadaptatie heeft te maken met het compenseren van verdelingseffecten. Zowel door overheidsbeleid als door het marktmechanisme kunnen – vaak onbedoeld – maatschappelijke ongelijkheden ontstaan. Vaak wordt in dit verband het instrument van de 'compensatie' gebruikt. Compensatie is een in beginsel financieel instrument bedoeld om de baten en lasten van een project te vereffenen en is gebaseerd op het uitgangspunt dat degene die schade ondervindt van een bepaalde collectieve voorziening hiervoor een financiële tegemoetkoming krijgt. Het aanwijzen van een gebied voor tijdelijke wateropvang – waar velen van kunnen profiteren – kan consequenties hebben voor de aard en intensiteit van het gebruik van dat gebied en dus nadelig zijn voor de eigenaar/gebruiker. Overheids-optreden dient er dan op gericht te zijn de balans tussen

collectieve baten en individuele lasten te herstellen, bijvoorbeeld door het uitkeren van een schadevergoeding ('nadeelcompensatie'). Ook een instrument als 'verevening' kan in dit verband worden genoemd. Verevening kan, mede op basis van de Grondexploitatiewet, worden toegepast bij projectontwikkeling, waarbij de private winsten op de grondexploitatie worden afgeroomd om daarmee collectieve voorzieningen te financieren (Driessen, 2009). Deze collectieve voorzieningen kunnen betrekking hebben op adaptatiemaatregelen, zoals de aanleg van extra veiligheidsvoorzieningen tegen overstromingen, de aanleg van groen in de stad of inrichtingsmaatregelen om tijdelijke wateroverlast op te vangen.

Hoewel er geldige redenen zijn te noemen voor overheidssturing op het gebied van klimaatadaptatie, is die sturing natuurlijk niet altijd probleemloos. Ook de overheid kan falen, net als de markt. Bekende problemen van overheidssturing zijn het niet tijdig reageren op voorkomende problemen, het gebrekkig uitvoeren van het eigen beleid en het slecht coördineren van beleid tussen bestuurslagen.

In een land als Nederland leggen burgers doorgaans alle verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van de leefomgeving bij de overheid, en verwachten ook bij klimaatverandering een responsieve en verantwoordelijke overheid. Gaandeweg dringt evenwel het besef door dat bij klimaatadaptatie de overheid niet alles op zich kan nemen en op al die terreinen de hoogste ambities kan tonen. Dit betekent dat zij soms een dubbele boodschap moet uitdragen: voor het ene is de overheid wel verantwoordelijk en voor het andere niet. Bij de waterproblematiek komt dat zeer duidelijk naar voren. Aan de ene kant worden ferme maatregelen en stevige ingrepen voorgesteld op het gebied van waterveiligheid; aan de andere kant verkondigt diezelfde overheid dat we moeten leren leven met wateroverlast en watertekort, dat risico's nooit tot nul te reduceren zijn en dat het nemen van een eigen verantwoordelijkheid door burgers en bedrijven verstandig is. Die dubbele ambitie – zelf belangrijke verantwoordelijkheden nemen, maar op het zelfde terrein tegelijkertijd ook verantwoordelijkheden in de samenleving leggen – vereist niet alleen transparantie en een heldere motivering, maar ook participatie en dialoog.

Het bestuurlijk niveau en de ruimtelijke schaal

Indien de overheid het initiatief naar zich toetrekt bij het nemen van adaptatiemaatregelen, hoeft dat overigens niet per definitie de rijksoverheid te zijn. De nationale overheid kan het initiatief ook overlaten aan regionale en

lokale overheden, of juist voorwaarden scheppen waaronder regionale en lokale overheden deze taak naar behoren kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld door specifieke fondsen in het leven te roepen die gebruikt kunnen worden voor het nemen van adaptatiemaatregelen. De afgelopen jaren zijn de interacties tussen overheden steeds meer gestructureerd via convenanten en contracten. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als *new public management* (zie o.a.: Osborne & Gabler, 1992). Resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken en competitie in het openbaar bestuur zijn daarbij leidende beginselen. In het bijzonder wordt hierbij de toedeling van middelen van het rijk aan lagere overheden direct gekoppeld aan prestaties, waardoor de omvang van het budget ook afhankelijk wordt van het behaalde succes. De lagere overheden zijn dan in competitie met elkaar over de middelen.

In geval van klimaatadaptatie zou de rijksoverheid financiële middelen aan regionale overheden kunnen verstrekken gekoppeld aan prestatieafspraken. De ruimtelijke schaal waarop adaptatiemaatregelen worden genomen wordt overigens niet alleen bepaald door doelmatigheids-overwegingen, maar ook overwegingen van doeltreffendheid. Het is evident dat waterveiligheid niet aan lokale overheden moet worden overgelaten. Dat geldt ook voor de zoetwatervoorziening en het veiligstellen van de nationale transportinfrastructuur. Maar het beperken van wateroverlast, het bestrijden van hittestress en het bestrijden van verdroging, kan heel goed worden overgelaten aan regionale of lokale overheden.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid impliceert niet per se het dragen van de kosten

Daarenboven moet worden opgemerkt dat het voorgaande vooral betrekking had op de vraag wie de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de adaptatie aan klimaatverandering, althans wie hiertoe het initiatief dient te nemen. De vraag wie hiervoor moet betalen of wie de vereiste maatregelen moet uitvoeren kan van een geheel andere orde zijn. De rijksoverheid kan het initiatief nemen tot het nemen van vergaande veiligheidsmaatregelen, maar de kosten daarvan verhalen op diegenen die er het meeste baat bij hebben (via een heffing of bijzondere belasting). En de uitvoering van die maatregelen kan zijn opdragen aan waterschappen, die op dit terrein ook wettelijke bevoegdheden hebben.

2.2.9. De economische invalshoek

Men kan de vraag welke verantwoordelijkheden met betrekking tot klimaatadaptatie toekomen aan de overheid of aan de markt, ook benaderen vanuit een economische invalshoek. De kern daarvan is niet alleen dat het resultaat telt (effectiviteit), maar zeker ook dat de kosten die daar tegenover staan beperkt moeten blijven (efficiëntie) (Dieperink & Driessen, 2007, pp. 260-261). Elk resultaat heeft zijn prijs, maar moet de overheid ook elke prijs voor de adaptatie aan klimaatverandering willen betalen? Moet het maximale worden geïnvesteerd, of moet ook worden gekeken naar de verhouding tussen kosten en baten? Moet bijvoorbeeld veiligheid maximaal voor iedereen worden gegarandeerd, of slechts in bepaalde mate? En moeten adaptatiemaatregelen volledig ten laste komen van de rijks- en provinciale begroting, of moeten de kosten worden teruggewonnen bij diegenen die er baat bij hebben?

Uitvoerings- en transactiekosten

Bij de kosten spelen niet alleen de uitvoeringskosten een rol, maar ook de zogeheten 'transactiekosten'. Transactiekosten zijn kosten die moeten worden gemaakt om een dienst te leveren of een contract tot stand te brengen en de uitvoering ervan te bewaken. De Nederlandse overheid zou bijvoorbeeld de aanleg van natuurlijke klimaatbuffers zelf ter hand kunnen nemen, door provincies te verplichten gebieden aan te wijzen waar deze buffers moeten komen, de gebieden vervolgens aan te kopen en in te richten en vervolgens in beheer te nemen. Een alternatief is om agrariërs in te schakelen en hen te verleiden om klimaatbuffers in te richten en daarvoor subsidies te verstrekken op basis van een meerjarig contract. De keuze voor de vorm van de interventie – volledige verantwoordelijkheid door de overheid of het stimuleren van privaat initiatief – kan in dit geval worden bepaald door een vergelijking van de verhouding tussen de kosten (uitvoerings- en transactiekosten) en de baten. Het instrument van verhandelbare rechten, bijvoorbeeld ten behoeve van de zoetwatervoorziening, is niet volledig positief te beoordelen, juist vanwege de hoge transactiekosten, nog los van de vraag of er echt een markt op gang zou komen die zou leiden tot een efficiënter en duurzamer watergebruik.

Free rider gedrag

Naast kosten/baten verhoudingen zijn risico's op *free rider* gedrag en risico's op afwenteling van externe effecten economische overwegingen om bepaalde taken hetzij bij de overheid hetzij bij de markt te leggen (Rietveld, 2009). Beide aspecten zijn ook in de voorgaande paragraaf reeds genoemd.

Bij *free rider* gedrag profiteren enkelen van een voorziening waarvoor zij niet hebben betaald, maar tevens niet als baathebbers kunnen worden uitgesloten. Het voorbeeld van de waterveiligheid (via dijk aanleg en dijkversterking) is in dit verband reeds genoemd. Het risico op *free rider* gedrag is hier zo groot, dat er (bijna) geen alternatief is voor overheidsoptreden. Weliswaar zou men als alternatief bewoners binnen een dijkkring kunnen toestaan op terpen te gaan wonen en projectontwikkelaars kunnen stimuleren om nieuwbouwwijken compleet op te hogen, maar de kosten daarvan zullen waarschijnlijk vele malen hoger zijn dan de collectieve voorziening van een solide dijkkring. Partiële ophoging levert ook andere nadelen op zoals landschapsaantasting en ongelijke veiligheid. De aanleg van een zogeheten 'brede dijk' is wel een vanuit economisch perspectief te overwegen alternatief voor de klassieke dijkkring, mits deze multifunctioneel kan worden gebruikt. Het concept van de brede dijk houdt in dat er letterlijk een brede dijk wordt aangelegd (van zo'n 200-300 meter) die weliswaar kan overstromen, maar nooit kan breken. Op de dijk kunnen diverse functies worden ontwikkeld, van woningen, bedrijven tot weginfrastructuur. Via de grondexploitatie zouden deze functies de kosten van de dijk aanleg moeten kunnen dekken, vooral in het urbane of peri-urbane gebied. Publiek-private exploitatie kan, in bepaalde gevallen, een alternatief zijn voor volledige overheidsverantwoordelijkheid voor de waterveiligheid.

Afwenteling

Afwenteling betreft het verschijnsel dat oplossing van een probleem in het ene gebied leidt tot problemen (en dus tot extra kosten) in een ander gebied. Het veiligstellen van de zoetwatervoorziening in de ene regio kan bijvoorbeeld de zoetwatersituatie elders negatief beïnvloeden. Dit kan voorkomen worden door dit type maatregelen door de rijksoverheid te laten nemen. Een alternatief is om kosten en baten tussen regio's te vereffen, dat wil zeggen degenen die lasten ondervinden te laten compenseren door diegenen die de problemen hebben veroorzaakt. Een dergelijk principe zal er in elk geval toe leiden dat partijen hun adaptatiemaatregelen sneller met elkaar zullen coördineren, en dus dat afwenteling wordt voorkomen.

Een andere wijze van afwenteling betreft het verschuiven van de oplossing van problemen (en dus ook van investeringen) naar latere generaties. Dit is niet alleen een kwestie van rechtvaardigheid (of intergenerationele gelijkheid), maar ook van kosten/baten afwegingen: wanneer is het economisch het meest rendabel om investeringen te doen in lange termijn adaptatiemaatregelen? Een bekend rap-

port over deze kwestie is de review van de Britse econoom Nicolas Stern getiteld *The Economics of Climate Change* (2007).

Andere economische interventies

De overheid kan ook in economische zin ingrijpen in maatschappelijke processen, door bijvoorbeeld bepaalde activiteiten te belasten die in het kader van de adaptatie aan klimaatverandering onwenselijk zijn (bijvoorbeeld een heffing op peilverlaging in de droge zandgronden in de zomer). In de vorige paragraaf werd dit de 'beheersing van *merit goods*' genoemd. Ook kan zij proberen een markt te creëren voor zoetwater, zodat gebruikers efficiënter omgaan met water (hiervoor de 'regulering van externe effecten' genoemd). Prijsvorming van zoetwater kan vervolgens adaptatieprocessen in de landbouw – bijvoorbeeld het overgaan op andere teelten – stimuleren.

Locatiebeslissingen

Een laatste punt dat vanuit een economische invalshoek van belang is, zijn locatiebeslissingen. Bedrijven en burgers kunnen de risico's op overstroming verlagen door te verhuizen naar hoger gelegen delen van het land. Ook voor hittestress kwetsbare groepen (bijvoorbeeld ouderen) zouden kunnen verhuizen naar een groenere en minder dicht bebouwde woonomgeving, alwaar het *heat island effect* in mindere mate optreedt. Beide vormen van locatiebeslissingen behoeven niet per definitie overheidsoptreden en zijn voor wat betreft de mate van succes vooral afhankelijk van de investeringsmogelijkheden van private partijen. Wel is overheidsoptreden gewenst wanneer collectieve voorzieningen zoals dijken en weg- en luchtvaartinfrastructuur – óók locatiebeslissingen – moeten worden aangelegd of aangepast als gevolg van klimaatverandering en hiervoor ruimtelijke reserveringen noodzakelijk zijn. Ook is overheidsoptreden gewenst indien bedrijven en burgers locatiebeslissingen nemen die uit een oogpunt van waterveiligheid onverantwoord zijn.

2.3. Welke normatieve beginselen kunnen als richtsnoer worden gebruikt in het beleid gericht op klimaatadaptatie?

Klimaatverandering is een verschijnsel dat niet alleen complex is, maar ook gepaard gaat met grote onzekerheden. De mate waarin en het tijdstip waarop de verandering zodanig is dat maatregelen onafwendbaar zijn, weten we niet met zekerheid. Op basis van modelberekeningen kunnen slechts inschattingen worden gemaakt. Een dergelijke

situatie is bijzonder lastig. Te gretig zijn met handelen betekent dat er wellicht investeringen worden gedaan die achteraf gezien niet nodig waren. Bovendien worden door adaptatiemaatregelen ook belangen aangetast (bijvoorbeeld van bewoners of van agrariërs). Onnodige belangen aantasting moet worden voorkomen. Maar te lang wachten met handelen kan betekenen dat belangrijke adaptatieopties vervallen, de kosten van maatregelen exceptioneel toenemen en dat risico's op rampen en maatschappelijke ontwrichting worden vergroot. Zijn er in een dergelijk geval wellicht normatieve beginselen die we als richtsnoer voor beleidsvoorbereiding en besluitvorming kunnen gebruiken?

2.4. Het voorzorgsbeginsel

Er is één beginsel dat aan de basis kan staan van een adaptatiebeleid – los van de vraag of het door de overheid of door private partijen gebeurt – en dat is het zogeheten 'voorzorgsbeginsel'. Het Europese Milieubureau (EEA) geeft de volgende omschrijving van dit beginsel: "The precautionary principle provides justification for public policy actions in situations of scientific complexity, uncertainty and ignorance, where there may be a need to act in order to avoid, or reduce, potentially serious or irreversible threats to health of the environment, using an appropriate level of scientific evidence, and taking into account the likely pros and cons of action and inaction". Ook de Europese Commissie en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hebben getracht een nadere en meer adaptieve invulling te geven aan het voorzorgsbeginsel. Daarmee wordt de strikte benadering, waarbij geen enkele activiteit mogelijk is tenzij absoluut wordt gegarandeerd dat er geen schade zal optreden losgelaten en wordt gekozen voor een preventieve benadering die ruimte laat voor nieuwe oplossingen. Om toch een voldoende beschermingsniveau te realiseren en het risico voor eventuele schade te leggen bij diegene die het initiatief neemt, wordt gewerkt met een aansprakelijkheidsregime dat bijvoorbeeld de bewijslast omkeert. Op die wijze kunnen ontwikkelingen en activiteiten die nodig of wenselijk zijn in het kader van klimaatadaptatie toch plaatsvinden en worden ontwikkelingen niet geblokkeerd omdat men bij besluitvorming te maken heeft met onzekerheden.

Het voorzorgsbeginsel geeft de rechtvaardiging voor maatschappelijke interventies in situaties van wetenschappelijke complexiteit en onzekerheid. Die complexiteit en onzekerheid is sterk verbonden met het vraagstuk

van klimaatadaptatie. Het voorzorgsbeginsel is daarom een heel belangrijk beginsel in dit kader. Er zijn verschillende varianten van het voorzorgsbeginsel. Op deze plaats kunnen wij volstaan met een harde en een lichte variant.

De harde voorzorgbenadering zegt: 'bij twijfel niet doen' en 'bij kans op schade ingrijpen'. Op deze harde variant is veel kritiek geleverd. Bij klimaatadaptatie zou deze harde variant erop neerkomen dat alle handelingen die mogelijk schadelijk zouden uitpakken als gevolg van klimaatverandering (zoals bouwen in uiterwaarden) zonder meer achterwege dienen te blijven. Zij zou ook impliceren dat maatregelen die schade zouden kunnen voorkomen (zoals het versterken van dijken of het verbieden van bouwen op risicovolle locaties) zoveel mogelijk genomen moeten worden.

Er is ook een lichtere variant, die meer kan worden gezien als een uitwerking van de reactie op het verweer 'ik hoef of hoefde niets te doen, want het risico was heel onzeker.' Het komt er in deze lichtere variant op neer dat onzekerheid niet zonder meer een excuus verschaft voor het uitstellen van maatregelen. Als er een gefundeerd vermoeden bestaat dat klimaatverandering ernstige of onomkeerbare schadelijke gevolgen zal hebben, mag het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet worden gebruikt als een reden om van maatregelen af te zien. In deze variant is voorzorg één van de overwegingen naast andere, dus naast overwegingen van innovatie, economische belangen, maatschappelijk draagvlak, proportionaliteit, rechtszekerheid en gelijkheid. In een recente studie van de WRR wordt dit een 'zwakkere contextuele interpretatie' van voorzorg genoemd. De WRR gebruikt ook de term 'pro-actief', om aan te geven dat voorzorg geen harde verbodsregel hoeft te zijn, die innovatie tegenhoudt, maar een die juist innovatie beoogt te sturen, zij het dan in de richting van risicobeperking en risicobeheersing. Toegepast op de klimaatadaptatie, komt deze lichtere variant van het voorzorgsbeginsel erop neer dat de risico's die verbonden zijn aan klimaatverandering deel moeten uitmaken van een breder afwegingsspectrum, waarin ook andere belangen een rol spelen.

Het is voor een goed begrip van voorzorg zinvol om de harde en de lichte variant conceptueel van elkaar te onderscheiden. In de praktijk van de klimaatadaptatie zal de bredere, contextuele aanpak van de lichte variant gecombineerd worden met hardere maatregelen die erop gericht zijn het zekere voor het onzekere te nemen.

Harde maatregelen liggen voor de hand indien de schade die zal optreden als een risico zich verwezenlijkt groot is en met redelijke mate van zekerheid kan worden beoordeeld dat er een reële kans is dat dit zich gaat voordoen. Als de schade onomkeerbaar zou zijn (slachtoffers, uitsterven van soorten, ontwrichting van de samenleving), is dat een extra argument. Deze overwegingen kunnen ertoe leiden dat tijdig maatregelen worden genomen tegen de gevolgen van stijging van de zeespiegel en rivierafvoeren, ook al worden daardoor gevestigde belangen (bijvoorbeeld van bewoners of agrarische bedrijven) bedreigd. Deze harde maatregelen kunnen fysieke maatregelen zijn (dijkversterking) of juridische maatregelen (bouwverboden) of een combinatie van beide (aanwijzing van waterbergingsgebieden). Deze maatregelen zijn 'hard' omdat zij onmiddellijk schadelijke of anderszins nadelige neveneffecten kunnen hebben.

Terwijl noodzakelijk geachte harde maatregelen worden genomen, moeten dezelfde risico's ook worden bestreden door middel van een bredere, contextuele aanpak. Daarbij kan men denken aan het meewegen van risico's van vernatting en verdroging en wateroverlast bij de allocatie van functies (wonen, bedrijventerreinen, agrarische functies, natuur). Met name in de ruimtelijke besluitvorming kan adaptatie aan klimaatverandering op de langere termijn worden bevorderd door aan risicovermijding en risicobeheersing een proportionele gewicht toe te kennen bij de belangenafweging. Daarmee worden acute risico's niet bezworen, maar daarvoor zijn dan ook harde maatregelen gerechtvaardigd.

De bredere, contextuele aanpak van de lichtere variant leent zich in het algemeen goed voor de aanpak van risico's die minder groot en minder acuut zijn of waarvan de schadelijke gevolgen gemakkelijker te herstellen zijn. Als de onzekerheid over de kans dat de schade zal optreden groot is, is dat een extra argument voor een bredere aanpak. Deze aanpak is bijvoorbeeld geschikt als reactie op het risico dat zich in steden hittestress zal gaan voordoen. Het is heel moeilijk te voorspellen in welke mate zich dat zal gaan voordoen en op welke plaatsen. Harde maatregelen zouden dus disproportioneel zijn. Maar het is wel redelijk om bij de ontwikkeling van stedelijke gebieden rekening te houden met de mogelijkheid dat klimaatverandering in de toekomst hittestress gaat veroorzaken. In de bredere context van de planologische en stedenbouwkundige belangenafweging wordt het risico van hittestress dan 'meegenomen' (en afgewogen tegen andere belangen, zoals economische en sociale).

Het voorzorgsbeginsel, zoals hier beschreven, is maar ten dele een rechtsbeginsel. Het is vooral een leidend principe voor beleid en besluitvorming en voor maatschappelijke discussie. Het recht hanteert voorzorg op verschillende plaatsen wel als een beginsel met juridisch bindende consequenties. Een goed voorbeeld daarvan is het natuurbeschermingsrecht zoals dat in Europa vorm gekregen heeft op basis van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Maar het recht erkent voorzorg niet als een algemeen rechtsbeginsel dat steeds leidend zou moeten zijn voor het handelen van overheid en/of private actoren. Dit beperkte toepassingsbereik breidt zich evenwel uit.

Een voorbeeld daarvan is de verwijzing naar het voorzorgsbeginsel in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Dit laat zich illustreren aan de hand van het arrest *Tatar vs Roemenie*.⁷ In 2000 deed zich een ecologische ramp voor bij een goudmijn in Roemenie, waar 100.000 m³ verontreinigd water terecht was gekomen in rivieren tot in Hongarije, Servie-Montenegro en via de Donau in de Zwarte Zee. Het Hof oordeelde in het kader van artikel 8 EVRM dat het bestaan van een ernstig risico voor de gezondheid en het welzijn van mensen een verplichting meebrengt voor de staat om de risico's te beoordelen en toereikende maatregelen te treffen bij de besluitvorming over de vergunning. Ook nadat de ramp zich had voorgedaan rustte op de staat een verplichting (de mijn bleef namelijk functioneren). Het voorzorgsbeginsel bracht hier mee dat het publiek goed en open had moeten worden geïnformeerd, onder meer door openbaarmaking van de resultaten van verricht onderzoek.

Dit voorbeeld laat zien waar het in de bredere, contextuele aanpak om gaat: het zo vroeg mogelijk signaleren en onderzoeken van onzekerheden en op grond daarvan maatregelen nemen, ook als er nog onzekerheden resteren. Naar mate de kennis over de effecten van klimaatverandering toeneemt, wordt het steeds minder aanvaardbaar om alleen rekening te houden met risico's die we kunnen berekenen en beheersen.

2.4.1. Het proportionaliteitsbeginsel

Naast het voorzorgsbeginsel is er een aantal andere beginselen dat als richtsnoer kan gelden voor de inhoud van

⁷ EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01 (AB 2009, 285 m.nt. T. Barkhuijzen en M.L. van Emmerik).

een door de overheid te voeren adaptatiebeleid. Dit betreft ten eerste het *'proportionaliteitsbeginsel'*. De overheid mag volgens dit beginsel maatregelen niet nemen indien het doel (bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering) ook kan worden bereikt op een minder ingrijpende manier, waaraan minder nadelige gevolgen verbonden zijn voor burgers. En als het doel niet bereikt kan worden zonder nadelige gevolgen te veroorzaken, moet aan de beoogde positieve effecten van de maatregel in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen worden toegekend dan aan de negatieve gevolgen.

Minder juridisch en meer beleidsmatig bekeken, impliceert proportionaliteit ook dat de overheid niet moet overreageren in beleidsambities, maar alleen maatregelen moet nemen die collectieve belangen dienen en daarnaast voldoende ruimte laten voor de markt. In het adaptatiebeleid moet helder zijn welke belangen de overheid in elk geval wil beschermen. Voor het overige dienen burgers dan zelf maatregelen te nemen en kan de markt vrij opereren. Zo kan het feit dat een bepaald belang onderaan staat in 'de verdringingsreeks voor zoet water bij waterschaarste' - een norm die door de overheid is vastgesteld - betekenen dat burgers zelf kiezen voor alternatieve teelten of zorgen voor eigen waterreservoirs. Het feit dat de overheid buitendijks geen veiligheid tegen overstromingen garandeert, betekent dat burgers hier zelf veiligheidsmaatregelen moeten nemen, en dat de markt alleen huizen kan bouwen die voldoende veilig zijn bij hoogwater en verzekerbaar zijn.

Hierboven bij de bespreking van het voorzorgsbeginsel bleek al dat het proportionaliteitsbeginsel een belangrijke functie heeft bij de keuze tussen harde en lichtere maatregelen bij de aanpak van risico's. Ook op het niveau van individuele adaptatiebeslissingen is proportionaliteit een belangrijk criterium. Een voorbeeld hiervan is onteigening van grond in gevallen waarin daartoe geen noodzaak bestaat, bijvoorbeeld omdat een adequaat resultaat (een bijdrage aan de adaptatie aan klimaatverandering) ook kan worden bereikt op een minder ingrijpende wijze, zoals door middel van gedoogplichten of het inrichten van waterbergingsgebieden. Zowel het nationale onteigeningsrecht als het internationale recht (artikel 1 eerste protocol bij het EVRM) verzetten zich tegen zo'n disproportionele maatregel.

Het proportionaliteitsbeginsel wordt in het geldende recht zeer breed toegepast. Het vormt – grof gezegd – voor nationale rechters een maatstaf voor de beoordeling van

beleidsbeslissingen en voor internationale rechters een maatstaf voor de beoordeling van nationale rechtssystemen. Maar het is geen heel strenge rechtsnorm. Bij de toetsing van adaptatiemaatregelen zullen rechters voorstellen dat het primaat van de belangenafweging ligt bij de politieke en bestuurlijke organen (dus bij de volksvertegenwoordiging en het openbaar bestuur). Hun beleidsvrijheid wordt gerespecteerd en de rechterlijke toetsing blijft in hoofdzaak beperkt tot a) een beoordeling van de zorgvuldigheid van de voorbereiding en de onderbouwing van besluiten en b) een marginale toetsing van het inhoudelijke resultaat van de besluitvorming.

2.4.2. Het 'kosten terugwin beginsel'

Een derde relevant beginsel kan worden geformuleerd als het *'kosten terugwin beginsel'*: kosten die gemaakt worden moeten kunnen worden verhaald op degenen die er baat bij hebben. Dit beginsel is een combinatie van het beginsel *de vervuiler betaalt* en *de gebruiker betaalt*. In het adaptatiebeleid betekent dit bijvoorbeeld dat wanneer in een bepaald gebied het waterpeil wordt verhoogd om de zoetwatervoorziening in een ander deel van het land veilig te stellen ten behoeve van zekere functies, het in beginsel aan de belangen en functies die baat hebben bij de maatregel is, om alle kosten die worden gemaakt vanwege de peilverhoging voor hun rekening te nemen. Een ander voorbeeld betreft de vraag of niet-agrariërs in het landelijk gebied moeten meebetalen aan het droog houden van de veenweidegebieden voor de agrariërs. Soortgelijke voorbeelden zijn te bedenken voor verschillende gebieden, bijvoorbeeld stad betaalt mee voor land, Drenthe voor het rivierengebied, et cetera.

Dit 'kosten terugwin beginsel' is als zodanig geen geldende rechtsnorm. De reden waarom het hier wordt geformuleerd is gelegen in de functie die het kan hebben als beleidsnorm of als politiek richtsnoer. Wel gelden er op dit moment een aantal rechtsnormen die wij zouden willen rubriceren onder het ruimere 'kosten terugwin beginsel'. Een voorbeeld daarvan is de norm 'de vervuiler betaalt' in het milieurecht. Andere belangrijke voorbeelden zijn de verplichting tot kostenverhaal bij de grondexploitatie in de ruimtelijke ordening (zie daarover paragraaf 3.5.3 grondexploitatie) en de verplichting de kosten van waterdiensten terug te winnen op grond van artikel 9 KRW.

Als sturend principe voor het klimaatadaptatiebeleid is het 'kosten terugwin beginsel', ook voor zover het geen juridische norm maar een richtsnoer voor beleid is, belangrijk omdat de meeste adaptatiemaatregelen worden geno-

men met het oog op de bescherming van bepaalde belangen, terwijl de nadelige gevolgen van de maatregelen vaak terecht komen bij groepen die door de maatregel niet in het bijzonder zijn gebaat.

2.4.3. Het beginsel dat afwenteling moet worden voorkomen

Het beginsel dat afwenteling moet worden voorkomen (zie ook de economische invalshoek uit de vorige paragraaf) houdt in dat maatregelen in het ene gebied niet mogen leiden tot afwenteling van problemen naar een ander gebied en mogen ook niet worden afgewenteld op toekomstige generaties. Dit beginsel spreekt voor zich en ligt bijvoorbeeld ook ten grondslag aan de stroomgebiedbenadering in het waterbeheer. Veiligheidsmaatregelen bovenstrooms mogen bijvoorbeeld niet leiden tot grotere onveiligheid benedenstrooms.

Dit beginsel is niet een *algemeen* geldende rechtsnorm. Als richtsnoer voor het adaptatiebeleid heeft dit beginsel de functie te voorkomen dat problemen worden verplaatst in plaats van opgelost.

2.4.4. Het compensatiebeginsel

Het compensatiebeginsel houdt in: wanneer bepaalde personen schade lijden die uitstijgt boven de schade die iedereen in een samenleving nu eenmaal heeft te dragen, dient deze schade gecompenseerd te worden.

Adaptatiemaatregelen die worden genomen in het belang van de gehele samenleving, mogen niet tot gevolg hebben dat de nadelige gevolgen ervan in onevenredige mate worden gedragen door een beperkte groep. Wat in het belang van de gemeenschap wordt verricht, moet ook door de gemeenschap worden betaald. Dit is het principe dat herkenbaar is in de nadeelcompensatie (gebaseerd op het 'beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten') en de planschadevergoeding in de ruimtelijke ordening. Het Nederlandse (bestuurs)recht gaat dus al van dit beginsel uit.

Voor het adaptatiebeleid is dit beginsel van groot belang, omdat het een rechtvaardige verdeling van lasten bevordert. Dat is niet alleen uit een oogpunt van rechtmatigheid waardevol, maar ook uit een oogpunt van doelmatigheid. Het openbaar bestuur en de politieke organen zouden terughoudender zijn met het nemen van ingrijpende maatregelen, indien de vergoeding van onevenredige schade bij burgers niet zou zijn gewaarborgd. Het maatschappelijk draagvlak voor de maatregelen zou dan immers kleiner zijn en er zou meer oppositie tegen de voorgestelde maatregelen worden gevoerd.

2.4.5. Billijke verdeling van lusten en lasten

Dit beginsel gaat er vanuit dat een bepaald minimumbeschermingsniveau (veiligheid, beschikbaarheid van water, leefomgevingskwaliteit) aan iedereen toekomt. Wordt de keuze gemaakt bepaalde groepen een hoger beschermingsniveau te bieden of hun belangen in het bijzonder te beschermen, dan dient dit deugdelijk gemotiveerd te worden, zodat in de democratische besluitvorming helder is waarom bepaalde belangen meer worden beschermd dan andere. Rechtvaardigheid of billijkheid betekent hier dus niet per definitie 'gelijkheid'. Bepaalde omstandigheden kunnen ertoe leiden dat sommige belangen om een sterkere betrokkenheid van de overheid vragen dan andere belangen. Bij een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten zullen de volgende vragen steeds een rol spelen:

- Wiens belang wordt behartigd?
- In welke mate wil de overheid dat zonder restricties aan een ieder garanderen (drinkwater, veiligheid)?
- In welke mate wil de overheid dat restricties garanderen (beperking functies, inperkingen gebruik, financiering) en hoe worden die restricties vormgegeven?
- In hoeverre hebben burgers en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid?
- Wie betaalt waarvoor?
- Leidt het tot strijd met Europese regels (Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn, Kaderrichtlijn water, Regeling Overstromingsrisico's, terugwinning kosten voor waterdiensten, ongelijke concurrentie)?
- Leidt het tot strijd met algemene beginselen?

Het Nederlandse recht kent niet een algemene regel die voorschrijft dat lusten en lasten billijk moeten worden verdeeld. De vraag wat een billijke verdeling is ter beantwoording aan de politieke organen overgelaten. In de wet- en regelgeving die van die organen afkomstig is, is het antwoord op allerlei deelterreinen in rechtsregels omgezet.

2.5. Conclusies

In het voorgaande is vanuit diverse invalshoeken een toelichting gegeven op de normatieve kant van het klimaatadaptatiebeleid. Aandacht voor de normatieve aspecten van klimaatadaptatie kan niet worden gemist omdat zij – evenals de fysieke kenmerken van het verschijnsel klimaatverandering en de effecten daarvan – mede bepalend zijn bij de keuze van de beleidsinstrumenten die worden ingezet en de maatregelen die moeten worden genomen.

In het bijgevoegde schema zijn de verschillende aspecten die in de afweging tussen publieke en/of private sturing kunnen worden gemaakt opgenomen.

Tabel 1: Overzicht van juridische, bestuurskundige en economische aspecten die bij de toedeling van publieke en/of private verantwoordelijkheden voor maatregelen op het gebied van klimaatadaptatie een rol kunnen spelen

Disciplinaire invalshoek	Aspect
Juridische invalshoek	- Zorgplicht voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het leefmilieu en de daarmee verbonden specifieke belangen - Waarborgen van rechtsbescherming, rechtvaardige verdeling van lusten en lasten, vrijheidsrechten en democratische rechten en van de burgers - Inzet van adequate sturingsinstrumenten en verbijzondering naar schaal en urgentie van de zich voordoende problemen
Bestuurskundige Invalshoek	- Zorg dragen voor de productie van collectieve goederen - Regulering van externe effecten - Beheersing van merit goods - Compensatie van verdelingseffecten - Resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken en competitie - Mate van decentralisatie
Economische invalshoek	- Effectiviteit - Efficiëntie - Transactiekosten - Kosten terugwin beginsel - Voorkomen free rider gedrag - Voorkomen afwenteling op andere maatschappelijke sectoren, andere regio's of andere generaties - Locatiekeuzen

De keuze voor publieke en/of private sturing hangt enigszins af van de eisen die het internationale en nationale recht stelt. Voor het overige is het een keuze die vooral wordt bepaald door de 'smaak' van het moment: decentralisatie, deregulering, vermindering overheidsbemoeienis überhaupt, roep om sterke sturing, grotere waarde die wordt gehecht aan consensusvorming en economische instrumenten, et cetera. In het voorgaande zijn diverse overwegingen besproken die een rol kunnen spelen bij de keuze tussen publieke en/of private sturing en de uit-

gangspunten en vormgeving van een adaptatiebeleid. De overheid is de afgelopen jaren op tal van terrein teruggetreden en heeft verantwoordelijkheden gelegd bij burgers, maatschappelijke organisaties en vooral bij marktpartijen. Dit was een reactie op het falen van de 'maakbare samenleving', een geloof dat in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw dominant was. De maatregelen die nodig zijn om de klimaatverandering effectief tegemoet te treden lijken echter weer te vragen om een krachtdadiger overheidsoptreden. Dit wil niet zeggen dat we weer terug moeten naar de 'maakbare samenleving', maar wel dat op zijn minst overheden een belangrijke regierol gaan vervullen. Het mondiale karakter van het verschijnsel, de immense repercussies die de klimaatverandering kan hebben op het functioneren van onze samenleving, maar ook de nieuwe kansen die ontstaan voor sociale en economische ontplooiing, zijn voldoende redenen om de verantwoordelijkheid voor dit vraagstuk niet alleen bij maatschappelijke actoren te leggen. Het vraagstuk vereist in elk geval collectieve actie. Tegelijkertijd is het vraagstuk te gecompliceerd, te controversieel en te waardegeladen, om zonder meer over te gaan op een centralistische, door de overheid gedomineerde sturing. De aanpak van een dergelijk vraagstuk noodzaakt tot een participatie van en dialoog met maatschappelijke actoren. In die dialoog dient niet alleen ruimte te zijn voor wetenschappelijke inzichten, maar vooral ook voor maatschappelijke waarden en belangen. Alleen uit deze dialoog kan een legitieme rol voor de overheid worden afgeleid, tegelijkertijd met een heldere rol voor andere maatschappelijke partijen.

In zijn beroemde boek *State Building* (2004) betoogt Fukuyama dat het zinvol is om een onderscheid te maken tussen *scope* van overheidsactiviteiten en de *strengths* van het overheidsoptreden. Onder *scope* verstaat hij "the different functions and goals taken on by governments"; *strengths* heeft betrekking op "the ability of states to plan and execute policies and to enforce laws cleanly and transparently – what is now commonly referred to as state or institutional capacity". (i.b. 2004, p. 9). Het voorgaande had vooral betrekking op de *scope* van de publieke verantwoordelijkheid voor klimaatadaptatie en, natuurlijk als contra-maal, op de reikwijdte van de private verantwoordelijkheid. De *scope* heeft daarbij niet alleen betrekking op de taken die publieke en/of private organen op zich willen nemen, maar ook op de ambities die met deze taken zijn verbonden. Dat zegt echter nog niets over de wijze waarop die taken kunnen worden uitgevoerd en de ambities kunnen worden waargemaakt. Fukuyama stelt dat er nog geen algemeen geaccepteerde methode of maat is om de *strength*

van overheidsinstituten te meten. Niettemin is duidelijk dat overheden op sommige terreinen een brede scope hebben, maar falen voor wat betreft prestaties. Dat tast de legitimiteit en betrouwbaarheid van dat overheidsoptreden aan. Zowel *scope* en *strenght* zullen worden bepaald door een mix van juridische, politieke, ideologische en culturele factoren, ook in het beleid betreffende klimaatadaptatie. Het is alleszins zinvol om bij klimaatadaptatie over beide aspecten goed na te denken, vooral ook in hun onderlinge relaties.

Literatuur

- Bovens, M.A.P., P. 't Hart & M.J.W. van Twist (2007). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- V. Bruggeman, M. Peeters, *Exploring governmental and victim responsibilities in view of abrupt climate change in North-Western Europe*, Maastricht University 2008
- Costello, A. et al. (2009). Managing the health effects of climate change, *The Lancet*, vol. 373, pp. 1693-1733.
- Deltacommissie (2008). *Samen werken met water; een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*, Den Haag.
- Dieperink, C. & P.P.J. Driessen (2007). Gelaagde beleidsvoering, in: P.P.J. Driessen & P., Leroy. *Milieubeleid; analyse en perspectief*, Coutinho, Bussum, pp. 239-264.
- Driessen, P.P.J. (2009). Klimaatadaptatie, verevening en compensatie, in: A. van Buuren et al. *De governance van adaptatie; bouwstenen voor een afwegingsproces*, Definitiestudie Afwegingskader ruimte en klimaat, Rotterdam, pp. 62-77.
- Fukuyama, F. (2004). *State Building; Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Profile Books, London.
- IPCC (2007) *Climate Change. The Fourth Assessment Report*, WMO
- Osborne, D. & T. Gabler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, Reading.
- PCCC (Platform Communication on Climate Change) (2009). *De staat van het klimaat 2008*, Wageningen.
- Rietveld, P. (2009). Klimaatadaptatie en economie, in: A. van Buuren et al. *De governance van adaptatie; bouwstenen voor een afwegingsproces*, Definitiestudie Afwegingskader ruimte en klimaat, Rotterdam, pp. 97-117.
- Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Van de Pot, C.W. & A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983, p. 143-144.
- Van Rijswijk, H.F.M.W., *Bewegend water, over de verdeling van waterrechten en waterplichten binnen stroomgebieden in het Europese en Nederlandse recht*, Europa Law Publishing, Groningen, 2008

3. Mag het?: Sturingsinstrumenten voor klimaatadaptatiebeleid

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bestaat voor een groot deel uit een inventarisatie van sturingsinstrumenten die mogen worden gebruikt. Daaraan vooraf gaat een korte uiteenzetting over de bevoegdheidsgrondslag voor overheidsoptreden. Dat is een relevant onderwerp, omdat de overheid niet vrij is om naar believen allerlei instrumenten in te zetten. Het vaststellen van voorschriften, bijvoorbeeld, is alleen mogelijk als daar een wettelijke bevoegdheidsgrondslag voor is. Er zijn ook andere vormen van overheidsoptreden, zoals informatieverstrekking en voorlichting, waarvoor normaal gesproken geen wettelijke grondslag nodig is.

De bevoegdheidsgrondslag voor overheidsoptreden is een belangrijk aspect van de *mag het-vraag* in de viervoudige toets. Want waar die grondslag is vereist, maar ontbreekt, kan een sturingsinstrument niet worden gebruikt. En omgekeerd: waar een wettelijke grondslag niet is vereist, heeft de overheid meer speelruimte bij de keuze en vormgeving van instrumenten (paragraaf 3.2).

Een ander aspect van de *mag het-vraag* is de normering van de wijze waarop een bevoegdheid wordt uitgeoefend. Het is mogelijk dat een instrument, dat in het algemeen gebruikt mag worden om adaptatiemaatregelen te realiseren, in een concreet geval toch niet mag worden gebruikt wegens strijd met een toepasselijke rechtsregel (paragraaf 3.3).

Bij de behandeling van de *mag het-vraag* moet voorts aandacht worden besteed aan de flexibiliteit van de juridische randvoorwaarden. Rechtsregels veranderen vaak. Dat kan enige tijd in beslag nemen, maar als het in het kader van klimaatadaptatie nodig of wenselijk is regels te veranderen, te schrappen of toe te voegen, dan is dat vaak (binnen zekere grenzen) mogelijk (paragraaf 3.4).

3.2. De bevoegdheidsgrondslag voor overheidsoptreden

Bevoegdheid tot eenzijdig bindend overheidshandelen

Veel van de door de overheid gebruikte sturingsinstrumenten zijn eenzijdig bindend: wetgeving, lagere regelgeving, vergunningstelsels, onteigening et cetera. Dergelijk overheidsingrijpen moet gebaseerd zijn op de wet of te herleiden zijn tot een wettelijke bevoegdheid. Dit is – heel kort weergegeven – het zogenaamde legaliteitsbeginsel, dat aan onze democratische rechtsstaat ten grondslag ligt.

Als een bevoegdheid eenmaal bij wettelijk voorschrift is toegekend aan een bepaald overheidsorgaan, dan is het bevoegd die bevoegdheid uit te oefenen. Soms gaat de wet verder en kent zij een verplichting toe. Maar als de wettelijke grondslag geen uitdrukkelijke verplichting bevat, mag men ervan uitgaan dat de overheid ervoor mag kiezen om de bevoegdheid al dan niet te gebruiken. Die keuze is als het goed is gebaseerd op beleid, bijvoorbeeld adaptatiebeleid. Als dat beleid ontbreekt, of duidelijk onzorgvuldig is, kan de overheid daarop aangesproken worden. Belanghebbende burgers en organisaties kunnen de overheid ten overstaan van de rechter aanspreken op de gebrekkigheid of het ontbreken van adaptatiebeleid. De rechter kan dat beleid evenwel niet zelf vaststellen, want daartegen verzet zich de machtscheiding tussen de verschillende staatsmachten (waar vaak naar wordt verwezen met de term ‘trias politica’).

Indien de overheid ervoor kiest om een bevoegdheid (bijvoorbeeld tot het stellen van voorschriften aan een vergunning) al dan niet te gebruiken, kan zij niet volstaan met een beroep op haar beleid. Zij moet ook een op de concrete omstandigheden van het geval toegespitste belangenafweging verrichten. Die afweging dient alle betrokken belangen te omvatten voor zover die vallen binnen het kader van de wet waarop de uit te oefenen bevoegdheid is gebaseerd. Dus als wordt besloten over een milieuvergunning, mogen milieubelangen meewegen, maar niet bijvoorbeeld

belangen van het architectonisch erfgoed in een historisch stadscentrum. Want de Wet milieubeheer, waarop zo'n besluit is gebaseerd, is speciaal met het oog op de bescherming van milieubelangen vastgesteld. Men spreekt hier van het specialiteitsbeginsel. Ook als het om klimaatadaptatie gaat, moet dus worden gezien of de belangen, die de overheid met een bepaald instrument beoogt te behartigen, vallen binnen het kader van de wettelijke bepaling waarop dat instrument is gebaseerd.

Het voorgaande betekent dat eenzijdig bindende instrumenten alleen kunnen worden ingezet als daar een wettelijke grondslag voor bestaat of wordt gecreëerd. En als die grondslag er (eenmaal) is, kan het instrument alleen worden ingezet met het oog op het doel waartoe de wetgever de bevoegdheid aan het overheidsorgaan heeft toegekend.

Omdat dit een oud en rotsvast principe van de democratische rechtsstaat is, hebben wij in dit onderzoek, waar het gaat over eenzijdig bindende instrumenten, steeds eerst gekeken welke grondslagen de wet reeds bevat. Als die grondslagen ontoereikend bleken te zijn in het kader van de klimaatadaptatie, was er reden om de vraag te stellen of een toereikende grondslag in de wet zou kunnen worden opgenomen. Deze aanpak impliceert dat wij eerst hebben bekeken wat er met het bestaande instrumentarium mogelijk is. Pas daarna zijn wij gaan kijken of aanvulling van het instrumentarium noodzakelijk is.

Andere vormen van handelen

Daarnaast zijn er vormen van overheidsoptreden die niet op de wet gebaseerd behoeven te zijn, ook niet indirect, omdat zij niet eenzijdig bindend zijn. Het beste voorbeeld daarvan zijn beleidsovereenkomsten en convenanten, die de overheid sluit in het kader van haar publieke taakuitoefening, maar die niet tot stand kunnen komen zonder medewerking van de andere betrokken partijen (wilsovereenstemming). Deze instrumenten kunnen dus worden gebruikt zonder dat de wet daartoe een uitdrukkelijke bevoegdheid hoeft te verschaffen.

Ook handelingen die de overheid verricht krachtens haar eigendomsrecht behoeven geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag, omdat zij reeds verricht mogen worden krachtens dat eigendomsrecht. Daarom mag de staat, als eigenaar van bijvoorbeeld natuurgebieden, allerlei handelingen in het kader van het beheer verrichten.

Een ander voorbeeld van overheidshandelen waar geen wettelijke grondslag voor is vereist is het verstrekken van informatie en het geven van voorlichting. Daarbij gaat het

niet om eenzijdig bindend handelen, zodat het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel er niet op van toepassing zijn.

Spanning tussen vrijheid en gebondenheid

Zoals in de introductie bij dit hoofdstuk al werd gezegd, is de bevoegdheidsgrondslag voor overheidsoptreden een belangrijk aspect van de *mag het-vraag* in de viervoudige toets. Waar die grondslag is vereist, maar ontbreekt, kan een sturingsinstrument niet worden gebruikt. En omgekeerd: waar een wettelijke grondslag niet is vereist, heeft de overheid meer speelruimte bij de keuze en vormgeving van instrumenten.

Dit zou een beeld kunnen oproepen van een overheid die slechts in schijn wordt gebonden door wettelijke beperkingen, maar in werkelijkheid een grote vrijheid geniet doordat zij kan contracteren en eigendomsrechten kan verwerven en uitoefenen. Tot op zekere hoogte is dat beeld juist. Maar er zijn grenzen aan deze vrijheid van de overheid. Want de ruimte om naar believen te contracteren en eigendomsbevoegdheden te gebruiken wordt begrensd doordat er vrij veel gevallen zijn waarin de door de wet aangewezen publiekrechtelijke weg de enige toelaatbare is.

Men moet er bijvoorbeeld in beginsel van uitgaan dat het sluiten van overeenkomsten niet in de plaats kan komen van het verlenen van vereiste vergunningen. Want als de wet een vergunning vereist, kan dat vereiste niet bij overeenkomst opzij worden gezet. Maar dat neemt niet weg dat de overheid vrij veel ruimte overhoudt om in het maatschappelijke verkeer afspraken te maken zonder dat zij door de wet wordt gehinderd. Zo kunnen bijvoorbeeld overeenkomsten worden gesloten over het te voeren planologische beleid of over het gebruik van gronden en opstallen. Deze overeenkomsten kunnen evenwel niet tot gevolg hebben dat derden, die er geen partij in waren, erdoor gebonden worden. Daarom zal het planologische regime, dat tot stand komt nadat de overeenkomst is gesloten, uiteindelijk het resultaat zijn van de wettelijk voorgeschreven procedures die gewoon nog moeten worden doorlopen om het planologische regime te kunnen wijzigen.

3.3. Overheidshandelen onderworpen aan geschreven en ongeschreven recht

Elk overheidshandelen is onderworpen aan het daarop van toepassing zijnde recht. Dat kan gaan om wettelijke regels over de uitoefening van bevoegdheden en om ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur. Het kan gaan om regels van nationale of Europese oorsprong. Ook stellen nationale en internationale grondrechten, zoals het recht op bescherming van de eigendom, grenzen aan het overheidsoptreden.

Hierbij gaat het niet om regels die zich bij voorbaat verzetten tegen het gebruik van een bevoegdheid, maar om regels die de uitoefening van die bevoegdheid normeren. Wel is het goed mogelijk dat een instrument, dat in het algemeen gebruikt mag worden om adaptatiemaatregelen te realiseren, in een concreet geval toch niet mag worden gebruikt wegens strijd met een toepasselijke rechtsregel. Zo is het denkbaar dat de weigering van een vergunning disproportioneel wordt bevonden omdat de nadelige gevolgen voor de aanvrager niet in een redelijke verhouding staan tot het doel dat de overheid in het concrete geval met de weigering wil bereiken. Zo'n uitkomst ligt zelfs voor de hand als er minder ingrijpende maatregel kunnen worden genomen waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt (bijvoorbeeld verlening van een vergunning onder beperkende voorwaarden).

Een bijzondere positie nemen Europeesrechtelijke verplichtingen in. Er zijn veel communautaire regels die hiërarchisch boven het nationale recht staan. Als het nationale recht strijdig is met die communautaire regels, is het uitgangspunt dat de communautaire regels voorgaan. Het nationale recht moet dan in overeenstemming worden gebracht met de Europese regels en als dat niet (tijdig en volledig) gebeurt, moet in veel gevallen de Europese regel worden toegepast. De consequentie hiervan is, dat het nationale recht slechts tot op zekere hoogte door de Nederlandse wetgever kan worden gemaakt en veranderd. Belangrijke Europese regels in het kader van klimaatadaptatie zijn bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water, de Richtlijn Overstromingsrisicobeheer, de Nitraatrichtlijn en de Richtlijn stedelijk afvalwaterbeheer, alsmede de natuurbeschermingsrichtlijnen (Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn).

In onderstaande figuur zijn de meest relevante Europese regels op het terrein van het waterbeheer schematisch weergegeven (bron: Jasper van Kempen 2009).

KMS = Kaderrichtlijn mariene strategie⁸

KRW = Kaderrichtlijn water⁹

ROR = Richtlijn overstromingsrisicobeheer¹⁰

GWR = Grondwaterrichtlijn¹¹

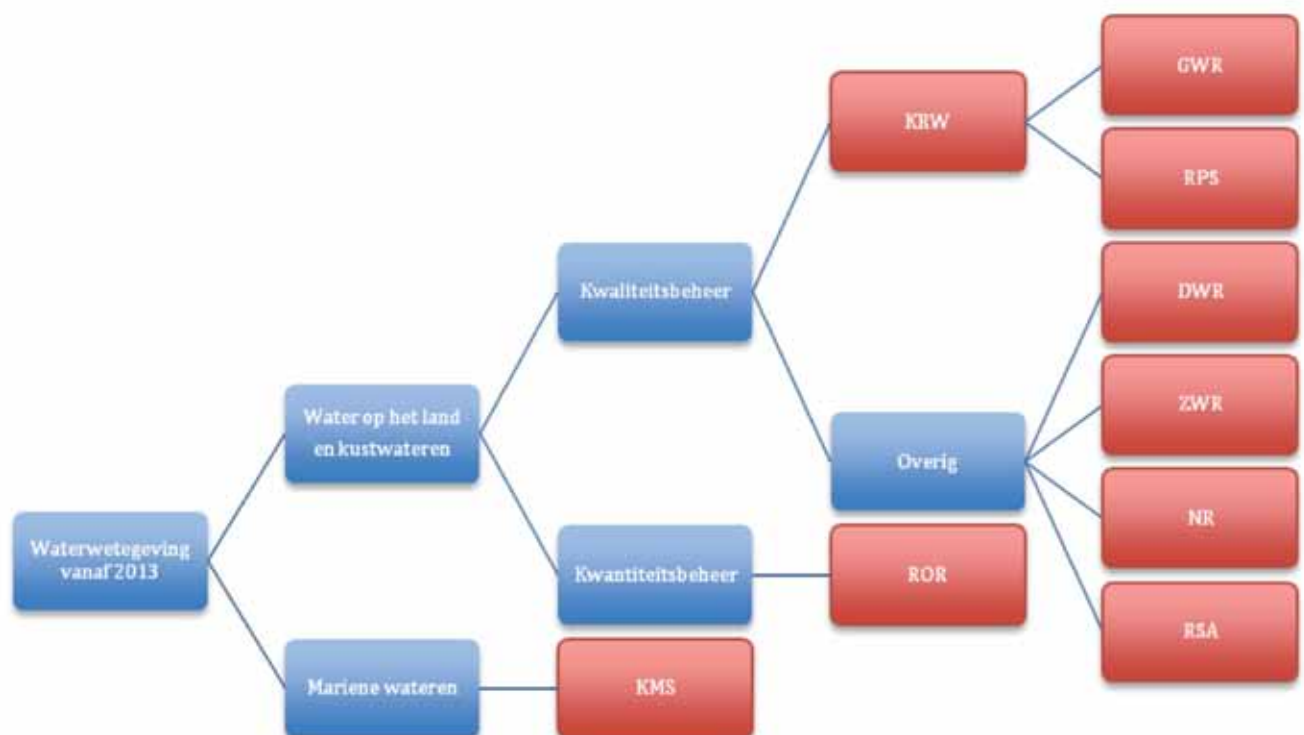
RPS = Richtlijn prioritaire stoffen¹²

DWR = Drinkwaterrichtlijn¹³

ZWR = Zwemwaterrichtlijn¹⁴

NR = Nitraatrichtlijn¹⁵

RSA = Richtlijn stedelijk afvalwater¹⁶



8 Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu.

9 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

10 Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.

11 Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand.

12 Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid.

13 Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.

14 Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit.

15 Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

16 Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater.

Het beleid van de Europese Commissie is erop gericht bij de adaptatie aan klimaatverandering gebruik te maken van bestaande Europese regelgeving. Men mag er voorlopig dus van uitgaan dat de bestaande Europese regelgeving het kader (en de grondslag) moet bieden voor het Europese klimaatadaptatiebeleid.¹⁷

3.4. Flexibiliteit van de juridische randvoorwaarden

Het recht zit zo in elkaar dat het kan worden aangepast aan de eisen van de tijd. Sommige soorten regels (zoals milieunormen) veranderen vaker dan andere soorten (zoals grondrechten). Maar zeer veel rechtsnormen zijn relatief gemakkelijk en snel te wijzigen. Dat is vooral in het kader van klimaatadaptatie een belangrijke notie, omdat daar op de langere termijn aan moet worden gedacht. Een gemiddelde wetswijziging gaat weliswaar langzaam in de beleving van de gemiddelde Nederlander, maar toch altijd nog veel sneller dan de klimaatverandering zelf.

Als procedures tot wijzigingen, die noodzakelijk of gewenst zijn, tijdig worden ingezet, is het rechtssysteem op de middellange en lange termijn over het algemeen flexibel. Omdat niet alle soorten rechtsregels even flexibel zijn, volgt hierna een indeling van soorten regels naar mate van flexibiliteit.

a. Regels die niet of moeilijk te veranderen zijn

a.1 Algemene rechtsbeginselen

Is een sturingsoptie in strijd met algemene rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel of het proportionaliteitsbeginsel, dan kan die strijd niet worden opgeheven door het rechtsbeginsel aan te passen. Dat betekent dan niet dat er geen adaptatiemaatregel kan worden genomen. Aanpassing van de maatregel aan de eisen die uit het rechtsbeginsel voortvloeien is vaak een alternatief. Zo kan bijvoorbeeld de disproportionaliteit van een maatregel die beperking van het gebruik van grond tot gevolg heeft, worden weggenomen door een beperkte vorm van gebruik toe te staan of door het gebruik aan voorschriften te binden.

Twee belangrijke beginselen kwamen hierboven al aan de orde, het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel. Zij beperken het eenzijdig overheidsoptreden door een wettelijke grondslag te eisen en uit het wettelijke kader een beperkte afwegingsruimte af te leiden. Wordt een adaptatiemaatregel voorgesteld die niet tot een wettelijke grondslag te herleiden valt of buiten het wettelijke kader valt, dan kan die maatregel niet worden genomen. Maar op dit punt is het rechtssysteem al wat flexibeler, want door middel van een wetswijziging kan alsnog een wettelijke grondslag met een toereikend kader worden gecreëerd.

a.2 Grondrechten en mensenrechten

Vormt een sturingsoptie een ontoelaatbare inbreuk op een grondrecht of een mensenrecht, dan kan dat niet worden 'opgelost' door het grondrecht of het mensenrecht te veranderen. Daarvoor zijn die rechten te fundamenteel.

In het kader van klimaatadaptatie is vooral het recht op eigendom van belang, dat wordt beschermd door artikel 14 van de Nederlandse Grondwet en door artikel 1 van het Eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Adaptatiemaatregelen kunnen gemakkelijk een inbreuk maken op het eigendomsrecht, bijvoorbeeld van grondeigenaren of eigenaren van bedrijven. Dergelijke inbreuken zijn tot op vergaande hoogte wel toelaatbaar, mits een algemeen belang er om vraagt en de inbreuk proportioneel is in verhouding tot het beoogde doel. Ontnemingsrecht van eigendom verplicht (naar Nederlands recht) steeds tot schadeloosstelling. Regulering van eigendom verplicht

¹⁷ Commissie van de EG, Groenboek Aanpassing aan klimaatverandering in Europa, mogelijkheden voor EU-actie, Brussel 29 juni 2007, COM(2007) 354 definitief, p. 3. Commissie van de EG, Mededeling inzake, *De aanpak van waterschaarste en droogte in de Europese Unie*, Brussel, 18 juli 2007, COM(2007) 414 definitief, p. 2.
MNP, De betekenis van het EU groenboek klimaatadaptatie voor Nederland, MNP report 500094004, November 2007; en Kamersstukken II 2007/08, 22112, nr. 567.
Mededeling van de Commissie over Prijstelling als beleidsinstrument voor een duurzame benutting van de waterreserves, Brussel 26 juli 2000, COM(2000) 477 definitief.
Witboek COM (2009) 147, Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader.

niet a priori tot schadeloosstelling, maar doet dat wel indien de inbreuk op het eigendomsrecht (zonder compensatie) disproportioneel zou zijn. Een verplichting tot nadeelcompensatie (of planschadevergoeding) vloeit dan voort uit het eigendomsrecht (volgens het EVRM) en het gelijkheidsbeginsel (naar Nederlands recht).

a.3 Europees recht

Is de sturingsoptie in strijd met het Europese recht, dan kan dat in principe wel worden opgelost door het Europese recht te veranderen, maar dat is niet eenvoudig omdat daarvoor de medewerking van andere lidstaten nodig is.

b. Regels die relatief goed te veranderen zijn

b.1 Regels die geschikt zijn, maar beter geschikt kunnen worden gemaakt

Er zijn vrij veel instrumenten die voor klimaatadaptatie kunnen worden ingezet zonder dat de geldende wetten daarvoor behoeven te worden veranderd. Een voorbeeld daarvan is het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Met gebruikmaking van de huidige instrumenten die deze wet biedt kunnen planologische besluiten in het kader van klimaatadaptatie worden genomen. Het is wel verdedigbaar dat het instrumentarium van deze wet *beter* geschikt kan worden gemaakt voor klimaatadaptatie door enkele (wellicht zelf principiële) wijzigingen aan te brengen.

Veel wetten zijn dus nu al *geschikt* en sommige kunnen *beter* geschikt worden gemaakt. In paragraaf 3.5 (de instrumentenkist) worden de verschillende relevante wetten besproken en komt, waar dat ter zake doet, ook ter sprake in hoeverre wijziging van die wetten nodig of wenselijk wordt geacht.

b.2 Regels die aangepast moeten worden

Voor sommige sturingsopties is wellicht wel nieuwe wetgeving of een aanpassing van de bestaande wet nodig. In paragraaf 3.5 (de instrumentenkist) zal dat, waar het zich voordoet, worden aangegeven.

b.3 Relatie met de *hoort het-vraag*

Naast geschiktheid van een bestaande wet is ook de normatieve aanvaardbaarheid van de consequenties van belang. Wat zijn bijvoorbeeld de consequenties als het gaat om een eerlijke verdeling van lusten en lasten?

Deze normatieve aanvaardbaarheid is in hoofdstuk 2 aan de orde geweest in het kader van de *hoort het-vraag*, de eerste stap in de viervoudige toets.

3.5. Instrumentenkist: Sturingsinstrumenten gerangschikt op beleidsterrein

3.5.1. Water

Invoeren risicobenadering

In het beleidsvoorbereidende traject WV21 (Waterveiligheid 21^e eeuw) zijn vele verkennende studies verricht waarin onder andere is gekeken naar de mogelijkheden om verder invulling te geven aan de risicobenadering in het waterbeheer. De risicobenadering houdt in dat niet langer alleen wordt gekeken naar de overschrijdingskans (of faalkans) van een dijk, maar ook naar de mogelijke gevolgen van een eventueel falen (risico = kans * gevolg). De Europese Richtlijn inzake overstromingsrisicobeheer (Ror) gaat eveneens uit van een risicobenadering, waarbij rekening gehouden moet worden met de negatieve gevolgen van een overstroming voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid (art. 2).

Een interessante vraag is of de risicobenadering mag leiden tot een toename van de ongelijkheid in waterveiligheid tussen verschillende gebieden, ofwel: gaan we de Randstad in de toekomst nog veel beter beschermen vanwege de grote impact die een overstroming daar zal hebben en gaan we Noordoost Groningen misschien minder goed beschermen omdat de consequenties van een overstroming daar beperkter zullen zijn. Dit vraagstuk raakt aan de normatieve kant van de governance van adaptatie, te weten het beginsel dat de overheid haar burgers in gelijke gevallen gelijk behandelt en dat de lusten en lasten van klimaatadaptatiemaatregelen evenredig over de bevolking worden verdeeld.

Daarbij moet worden bedacht dat de inwoner van dijkkring 14 nu ook een hoger beschermingsniveau geniet dan de inwoner van bijvoorbeeld Terschelling. Dat is maatschappelijk geaccepteerd en ook voldoende gemotiveerd door te wijzen op de grotere bevolkingsdichtheid en de mate van economische investeringen die in het gebied zijn gedaan. Het huidige beleid geeft aan dat niemand er in veiligheid op achteruit mag gaan, maar dat sluit dus niet uit dat de verschillen in waterveiligheid in de toekomst groter zullen worden.

De risicobenadering laat ook zien dat er meer mogelijkheden zijn om waterveiligheid te realiseren dan door middel van 'harde maatregelen' als waterkeringen de kans op een overstroming te reduceren. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk om de potentiële gevolgen van een overstroming te beperken (gevolgenbeperking). Dat kan ondermeer door niet langer te bouwen in overstromingsgevoelige gebieden, door gebieden waterbestendig in te richten en door de aanwezigheid van goede evacuatieplannen en routes.¹⁸

Het is de vraag of er wel voldoende urgentie wordt gevoeld voor het nemen van gevolgenbeperkende maatregelen, nu gevolgenbeperking als iets *extra's* wordt gezien en er geen uitwisseling mogelijk is tussen maatregelen gericht op kansreductie en maatregelen voor gevolgenbeperking (de kans op overstroming mag immers niet groter worden). Leidt deze keuze er feitelijk niet toe dat het gekozen ontwikkelingspad van dijkversterking verder wordt versterkt? Dit zou betekenen dat de kans op een overstroming in Nederland onverminderd (zeer) klein blijft, maar de gevolgen dramatisch zijn indien het toch fout zou gaan. De mogelijkheid om alleen te kiezen voor kansreductie zou overigens in strijd zijn met de verplichtingen zoals die voortvloeien uit de Richtlijn overstromingsrisicobeheer, waar wel expliciet wordt voorgeschreven dat de overstromingsrisicobeheerplannen aandacht moeten besteden aan de mogelijke negatieve gevolgen van een overstroming (art. 7 lid 2).

Beleid functie volgt peil

Vanwege de voortschrijdende bodemdaling in veenweidegebieden is er momenteel een voorzichtige omslag gaande van 'peil volgt functie' naar 'functie volgt peil'. Peil-volgt-functie hield in dat het waterpeil werd aangepast aan de ontwateringseisen van landbouw en natuur. Dit had echter een voortgaand proces van bodemdaling en toenemende hoogteverschillen tussen gebieden met verschillende ontwatering als gevolg.¹⁹ Functie-volgt-peil

ontstond als antwoord op deze ontwikkeling uit het Leven met Water project 'Waarheen met het Veen' dat de analyse van nieuwe waterpeilstrategieën beoogde. Uitgangspunt van functie-volgt-peil was "dat de realisatie van een duurzaam en betaalbaar watersysteem en het landgebruik wordt aangepast aan de mogelijkheden en randvoorwaarden van het systeem."²⁰ Functie-volgt-peil houdt in dat een functie aan een gebied wordt toegekend op basis van "ondergrond, maaiveldhoogte en waterbeheer".²¹ De provincie legt die functie vast in een regionaal waterplan (met de status van een provinciale structuurvisie), en de waterschappen kunnen bij het opstellen van peilbesluiten aangeven bij de provincie dat een functie in relatie tot het waterbeheer niet past. Het grondgebruik moet zich namelijk aanpassen aan een bepaald waterpeil dat is vastgelegd op gebiedsniveau.²² Water is dus het sturend principe. Bij toepassing van functie-volgt-peil zullen hoogteverschillen in het veenweidegebied kleiner worden, terwijl laag gelegen landbouwgronden zullen vernatten.²³

Wanneer men uit is op het behoud van de hydrologische voorwaarden voor landbouw en natuur, lijkt het principe functie-volgt-peil daarom niet langer wenselijk dan wel houdbaar. Men wil ten slotte de huidige functies van gebieden behouden en daarmee niet meebewegen (en dus geen flexibel peilbeheer) met de waterstand. Het loslaten

18 Warner, J., S. Meijerink, B. Needham (2007) Sturen in de Ruimte? Instrumenten ter beperking van gevolgen bij overstromingen, Centrum voor Water en Samenleving, Faculteit der Managementwetenschappen, Leerstoelgroep Planologie, Radboud Universiteit Nijmegen, in opdracht van DG Water en Waterdienst, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

19 Kwakernaak, C. en P.L. Dauvellier (2007) Naar een klimaatbestendig Groene Hart. Beleidsopgaven, concepten en strategieën voor een duurzame inrichting van het Groene Hart, Studie uitgevoerd in het kader van de Routeplanner 2010 > 2050: "Naar een Klimaatbestendig Nederland", Brugdocument van de BSIK pro-

gramma's Hoogwaardig Ruimtegebruik: Klimaat voor Ruimte, Leven met Water en Habiforum, p. 12.

20 Grandiek, N., J. van Herk, C. Cronenberg (2007) De introductie van de rieteconomie. Een duurzaam perspectief voor de Nederlandse veenweidegebieden, rapport 07.2.155, Utrecht: Innovatienet-werk.

21 Provincie Zuid-Holland (2008) Beleidskader Peilbeheer Zuid-Holland, Den Haag: Provincie Zuid-Holland, p. 4.

22 Kwakernaak, C. en P.L. Dauvellier (2007) Naar een klimaatbestendig Groene Hart. Beleidsopgaven, concepten en strategieën voor een duurzame inrichting van het Groene Hart, Studie uitgevoerd in het kader van de Routeplanner 2010 > 2050: "Naar een Klimaatbestendig Nederland", Brugdocument van de BSIK programma's Hoogwaardig Ruimtegebruik: Klimaat voor Ruimte, Leven met Water en Habiforum, p. 12.

23 Kwakernaak, C. en P.L. Dauvellier (2007) Naar een klimaatbestendig Groene Hart. Beleidsopgaven, concepten en strategieën voor een duurzame inrichting van het Groene Hart, Studie uitgevoerd in het kader van de Routeplanner 2010 > 2050: "Naar een Klimaatbestendig Nederland", Brugdocument van de BSIK programma's Hoogwaardig Ruimtegebruik: Klimaat voor Ruimte, Leven met Water en Habiforum, p. 14.

van het principe functie-volgt-peil, en een terugkeer naar het principe peil-volgt-functie lijkt noodzakelijk, indien de overheid het huidige gebruik wil blijven garanderen. Functie-volgt-peil kan namelijk leiden tot “forse verschuivingen in het ruimtegebruik en in geplande locaties voor natuurontwikkeling en zal huidige functies uitdagen tot innovaties en adaptaties in het ruimtegebruik.”²⁴ Cultuurlandschap zal op veenweidegebieden plaats moeten maken voor natuurlandschap. Op de hoger gelegen zand- en kleigronden blijven ook bij toepassing van functie-volgt-peil mogelijkheden bestaan voor landbouw.²⁵ Een ander nadeel van het functie-volgt-peil beleid is dat een grootschaliger peilbeheer, differentiatie lastig maakt, “dat nodig is om aan individuele wensen en eisen van gebruikers tegemoet te komen. Binnen grootschalige peilvakken moet men dus temporele differentiatie toelaten, gecombineerd met lokale maatwerkoplossingen voor knelpunten. Schrikbeeld is het ontstaan van vele kleine peilvakjes voor allerlei verschillende particuliere doelen.”²⁶ Tegelijkertijd wordt het functie-volgt-peil beleid gepresenteerd als mogelijke manier om klimaatverandering op te vangen²⁷ vanwege het tweeledige doel van dit beleid: het remmen van het proces van bodemdaling en het reduceren van de complexiteit van het waterbeheer.²⁸

Grandiek et al. belichten daarnaast de mogelijkheden voor waterberging omdat veenweidegebieden een groot intern waterbergend vermogen kennen. Daarbovenop kunnen rietproductiegebieden in veenweiden worden benut om boezemwater te bergen, omdat dit goed te combineren is met riet.²⁹

Normering

Risiconormering

Het is de vraag of een verdere uitwerking en toepassing van de risicobenadering ook zou moeten inhouden dat voortaan risiconormen wettelijk moeten worden vastgelegd. Het vastleggen van risiconormen i.p.v. overschrijdingskansen roept een aantal belangrijke praktische bezwaren op. Dit zou namelijk inhouden dat in elke dijkkring nauwkeurig moet worden bijgehouden welk nieuw kapitaal wordt geïnvesteerd, welke bedrijven sluiten etc. Dat alles heeft immers een impact op het risico. Op grond van de Richtlijn overstromingsrisicobeheer is het vaststellen van normen (risiconormen, overschrijdingskansen of faalkansen) niet verplicht. De richtlijn verplicht slechts tot het vastleggen van doelstellingen en maatregelen om deze doelstellingen te bereiken in de overstromingsrisicobeheerplannen (art. 7 lid 2 en 3). Het lijkt daarom praktischer om wel te werken met/ op basis van een risicobenadering, maar vervolgens de overschrijdingskansen of faalkansen wettelijk vast te leggen.³⁰ Wettelijke vastlegging van deze normen of faalkansen is gebruikelijk in het Nederlandse recht.

Zoetwaternormering

Voor het behoud van dezelfde functies is veel zoet water nodig dat in de toekomst schaars kan worden. De vraag is of mensen recht hebben op zoet water. Op dit moment bestaat er geen recht op zoet water, niet in het internationale, Europese en ook niet in het Nederlandse recht. Er wordt wel gepleit voor een grondrecht op een bepaalde hoeveelheid drinkwater en water voor sanitaire voorzieningen, en recent heeft de Nederlandse regering dit beperkte recht op

24 Kwakernaak, C. en P.L. Dauvellier (2007) Naar een klimaatbestendig Groene Hart. Beleidsopgaven, concepten en strategieën voor een duurzame inrichting van het Groene Hart, Studie uitgevoerd in het kader van de Routeplanner 2010 > 2050: “Naar een Klimaatbestendig Nederland”, Brugdocument van de BSIK programma’s Hoogwaardig Ruimtegebruik: Klimaat voor Ruimte, Leven met Water en Habiforum, p. 26.

25 Jansen, P.C., E.P. Querner en C. Kwakernaak (2007) Effecten van waterpeilstrategieën in veenweidegebieden, Alterra-rapport 1516, in opdracht van het BSIK programma ‘Leven met Water’ (project 1006 Waarheen met het veen?) en BO-01 Vitaal, Wageningen UR: Alterra, p. 75.

26 Grashof-Bokdam, C., O. Raymakers en J. Tersteeg (2007) Realisatie robuuste verbinding ‘de Venen’. Kansen en knelpunten voor particulieren en agrariërs, Wageningen UR: Alterra.

27 Zie bijvoorbeeld de website van de Unie van Waterschappen: http://www.uvw.nl/pagina_8152.html (29-10-2009).

28 Kwakernaak, C. en P.L. Dauvellier (2007) Naar een klimaatbestendig Groene Hart. Beleidsopgaven, concepten en strategieën voor een duurzame inrichting van het Groene Hart, Studie uitgevoerd in het kader van de Routeplanner 2010 > 2050: “Naar een Klimaatbestendig Nederland”, Brugdocument van de BSIK programma’s Hoogwaardig Ruimtegebruik: Klimaat voor Ruimte, Leven met Water en Habiforum, p. 14.

29 Grandiek, N., J. van Herk, C. Cronenberg (2007) De introductie van de rieteconomie. Een duurzaam perspectief voor de Nederlandse veenweidegebieden, rapport 07.2.155, Utrecht: Innovatienetwerk.

30 A.M. Keessen en H.F.M.W. van Rijswijk (2009) Klimaatverandering en de bescherming van schaars water: regulering van watergebruik bij watertekorten in het Europese en Nederlandse waterrecht, in: N. Teesing (red.), Juridische aspecten van Klimaatverandering, Vereniging voor milieurecht, 2009/1, BJU 2009, pp. 79-96.

zoet water erkend.³¹ Dat neemt niet weg dat de overheid zich wel de zorg aantrekt voor de zoetwatervoorziening. Deze betrokkenheid van de overheid vloeit voort uit (art. 21 van) de Grondwet, maar blijkt ook uit de Waterwet, in het bijzonder artikel 2 (zie kader).

Artikel 2.1 Waterwet

1. De toepassing van deze wet is gericht op:
 - a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
 - b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en
 - c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Dat de overheid zich de zorg voor voldoende schoon water in tijden van waterschaarste aantrekt wil echter niet zeggen dat de overheid er voor dient te zorgen dat iedereen en alle functies te allen tijde over een onbeperkte hoeveelheid zoet water moeten kunnen beschikken. Regulering van het watergebruik door middel van vergunningen, algemene regels en meldingen is al sinds lang gebruikelijk (zie hiervoor het deel Grote wateren). In het bijzonder in tijden van waterschaarste wordt al langer gebruik gemaakt van een verdringingsreeks wie in tijden van waterschaarste het eerst en/of het meeste recht op zoet water heeft. Deze verdringingsreeks is in de Waterwet wettelijk vastgelegd en in het Waterbesluit nader uitgewerkt. Het is een eigen verantwoordelijkheid van particulieren om maatregelen te treffen indien zij 'onderaan' de reeks staan.

Onder *droogte* wordt een 'tijdelijke verminderde beschikbaarheid van water verstaan, bijvoorbeeld als gevolg van onvoldoende neerslag'.³² *Waterschaarste* betekent dat de

vraag naar water groter is dan de waterhoeveelheid die op duurzame wijze aan de reserves kan worden onttrokken. 11% van de Europese bevolking en 17% van het grondgebied heeft met waterschaarste te maken gehad. De laatste trends geven een forse toename van waterschaarste te zien.³³ De beschikbaarheid van veilig drinkwater zal blijven afnemen en het areaal van door droogte getroffen gebieden zal verder toenemen. Relevante voorbeelden van adaptatie in dit kader zijn het streven naar een doelmatig gebruik van waterreserves en het gebruik van het ruimtelijk ordeningsinstrument om een passend landgebruik te bewerkstelligen. Het Groenboek van de Europese Commissie noemt met name Zuid-Europa en het Middellandse zeebekken dat de grootste gevolgen van temperatuurstijging, een veranderend neerslagpatroon en waterschaarste zal ondervinden, maar ook in Nederland ervaart men problemen met waterschaarste in bepaalde warme en/of droge periodes.³⁴ In de Nederlandse reactie op het Groenboek wordt dan ook gewezen op de gevolgen van droogte voor Nederland, zoals een toenemende verzilting.³⁵

Door het creëren van schaarste in de zoetwatervoorziening is het mogelijk de gebruiker voor zoet water te laten betalen naar behoefte. Dat kan door middel van een heffing op het gebruik van zoet water, maar ook door bijvoorbeeld de introductie van een systeem van verhandelbare waterrechten (zie hiervoor en voor verdere literatuurverwijzingen het onderdeel Grote wateren). Ook kan efficiënter om worden gegaan met de watervoorraad met behulp van beregeningsverboden en druppelirrigatie. Het is waarschijnlijk dat wanneer zoet water duurder wordt, functies versneld zullen worden aangepast.

De regelingen in water en milieuwetgeving voor de landbouw hebben tot dusver betrekking op verontreiniging, maar het is denkbaar dat daar een duurzaam gebruik van hulpbronnen aan zou worden toegevoegd. Daar zou ook het zuinig omgaan met schaars zoet water onder kunnen vallen. Dat is op dit moment echter nog niet het geval. Voor

31 Zie H.F.M.W. van Rijswijk (2008) *Bewegend water, Over de verdeling van waterrechten en waterplichten binnen stroomgebieden in het Europese en nationale waterrecht*, Groningen: European Law Publishing.

32 Zie: A.M. Keessen en H.F.M.W. van Rijswijk (2009) *Klimaatverandering en de bescherming van schaars water: regulering van watergebruik bij watertekorten in het Europese en Nederlandse waterrecht*, in: N. Teesing (red.), *Juridische aspecten van Klimaatverandering, preadvies van de werkgroep klimaatverandering en rechtsontwikkeling*, Vereniging voor Milieurecht, 2009/1, Den Haag: Boom juridische uitgevers, pp. 79-95.

33 Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De aanpak van waterschaarste en droogte in de Europese Unie*, Brussel, 18 juli 2007, COM(2007) 414 definitief, p. 2.

34 Zie www.droogtestudie.nl.

35 Milieu en Natuur Planbureau, *De betekenis van het EU groenboek klimaatadaptatie voor Nederland*, MNP report 500094004, November 2007 en de reactie van de Minister van VROM op het groenboek: *Kamerstukken II, 2007-2008, 22112, nr. 567*.

zover de landbouw negatieve gevolgen heeft voor het waterbeheer moet onderscheid worden gemaakt tussen de kwantiteitsmaatregelen (peilbeheer, en grond- en oppervlaktewateronttrekkingen, die hiervoor al zijn behandeld) en de milieuaspecten. Die laatste worden gereguleerd in bindende regelgeving omdat ze voortvloeien uit Europese verplichtingen (lozingen van verontreinigende stoffen en de Nitraatrichtlijn).

De vraag naar zoet water komt van verschillende partijen en bestaat er ten behoeve van verschillende functies. De belangrijkste watervragende partijen zijn de overheid, de drinkwaterbedrijven, de energiebedrijven, natuurbeherende organisaties, de industrie, de landbouw en de beroepsvaart. De belangrijkste functies en beheermaatregelen waarvoor zoet water wordt gevraagd zijn peilbeheer, waterkeringen, bodemdaling, onherstelbare natuur, energie, drinkwater, proceswater, beregening voor de landbouw, water ten behoeve van het stedelijk gebied en de beroepsvaart.

De bescherming van de hoeveelheid schaars zoet water en een rechtvaardige verdeling over de verschillende gebruikers is een van de belangrijkste problemen bij klimaatverandering, ook in Nederland. Er is door Keessen en Van Rijswijk (2009) reeds onderzoek gedaan naar de juridische bescherming van schaars zoet water, de rechtvaardige verdeling daarvan en de vraag of Europese en nationale instrumenten voldoende flexibiliteit bieden om de vraag en de regulering aan te passen indien er sprake is van gewijzigde omstandigheden of inzichten.³⁶ De algemene conclusie van die studie is dat zowel het Europese als het nationale recht voldoende instrumenten kennen om de hoeveelheid zoet water te beschermen, te reguleren en te verdelen. Ook biedt de wetgeving voldoende flexibiliteitsmechanismen om de regulering aan te passen aan veranderende omstandigheden. Het is natuurlijk een politiek-bestuurlijke keuze of en op welke wijze de bestaande instrumenten worden toegepast.

Op Europees niveau bestaat er geen normering voor de hoeveelheid zoet oppervlaktewater. De Europese Commissie bepleit het gebruik van bestaande wetgeving en een sterke rol voor meer zachte sturingsinstrumenten.

De Kaderrichtlijn water kent wel een normatief omschreven doel voor het beheer van de grondwatervoorraad: er mag niet meer water worden onttrokken dan er wordt aangevuld en er dient voldoende grondwater te zijn voor de vervulling van ecologische, aquatische en terrestrische functies.

De verdringingsreeks op grond van de Waterwet

De verdringingsreeks heeft een wettelijke status in de Waterwet gekregen en wordt verder uitgewerkt in het Waterbesluit. De wettelijke verdringingsreeks sluit nauw aan bij de vroegere beleidsmatige reeks.

Artikel 2.9 Waterwet

1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.
2. Bij of krachtens de maatregel en, in de gevallen bij die maatregel bepaald, provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde rangorde. Deze regels kunnen mede voorzien in de overeenkomstige toepassing van de rangorde op het beschikbare grondwater.

In artikel 2.1 en 2.2 van het Waterbesluit is de verdringingsreeks nader uitgewerkt.

Gewenst Grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR)

Voor de uitoefening en waarborging van de door de provincie vastgestelde gebiedsfuncties in het landelijk gebied (met bijbehorende natuurdoelen) is een doelmatig peilbeheer voor zowel oppervlakte- als grondwater een belangrijke voorwaarde. Om de waterpeilen goed af te stemmen op deze ruimtelijke functies stellen waterschappen zogenaamde gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes (GGOR) op. Een GGOR geeft een beschrijving van het ge-

³⁶ A.M. Keessen en H.F.M.W. van Rijswijk (2009) Klimaatverandering en de bescherming van schaars water: regulering van watergebruik bij watertekorten in het Europese en Nederlandse waterrecht, in: N. Teesing (red.), Juridische aspecten van Klimaatverandering, Vereniging voor milieurecht, 2009/1, BJU 2009, pp. 79-96.

wenste grond- en/of oppervlaktewaterpeil³⁷ afgestemd op de aanwezige functies in een bepaald gebied.

In het GGOR wordt tevens bepaald welke maatregelen moeten worden genomen om het gewenste waterregime te (kunnen) realiseren. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen de functie natte natuur en overige gebiedsfuncties, waarbij de prioriteit ligt bij natte natuur (TOP-gebieden en Natura 2000-gebieden).³⁸ Het GGOR wordt door het waterschap opgesteld in overleg met lokale en regionale belanghebbenden. Mede als resultaat daarvan wordt een afweging en een vertaling gemaakt van de gebiedsfuncties naar het gewenste waterregime. Zodoende maakt een zogenaamd 'gebiedsproces' onderdeel uit van de GGOR-procedure.

Het GGOR heeft geen formeelwettelijke grondslag.³⁹ Het vindt haar basis blijkens het voorgaande immers in het NBW(-Actueel) respectievelijk in het provinciale water(huishoudings)plan en het regionale waterbeheersplan dat overeenkomstig de in het NBW(-Actueel) neergelegde afspraken de beleidskaders voor het GGOR moet bevatten. De door het provinciebestuur in zijn water(huishoudings)plan op te nemen beleidskaders delen in de juridische status van dat plan. Dat wil zeggen dat zij wettelijk gezien en ook naar hun aard niet (volledig) bindend zijn. Particulieren worden in het geheel niet door het plan gebonden. Het plan kan geen verplichtingen voor hen bevatten en het verleent hen ook geen aanspraken. Het eigenlijke, in het waterschappelijke waterbeheersplan op te nemen GGOR deelt op haar beurt in de juridische status van dit plan. Ter aanvulling hierop moet worden opgemerkt dat bij de vaststelling van een peilbesluit (ter uitvoering van het GGOR) rekening moet worden gehouden met

het waterschappelijke waterbeheersplan, en daarmee met een daarin opgenomen GGOR. Het GGOR geldt zodoende als toetsingskader voor het vaststellen van peilbesluiten, en ook voor het beslissen op vergunningaanvragen op grond van de Waterwet. Toch is het waterschap bij de vaststelling van een peilbesluit derhalve niet volledig aan het GGOR gebonden.

De aanleg van waterstaatswerken

Verhoging peil

Om de zoetwatervoorraad ook in de toekomst op peil te houden heeft de Commissie Veerman geadviseerd het peil in het IJsselmeer met anderhalve meter te verhogen.

Uit de alternatievenbeschrijving voor de grote wateren zoals gemaakt door Deltares (27 april 2009, versie zoals uitgedeeld op de expert workshop van 4 juni 2009) blijkt dat wanneer gekozen wordt voor projectalternatief I (Maximale zoetwatervoorziening) het peil in het IJsselmeer zal stijgen met 20 centimeter (tot 2020) en 25 centimeter (tot 2050). Deze peilstijgingen zijn een gevolg van de zeespiegelstijging en niet vanwege een besluit met bijbehorende maatregelen om het peil met anderhalve meter te verhogen. Door de peilverhoging zal rond 2035 een eerste ronde dijkversterkingen nodig zijn (zie voor een juridische uitwerking de paragraaf waterstaatswerken) en zal extra spuicapaciteit nodig zijn (in de Afsluitdijk en de Houtribdijk). Ook de bypass voor het omleiden van de IJsselafoer bij Kampen is een maatregel die in dit scenario genomen moet worden (zie ook de paragraaf waterstaatswerken).

Desondanks stelt de Waterwet in artikel 5.2 dat een beheerder (in casu is dat de Minister van Verkeer en Waterstaat, feitelijk Rijkswaterstaat) in daartoe aan te wijzen gevallen verplicht is een peilbesluit vast te stellen voor oppervlaktewater of grondwaterlichamen onder zijn beheer. In een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren zoveel mogelijk gehandhaafd. In artikel 5.1 van het Waterbesluit is aangegeven dat de minister een peilbesluit voor (onder meer) het IJsselmeer moet vaststellen.

Waterkeringswerken

De ruimtelijke ordening en de waterstaatszorg zijn, vooral wat betreft de waterkeringszorg, nauw verweven. Voor bepaalde inrichtingsmaatregelen in de waterstaatszorg (aanleg/verlegging of verbreding van dijken) zijn immers ook bestemmingsplannen (of projectbesluiten) nodig, die deze maatregelen mogelijk moeten maken. In de Wet op

37 Er wordt een maximum- en een minimumniveau of -peil vastgesteld, waartussen het grond- en oppervlaktewater zich mogen bevinden.

38 De lijst met TOP-gebieden is gekoppeld aan de uitvoering van de KRW, terwijl het GGOR is gestoeld op de natuurdoelen die gelden voor verdroogde gebieden.

39 Wel is de waterbeheerder verplicht om voor daartoe aangewezen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen (art. 5.2 Waterwet). Peilbesluiten leveren, volgens de Memorie van Toelichting bij de Waterwet, het instrumentarium voor de aanpak ten aanzien van de gewenste grondwater- en oppervlaktewaterregimes, zoals voorzien in het NBW. Zie MvT, p. 90 (artikelsgewijze toelichting bij art. 2.8).

de waterkering, die tot eind 2009 gegolden heeft, was dat verband zo vorm gegeven, dat voor een dijkverbeteringsplan een vrijstelling van het bestemmingsplan nodig was, uiteraard voor zover het dijkverbeteringsplan niet in het bestemmingsplan paste. De nieuwe Waterwet heeft in hoofdstuk 5 (Aanleg en beheer van waterstaatswerken) dit verband nauwer gelegd, doordat voor de aanleg of versterking van primaire⁴⁰ (of bij provinciale verordening aangegeven andere) waterkeringen moet zijn voorzien in een *projectplan* op te stellen door de waterbeheerder (in de regel het waterschap, in sommige gevallen het Rijk). Dit plan is sterk op de uitvoering gericht en zo spoedig mogelijk na zijn vaststelling komen alle daarvoor benodigde uitvoeringsbesluiten (m.n. vergunningen, maar ook de benodigde planologische besluiten) op een gecoördineerde wijze tot stand. De rechtsbescherming tegen zowel het projectplan als tegen de uitvoeringsbesluiten is geconcentreerd bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS, als bestuursrechter in enige instantie). De planologische besluiten (bestemmingsplan of projectbesluit) worden niet afzonderlijk genoemd in hoofdstuk 5 van de Waterwet. Daarom moet worden aangenomen dat zij geschaard kunnen worden onder de uitvoeringsbesluiten die gecoördineerd tot stand moeten komen. In de praktijk zal het dan vooral om een gemeentelijk projectbesluit gaan dan wel een partiële herziening van het bestemmingsplan, omdat het ontwerpen van een 'full size' bestemmingsplan in de tijd die voor de totstandkoming van de uitvoeringsbesluiten voorzien wordt, niet goed mogelijk lijkt.

Compartimentering van dijkaanleg

Compartimenteringsdijken zijn te omschrijven als een compartimentsgewijze vorm van bedijking van binnendijks gelegen gebieden.⁴¹ Een tental, als zodanig in de Waterwet aangewezen, compartimenteringsdijken behoren tot de primaire waterkeringen⁴², de overige bestaande zijn regionale waterkeringen. Het is ingevolge de Waterwet

mogelijk in een provinciale verordening de aanleg van een (compartimenterings-)dijk voor te schrijven. In dat geval dient de aanleg door het waterschap als beheerder te worden uitgevoerd, met gebruikmaking van de projectplan-procedure in de Waterwet, zoals in het voorgaande (onder waterkeringswerken) beschreven.

De waterkeringszorg wordt, behalve door de Waterwet, beheerst door de Europese Hoogwaterrichtlijn. Omdat de richtlijn de lidstaten geen concrete beschermingsnormen of beschermingsmaatregelen oplegt en niet aannemelijk is dat het aanleggen van compartimenteringsconstructies zullen leiden tot een vergroting van het overstromingsrisico in lidstaten die binnen hetzelfde stroomgebied zijn gelegen, staat de richtlijn naar alle waarschijnlijkheid het aanleggen van compartimenteringslichamen niet in de weg. Aan de andere kant verplicht de richtlijn evenmin tot het aanleggen van dergelijke constructies.

Er lijken, al met al, weinig beperkingen te bestaan wanneer de minister van V&W dan wel het provinciaal bestuur zouden willen overgaan tot de aanwijzing van aan te leggen compartimenteringsdijken. Ook onder de Waterwet blijft de waterschapskeur het aangewezen instrument voor regulering van het beheer van regionale waterkeringen.

Voor wat betreft de *wenselijkheid* van compartimentering van waterkeringen lijken enerzijds de mogelijke waterstaatkundige voordelen daarvan te staan tegenover het nadeel dat het ruimtebeslag dat daardoor gelegd zal worden waarschijnlijk groter zal zijn dan bij de meer gangbare wijzen van waterkering het geval is. Bovendien zijn de kosten die met de aanleg van compartimenteringsdijken zijn gemoeid aanzienlijk. In een recent verschenen studie van Deltares wordt geconcludeerd dat compartimentering weliswaar effectief blijkt te kunnen bijdragen aan het beperken van de gevolgen van een overstroming, maar dat zij vanuit economisch perspectief slechts in een beperkt aantal gevallen een kosten-effectieve maatregel is.⁴³ Dit hangt nauw samen met de, vanwege de hoogte en kwaliteit van de primaire waterkeringen, kleine overstromingskans van dijkringingen. Met andere woorden: de baten/kostenverhouding is veelal kleiner dan 1.⁴⁴ Hoewel de idee van compar-

40 Primaire waterkeringen zijn die waterkeringen, aangegeven in de Waterwet, die bescherming bieden tegen het buitenwater van de Noordzee, het IJsselmeer en van de grote rivieren.

41 A.A.J. de Gier en F.A.G. Groothuijs (2007) Juridische aspecten van compartimentering, onderzoeksrapport i.o.v. Rijkswaterstaat, Universiteit Utrecht.

42 Daartoe behoort de Diefdijk, die niet direct buitenwater keert, maar een compartimenterende functie en voorkomt dat de Alblasterwaard overstroomt ten gevolge van een falen van de wél direct buitenwaterkerende dijken behorende tot de dijkring (43).

43 Deltares, Verkenning van nadere compartimentering van dijkringgebieden, september 2008.

44 Die conclusie trekt de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat uit de compartimenteringsstudie in haar brief van 14 juli 2009 (VENW/DGW-2008/1953).

timentering in de waterkeringszorg daarmee niet geheel van de baan is, valt zij op dit moment bij het departement niet in vruchtbare bodem.

Gedoogplichten

De Waterwet kent wel gedoogplichten voor bijvoorbeeld het bergen van water in wettelijk aangewezen bergingsgebieden (op grond van de Wro en de Waterwet), maar dat zal niet expliciet leiden tot adaptief handelen van de landbouw. Het zal er wel voor zorgen dat de juridische mogelijkheden om water te bergen in deze speciaal aangewezen gebieden zullen worden vergroot. Ook kent de Waterwet een ruime definitie van een oppervlaktewaterlichaam, waar zonder de noodzaak van een gedoogplicht water kan worden geborgen, omdat de betreffende gronden deel uitmaken van het watersysteem. Daar staat ook geen schadevergoedingsmogelijkheid tegenover. Een andere optie zijn de hierboven al genoemde en besproken groen/blauwe diensten of klimaatdiensten.

Projectwetgeving

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat projectbesluitvorming (beduidend) sneller verloopt dan besluitvorming langs de lijn van planvorming (en dan vooral het bestemmingsplan). Anderzijds zal dit in de bestuurspraktijk alleen het geval zijn, wanneer niet alleen het beginselbesluit, maar ook alle benodigde uitvoeringsbesluiten (vergunningverlening e.d.) gecoördineerd en met voldoende snelheid tot stand komen.

Voor de totstandkoming van waterstaatswerken kent de Waterwet, zoals in het voorgaande al vermeld, de figuur van het projectplan dat door de beheerder via een eigen procedure moet worden vastgesteld. Rechtsbescherming daartegen, bijvoorbeeld tegen de gecoördineerd tot stand gekomen uitvoeringsbesluiten, staat in enige instantie open bij de ABRvS. Voor zover de afstemming van het projectplan met de ruimtelijke ordening in de vorm van een projectbesluit, als bedoeld in art. 3.10 Wro, plaatsvindt, maakt het ruimtelijke projectbesluit onderdeel uit van de coördinatie-module van uitvoeringsbesluiten ingevolge de Waterwet. In de Waterwet is dus gekozen voor een vorm van projectbesluitvorming, waarin de ruimtelijke orderingsbesluitvorming zich moet voegen.⁴⁵

Waterbergingsgebieden

Men zou kunnen zeggen dat de ruimtelijke ordening wat betreft de waterstaatszorg een vooral faciliterende functie heeft. De kern van de besluitvorming, in ieder geval wat de gewenste maatregelen van waterkeringszorg betreft, vindt immers plaats in het kader van de projectplannen, zoals geregeld in de Waterwet. De – eventueel benodigde – aanpassing van het bestemmingsplan aan het projectplan is in wezen een uitvoeringsbeslissing als vele andere, die gezamenlijk onderwerp zijn van een en dezelfde coördinatieregeling (met GS als coördinerend bestuursorgaan). In essentie is het bestemmingsplan hier dus meer volgend dan sturend.

Voor wat betreft de waterbergingsgebieden ligt de situatie anders, doordat art. 1.1 van de Waterwet een waterbergingsgebied definieert als “een krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor waterstaatkundige doeleinden bestemd gebied (...)”, waaruit blijkt dat de aanwijzing in een bestemmingsplan van een gebied tot bergingsgebied een noodzakelijke voorwaarde vormt om de daarop betrekking hebbende bepalingen in de Waterwet van toepassing te doen zijn. Het leggen van de bestemming “waterberging” of “waterstaatkundige doeleinden” o.i.d. in een bestemmingsplan is daarvoor dus een constitutief vereiste. Op de aanwijzing van waterbergingsgebieden is overigens niet de planschadevergoedingsregeling van (afdeling 6.1 van) de Wro van toepassing, maar de schadevergoedingsregeling van art. 7.11 e.v. Waterwet.⁴⁶

Het voorgaande doet vermoeden dat aan de aanwijzing van een waterbergingsgebied een meer volwaardige afweging vooraf zal gaan dan bij de aanleg of versterking van waterkeringen (in de vorm van een projectplan) het geval zal zijn. Dat is in zoverre niet verwonderlijk, dat het in de waterkeringszorg merendeels om reeds bestaande infrastructuur zal gaan, die ofwel versterkt ofwel verlegd dient te worden, en bij een waterbergingsgebied vaak juist om nieuw aan te wijzen gebieden, hetgeen beduidend grotere planologische gevolgen kan hebben.

Juist bij de aanwijzing van waterbergingsgebieden, althans wanneer het nog een optionele aanwijzing betreft en de besluitvorming daarover nog niet definitief is, kan het juridische probleem van de ruimtelijke reservering een rol spelen. Wanneer onzeker is of de functie waterberging

⁴⁵ Waarbij herhaald zij dat wanneer het gaat om de totstandkoming van een waterbergingsgebied de aanwijzing daarvan in een bestemmingsplan vooraf dient te gaan (zie onderdeel 7).

⁴⁶ Dit bepaalt art. 7.12a Waterwet.

reëel is, in die zin dat nog onzeker is dat zij werkelijk zal kunnen worden geëffectueerd, gaat het niet aan om een beperkende bestemming (waterberging o.i.d.) te leggen, die immers andere gebruiksvormen geheel of gedeeltelijk uitsluit.

Op deze plaats zij er (nogmaals) op gewezen, dat de wijze waarop de ontwerp-amvb ruimte ‘zich ervan afmaakt’, door (in paragraaf 4.2.3) voor te schrijven dat bestaande bestemmingen moeten worden gehandhaafd en dit ‘reservering van ruimte’ te noemen, niet voldoet. Uiteraard is die optie evenzeer onvoldoende wanneer zij in provinciale verordeningen, o.g.v. art. 4.1 Wro, zou worden gevolgd. De kern van het probleem is hier natuurlijk, dat de amvb en provinciale verordening die de gemeenten een bepaalde inhoud van het bestemmingsplan voorschrijven, evenzeer als het bestemmingsplan zelf aan de norm van “een goede ruimtelijke ordening” gebonden zijn.

Wat betreft het leggen van bestemmingen en het formuleren van beperkende bouw- en gebruiksvoorschriften in bestemmingsplannen, is de gedachte van het aanbrengen van een *risicozonering* verwant aan de gedachte van ruimtelijke reserveringen. Het vormt daarvan, in zekere zin, het spiegelbeeld. De gedachte van risicozonering houdt in, dat in het bestemmingsplan gebiedsdelen (zones) worden aangegeven waar het toegelaten gebruik beperkt wordt of bepaalde gebruiksvormen zelfs worden uitgesloten. De reden van die beperking of uitsluiting van gebruiksmogelijkheden wordt gevormd door het (aanzienlijke) overstromingsgevaar dan wel de noodzaak van de burger belastende waterstaatkundige maatregelen, zoals de inundatie van het gebied.

In de Wro zijn, wat betreft de nieuwe regeling inzake grondexploitatie, de mogelijkheden voor kostenverhaal en voor verevening van kosten verruimd. Waterhuishoudkundige maatregelen kunnen worden meegenomen in de grondexploitatie, waarbij ook sprake kan zijn van verevening. Concreet: om een nieuwe woonwijk mogelijk te maken moet een bergingsgebied worden gerealiseerd: de kosten daarvan kunnen verhaald worden via de waterschapsheffing, maar kunnen ook onderdeel uitmaken van de grondexploitatie. In het *publiekrechtelijke* grondexploitatieplan kunnen de kosten van waterhuishoudkundige voorzieningen worden opgenomen⁴⁷ en daarmee verhaald

worden op de ontwikkelaar/bouwer. Dat betekent tegelijk dat de gemeente er, in plaats daarvan, ook voor kan kiezen om deze kosten via een *privaatrechtelijke* exploitatieovereenkomst te verhalen.

Stedelijk waterbeheer en adaptatie aan klimaatverandering

Koude warmte systemen: het combineren van mitigatie en adaptatie

Koude warmtesystemen (KWO) kunnen worden gebruikt om mitigatie (minder energieverbruik) en adaptatie maatregelen (verwarming en air conditioning bijvoorbeeld) te combineren. KWO systemen kunnen op de warme belangstelling rekenen van diegenen die voorstander zijn van een duurzaam energiegebruik. Indien vanwege klimaatverandering een grotere behoefte ontstaat aan koeling van gebouwen kan koude warmteopslag een alternatief bieden voor traditionele verwarmings- en air conditioning systemen.

Bij koude- en warmteopslag kent men twee systemen, een zogeheten open systeem en een gesloten systeem. Dit onderscheid is van belang voor de toepasselijke regelgeving, omdat aangenomen wordt dat gesloten systemen niet onder de reikwijdte van de Waterwet (voorheen Grondwaterwet) vallen, vanwege het feit dat er in dat geval geen sprake van ‘onttrekking’ in de zin van de wet is. Gesloten systemen worden veelal gebruikt voor woningen en kleinere objecten.

Daarnaast kent men de open systemen waar onderscheid gemaakt wordt tussen een doubletsysteem waarbij sprake is van twee bronnen en een monobron systeem waar – de naam zegt het al – gebruik wordt gemaakt van een bron. In de praktijk heeft lange tijd onduidelijkheid geheerst of deze open KWO-systemen vergunningplichtig zijn op grond van de Grondwaterwet (nu Waterwet). Daarbij rezen vragen over de reikwijdte van de vergunningplicht (geldt er ook een vergunningplicht indien minder dan 10 m³/uur grondwater wordt onttrokken) en over de vraag of er bij een monobronstelsel überhaupt wel sprake is van een vergunningplicht. De vraag naar het bestaan van een vergunningplicht houdt juridisch de vraag in of er bij een monobron wel sprake is van een onttrekking in de zin van de wet. In de praktijk waren de provincies verdeeld over de vergunningplicht voor koude-warmte opslagsystemen. Uiteindelijk is in IPO-verband een uniforme lijn gekozen, waarbij is besloten dat alle KWO-systemen onder de vergunningplicht vallen.

47 Zie art. 6.2.5 jo art. 6.2.4 van het Besluit ruimtelijke ordening.

De Afdeling Bestuursrechtspraak gaat er zonder enige overweging van uit dat ook voor een monobronstelsel een vergunningplicht op grond van de Grondwaterwet geldt. Aangenomen kan worden dat dit ook geldt voor de vergunningplicht op grond van de Waterwet. Ook ten aanzien van de vraag of er bij KWO sprake is van infiltratie in de zin van de wet – de provincie neemt aan dat er sprake is van infiltratie in de zin van de Grondwaterwet en stelt eisen ten aanzien van de kwaliteit en de temperatuur – is geen discussie. De Afdeling stelt niet expliciet dat er sprake is van infiltratie, maar de eisen die aan de infiltratie worden gesteld blijven in stand. Er wordt geen overweging gewijd aan de vraag of er op zichzelf sprake is van een infiltratie.

De uitspraak is ook in overeenstemming met de eisen die de Kaderrichtlijn water stelt aan de goede toestand van het grondwater. De Kaderrichtlijn water kent een integrale benadering die met de door de provincie gekozen benadering in overeenstemming is. Op grond van de Waterwet, geldt eveneens een vergunningplicht voor KWO-systemen, nu het hier een handeling in het watersysteem betreft die integraal beoordeeld moet worden, waarbij zowel met kwaliteits- als kwantiteitsaspecten rekening moet worden gehouden en welke moet worden uitgelegd in het licht van de verplichtingen die uit de Kaderrichtlijn water voortvloeien. Voor grote onttrekkingen is niet de beheerder (het waterschap,) maar de provincie het bevoegd gezag (art. 6.2 lid 3). Nu de Waterwet het systeem van de Grondwaterwet overneemt, kan worden aangenomen dat de reikwijdte van de vergunningplicht voor koude- en warmteopslag op dezelfde wijze wordt uitgelegd als in bovenvermelde uitspraak aan de orde is. Meer duidelijkheid zou worden verkregen door de reikwijdte van het begrip onttrekking in de Waterwet zelf nader te definiëren, maar wanneer in de toekomst de lijn wordt gevolgd die de Afdeling in deze uitspraak kiest is duidelijk dat aan KWO-systemen zowel eisen ten aanzien van de kwaliteit als de kwantiteit kunnen worden gesteld. Met deze uitspraak is veel onduidelijkheid die in de praktijk bestond ten aanzien van het juridische regime voor KWO-systemen verdwenen. Dat is goed, want deze systemen zijn een duurzame vorm van energievoorziening. Bij het gebruik ervan moet echter rekening worden gehouden met de mogelijke gevolgen voor het watersysteem. Op grond van de Waterwet zal een AMvB tot stand worden gebracht waarin de eisen die gelden voor KWO-systemen worden opgenomen. Dat zal het gebruik ervan in de praktijk vergemakkelijken.

Gemeentelijk waterbeheer, zorgplichten

De gemeente heeft recent een aantal zorgplichten voor het stedelijk waterbeheer gekregen die zijn neergelegd in de Wet milieubeheer en in artikel 3.5 en 3.6 van de Waterwet. De wetgeving staat bekend onder de naam 'Wet gemeentelijke watertaken'. De gemeentelijke zorgplichten zijn inspanningsverplichtingen: de gemeente moet zoveel mogelijk doen om een duurzame leefomgeving te ontwikkelen, hetgeen voortvloeit uit artikel 21 van de Grondwet. Art. 21 biedt het recht op de bewoonbaarheid van Nederland en heeft het karakter van een sociaal grondrecht; er is geen sprake van een klassiek in rechte afdwingbaar recht.⁴⁸

Ten gevolge van klimaatverandering kan het waterbeheer in het stedelijk gebied voor aanzienlijke opgaven komen te staan. Door stijging van grondwaterstanden en door overvloedige regenval kan wateroverlast in het stedelijk gebied ontstaan. Dat kan worden veroorzaakt door teveel grondwater, wat bijvoorbeeld leidt tot water in kruipruimtes, wateroverlast 'op straat', wat kan ontstaan door onvoldoende capaciteit van het rioleringsstelsel en kan ook leiden tot het vaker overlopen van riooloverstorten. De problemen die kunnen ontstaan betreffen zowel de waterkwaliteit als de waterkwantiteit.

Om nieuwe sturingsopties zoals waterberging in de stad en gescheiden rioolsystemen daadwerkelijk uit te kunnen voeren was het juridisch instrumentarium (inclusief de wettelijke financieringsmogelijkheid) voor gemeenten onvoldoende. De Wet gemeentelijke watertaken is om die reden onder meer tot stand gebracht. Een andere belangrijke reden was dat de het voor de burger makkelijker zou zijn om een overheid – in casu de gemeente – aan te spreken bij wateroverlastproblemen. Voor de Wet gemeentelijke watertaken was namelijk onduidelijk wie er nu verantwoordelijk was voor waterproblemen in het stedelijk gebied.

Feitelijk krijgen de gemeenten drie zorgplichten⁴⁹:

- Een afvalwaterzorgplicht
- Een hemelwaterzorgplicht en
- Een grondwaterzorgplicht

48 Tweede Kamerstukken 2005-2006, 30578, nr. 3, p. 18.

49 Zie voor een helder beschreven overzicht van de gemeentelijke taken op het terrein van het waterbeheer: Heger, G. (2009) Gemeentelijk waterbeheer, Den Haag: Sdu.

Afvalwaterzorgplicht

Vroeger hield de gemeentelijke zorgplicht de ‘doelmatige inzameling en transport van afvalwater in (art. 10.33 Wm), waarbij de zorgplicht zo kon worden uitgelegd dat hemelwater als afvalwater werd beschouwd en behandeld. Er bestond onduidelijkheid over de ontvangstplicht van gemeenten voor afvloeiend hemelwater van particulier terrein en de afbakening daarvan met de eigen verantwoordelijkheid van de particuliere eigenaar en over de verantwoordelijkheden met betrekking tot de verdere verwerking van afvloeiend hemelwater.⁵⁰ Het gemeentelijke rioleringsplan (art. 4.22 Wm) kende een te beperkte invulling voor de opgaven waarvoor de gemeenten staan. De gemeentelijke rioleringszorgplicht en het bijbehorende financieringsinstrument zagen alleen op de toepassing van rioleringsstelsels, en boden geen ruimte voor toepassing van andere systemen (zoals installaties voor de individuele behandeling van afvalwater (IBA's)), terwijl daar in de praktijk wel behoefte aan is.⁵¹

Met de Wet gemeentelijke watertaken luidt het nieuwe artikel 10.33 Wm als volgt:

De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor de inzameling en transport van stedelijk afvalwater dat vrijkomt bij de binnen het grondgebied gelegen percelen, door middel van een openbaar vuilwaterriool naar een inrichting als bedoeld in art. 15a van de Wvo.

De gemeente kan door de nieuwe regeling er voor kiezen om daar waar de aanleg van een openbaar riool niet doelmatig is te kiezen voor een ‘verbrede zorgplicht’. In dat geval zorgt de gemeente voor plaatsing en beheer van IBA's (wat ze overigens niet zelf hoeft te doen).

Hemelwaterzorgplicht

Het meeste hemelwater wordt tegelijk met het huishoudelijk afvalwater afgevoerd. Dat is onwenselijk omdat hemelwater meesdal niet verontreinigd is en een zware belasting voor de rwzi vormt. Bij hevige regenval bestaat er een grotere kans op overstortingen.

De nieuwe sturingsoptie in het waterbeheer is ‘vasthouden-bergen-afvoeren’ van water en dat geldt ook voor hemelwater in het stedelijk gebied. In plaats van hemelwater te beschouwen en te behandelen als afvalwater verdient lozing op oppervlaktewater of bodem de voorkeur. Om dit mogelijk te maken zijn regels terzake opgenomen in het Besluit lozing afvalwater huishoudens, het Activiteitenbesluit en het Besluit lozing afvalwater buiten inrichtingen. De hemelwaterzorgplicht zoals die wordt opgenomen in de Waterwet en een voorkeursvolgorde voor de behandeling van hemelwater kunnen bijdragen aan een adaptievere manier van omgaan met water in het stedelijk gebied.

De voorkeursvolgorde is opgenomen in art. 10.29a in de Wm en luidt als volgt:

(Lid 1) De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor een doelmatige inzameling van het afvloeiend hemelwater, voor zover van degene die zich daarvan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, redelijkerwijs niet gevergd kan worden het afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen.

Er moet dus zoveel mogelijk worden afgekoppeld van het vuilwaterriool, een doelstelling die niet nieuw is, maar wel steeds urgenter wordt.

Met de hemelwaterzorgplicht worden de verantwoordelijkheden van de gemeente en de perceelseigenaar verduidelijkt: de gemeente moet zorgen voor een doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater, dat de perceelseigenaar redelijkerwijs niet zelf kan verwerken, bijvoorbeeld omdat er geen oppervlaktewater in de buurt is waarop geloosd kan worden of dat de grondwaterstand te hoog is om hemelwater in de bodem te infiltreren. Het gaat dan met name om het aanbieden van een voorziening voor de afvoer van hemelwater, en hoeft niet perse een gescheiden systeem te zijn. Bepalend voor de keuze van de voorziening is de doelmatigheid. De gemeente moet in het gemeentelijk rioleringsplan vastleggen welke maatregelen van perceelseigenaren verwacht worden, dat is in het belang van de rechtszekerheid (zie normatief kader). Op 1 januari 2013 moet iedere gemeente een rioleringsplan hebben vastgesteld waarin de nieuwe zorgplichten zijn verwerkt. Het rioleringsplan is een beleidsplan, dat geen bindende werking voor burgers heeft.

⁵⁰ Tweede Kamerstukken 2005-2006, 30578, nr. 3, p. 7.

⁵¹ Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2002), *Beheer van afvalwater*, nr. 9.

Grondwaterzorgplicht

De meest vergaande, maar ook meest onduidelijk gemeentelijke zorgplicht is die voor de grondwaterstand.

Artikel 3.6 Waterwet luidt:

1. De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort.
2. De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, omvatten mede de verwerking van het ingezamelde grondwater, waaronder in ieder geval worden begrepen de berging, het transport, de nuttige toepassing en het, al dan niet na zuivering, op of in de bodem of in het oppervlaktewater brengen van ingezameld grondwater, en het afvoeren naar een inrichting als bedoeld in artikel 15a van de Wvo.

De zorgplicht geldt alleen voor structurele problemen ten aanzien van de *bouwendse* gebruiksfuncties zoals wonen, werken en infrastructuur. Voor grondwaterproblemen bij ondergrondse bouwwerken moet eerder gedacht worden aan bouwkundige oplossingen, terwijl ook tijdelijke, incidentele problemen (vaak ten gevolge van klimatologische problemen) niet onder de zorgplicht vallen. Ook bij de grondwaterzorgplicht speelt het doelmatigheidscriterium een belangrijke rol: niet alle wateroverlast hoeft tegen elke prijs opgelost te worden en een fasering in maatregelen is mogelijk. Ook bij de keuze van maatregelen heeft de gemeente een betrekkelijk grote mate van beleidsvrijheid.

De zorgplicht geldt alleen voor de openbare ruimte. Perceelseigenaren zijn verantwoordelijk voor hun eigen perceel en bouwwerken daarop. Hiervoor zijn regels gesteld in de Woningwet, het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening (zie de betreffende paragrafen).

‘De aan de grond gegeven bestemming’ is de bestemming zoals deze blijkt uit het bestemmingsplan in het kader van art. 3.1 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening.

Lozen in bodem of oppervlaktewater

Het Besluit lozing afvalwater huishoudens (gebaseerd op art. 8.1 Wm) en art. 10.32a Wm maken het mogelijk dat afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater direct teruggebracht kunnen worden in het milieu. Hemelwater als overtollig grondwater wordt conform het nieuwe art. 10.32a Wm onderscheiden van ‘huishoudelijk afvalwater’. Om de administratieve en bestuurlijke lasten te verlichten zal een vergunning- of ontheffingsplicht voor het direct lozen van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater in het oppervlaktewater of op of in de bodem zoveel mogelijk worden vervangen door algemene regels, die waar nodig de mogelijkheid bieden voor individueel of gebiedsgericht maatwerk. Voor huishoudens is dit vastgelegd in het Besluit lozing afvalwater huishoudens.⁵²

In de meeste situaties mag in de toekomst het afvloeiende hemelwater en grondwater zonder verdere beperkingen in het oppervlaktewater, op of in de bodem of op een hemelwaterstelsel of ontwateringsstelsel worden geloosd, tenzij voor de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater of de bodem noodzakelijk is, om in een nadere eis maatregelen te eisen. Verder kan de gemeente in een verordening regels stellen met betrekking tot lozingen van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater. Ten slotte kan de gemeente lozingen van hemelwater en grondwater die nog op het gemengde stelsel geloosd worden beëindigen, door deze van het openbaar vuilwaterriool af te koppelen.

Risicozonering als bestuurlijk instrument voor klimaatadaptatie

Risicozonering is een manier om bij het bestemmen en inrichten van een gebied rekening te houden met het overstromingsrisico.⁵³ In een dijkkringgebied worden zones onderscheiden waar de gevolgen van een overstroming in ernst van elkaar verschillen. Het is daarmee een exponent van de risicobenadering, het focust niet alleen op het verkleinen van de kans op een overstroming, maar op be-

52 Heger, G. (2009) Gemeentelijk waterbeheer, Den Haag: Sdu.

53 Pols, L., P. Kronberger, N. Pieterse & J. Tennekens (2007), Overstromingsrisico's als ruimtelijke opgave, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau; Royal Haskoning (2008), Overstromingsrisicozonering. Naar een groter risicobewustzijn in ruimtelijke afwegingen, opgesteld door S. Nijwening, S. de Vuyst, B. Jonkman, P. Lamberigts & F. Duenk, in opdracht van de ministeries van VenW en VROM, referentie gT2004.Ao/R002/414290/Rott.

heersing van de gevolgen. Risicozonering is in het ontwerp Nationaal Waterplan opgenomen als een van de mogelijke uitwerkingen van het zogenaamde tweede spoor naast het spoor van dijkversterking.⁵⁴ De studie '*Risicozones voor overstroombaar gebied*'⁵⁵ verkent verschillende mogelijke uitwerkingen van risicozonering in de ruimtelijke ordening.

Bij risicozonering spelen (uiteraard) de zoneringskaarten een cruciale rol. Het is zinvol te onderscheiden tussen een drietal kaarten.

- De *blootstellingskaart* is een kaart met blootstelling van een gebied aan de snelheid en de diepte van het water bij een overstroming. Deze kaart is zinvol bij de planning van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in een regio en maakt het mogelijk om te communiceren over de risico's voor nieuwe (voorgenomen) bebouwing.
- Met de *risicokaart* worden uitsluitend de actuele risico's voor een gebied in kaart gebracht. Deze kaart brengt de mogelijke gevolgen voor materiële schade en slachtoffers in beeld. Met behulp van een risicozonekaart kan de ontwikkeling van het totale risico in een gebied worden gevolgd en kan de noodzaak voor extra veiligheidsmaatregelen in een specifieke zone worden beargumenteerd.
- De *perspectievenkaart* geeft informatie over de inrichtingsmogelijkheden (en -onmogelijkheden) voor een gebied gezien het risico.

Deze kaarten geven dus alleen informatie, ze beschrijven zones met een aspect van het risico. Risicozonering kan echter op verschillende manieren worden gebruikt in het proces van ruimtelijke ordening, ook in de zin van een 'intervenierende' rol van de Rijksoverheid. We onderscheiden hier vijf trappen van interventie: informeren, het gezamenlijk formuleren van een beleidsambitie, financiering, voorschrijven van procedures; inhoudelijke stappen.

Bij informeren verstrekt de Rijksoverheid informatie en kennis, in de hoop dat lagere overheden of particulieren daardoor hun beslissingen veranderen. Overstromingsrisicozonering zou informerend ingevuld kunnen worden

door de kaarten die voor overstromingsrisicozonering worden gemaakt ter beschikking te stellen aan lagere overheden en particulieren. Zo kunnen ze ter informatie dienen voor wie er maar in het planproces gebruik van wil maken. Dat zou ook kunnen gelden voor de handelingsperspectievenkaart, waardoor opties worden gegeven hoe met het (rest)risico om te gaan.

De Rijksoverheid zou kunnen voorschrijven voor welke procedure moet worden gevolgd zonder te bepalen wat er inhoudelijk besloten moet worden. Een voorbeeld hiervan is de klimaattoets (zie elders in instrumentenkist), die overigens geïncorporeerd kan zijn in het watertoetsproces of de m.e.r.-procedure. In het geval van de watertoets als instrument voor overstromingsrisicozonering – eerder voorgesteld door Royal Haskoning⁵⁶ – is het dus waterbeheerder (de Waterschappen) die de risicozones hanteert. Ook nu al kan waterveiligheid een punt van overleg zijn in de watertoets. Voor overstromingsrisicozonering zou hieraan moeten worden toegevoegd dat de waterbeheerder niet alleen de kans, maar ook de potentiële schade meeneemt in de toets, en gemeentelijke plannen mede beoordeelt op basis van de overstromingskenmerken (blootstelling).

Een tweede procedureel vehikel voor overstromingsrisicozonering zou de MER kunnen zijn. De (plan-)MER wordt opgesteld voor een aantal vast omschreven soorten plannen, waarvoor bestemmingen worden veranderd. Dit toetsingsmoment zou een mogelijkheid zijn om deze plannen tegen het licht te houden en te kijken in hoeverre deze rekening houden met het overstromingsrisico. Hiervoor zou de Wet milieubeheer moeten worden aangepast, zodat de MER ook het thema waterveiligheid mee zou nemen (vergelijk Leusink&Zanting 2008, p.36). Toegepast op overstromingsrisicozonering zou dit betekenen dat voorgeschreven wordt op welke soorten gevolgen in welke risicozone in de MER moet worden gerapporteerd (bijvoorbeeld zelfredzaamheid in diep liggende en snelle gebieden, materiële schade in ondiepe gebieden etc.). In de MER worden de gevolgen van het plan voor het overstromingsrisico beschreven. Daarnaast worden alternatieve inrichtingen beschreven, waaronder het meest 'gevolgenbepaalde alternatief'. Hierbij kan de handelingsperspectievenkaart behulpzaam zijn.

⁵⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *Ontwerp Nationaal Waterplan*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

⁵⁵ Pieterse, N., J. Knoop, K. Nabielek, L. Pols en J. Tennekens (te verschijnen), *Risicozones voor overstroombaar gebied, hoe de ruimtelijke ordening met overstromingsrisico kan omgaan*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

⁵⁶ Royal Haskoning, *ibid.*

Het ingrijpendste soort instrumenten verplicht niet (alleen) de procedure, maar ook de inhoud. Het kan zijn dat bepaalde concrete inhoudelijke maatregelen verplicht worden (bijvoorbeeld fysieke maatregelen als bouwhoogte, maar ook planologische maatregelen als het weren van bepaalde functies uit bepaalde zones). Voorbeelden hiervan zijn het bouwbesluit (elders in de instrumentenkist behandeld) en een AMvB/PV onder de nieuwe Wro.

Overstromingsrisicozonering zou een rol kunnen spelen in het bouwbesluit, in die zin dat in bepaalde zones bepaalde eisen gesteld worden, zoals een minimale bouwhoogte boven het overstromingspeil voor bepaalde vitale of kwetsbare objecten. In deze optie komt overstromingsrisicozonering niet vanaf het begin van de planvorming aan de orde, maar pas als nagedacht wordt over het concrete ontwerp.

Een tweede voorbeeld van een instrument waarmee inhoudelijke verplichtingen kunnen worden opgelegd, is de Algemene maatregel van bestuur (AMvB) en de Provinciale Verordening (PV). Hiermee kunnen Rijk en provincies vooraf algemene regels te stellen waaraan een bestemmingsplan moet voldoen. De Rijksoverheid kan dit doen via een AMvB, de provincie via een provinciale verordening. Overstromingsrisicozonering zou de basis kunnen zijn voor dergelijke algemene regels. De Rijksoverheid of de provincies zouden via de zones bepaalde regimes kunnen koppelen aan bepaalde risicozones. Deze regimes zouden randvoorwaarden formuleren voor bijvoorbeeld de locatiekeuze of bouwwijze van objecten.

3.5.2. Ruimtelijke ordening

Dilemma's in de ruimtelijke ordening, van belang voor de uitvoerbaarheid van klimaatadaptatie-maatregelen.

Inleiding

Het ruimtelijke-ordeningsrecht is als alle bestuursrecht instrumenteel, in die zin dat het beoogt aan het bestuur juridische middelen te verschaffen om, zij het met de benodigde rechtswaarborgen voor de burger, de politiek en bestuurlijk gekozen doelen te verwezenlijken. Tegelijk zijn er bepaalde uitgangspunten – wellicht zelfs axioma's te noemen – binnen het ruimtelijke-ordeningsrecht, die de uitvoering van gedachte beleidsdoelen en maatregelen kunnen bemoeilijken of zelfs verhinderen. Dit probleem speelt niet alleen bij klimaatadaptatie een rol, maar is daar wel zeer pregnant.

Recht is veranderbaar en zou daarmee zelf de oplossing voor een dergelijk (overigens ook zelf geschapen) probleem kunnen bieden. Dan dient echter wel het inzicht te bestaan in de vraag in hoeverre daarmee aan bepaalde fundamentele uitgangspunten van het desbetreffende rechtssysteem wordt getornd. Voor wat het ruimtelijke-ordeningsrecht in relatie met klimaatadaptatiemaatregelen betreft zijn dat de volgende drie:

- het bestemmingsplan als vorm van 'toelatingsplanologie'
- ruimtelijke reserveringen i.v.m. toekomstige klimaatadaptatiemaatregelen
- het decentralisatiebeginsel in de ruimtelijke ordening.

In het navolgende zal afzonderlijk op deze drie uitgangspunten worden ingegaan.⁵⁷ Daarbij zal blijken dat de eerste twee uitgangspunt vaak onderschatte problemen opleveren en bij het derde juist sprake is een vaak overschat probleem.

Het bestemmingsplan als vorm van 'toelatingsplanologie'

Een cruciaal uitgangspunt van het ruimtelijke-ordeningsrecht betreft de vraag waartoe de overheid de burger mag verplichten, of – anders gezegd – met welk doel en tot welke grens de overheid de burger mag binden.⁵⁸ In de Nederlandse ruimtelijke ordening is het bestemmingsplan⁵⁹ het kardinale besluit, waarin de burger bindende voorschriften kunnen worden neergelegd. In het bestemmingsplan wordt geregeld welk ruimtegebruik op welke plaats, onder nadere beperkende voorschriften, is toegestaan. Alle andere ruimtegebruik dan het toegestane is expliciet verboden.

Dit vormt dan ook de kern van wat men 'toelatingsplanologie' noemt: in een bestemmingsplan wordt niet een gewenst ruimtegebruik *voorgeschreven*, maar wordt vol-

57 Daarbij is op onderdelen geput uit: A.A.J. de Gier, *Klimaatverandering in het ruimtelijke-ordeningsrecht?*, in: *Klimaatverandering en ruimtelijke ordening*, Rapport nr. 008/2008 Klimaat voor ruimte, p. 17-24.

58 Dat is van oudsher de primaire vraag in het bestuursrecht, waarbij het legaliteitsbeginsel (overheidsmacht die de burger bindt moet aan de wet worden ontleend) en het daarvan afgeleide specialiteitsbeginsel (overheidsmacht wordt door de wetgever met een speciaal, en daarmee beperkt, doel toebedeeld) de principes zijn.

59 En, sedert de inwerkingtreding van de nieuwe Wro op 1 juli 2008, ook het Rijks- en provinciaal 'inpassingsplan', de bovengemeentelijke variant van het gemeentelijke bestemmingsplan.

staan met aan te geven welk ruimtegebruik is *toegelaten*.⁶⁰ Zou gekozen zijn voor een systematiek waarin het bestemmingsplan rechtstreeks *afdwingbare* bestemmingen zou bevatten, dan zou iedere grondeigenaar in overtreding zou zijn wanneer hij die bestemming *niet* zou (willen) verwezenlijken en zou hij van overheidswege – met een last onder bestuursdwang of een bestuursrechtelijke dwangsomoplegging – gedwongen kunnen worden een gelegde bestemming te realiseren. Wanneer de bestemmingsplanmaker wil dat een bestemming (op korte termijn) tegen de wil van de grondeigenaar wordt gerealiseerd, dient hij over te gaan tot onteigening⁶¹, wanneer de eigendom althans niet langs minnelijke weg kan worden verworven.

Om de vorenstaande reden zou het onjuist, want in strijd met het recht⁶², zijn om in een bestemmingsplan voorschriften op te nemen die rechtstreeks zouden *verplichten* tot vormen van ruimtegebruik in samenhang met een gelegde bestemming, zoals een verplichting tot het planten van bomen (bijv. ten behoeve van de landschappelijke inpassing van een toegelaten bouwwerk), tot het aanleggen van een retentiegebied voor oppervlaktewater of tot bepaalde beheersmaatregelen in verband met landschaps- onderhoud.

Dit leidt tot de (tweeslachtige) conclusie dat het bestemmingsplan enerzijds een sterke formeel-juridische positie heeft, omdat men niet om dat plan heen kan wanneer men een bepaald ruimtegebruik wil aanvangen – ieder ander ruimtegebruik dan hetgeen is toegelaten in het bestemmingsplan is immers verboden – maar anderzijds slechts beperkt dienstbaar is, wanneer het erom gaat de fysieke ontwikkelingen daadwerkelijk te realiseren.

Een alternatieve weg zou zijn om te bezien in hoeverre, in urgente situaties en onder strikte voorwaarden, ten principale aan het beginsel van de toelatingsplanologie afbreuk zou kunnen worden gedaan. In de Wro zelf zou dienaangaande dan een regeling getroffen moeten worden. Dit zou een ingrijpende wijziging van het ruimtelijke-orde-

ningsrecht betekenen, omdat daarmee het centrale begrip “een goede ruimtelijke ordening” (in art. 3.1 Wro) anders zou worden ingevuld of geïnterpreteerd.

Ruimtelijke reserveringen in verband met toekomstige klimaatadaptatiemaatregelen

Art. 3.1 lid 1 Wro bevat de – in essentie – enige materieel-rechtelijke norm van de wet: “ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening” kunnen in een bestemmingsplan voor gronden bestemmingen worden aangewezen en kunnen met het oog op de bestemming regels (gebruiksvoorschriften voor gronden en bouwwerken) worden gegeven. De kern van deze norm is de notie dat een bestemming het toegelaten grondgebruik per definitie beperkt en dat het rechtszekerheids- en het motiveringsvereiste met zich brengen, dat de noodzaak van zo’n beperking moet worden aangetoond. Die noodzaak is *in ieder geval niet* aanwezig, wanneer de aangewezen bestemming niet uitvoerbaar is. Omdat een bestemmingsplan een beperkte looptijd heeft van maximaal 10 jaar (zie art. 3.1 lid 2 Wro) houdt het vereiste in dat de aangewezen bestemming binnen ten hoogste 10 jaar gerealiseerd moet kunnen worden. Dit vereiste is in de jurisprudentie onder de ‘oude’ WRO (art. 10 lid 1⁶³) consequent door eerst de Kroon en later de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) gesteld.⁶⁴ Het uitvoerbaarheidsvereiste maakt derhalve onderdeel uit van de norm van ‘een goede ruimtelijke ordening’.⁶⁵

Dit levert dus een probleem op, wanneer vaststaat of waarschijnlijk is dat de inrichtingsmaatregel niet binnen de planperiode realiseerbaar is, maar eerst daarna en men toch wil overgaan tot het ruimtelijk reserveren, in de zin van ‘vrijhouden’, van gronden voor die realisatie. De (begrijpelijke) gedachte daarbij is dat wanneer planologische

60 Men formuleert de toelatingsplanologie ook wel als: het bestemmingsplan bevat louter verbodsbepalingen en geen gebodsbepalingen.

61 En wel ter uitvoering van het bestemmingsplan, welke mogelijkheid in een afzonderlijke Titel (IV) van de Onteigeningswet is geregeld.

62 Om precies te zijn: in strijd met art. 3.1 lid 1 Wro.

63 Art. 10 lid 1 WRO vormt het equivalent van art. 3.1 lid 1 Wro. In materieel opzicht zijn de beide bepalingen – behoudens een enkele redactionele wijziging – gelijk.

64 Zie, onder andere, ABRvS 17 juli 1997, Bouwrecht 1998, p. 206 en ABRvS 24 oktober 2001, Bouwrecht 2002, p. 41. Enige souplesse op dit punt valt echter af te leiden uit de uitspraak van de ABRvS van 4 november 2009 (Tweede Maasvlakte Rotterdam, AB 2010, 113, m.nt. A.A.J. de Gier, waarover hierna meer.

65 Daarmee hangt het andere uitgangspunt in de jurisprudentie samen, namelijk dat het bestaande (legale) ruimtegebruik in beginsel positief bestemd moet worden, tenzij voor een andere binnen de planperiode uitvoerbare bestemming wordt gekozen. Zie daarover ook de in de voorgaande noot genoemde uitspraken.

ontwikkelingen, met name het oprichten van bouwwerken, ter plaatse niet kunnen worden tegengehouden, de realisatie van het project bemoeilijkt wordt zo niet illusoir wordt.

De enige planologisch-juridische manier om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan is ze niet toe te laten in een bestemmingsplan. Het positief bestemmen van het project⁶⁶ is in een dergelijk geval vanwege de uitvoerbaarheidseis niet mogelijk, maar een bestemming op grond waarvan de desbetreffende gronden voorbehouden zouden worden voor de toekomstige realisatie van het project zou uitkomst kunnen bieden. De ruimtelijke ordening, meer bijzonder het bestemmingsplan, kent de bestemming “reservering” *als zodanig* echter niet als ruimtelijke functie. Het betreft immers geen vorm van (positief te bestemmen) ruimtegebruik. Er zal in het bestemmingsplan derhalve aangegeven moeten worden t.b.v. welke *uitvoerbare* bestemming/functie de gronden gereserveerd moeten worden. Ook de figuur van de zgn. dubbelbestemming (bijv. “agrarische doeleinden/waterstaatsdoeleinden”)⁶⁷ is hier om dezelfde reden problematisch, want het tweede deel van de dubbelbestemming kan niet binnen de planperiode worden gerealiseerd en er vloeien niettemin al wel beperkingen voor de grondgebruiker uit voort.

De overige instrumenten in de Wro lijden aan hetzelfde euvel als het bestemmingsplan waar het om de mogelijkheden van juridische reservering van gronden gaat: de beheersverordening (op grond van art. 3.38 Wro), omdat zij eveneens een horizonbeperking van 10 jaar kent en het projectbesluit (op grond van art. 3.10 Wro)⁶⁸ en de algemene regels (de provinciale verordening op grond van art. 4.1 en de amvb op grond van art. 4.3 Wro) omdat zij – ieder op hun eigen wijze – in direct verband met het bestemmingsplan staan en daardoor evenzeer aan de planhorizon van 10 jaar en het daarmee samenhangende uitvoerbaarheidsvereiste zijn gebonden.

Zou het anders kunnen?

De kern van het probleem bij ruimtelijke reserveringen voor lange-termijn-projecten is gelegen in de uitvoerbaarheidseis die als onderdeel van de norm van ‘een goede ruimtelijke ordening’ van art. 3.1 lid 1 Wro geldt, althans zoals de ABRvS deze norm verstaat. Uit de tekst van het genoemde artikellid vloeit de uitvoerbaarheidseis niet rechtstreeks voort. Het gegeven dat de ABRvS deze eis – mede of vooral – uit het rechtszekerheidsbeginsel afleidt, maakt het probleem echter van een meer principiële aard. Het ‘omgaan’ van de ABRvS – toch al een betrekkelijke zeldzaamheid – in deze kwestie valt daarom niet gauw te verwachten, al kan het evenmin worden uitgesloten. In dit verband kan melding worden gemaakt van de uitspraak ‘Tweede Maasvlakte Rotterdam’ van de Afdeling⁶⁹, waarin zij als haar oordeel gaf dat bepaalde lange-termijnontwikkelingen “bij uitzondering” reeds bestemd konden worden, ook al valt bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet met zekerheid te zeggen dat de realisering van het gehele project binnen de planperiode zal kunnen plaatsvinden. De ‘rek’ die in de navolgende alinea wordt bepleit, wordt door de Afdeling dus al enigermate toegepast.

Peters en De Bruin⁷⁰ leggen bij dit probleem een verband met de regeling inzake schadevergoeding bij planologische besluiten (art. 6.1 e.v. Wro). Zij betogen dat een verruiming van de mogelijkheid van een ruimtelijke reservering t.b.v. toekomstige functies gepaard zou kunnen gaan met een verruiming van de planschaderegeling. Denkbaar zou zijn, dat de ABRvS de mogelijkheden voor ruimtelijke reservering zou verruimen voor (majeure) projecten, waarvan de wenselijkheid in bestuurlijk-politieke zin vaststaat⁷¹ en waarvan de feitelijke realisatie bovendien een zodanig tijdsbeslag met zich brengt, dat zij niet binnen een (of wellicht zelfs meerdere) planperiode(n) kan worden voltooid.

66 Bij voorbeeld door het leggen van de bestemming “waterbergingsgebied” of “waterstaatsdoeleinden”.

67 Naast de mogelijkheid van het leggen van een ‘voorlopige bestemming’ voor ten hoogste 5 jaar, zie art. 3.2 Wro. De voorlopige bestemming zou in dit voorbeeld een agrarische bestemming zijn.

68 Vanaf 1 oktober 2010 is dat de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan, zie art. 2.1 lid 1, onder c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

69 ABRvS 4 november 2009, AB 2010, 113, m.nt. A.A.J. de Gier.

70 Th. Peters en M.K. de Bruin, *Inspelen op klimaatverandering versus bestemmingsplanhorizon: een verkenning*, in: Bazelmans e.a., *Juridische aspecten van klimaatverandering*, preadviezen voor de Vereniging voor milieurecht, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2009, p. 115-129. Zij betogen dat deze weg hen realistischer lijkt dan de handhaving van de huidige, stringente, jurisprudentielijn.

71 Die gewenstheid en politieke aanvaarding zou dan wellicht moeten blijken uit bestuurlijke stukken met een zekere status zoals een structuurvisie als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Wro.

Denkbaar is daarnaast dat de wetgever, wanneer de (hoogste) bestuursrechter niet tot een dergelijke verruiming zou overgaan, de tekst van art. 3.1 lid 1 Wro zou aanpassen dan wel elders in de Wro een bijzondere regeling zou treffen, die in de mogelijkheid van een ruimtelijke reservering in het bestemmingsplan (voor dergelijke projecten) zou voorzien. In die gevallen zou dan, door expliciete wetsduiding, een reserveringsregeling voor de desbetreffende gronden in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Te verwachten valt dat, mocht een dergelijke wettelijke regeling er komen, daarin zekere beperkingen en voorwaarden worden opgenomen, die verband houden met de tijdelijkheid van de reserveringsregeling en het realiteitsgehalte van het project.

Het decentralisatiebeginsel in de ruimtelijke ordening

Van alle bestuurswetten was de WRO een van de meest decentrale. In die wet bezat de gemeenteraad het monopolie van de vaststelling van het bestemmingsplan, dat het enige plan is dat de burger juridisch kon binden. Door sommigen werd dit, vanaf de inwerkingtreding van de WRO in 1965, als een ‘weeffout’ in de wet bestempeld.

Dit is met de komst van de nieuwe Wro veranderd: voortaan is de bestemmingsplanbevoegdheid verdeeld over de drie overheidsniveaus, zodat ook provincie en Rijk bestemmingsplannen (‘inpassingsplannen’) kunnen vaststellen voor zover hun belangen in het geding zijn.⁷² Ook krijgen Rijk en provincie de bevoegdheid om projectbesluiten te nemen. Tot slot worden ook hun mogelijkheden om te interveniëren in het gemeentelijk beleid fors verruimd, in het bijzonder door het stellen van zogenaamde ‘algemene regels’ (amvb en provinciale verordening).

Voor zover de WRO een ‘weeffout’ bevatte, is die in de Wro ruimschoots hersteld.

Waar de WRO in het verleden, wat betreft de uitvoerbaarheid van overheidsvoornemens, een vertragende werking had die – onder andere – door de bemoeienis van de decentrale overheid werd veroorzaakt,⁷³ bevat de Wro veel

nieuwe mogelijkheden om dergelijke bestuurlijke patstellingen te doorbreken of zelfs vóór te zijn. Dat kan positief worden gewaardeerd voor die gevallen, waarin met enige spoed gehandeld moet worden. Daartoe kunnen maatregelen in de sfeer van de klimaatadaptatie zeker worden gerekend.

Men kan zich hierbij wel afvragen hoe een en ander zich verhoudt tot de, in hoofdstuk 7 van de Grondwet, neergelegde decentralisatiebeginselen.⁷⁴ Maar dan moet men zich eerst afvragen wat het decentralisatieprincipe in onze Grondwet eigenlijk inhoudt. De bewoordingen van de regering bij de voorstellen die destijds tot de genoemde Grondwetsbepalingen hebben geleid, waren als volgt:

“Dat provincies en gemeenten autonomie bezitten houdt in dat zij vrij zijn de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen zolang die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken. Het medebewind ziet op de medewerking die van haar kan worden gevraagd aan de uitvoering van regelingen van hoger gezag”⁷⁵

De opvatting van de regering is duidelijk en in sterke mate vanuit de positie van de *centrale* overheid geformuleerd: de wil van de (formele) wetgever bepaalt wat uiteindelijk tot het autonome wetgevings- en bestuursbereik van de decentrale overheden behoort (en wat in medebewind van hen kan worden gevorderd). Zo gezien bestaat er bij wettelijke inbreuken op de provinciale en lokale autonomie voor de formele wetgever (slechts) een staatsrechtelijke motiveringsplicht, die eruit bestaat dat aangetoond moet worden waarom die inbreuken gerechtvaardigd zijn.

Deze opvatting van de regering over de betekenis van het genoemde Grondwetsartikel wordt tamelijk breed gedeeld.⁷⁶

72 Dit betreft dus niet zozeer een interventiemiddel, als wel – veel principiëler – een herverdeling van (bestemmingsplan)bevoegdheden.

73 Dit vormt één van de redenen die in het recente verleden hebben geleid tot de invoering van een groot aantal projectwetten, waarin eigenstandige besluitvormings- en uitvoeringsprocedures zijn ingericht, zoals (hoofdstuk V van) de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet vijfde baan Schiphol.

74 In dat hoofdstuk van de Grondwet regelt art. 124 lid 1 de autonome wetgevings- en bestuurstaken en art. 124 lid 2 de grondslag van de vordering tot regeling en bestuur in medebewind door de decentrale overheden te verrichten.

75 Memorie van Toelichting bij het voorstel tot herziening van de Grondwet, Kamerstukken II 1975-1976, 13 990, nr. 3, p. 7.

76 Zie o.a. C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 187*, Deventer 1987, p. 348 en 349 en, zich daarbij aansluitend, A.A.J. de Gier, *De grondwettelijke positie van provincie en gemeente in relatie tot centralisatietendenzen in het ruimtelijk bestuursrecht*, in: *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg* (‘Burkens-bundel’), Zwolle 1995, p. 483-500.

Dit alles betekent per saldo, dat het bij de totstandkoming van formele wetgeving, die de positie van de decentrale overheden in beperkende zin beïnvloedt, aankomt op de validiteit van de motivering die de formele wetgever daarvoor aanvoert.

De conclusie is dan ook gerechtvaardigd, dat van de fundamentele uitgangspunten die zich in het ruimtelijke-orderingsrecht voordoen, het decentralisatiebeginsel bij de introductie van (vérgaande) klimaatadaptatiemaatregelen de minste problemen zal opleveren.

Het R.O.-instrumentarium

Ingevolge de Wro dient de gemeente voor zijn gehele grondgebied een of meer bestemmingsplannen vast te stellen.⁷⁷ Het is niet reëel om te verwachten dat deze vorm van overheidsbemoeienis ineens verlaten wordt. Dat zegt echter op zich nog niet zo veel over de gewenste *inhoud* van bestemmingsplannen. De enige *materiële* norm die de ruimtelijke ordening regeert is die van “een goede ruimtelijke ordening”. Deze norm geeft weliswaar de grenzen aan van wat de gemeenteraad met een bestemmingsplan mag regelen, maar niet of nauwelijks wat de inhoud van zo’n bestemmingsplanregeling mag, laat staan moet, inhouden. Overwegingen vanuit een beleid voor klimaatadaptatie kunnen dus volop een rol spelen, waar het om het leggen van bestemmingen en daaraan verbonden bouw- en gebruiksvoorschriften gaat. Bovendien kunnen daarvoor indien nodig bestaande rechten, voortvloeiend uit het oude bestemmingsplan, worden opzij gezet.⁷⁸ Wél is het zo, dat bestemmingsplannen vaak worden gekenmerkt door (zeer) gedetailleerde regelingen. De reden daarvan is, in de eerste plaats, weliswaar gelegen in de behoefte aan rechtszekerheid, maar vloeit anderzijds maar zeer ten dele voort uit de wet. Het is vooral het jurisprudentierecht dat, in elk geval in het verleden, voor veel detaillering in de bestemmingsplanregelingen heeft gezorgd. Het is dan ook vooral aan de bestuursrechter (in het bijzonder de ABRvS als ‘bestemmingsplanrechter’) om daarin verandering te brengen, eventueel daartoe geholpen door de wetgever.

De conclusie kan zijn dat, behoudens het eerste ‘dilemma’ van het bestemmingsplan als vorm van ‘toelatingsplanologie’, zeer veel mogelijk is in en met een bestemmingsplan, ook als om een gewenste wijziging van bestaande functies gaat.

Als belangrijk hulpmiddel voor de uitvoering en – kan men zeggen – als remedie voor het probleem van de ‘toelatingsplanologie’ van het bestemmingsplan, fungeert de onteigening op basis van titel IV van de Onteigeningswet (onteigening ter uitvoering van het bestemmingsplan). Wanneer de eigenaar de gelegde bestemming zelf wil verwezenlijken, en dus een beroep kan doen op het verweer van ‘zelfrealisatie’, kan de grond niet onteigend worden. In het andere geval kan de gemeente de gronden, tegen een volledige schadeloosstelling, in eigendom verkrijgen en de bestemming ofwel zelf realiseren ofwel de onteigende gronden doorverkopen aan degene die de bestemming voor eigen rekening en risico wil verwezenlijken. Daarbij staat of valt alles met, in de eerste plaats, een duidelijke bestemming die het gebruik van het onteigeningsinstrument rechtvaardigt en ook voldoende helderheid over de *wijze waarop* de bestemming moet worden gerealiseerd om een beroep van de eigenaar op ‘zelfrealisatie’ te kunnen pareren.

3.5.3. Grondexploitatie

Grondexploitatie is het proces van productie van bouw- en woonrijpe grond en het zorgdragen dat deze bouwrijpe grond op het juiste moment op de markt is. Dat is slechts waar het in de kern op neer komt. In de praktijk en in de uitwerking van de op de grondexploitatie toepasselijke regels blijkt dat bij de grondexploitatie vele aspecten van het plannings- en bouwproces een plaats hebben gekregen. Voor het onderwerp van dit onderzoek is vooral van belang:

- dat in het kader van de grondexploitatie verhaal van kosten van voorzieningen kan worden gerealiseerd;
- dat in het kader van de grondexploitatie nadere eisen aan de locatie en uitvoering van bouwwerken en andere projecten kunnen worden gesteld.

De regeling van de grondexploitatie die thans in Nederland geldt, is nog heel jong. In 2008 is een nieuwe grondexploitatiewet in werking getreden, die deel uitmaakt van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Deze nieuwe wet maakt zaken mogelijk die voorheen niet konden. Dit biedt perspectieven voor de planning en besluitvorming over maatregelen in het kader van klimaatadaptatie. Kosten van voorzieningen van openbaar nut kunnen vaker

⁷⁷ De ‘oude’ WRO, die tot 1 juli 2008 gold, legde deze verplichting alleen op voor het buitengebied (het gebied buiten de bebouwde kom).

⁷⁸ Behoudens het vanwege de rechtszekerheid vereiste overgangsrecht in het nieuwe bestemmingsplan. Maar ook dit overgangsrecht vrijwaart geen onteigening ter uitvoering van het nieuwe bestemmingsplan.

en doeltreffender worden verhaald en er kunnen meer eisen worden gesteld aan locatie en uitvoering dan voor de wetswijziging mogelijk was.

Grondexploitatie onder de Wro van 2008

De Wro kent nu een nieuw instrument voor publiekrechtelijk kostenverhaal, het zogenaamde exploitatieplan. Daarnaast maakt de Wro het stellen van locatie-eisen mogelijk. Dit zijn de in een exploitatieplan op te nemen eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Ook vallen er onder de in een exploitatieplan op te nemen regels omtrent de uitvoering daarvan.

Daarnaast blijft de privaatrechtelijke exploitatie-overeenkomst bestaan, maar de inhoud daarvan is niet meer afhankelijk gesteld van een exploitatieverordening.

Er zijn dus twee trajecten: een publiekrechtelijk (exploitatieplan) en een privaatrechtelijk (exploitatie-overeenkomst).

Van de drie genoemde mogelijkheden in het oude systeem, is alleen de privaatrechtelijke gronduitgifte in essentie overeind gebleven. Sinds de inwerkingtreding van de Wro is de baatbelasting alleen nog te gebruiken in gevallen die niet onder de grondexploitatieregels van de Wro vallen.⁷⁹ De exploitatie-overeenkomst volgens de voorwaarden van een exploitatieverordening keert niet in de oude vorm terug. De nieuwe vorm van de exploitatie-overeenkomst kent enerzijds meer vrijheid voor partijen om er zelf inhoud aan te geven, anderzijds wordt er meer druk uitgeoefend op de wederpartij van de gemeente, doordat de gemeente verplicht wordt om over te gaan tot publiekrechtelijk kostenverhaal als er in het privaatrechtelijk traject geen wils-overeenstemming wordt bereikt. Dit vergt enige uitleg.

Het privaatrechtelijke traject

De privaatrechtelijke weg heeft het primaat. Dat betekent dat partijen eerst moeten proberen om tot overeenstemming te komen en dat de gemeente, als die overeenstem-

ming niet wordt bereikt, een publiekrechtelijk exploitatieplan opstelt. Daartoe is de gemeente verplicht op grond van de wet. De gemeente kan dus niet onderhandelen met op de achtergrond de mogelijkheid dat er helemaal geen kostenverhaal plaats zal vinden.

Het gevolg van deze verplichting is, dat de wederpartijen van de gemeente zich in het privaatrechtelijke onderhandelingstraject niet gemakkelijk aan de door de gemeente gestelde voorwaarden kunnen onttrekken, zeker niet als die voorwaarden – als een overeenkomst uitblijft – publiekrechtelijk zullen worden opgelegd. De publiekrechtelijke mogelijkheden die de wet biedt tot kostenverhaal en locatie-eisen in een exploitatieplan, werpen dus hun schaduw vooruit in de privaatrechtelijke fase waarin partijen tot overeenstemming proberen te komen.

Een exploitatieovereenkomst kan omvatten afspraken over:

- financiële bijdragen aan de grondexploitatie;
- bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, mits gebaseerd op een vastgestelde structuurvisie.⁸⁰

Het hoeft bij dit laatste niet te gaan om ruimtelijke activiteiten die direct verband houden met het te ontwikkelen gebied. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een recreatiegebied elders in de gemeente of een fondsbijdrage ten behoeve van andere bouwlocaties. Dit blijkt uit de memorie van toelichting bij de wet (p. 45). Daar wordt evenwel in de wetsgeschiedenis aan toegevoegd dat het niet mag worden opgevat als een mogelijkheid om eenzijdig financiële afdrachten op te leggen (verkapte heffingen) en ook niet omgekeerd als mogelijkheid om planologische wijzigingen te kopen. De vraag is daarom waar de grens van de gemeentelijke mogelijkheden ligt. De regering heeft het niet scherp afgebakend maar wel gesteld dat de wet (art 6.24 Wro) bewust ruimte laat voor bedingen in een overeenkomst die min of meer buiten het kader vallen van de kostensoortenlijst die in het publiekrechtelijke traject wordt gebruikt. In de literatuur is gesuggereerd dat de bijdragen kunnen worden verlangd indien er 'causaliteit met ruimtelijk beleid' aanwezig is.⁸¹

⁷⁹ Aan art. 222 Gemeentewet is toegevoegd: Indien de aan de voorzieningen verbonden lasten ter zake van een onroerende zaak krachtens overeenkomst zijn of worden voldaan of met toepassing van artikel 6.17, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening zijn of behoren te worden voldaan, wordt de baatbelasting ter zake van die onroerende zaak niet geheven.

⁸⁰ (een gemeentelijke structuurvisie of c.q. als de grondexploitatie plaatsvindt ter uitvoering van een inpassingsplan van het rijk of de provincie, een structuurvisie van het rijk of van de provincie; vgl art. 6.25).

⁸¹ Jan Frans de Groot BR 2007, p. 474.

Hier past een noodzakelijke nuancering. Als een overeenkomst wordt gesloten voordat een exploitatieplan tot stand komt, spreekt men van een *anterieure* overeenkomst. Daarin mogen partijen buiten de publiekrechtelijke kostensoortenlijst (die voor het exploitatieplan geldt) treden (mits naar 'redelijkheid'). Ook kunnen hierin kwaliteitseisen met betrekking tot de grondexploitatie worden opgenomen die niet direct betrekking hebben op het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen van de desbetreffende locatie.⁸²

Er zijn ook *posterieure overeenkomsten*. Soms zal de overeenkomst toch nog worden gesloten als er al een exploitatieplan is vastgesteld (bijvoorbeeld als een nieuwe eigenaar wil contracteren en zijn voorganger dat niet wilde). Daarover bepaalt de wet (art. 6.24 lid 2):

- er zijn wel bedingen mogelijk ter *nadere uitwerking* van onderwerpen die in het exploitatieplan zijn geregeld;
- geen bedingen mogelijk over onderwerpen die in het exploitatieplan hadden kunnen worden geregeld, maar daaruit zijn weggelaten.

Met andere woorden: 'vergeten' onderdelen van het exploitatieplan kunnen niet alsnog contractueel worden geregeld. Dit is een nuttig aandachtspunt als het adaptatiemaatregelen gaat. Als het exploitatieplan eenmaal is vastgesteld zonder rekening te houden met adaptatiemaatregelen, dan kan daarover niet alsnog privaatrechtelijk worden gecontracteerd met bijvoorbeeld ontwikkelaars.

Als het nu gaat om adaptatiemaatregelen, dan is het duidelijk dat de kosten daarvan in de exploitatieovereenkomst kunnen worden verdisconteerd, ook indien het gaat om bijdragen aan de kosten van maatregelen die niet binnen het exploitatiegebied maar daarbuiten worden getroffen. Als voorwaarde moet waarschijnlijk worden gesteld dat er enig causaal verband aanwezig moet zijn tussen het ruimtelijk beleid met betrekking tot het exploitatiegebied en de adaptatiemaatregelen die elders worden getroffen.

De wet vermeldt ook nog dat het mogelijk is om planschadevergoedingskosten te verhalen via de exploitatieovereenkomst. Dat zijn de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan de vergoeding van planschade, die zij

aan derden (zoals omwonenden) moet uitkeren op grond van de Wro. Die verplichting bestaat indien derden door de wijziging van een planologisch regime worden benadeeld doordat zij schade lijden, die niet tot het normale maatschappelijke risico behoort, niet voorzienbaar was en niet door hen zelf had kunnen worden voorkomen.

De mogelijkheid om deze planschadevergoedingskosten te verhalen (die al enige jaren eerder was geïntroduceerd) is ook in het kader van de klimaatadaptatie van belang. Voor zover voor het nemen van adaptatiemaatregelen een aanpassing van het planologische regime noodzakelijk is, brengt dat voor een gemeente het risico mee dat zij planschade aan derden moet vergoeden. Dit zou een belemmering kunnen zijn voor het nemen van de benodigde besluiten. Maar omdat in veel gevallen het verhaal van planschadevergoedingskosten in het kader van de grondexploitatie mogelijk is, behoeft die belemmering niet onoverkomelijk te zijn: de lasten worden gespreid.

De wet bepaalt *verder* niet welke kostensoorten verhaald kunnen worden via de exploitatieovereenkomst. Dat wordt aan de contractvrijheid overgelaten.

Het publiekrechtelijke traject

Als het privaatrechtelijk met een of meer ontwikkelaars niet is gelukt, en de gemeente bijvoorbeeld ook niet alle gronden in het plangebied in eigendom heeft en uitgaat tot gronduitgifte, dan ontstaat de *verplichting* om de kosten publiekrechtelijk te verhalen door middel van een exploitatieplan.

Deze verplichting geldt overigens niet voor alle projecten, maar alleen voor gronden waarop een bij AMvB (het Besluit ruimtelijke ordening) aangewezen bouwplan is voorgenomen. Daar valt evenwel zeer veel onder, bijvoorbeeld al de bouw van een of meer woningen en bepaalde verbouwingen en uitbreidingen van enige omvang en kassen van ten minste 1000 m².

Op basis van de wet en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is men bij het opstellen van het exploitatieplan gebonden aan een zogenaamde kostensoortenlijst. Het resultaat van een en ander is dat in het exploitatieplan *onder meer* voor kunnen komen:

- de kosten van het slopen, verwijderen, verplaatsen van opstallen, kabels en leidingen;
- kosten van onderzoek, bijv. grondmechanisch of akoestisch of archeologisch,
- kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren e.d.

⁸² Jan Frans de Groot, BR 2007, p. 473-474.

- aanleg van voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen, wegen, riolering, groenvoorzieningen, openbare parkeergelegenheden, steigers, openbare verlichting, straatmeubilair, speeltoestellen, kunstobjecten etc.
- infrastructuur voor openbaar vervoer (voorzover niet via de gebruikstarieven gedekt)
- kosten van het opstellen van ruimtelijke plannen
- planschadevergoedingskosten

Als het gaat om het toepassingsbereik van het exploitatieplan, is in het bijzonder interessant dat kosten van andere werkzaamheden, voorzover deze rechtstreeks verband houden met de in het Bro genoemde, ook in aanmerking komen. Dit is dus een open restgroep; niet nader gedefinieerd.⁸³ Dit is een constructie die het mogelijk maakt niet met name genoemde kosten toch in het exploitatieplan op te nemen, zolang er maar causaal verband aanwezig is met wel genoemde kosten. Voor klimaatadaptatiemaatregelen, die niet met zoveel woorden in de kostenlijst voorkomen, kan dat bruikbaar zijn.

Ook interessant is de mogelijkheid om gronden buiten het exploitatiegebied er bij te betrekken (artikel 6.2.4 sub e). Kosten ten aanzien van gronden buiten het exploitatiegebied kunnen in het exploitatieplan worden opgenomen, mits die kosten ten dele dienen te worden toegerekend aan het exploitatiegebied. In de wetsgeschiedenis is als voorbeeld genoemd de aanleg van een toegangsweg naar het exploitatiegebied (Nota v Toelichting bij Bro). Hieronder vallen in ieder geval te brengen de compensatie van natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen die in het exploitatiegebied verloren gaan.

Voorts is er de mogelijkheid om bovenplanse kosten een plaats te geven in de vorm van een fondsbijdrage. 'Bovenplans' betekent dat de kosten in het ene exploitatiegebied worden gemaakt, terwijl de voorzieningen (op grond van nadere criteria, waar wij hier niet op ingaan) ook van nut zijn voor andere exploitatiegebieden.

Bovenplanse kosten kunnen in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage. Maar dan moet er wel een structuurvisie aan ten grondslag liggen (art. 6.13 lid 7 Wro). Het laatste is dus een formeel vereiste, waaraan buitenwettelijke plannen of convenanten

e.d. niet kunnen voldoen. Het betekent daarnaast, enerzijds, dat het in alle gevallen moet gaan om bovenplanse kosten(verhaal) voor ruimtelijke ontwikkelingen, omdat de gemeentelijke structuurvisie een ruimtelijke planfiguur is. Anderzijds zijn weinig begrippen zo veelomvattend als het begrip "ruimtelijk" of "ruimtelijk relevant". Hier lijken – voor de overheid – dus ruime mogelijkheden te liggen, waarbij de jurisprudentie van de bestuursrechter de nadere grenzen zal moeten aangeven, naar waarschijnlijk is, omdat die in de wet niet scherp getrokken zijn.

Facultatieve bestanddelen van het exploitatieplan

Naast het verplichte kostenverhaal kunnen in een exploitatieplan ook nog andere zaken worden geregeld. Dat is niet verplicht, maar er zijn opvallende mogelijkheden gecreëerd.

Facultatief is de mogelijkheid om eisen en regels op te nemen voor (de uitvoering van) werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken en het treffen van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Het gaat hier dus niet om kostenverhaal maar om eisen en regels over de wijze waarop deze handelingen worden verricht.

Ook kunnen in een exploitatieplan bepalingen met betrekking tot bouwprojecten worden opgenomen over het moment en de fasering in de tijd. Deze mogelijkheden gaan verder dan een bestemmingsplan toelaat. Het komt erop neer dat in een exploitatieplan dingen geregeld kunnen worden die niet toelaatbaar zouden zijn als zij in een bestemmingplan zouden staan.

In het kader van klimaatadaptatie kan dat van pas komen, bijvoorbeeld wanneer bij de wijze waarop nutsvoorzieningen worden getroffen rekening moet worden gehouden met de gevolgen van klimaatverandering. Ook kan men denken aan de mogelijkheden van fasering, indien de uitvoering van een bouwplan afhankelijk moet worden gemaakt van in het exploitatiegebied te treffen maatregelen.

De belangrijkste toepassingsmogelijkheden van het instrument grondexploitatie

Samengevat zijn de belangrijkste toepassingsmogelijkheden van de grondexploitatie als het gaat om klimaatadaptatie:

- In het kader van de grondexploitatie kan verhaal van kosten van adaptatiemaatregelen worden gerealiseerd. In het publiekrechtelijke traject is een voorwaarde, dat de kosten zijn te brengen onder de kos-

⁸³ Deze discretionaire ruimte voor gemeenten kan in gevolge art. 6.2.6 bij ministeriele regeling worden ingeperkt.

tensoorten die in een exploitatieplan kunnen worden opgenomen volgens de geldende regeling van de Wro en het Bro. Hierboven is daarvan een beeld geschetst. Opmerking verdient dat de wetgever en de opsteller van het Bro het verhaal van adaptatiekosten bij de grondexploitatie kan vergemakkelijken en bespoedigen door daarover expliciete bepalingen op te nemen. Een of enkele toevoegingen in het Bro kunnen al veel helderheid scheppen. In het privaatrechtelijke traject kunnen (althans in anterieure overeenkomsten) meer kostensoorten worden meegenomen dan in het publiekrechtelijke traject, maar daarbij is de gemeente afhankelijk van de instemming van andere partijen. Door deze verhaalsmogelijkheden kunnen belangrijke belemmeringen voor het daadwerkelijk treffen van adaptatiemaatregelen worden weggenomen.

- In het kader van de grondexploitatie kunnen nadere eisen worden gesteld aan de locatie en uitvoering van bouwwerken en andere projecten. Ook kunnen nadere eisen worden gesteld aan de (wijze van uitvoering van) nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Deze mogelijkheden kunnen mede worden benut ten behoeve van adaptatiemaatregelen.

3.5.4. Bouwvoorschriften

Inleiding

Onder bouwvoorschriften worden verstaan de publiekrechtelijke voorschriften betreffende de wijze waarop bouwwerken worden verricht en bestaande bouwwerken in stand mogen worden gelaten of moeten worden verbeterd. Het gaat om technische voorschriften, die niet alleen de bouwtechnische aspecten in strikte zin regelen, maar ook de daarmee samenhangende aspecten van milieu, energiezuinigheid, veiligheid en gezondheid.

Bouwvoorschriften verschillen (voor zover hier van belang) al naar gelang het gaat om:

- gebouwen (waaronder woningen) of andere bouwwerken;
- het bouwen van bouwwerken of de staat van bestaande bouwwerken.

Bovendien moet onderscheiden worden tussen voorschriften die op rijksniveau worden vastgesteld (veelal in het Bouwbesluit, een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op de Woningwet) en voorschriften die op decentraal niveau worden vastgesteld (veelal door de gemeenteraad in een verordening gebaseerd op de Woningwet, waarvoor de VNG een model heeft opgesteld dat veel wordt gebruikt).

Zowel het Bouwbesluit als de bouwverordening behoren tot de toetsingscriteria voor de verlening van een bouwvergunning. Dat betekent dat een vergunning moet worden geweigerd indien het bouwplan in strijd is met een of meer van de bouwvoorschriften.

Het Bouwbesluit

Voor het bouwen van nieuwe woningen en andere gebouwen worden in het Bouwbesluit technische voorschriften gesteld uit een oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

Voor de staat van bestaande gebouwen is het kader wat beperkter en dienen de voorschriften in gevolge de Woningwet (artikel 2) beperkt te blijven tot aspecten van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid.

De voorschriften voor andere bouwwerken dan gebouwen hebben een nog wat beperkter kader, waarbij opgemerkt moet worden dat aspecten van veiligheid, gezondheid en milieu wel kunnen worden geregeld voor het bouwen van andere bouwwerken, ook al zijn het geen gebouwen. En voor bestaande bouwwerken die geen gebouw zijn, kunnen uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid nog wel voorschriften worden gesteld.

Het Bouwbesluit is het instrument bij uitstek om technische voorschriften ten behoeve van de klimaatbestendigheid van woningen en andere bouwwerken te stellen. Bovenstaand overzicht laat zien dat het toepassingsbereik dat het Bouwbesluit in gevolge de Woningwet in potentie toekomt, aspecten van klimaatadaptatie gemakkelijk omvat.

Het verdient aanbeveling om het Bouwbesluit door te lichten op klimaatbestendigheid, opdat voorstellen kunnen worden gedaan voor technische voorschriften ten behoeve van de aanpassingen aan klimaatverandering. Deze doorlichting is in de eerste plaats een bouwtechnische en geen bestuurlijk-juridische aangelegenheid.

Voorschriften op gemeentelijk niveau

Het voordeel van het Bouwbesluit als sturingsinstrument is, dat maatregelen voor het hele land kunnen worden genomen. Voor zover het wenselijk is om op decentraal niveau nadere maatregelen mogelijk te maken, biedt artikel 7a Woningwet daartoe de mogelijkheid. Op grond van die bepaling kan de Minister van VROM aan burgemeester en wethouders van een gemeente toestemming verlenen om met het oog op duurzaam bouwen door hun voorgestelde

nadere voorschriften op te leggen. Daarbij kan het ook gaan om technische voorschriften betreffende het milieu, voor zover het Bouwbesluit daarin niet voorziet. Het gaat hierbij om een toestemming op verzoek van een gemeentebestuur. Dat is iets anders dan dat een gemeentebestuur tot dergelijke maatregelen wordt gedwongen.

Verder beschikken gemeenten over de bouwverordeningen. Wat daarin geregeld kan worden is limitatief opgesomd in artikel 8 van de Woningwet. Klimaat-gerelateerd zijn:

- de gebruiksvoorschriften met het oog op de brandveiligheid (sub 2-a-4);
- voorschriften over kwaliteitsverklaringen en nadere gegevens met betrekking tot installaties voor drinkwater en energie (sub 2-g-7);
- voorschriften van stedenbouwkundige aard, waaronder voorschriften met betrekking tot de wegen waaraan mag worden gebouwd, rooilijnen en de plaatsing van bouwwerken ten opzichte van elkaar (sub 5).

De laatstgenoemde stedenbouwkundige voorschriften kunnen relevant zijn in verband met de temperatuurstijging in stedelijk gebied.

Verder valt op dat de mogelijkheden van de bouwverordening beperkt zijn als het gaat om maatregelen tot aanpassing aan klimaatverandering. Dat is evenwel geen onveranderlijk gegeven. Ten eerste kan artikel 8 van de Woningwet worden uitgebreid met een grondslag voor gemeentelijke voorschriften met het oog op (bepaalde soorten) van adaptatiemaatregelen. Daarvoor is uiteraard een formele wetgevingsprocedure nodig. Ten tweede biedt artikel 8 zelf in het achtste lid een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarbij kan worden bepaald dat in de bouwverordening andere, niet in de wet genoemde onderwerpen worden geregeld. Die moeten dan natuurlijk wel met bouwen (of slopen) of het gebruik van bouwwerken te maken hebben, anders vallen ze buiten het wettelijke kader. Daarbij kan de algemene maatregel van bestuur ook, ter bevordering van de eenheid in bouwverordeningen van verschillende gemeenten, regels stellen over de inhoud van de door de gemeenten op te stellen voorschriften (lid 8).

Bouwvoorschriften en tijdsverloop

Een in het kader van klimaatadaptatie belangrijke vraag is die naar de werking van bouwvoorschriften op termijn. Wat nu gebouwd wordt, voldoet aan de huidige eisen voor nieuwbouw. Als jaren later nieuwe, strengere voorschriften worden gesteld, gelden die dan ook voor de bouwwer-

ken die nu gebouwd worden? Het antwoord moet worden gesplitst. Wetswijzigingen hebben doorgaans geen terugwerkende kracht, omdat dit onverenigbaar zou zijn met de rechtszekerheid. Wat men nu legaal bouwt, wordt straks niet met terugwerkende kracht illegaal. Maar regels voor bestaande bouwwerken zijn er ook en die kunnen natuurlijk wel worden aangescherpt met het oog op klimaatadaptatie. Dan heeft dat wel gevolgen voor eigenaren van bestaande bouwwerken.⁸⁴

Bouwvoorschriften en rechtsopvolging

Dan is nog van belang wat er juridisch gebeurt als een bouwwerk in de loop der tijd van eigenaar wisselt.

De rechtsopvolgers van degene die gebouwd heeft, zijn ook direct gebonden aan de bouwvoorschriften. Voor bestaande bouw is dit vanzelfsprekend (artikel 1b lid 2 Woningwet). Wat betreft de eisen voor nieuwbouw een bepaling in de Woningwet opgenomen volgens welke het verboden is een bouwwerk in stand te laten voorzover bij het bouwen daarvan niet is voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften (artikel 1b lid 3). Daarbij is wel geregeld dat de bouwvergunning prevaleert voorzover die conflicteert met de voorschriften die gelden voor nieuwbouw. Dat betekent dat de rechtsopvolger in de bouwvergunning moet kijken, moet zien wat daar vergund is en in aanvulling daarop ook moet nagaan aan welke bouwvoorschriften het bouwplan nooit preventief is getoetst, terwijl dat wel had moeten. Want aan die bouwvoorschriften is de rechtsopvolger direct gebonden, ook al zwijgt zijn vergunning erover.

Deze bepaling leidt ertoe dat de rechtsopvolger van de oorspronkelijke vergunninghouder ook in overtreding kan zijn. Hij kan tot op zekere hoogte afgaan op de bouwvergunning van zijn voorganger, maar moet wel checken of het bouwwerk voldoet aan bouwvoorschriften waaraan het bouwplan niet is getoetst. Een en ander kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. In aanvulling hierop is in art. 100e van het wetsvoorstel bepaald dat een handhavingsbesluit ook geldt en ten uitvoer kan worden gelegd jegens een rechtsopvolger van degene tot wie dat besluit oorspronkelijk was gericht (en verdere rechtsopvolgers).

84 Er is dan evenwel geen sprake van terugwerkende kracht, want de nieuwe regels voor bestaande bouw gelden alleen vanaf hun inwerkingtreding).

3.5.5. Woningcorporaties

Betekenis van woningcorporaties

Woningcorporaties bezitten een aanzienlijk deel van de woningvoorraad en van de grond in steden.⁸⁵ Binnen de sociale huursector zijn zij de belangrijkste speler, dat segment kun je zonder hen moeilijker bereiken. Bovendien zijn ze opdrachtgever van de nieuwbouw.⁸⁶ Een extra reden om woningcorporaties te betrekken bij klimaatadaptatie is het feit dat adaptatiemaatregelen zijn soms het meest effectief als ze voor een aaneengesloten stuk (woningblok, straat) in één keer gebeuren, bijvoorbeeld voor de aanleg van WKO. Er worden niet alleen kostenvoordelen bereikt als alle aanpassingen in een keer gebeuren, maar ook omdat zo schaalvoordelen bereikt kunnen worden, en ingrepen op elkaar afgestemd kunnen worden. Bij blokken waar het eigendom heel gefragmenteerd is, zijn adaptatiemaatregelen moeilijker te realiseren. Corporaties hebben vaker aaneengesloten bezittingen, zoals een woonblok, of zijn binnen dat blok de dominante partij binnen de Vereniging van eigenaren.

Welke sturingsopties zijn er om woningcorporaties tot adaptatie te bewegen?

De overheid kan de woningcorporaties natuurlijk net zo benaderen als een private ontwikkelingsorganisaties. Maar corporaties zien zichzelf (meestal) als maatschappelijk verantwoorde ondernemers. Ze willen invulling geven aan hun maatschappelijke taak, die in overleg met de overheid (rijk, gemeente) wordt bepaald.

De eerste stap naar een beleidsinstrument is dan ook, om klimaatadaptatiemaatregelen op de een of andere manier onder de maatschappelijke taak (volkshuisvesting) van corporaties te laten vallen. Dit lijkt nu al goed mogelijk onder de brede definitie van die taak zoals die in het BBSH is verwoord (zie kader)

Volgens de Woningwet mogen woningcorporaties uitsluitend werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting. In het BBSH wordt een limitatieve opsomming gegeven wat hieronder moet worden verstaan:

- het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woongelegenheden;
- het instandhouden van woongelegenheden;
- het instandhouden van de woonomgeving van de woongelegenheden;
- het beheren, toewijzen en verhuren van woongelegenheden;
- het vervreemden (verkopen) van woongelegenheden;
- het verlenen van diensten aan bewoners die verband houden met de bewoning;
- het verrichten van werkzaamheden die voortvloeien uit de bovengenoemde werkzaamheden.

Om onduidelijkheden over de interpretatie te voorkomen, zijn verantwoordingsvelden in het BBSH opgenomen. Het BBSH stelt dat de werkzaamheden altijd moeten bijdragen aan één van de verantwoordingsvelden. Op dit ogenblik zijn er zes verantwoordingsvelden:

1. Huisvesten van de doelgroep;
2. Kwaliteit van de woongelegenheden;
3. Overleg met huurders;
4. Financiële continuïteit;
5. Leefbaarheid;
6. Wonen en Zorg.

Onder het verantwoordingsveld 'leefbaarheid' lijken gemakkelijk ook adaptatiemaatregelen te kunnen worden geschaard. Ook in de huidige prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten worden milieudoelstellingen zoals isolatie opgenomen.⁸⁷ Ook de koepelorganisatie Aedes zelf formuleert milieudoelstelling als energiebesparing als onderdeel van het maatschappelijk verantwoord ondernemen door corporaties.

Als adaptatie dus onder de maatschappelijke taak van corporaties zou vallen, is de tweede stap het vinden de juiste instrumenten om adaptatiemaatregelen te stimuleren. Corporaties rijksbreed verplichten tot (een vorm van) adaptatiemaatregelen lijkt lastig te worden. De maatschappe-

⁸⁵ Buitelaar, E., L. van den Broek & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties: het belang van lokale omstandigheden*, Den Haag: PBL, p. 47).

⁸⁶ Ibid. p.34 figuur 2.1

⁸⁷ Ibid. p.24

lijke taken zijn breed omschreven. Deze verenigen tot het bouwen van climate proof woningen lijkt een brug te ver, nog afgezien van het feit dat de toetsing achteraf door het toezicht zelden inhoudelijk-volkshuisvestelijk is.⁸⁸

Gemeenten kunnen uiteraard wel individuele afspraken maken met corporaties waarin ze gezamenlijke beleidsambities formuleren. Corporaties stemmen nu al hun beleid af met de gemeente, en dit mondt in veel gevallen uit in prestatieafspraken. Deze prestatieafspraken functioneren echter vaak niet zoals wordt gehoopt.⁸⁹ Het rijk kan via bijvoorbeeld het ISV proberen gemeente er toe aan te zetten afspraken met corporaties te maken.

Daarnaast is het belangrijk dat het de corporaties mogelijk gemaakt wordt om de investeringen voor adaptatiemaatregelen terug te krijgen, of in ieder geval het financiële risico te verkleinen. Corporaties zullen veel eerder geneigd zijn tot adaptatiemaatregelen als ze het kunnen ‘terugverdienen’.

Zo zou de Rijksoverheid klimaatadaptatiemaatregelen kunnen opnemen in het puntensysteem voor huurwoningen (woningwaarderingssysteem). Vooral voor de corporatiewoningen die nu aan de bovengrens van hun puntensysteem zitten is dit interessant, en waaraan corporaties dus niet veel meer kunnen verbeteren om meer huur te mogen vragen.

Een andere methode is om adaptatie te honoreren in het WSW, het waarborgfonds waardoor corporaties goedkoper kan lenen. Dit borduurt eigenlijk voort op het opnemen van adaptatie in het maatschappelijk takenpakket van de corporaties. Het wordt aantrekkelijk pas voor corporaties om te investeren in adaptatie, als dit betekent dat ze hierdoor in aanmerking komen voor die waarborg, waar ze dat zonder adaptatie niet waren gekomen.

3.5.6. Milieu

Het milieurecht en het daarop gebaseerde milieubeleid zullen de dragers moeten zijn van de in de toekomst te nemen maatregelen op het gebied van de klimaatadaptatie. In het navolgende zal daarom een – algemene – schets gegeven worden van de instrumenten waarvan in dit kader gebruik kan worden gemaakt.

Algemeen

Het milieurecht heeft betrekking op het fysieke leefmilieu. Het is gericht op het voorkomen en beperken van de voor het milieu nadelige gevolgen van menselijk handelen, zoals verontreiniging, aantasting of uitputting, en op het regelen van de rechtsbetrekkingen tussen overheid en burger en tussen burgers onderling voor zover die zien op (activiteiten met gevolgen voor) het fysieke milieu.⁹⁰ Veel milieurecht heeft een Europese oorsprong. Het Europese milieurecht is veelal vervat in richtlijnen, die moeten worden omgezet in nationaal recht. Voor de interpretatie van dat nationale recht kan het achterliggende Europese recht dus van belang zijn.

Eén van de centrale aangrijpingspunten voor milieuregulering is de inrichting. Dit begrip wordt in artikel 1.1 lid 1 Wm gedefinieerd als “elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht”.⁹¹ Inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, worden door middel van een stelsel van algemene regels en vergunningen gereguleerd. Er zijn ook vele handelingen die buiten inrichtingen worden verricht, zoals vervoershandelingen en handelingen met bepaalde stoffen en producten. Dergelijke handelingen worden voor zover zij nadelige gevolgen voor het milieu kunnen meebrengen eveneens door het milieurecht bestreken.

Het milieurecht is zoals meer onderdelen van het omgevingsrecht een functioneel rechtsgebied; de meeste regels zijn bestuursrechtelijk van aard, maar er is ook milieustrafrecht en milieuprivaatrecht. Zo is overtreding van veel milieuregels in de Wet op de Economische Delicten als economisch delict aangemerkt (art. 1.1a), zodat strafrechtelijke handhaving mogelijk is. Het privaatrecht speelt een rol bij de (civielrechtelijke) aansprakelijkheid voor milieuschade, al dan niet in verband met contractuele relaties (denk bijvoorbeeld aan de koop van grond die verontreinigd blijkt te zijn), en de privaatrechtelijke handhaving van milieunormen.

⁸⁸ Ibid. p.23

⁸⁹ Ibid. p.43

⁹⁰ Ch.W. Backes e.a., *Hoofdpijnen milieubestuursrecht*, Den Haag: BJu 2004, p. 21.

⁹¹ Over het begrip inrichting is in de loop der jaren veel jurisprudentie ontstaan. Zie daarover V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. UU), Den Haag: BJu 2005.

De Wet milieubeheer (Wm)

Wat de Awb is voor het algemeen bestuursrecht, is de Wet milieubeheer (Wm) voor het milieurecht. Met deze wet is in dit oorspronkelijk vooral sectoraal opgebouwde rechtsgebied een aanzienlijke mate van integratie en harmonisatie bereikt. De Wm bevat onder meer definitiebepalingen, een regeling inzake plannen en programma's (hoofdstuk 4), een algemene regeling inzake milieukwaliteitseisen (titel 5.1), een regeling voor de milieu-effectrapportage (hoofdstuk 7) en bepalingen inzake de regulering van inrichtingen (hoofdstuk 8). De Wm is vooral te karakteriseren als een algemene milieukaderwet.

Het meer materiële milieuhygiënerecht is vooral te vinden in op de Wm gebaseerde lagere regelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen) alsmede in een aantal sectorale wetten, zoals de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet ammoniak en veehouderij, en daarop gebaseerde lagere regelgeving. Hier van belang is de relatie tussen deze sectorale wetgeving en de Wet milieubeheer. Evenals de Awb regelt de Wm sommige onderwerpen uitputtend (de milieu-effectrapportage bijvoorbeeld), terwijl zij voor andere onderwerpen een regeling bevat die niet uitsluit dat de bijzondere wetgeving een eigen regeling ter zake bevat (zoals de planregeling of de regeling inzake milieukwaliteitseisen). Zo kent de Wet geluidhinder een zoneringssysteem waarin eveneens milieukwaliteitseisen voorkomen.

Het 'Activiteitenbesluit'

Als gezegd is veel milieuregelgeving vervat in AMvB's en ministeriële regelingen. Belangrijke AMvB's op grond van de Wm zijn het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim; vanwege de koppeling van de algemene regels aan bepaalde activiteiten ook wel 'Activiteitenbesluit' genoemd) en het Besluit milieu-effectrapportage (Besluit m.e.r.). Het Activiteitenbesluit is gebaseerd op artikel 8.40 Wm en bevat algemene regels voor inrichtingen. Deze algemene regels zijn gekoppeld aan bepaalde activiteiten, en niet zoals voorheen aan branches, omdat verschillende activiteiten bij meerdere branches of categorieën inrichtingen worden uitgevoerd.

Het Activiteitenbesluit bevat een algemeen deel (hoofdstuk 2) dat de onderwerpen regelt die op de gehele inrichting betrekking hebben. In de hoofdstukken 3 en 4 worden per activiteit of installatie specifieke eisen gesteld, die van toepassing zijn voor zover die activiteit binnen een inrichting wordt verricht respectievelijk die installatie zich binnen een inrichting bevindt ('cafetaria-model'). In het

Activiteitenbesluit zijn voornamelijk voorschriften opgenomen die bepalend zijn voor de omvang van de verplichtingen die gelden of die noodzakelijk zijn in het kader van de bescherming van het milieu, waar mogelijk in de vorm van gekwantificeerde doelvoorschriften zoals emissiegrenswaarden. Daarnaast bepaalt het Activiteitenbesluit of voor een bepaalde activiteit *verplichte maatregelen* gelden. Dit zijn maatregelen die met het oog op de bescherming van het milieu dusdanig van belang worden geacht, dat ze in beginsel verplicht moeten worden toegepast. Het laatste komt dicht bij wat men "middelenvoorschriften" (i.t.t. 'doelvoorschriften') pleegt te noemen. Niettemin heeft de wetgever – zie daarvoor art. 8.12 lid 1 Wm – een voorkeur voor doel- boven middelenvoorschriften, waar het om de vergunningplichtige inrichtingen gaat (die derhalve niet onder het Activiteitenbesluit vallen).⁹² Doelvoorschriften passen bovendien beter bij het op Europees niveau geformuleerde milieubeleid en de Europese richtlijnen op milieugebied.

Overige amub's

Het Besluit m.e.r. geeft nadere regels voor de milieu-effectrapportage – kort gezegd: het met procedurele waarborgen omgeven onderzoek naar onder meer de verwachte milieugevolgen van voorgenomen projecten, voorafgaand aan en ten behoeve van de besluitvorming daarover – en wijst onder meer de plannen en besluiten aan waarvoor een milieu-effectrapport moet worden opgesteld of waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of een milieu-effectrapport gelet op bijzondere omstandigheden voor een zorgvuldige besluitvorming noodzakelijk is. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de zgn. 'plan-MER' (of 'strategische m.e.r.-plicht'), die betrekking heeft op de m.e.r.-plicht bij beleidsplannen waarin nadere m.e.r.- (beoordelings)plichtige besluiten worden voorzien en de 'besluit-MER', die ziet op de m.e.r.-plicht bij individuele besluiten (zoals vergunningverlening of de vaststelling van een bestemmingsplan). Met ingang van 1 juli 2010 is de m.e.r.-regeling zoals opgenomen in hoofdstuk 7 Wm gemoderniseerd.

92 Dit artikellid luidt: "De aan een vergunning te verbinden voorschriften geven de doeleinden aan, die de vergunninghouder in het belang van de bescherming van het milieu op een door hem te bepalen wijze dient verwezenlijken".

Het Besluit omgevingsrecht (Bor), hoewel niet gebaseerd op de Wm maar op de Wabo⁹³, verdient hier eveneens vermelding. Deze AMvB wijst (in Bijlage 1) onder meer de *categorieën* van inrichtingen aan en is dus van belang voor de vraag welke activiteiten onder de reikwijdte van de Wm vallen. Tevens wordt aan de hand van het Bor bepaald welk orgaan bevoegd is tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor de oprichting en het in werking hebben van een (vergunningplichtige) inrichting, de oude 'milieuvergunning'.⁹⁴

Naast deze AMvB's van meer algemene aard zijn er nog vele milieurechtelijke AMvB's die meer specifieke onderwerpen regelen. Het voert te ver om de hele milieuregelgeving hier langs te lopen, maar om een beeld van de aard en variëteit te geven, kunnen worden genoemd:

- het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO 1999). Dit Besluit bevat extra verplichtingen voor bepaalde inrichtingen waarin gevaarlijke stoffen aanwezig zijn en dient (mede) ter implementatie van de Seveso II-richtlijn⁹⁵;
- het Besluit landbouw milieubeheer, dat evenals het Activiteitenbesluit is gebaseerd op artikel 8.40 Wm en algemene regels geeft voor landbouwbedrijven;
- het Besluit bodemkwaliteit, dat milieuhygiënische voorwaarden stelt voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie ter bescherming van de bodem en het oppervlaktewater.

Plannen en programma's

Met de vaststelling van een plan wordt het overheidsbeleid gestructureerd en kenbaar gemaakt, en worden beleidskeuzes inzichtelijk gemaakt. De meeste plannen hebben aldus primair een informatieve en ook een richtinggevende functie. Zo bepaalt de Wet milieubeheer dat het nationaal milieubeleidsplan met het oog op de bescherming van het milieu richting geeft aan van rijkswege in de eerstvolgende vier jaar te nemen beslissingen. Deze zogenaamde *strategische* plannen, die de hoofdlijnen van het overheidsbeleid op het desbetreffende beleidsterrein

bevatten, moeten worden onderscheiden van plannen die ook of vooral een *normatieve* functie hebben. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is het bestemmingsplan, dat algemeen verbindende voorschriften bevat.

Soms koppelt de wet aan een strategisch plan een maatregelenprogramma. Zoals de naam al suggereert, is een maatregelenprogramma een meer operationeel document, waarin kort gezegd wordt aangegeven welke concrete maatregelen zullen worden genomen ter uitvoering van het beleid. Zo verplicht de Wet milieubeheer de rijksoverheid tot vaststelling van een nationaal milieuprogramma, dat onder meer een programma moet bevatten van rijkswege in een bepaalde periode te verrichten activiteiten ter bescherming van het milieu en ook verslag moet doen van de voortgang van de uitvoering van het geldende milieubeleidsplan.

Strategische plannen en ook maatregelenprogramma's zijn niet (volledig) juridisch bindend. Dat wil niet zeggen dat zij geen enkele binding genereren. Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, bijvoorbeeld bij de beslissing op een aanvraag om een vergunning of een ontheffing, hoeft het bestuursorgaan relevante plannen weliswaar niet in acht te nemen, het moet daarmee wel rekening houden. Dat betekent dat een relevant plan in de beschouwing moet worden betrokken en dat overeenkomstig dat plan moet worden gehandeld, tenzij er goede redenen zijn om ervan af te wijken. Die afwijking moet dan wel adequaat worden gemotiveerd. Dit geldt uiteraard in de eerste plaats voor het planvaststellende orgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Maar ook andere bestuursorganen worden als gevolg van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel in zekere mate door strategische plannen gebonden. Soms schrijft de wet bij bepaalde bevoegdheden ook voor dat met een strategisch plan rekening moet worden gehouden.

Milieukwaliteitseisen

Het milieubeleid kent twee sporen: het brongerichte en het effectgerichte spoor. De milieuregelgeving is traditioneel vooral brongericht. Brongerichte instrumenten grijpen aan bij de bronnen van de milieuvervuiling en hebben als doel het ontstaan van milieuvervuiling zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Voorbeelden zijn vergunningen of algemene regels voor inrichtingen. Daarnaast wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van effectgerichte instrumenten, die aangrijpen bij de gevolgen van de milieuproblematiek. Binnen het effectgerichte spoor staat de gedachte centraal dat (een onderdeel van) het milieu,

93 De Wabo zal, naar op dit moment verwacht wordt, op 1 oktober 2010 in werking treden.

94 Tot 1 januari 2010 werden deze onderwerpen geregeld in het Inrichtingen- en vergunningbesluit (Ivb) op grond van de Wm, dat per die datum is vervallen.

95 Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

ongeacht de aanwezige bronnen van vervuiling, aan een bepaald kwaliteitsniveau dient te voldoen.⁹⁶

Het belangrijkste effectgerichte instrument van het milieubeleid is de milieukwaliteitseis. Hoofdstuk 5 Wm bevat in titel 5.1 een algemene regeling van het instrument ‘milieukwaliteitseis’ en in titel 5.2 een bijzondere regeling ten aanzien van de luchtkwaliteitseisen. Milieukwaliteitseisen worden in artikel 5.1 lid 1 Wm omschreven als ‘eisen die worden gesteld ten aanzien van de kwaliteit van onderdelen van het milieu vanaf een daarbij te bepalen tijdstip’.⁹⁷ Milieukwaliteitseisen kunnen in beginsel elk compartiment van het milieu betreffen.

Artikel 5.1 lid 3 maakt onderscheid tussen twee soorten milieukwaliteitseisen: grenswaarden en richtwaarden. *Grenswaarden* zijn minimumwaarden waaraan het milieu (onderdeel) in ieder geval moet voldoen. *Richtwaarden* geven het milieukwaliteitsniveau aan dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd. Een essentieel verschil tussen grenswaarden en richtwaarden is dat grenswaarden in acht moeten worden genomen, terwijl met richtwaarden ‘slechts’ rekening hoeft te worden gehouden (art. 5.1 lid 3 Wm).

Milieukwaliteitseisen hebben geen rechtsgevolgen voor burgers, maar uitsluitend voor overheidsorganen. Artikel 5.2 Wm bepaalt dat bij de vaststelling van milieukwaliteitseisen in een AMvB de bevoegdheden worden aangewezen, bij de uitoefening waarvan de grenswaarden in acht worden genomen of met de richtwaarden rekening wordt gehouden. Milieukwaliteitseisen stellen aldus beperkingen aan de uitoefening van de aangewezen bevoegdheden. Het ligt voor de hand dat aan milieukwaliteitseisen wordt getoetst bij de verlening van omgevingsvergunningen voor het oprichten of in werking hebben van een inrichting. Er kunnen echter ook bevoegdheden worden aangewezen die niet worden uitgeoefend op grond van een milieuwet, zoals de vaststelling van een bestemmingsplan. Op deze wijze kunnen milieukwaliteitseisen doorwerken in de ruimtelijke ordening.

Met name ten aanzien van lucht en water, maar ook ten aanzien van de externe veiligheid zijn tal van milieukwaliteitseisen afkomstig uit EG-richtlijnen.⁹⁸ Deze EG-milieukwaliteitsnormen zijn in Nederlandse regelingen geïmplementeerd.

Een voorbeeld van een op artikel 5.1 Wm gebaseerde AMvB is het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Het Bevi bevat milieukwaliteitseisen op het gebied van de externe veiligheid. Een voorbeeld van niet op artikel 5.1 Wm gebaseerde, maar wettelijk vastgelegde milieukwaliteitseisen zijn de *geluidsnormen* in de Wet geluidhinder (Wgh). In de Wgh is geregeld dat er onder andere rond industrieterreinen zones moeten worden vastgesteld. Deze zones worden opgenomen in het bestemmingsplan (art. 40 Wgh).

Geconcludeerd kan worden dat het milieurecht grossiert in juridische instrumenten voor overheidssturing, die bovendien een sterk uiteenlopend karakter vertonen. Het zal daarom niet zozeer zaak zijn om voor vraagstukken van klimaatadaptatie (weer) nieuwe instrumenten te bedenken, maar eerder om de normstelling bij de toepassing van de verschillende instrumenten te wijzigen of aan te vullen.

3.5.7. Natuur

Het nationale en Europese natuurbeschermingsbeleid

Kern van het huidige natuurbeschermingsbeleid is dat het gericht is op het behoud van bestaande soorten/ecosystemen. Uiteindelijk leidt klimaatverandering door toenemende temperaturen, neerslag, en weersextremen tot “veranderingen in de structuur en soortensamenstelling van ecosystemen” en een verwacht verlies van biodiversiteit.⁹⁹ Doelsoorten die als kenmerkend worden gezien voor bepaalde landschappen zullen uitwijken naar andere

⁹⁶ Zie uitgebreider: L.A.J. Spaans, *Milieukwaliteitsnormstelling* (diss. Amsterdam VU), Amsterdam: BJu 2002, p. 22-23; Backes e.a., *Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2006, nr. 37 e.v.

⁹⁷ In de literatuur wordt ook wel de term ‘milieukwaliteitsnormstelling’ gebruikt.

⁹⁸ Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid; Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa en de Seveso II-richtlijn (96/82/EG).

⁹⁹ Vos, C.C., B.S.J. Nijhof, M. van der Veen, P.F.M. Opdam & J. Verboom (2007) *Risicoanalyse kwetsbaarheid natuur voor klimaatverandering*, Alterra-rapport 1551, Wageningen: Alterra, p. 10; Vos, C.C., H. Kuipers, R. Wegman & M. van der Veen (2008) *Klimaatverandering en natuur: identificatie knelpunten als eerste stap naar adaptatie van de EHS*, Alterra-rapport 1602, Wageningen: Alterra; Trouwborst, A. (2009) *International nature conservation law and the adaptation of biodiversity to climate change: A mismatch?*.

gebieden. De huidige Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn echter sterk gericht op de instandhouding van specifieke soorten en habitats. Deze EU wetgeving maakt de nationale speelruimte nu (nog) miniem.¹⁰⁰ Ook is er met de ontwikkeling van de EHS geen rekening gehouden met klimaatverandering.¹⁰¹ Het sturen op einddoelen met soortenlijsten is echter niet langer effectief, vanwege het onvoorspelbare karakter van klimaatverandering.¹⁰² Ecosystemen zullen te maken krijgen met voortdurende verandering van soorten en toenemende verstoringen.¹⁰³ Veranderingen in het ecosysteem hoeven echter niet altijd een achteruitgang voor de natuurkwaliteit te betekenen. De natuursector heeft tegenwoordig al meer oog voor ontwikkeling, en niet alleen voor behoud. De bescherming van ecosystemen in plaats van specifieke soortenbescherming zou centraal moeten staan. Zoals Trouwborst (2009) stelt: “Conservation regimes [...] will now be expected to facilitate the departure of current species and ecosystems and the arrival of new ones, instead of keeping everything as it is”.¹⁰⁴ Met andere woorden, klimaatverandering vergt aanpassing van doelsoorten en natuurdoeltypen en dus ander beleid. Beleid dat zich richt op de mogelijkheden van ecosystemen en soorten om zich aan te passen aan veranderde omstandigheden, ook wel ecologische veerkracht.¹⁰⁵ Deze keuze is al gemaakt in de meer recente Europese

waterrichtlijnen zoals de Kaderrichtlijn water en de Kaderrichtlijn mariene strategie. De bescherming van gebieden en soorten is daarbij losgelaten en vervangen door een bescherming van ecosystemen.¹⁰⁶ De VN conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling van 1992 markeerde het begin van deze omslag. De documenten als Agenda 21 en het Biodiversiteitsverdrag die hier aangenomen werden, namen een aantal belangrijke principes als het voorzorgsprincipe als uitgangspunt.¹⁰⁷

Een geïntegreerde gebiedsgerichte adaptatie aan klimaatverandering waar naast natuur ook landbouw onderdeel van uitmaakt, verhoogt de kans op natuuradaptatie. Om een verschuiving van soorten mogelijk te maken moet versnippering van leefgebieden daarnaast worden tegengegaan. De verbindingzones van de EHS en het Natura 2000 netwerk zijn hierbij essentieel, al zullen deze niet volstaan.¹⁰⁸ Ook ‘agglomeratiebonussen’ om boeren te verleiden aaneengesloten gebieden te creëren kunnen hier uitkomst bieden. Dit geldt voor beheersgebieden, waarbij agrariërs op basis van vrijwilligheid natuurbeheertaken uitvoeren op zelf gekozen percelen (zie ook ‘agrarisch natuurbeheer’).

Natuurbeschermingsrecht

Het is evident dat ook het Nederlandse natuurbeschermingsrecht in deze gevallen moet veranderen of – zo men wil – moet evolueren. Het zeer gedetailleerde karakter daarvan, waarbij bovendien alle risico's en onzekerheden zo veel mogelijk worden uitgesloten, maakt het inslaan

100 Reinhard, S. en H. Silvis (2007) Investeren in het Nederlandse landschap: hoe te financieren? Notitie op verzoek van LNV t.b.v. het rondetafelgesprek Landschap op 7 mei 2007, Wageningen: LEI, p. 15; Trouwborst, A. (2009) International nature conservation law and the adaptation of biodiversity to climate change: A mismatch?, p. 1.

101 Vos, C.C., H. Kuipers, R. Wegman & M. van der Veen (2008) Klimaatverandering en natuur: identificatie knelpunten als eerste stap naar adaptatie van de EHS, Alterra-rapport 1602, Wageningen: Alterra.

102 Vos, C.C., B.S.J. Nijhof, M. van der Veen, P.F.M. Opdam & J. Verboom (2007) Risicoanalyse kwetsbaarheid natuur voor klimaatverandering, Alterra-rapport 1551, Wageningen: Alterra, p. 10.

103 Vos, C.C., H. Kuipers, R. Wegman & M. van der Veen (2008) Klimaatverandering en natuur: identificatie knelpunten als eerste stap naar adaptatie van de EHS, Alterra-rapport 1602, Wageningen: Alterra.

104 Trouwborst, A. (2009) International nature conservation law and the adaptation of biodiversity to climate change: A mismatch?, p. 16.

105 Kramer, K. en I. Geijzenendorffer (red.) (2009) Ecologische Veerkracht, concept voor natuurbeheer en natuurbeleid, Zeist: KNNV Uitgeverij.

106 Zie het themanummer Protected areas in environmental law van Utrecht Law Review (www.utrechtlawreview.org) en in het bijzonder A. Hilderling, A.M. Keessen en H.F.M.W. van Rijswijk (2009) Tackling pollution of the Mediterranean sea from land-based sources by an integrated ecosystem approach and the use of the combined international and European legal regimes, ULR, pp. 80-100 and A. Cliquet, Ch. Backes, J. Harris and P. Howsam (2009) Adaptation to climate change, Legal challenges for protected areas, ULR, pp. 158-175. Artikelen zijn vrij te downloaden.

107 Trouwborst, A. (2009) International nature conservation law and the adaptation of biodiversity to climate change: A mismatch?, pp. 4-5.

108 Vos, C.C., B.S.J. Nijhof, M. van der Veen, P.F.M. Opdam & J. Verboom (2007) Risicoanalyse kwetsbaarheid natuur voor klimaatverandering, Alterra-rapport 1551, Wageningen: Alterra, p. 10; Trouwborst, A. (2009) International nature conservation law and the adaptation of biodiversity to climate change: A mismatch?, pp. 7-8, 16.

van nieuwe wegen en aanpassing van het natuurbeschermingsbeleid nagenoeg onmogelijk.¹⁰⁹ Voor wat betreft de aangewezen habitats ligt hier natuurlijk het probleem dat de Nederlandse regeling noodzakelijkerwijs rechtstreeks is gestoeld op het Europese natuurbeschermingsrecht en in het bijzonder de Habitatrichtlijn. Wijziging van het EU-recht op dit punt is dan ook nodig om het Nederlandse natuurbeschermingsrecht te kunnen aanpassen. Anderzijds beslaat het gebied van de aangewezen habitats (vanwege de zogeheten 'externe werking' van het Nbw-vergunningvereiste in potentie vermeerderd met de nabijgelegen gebieden) slechts een betrekkelijk gering deel van het Nederlandse grondgebied. Het natuurbeschermingsbeleid in de EHS-gebieden, niet zijnde Natura 2000-gebieden, is niet aan de Nbw gebonden¹¹⁰ en hier bestaat dus meer ruimte voor aanpassing van de regelgeving.

De Flora- en Faunawet (Fenfvet) tot slot vloeit weer wél rechtstreeks uit Europese bron, maar ook daarbij lijken de marges voor inrichting van de wetgeving ruimer dan bij de aangewezen habitats (art. 19 e.v. Nbw jo art. 6 Habitatrichtlijn) het geval is.

Voor zover maatregelen in het landelijk gebied worden bemoeilijkt door het Nederlandse natuurbeschermingsrecht (Nbw en Fenfvet), dient een hervorming van het Europese natuurbeschermingsrecht in veel gevallen dus noodzakelijkerwijs vooraf te gaan aan een aanpassing van het nationale recht.

Agrarisch natuurbeheer

Een gezamenlijke ontwikkeling van landbouw en natuur met recreatiemogelijkheden biedt perspectief voor zowel natuur als landbouw.¹¹¹ De mogelijkheden voor betaald natuurbeheer door boeren zijn het grootst in de buurt van de EHS, hier zijn dan ook de meeste agrarische natuurvereni-

gingen actief.¹¹² Het huidige agrarisch natuurbeheer dat deels door agrarische natuurverenigingen wordt gecoördineerd, moet waarschijnlijk worden aangepast met oog op klimaatadaptatie. Het ontwikkelen en behouden van natuur en landschap op bepaalde landbouwgronden is mogelijk niet meer (in de huidige vorm) haalbaar in cluster 3. Op dit moment zijn hiervoor subsidies in de Provinciale subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (PSAN; onderdeel van het Programma Beheer¹¹³) beschikbaar. Het Programma Beheer maakt sinds 2007 onderdeel uit van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waarmee de rijksregelingen zijn overgedragen aan de provincie en een betere samenhang tussen bestuurslagen is beoogd. Kern van het ILG is dat het Rijk convenanten afsluit met alle provincies voor een periode van 5-7 jaar over de te bereiken doelen en bijbehorende rijksbudgetten.¹¹⁴ Door deze langlopende contracten is het een zeer star systeem. Met oog op adaptiviteit, zou de looptijd van de convenanten verkort moeten worden. Verder is een reëel probleem in de praktijk dat door middel van de subsidies ook de inhoudelijke beleidsdoelen van de overheden worden bepaald. Zo dient de aanleg van natte ecologische verbindingzones zowel natuurdoelen als waterdoelen en worden ze veelal ruimtelijk vastgelegd in provinciale structuurvisies. De financiering is echter afhankelijk van de WILG-gelden. Op het moment dat de provincie haar WILG-gelden langdurig en soms op basis van foutieve begrotingen heeft vastgelegd, blijkt in de praktijk dat de doelen naar beneden worden bijgesteld. Dit gaat ten koste van de aanleg van robuuste ecologische verbindingzones.¹¹⁵

109 Illustratief voor (de discussie over) deze problematiek is de bijdrage van A. ten Veen (2009) Van een impasse naar een crisis- en herstelwet, en de reactie daarop van J. Rutteman, Impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling? Tijdschrift voor Omgevingsrecht, nr. 2, pp. 51-68. Het is overigens een misvatting te denken dat deze discussie alleen vanwege de huidige economische crisis is ontstaan.

110 Tenzij het daarbij gaat om 'nationale' beschermde natuurmonumenten, die immers worden beheerst door art. 16 e.v. Nbw.

111 Zie Trouw (2009) 'Stadsboer. Delft koestert Hoeve Biesland', 30 mei 2009.

112 Oerlemans, N., E. van Well & J.A. Guldmond (2004) Agrarische natuurverenigingen aan de slag; Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer, Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004, Planbureau rapporten 10, Wageningen: Natuurplanbureau – vestiging Wageningen, p. 7, 15.

113 Pakket van maatregelen en subsidies voor beheer van natuur en landschap in Nederland, valt uiteen in Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer en Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer.

114 http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1641050&dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=110689&p_node_id=1952129&p_mode=BROWSE en <http://www.vitaalplatteland.nu/content/lopendeZaken/main.html> (07-07-2009).

115 Zie: H.K. Gilissen, J. Robbe en H.F.M.W. van Rijswijk (2009) De positie van het waterschap in gebiedsgericht beleid: wie betaalt bepaalt? Universiteit Utrecht.

Op dit moment bestaan binnen het Programma Beheer drie soorten subsidies: beheerssubsidie (instandhouding en ontwikkeling bepaalde beheerspakketten), inrichtingssubsidie (aanleg landschapselementen), landschapssubsidie (in stand houden landschapselementen).¹¹⁶ Met oog op optimale aanpassing kunnen de beheerspakketten en mogelijk ook de beheersgebieden binnen het agrarisch natuurbeheer inhoudelijk worden aangepast. Per 1 januari 2010 wordt het Programma Beheer vervangen door het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer.¹¹⁷ Dit stelsel is door de provincies gezamenlijk ontwikkeld in overleg met de natuurbeheerders. Belangrijke veranderingen zijn dat er voor alle natuurbeheerders (particulieren, agrarische ondernemers, terreinbeheerders en overige natuurbeheerorganisaties) nog maar één subsidieregeling is (genaamd subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap); dat beheerders worden beoordeeld op het uitgevoerde beheer in plaats van het behaalde resultaat; en dat het aanvragen van subsidies eenvoudiger wordt. Het is ook mogelijk privaat geld aan te trekken. Centraal staat het natuurbeheerplan (voorheen: gebiedsplan), waarin een nieuw uniform stelsel van beheertypen wordt geïntroduceerd, genaamd Index Natuur en Landschap. Met oog op klimaatadaptatie, is een knelpunt dat het stelsel is gebaseerd op bestaand (inflexibel) Europees, nationaal (waaronder het ILG) en provinciaal beleid en uitgaat van de huidige natuurgebieden. Ook dienen geformuleerde doelen en beheertypen in samenspraak met (agrarische) beheerders en andere partijen tussentijds te kunnen worden herzien, in verband met flexibiliteit.¹¹⁸

Gebiedsfondsen vormen een extra mogelijkheid voor lokale en/of regionale organisaties om financiën te werven voor de ontwikkeling en beheer van landschap, natuur en recreatie.¹¹⁹ Deze fondsen kunnen met zowel private (bijvoorbeeld sponsoring) als publieke (toeristenbelasting) middelen worden gevuld en kan dus een vorm zijn van

publiek-private samenwerking. Een organisatie achter het fonds zorgt voor de uitvoering van de plannen. LNV neemt financieel niet deel aan dergelijke fondsen.¹²⁰

3.5.8. Landbouw

De Reconstructiewet

Naar aanleiding van de in 2002 in werking getreden Reconstructiewet zijn door de betrokken provincies (Utrecht, Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg) reconstructieplannen opgesteld waarin de doelstellingen voor de reconstructiegebieden voor twaalf jaar vastliggen. Doel is in het bijzonder de problemen rond de intensieve veehouderij in de aangewezen (reconstructie-) provincies het hoofd te bieden, waarbij het met name ging om milieuproblematiek op daarvoor gevoelige zandgronden. Alle inmiddels goedgekeurde reconstructieplannen moeten binnen twaalf jaar zijn uitgevoerd door de provincies.¹²¹ De Reconstructiewet biedt in zijn huidige uitwerking in provinciale reconstructieplannen niet het gewenste houvast. De reconstructie- en uitvoeringsplannen liggen voor lange tijd vast en dienen te worden opengebroken wil klimaatadaptatie hier onderdeel van worden. Aangewezen landbouwintensiveringsgebieden (landbouwonwikkelingsgebieden of LOG's) en extensiveringsgebieden staan het veranderen van gebiedsfuncties in de weg. Niet zo zeer het gebruikte instrument, als wel de beleidsdoelen waarvoor het in het recente verleden is gebruikt vormen hier dus het probleem. Met oog op klimaatadaptatie bieden de uitvoeringsplannen die een kortere termijn beslaan, eenvoudiger mogelijkheden voor kleine veranderingen binnen het kader van de Reconstructiewet. Men kan ook denken aan de invoering van een Reconstructiewet voor andere functieggebieden, zoals het veenweidegebied om te zorgen dat de functies in deze gebieden blijven bestaan.

De doelstelling van de Reconstructiewet is dermate breed¹²², dat daaronder zonder (juridisch) bezwaar ook

¹¹⁶ Zie http://www.groeneruimte.nl/dossiers/agrarisch_natuurbeheer/home.html (06-07-2009).

¹¹⁷ www.natuurbeheersubsidie.nl

¹¹⁸ Zie voor meer informatie: <http://www.natuurbeheersubsidie.nl/>; <http://www.vitaalplatteland.nu/content/praktijkNederland/main.html>; en http://www.natuurbeheer.nu/Subsidies/Provincie/Subsidiestelsel_Natuur_en_Landschapsbeheer/.

¹¹⁹ Reinhard, S. en H. Silvis (2007) Investeren in het Nederlandse landschap: hoe te financieren? Notitie op verzoek van LNV t.b.v. het rondetafelgesprek Landschap op 7 mei 2007, Wageningen: LEI.

¹²⁰ Vanwege de ILG en de comptabiliteitswet, zie: Reinhard, S. en H. Silvis (2007) Investeren in het Nederlandse landschap: hoe te financieren? Notitie op verzoek van LNV t.b.v. het rondetafelgesprek Landschap op 7 mei 2007, Wageningen: LEI, p. 12.

¹²¹ http://www.minInv.nl/portal/page?_pageid=116,1640764&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_node_id=224632.

¹²² Zie daarover, onder anderen, P.P.J. Driessen en A.A.J. de Gier (2004) Platteland in beweging? Enkele inhoudelijke, bestuurlijke en juridische aspecten van de voortgang reconstructie concentratiegebieden intensieve veehouderij, Bilthoven: RIVM, Natuur- en Milieuplanbureau.

andere maatregelen van gebiedsinrichting geschaard kunnen worden. Ook beleidsdoelstellingen en daaruit voortvloeiende maatregelen die verband houden met klimaatadaptatie zouden daaronder kunnen vallen.¹²³ (Mits – uiteraard – het reconstructieplan niet *uitsluitend* door doelstellingen op het terrein van klimaatadaptatie wordt ingegeven.) Duidelijk is echter, dat in dat geval een bijstelling dient plaats te vinden van de doelstellingen van de provinciale reconstructieplannen, die op dit moment nog – begrijpelijk vanuit de ontstaansgeschiedenis van de wet – vooral op de inrichtingsproblematiek i.v.m. de landbouw (de intensieve veehouderij) gericht zijn. De mogelijkheid, voorzien in de Reconstructiewet, om provinciale reconstructieplannen rechtstreeks te doen doorwerken in het gemeentelijk planologisch beleid (bestemmingsplannen) vormt daarbij nog een extra aantrekkelijke factor.¹²⁴

De WILG

Ter voorbereiding op de eerste ‘investeringsstermijn’ van de ILG van 7 jaar, die loopt van 2007 tot en met 2013, heeft het rijk op basis van artikel 3 van de WILG op 17 februari 2006 het tweede RijksMeerjarenprogramma 2007-2013 (MJP2) behorende bij de “Agenda voor een Vitaal Platteland” vastgesteld. Hierin staan de concrete doelen die het rijk in deze periode wil realiseren. Artikel 4 van de WILG geeft elke provincie de opdracht om voor diezelfde periode een *provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP)* op te stellen. Zowel de provinciale meerjarenprogramma’s als het Rijksmeerjarenprogramma zullen moeten worden opgebroken.

Research & Development

R&D kan van belang zijn voor ondermeer experimenten en pilottrajecten (met bijvoorbeeld energieteelten), en wel zo veel mogelijk decentraal georganiseerd. Publiekelijk gefinancierde R&D voor landbouw en voeding biedt kansen voor democratische sturing en kan een belangrijke drijfkracht vormen achter de ontwikkeling van nieuwe niches en benodigde innovaties wanneer ander voedsel en nieuwe vormen van landbouw moeten worden gevonden.¹²⁵ Voor vooruitgang, innovatie en grootschalige ver-

andering is R&D daarom noodzakelijk. Een (gezamenlijk) R&D fonds is bedoeld om (technologische) innovaties te ontwikkelen. De prikkel voor het investeren in R&D bestaat uit het voordeel dat een bedrijf haalt uit het ontwikkelen en gaan toepassen van een nieuwe technologie.¹²⁶ Het kan zo zijn dat een bedrijf al investeert in R&D voordat een regulerende instantie het beleid aanpast (zogenoemde *ex post* regulering).¹²⁷ In dit geval reageert de beleidsmaker dus op de innovatie en toepassing van nieuwe technologie door een bedrijf in plaats van dat een bedrijf zich genoodzaakt ziet te investeren in nieuwe technologie nadat er ander beleid en/of regelgeving is vastgesteld. De markt zelf zorgt vaak niet voldoende voor de adoptie van schone, energiezuinige technologieën. Vaak worden daarom door de overheid technologienormen voorgeschreven waardoor bedrijven genoodzaakt zijn te investeren in bepaalde technologische ontwikkelingen.¹²⁸ Meer marktgerelateerde instrumenten introduceren prikkels om technisch te innoveren door middel van marktprijzen.¹²⁹

Ook voor innovaties die gericht zijn op adaptatie aan klimaatverandering kan R&D worden ingezet. Hierbij valt te denken aan investeringen in R&D voor het verbeteren van de tolerantie van oogsten (bijv. door de ontwikkeling van andere rassen), weer- en klimaatinformatiesystemen, en water resource management (zoals drainagesystemen, irrigatie en waterberging) om om te gaan met de gevolgen van klimaatverandering.¹³⁰ Belangrijk is dat er een prikkel (in de vorm van een sturingsinstrument) zoals hier bovengenoemd aan vooraf gaat eer bedrijven gaan investeren in R&D. Instrumenten gestoeld op het prijsmechanisme zijn daarbij effectiever dan ‘bevel & controle’ instrumenten

123 Zonder daarmee dus in problemen met het specialiteitsbeginsel te hoeven vervallen.

124 Al moet worden gezegd, dat van deze mogelijkheid tot op heden in lang niet alle gevallen gebruik is gemaakt.

125 European Commission (2009) *New challenges for agricultural research: climate change, food security, rural development, agricultural knowledge systems - 2nd SCAR foresight exercise*, Brussel: Europese Commissie, pp. iii, 39-41.

126 Requate, T. (2005) ‘Dynamic incentives by environmental policy instruments – a survey’, *Ecological Economics*, 54, p. 179.

127 Requate, T. (2005) ‘Dynamic incentives by environmental policy instruments – a survey’, *Ecological Economics*, 54, p. 179.

128 Requate, T. (2005) ‘Dynamic incentives by environmental policy instruments – a survey’, *Ecological Economics*, 54, pp. 177-8.

129 Zie ook Fisher, B.S., S. Barrett, P. Bohm, M. Kuroda, J.K.E. Mubazi, A. Shah, R.N. Stavins (1996) ‘An economic assessment of policy instruments for combating climate change’, in: IPCC (1996) *Climate change 1995. Economic and social dimensions of climate change*, Cambridge: Cambridge University Press.

130 Smit, B. en M.W. Skinner (2002) ‘Adaptation options in agriculture to climate change: a typology’, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 7, p. 97-9.

zoals normvoorschriften.¹³¹ De kosten van R&D kunnen omhoog worden gebracht wanneer meerdere (kleine, boeren) bedrijven zich samen gaan bezighouden met de ontwikkeling van nieuwe technologieën en innovaties. Vaak hebben zij alleen niet de middelen. Over het algemeen zijn middelen om te investeren in R&D schaars. Door te investeren in R&D kunnen bedrijven een patent binnenhalen op hun innovatie, dat ze een concurrentievoordeel op kan leveren. Een alternatieve mogelijkheid voor het terugwinnen van investeringskosten, is dat niet- R&D deelnemers een licentie vergoeding betalen om de nieuw ontwikkelde innovatie te mogen toepassen. Ook kunnen andere bedrijven besluiten een minder perfecte imitatie te ontwikkelen en gebruiken.¹³² Op het moment dat het mogelijk wordt voor bedrijven om mee te doen aan de innovatie (doordat R&D deelnemers licenties gaan verkopen), en wanneer de overheid bijvoorbeeld nieuwe technologienormen voorschrijft of subsidies op klimaatadaptatie innovaties gaat verstrekken, worden ook andere bedrijven geprikkeld om te investeren in klimaatadaptatie. Strategisch is het interessant voor bedrijven om te investeren in R&D om zo het marktaandeel te vergroten. Tegelijkertijd levert R&D maatschappelijk meer op dan op bedrijfsniveau.¹³³

Samenwerkingsarrangementen

Een interessante optie kan ook zijn om samenwerkingsverbanden op te richten in de vorm van zogenaamde 'coöperaties', die zich geheel of ten dele richten op het realiseren van regionale adaptatiedoelen. In feite gaat het om een vorm van zelfsturing, waarbij een sterk accent wordt gelegd op initiatieven 'van onderop'. Hierbij kan een vergelijking worden gemaakt met bijvoorbeeld 'milieucoöperaties' die vooral in de jaren negentig van de vorige eeuw onder de aandacht kwamen. Het betrof coöperatieve verbanden van agrariërs, die gezamenlijk verantwoordelijkheid namen om een bepaalde milieu- en/of natuurkwaliteit te realiseren in een regio. Twee uitgangspunten hebben daarbij steeds een rol gespeeld: (a) milieuaspecten moeten worden ingepast in de bedrijfsvoering op een wijze die recht doet aan de mogelijkheden en beperkingen van die bedrijfsvoering; en (b) indien agrariërs een bijzondere

milieuprestatie leveren, doordat zij meer doen of iets eerder doen dan (in vergelijking tot de officiële beleidsdoel-einden), moeten zij daarvoor financieel worden beloond.¹³⁴

Een regionaal coöperatief verband rondom klimaatadaptatie zou breder samengesteld kunnen zijn dan alleen met agrariërs. In feite zou de coöperatie kunnen bestaan uit allerlei private partijen die op regionaal niveau in staat zijn om adaptatiemaatregelen te nemen. In het landelijk gebied zou deze coöperatie bijvoorbeeld kunnen bestaan uit agrariërs, recreatieondernemers en natuurbeschermingsorganisaties. Conform de uitgangspunten van de milieucoöperatie zouden zij kunnen bezien welke adaptatiemaatregelen zij onder gemeenschappelijke verantwoordelijkheid kunnen nemen, passend bij de aard en doelstellingen van hun organisaties. Via een beloningssysteem zou de overheid de coöperaties kunnen uitlokken om meer prestaties te leveren dan minimaal vereist.

De coöperaties hebben natuurlijk ook andere voordelen, die vooral liggen op het terrein van uitwisseling van ervaringen (gemeenschappelijk leren), R&D opzetten, pilots starten, monitoren, administratie regelen en kosten verdelen.

3.5.9. Financiële sturingsinstrumenten

Waterschapsomslag

Anders dan veel andere sectoren, zoals het natuurbeheer en de ruimtelijke ordening, beschikt de watersector over een eigen heffing om een aantal taken in het waterbeheer te kunnen bekostigen. De waterschapsomslag wordt deels gebruikt voor het beheer en onderhoud van waterstaatswerken. Deze omslag is een belangrijke institutionele borging dat er, ook in economisch mindere tijden, voldoende middelen beschikbaar zijn voor het beheer en onderhoud van dijken en de overige beheermaatregelen in het kader van het overstromingsrisicobeheer. Er vindt immers geen integrale afweging plaats met de kosten die gemaakt moeten worden voor bijvoorbeeld de gezondheidszorg of het onderwijs. In de literatuur wordt het bestaan van waterschappen en de waterschapsomslag veelal gerechtvaardigd doordat waterbeheer in Nederland van 'constitutie-neel belang is'.¹³⁵

131 Requate, T. (2005) 'Dynamic incentives by environmental policy instruments – a survey', *Ecological Economics*, 54, p. 193.

132 Requate, T. (2005) 'Dynamic incentives by environmental policy instruments – a survey', *Ecological Economics*, 54, p. 189.

133 Requate, T. (2005) 'Dynamic incentives by environmental policy instruments – a survey', *Ecological Economics*, 54, p. 192.

134 Driessen, P.P.J et al. (1995) *Vernieuwing van het landelijk gebied; een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak*, Den Haag: VUGA, p. 95.

135 Deltacommissie (2008); *Samen werken met water, Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*.

Deltafonds

Waar het belang van waterveiligheid op regionaal niveau door middel van de waterschapsomslag goed is geborgd, is dat op nationaal niveau niet het geval. De middelen die nodig zijn voor de aanleg en de verbetering van waterstaatkundige werken moeten worden 'bevochten' op andere beleidsterreinen, waarbij het een politieke afweging is aan welke doeleinden en projecten de meeste prioriteit moet worden gegeven. De nieuwe Deltacommissie, de Commissie Veerman, vindt dit een onwenselijke situatie. Volgens deze commissie is het belang van waterveiligheid, zeker gezien de verwachte klimaatverandering, zo groot dat de commissie pleit voor de instelling van een Deltafonds.¹³⁶ Fondsvorming maakt het mogelijk om de voor investering in waterveiligheid benodigde middelen af te schermen van de reguliere begroting en zo te onttrekken aan een integrale beleidsafweging. Het Kabinet heeft inmiddels besloten zo'n fonds op middellange termijn te realiseren.

Het voordeel van zowel de waterschapshffing als een Deltafonds is dat deze er in principe voor kunnen zorgen dat er voldoende middelen beschikbaar komen voor waterveiligheid. Het bestaansrecht van de waterschappen en daarmee ook de waterschapsomslag staan echter geregeld en naar het lijkt met een steeds hogere frequentie ter discussie.¹³⁷ Voor het Deltafonds geldt dat deze nog niet is gerealiseerd en nieuwe Kabinetten nog steeds de mogelijkheid hebben om de realisatie van het Fonds tegen te houden.

Afgezien van de grote voordelen van een waterschapshffing en Deltafonds, kleven er ook nadelen aan deze sectorale financieringsmechanismen. Het genoemde voordeel van onttrekking aan de integrale afweging kan ook als een nadeel worden geïnterpreteerd omdat de beleidsruimte voor politici wordt ingeperkt. Het wordt bijvoorbeeld lastiger te kiezen voor investeringen in verpleeghuizen ten koste van nieuwe infrastructurele werken. Een tweede nadeel is dat het veiligstellen van middelen voor een bepaald doel het gevaar van 'gold plating' met zich mee brengt. Doordat de middelen bij voorbaat zijn veiliggesteld is een prikkel tot efficiëntie weggenomen.¹³⁸ Dit wordt in het water-

schapsbestel deels ondervangen door vertegenwoordiging van de betalende categorieën in het waterschapsbestuur. Een derde mogelijke nadeel is dat een sectorale financiering mogelijk belemmerend kan werken voor integrale gebiedsontwikkeling. Waterbeheerders worden door een Deltafonds minder afhankelijk van mogelijke andere economische dragers en vormen van publiek-private samenwerking, hetgeen belemmerend kan werken voor een meer integrale aanpak van de problemen in een bepaald gebied. Tot slot doet de mogelijkheid van een nationaal waterfonds als het Deltafonds geen recht aan het uitgangspunt dat de kosten van waterdiensten moeten worden teruggevoerd bij degene die er baat bij heeft (art. 9 KRW).

Prijsstellingsbeleid en het gebruik van economische instrumenten bij waterschaarste

Zowel het Europese recht als het nationale recht staan een verdergaande betekenis van meer economische of marktgerichte instrumenten niet in de weg, alhoewel deze dan vanzelfsprekend wel ontwikkeld dienen te worden en in wetgeving te worden opgenomen. In een recent onderzoek door Jolink worden de juridische randvoorwaarden van diverse nieuwe economische instrumenten in het waterbeheer onderzocht. Dit onderzoek wordt verricht in opdracht van de Waterdienst en in samenwerking met het Kennispunt van de Universiteit Utrecht.¹³⁹ De onderzochte instrumenten betreffen de financiering van blauwe diensten voor het aanleggen van bufferzones door agrariërs, een heffing op de lozing van verontreiniging door diffuse bronnen door de landbouw, evenals verhandelbare watergebruiksrechten en waterverontreinigingsrechten. In het onderzoek worden de instrumenten getoetst aan Europeesrechtelijke randvoorwaarden, zoals die voortvloeien uit de eerste pijler van het EG-verdrag, de beginselen uit het EG-Verdrag en de milieuriichtlijnen, de concrete eisen die de verschillende waterrichtlijnen stellen (zoals de eis dat niet betaald mag worden voor verplichtingen waar op grond van Europese regels al aan moet worden voldaan) en de regelingen voor de financiering van diensten door de landbouw die gebaseerd zijn op het Europese landbouwbeleid. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste economische instrumenten goed mogelijk zijn, mits wordt voldaan aan de Europeesrechtelijke randvoorwaarden. Daarbij is het risico van verboden staatssteun vanwege het betalen

¹³⁶ Dicke, W., S. Meijerink (2006) Waarom de waterschappen (niet) moeten worden opgeheven. *Bestuurskunde*, 15(1), 2-8.

¹³⁷ Dicke, W., B. Steenhuisen (2006) Waterschappen en de borging van publieke waarden. *Bestuurskunde* 15(1), 16-25.

¹³⁸ Botzena, W.J.W. and J.C.J.M. van den Bergh (2007) Insurance against climate change and flooding in the Netherlands: present,

future and comparison with other countries. IVM working paper.

¹³⁹ A. Jolink, Legal consequences of Using Economic Instruments in the Field of Water Management, Universiteit Utrecht, 2010.

van diensten die op grond van wettelijke verplichtingen toch al moeten worden genomen het grootste probleem. Bij een systeem van verhandelbare gebruiksrechten is met name de allocatie van rechten en het opzetten en handhaven van een handelssysteem dat geschikt is voor het stroomgebiedbeheer het grootste struikelblok. Op dit moment bestaat er alleen een heffing voor het gebruik van grondwater. Dat blijft ook onder de nieuwe Waterwet het geval.

Zoet oppervlaktewater is in beginsel gratis en vrij beschikbaar voor iedereen, waarbij in bepaalde gevallen van onttrekkingen van oppervlaktewater melding moet worden gedaan of een vergunning is vereist (art. 12, 13 en 24 Wet op de waterhuishouding). Ook onder het regime van de Waterwet zijn handelingen in het watersysteem in beginsel vergunningplichtig. Artikel 6.5 Waterwet bepaalt dat alleen in aangewezen gevallen onttrekkingen van oppervlaktewater vergunningplichtig zijn, waarbij het bevoegd gezag gebruik kan maken van ontheffingen en algemene regels.

Er zijn verschillende manieren denkbaar om het gebruik van schaars zoet water door middel van een prijsstellingsbeleid te reguleren. Op Europees niveau komt er steeds meer nadruk te liggen op een prijsstellingsbeleid voor waterbeheer. Dat geldt ook voor het beheer van en de zorg voor voldoende zoet water.

In de eerste plaats kan dat door middel van de invoering van een heffing op het gebruik van zoet water. In de tweede plaats kan worden gedacht aan de ontwikkeling van een markt voor de handel in watergebruiksrechten. Hiervoor zijn reeds de eerste verkennende onderzoeken uitgevoerd.¹⁴⁰

Heffing op peilverlaging

De extra kosten voor het bemalen, baggeren en land opheffen die nodig zijn wanneer ernaar gestreefd wordt bestaande gebiedsfuncties te behouden, kunnen op de belanghebbenden verhaald worden door hen te laten betalen voor de benodigde peilverlaging via een (extra) heffing volgens het principe 'de gebruiker betaalt': De burger betaalt de overheid voor door haar verleende diensten. Hiervoor dient wel een referentiepunt te worden vastge-

steld: wat is een 'normaal' peil en voor welke extra verlaging moet worden betaald?

Deze mogelijkheid om de kosten van waterdiensten terug te winnen bij degene die voordeel/belang heeft bij de betreffende waterdienst is in overeenstemming met de uitgangspunten van de Kaderrichtlijn water, in het bijzonder artikel 9.

Schadevergoeding en nadeelcompensatie

Adaptatiemaatregelen kunnen schade veroorzaken bij burgers en bedrijven. Dank aan waardevermindering van onroerende zaken als gevolg van verminderde gebruiksmogelijkheden. Dergelijke schade kan voor compensatie in aanmerking komen.

Deze compensatie van schade kan worden gezien als een instrument van adaptatiebeleid. Zij draagt immers bij aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van adaptatiemaatregelen. Doordat beleidsmakers weten dat onevenredige nadelen bij burgers zullen worden gecompenseerd, zullen zij de aanvaardbaarheid van maatregelen beter kunnen inschatten.

De compensatieplicht vloeit voort uit een bijzondere verschijningsvorm van het gelijkheidsbeginsel, het 'beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten.' Op grond van dat beginsel wordt de schade, veroorzaakt door een rechtmatige overheidsmaatregel, vergoed voor zover die schade uitgaat boven het normaal maatschappelijk risico en de getroffen en in vergelijking met anderen onevenredig zwaar worden benadeeld.

Dit recht op nadeelcompensatie kan in beginsel door elke soort overheidsmaatregel ontstaan. De wetgever heeft het evenwel in diverse wetten apart geregeld. Over enkele jaren zal waarschijnlijk een uniforme regeling worden opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.¹⁴¹

In de context van de klimaatadaptatie verdienen twee van die bijzondere wettelijke regelingen de aandacht; die in de Waterwet en die in de Wet ruimtelijke ordening.

De Waterwet kent een eigen nadeelcompensatieregeling. Indien iemand schade leidt door het (rechtmatig) vastgestelde besluit of een feitelijke beheershandeling van de

140 Toonen, Th. A.J., G.S.A. Dijkstra, F. van der Meer (2006); Modernization and reform of Dutch waterboards: resilience or change? *Journal of Institutional Economics*, 2 (2), 181-201.

141 Het Voorontwerp Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.

waterbeheerder, kan diegene daarvoor een vergoeding krijgen voor zover de schade niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en de schadevergoeding ook niet op een andere manier is verzekerd.

Het spreekt voor zich dat de schade die ontstaat vanwege de door Deltares geschetste alternatieven veel kleiner zal zijn dan de door de Commissie Veerman voorgestelde peilverhoging. Daarbij speelt een rol dat in zekere zin een natuurlijker peil wordt aangehouden; het peil stijgt mee met de stijging van de zeespiegel.

Een en ander neemt niet weg dat de vraag gesteld kan worden of ook gekozen kan worden voor alternatieven die minder schade in de regio IJsselmeergebied opleveren (bijvoorbeeld minder dijkversterkingen nodig), maar die dan weer meer aanpassing vraagt van de landbouw in het Westland, die mogelijk zal profiteren van de peilstijging omdat bij watertekorten het IJsselmeerwater naar het Westland zal worden geleid.

Een volgende vraag die aandacht verdient is wie nu degene is die schade lijdt door het peilbesluit: zijn dat alleen individuen, zijn dat de waterschappen verantwoordelijk voor de dijkversterkingen, zijn dat alle inwoners van de betreffende waterschappen die een hogere waterschapshelling (omslag) zullen krijgen? En is het bijvoorbeeld mogelijk dat de waterschappen de schade vergoed krijgen vergoed?

Een nog belangrijker vraag is wie de schade gaat betalen. Nu lijkt dat in eerste instantie het Rijk (de Minister van VenW) te zijn, zodat de schade feitelijk uit de rijksbegroting wordt betaald. Denkbaar is echter ook dat de schade zal moeten worden betaald door diegenen die baat hebben bij de peilverhoging. Op dit moment bestaat in de waterwetgeving geen vereveningsmechanisme dat ervoor zorgt draagt dat degene die baat heeft bij een waterstaatkundige maatregel daar ook de kosten van draagt. Het is echter ook zeer de vraag of een dergelijk kostenverhaal niet op grote politieke weerstand zal stuiten.

Zowel de huidige Wet op de waterhuishouding als de Waterwet kennen een regeling voor nadeelcompensatie. De tekst van de regeling in de Waterwet luidt als volgt en geldt ook voor schade die wordt geleden door het nemen van een peilbesluit.

Artikel 7.14 Waterwet

1. Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.

Opgemerkt moet worden dat het alleen gaat om onevenredige schade die niet ook op een andere wijze wordt vergoed. Het hierboven genoemde gebiedsproces in het kader waarvan het GGOR wordt vastgesteld, is bedoeld om peilen aan te passen, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met bestaande belangen. Dat wil echter niet zeggen dat voor iedere peilaanpassing schadevergoeding moet worden betaald. Een deel van de peilaanpassingen zullen het gevolg zijn van normale maatschappelijke ontwikkelingen en behoren tot het ondernemingsrisico. Iedere ondernemer zal op zijn tijd geconfronteerd kunnen worden met een aanscherping van normen, of dat nu veiligheidsnormen, milieunormen of waterpeilen zijn. Schade wordt slechts vergoed als iemand meer dan anderen in een vergelijkbare situatie wordt benadeeld.

De Wet ruimtelijke ordening kent een regeling voor de tegemoetkoming in schade die wordt geleden als gevolg van wijzigingen van het geldende planologische regime (planschade). Deze regeling, opgenomen in Afdeling 6.1 van de Wro, heeft betrekking op schade die wordt veroorzaakt door de daar genoemde planologische besluiten, waaronder bestemmingsplannen en projectbesluiten¹⁴². Ook in deze regeling is de compensatieplicht beperkt tot schade die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico.

¹⁴² Vanaf 1 oktober 2010: de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1, onder c Wabo).

De Wro bepaalt dat op die grond *in ieder geval* (dus ten minste) voor rekening van de benadeelde blijft:

- a. twee procent van het inkomen als het gaat om inkomensschade;
- b. twee procent van de waarde van de onroerende zaak als het gaat om waardedaling van die zaak veroorzaakt door planologische maatregelen die betrekking hebben op andere percelen (bijvoorbeeld uitzichtschade als gevolg van wijzigingen van bestemmingen op aangrenzende percelen).

Meestal is de gemeente het overheidslichaam dat de tegemoetkoming moet betalen aan de benadeelde. Als (kort gezegd) de planologische maatregel wordt genomen door een orgaan van de provincie of door de minister, dan verschuift de bijbehorende aansprakelijkheid mee. Indien de planologische maatregel wordt genomen door de gemeente, maar op verzoek of ten behoeve van een ander overheidslichaam (zoals een provincie) regelt de wet wanneer dat andere overheidslichaam de lasten aan de gemeente moet vergoeden (artikel 6.8 Wro).

De vergoeding van planschade hoeft niet per se te worden gedragen door de overheid. Een gemeente kan met de aanvrager, die verzoekt om wijziging van het planologische regime, overeenkomen dat deze de lasten van de schadevergoeding zal dragen.

Verzekeringsinstrument

Anders dan in veel andere landen bestaan er in Nederland slechts zeer beperkte mogelijkheden voor verzekering tegen hoogwaterschade.¹⁴³ Dit is goed te verklaren door de lange traditie om vooral in te zetten op het reduceren van de kans op een overstroming.¹⁴⁴ Door de verandering van het denken in termen van kansreductie naar het denken in risico's in de risicobenadering, is het zinvol de mogelijkheden voor het verzekeringsinstrument nader te verkennen. Een verzekeringsstelsel kan namelijk op verschillende manieren bijdragen aan een beperking van de gevolgen van een overstroming. Verzekeraars kunnen bijvoorbeeld besluiten dat nader aan te wijzen gebieden dermate onveilig zijn dat daar geen mogelijkheid bestaat om een overstro-

mingsverzekering af te sluiten. Hierdoor wordt het erg onattractief om in dergelijke gebieden te gaan bouwen. Een tweede mogelijkheid is om de premie te differentiëren al naar gelang de overstromingskansen. Ook dit levert een financiële prikkel op om ergens al dan niet te bouwen/ontwikkelen. Tenslotte kan een verzekeraar bouwvoorschriften opstellen om zo de schade bij een overstroming te beperken. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de ruimtelijke en bouwtechnische effecten van bestaande verzekeringsarrangementen niet altijd overtuigend aanwezig zijn. Zo bestaan in de VS en Engeland al decennia lang mogelijkheden voor verzekering tegen overstromingsschade, maar is in deze landen wel degelijk veel gebouwd in overstromingsgevoelige gebieden

In landen waar een verzekering tegen overstromingsschade mogelijk is, spelen verzekeraars een belangrijke rol in de risicocommunicatie en hebben ze veel kennis en expertise op het gebied van risicokaarten en – profielen, kennis die in Nederland vooral aanwezig is bij overheden.¹⁴⁵

Eén van de klassieke problemen bij het instrument van verzekeren is *adverse selection*.¹⁴⁶ Dat houdt in dat slechts diegenen die een risico lopen genegen zijn zich te verzekeren. Om die reden ligt een verplichte, collectieve, verzekering in Nederland voor de hand. Verder kent Nederland een bijzondere geografische positie waardoor de schade bij een overstroming zo groot kan zijn dat geen verzekeraar die kan en wil dragen. Om die reden zou in Nederland, net zoals dat in de Verenigde Staten het geval is, gekozen moeten worden voor een publiek-private verzekering. Dat houdt in dat private verzekeraars de risico's dragen tot een bepaalde grens. Alle schade die daarboven komt moet dan worden vergoed door de overheid. Het voordeel van een dergelijke constructie is dat de overheid de toenemende klimaatrisico's op die manier kan delen met private partijen. Deze laatste kunnen de risico's door middel van herverzekering, internationaal spreiden.

¹⁴³ Meijerink, S., W. Dicke (2008); Shifts in the public-private divide in flood management. *International Journal of Water Resources Development*, 24(4), 499-512.

¹⁴⁴ Crichton, D. (2008); Towards a Comparison of Public and Private Insurance Responses to Flooding Risks. *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 24, No. 4, 583-592.

¹⁴⁵ Crichton, D. (2008); Towards a Comparison of Public and Private Insurance Responses to Flooding Risks. *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 24, No. 4, 583-592.

¹⁴⁶ Botzen, W.J.W., J.C.J.M. van den Bergh (2008); Insurance Against Climate Change and Flooding in the Netherlands: Present, Future, and Comparison with Other Countries. *Risk Analysis*, Vol. 28, No. 2, 413-426.

Klimaatdiensten

In 2003 is een ingrijpende hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) ingezet, dat er op den duur toe moet leiden dat de steun aan boeren zo veel mogelijk ontkoppeld wordt van de productie en gekoppeld aan hun maatschappelijke bijdrage. De lidstaten hebben een zekere vrijheid in de verdeling van directe betalingen van de EU aan de nationale agrarische sector.¹⁴⁷ Het zogenaamde 'health check'-besluit heeft het met artikel 68 van Verordening 73/2009 mogelijk gemaakt een deel van de te verstrekken inkomenssteun door de overheid te bestemmen voor vergoedingen voor groene (natuurbehoud) en blauwe (waterbeheer) diensten.¹⁴⁸ De huidige inkomenssteun vanuit het GLB zal verder worden omgevormd tot een stelsel waarbij boeren (in maatschappelijk waardevolle gebieden) worden beloond voor het verlenen van maatschappelijke prestaties voor landschap, natuur, milieu en dierenwelzijn.¹⁴⁹ In het kader van het in 2002 geïntroduceerde nationale Structuurschema Groene ruimte in 2002 is Minister Verburg (LNV) in 2009 voornemens beheersvergoedingen aan boeren te verstrekken voor het leveren van groen-blauwe diensten (boeren als beheerders van de groene ruimte).¹⁵⁰ Via het eerder genoemde Programma Beheer financiert het Rijk momenteel groen-blauwe diensten binnen de EHS (Natura 2000) en de Nationale

Landschappen.¹⁵¹ Buiten deze gebieden zijn lokale en regionale overheden verantwoordelijk voor de financiering en invulling van deze diensten. Door provincies ontwikkelde diensten kunnen in het kader van Plattelandsontwikkelingsprogramma 2 (looptijd 2007-2013) rekenen op medefinanciering van de EU.¹⁵² Ook diverse waterschappen doen ervaringen op met groen-blauwe diensten. Een voorbeeld is het waterschap Regge en Dinkel, dat de pilot 'Boeren voor natuur op Twickel' is gestart. Een drietal boeren die bedrijf uitoefenen in een gebied met grote natuurwaarden, en hierdoor minder inkomen ontvangen uit hun 'normale landbouwactiviteiten', zijn daar bereid gevonden om hun bedrijfsvoering tevens te richten op de ontwikkeling en bescherming van natuur en landschap en waterbeheer. Hiervoor ontvangen zij een vergoeding die wordt gefinancierd uit een fonds dat is ondergebracht bij het Nationaal Groenfonds.¹⁵³ Een sturingsinstrument is daarmee gebruik maken van de ingang gezette vermaatschappelijking van het GLB en burgers te betalen voor door hen geleverde 'klimaatdiensten'. Boeren zouden bijvoorbeeld een bonus (extra inkomenssteun) kunnen krijgen als ze water bergen op hun erf. Wanneer de landbouw voor dergelijke 'klimaatdiensten' een vergoeding krijgt, is dit een vorm van publiek-private samenwerking.

Het Europese en nationale recht staan gebruik van dergelijke marktgerichte instrumenten niet in de weg. Uit onderzoek van Jolink¹⁵⁴ blijkt het risico van verboden staatssteun het grootste probleem waar het gaat om klimaatdiensten.

Ook geldt hier de noodzaak om te komen met een referentiekader (wat is normaal, wat is bijzonder?) om te kunnen bepalen wanneer agrariërs in aanmerking komen voor een vergoeding. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld deskundigen

147 Reinhard, S. en H. Silvis (2007) Investeren in het Nederlandse landschap: hoe te financieren? Notitie op verzoek van LNV t.b.v. het rondetafelgesprek Landschap op 7 mei 2007, Wageningen: LEI, p. 15-16.

148 TK GLB.2009/33; NRC Handelsblad (2008) 'Boer en leeuwerik gaan heel goed samen', 9 mei.

149 Werkman, R.A., A.S. Bruinsma, C.J.A.M. Termeer (2009) De Maatschappelijke Dialoog rondom de Houtskoolschets en de Vermaatschappelijking van de Landbouw, Wageningen: Leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen UR, p. 11. In de kabinetsvisie 'Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020' geeft het kabinet aan dat het GLB het leveren van maatschappelijke waarden door de agrarische sector die niet door de markt worden beloond, moet stimuleren, zie TK 28625, nr. 60; Dokter, H. (2008) 'Sleutelen aan de EU-toeslag; Landschap, natuur en milieu bepalen bedrag', Boerderij, 18 november.

150 Zwaan, P. en H. Goverde (2008) Making sense of EU state-aid requirements; the case of Green Services, EGPA Conference 2008, 3-6 september 2008 Rotterdam, pp. 2-3 en TK GLB.2009/33.

151 Dokter, H. (2008) 'Sleutelen aan de EU-toeslag; Landschap, natuur en milieu bepalen bedrag', Boerderij, 18 november. NB: Subsidiëring van groen-blauwe diensten is alleen mogelijk voor zover ze verder gaan dan de maatregelen die al verplicht zijn op grond van Europese of nationale wettelijke regels. Anders kan er al snel sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun die de interne Europese markt verstoort.

152 TK DN. 2005/2946.

153 Waterschap Regge en Dinkel (2007) Persbericht: Boeren voor Natuur op Twickel.

154 A. Jolink, Legal consequences of Using Economic Instruments in the Field of Water Management, Universiteit Utrecht, 2010. Zie ook 'Prijstellingsbeleid en het gebruik van economische instrumenten bij waterschaarste'.

worden ingeschakeld die de mate van ‘handicap’ van een gebied in geld kunnen waarderen.¹⁵⁵

Subsidies

Als instrument kunnen verschillende vormen van subsidies worden ingezet. Hieronder worden een aantal voorbeelden genoemd.

Landbouwsubsidies

Een vraag die rijst wanneer gestreefd wordt naar het behoud van de bestaande gebiedsfuncties en de huidige landbouw, is wie de noodzakelijk hogere productiekosten (door meer pompen en wateroverlast) van de boeren betaalt. In beginsel zouden deze kosten moeten worden doorberekend aan de consument, maar indien dat niet mogelijk of wenselijk is kunnen aanvullende instrumenten als landbouwsubsidies wenselijk zijn. Dit is echter in strijd met de huidige ontwikkeling van afbouwende inkomenssteun binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Landbouwsubsidies zijn als het gaat om klimaatadaptatie, bedoeld om de invloed van klimaatverandering op het verlies in inkomsten van boeren te beperken en de blootstelling van bedrijven aan klimaatgerelateerde risico's te spreiden. Landbouwsubsidies beïnvloeden het productieniveau en de managementstrategie van boerenbedrijven.¹⁵⁶ Voor een succesvolle klimaatadaptatie moeten de wensen van de overheid in balans zijn met die van de boeren. Een zware subsidie is weliswaar rendabel voor de boer, maar veel minder voor de overheid.¹⁵⁷ Evengoed blijkt inkomenssteun in de vorm van subsidies een geschikte manier om te zorgen dat boeren bepaalde adaptatieopties gaan gebruiken.¹⁵⁸ Boeren zijn van zichzelf echter al heel adaptief, en zodra de noodzaak groter wordt zullen ze met oog op het willen behouden van inkomen sneller geneigd zijn te adapteren.

Hiervoor kunnen middelen als voorlichting (zie verderop) worden ingezet om de ‘adaptieve capaciteit’ van ondernemers te vergroten.¹⁵⁹

Omschakelingssubsidies

Agrariërs die willen overschakelen op zilte teelten of ziltbestendige teelten zouden gestimuleerd en/of ondersteund kunnen worden met omschakelingssubsidies zoals eerder werden toegepast in de biologische landbouwsector. Ditzelfde geldt voor bedrijven die willen overschakelen op andersoortige landbouw gecombineerd met functie natuur, recreatie, waterberging en/of plattelandontwikkeling.

Initiërende “Subsidies”

Men kan tot slot denken aan het invoeren van initiërende subsidies (bijvoorbeeld voor bedrijven en woningcorporaties) voor het stimuleren van particuliere klimaatadaptatieve maatregelen, om het vliegwiel van klimaatadaptatie in gang te zetten. Wel zijn structurele maatregelen nodig om het vliegwiel ook gaande te houden. Op deze manier kunnen grootschalige innovaties met langdurig effect bijvoorbeeld worden mogelijk gemaakt en wordt de verantwoordelijkheid tot aanpassing gelegd bij de private sector.

Dergelijke subsidies worden veelal ingezet voor het stimuleren van de inzet van nieuwe technologieën of praktijken, bijvoorbeeld in combinatie met R&D (zie voorgaande).¹⁶⁰ Een vorm van een initiërende subsidie is een korting op te betalen belastingen.

Subsidies op waterbesparende en/of energiebesparende investeringen

Om burgers te stimuleren waterbesparende maatregelen te treffen, kan gedacht worden aan subsidies vanuit de overheid, zoals nu worden verstrekt voor energiebesparende investeringen die burgers doen in hun huis (zoals zonnepanelen, zonneboiler en/of dubbel glas).

¹⁵⁵ Dokter, H. (2008) ‘Sleutelen aan de EU-toeslag; Landschap, natuur en milieu bepalen bedrag’, Boerderij, 18 november.

¹⁵⁶ Smit, B. en M.W. Skinner (2002) ‘Adaptation options in agriculture to climate change: a typology’, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 7, p. 99.

¹⁵⁷ Smit, B. en M.W. Skinner (2002) ‘Adaptation options in agriculture to climate change: a typology’, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 7, pp. 104-5.

¹⁵⁸ Smit, B. en M.W. Skinner (2002) ‘Adaptation options in agriculture to climate change: a typology’, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 7, p. 105.

¹⁵⁹ Smit, B. en M.W. Skinner (2002) ‘Adaptation options in agriculture to climate change: a typology’, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 7, p. 108.

¹⁶⁰ Fisher, B.S., S. Barrett, P. Bohm, M. Kuroda, J.K.E. Mubazi, A. Shah, R.N. Stavins (1996) ‘An economic assessment of policy instruments for combating climate change’, in: IPCC (1996) *Climate change 1995. Economic and social dimensions of climate change*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 403.

Gebruik van subsidies

Subsidies zijn in het bijzonder geschikt omdat ze private initiatieven en beslissingen stimuleren, en de verantwoordelijkheid daarmee verplaatsen van de overheid naar de particulier.¹⁶¹ Tegelijkertijd is het de overheid die voor deze initiatieven betaalt.

Er moet daarom wel een kanttekening worden geplaatst bij het inzetten van subsidies voor doeleinden van klimaatadaptatie. Het is namelijk niet zondermeer nodig om te betalen voor particuliere inzet. Sterker nog, hiervoor betalen kan/mag vaak niet eens in het kader van oneigenlijke staatssteun. Ook werken subsidies marktverstrend, terwijl de markt soms in staat is betere oplossingen te bedenken dan hetgeen gesubsidieerd wordt. Daarnaast kan de onafhankelijkheid en de zelfstandige adaptieve capaciteit van particulieren worden ondermijnd doordat men afhankelijk wordt van subsidies. Bepaalde landbouwsubsidies kunnen er zelfs toe leiden dat boeren niet overstappen naar een ander soort bedrijf of een ander productiesysteem dat beter past bij een veranderend klimaat.¹⁶² Subsidies zijn daarnaast vaak hoger dan nodig en worden niet lang genoeg verstrekt om effectief te zijn.¹⁶³ Tot slot kan het instellen van een subsidie op nationaal niveau soms leiden tot minder experimenteren en minder aandacht voor lokale factoren.¹⁶⁴ Niet voor niets wordt de werkbaarheid van subsidies steeds vaker in twijfel getrokken.¹⁶⁵

Benchmarks

Een aantal gemeentes, waaronder grote steden als Rotterdam (Rotterdam Climate Initiative) en Amsterdam (Nieuw Amsterdams Klimaat), profileert zich nadrukkelijk met hun klimaatprogramma's. Hoewel het hier meestal mitigatie betreft, lift het onderwerp adaptatie vaak als het ware mee in het programma. Klimaatadaptatie wordt zo onderdeel van de *city marketing* strategieën.

Dit gegeven kan gebruikt worden voor een instrument, dat er op gericht is klimaatadaptatie hoger op de gemeentelijke agenda te krijgen. Veel van de overige instrumenten in de instrumentenkist veronderstellen ook de bereidheid om die instrumenten in te zetten. Benchmarking zou een instrument zijn dat juist gericht is op het vergroten van die bereidheid.

Benchmarking is "een methode om een activiteit, functie of proces van een onderneming te vergelijken met 'best practices' van andere bedrijven en/of organisaties, zodat op basis daarvan de eigen activiteit in belangrijke mate kan worden verbeterd".¹⁶⁶ Benchmarks van klimaatadaptatie zou betekenen dat openbare informatie over succesvolle voorbeelden van klimaatadaptatie in vergelijkbare gemeenten stadsbesturen zou aansporen in de eigen gemeente klimaatadaptatie te verbeteren. Volgens Nelissen en de Goede (1999) is benchmarking juist geschikt voor thema's waar geen 'gemakkelijke antwoorden' zijn, maar nog moet worden gezocht naar de beste manieren om problemen op te lossen.

Benchmarking omvat twee hoofdelementen: vergelijken én verbeteren. Waar alleen sprake is van vergelijken kan strikt genomen beter van 'performance measurement' worden gesproken.¹⁶⁷ Toch kan alleen al van de vergelijking een sterke werking uitgaan. Publicatie van dergelijke prestatiemetingen kan bijvoorbeeld actoren binnen de gemeente die vinden het thema te weinig aandacht krijgt in hun gemeente een 'wapen' in handen om het onderwerp op de politieke agenda te krijgen en de vinger aan de pols

161 Adger, W.N., N.W. Arnell en E.L. Tompkins (2005) 'Successful adaptation to climate change across scales', *Global Environmental Change*, 15, p. 82.

162 Fisher, B.S., S. Barrett, P. Bohm, M. Kuroda, J.K.E. Mubazi, A. Shah, R.N. Stavins (1996) 'An economic assessment of policy instruments for combating climate change', in: IPCC (1996) *Climate change 1995. Economic and social dimensions of climate change*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 410.

163 *The Economist* (2009) 'Good policy, and bad', 5 december, pp. 12-14.

164 Termeer, C.J.A.M. (2006) *Vitale verschillen. Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*. Rede uitgesproken op 7 december. Wageningen: Wageningen UR, p. 25.

165 Jordan, A., R.K.W. Würzel en A. Zito (2005) 'The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government?', *Political Studies*, 53, p. 490; *The Economist* (2009) 'Good policy, and bad', 5 december, pp. 12-14.

166 De Vries en van der Togt 1995, geciteerd op pag. 55 van: Nelissen, N.J.M. & P.J.M. de Goede (1999), 'Benchmarking: vergelijken en verbeteren. Verkenning van een hype. In: *Bestuurskunde* jrg. 8, nr. 2, pp. 54-70.

167 Nelissen, N.J.M. & P.J.M. de Goede (1999), 'Benchmarking: vergelijken en verbeteren. Verkenning van een hype. In: *Bestuurskunde* jrg. 8, nr. 2, pp. 54-70.

te houden.¹⁶⁸ Dergelijke ‘naming and shaming’ wordt al veelvuldig toegepast. Bijvoorbeeld door de EU.¹⁶⁹ Veel EU-beleid wordt niet in bindende regelgeving geformuleerd, maar in mededelingen, adviezen etc. *Naming and shaming* is dan een van de mogelijkheden om lidstaten te bewegen actie te ondernemen.¹⁷⁰

Belangrijke vraag is natuurlijk wel welke onderwerpen worden gebenchmarkt, welke criteria daarvoor worden gebruikt, en met welke gemeenten zou worden vergeleken. Bij klimaatadaptatie zou het eerder gaan om het benchmarken van *processen* dan van *resultaten*.¹⁷¹ Gezien de grote wetenschappelijke onzekerheden en het optreden van de klimaatveranderingseffecten op de lange termijn is het immers nog niet duidelijk welke gemeentelijke output leidt tot het beste resultaat. Bovendien heeft niet elke gemeente de zelfde adaptatienoodzaak - in gemeenten in ‘hoog Nederland’ spelen bijvoorbeeld een andere adaptatieproblematiek dan in gemeentes in ‘laag Nederland’. Maar wat wel vergeleken kan worden is de manier waarop klimaatadaptatie wordt meegewogen in beslissingen en waarop het thema binnen de gemeentelijke organisatie is verankerd. Dit zijn ook zaken, die in bestaande benchmarkingsmodellen worden meegenomen.¹⁷² De criteria zouden in gezamenlijk overleg (bijvoorbeeld door VNG) vastgesteld moeten worden. Deze benchmarks zouden natuurlijk door een onafhankelijk instituut uitgevoerd moeten worden.

Voor dergelijke informatie is ook een ‘publiek’ nodig. Als niemand de informatie onder ogen krijgt, zal er geen effect van uitgaan. Het kan hierbij gaan om de hierboven genoemde bezorgde burgers, of bedrijven die een vestigingslocatie zoeken (al zal klimaatadaptatie voor

weinig het doorslaggevend argument zijn). Maar dit ‘publiek’ kunnen ook zijn wat in het Engels de *peers* van de gemeente worden genoemd: andere Nederlandse of Europese gemeenten. Manieren om de vergelijkingsdrang tussen gemeenten aan te wakkeren liggen bijvoorbeeld in het instellen van een prijs. In de Europese Unie wordt vaak gebruik gemaakt van netwerken tussen steden, waarbij ambtenaren en bestuurders elkaar bezoeken. Dit is niet alleen een manier om onderlinge vergelijking te faciliteren, maar ook van belang van het laatste element: er moet ook een platform zijn waar de onderlinge vergelijking uit kan monden in uitwisseling van gegevens over best practices, zodat onderlinge *vergelijking* kan uitmonden in interne *verbetering*.

3.5.10. Diversen

Klimaattoets

Een klimaattoets is in feite een constructie ter bevordering van het gebruik van het bestaande instrumentarium, zoals een bestemmingsplan. Om alle (woning) bouwplannen te onderwerpen aan een toets aangaande klimaatbestendigheid kan een klimaattoets worden opgenomen in het Bouwbesluit (o.g.v. art. 2 Woningwet), althans voor zover het gaat om woningen. Ook (lokale en nationale) overheidsbesluiten zouden kunnen worden getoetst aan de effecten die ze hebben op het klimaat.

Een klimaattoets hoeft niet een aparte toets te zijn, maar zou kunnen worden geïntegreerd in een MER of in de watertoets.¹⁷³ Deze toets zou dan ook moeten plaatsvinden voor (beheer)situaties waarin de m.e.r. momenteel niet verplicht is. Ook kan gebruik worden gemaakt van zogeheten ‘expert judgements’. Complicerende factor hierbij is wel dat er nog geen eenduidige definitie is van ‘klimaatbestendigheid’. Expert judgement, waarbij deskundigen uit diverse disciplines betrokken zijn, kan in dit verband voordelen hebben boven een MER of watertoets. Deze expert judgement zou dan tot ‘expert consensus’ moeten leiden. Een beperking is dat een klimaattoets, in welke vorm dan ook, alleen voor nieuwe projecten kan worden toegepast, waardoor er geen oordeel kan worden gegeven over de klimaatbestendigheid van de bestaande ruimtelijke inrichting. Zou men het laatste wensen, dan zou de geldende

168 Andersen, B., B.Henriksen & I.Spjelkavik (2008), ‘Benchmarking applications in public sector principal-agent relationships’, in: *Benchmarking: an international journal*, vol 15, nr. 6, pp. 723-741.

169 Zie bijvoorbeeld: <http://www.transportbenchmarks.eu/publications/reports.html>; <http://www.inticities.eu/>.

170 Zie WRR (2003) *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, rapportnummer 65, Den Haag: Sdu.

171 Zie Wynn-Williams, K.L.H (2005), ‘Performing assessment and benchmarking in the public sector’, in: *Benchmarking, an international journal* vol. 12 nr.5, pp. 482-492.

172 Zie bijvoorbeeld het Business excellence model van de European Foundation for Quality management, geciteerd op p. 65 van: Nellissen, N.J.M. & P.J.M. de Goede (1999), ‘Benchmarking: vergelijken en verbeteren. Verkenning van een hype. In: *Bestuurskunde* jrg. 8, nr. 2, pp. 54-70.

173 *Klimaat voor ruimte* (2008), *Naar een klimaatbestendig Nederland, kaders voor afweging*, Definitiestudie fase 1; Jeuken, A. e.a. (2008), *Klimaatbestendige inrichting van Nederland*, Opgave voor de Rijksoverheid?, Utrecht: Deltares.; Pieterse, N. e.a. (te verschijnen), *Klimaatbestendig inrichten*.

wetgeving daarvoor moeten aangepast, wat – uiteraard – eveneens het geval zou zijn, wanneer men de klimaattoets niet binnen de bestaande toetsingsinstrumenten (MER, watertoets) wil vormgeven, maar eigenstandig daarbuiten.

Leiderschap

Leiderschap, of beter gezegd: publiek leiderschap¹⁷⁴, is een voorwaarde voor het succesvol gebruiken en eventueel ontwikkelen van sturingsinstrumenten voor de implementatie van fysiekruimtelijke oplossingen voor klimaatadaptatie (zie ook het toetsingskader adaptief vermogen – hoofdstuk 5). Publieke leiders zijn nodig voor het creëren, zien en benutten van kansen ('certificeren en improviseren'), het openbreken en herschikken van routines ('sleutelen'), het vertalen en herhalen van veranderingen ('integreren') en het leggen van verbindingen ('verbinden').¹⁷⁵ Voor het creëren van leiderschap worden hieronder twee mogelijkheden toegelicht, te weten de klimaatregisseur en het instellen van een taskforce.

Klimaatregisseur

In navolging van de recentelijk benoemde Deltacommissaris Wim Kuijken die het Deltaprogramma vorm zal geven, kan een nieuwe institutie in het leven worden geroepen dan wel persoon worden aangewezen die de overgang naar klimaatbestendige steden in Nederland nastreeft, en zorgt dat doelen worden gehaald en middelen juist worden benut. Met andere woorden: een persoon 'die de vaart erin houdt'.¹⁷⁶ Ook behoudt deze persoon of instantie het overzicht op het project, en zorgt hij voor samenhang en voortgang. Het gevaar van bestuurlijke drukte dreigt hier wel. Is het nodig en verstandig om een geheel nieuwe rol in het leven te roepen of kunnen de bestaande instituties hiervoor zorgdragen? Het voordeel is dat fragmentatie van besluitvorming wordt tegengegaan.

Taskforce

Een andere veelvoorkomende manier om leiderschap te creëren is het instellen van een taskforce. Een taskforce is een eenheid of formatie gericht op het uitvoeren van één soort taak of activiteit. Via deze weg kan eenvoudig aandacht voor een onderwerp worden gevraagd. Daarnaast is verantwoordelijkheid voor het realiseren van bepaalde doelen op deze manier gewaarborgd. Ook is een taskforce geschikt voor het tot stand brengen van een langetermijnvisie, die politici vaak ontberen. Een voorbeeld van een dergelijke taskforce is de Taskforce van Greenport Nederland. Een taskforce heeft natuurlijk wel middelen en draagvlak nodig om de beoogde doelen te kunnen realiseren.

Voorlichting / informatievoorziening

Hier gaat het om waarschuwingssystemen, voorlichtingscampagnes en de beïnvloeding van cultuur en gedrag met als doel om het bewustzijn te vergroten en de mogelijkheden voor klimaatadaptatie onder de aandacht te brengen. Het verspreiden van informatie over de mogelijke gevolgen van en kwetsbaarheid voor klimaatverandering, en mogelijke adaptatieopties is iets wat overheden kunnen inzetten om adaptatie te stimuleren, en is een mogelijke (en wellicht zelfs noodzakelijke) voorloper voor het nemen van adaptatiemaatregelen, aldus Smit en Skinner.¹⁷⁷ Communicatie van informatie over klimaatverandering, om zo ook het bewustzijn van mogelijke gevolgen te vergroten, vormt een belangrijk middel om de adaptieve capaciteit van een samenleving te vergroten.¹⁷⁸

Voorlichting wordt bijvoorbeeld van belang bij het voorkomen van hittestress, om burgers voor te bereiden op hoger wordende temperaturen in met name steden. Grotendeels is de burger zelf verantwoordelijk voor het opvangen van hitte. De overheid kan wel een en ander faciliteren in de vorm van meer groen en blauw in de stad, maar moet de burger ook wijzen op haar eigen verantwoordelijkheid en de manier waarop zij het beste met warmte om kan gaan. Ditzelfde geldt natuurlijk voor bedrijven. Ook zij moeten mogelijk extra maatregelen treffen voor hun werknemers om hete dagen op te vangen, bijv. door het invoeren van flexibele werktijden. De overheid kan dit stimuleren door

174 Termeer, C.J.A.M. (2006) Vitale verschillen. Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie. Rede uitgesproken op 7 december. Wageningen: Wageningen UR.

175 Termeer, C.J.A.M. (2006) Vitale verschillen. Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie. Rede uitgesproken op 7 december. Wageningen: Wageningen UR, pp. 12, 21-23.

176 Zie Nederlands Dagblad (2009) 'Topambtenaar Kuijken eerste Deltacommissaris', 6 november.

177 Smit, B. en M.W. Skinner (2002) 'Adaptation options in agriculture to climate change: a typology', *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 7, p. 96.

178 Adger, W.N., N.W. Arnell en E.L. Tompkins (2005) 'Successful adaptation to climate change across scales', *Global Environmental Change*, 15, p. 79.

ook het bedrijfsleven grondig voor te lichten over de risico's van hitte en de mogelijkheden om hiermee om te gaan. De verantwoordelijke minister is hierbij wel lastig te bepalen.

Mobiliteit

Hier gaat het om het stimuleren van het openbaar vervoer (OV) in de stad en de terugdringing van het autoverkeer om verdunning te faciliteren en in stad zomersmog te voorkomen. Hiermee ontstaat meteen een koppeling met mitigatie. Sturing op terugdringing van het autoverkeer is onder meer mogelijk door middel van beprijzing van het autoverkeer (bijv. kilometerheffing), door hogere belastingen op fossiele brandstoffen of door middel van de invoering van autovrije zones e.d. (zie bijvoorbeeld wereldsteden als Londen of Berlijn).

Belastingen

Belastingen op energie of koolstof zijn bedoeld om prikkels te creëren om zuiniger om te gaan met energie en fossiele brandstoffen, en daarnaast met oog op klimaatverandering om de CO₂ uitstoot van het autoverkeer omlaag te brengen.¹⁷⁹ Nederland introduceerde een belasting op energie/ koolstofdioxide in juli 1992. Al eerder, in 1988, voerde Nederland een brandstofbelasting in, en in 1996 volgde een regulerende energiebelasting.¹⁸⁰ Het internationale debat over klimaatverandering legde extra druk op landen om hun (CO₂-) emissie-uitstoot omlaag te brengen. Een kanttekening is dat economische herverdelingsinstrumenten als belastingen op transport lastig te implementeren zijn wanneer goed georganiseerde, invloedrijke (economische) belangen als potentiële verliezers uit de bus komen.¹⁸¹ Bovendien wordt de haalbaarheid van “eco-belastingen” nog eens verkleind vanwege het aangenomen negatieve effect op de internationale concurrentiepositie.¹⁸² Energie-intensieve bedrijven hebben

namelijk te leiden van een dergelijke belasting(verhoging). Hierdoor hebben veel landen uitzonderingen voor dergelijke bedrijven gemaakt. Ook creëren landen een effect van ‘dubbel dividend’ opdat de belastingdruk gelijk blijft, door weliswaar op energie de belasting te verhogen, maar tegelijkertijd op een ander domein (bijvoorbeeld arbeid) de belastingen te verlagen. De meeste belastingverhogingen zijn op die manier onderdeel van een grotere belastingherziening.¹⁸³ Een voorbeeld is het voorstel van Stichting Natuur en Milieu om de belastingen op zaken die je als overheid wilt afremmen (zoals vervuiling) te verhogen, en tegelijkertijd de belastingen op wat je wilt stimuleren (arbeid, winst) te verlagen.¹⁸⁴ Voor landen vormen belastingen wel een geschikte manier om unilateraal om te gaan met het mondiale klimaatprobleem. Zo geven milieubelastingen een duidelijk signaal af aan de internationale gemeenschap dat een land het klimaatprobleem serieus neemt en zijn verantwoordelijkheid neemt (ideologische concurrentie) en kunnen belastingen regulatieve concurrentie opleveren doordat de overheid de binnenlandse economie verzekert van concurrentievoordelen.¹⁸⁵ Ook is de effectiviteit van milieubelastingen inmiddels door velen erkend.¹⁸⁶ Volgens Sterner is de invoering van brandstofbelastingen zelfs het meest effectieve klimaatbeleidsinstrument gebleken.¹⁸⁷ Wanneer belastingen op brandstof bovendien onderdeel uitmaken van een grootschaliger belastinghervorming, ontstaan er mogelijk ook voordelen voor burgers vanwege de koppeling met andere beleidsdoelstellingen doordat de hogere belastingen gepaard gaan met belastingverlagingen op een ander terrein.¹⁸⁸ Een belastingherziening wordt tot slot meer waarschijnlijk op het moment

179 Sterner, T. (2007) ‘Fuel taxes: an important instrument for climate policy’, *Energy Policy*, 35, pp. 3194-3202.

180 Tews, K, P.O. Busch en H. Jörgens (2003) ‘The diffusion of new environmental policy instruments’, *European Journal of Political Research*, 42, pp. 585-588; zie ook Requate, T. (2005) ‘Dynamic incentives by environmental policy instruments – a survey’, *Ecological Economics*, 54, p. 176.

181 Tews, K, P.O. Busch en H. Jörgens (2003) ‘The diffusion of new environmental policy instruments’, *European Journal of Political Research*, 42, pp. 578, 587.

182 Tews, K, P.O. Busch en H. Jörgens (2003) ‘The diffusion of new environmental policy instruments’, *European Journal of Political Research*, 42, p. 587.

183 Tews, K, P.O. Busch en H. Jörgens (2003) ‘The diffusion of new environmental policy instruments’, *European Journal of Political Research*, 42, p. 587.

184 Natuur en Milieu (2009) ‘Vergroen belastingen met 5 miljard voor meer banen, minder vervuiling’, 15 september.

185 Tews, K, P.O. Busch en H. Jörgens (2003) ‘The diffusion of new environmental policy instruments’, *European Journal of Political Research*, 42, p. 588.

186 Tews, K, P.O. Busch en H. Jörgens (2003) ‘The diffusion of new environmental policy instruments’, *European Journal of Political Research*, 42, p. 592.

187 Sterner, T. (2007) ‘Fuel taxes: an important instrument for climate policy’, *Energy Policy*, 35, p. 3194.

188 Tews, K, P.O. Busch en H. Jörgens (2003) ‘The diffusion of new environmental policy instruments’, *European Journal of Political Research*, 42, p. 588.

dat er veel aandacht voor een issue is op de mondiale politieke agenda, zoals het geval is bij klimaatverandering.¹⁸⁹

Bovenstaande is zo een zwaard dat aan twee kanten snijdt door zowel mitigatie als adaptatie aan te pakken. Met oog op mitigatie wordt namelijk de emissie-uitstoot vermindert door het heffen van hogere belastingen op autoverkeer. Wat betreft adaptatie wordt het terugdringen van smog in de stad van belang met oog op het probleem van hittestress dat veroorzaakt wordt door een warmer klimaat. Het geldt dat via de extra belastingen binnen komt kan vervolgens gebruikt worden voor het stimuleren van (energiezuiniger) openbaar vervoer dat in de eerste plaats enkel geld zal kosten. Op het moment dat de extra kosten hiervan niet via de belastingen worden verhaald, zijn mogelijk subsidies nodig vanuit de overheid, waarbij weer de kanttekeningen opgaan die eerder onder het kopje 'subsidies' zijn geplaatst. Een andere mogelijkheid is dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat extra geld inruimt voor investeringen op haar begroting. Maar zonder extra inkomsten (belastingen), gaat dit geld ten koste van andere beleidsdoelstellingen van het ministerie.

Kilometerbeprijzing

Naast belastingen is een andere instrument om het autoverkeer te ontmoedigen, kilometerbeprijzing. Het gebruik van de auto lijkt volgens sommigen namelijk ongevoelig voor een hogere benzineprijs door belastingen op brandstof.¹⁹⁰ Sterner toont echter aan dat dit niet het geval is.¹⁹¹ Evengoed is in het kader van het programma 'Anders betalen voor mobiliteit' in Nederland inmiddels vorm gegeven aan de invoering van een kilometerprijs met de Wet kilometerprijs met als doel minder autokilometers en meer openbaar vervoer met oog op het klimaat, de gezondheid van mensen en de bereikbaarheid in Nederland.¹⁹² Met andere woorden: minder files en een vermindering van de emissie-uitstoot. Met de invoering worden de aanschafbelasting (BPM) en wegenbelasting afgeschaft. Niet het

bezit, maar het gebruik van de auto moet in de toekomst worden belast, geheel volgens het principe 'de vervuiler betaalt'.¹⁹³ Voor 2020 moeten auto's hierop zijn aangepast met behulp van een ingebouwd kilometerprijskastje. Volgens Stichting Natuur en Milieu kan echter al eerder begonnen worden met een eenvoudiger spitsheffing via nummerplaattherkenning rond de grote steden.¹⁹⁴ Ook hier kan de belastingdruk gelijk blijven door tegelijkertijd de motorrijtuigenbelasting te verlagen of af te schaffen. Een probleem hiervan is volgens Stichting Natuur en Milieu dat de nieuwe heffing vervuilende auto's bevoordeelt ten opzichte van zuinige auto's doordat het huidige systeem van vaste belastingen tegelijkertijd verdwijnt. Wel leidt de kilometerprijs tot minder autokilometers.

Autovrije zones

Tot slot kunnen autovrije zones (ook wel: voetgangersgebieden) zinvol zijn om smog in steden tegen te gaan. Wederom een instrument met meerdere doeleinden: het verbeteren van de verkeersveiligheid (doordat zones worden ingevoerd op plekken waar over het algemeen veel mensen te voet of te fiets komen) en het terugdringen van emissies, vervuiling en smog. In veel steden zijn bepaalde zones al niet met auto's te bereiken. Door goed openbaar vervoer aan te bieden, met bussen, trams en/of metro's die parkeerplaatsen aan de rand van de stad verbinden met het centrum is het mogelijk nog meer verkeer uit binnensteden te weren. Een combinatie met goed openbaar vervoer is dus wel noodzakelijk.

189 Tews, K, P.O. Busch en H. Jörgens (2003) 'The diffusion of new environmental policy instruments', *European Journal of Political Research*, 42, p. 592.

190 De Volkskrant (2009) 'Milieu heeft een prijs', 28 november.

191 Sterner, T. (2007) 'Fuel taxes: an important instrument for climate policy', *Energy Policy*, 35, p. 3194.

192 Stichting Natuur en Milieu (2009) 'Invoering kilometerprijs kan sneller, groener en eerlijker', 13 november; Vrijzen, E. (2009) 'Komt dat kastje er echt?', *Elsevier*, 65(49), pp. 14-15.

193 De Volkskrant (2009) 'Milieu heeft een prijs', 28 november.

194 Stichting Natuur en Milieu (2009) 'Invoering kilometerprijs kan sneller, groener en eerlijker', 13 november.

4. Past het?: Een beschrijving van de institutionele context van drie speelvelden

4.1. Inleiding

Het toetsingskader dat we gebruiken bij de beoordeling van de mate waarin een sturingsoptie past in de institutionele context bestaat uit twee elementen. Het gaat om de 'huidige situatie' waarin een sturingsoptie wel of niet past. Maar welke aspecten van de huidige institutionele context relevant zijn voor de 'past het'-vraag, is een keuze, die in deze beschrijving van het toetsingskader expliciet gemaakt wordt. Dit hoofdstuk bestaat daarom uit twee hoofddelen: Ten eerste een korte beschrijving van die aspecten en die instituties, die volgens ons relevant zijn voor de 'past het'-vraag. Dit noemen theoretisch kader. Ten tweede een beschrijving van deze instituties in de huidige situatie, op de huidige speelvelden. Dit tweede gedeelte heeft het karakter van een schets, omdat het (zo moge duidelijk zijn) onmogelijk is om de drie speelvelden uitputtend te beschrijven.

Hier moet aan toegevoegd worden, dat in de beschrijving van de speelvelden de aandacht zal uitgaan naar een bepaald gedeelte van de klimaatveranderingsproblematiek. De beschrijving van het speelveld grote wateren zal vooral ingaan op de waterveiligheid, in het landelijk gebied vooral over zoetwatervoorziening en peilbeheer, en in het stedelijk gebied vooral over wateroverlast en hittestress.

4.2. Theoretisch kader

Hieronder geven we een aantal thema's die relevant zijn voor de beoordeling van de mate waarin een strategie 'past'. Deze lijst is bedoeld als heuristiek; in de toets gaat het er niet om alle onderdelen langs te gaan, te behandelen en 'af te vinken'. De lijst zou een hulpmiddel moeten zijn om de voor de sturingsoptie meest interessante kwesties te vinden.

De eerste thema's gaan over het *beleidsdiscours* rond klimaatadaptatie. Aan de hand van de volgende vragen kunnen de meest relevante aspecten van dit beleidsdiscours gevonden worden.

- Wie is er in het dominante beleidsdiscours verantwoordelijk voor de adaptatie aan klimaatverandering? De overheid of de burger? En als de overheid verantwoordelijk is, welke overheid dan? Als dat in de sturingsoptie dezelfde actoren zijn als nu, is de optie relatief makkelijker inpasbaar dan als er een verschuiving in verantwoordelijkheden optreedt, bijvoorbeeld van publiek naar privaat. Deze 'verantwoordelijkheid voor' heeft twee kanten:
 - a. Bij wie wordt het initiatief voor klimaatadaptatie gelegd? En wie is daarmee probleemeigenaar? (agendasetting)
 - b. Bij wie worden de kosten neergelegd? (kostenverdeling)
 De verantwoordelijkheidsverdeling is onderdeel van een meer algemeen risicodiscours: het dominante discours omtrent de omgang met risico's is niet in elke samenleving hetzelfde. In de VS worden meer risico's bij de private partij neergelegd dan in Nederland bijvoorbeeld (e.g. Erenstein&Schooten 2007; Rijkswaterstaat 2007)
- Daarnaast meer algemeen het beleidsdiscours rond de problematiek zelf: welke problemen worden gesignaleerd (en welke niet), welke doelen worden hiervoor gesteld, etc. Dit beleidsdiscours is wellicht al tot uitdrukking gekomen in de ingezette beleidstrajecten. Als er net een beleidstraject is ingezet, en hiervoor al organisaties zijn opgericht, regels aangepast en subsidies beloofd, past een sturingsoptie die hier dwars tegen ingaat relatief minder goed.

De tweede groep thema's heeft betrekking op de structuur van het *netwerk* van de meest relevante actoren. Op het speelveld opereren actoren, die meer of minder afhanke-

lijk van elkaar zijn voor financiën, toestemming (bevoegdheden), planning en andere hulpbronnen, en die onderling routines hebben ontwikkeld om hun interacties te structureren. Dit noemen we de netwerkstructuur. Een sturingsoptie, die een belangrijke verandering in deze structuur betekent, zal meer weerstand oproepen. Betekent de sturingsoptie de creatie van nieuwe actoren? Worden bestaande bevoegdheden beperkt of uitgebreid, waardoor een actor groter en machtiger wordt? Wordt er ingegrepen op de onderlinge afhankelijkheid qua financiering en bevoegdheden?

Deze actoren binnen het netwerk hebben een bepaalde manier van werken ontwikkeld, ze werken vanuit een bepaalde opvatting van hun taak. Het is plausibel dat sturingsopties die om een andere taakopvatting vragen, minder gemakkelijk geïmplementeerd zullen worden. Daarom kijken we ook naar de routines die actoren binnen het netwerk hebben ontwikkeld. Het kan gaan om heel verschillende routines, maar we noemen er hier een aantal.

- *Routines van schaal* De focus van het beleid ligt meest op een bepaald schaalniveau (ruimtelijke schaal waarop de focus van het beleid zich richt, zoals kavelniveau, gebiedsniveau, regioniveau, nationaal niveau).
- *Routines van samenwerking* Verwant met het bovenstaande zijn de routines van samenwerking. Welke samenwerkingspartners zitten in het blikveld van de actoren? Sturingsopties bijvoorbeeld die een integraal perspectief hebben waar actoren voordien vooral sectoraal gericht waren, vergen een aanpassingsproces.
- *Routines van financiering* Actoren zijn gewend aan een bepaalde financiering. Op het stedelijke speelveld was actief grondbeleid bijvoorbeeld vroeger de gebruikelijke manier om geld vrij te maken voor investeringen, terwijl deze praktijk nu aan het verschuiven is (Segeren 2007).
- *Routines van afweging* In de huidige praktijk spelen een aantal 'routines van afweging' een belangrijke rol. De KBA en de 'business case' zijn bijvoorbeeld belangrijke methoden in de praktijk van afweging, of de MER en de Watertoets. Sturingsopties die gebruik maken van bestaande afwegingskaders hebben het makkelijker dan sturingsopties die om nieuwe methoden voor afweging vragen.

Deze twee elementen, beleidsdiscoursen en netwerken, worden in de volgende paragraaf per speelveld aan de orde gesteld.

4.3. Beschrijvingen van de speelvelden

4.3.1. Speelveldbeschrijving grote wateren

Klimaatadaptatie: discoursen en bestaand beleid

Waterveiligheid is (zoals bekend) een allesbehalve nieuw probleem. Er bestaat een historisch gegroeid geheel van instituties om met dit probleem om te gaan. Nieuw is het bewustzijn van de onzekerheid over toekomstige veranderingen, gekoppeld aan onze hedendaagse neiging om risico's te willen uitsluiten (Rosenthal & Saeijs 2003). Klimaatverandering is eerder een nieuwe uitdaging binnen een oud probleem.

De zorg om waterveiligheid is steeds meer gecentraliseerd (Van den Brinke a.o. forthcoming). Waterveiligheid wordt gezien als een overheidstaak *par excellence*. Waterveiligheid werd en wordt vooral geframed als een klassiek collectieve actieprobleem waarvoor de overheid oplossingen dient te realiseren. Zozeer zelfs, dat de burger overstromingen ziet als een falen van de overheid (Rosenthal & Saeijs 2003). Dit is ook de boodschap overheid uitdraagt: De overheid zorgt dat Nederland veilig is (Terpstra 2010).¹⁹⁵

Het domein van waterveiligheid wordt in Nederland gedomineerd door de overheid. Private partijen en de 'civil society' spelen daar nauwelijks een rol in. Verzekeren tegen overstromingen is dan ook – i.t.t. buitenland – niet mogelijk (Jongejan & Barrieu 2008; Rosenthal & 't Hart 1998). Door de ontwikkeling van sterke instituties voor waterveiligheid en het ontbreken van een mogelijkheid van verzekeren tegen overstromingsschade, heeft de overheid deze klimaatrisico's volledig overgenomen van de samenleving.¹⁹⁶

Deze insteek zie je ook terug in de verdeling van de kosten voor veiligheid. Het risicodiscours is gebaseerd op solidariteit: Waterveiligheid wordt gefinancierd uit algemene

¹⁹⁵ Er worden hierin wel nuanceringen aangebracht. De waarborg lijkt vooral afgegeven te worden voor het risico op overlijden. Wat betreft risico op schade wordt de waarborg soms wel afgezwakt, bijvoorbeeld bij buitendijks wonen. Maar ook binnendijks: de eerste Deltacommissie woog het schadepotentieel expliciet af tegen de kosten van bescherming, met als gevolg een gedifferentieerde normering voor verschillende dijkkringen. Hierdoor is de kans op schade in bijvoorbeeld het rivierengebied hoger dan in de Randstad.

¹⁹⁶ Voor wateroverlast ligt het iets anders, zie speelveldbeschrijving stedelijke omgeving.

middelen, hoog-Nederlanders die weinig risico lopen betalen dus mee voor de veiligheid van de anderen. Bij bijvoorbeeld wateroverlast is die solidariteit meer gebiedsbepaald: de kosten van peilbeheer worden betaald door alle inwoners van het waterschapsgebied.

De agendering van Waterveiligheid is bijzonder sterk geborgd. Binnen de overheid is de verantwoordelijkheid voor het onderwerp waterveiligheid neergelegd bij VenW en - als uitvoerende dienst - RWS. Klimaatverandering is een aanleiding dit opnieuw te doen, zoals we de afgelopen jaren meemaken met de Waterveiligheid 21^e eeuw en het deltaprogramma. Er zijn dus verschillende organisaties die hun *raison d'être* ontleen aan dit onderwerp. VenW en Rijkswaterstaat zijn autoriteiten. De bestuurlijke noviteit van de Deltaregisseur zou deze agenderende functie in de toekomst moeten waarborgen.

In één van de in het kader van dit project gehouden workshops is de stelling geponeerd dat de watersector traditioneel sterk is in visionair leiderschap, ingenieurs zoals Van Veen en Lely waren zeer toekomstgericht, en in entrepreneurial leiderschap, de watersector heeft een sterk uitvoeringsgerichte cultuur, denk aan het imago van Rijkswaterstaat. RWS (en WS als beheerder) zien zichzelf als de probleemeigenaar van waterveiligheid – en deze exclusiviteit wordt dus ook door andere partijen zo gezien. Niet alleen door burgers, ook door de lokale overheden (Neuvel 2009) – zie hieronder bij 'gemeenten en waterschappen'. Dat betekent niet dat er geen verzet van burger of lokale overheid is, bijvoorbeeld in de jaren 80 tegen rivierdijkverhoging. Maar bij een calamiteit de bijna-ramp in 1995, kan het Rijk zijn initiatief (in dat geval de Deltawet Grote Rivieren) doorzetten.

In de loop van de tijd is er als gevolg van de waterveiligheidsinstituten een ruimtelijke 'orde' gegroeid in Nederland. Die 'orde' wordt geschaagd door een aantal belangrijke concepten en onderscheidingen:

- de 'grote wateren' versus de overige wateren. De grote wateren zijn exclusief de verantwoordelijkheid van RWS. Dit omvat het zogenaamde waterhuishoudkundig hoofdsysteem. Hiertoe behoren met name de grote rivieren, het IJsselmeer, het Amsterdam-Rijnkanaal, de Waddenzee, het Eems-Dollardestuarium en de Deltawateren. Ook het territoriale gedeelte van de Noordzee ('de territoriale wateren') behoort tot de onder het beheer van het Rijk staande oppervlaktewateren.
- Het verschil tussen binnen- en buitendijks gebied. Binnendijks is er gevoelsmatig een garantie op veiligheid.

Veiligheid tegen overstroming is daar bijna nooit een reden om ruimtelijke ontwikkelingen beperkingen op te leggen. Voor het buitendijks gebied daarentegen gelden strenge restricties, gebaseerd op de Beleidslijn grote rivieren. Elke ontwikkeling vraagt een vergunning van het Rijk op basis van de Waterwet (voorheen: op grond van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken.

- Het grondgebied van de keringen (primaire, en regionale) en een strook er langs wordt zoveel mogelijk vrijgehouden voor onderhoud en dijkversterking.¹⁹⁷ Dat grondgebied wordt idealiter buiten het spel van belangen in de ruimtelijke ordening gehouden.¹⁹⁸

Waterveiligheid is in het verleden altijd vooral een technisch, sectoraal dossier geweest. Het ging om veiligheid door dijken en andere waterstaatwerken waarmee het water geweerd kon worden. De laatste jaren is dit in verandering, en zien we het ruimtelijk aspect aan belang winnen. Ten eerste in de opzet van het programma Ruimte voor de Rivier, om door middel van ruimtelijke maatregelen zoals dijkeruglegging, ontpolderingen calamiteitpolders de capaciteit en daarmee de veiligheid van de rivieren te vergroten. Hoewel dit op een aantal plekken inderdaad is doorgezet (ontpoldering Noordwaard, Overdiepse polder) zijn de ruimtelijke maatregelen elders gestopt (Ooijpolder) en werd volstaan met 'technische' maatregelen – dat wil zeggen maatregelen in het buitendijkse gebied – om de capaciteit te vergroten.

Daarnaast zien we deze ontwikkeling in de introductie van de risicobenadering in het waterveiligheidsbeleid. In de discussie die is gevoerd in het kader van Waterveiligheid 21^e eeuw (WV21) is veel onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om een risicobenadering in te voeren in het Nederlandse waterbeheer. Daarbij gaat het allereerst om de mogelijkheid om waterveiligheidsnormen nog verder te differentiëren afhankelijk van de mogelijke sociaal-economische gevolgen van een overstroming. Daarnaast is gediscussieerd over de mogelijkheid van uitwisseling tussen maatregelen die zijn gericht op preventie en maatregelen die zijn gericht op een beperking van de gevolgen van een overstroming. Dat zou inhouden dat in dunbevolkte ge-

197 Dit geldt voor nieuwe ontwikkelingen. Op veel plekken is de dijk niet 'vrij', namelijk op plekken waar historisch bebouwing aan de dijk voorkwam.

198 Dat dit niet altijd vanzelfsprekend gebeurt: zie Van den Bergh & Van de Pas 2008, p.21.

bieden, zoals Noord-Oost Groningen, minder wordt geïnvesteerd in kansreductie (lees dijken), maar meer in maatregelen om de gevolgen van een eventuele overstroming te beperken. Dit laatste lijkt politiek (nog) niet haalbaar. Voorlopige wordt er vanuit gegaan dat de overschrijdingskansen nergens in Nederland mag toenemen. De reden hiervoor ligt o.a. in de afhankelijkheid van de tot nu toe gekozen oplossingen:

Clearly, the implementation of spatial measures, such as the 'room for water' measures and the measures making adjustments to houses and infrastructures, is hindered by 'sunk capital', that is, investments which have been made in dikes, dams, dunes and other special flood defences, as well as the investments made on the newly or the better protected lands. The argument here is twofold. First, as the physical infrastructure is already there, strengthening and raising dikes in most cases is relatively cheap as compared with the creation of more space for the water. Moreover, these dikes have become a 'natural' part of the Dutch polder landscape. Second, exactly because of the flood protection infrastructure, investments on the new or better protected grounds have increased. And where new investments have been made, there has been a growing demand for higher safety standards (i.e. higher dikes). This is a self-reinforcing process, which keeps parties on the institutional path of building dikes. (Van den Brink e.a. forthcoming)

Het huidige beleid gaat er dan ook vanuit dat gevolgenbeperking vooral iets additioneels, iets extra's is ten opzichte van de strategie van kansreductie (Nationaal waterplan, Ministerie van VenW e.a. 2009). Het mogelijke gevolg daarvan kan zijn dat de urgentie van gevolgenbeperking nauwelijks wordt gevoeld en dat er daardoor nauwelijks prikkels zijn om gevolgenbeperkende maatregelen te realiseren. Waar er in het waterbeheer goede instituties zijn ontwikkeld om de aandacht voor kansreductie (lees bouw en beheer van dijken) te borgen, is dat nog onvoldoende het geval voor gevolgenbeperking.

Netwerk en routines

Als je kijkt naar de onderlinge afhankelijkheden en de routines van samenwerking tussen de betrokken actoren, zie je een (langzaam) verschuivend beeld. Enerzijds is er nog steeds sprake van een grote mate van onafhankelijkheid in beleidsontwikkeling van VenW. Op basis van de technische autoriteit en het wettelijk instrumentarium kan het ministerie uiteindelijk nog steeds beslissen waar en wanneer de

dijken en waterstaatwerken komen. Andere functies moeten opschuiven. Ook financieel is zij alleen afhankelijk van politieke afwegingen op het landelijk niveau. Overigens zijn ook decentrale actoren zich daarvan bewust en proberen de lokale politieke strijd ook naar de landelijke beleidsarena te verplaatsen, bijvoorbeeld in het geval van de Ooijpolder (Roth e.a. 2006) of de dijkeruglegging bij Lent (Pols e.a. 2007). Het Deltafonds, waartoe recentelijk is besloten, is een poging waterveiligheidsissues van de (budget)politiek af te koppelen zelfs op het landelijk niveau.

Maar anderzijds is er sprake van een verandering van de sturingsfilosofie van het Rijk. VenW en RWS willen tot een meer inclusief planningsproces komen (Van den Brink 2009), en willen het waterveiligheidsprobleem meer integraal, in gebiedsprocessen, benaderen. Een voorbeeld hiervan is opnieuw Ruimte voor de Rivier, waar lokale of regionale actoren soms de 'lead' van het project krijgen. Toch moet gezegd worden dat RWS ook daar het proces in belangrijke mate stuurt door de randvoorwaarden te stellen waarbinnen de andere partijen moeten blijven."In general, when Rijkswaterstaat was appointed as the initiator of an integrated spatial planning project, it would mainly focus on the management and steering of the project in an open and interactive way. However, when another government party was initiator, it would mainly focus on realising the strict conditions" (Van den Brink 2009, p. 161).

Vanuit decentraal perspectief wordt dit gezien als een vloek en een zegen. "Vloek omdat decentrale organen helemaal moeten volgen met hun gebiedsprocessen, terwijl die soms al lopen, een zegen omdat het ook een stok achter de deur kan zijn. Toch blijft het gevaar bestaan dat decentrale actoren 'water-eisen' zien als een poging van het rijk om grip te krijgen." (Workshop Deltares, RMNO 2009).

Ook de waterschappen hadden tot in het recente verleden over het algemeen een voornamelijk technische, sectorale oriëntatie. Hun counterparts aan de ro-kant achtten zich meestal niet verantwoordelijk voor het meenemen van het (rest)risico op overstroming in hun overwegingen. Zij vinden dat waterbeheerders, zoals het waterschap, dienen aan te geven hoe bij bouwprojecten met overstromingsrisico's moet worden omgegaan (Neuvel 2009).

In de afgelopen tien jaar wordt gepoogd verandering te brengen in deze opstelling van beide kanten, niet alleen met betrekking tot het thema waterveiligheid maar vooral ook met betrekking tot het thema wateroverlast (zie daarvoor beschrijving stedelijk speelveld). Via het watertoets-

proces zouden waterschappen, gemeenten en ontwikkelaars in een vroeg stadium met elkaar in gesprek moeten raken voor de optimale locatiekeuze en inrichting van het gebied. Verschillende evaluaties (Ministerie van VenW, Van Dijk 2008) laten zien dat dit tot op zekere hoogte is gelukt, maar dat er ook nog knelpunten liggen.

Dit heeft te maken met een verschil in rolopvatting tussen waterschappen en gemeenten. Over het algemeen zien waterschappers zichzelf meer in de rol van normsteller en toetsers: de gemeentelijke plannen moeten voldoen aan de eisen in het kader van waterveiligheid en wateroverlast. Dit is een relatief 'reactieve' houding: de waterbeheerder probeert de eisen van ontwikkelende partijen zo goed mogelijk te accommoderen (Pols e.a. 2007). De gemeente daarentegen is vaak onderdeel van de ontwikkelende partij, en ziet de eigen houding meer proactief. Ze is er vanaf het begin van de plannen bij omdat ze de regie voert over het proces. Waterschappen krijgen veelal pas later in het proces de mogelijkheid om in te stappen (Ministerie VenW 2006). Het gevolg daarvan werd op een workshop, die in het kader van het Deltares-onderzoek Ruimtelijke strategie, deelproject instrumenten (Franssen&Roeleveld 2009) werd gehouden, als volgt verwoord: "het water in de plannen plan blijft vaak 'ingenieurswater', het heeft te weinig toegevoegde water voor het stedenbouwkundig ontwerp".

Voor het verschil in zelfbeeld tussen de gemeente als regievoerende partij en waterschappen als toetsers en normstellers liggen de structurele oorzaken op het speelveld. Bijvoorbeeld in het feit dat van oudsher de medewerkers bij waterschappen eerder afkomstig zijn van de disciplines hydrologie, recht en ecologie, en minder vanuit de planologie en landschapsarchitectuur. Maar ook in het feit dat waterschappen uiteindelijk worden afgerekend op het halen van de normen. Het Waterdienst-rapport 'Gebiedsgericht werken door waterbeheerders': "Een belangrijke belemmering voor gebiedsgericht werken op lokaal niveau zijn de landelijke en provinciale beleidskaders. Deze zijn veelal nog sectoraal gericht. Integrale gebiedsplannen worden dan op provinciaal en rijksniveau weer opgeknipt en op maat gemaakt voor de sectorale beleidskaders. Deze normen zijn niet vrijblijvend maar zijn, met uitzondering van de wateroverlast normen, wettelijk vastgelegd. Waterbeheerders worden afgerekend op het halen van deze sectorale normen en moeten hierover regelmatig rapporteren aan Rijk en provincie. Dit betekent dat waterbeheerders niet worden afgerekend op de mate waarin zij een bijdrage leveren aan de gebiedskwaliteit en de mate waarin zij andere belangen ondersteunen" (DHV 2009, p. 14-15).

De genoemde evaluaties van het watertoetsproces laten zien dat deze zelden invloed heeft op de locatiekeuze van nieuwe ontwikkelingen, hoogstens op de inrichting. Watergerelateerde problemen als gevolg van een suboptimale locatiekeuze worden door middel van inrichting als technisch oplosbaar beschouwd. De extra kosten zijn niet doorslaggevend voor de ontwikkelende partijen. Tenminste, als het gaat om de inrichting van nieuw te bebouwen gebieden of de herinrichting van het landelijk gebied. Elders kunnen de kosten een grotere rol spelen. "Bij [de herinrichting van stedelijke gebieden] is het over het algemeen moeilijker de wateropgave te positioneren tegenover andere belangen. De financiële ruimte in de planexploitatie is vaak beperkter en ook de fysieke ruimte is veelal schaars. Bovendien is het grondeigendom verspreid over meerdere actoren en spelen er mede daardoor meer ene andere belangen bij herstructurering dan in uitleglocaties." (Royal Haskoning 2006, p. 21)

Maar ook aanpassing van de inrichting van een gebied is niet vanzelfsprekend. Het waterschap heeft het wettelijk instrumentarium van de Waterwet tot zijn beschikking om integratie van de volgens hen noodzakelijke maatregelen in het plan opgenomen te krijgen. Maar in praktijk is het waterschap over het algemeen huiverig om via de rechter maatregelen af te dwingen, en zo de toekomstige relatie met de gemeente op scherp te zetten.

Immers, ook voor de plannen die waterschappen beschouwen als de 'eigen projecten' van de waterschappen, neem bijvoorbeeld het verbreden van een waterloop, is samenwerking met de gemeente voordelig. Deze projecten worden weliswaar door middel van projectplannen gerealiseerd en door het waterschap uit eigen middelen (via het omslagstelsel) gerealiseerd. Toch heeft de gemeente een aantal instrumenten tot haar beschikking die het waterschap ontbeert, zoals bijvoorbeeld het voorkeursrecht bij aankoop van gronden (WVG) (Franssen&Roeleveld, p.14) en, niet te vergeten, de bestemmingsplanbevoegdheid. Illustratief is in dit verband de enquête uitgevoerd in het kader van de Evaluatie nationaal bestuursakkoord water. Op de vraag wat de verschillende partijen vooral als knelpunt zien in de samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen, antwoorden gemeenten: 'andere ruimtelijke claims'. De waterschappen antwoorden 'te weinig middelen' (Royal Haskoning 2006, p.25).

Inmiddels lijkt er een kentering op gang te zijn. De Unie van waterschappen publiceerde een leidraad voor waterbeheerders om waterbelangen beter mee te laten meespe-

len in ro-processen. “De ruimtelijke wateropgaven vragen om waterschappen die het vak van de ruimtelijke ordening verstaan. Pas dan zal een waterschap goed in staat zijn het eigen waterbeleid ruimtelijk te vertalen voor de ro-partners. Naast de waterparagraaf in ro-plannen, ed. wordt daarom voorgesteld standaard een ro-paragraaf in de vaak vele plannen, e.d. van de waterschappen op te nemen” (Sterk Consulting 2008, p.2).

De Waterdienst rapporteert dat waterschappen voor de ‘eigen’ waterprojecten steeds meer zoeken naar mogelijkheden om aan te sluiten bij ruimtelijke ontwikkelingen. Zij nemen niet meer zelf initiatief maar proberen aan te sluiten bij een initiatief van derden. Zij vinden hiervoor ook gezamenlijk goede afspraken. “Gemeentelijke waterplannen zijn een goed voorbeeld waarin waterschappen en gemeenten afspraken maken over financiering van een totaal pakket van zowel gemeentelijke, waterschaps-, en gezamenlijke maatregelen. Hierin worden dan verdeel-sleutels voor financiering vastgelegd” (DHV 2009, p. 13).

4.3.2. Speelveldbeschrijving landelijk gebied

Klimaatadaptatie: Verantwoordelijkheid en discourses

De effecten van klimaatverandering zullen in het landelijk gebied vooral tot uitdrukking komen in de waterhuishouding. Nu al bestaat rond de waterhuishouding in het landelijk gebied een spanningsveld door enerzijds verschillende functies die strijdige eisen stellen aan de waterhuishouding, zoals landbouw en natuur, en anderzijds door de dynamiek in de fysieke omstandigheden. Zo schommelt de afvoer van de Rijn in Lobith (de hoofdkraan van het watersysteem) op jaarbasis tussen de 18.000 en 800 m³ per seconde. Verder is er sprake van een structurele daling van de bodem in de veenweidegebieden en een grote mate van verdamping in de zomer.

De verwachting is dat de invloed van de klimaatverandering dit bestaande spanningsveld slechts zal versterken. De dynamiek van het watersysteem wordt verder opgerekt. Door de zeespiegelstijging zal er een toename zijn van zoute kwel. In combinatie met dalende rivierafvoeren in de zomer door toenemende verdamping zal de zeespiegelstijging ook leiden tot een toename van de zoutindringing in de rivieren. Door toenemende verdamping in de zomer zal bovendien het zoetwater aanbod afnemen en de vraag naar zoetwater toenemen. Daarnaast zal door pieken in de neerslag en afvoerpieken van de rivieren in de winter de behoefte aan meer (water-) vasthoudend en bergend vermogen toenemen.

Voor de waterhuishouding in het landelijk gebied is het zaak om deze dynamiek zodanig te beheersen dat aan de verschillende functies optimaal invulling kan worden gegeven, en de doelen voor het landelijk gebied kunnen worden gerealiseerd.

Voor het beheersen van de waterhuishouding in het landelijk gebied zijn de waterschappen verantwoordelijk. De kosten van het waterbeheer worden omgeslagen over de ingezetenen van het waterschap. Het watersysteem is enorm fijnmazig, en kent een grote samenhang. Waterschappen zijn daardoor deels onderling afhankelijk voor hun functioneren. Daarom hebben zij onderling vaak waterakkoorden afgesloten die regelen hoeveel water een waterschap (tegen betaling) moet opnemen van een ander waterschap, of moet leveren aan een ander waterschap op bepaalde in/uitlaat punten.

Zoals aangegeven vergt het al heel wat balanceerwerk om de waterhuishouding in het landelijk gebied in goede banen te leiden. Daarnaast bestaan er grote regionale verschillen in de effecten van klimaatverandering op de waterhuishouding. In het beleid wordt daarom vaak in hoofdlijnen een verschil gemaakt tussen tussen hoog- en laag Nederland (zie advies Commissie Waterbeheer 21e eeuw). In eerstgenoemde regio's wordt tegen het probleem van overvloedig water ingezet op het creëren van retentiegebieden, het stremmen van de afvoer, het beter benutten van de bestaande infrastructuur, en een meer actief peilbeheer (WB21, p. 72). Mogelijke problemen met watertekorten moeten worden opgelost doordat regio's via waterconservering zoveel mogelijk moeten proberen om in de eigen waterbehoefte te voorzien. In plaats van meer berekening met grondwater moet volgens de Commissie WB21 de ontwikkeling van veeleisende landbouwvarianten, zoals vollegroondstuinbouw worden tegengegaan in gebieden waar alleen met zeer veel inspanning en dure investeringen voldaan kan worden aan de watervraag. In laag-Nederland identificeert het beleid naast bovengenoemde problemen ook problemen met regionale overstromingen (door verdroging van veendijken), bodemdaling en verzilting. Ook hierbij zullen niet alleen technische maatregelen worden ingezet, maar ook beheersmaatregelen (peilverhoging), en ruimtelijke maatregelen (verandering van grondgebruiksfuncties). De natuurgebieden in laag Nederland tenslotte, stellen veel eisen aan gewenste grondwaterstanden, waterkwaliteit en overstromingsdynamiek. In de toekomst kan het een probleem worden om aan de eisen van kwaliteit en waterpeil te blijven voldoen. Betere kansen voor natuurontwikkeling ontstaan door te streven naar grotere eenheden met een zelfstandige, eigen water-

huishouding en aanpassing van de natuurdoelen aan de mogelijkheden die het watersysteem biedt.

Aanpassing van de waterhuishouding aan klimaatverandering is maar één van de vele beleidsdoelstellingen voor natuur, landschap, recreatie, landbouw en milieu. Daarbij is het natuurbeleid betrokken in de vorm van de Ecologische Hoofdstructuur, de Natura-2000 gebieden en het Programma Beheer, het landschapsbeleid in de vorm van de Rijksbufferzones, de Nationale Landschappen en de Nationale Parken en het waterbeleid in de vorm van de Kaderrichtlijn water. Bovendien spelen er her en der nog verschillende beleidsprogramma's, zoals Mooi Nederland, Toekomst Groene Hart etc. Met name in de Natura-2000 gebieden, de Rijksbufferzones en in de reconstructiegebieden doet zich een stapeling van beleid voor waarbij de nationale en internationale (Natura-2000, KRW) doelen niet altijd goed op elkaar zijn afgestemd. Bovendien wordt voor de realisatie van de doelen in toenemende mate ingezet op integrale gebiedsprocessen, wat nogal eens op gespannen voet staat met de sectorale, nationale en internationale (EU) doelformuleringen.

Netwerk en routines

In het landelijk gebied doen verschillende functies een beroep op de ruimte. Het gaat dan vooral om wonen en verstedelijking, landbouw, natuur en recreatie. Deze functies gaan in de praktijk lang niet altijd goed samen. Het actuele landschap in het landelijk gebied is het zichtbare resultaat van de onderlinge strijd en complementariteit tussen deze belangen.

In het volgende laten we deze verschillende belangen de revue passeren en gaan vervolgens in op de praktijk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, een van de belangrijke mechanismen waarmee verschillende functies op elkaar afgestemd worden.

Wonen en verstedelijking

In vergelijking met het buitenland is het landelijk gebied in Nederland relatief dichtbevolkt. Bovendien zijn de sociaaleconomische verschillen tussen stad en platteland, zoals het inkomen, relatief klein in vergelijking tot de rest van Europa (OESO, 2008). Wel zijn er duidelijke verschillen in bijvoorbeeld leeftijdsopbouw en opleidingsniveau: in het landelijk gebied wonen minder jongeren en meer ouderen, en het opleidingsniveau ligt er iets lager (Steenbekkers et al., 2008).

De sociaaleconomische samenstelling van de bevolking in het landelijk gebied is aan verandering onderhevig doordat het aandeel niet-agrariërs toeneemt. Nieuwkomers zijn vooral gezinnen en gepensioneerden die naar het platteland verhuizen. Onder hen bevinden zich relatief veel hoogopgeleiden en hogere inkomensgroepen (Steenbekkers, 2008). Inmiddels bewoont deze groep het leeuwendel van de vrijgekomen boerderijen.

Nieuwkomers staan vaak positiever tegenover natuurontwikkeling dan de oorspronkelijke bewoners. De laatste bekijken natuur veelal vanuit een agrarisch perspectief (Overbeek et al., 2007). Deze houding is ook waar te nemen bij waterberging voor klimaatadaptatie: nieuwkomers staan daar aanmerkelijk positiever tegenover dan de oorspronkelijke bewoners (Steenbekkers et al., 2008). De mate waarin nieuwkomers integreren en oorspronkelijke bewoners hen accepteren, speelt een rol bij de vraag of deze visies gaan botsen of vermengen. Als er een afstand blijft bestaan, dan gaan nieuwkomers hun eigen weg en richten ze zich vooral op hun eigen belangen (Simon et al., 2007). Waar toenadering ontstaat, werkt de inbreng van nieuwe kennis en sociale netwerken juist stimulerend.

Door verstedelijking neemt de omvang van het landelijk gebied langzaam af. Stads- en dorpsuitbreidingen en de uitbreiding van infrastructuur is verantwoordelijk voor tweederde van de afname van het landbouwareaal (PBL, 2009). In de periode 1989-2003 nam het areaal stedelijk gebied toe met ruim 61.000 ha, een oppervlakte zo groot als de Noordoostpolder (MNP, 2006). Doordat gebouwen, viaducten en geluidsschermen van grote afstand zichtbaar zijn, beïnvloeden ze in grote delen van het landelijk gebied de belevingswaarde. Bovendien raakt het landelijk gebied versnipperd door stedelijke bebouwing, bedrijventerreinen en infrastructuur (Dirkx & Roos-Klein Lankhorst, 2006).

Landbouw

De landbouw is de grootste grondgebruiker in het landelijk gebied. Voor de landbouw is het belangrijk dat het landschap goede voorwaarden biedt voor een efficiënte bedrijfsvoering. Het belang van de landbouw als economische drager van het landelijk gebied neemt af (Simon et al., 2007; Steenbekkers et al., 2006). Tussen 1993 en 2003 zijn drie op de tien boerderijen gestopt (Steenbekkers et al., 2006). Ook de rol van de landbouw als werkgever van het platteland neemt af. In 2005 is de werkgelegenheid in de nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening groter dan in de primaire landbouw en diensten voor de landbouw (Berkhout en Van Bruchem, 2006).

Mede onder invloed van de wereldhandelsovereenkomsten worden de prijzen van agrarische producten steeds meer op de wereldmarkt bepaald. Om op deze markt te kunnen blijven concurreren passen boeren hun bedrijfsvoering aan: om de productiekosten laag te houden zijn grotere bedrijven met grotere landbouwpercelen nodig. Dit proces wordt ook wel aangeduid als schaalvergroting. Per bedrijfstype zijn er echter grote verschillen in de mate van schaalvergroting. De hoge grondprijs in Nederland is voor de grondgebonden bedrijfstypen een belemmering om sterk te kunnen groeien. Binnen de grondgebonden landbouw treden er nauwelijks nog schaalsprongen op van familiebedrijf naar een bedrijf met meerdere werknemers (PBL, 2009). Bij de niet grondgebonden landbouw zijn wel schaalsprongen te vinden. Dat is ook terug te zien in het aantal megabedrijven in de landbouw. Ongeveer 2% van het totaal aantal bedrijven is een megabedrijf. 78% daarvan zijn tuinbouwbedrijven (PBL, 2008). Ook komen er megabedrijven voor in de intensieve veehouderij.

De landbouw is van oudsher gewend om te gaan met (klimatologische) onzekerheden. Het landbouwbedrijf was dan ook primair gericht op het waarborgen van continuïteit en bestaanszekerheid en niet zozeer op omzet/winstmaximalisatie (Bieleman, 1992). Door middel van technische aanpassingen aan het landschap (landinrichting, peilbeheer). Zijn de ecologische productieomstandigheden steeds stabiel geworden. Door liberalisering van het landbouwbeleid is de marktgerichtheid van de landbouwsector toegenomen, maar zijn tevens ook de markt-onzekerheden toegenomen. In hun streven om marktgerichte te produceren zijn agrarische bedrijven steeds kapitaalintensiever geworden. Hierdoor nemen de marges af en is een nog grotere productie (extra schaalvergroting) nodig om een volwaardig inkomen te genereren. Door de lage marges (cq hoge kosten) is de landbouwsector steeds kwetsbaarder aan het worden voor marktonzekerheden in de vorm van valutaschommelingen en schommelingen in grondstofprijzen (FAO, 2009). Er is een verschuiving gaande naar meer contractteelt en intensieve teelt. Kenmerk van deze meer intensieve teelten, zoals groenten, bollen, bomen en bloemen, is dat deze leiden tot een toenemende behoefte aan zoet water.

Een klein deel van de landbouw zet niet in op schaalvergroting, maar juist op verbreding. Bij verbreding lukt het doorgaans niet om een volwaardig inkomen uit de primaire landbouwactiviteiten te genereren, en wordt een aanvullend deel van het inkomen gegenereerd door het tegen betaling leveren van maatschappelijke diensten, waaronder zogenaamde groenblauwe diensten.

Recreatie

Met de toegenomen vrije tijd in onze samenleving is de behoefte aan recreatieruimte toegenomen, en is de waardering voor het agrarische cultuurlandschap gegroeid (Steenbekkers, 2008). Iedere Nederlander kan op tien minuten fietsafstand een groengebied bereiken (Goossen en De Vries, 2008). Voor recreatie zoeken mensen een aantrekkelijk, groen en toegankelijk landelijk gebied, maar de inrichtingswensen van andere partijen, zoals agrariërs, natuurbeschermers en projectontwikkelaars gaan hier soms tegenin.

Natuur

De natuur is in het landelijk gebied in belangrijke mate afhankelijk van de verschillende agrarische landschapstypen. Door bijvoorbeeld de droogmakerijen en veenontginningen zijn in Nederland internationaal gewaardeerde cultuurlandschappen ontstaan. Veel natuurwaarden in het landelijk gebied zijn sterk gebonden aan deze cultuurlandschappen. Zo komt 5% van de planten- en diersoorten alleen in agrarische gebieden voor, en is 39% van alle planten- en diersoorten die gebonden aan halfnatuurlijke landschappen (PBL, 2009).

Wereldwijd neemt de oppervlakte van natuurgebied nog steeds af (MNP, 2007). In Nederland is de oppervlakte natuur sinds 1990 toegenomen. Dit komt doordat nieuwe natuur is gerealiseerd in de Ecologische Hoofdstructuur en doordat bestaande natuur ruimtelijk is beschermd. Hoewel de oppervlakte natuur toeneemt is voor 90% van de beschermde soorten en habitattypen de mate van instandhouding matig tot zeer ongunstig (PBL, 2009). De lijst met zeldzame soorten (de Rode Lijst) wordt steeds 'roder' en langer (PBL, 2008). Analyses (Kuijpers-Linde et al., 2007) laten zien dat aan veel meer Rode Lijstsoorten een duurzame plek geboden kan worden als de aaneengesloten oppervlakten van specifieke natuurtypen zoals moerassen en natte graslanden vergroot wordt. In het denken over natuurbeleid is dan ook een verschuiving zichtbaar van het beschermen van specifieke soorten naar het vergroten van de robuustheid van ecosystemen door het creëren van grotere aaneengesloten natuurgebieden.

De milieu en ruimtecondities in het landelijk gebied verbeteren, maar zijn vaak nog onvoldoende voor duurzaam natuurbehoud. Het gaat dan vooral om verdroging, verzuring en vermesting, en om versnippering (PBL, 2009).

Voor alle noodzakelijke voorzieningen die nodig zijn om het regionale watersysteem goed te laten functioneren maken de waterschappen watergebiedsplannen. Hierin wordt o.a. geïnventariseerd wat de knelpunten in het regionale watersysteem zijn, wat daaraan kan worden gedaan, welke middelen daarvoor nodig zijn, welke planning kan worden aangehouden etc. Ook het GGOR-proces maakt bij veel waterschappen deel uit van het opstellen van het watergebiedsplan. Toch is het watergebiedsplan vooral een intern managementdocument voor het waterschap (soort meerjarenplanning). Het is geen formele planfiguur, maar het is wel een belangrijke onderlegger voor het (elke tien jaar) te nemen formele peilbesluit. De maatregelen in het watergebiedsplan komen voor een belangrijk deel voort uit ervaren knelpunten in de praktijk. De buitendienst van het waterschap is vaak tot op detail op de hoogte van de watergerelateerde problemen die in het gebied spelen.

Ook wordt bij het opstellen van het watergebiedsplan afgestemd met de gebiedscommissies in het kader van het ILG. Op die manier kan worden geprobeerd om 'werk met werk' te maken. Maatregelen in het watergebiedsplan kunnen beter worden afgestemd op de behoeften in het gebied, en actoren uit het gebied kunnen middels de ILG subsidies meefinancieren aan maatregelen waar zij beide baat bij hebben. Voorheen werden de maatregelen uit het watergebiedsplan volledig door het waterschap gefinancierd.

Het ILG

De uitvoering van de verschillende doelen voor het landelijk gebied, alsmede de afstemming tussen deze doelen, vind hoofdzakelijk plaats binnen het raamwerk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Doel van het ILG is: "het in staat stellen van provincies samen met de gemeenten en waterschappen op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale gebiedsontwikkeling" (IPO, 2004).

Met het ILG is de rol van de provincies versterkt omdat het primair gaat om decentralisatie naar het provinciale niveau, en dus niet naar gemeenten. "Provincies krijgen de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid" (IPO, 2005). Het rijk heeft hiertoe

bestuursovereenkomsten gesloten met alle twaalf provincies. De provincies moeten deze doelen nader uitwerken en er samen met gemeenten en waterschappen voor zorgen dat ze gerealiseerd worden in de periode 2007-2013. In totaal is hiervoor naar schatting 4,5 miljard euro beschikbaar waarvan 3,2 miljard euro rijksgeld (IPO, 2009).

Het ILG is vooral ingevoerd omdat het beleid voor de inrichting van het landelijk gebied onvoldoende tot gewenste resultaten leidde (IPO, 2004; Kamphorst & Selnes, 2007). Het kabinet wilde af van de beperkte samenhang tussen en binnen de overheidslagen, de complexe en bureaucratische procedures en de afstand tussen de overheid en gebiedsactoren. De centrale uitgangspunten van het ILG zijn:

- Het bundelen van financiële middelen (het zogenaamde ontschotten);
- Het bieden van meer beleidsruimte voor de provincies om de regie te voeren en de uitvoering in samenwerking met gebiedsactoren te organiseren;
- Een werkwijze gericht op integraliteit en een gebiedsgerichte aanpak.

In de praktijk krijgt de uitvoering van het ILG vorm via zogenaamde gebiedscommissies. Volgens de Provinciewet kunnen de provincies commissies instellen die de provincie ondersteunen bij de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van haar taken. Per commissie worden taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze geregeld door Provinciale Staten. Er kunnen adviescommissies en bestuurscommissies worden ingesteld.

In het kader van het ILG hebben alle provincies, met uitzondering van Zuid-Holland, er voor gekozen om gebiedscommissies in te stellen, in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) waarop het ILG is gebaseerd. De meeste gebiedscommissies hebben een omvang van enkele gemeenten. Binnen de gebiedscommissies proberen verschillende gebiedsactoren (gemeenten, waterschap, particuliere organisaties en maatschappelijke partijen) tot een bevredigende inrichting van het gebied te komen. De manier waarop deze visie van de gebiedscommissie wordt doorvertaald naar de concrete uitvoering is afhankelijk van de rol die de gebiedscommissie heeft, en kan van provincie tot provincie verschillen. Zo kan de visie van de gebiedscommissie bijvoorbeeld worden opgevat als een advies Gedeputeerde Staten over de verdeling van ILG-middelen. De uitvoering van het beleid vindt grotendeels plaats door de partijen die vaak ook zitting hebben in de gebiedscommissie (gemeenten, waterschappen, particuliere beheersorganisaties etc.). Deze actoren financieren

de uitvoering grotendeels uit eigen middelen. De ILG middelen zijn slechts aanvullend. Soms hebben partijen zich verenigd in uitvoeringsorganisaties (programmabureaus) die onder de gebiedscommissie 'hangen'. Vaak zijn dit samenwerkingsverbanden die al eerder in een andere context tot stand zijn gekomen (bijvoorbeeld de Reconstructie), en matcht de uitvoeringsagenda niet altijd met de doelen van het ILG (Van Till, 2007).

Dit maakt de rol van de provincie in de praktijk lastig. Enerzijds heeft zij de rol van stimulator en anderzijds de rol van regisseur. In de stimulerende rol is de provincie vooral een partner die in gebieden helpt om projecten te formuleren en in te dienen. Er ontstaan aanjaagteams en gebiedsmakelaars in allerlei soorten en maten. Maar in de regierol is de provincie vooral controleur en opdrachtgever die een resultaatsverplichting is aangegaan met het Rijk. De provincie moet dus opereren in een spanningsveld tussen sectoraal rijks- en EU-beleid enerzijds, en integrale afwegingen op gebiedsniveau. Het gevolg is dat integrale projecten binnen de provinciale organisatie in 'moten' worden gehakt en vervolgens worden beoordeeld door prestatie-eigenaren of doelspecialisten (IPO, 2009).

Het spanningsveld tussen sectorale doelen en integrale uitvoering is mede het gevolg van de voorwaarden die het Rijk in het ILG heeft gesteld aan de besteding van middelen. Daarbij gelden verschillende verantwoordingseisen, en bovendien is een groot deel van de gelden geoormerkt voor een specifiek doel. Zo gaat de provinciale cofinanciering voor een belangrijk deel naar de natuurdoelen, terwijl andere doelen zoals plattelandsontwikkeling of de stimulering van recreatie en toerisme, lastig te (co)financieren zijn binnen het ILG. Als gevolg hiervan zijn bijvoorbeeld de waterschappen teleurgesteld over de beschikbaarheid van ILG-middelen voor de wateropgaven (IPO, 2009). Hierdoor zijn er maar beperkte mogelijkheden om integrale wateropgaven mee te nemen. De meeste mogelijkheden zijn er via de verdrogingsbestrijding, waarin het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) een belangrijke rol speelt.

Een ander knelpunt in de uitvoering van het ILG is het bestaan van grote verschillen in institutionele kaders en gebiedsstructuren tussen provincies. Dit maakt het in delen van het land lastig om provinciegrensoverschrijdende projecten goed af te stemmen en uit te voeren. Provincies geven op zeer verschillende wijze invulling aan het ILG, waardoor er in feite twaalf verschillende ILG's zijn ontstaan. Bij de realisatie van de in het ILG opgenomen doelen wordt

vooral binnen de Provinciale grenzen gekeken. Volgens de Visitatiecommissie ILG is de interprovinciale overlegcultuur die bestond in de periode dat het ILG werd voorbereid, niet gecontinueerd (IPO, 2009).

4.3.3. Speelveldbeschrijving stedelijk gebied

Klimaatadaptatie: Verantwoordelijkheid en discoursen

De verschillende onderwerpen van de adaptatieproblematiek hebben in verschillende mate op de stedelijke agenda gestaan. In tegenstelling tot hittestress en in mindere mate overstromingsrisico is afvoer van hemelwater ter voorkoming van *wateroverlast* van oudsher een taak van de gemeente. Bij de gemeente ligt dan ook het initiatief voor het treffen van publieke voorzieningen. De kosten hiervoor worden via de rioolheffing overgeslagen over alle inwoners van de gemeente. Daarbij is er wel een verdeling van de verantwoordelijkheid tussen gemeente en perceeleigenaars, recentelijk opnieuw vastgelegd in (art. 3.5 en 3.6 van) de Waterwet: perceeleigenaars mogen het hemelwater alleen op de publieke ruimte afwentelen voor zover niet in redelijkheid gevraagd kan worden dat ze het op hun eigen perceel bergen. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van niet-grondgebonden eigendom, zoals een flat, of omdat het een extreme bui is, waarvan niet verwacht kan worden dat een burger zich daarop kan voorbereiden. In principe ligt een belangrijk gedeelte van het initiatief en de kosten dus op het bord van de perceeleigenaar. Het rapport 'Case study on individual responsibility in adaptive capacity' laat echter zien dat er in de praktijk de tendens is dat de gemeente zich helemaal verantwoordelijk voelt en na wateroverlast aanpassingen voorneemt (Bergsma e.a. 2009).

In de toekomst zal de gemeente – als het gaat om overlast – hiervan terug moeten komen: "In the case studies, an area of tension is emerging in relation to the difference between incidental and structural water problems. It is generally accepted that some incidental risks, like a sudden burst of rainfall, belong to the domain of the government because we cannot reasonably expect individual parties to be prepared for not frequently occurring risks with high consequences. The story is different for structural problems. Here, a formal division in responsibilities could be applied. Therefore, climate change will shift at least some responsibilities to individuals. As climate change may have more structural impacts on local water management, the indistinct division of responsibilities will be increasingly challenged, especially when more appeals are made to individual responsibility in local water management" (Bergsma e.a. 2009, p.XI)

Tot vóór de discussie over klimaatverandering was stedelijke wateroverlast een 'gestructureerd (getemd) probleem' (Van de Graaf & Hoppe 1989): de aanleg van publieke voorzieningen om het hemelwater af te voeren vond plaats op basis van (min of meer) onbetwiste berekeningen. Op het moment dat straatprofielen en riolen vervangen moeten worden kan op grond van nieuwe berekeningen gekozen worden voor meer bergingscapaciteit. Daarnaast was er consensus over en acceptatie van uitzonderingen: bij extreem zware en langdurige buien staan straten en soms ook kelders onder water voor korte tijd onder water. Hier tegen kan men zich ook verzekeren (Kok 2006), hetgeen nog een keer onderstreept dat de gemeente geen garantie geeft dat het niet voorkomt.

De onzekerheid die klimaatverandering met zich meebrengt maakt het probleem minder gestructureerd. Ten eerste aan de kant van de consensus over kennis: het is minder duidelijk hoeveel capaciteit de afvoer moet hebben. Er bestaat altijd het gevaar van overinvestering in capaciteit die nooit nodig zal blijken te zijn. (Voor straatprofielen zal dit een kleiner probleem zijn dan voor rioleeringen, omdat ze vaker worden vervangen.) Ten tweede zullen zware buien in de toekomst vaker voorkomen, wat op grond van de regelgeving neerkomt op een grotere verantwoordelijkheid bij de individuele perceeleigenaar (omdat deze buien niet meer 'uitzonderlijk' zijn). Of burgers ook in de praktijk een grotere verantwoordelijkheid zullen ervaren, of dit toch bij de gemeente zullen neerleggen, is nog maar de vraag (Bergsma e.a. 2009).

Het bovenstaande betreft adaptatie ter voorkoming van wateroverlast door middel van de *inrichting* van de ruimte. Bij de *locatiekeuze* voor stedelijke uitleg heeft het probleem van wateroverlast (evenals overigens waterveiligheid) tot nu toe een kleine rol gespeeld (zie beschrijving speelveld grote wateren). Inmiddels wordt erkend dat dit een probleem kan zijn, en er zijn vele ideeën en initiatieven om hier verandering in te brengen, zowel in technische/fysieke zin (e.g. Xplorelab 2008) als in institutionele zin (Ministerie van VenW e.a. 2009, Pieterse e.a. 2010).

Overstromingsveiligheid staat in tegenstelling tot wateroverlast traditioneel nauwelijks op de stedelijke beleidsagenda. De risicobenadering (zie speelveldbeschrijving grote wateren) heeft de aandacht voor de gevolgen van een eventuele overstroming in stedelijk gebied vergroot. Er is nu meer aandacht voor de schakels 'preparatie en respons' in de veiligheidsketen, dat wil zeggen het voorbereiden van rampenbeheersplannen in het geval van

overstroming, voorlichting aan de burger, en organisatie van een adequaat optreden in het geval van een overstroming (Saeijs 2009). Deze taken liggen in eerste instantie bij de gemeenten (of in het verlengde daarvan de veiligheidsregio's). Het is een van de peilers van het veiligheidsbeleid van het Nationaal Waterplan. Maar als het gaat om ruimtelijke maatregelen (zoals een andere inrichting van woongebieden, technische maatregelen) worden nog steeds Rijk en waterschappen als verantwoordelijk gezien. Gemeenten en burgers zien (behalve in het geval van buitendijkse bebouwing) weinig eigen verantwoordelijkheid.

Hittestress als gevaar voor de leefbaarheid van de stad was tot voor de klimaatdiscussie geen issue op de gemeentelijke ruimtelijke agenda. De verantwoordelijkheid daarvoor is niet door de overheid naar zich toetrokken. Als de burger er last van heeft, is het aan hem of haar om initiatief te nemen en een zonnenscherm of airco aan te brengen.

Een behoorlijk aantal gemeenten – waaronder grote gemeenten als Rotterdam en Amsterdam – hebben klimaatverandering hoog op de beleidsagenda staan (hoewel deze agenda's vaak gericht zijn op klimaatmitigatie). Dit betekent echter nog niet dat het *vanzelfsprekend* is dat klimaatadaptatie op de gemeentelijke agenda verschijnt. Juist omdat het als *city marketing* instrument wordt gebruikt is het maar de vraag of deze agenda's elders worden overgenomen, en of het op den duur leidt tot *mainstreaming* van het onderwerp klimaatverandering in de planologische praktijk van gemeentes. De tijdschaal waarop klimaatverandering zich voordoet gaat ver voorbij de planningshorizon van gemeenten, om maar te zwijgen van de politieke termijnen (VROM Raad 2007).

De stedelijke agenda is overvol. Klimaatadaptatie moet concurreren met andere, vaak meer urgente maatschappelijke doelen. Leefbaarheidsproblemen worden vooral gedefinieerd in termen van sociale leefbaarheid en publieke voorzieningen of in termen van luchtverontreiniging, stank en lawaai. Klimaatadaptatie lijkt al snel te concurreren met deze doelen, alleen al vanwege het beperkte budget van de gemeenten.

Daar komt bij dat ontwikkeling van uitleg- en herstructureringslocaties vaak voor gemeentes hoge prioriteit hebben, om uiteenlopende redenen: van integratiebeleid tot politieke prestige van een wethouder. Als extra inrichtingskosten voor klimaatverandering de voortgang van de ontwikkeling serieus in de weg lijken te staan, sneuvelen de maatregelen al snel. Dit speelt nog sterker als het gaat

om locatiekeuze. Andere belangen en constraints (zoals gemeentegrenzen) zijn veel belangrijker dan mogelijke klimaatproblemen.

Andersom proberen gemeentes waar wèl aandacht is voor klimaatverandering, dan ook dikwijls onder deze vlag allerlei andere thema's te integreren. De aanpak van de klimaatproblematiek geeft een impuls aan, en is een integrerend element voor, traditionele beleidsdoelen als werkgelegenheid, stedenbouwkundige uitstraling, en opwaardering van het sociale leefklimaat. Een voorbeeld hiervan is de herontwikkeling van de Rotterdamse Stadshavens.

Netwerk en routines

Bij de beschrijving van de netwerken en routines maken we een onderscheid in stedelijke ontwikkeling in de zin van uitleg of grootschalige herstructurering, en aanpassingen in bestaand stedelijk structuren (bijvoorbeeld de vervanging van een individueel huis of bouwblok, of aanpassingen in de openbare ruimte).

Uitleg en grootschalige herstructurering

De afgelopen 20 jaar zijn er belangrijke veranderingen opgetreden in het spel om uitleg (Segeren 2007) en grootschalige herstructurering (Segeren e.a. 2008). Projectontwikkelaars hebben op strategische locaties grondposities verworven. Daardoor is het voor gemeenten steeds moeilijker geworden zogenaamd actief grondbeleid te voeren, d.w.z. eigen grond uit te geven in ruil voor ontwikkeling en daarbij haar eigen voorwaarden te stellen. De bouwmarkt is nu feitelijk een grondmarkt geworden. Of, omdat het eigendom van de grond het recht geeft om er op te bouwen, eigenlijk een 'recht-om-te-bouwen-markt'. In dit spel heeft de gemeente minder kaarten in handen. Nog steeds wel de troefkaart van de bevoegdheid tot bestemmen, maar gezien het grondbezit van de projectontwikkelaars, zijn de onderhandelingen voor projectontwikkeling moeilijker geworden. De gemeentes die nog wel actief grondbeleid voeren, lopen nu grotere risico's dan voorheen (Segeren 2007).

In het geval van herstructurering is het bovendien vaak extra moeilijk om de grondexploitatie sluitend te krijgen, bijvoorbeeld vanwege hoge kosten voor de bodemreiniging bij de herontwikkeling van oude industrieterreinen. Grootschalige herontwikkeling is dermate ingewikkeld geworden, dat alleen grote projectontwikkelaars worden betrokken (Segeren e.a. 2008). Kortom, deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de projectontwikkelaars

op het speelveld een machtiger positie innemen ten opzichte van de gemeenten dan voorheen.

Het is daarom niet verwonderlijk dat in de afwegingen rond uitleg of herstructurering de 'business case' – de vraag hoe winstgevend de ontwikkeling vanuit commercieel oogpunt is – doorslaggevend is. In het geval van uitleg en herstructurering speelt hierbij de verwachte verkoopprijzen van het vastgoed een belangrijke rol. Structureel probleem in de Nederlandse situatie voor de realisatie van klimaatmaatregelen zijn de zogenaamde *split incentives*: degene die moet investeren in adaptatie (ontwikkelaars) zijn niet degene die profiteren (de eindgebruikers). Degene die investeert is immers niet degene die het gebouw gebruikt; de ontwikkelaar verkoopt het weer door. Daarbij lopen ontwikkelaars het risico dat de voordelen van adaptief bouwen niet tot uitdrukking komen in de prijs die ze ontvangen. Het onderzoek naar de marktwaardevermeerdering als gevolg van groene kenmerken begint pas. Zo is bekend dat huizenkopers meer willen betalen voor een woning met een beter energielabel (Brounen&Kok 2009). Maar of het ook geldt voor adaptieve eigenschappen als regenwaterafvoer, is nog maar de vraag.¹⁹⁹ Ontwikkelaars zitten dus momenteel dus met een risico dat ze hun investeringen niet terugverdienen. In andere landen, waar particulier opdrachtgeverschap voor woningbouw normaler is, hebben de eigenaars zelf baat bij de toekomstige voordelen de investering.

Het probleem van de split incentives brengt het gevaar met zich mee dat klimaatmaatregelen al snel worden gezien als 'iets extra's'. Zogenaamde 'bovenwettelijke' zaken – investeringen die uitgaan boven wat wettelijk is vereist in bijvoorbeeld bouwvoorschriften – sneuvelen daarom al snel in de onderhandelingen tussen gemeenten en projectontwikkelaars. Of, als ze in de plannen aanwezig waren, sneuvelen ze in de loop van het proces omdat ze als eerste worden geschrapt als er elders tegenvallers zijn (Workshop Deltares dd. 24/9/2009).

In een recent onderzoek (Munoz Gielen 2009) wordt nog een institutionele factor genoemd waardoor in Nederland projectontwikkelaars minder bijdragen aan publieke voorzieningen dan mogelijk zou zijn als je het vergelijkt met Engeland en de regio Valencia. Een van de belang-

¹⁹⁹ Voor kantoren is berekend dat een omgeving met veel groen significant bijdraagt aan de huurprijs, maar dit effect is erg onbelangrijk in vergelijking met andere kenmerken zoals de locatie (Weterings 2008).

rijkste verschillen is volgens de auteur het ontbreken van generiek gemeentelijk beleid over kostenverhaal, een indicatief document waarin minimale standaardtegenprestaties worden voorgeschreven die gelden voor de gehele gemeente. De Nederlandse Wro (grondexploitatie) geeft de mogelijkheid en de verplichting tot kostenverhaal, en is in combinatie met een goede basis voor kostenverhaal, maar zal volgens de auteur toch te kort schieten. “Dit komt in de eerste plaats omdat de wettelijke verplichtingen om na te gaan of een exploitatieplan noodzakelijk is pas ontstaat wanneer de gemeente een bestemmingsplan in procedure brengt. Tot die tijd zullen gemeenten dus geen behoefte voelen om de kosten in beeld te brengen, en dat is doorgaans in een vergevorderd stadium in het planproces. Tegen die tijd is er al een verwachting ontstaan over de betreffende bouwmogelijkheden en hebben er al grondtransacties plaatsgevonden waarmee een zekere grondprijsoordrijving is opgetreden.” (de Munzo Gielen 2009, p. 167). Het ontbreken van generiek beleid heeft daarom twee belangrijke gevolgen: Ten eerste een prijsopdrijvend effect op de grondprijs - ontwikkelaars zouden minder voor de grond betalen als ze van te voren zeker en precies zouden weten welke kostenverhaal bij ontwikkeling zou plaatsvinden. Door de hoge grondprijzen voor alle partijen, is er minder geld over voor publieke voorzieningen. Ten tweede wordt kostenverhaal meer in de sfeer van (ad hoc) onderhandelingen over grondexploitatie getrokken. In deze onderhandelingen staan, zoals we hierboven betoogden, de ontwikkelaars sterk.

Bij uitleglocaties is ook de verhouding van de gemeente met de waterschappen relevant. Zoals we in de speelveldbeschrijving ‘Grote Wateren’ uiteenzetten, speelt de waterproblematiek tot nu toe vaak een ondergeschikte rol bij de keuze van de locatie. Andere factoren, zoals bereikbaarheid of de ligging binnen gemeentegrenzen, zijn van doorslaggevend belang. Eventuele problemen met wateroverlast moeten daarom worden opgelost door technische maatregelen van het waterschap, of door een aangepaste inrichting van het gebied. In het laatste geval is een vroegtijdige en intensieve samenwerking tussen gemeente en waterschappen noodzakelijk om te komen tot een integraal ontwerp. Aan de verbetering van deze samenwerking wordt momenteel hard gewerkt (Sterk Consulting 2008). Niet zozeer bevoegdheden en instrumenten, als wel rolopvatting van beide organisatie zorgen nog steeds voor knelpunten (Franssen&Roeleveld 2009).

Bestaand stedelijk gebied

Voor adaptatiemaatregelen aan woningen in de bestaande voorraad, die het overgrote deel van het woningbestand vormt, heeft de gemeente te maken met veel verschillende particuliere eigenaren. Deze verscheidenheid bemoeilijkt het maken van afspraken over klimaatadaptatie. Sowijs is normerend beleid op grond van bouwvoorschriften ex post niet goed mogelijk (zie instrumentenkist, beschreven in paragraaf 3.5). Bovendien hebben we gezien dat er een historisch gegroeide consensus bestaat over de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot klimaatgerelateerde problemen als wateroverlast (vooral voor de gemeente) en hittestress (vooral voor de particulier).

Om al deze redenen zijn de woningcorporaties voor de gemeente interessante gesprekspartners. Zij hebben een groot aandeel in het woningbezit. Vaak is dit ook nog aaneensluitend, hetgeen gunstig kan zijn voor adaptatiemaatregelen (bijv. WKO op blokniveau).²⁰⁰ De corporaties hebben wettelijk een maatschappelijke taak, maar ze verschillend nogal in hun zelfbeeld: sommigen zien zichzelf als maatschappelijk innovator, terwijl anderen zich vooral als belegger afficheren (Buitelaar e.a. 2009). De corporaties die zichzelf als maatschappelijk verantwoorde ondernemers zien, willen invulling geven aan een maatschappelijke taak, die in overleg met de overheid (rijk, gemeente) wordt bepaald. Hun kerncompetentie is de bouw, verbouw en beheer van gebouwen. De combinatie van zelfbeeld en kerncompetentie maakt hen tot goede partners als de overheid adaptatie van de grond wil krijgen.

Hierover kunnen gemeenten en corporaties prestatieafspraken maken, maar de gemeente kan deze niet afdwingen. Sinds de afschaffing van het gemeentelijk toezicht is de relatie tussen gemeente en corporatie een onderhandelingsrelatie geworden. De gemeente had traditioneel ‘wisselgeld’ in deze onderhandelingen in de vorm van grond. De corporaties zijn immers vaak ook betrokken bij ontwikkeling van een uitleglocatie. Maar aangezien gemeentes steeds minder actief grondbeleid voert, heeft ze binnen de onderhandelingen steeds minder te ‘vergeven’.

²⁰⁰ Hierbij moet worden opgemerkt dat door verkoop van voormalige sociale huurwoningen, zoals die in gemeenten met een zeer hoog aandeel sociale woningbouw de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, tot meer versnippering van het eigenaarschap heeft geleid.

Voor adaptatiemaatregelen in de publieke ruimte (zoals rioleringen etc.) ziet het spel er iets anders uit. De gemeente is zelf eigenaar en heeft voor toestemming geen anderen nodig. Maar vaak wel voor de financiering. Hier zou het ISV een belangrijke rol kunnen spelen. In de evaluatie van de ISV-periode 2000 - 2004 komt naar voren dat het ISV inderdaad – zoals bedoeld – vaak fungeert als *trigger money*. De bijdragen uit het budget zijn vaak een reden voor andere partijen om meer in de publieke ruimte te investeren. In het geval van het bestaand stedelijk weefsel zijn dat vooral de corporaties. Ook draagt het ISV bij aan een meer integrale aanpak van (gedeeltes van) de stad (Ecorys 2006).

Grote invloed Europese regelgeving

Zowel voor ingrepen in het bestaand stedelijk weefsel als bij uitleg speelt sectorale regelgeving, bijvoorbeeld milieunormen, een belangrijke rol. Deze regelgeving is vaak van Europese oorsprong en relatief 'hard' geïmplementeerd; relatief ten opzichte van andere landen (Vromraad 2008) en ten opzichte van de traditie van de Nederlandse RO (Zonneveld e.a. 2008). Bekende voorbeelden zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn en de luchtkwaliteitsrichtlijn met betrekking tot fijn stof. De harde implementatie betekent een groter risico voor de gemeenten dat plannen voor de bestuursrechter stranden. Dit leidt in het planningsproces tot grote investeringen in tijd en geld om in ieder geval deze sectorale aspecten op orde te hebben. Dit kan ten koste gaan van andere belangen, die niet zijn vastgelegd in sectorale (EU-) wetgeving. Hierdoor verandert de Nederlandse praktijk van integrale afweging van alle aspecten. "De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de afwegingsdoelstelling van ruimtelijk ordening wordt door Europese richtlijnen beïnvloed: die inhoudelijke perspectieven die op basis van Europese regelgeving het meest dwingend zijn voorgeschreven moeten in planvorming en gebiedsontwikkeling geborgd worden en kunnen niet (meer) uitgeruild worden" (Zonneveld e.a. 2008, p. 94). De mate waarin Europese regelgeving het thema klimaatadaptatie reguleert, zou daarom grote gevolgen hebben voor de RO-praktijk in het stedelijk speelveld.

Literatuur

- Bergh, D. van den & B. van de Pas (2008) *Urban Flood Management Dordrecht: Policy en Governance*, UFMWP601, Leven met water, Gouda.
- Bergsma, E., J. Gupta, P. Jong (2009) *IC12: Institutions for climate change, case study on individual responsibility in adaptive capacity*, Working document 7, IVM, Amsterdam.
- Berkhout, P. & C. van Bruchem, *Landbouw Economisch Bericht 2006*, LEI, Den Haag, 2006;
- Bieleman, J., *Geschiedenis van de landbouw in Nederland 1500-1950*, Boom, Meppel, 1992;
- Brink, M. van den (2009), *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*, Eburon, Delft..
- Brink, M. van den, C. Termeer en S. Meijerink, 'Are Dutch water safety institutions prepared for climate change?', forthcoming in: *Journal of Water and Climate*.
- Brounen, D. & N. Kok (2009), *On the economics of energy labels in the housing market*, working paper, EUR/Maastricht university.
- Buitelaar, E., L. van den Broek & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties. Het belang van lokale omstandigheden*, Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- DHV/DG Water/Waterdienst (2009), *Gebiedsgericht werken door waterbeheerders. Puzzelen met belangen, taken, rollen en vaardigheden*, Den Haag: DG Water/ Waterdienst.
- Dijk, J. van (2008), *Water and environment in decision making. Water assessment, environmental impact assessment and strategic environmental assessment in Dutch planning. A comparison*, Delft: Eburon.
- Dirkx, G.H.P. & J. Roos-Klein Lankhorst, Verstedelijking en de kwaliteit van het landschap: de visuele verstoring gemeten, *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, vol. 23, 2006;
- Ecorys (2006), *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1)*, Rotterdam: Ecorys.
- Erenstein, H. & M. van Schooten, 2007. *Beperken van de gevolgen van overstromingen, leren van mitigation planning in de Verenigde Staten*, Den Haag: Nirov.
- FAO, *The state of Agricultural commodity markets. High food prices and the food crisis – experiences and lessons learned*, Rome, 2009;
- Franssen, R. & G. Roeleveld (2009), *Ruimtelijke strategie, uitwerking Nationaal Waterplan, deelproject instrumenten*, rapportnummer 1201581-002, Deltares, Utrecht.
- Goossen, M. & S. de Vries, *Rapportage M-AVP, Nulmeting Recreatie*, Alterra Wageningen, 2008;

- Graaf, H. van de & R. Hoppe (1989), *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde*, Muijderberg: Coutinho.
- IPO, *Contouren van het investeringsbudget landelijk gebied*, Den Haag, 2004;
- IPO, *Investeringsbudget Landelijk Gebied: werk in uitvoering*, rapportage visitatiecommissie ILG, Den Haag, 2005;
- IPO, *Investeringsbudget Landelijk Gebied: werk in uitvoering*, rapportage visitatiecommissie ILG, Den Haag, 2009;
- Jongejan, R. & P. Barrieu (2008), 'Insuring large-scale floods in the Netherlands', in: *Geneva papers* (33), pp. 250-268.
- Kamphorst, D.A. & T.A. Selnes, *Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid*, achtergronddocument bij Natuurbalans 2007, WOt Natuur & Milieu, Wageningen, 2007;
- Kok, M (2006), *Een waterverzekering in Nederland: mogelijk en wenselijk?*, Lelystad: HKV.
- Kuijpers-Linde, M.A.J., A.A. Bouwman, J. Roos-Klein Lankhorst & R. Smidt, *Nederland Later: Tweede Duurzaamheidsverkenning*, deel fysieke leefomgeving Nederland, Bilthoven, 2007;
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), *Watertoetsproces op weg naar bestemming. Landelijke evaluatie watertoets*. Den Haag: Ministerie van VenW.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Vrom & Ministerie van LNV (2009), *Nationaal Waterplan*, Den Haag: Ministerie van VenW.
- MNP, *Natuurbalans 2006*, Bilthoven, 2006;
- MNP, *Nederland en een duurzame wereld: armoede, klimaat en biodiversiteit*. Tweede Duurzaamheidsverkenning, Bilthoven, 2007;
- Munoz Gielen, D. (2009), 'Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt', in: *Rooilijn*, (42)3, pp. 158-167
- Neuvel, J. (2009) *Gegraphical dimensions of risk management, the contribution of spatial planning and geo-ict to risk reduction*, proefschrift Wageningen UR.
- OESO, *OECD rural policy reviews: Netherlands*, Paris, 2008;
- Pieterse, N. e.a. (2010), *Overstromingsrisicozonering in Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving, *Natuurbalans 2008*, Bilthoven, 2008;
- Planbureau voor de Leefomgeving, *Natuurbalans 2009*, Bilthoven, 2009;
- Pols, L, N. Pieterse, P. Kronberger & J. Tennekes (2007), *Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave*, RPB/Nai, Den Haag/Rotterdam.
- Raad voor het Landelijk Gebied, *Kaders zo helder als water. Advies over de rijksrol bij de zoetwatervoorziening voor de landbouw in de verziltende delta*, Publicatie RLG 08/04, 2008;
- Rijkswaterstaat (2007), *Internationale vergelijking risicobenadering Quicksan van ervaringen in het buitenland*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- RMNO (2009), *Loslaten, maar niet overlaten. Succesvol regionaal water governance en de rol van rijkspartijen*, advies nr. A.16, Den Haag: Raad voor ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek.
- Rosenthal, U. & G.E.M. Saeijs (2003), *Getuige de ramp*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Rosenthal, U. & P. 't Hart (1998), *Flood response and crisis management in Western-Europe*, Berlin: Springer Verlag.
- Roth, D., J. Warner en M. Winnubst (2006) *Een noodverband tegen hoog water: waterkennis, beleid en politiek rond noodoverloopgebieden*, Wageningen: Wageningen UR.
- Royal Haskoning (2006), *Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water. Eindrapport Verantwoordend Spoor*. Landelijk Bestuurlijke Overleg Water.
- Saeijs, G. (2009), 'Watercrises' in: E. R. Muller e.a. (red.), *Crisis, studies over crisis en crisisbeheersing*, Kluwer, Deventer, pp. 167-202.
- Segeren, A. (2007), *De Grondmarkt voor woningbouwlocaties*, Den Haag/Rotterdam: RPB, NAI publishers.
- Segeren, A., E. Buitelaar & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Den Haag/Rotterdam: RPB/NAI publishers.
- Simon, C. L. Vermeij & A. Steenbekkers, *Het beste van twee werelden, plattelanders over hun leven op het platteland*, SCP, Den Haag, 2007;
- Steenbekkers, A., C. Simon & V. Veldheer, *Thuis op het platteland, de leefsituatie van platteland en stad vergeleken*. SCP, Den Haag, 2006;
- Steenbekkers, A., C. Simon, L. Vermeij & W.-J. Spreeuwen, *Het platteland van alle Nederlanders: hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken*, SCP, Den Haag, 2008;
- Sterk Consulting & Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Universiteit van Tilburg (2008), *Waterbelangen in de ruimtelijke ordening. Mogelijkheden voor het waterschap in de ruimtelijke-ordeningsketen*, Den Haag: Unie van Waterschappen.
- Terpstra, T. (2010), *Flood preparedness: thoughts, feelings and intentions of the Dutch public*, Den Haag: Albani Drukkers.
- Till, J. van, *Inventarisatie Programmabureaus*, Rapport provincie Utrecht, Utrecht, 2007.

- Vromraad (2007), *De hype voorbij: klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk*, Den Haag: Vromraad.
- Vromraad (2008), *Brussels lof: een handreiking voor de ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Den Haag: Vromraad.
- Weterings, A. e.a. (2008), *De waarde van de kantooromgeving, effecten van omgevingskenmerken op de huurprijs van kantoorpanden*, Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Workshop Deltares, gehouden in het kader van het onderzoek van Franssen&Groeneveld, dd. 10 september en 24 september 2009, eigen aantekeningen.
- Xplorelab (2008), *Klimaatadaptatie in de Zuidplaspolder*, eindrapport. Den Haag: provincie Zuid-Holland/Klimaat voor Ruimte.
- Zonneveld, W., J.J.Trip & B. Waterhout (2008), *Impact van EU-regelgeving op de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk; Vijf voorbeelden van gebiedsontwikkeling*, Delft: OTB.

5. Is het adaptief?: Het adaptatiewiel

5.1. Inleiding

In onderhavige studie worden diverse sturingsinstrumenten voorgesteld om fysiekruimtelijke maatregelen voor klimaatadaptatie te kunnen realiseren. Eén van de toetscriteria om zowel de voorgestelde inhoudelijke oplossingsrichtingen als de mogelijke bijbehorende sturingsinstrumenten te kunnen beoordelen is adaptiviteit. De vraag die daarbij centraal staat is of, en zo ja onder welke voorwaarden, de voorgestelde inhoudelijke oplossingsrichting en het bijbehorende sturingsinstrumentarium het adaptieve vermogen van een bepaalde beleidssector en de samenleving vergroten.

De relevantie van een adaptiviteitstoets is ingegeven door de fundamentele onzekerheden rond het vraagstuk van klimaatadaptatie. Er bestaan veel onzekerheden over zowel de mate van klimaatverandering, de optredende effecten als ook over de effectiviteit van te kiezen sturingsinstrumenten. Het gevolg daarvan is dat op voorhand niet is te bepalen welke inhoudelijke strategie en welk sturingsinstrumentarium het beste is. Juist om die reden is adaptiviteit of adaptief vermogen van belang. Daarbij gaat het om het vermogen om nieuwe inzichten te incorporeren en om te leren van ervaringen die met een bepaalde oplossingsrichting en bijbehorend sturingsinstrumentarium worden opgedaan. Daarmee is adaptief vermogen dus iets anders dan het bestuurlijke vermogen om de maatregelen te realiseren waarvan inhoudsdeskundigen *op dit moment* denken dat die de beste zijn. Het gaat juist om het vermogen om in te kunnen spelen op ontwikkelingen die nu nog niet bekend zijn.

In het Klimaat voor Ruimte project ‘Institutions for Adaptation’ is een beoordelingskader voor adaptief vermogen ontwikkeld.²⁰¹ In dat project stond de vraag centraal welke

kenmerken van instituties (formeel dan wel informeel) het adaptieve vermogen van een bepaalde beleidssector bevorderen dan wel beperken. Een institutie is een veel ruimer begrip dan sturingsinstrumentarium. Tegelijkertijd maakt het sturingsinstrumentarium dat in een bepaalde beleidssector wordt gebruikt wel onderdeel uit van de instituties van een sector. Daarom is het ontwikkelde toetsingskader, met enige aanpassingen, ook goed bruikbaar voor de beantwoording van de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, de voorgestelde fysiekruimtelijke maatregelen en het bijbehorende sturingsinstrumentarium het adaptieve vermogen van een beleidssector kunnen vergroten.²⁰²

5.2. Het adaptatiewiel

Het beoordelingskader voor het adaptief vermogen van instituties bestaat uit zes dimensies: Behoorlijk bestuur, Variëteit, Leervermogen, Ruimte voor autonome verandering, Leiderschap en Hulpbronnen. Op basis van deze dimensies is een beoordelingskader, het zogeheten adaptatiewiel, ontwikkeld waarmee dimensies van adaptief vermogen kunnen worden onderscheiden en (kwalitatief) beoordeeld (zie Figuur 1). Om tot een dergelijke kwalitatieve beoordeling te kunnen komen is voor elke dimensie een aantal criteria geformuleerd.

Klostermann (WUR); Sander Meijerink en Margo van den Brink (RUN), Pieter Jong (TUD) en Sibout Nooteboom (EUR/DHV).

²⁰¹ Klimaat voor Ruimte (KvR) project “Institutions for adaptation: is the Dutch institutional structure capable of adapting to climate change?” Dit project (IC-12) is een samenwerkingsproject van Joyeeta Gupta en Emmy Bergsma (IVM), Katrien Termeer en Judith

²⁰² Zie Joyeeta Gupta, Catrien Termeer, Judith Klostermann, Sander Meijerink, Margo van den Brink, Pieter Jong, Sibout Nooteboom, Emmy Bergsma, The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society, *Environmental science & policy* 13 (2010), p. 459-471.



Figuur 1: Het adaptatiewiel bestaand uit zes dimensies en 22 criteria waarmee het adaptieve vermogen van instituties kan worden beoordeeld²⁰³

De dimensie 'behoorlijk bestuur' (met bijbehorende criteria van legitimiteit, rechtvaardigheid, responsiviteit en controleerbaarheid) wordt in deze studie afgedekt door de 'mag het' en 'hoort het' vragen. De overige vijf dimensies (en bijbehorende criteria) zijn relevant voor de beoordeling van de adaptiviteit van de voorgestelde inhoudelijke oplossingsrichtingen en het bijbehorende sturingsinstrumentarium, en worden hieronder daarom nader toegelicht. Deze toelichting is gebaseerd op twee publicaties van het eerder genoemde project 'Institutions for adaptation': het essay 'Klimaat bestendig of klimaat neutraal bestuur? Een essay over het adaptief vermogen van instituties'²⁰⁴, en het artikel 'Het adaptieve vermogen van het nationaal waterplan'²⁰⁵.

Dimensie 1: Variëteit

Een bekende wet uit de systeemtheorie stelt dat de variëteit van een systeem minstens even groot moet zijn als de variëteit van de omgeving waaraan het zich probeert aan te passen.²⁰⁶ Het klimaatvraagstuk met zijn vele aspecten, effecten en onzekerheden vereist daarom een institutionele setting waarin sprake is van een variëteit aan analysekaders, opvattingen en oplossingen, en waarin een variatie aan actoren in diverse arena's en op diverse schaalniveaus werkt aan klimaatadaptatie. Het vraagt ook om actoren die zich niet laten verleiden tot het teveel simplificeren van complexe vraagstukken en het verminderen van redundantie. Hier is de gedachte dat een zekere redundantie aan oplossingsrichtingen en instrumenten gunstig is. Mocht een van de oplossingsrichtingen of instrumenten niet blijken te werken, dan zijn er altijd nog andere oplossingen en instrumenten, die wellicht wel tot de gewenste resultaten kunnen leiden. Hier bestaat dus een belangrijke spanningsveld met beleid dat is gericht op optimalisatie en efficiëntie.

²⁰³ Klostermann, J., R. Biesbroek, P. Jong, J. Gupta, E. Bergsma (2009) 'Het adaptieve vermogen van het nationaal waterplan' H2O, 25/26, 16-20.

²⁰⁴ Termeer, Katrien en Sander Meijerink (2009) 'Klimaat bestendig of klimaat neutraal bestuur? Een essay over het adaptief vermogen van instituties', een essay in opdracht van de Raad voor Verkeer en Waterstaat

²⁰⁵ Klostermann, J., R. Biesbroek, P. Jong, J. Gupta, E. Bergsma (2009)

'Het adaptieve vermogen van het nationaal waterplan' H2O, 25/26, 16-20.

²⁰⁶ Conant, R.C. & Ashby, R.W. (1970). Every good regulator of a system must be a model of that system. *International Journal of Systems Science*. 1(2), 89-97.

De mate van variëteit is onder meer af te lezen aan de betrokkenheid van een diversiteit aan actoren (publiek/priivaat; beleid/beheer; diverse sectoren) in diverse arena's; een variëteit aan denkramen, probleemdefinities en oplossingsrichtingen; ruimte voor het differentiëren van beleidsopties en het ontwikkelen van maatwerk; besluitvorming/actie zonder variëteit te onderdrukken.

Voor de beoordeling van inhoudelijke oplossingsrichtingen en het bijbehorende sturingsinstrumentarium gaat het om de vraag of deze bijdragen aan de variëteit aan maatregelen voor klimaatadaptatie of dat deze een in het verleden ingeslagen ontwikkelingspad en daarmee padafhankelijkheid enkel verder versterken. Als voorbeeld: het alleen inzetten op klassieke dijkversterking draagt volgens dit beoordelingskader niet bij aan het adaptieve vermogen van de watersector. Er kan dan immers niet worden geleerd over andere vormen van overstromingsrisicobeheer.

Een grote variëteit aan sturingsinstrumenten vergroot het adaptieve vermogen eveneens. Deze variëteit maakt het immers mogelijk om ervaring op te doen met en te leren van de werking en effectiviteit van verschillende beleidsinstrumenten onder steeds veranderende condities. Dat is dus een ander argument voor het gebruik van verschillende instrumenten dan het effectiviteitsargument dat ten grondslag ligt aan de samenstelling van een bepaalde instrumentenmix. Daarbij gaat het immers om de vraag welke mix geschikt is een bepaalde maatregel *nu* te kunnen realiseren.²⁰⁷

Dimensie 2: Leervermogen

Het klimaatvraagstuk kenmerkt zich niet alleen door onzekerheden over effecten maar vooral ook door onzekerheden over hoe met het vraagstuk om te gaan. Dat is logisch omdat het een relatief nieuw vraagstuk is. Mensen moeten nog met elkaar uitvinden wat de beste manieren zijn om zich aan te passen aan klimaatveranderingen. Net zo als met bijna alle nieuwe vraagstukken zal ook het klimaatvraagstuk conflicteren met dominante waarden, routines en probleemoplossings-strategieën. Onzekerheid en noviteiten vragen om een context waar veel ruimte is voor leren. Leren heeft dan niet de betekenis van leren in een klaslokaal maar meer van een sociaal leerproces waarin actoren continu met elkaar betekenis geven aan wat er

gaande is.²⁰⁸ Dit betekent niet alleen dat ze blijven waarnemen en onderhandelen over effecten en oplossingen maar vooral ook dat ze experimenteren en daarop reflecteren, met andere woorden het gaat niet alleen om lerend te praten maar ook om lerend te handelen. Leren speelt zich af op alle niveaus, variërend van individueel tot organisationeel en van lokaal tot mondiaal. Een veel gemaakt onderscheid is dat tussen eerste en tweede orde leren. Terwijl eerste orde leren zich beperkt tot het leren over de wijze waarop bepaalde doelen kunnen worden bereikt, worden in tweede orde leerprocessen deze doelen zelf ter discussie gesteld.

Het niet leren is ook een belangrijke indicator voor het lerend vermogen van instituties. Het gaat daarbij om allerlei defensieve routines die actoren ervan weerhouden twijfels te tonen en leiden tot het angstvallig vermijden van risico's en het bovenmatig beschermen van bestaande oplossingsrichtingen. Er is een belangrijke relatie tussen lerend vermogen en variëteit. Zonder variëteit kan moeilijk worden geleerd, maar variëteit is geen voldoende voorwaarde voor lerend vermogen.

Leerprocessen moeten worden georganiseerd en geborgd en dat geldt ook wanneer nieuwe oplossingsrichtingen worden ingeslagen, wanneer bestaand instrumentarium op een nieuwe manier wordt ingezet of wanneer geheel nieuw instrumentarium wordt ingezet. Zo ligt het voor de hand om af te spreken om de effecten van nieuwe inhoudelijke oplossingsrichtingen en nieuw instrumentarium te monitoren en te evalueren. Institutioneel geheugen draagt er aan bij dat in het verleden opgedane ervaringen met bepaalde interventies kunnen worden meegenomen in de besluitvorming nu. Tenslotte zijn vertrouwen en een cultuur waarin twijfels kunnen worden besproken belangrijke voorwaarden voor elk leerproces.

Dimensie 3: Ruimte voor autonome verandering

Bij deze dimensie gaat het om de ruimte die de overheid laat aan maatschappelijke actoren (burgers, bedrijven en NGO's) om zelf maatregelen te treffen om zich aan te passen aan de klimaatverandering. Daarvoor is allereerst van belang dat deze partijen toegang hebben tot de voor adaptatie benodigde informatie. Wat zijn precies de verwachte effecten van klimaatverandering, wat zijn de onzekerhe-

207 Bressers, J.Th.A. and Klok, P.-J. (1995) *De verklaring van de effectiviteit van een beleid: Instrumententheorie*. In: *Beleidsevaluatie*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, pp. 138-157.

208 Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E., Tabara, D. & Tailieu, T. (2007). Social learning and water resources management, *Ecology & Society*, 12, article 5.

den en de te lopen risico's etc. Dergelijke informatie moet beschikbaar en gemakkelijk toegankelijk zijn willen maatschappelijke actoren daar wat mee kunnen doen.

Gezien de onvoorspelbaarheid van veel klimaateffecten zal het improvisatievermogen een belangrijke peiler zijn voor het adaptieve vermogen van instituties. Improviseren of anders uitgedrukt responsieve autonome verandering gaat over het vermogen van actoren om op microniveau en in het hier en nu in te spelen op de dagelijkse verstoringen, kansen en mogelijkheden. Het gaat daarbij vaak om cycli met een korte feedback van waarnemen, snel handelen, kijken wat er gebeurt, etc. Er bestaat een spanning tussen improvisatievermogen en centrale interventies. Allereerst kan centrale sturing praktijken van autonome aanpassing overbodig maken of in ieder geval niet aanmoedigen. Dit is te vergelijken met het dilemma van de 'moral hazard' wat inhoudt dat actoren zelf minder verantwoordelijk handelen wanneer anderen de risico's opvangen. Naarmate mensen langer leunen op de verantwoordelijkheid van anderen verliezen ze hun improvisatiekennis, die gedurende crises van groot belang kan zijn. Daarnaast kunnen centrale interventies het improvisatievermogen ook frustreren. Zo schijnt het strenge planning en control systeem waarbinnen vele hulpverleners in de VS moesten werken ten tijde van de orkaan Katrina er toe hebben geleid dat ze pas laat in actie kwamen omdat ze eerst toestemming nodig hadden af te wijken van hun schema's.

Inhoudelijke oplossingsrichtingen en sturingsinstrumentarium waarbij behalve de overheid ook niet-overheidsactoren een rol kunnen spelen dragen positief bij aan de ruimte voor autonome verandering.

Dimensie 4: Hulpbronnen

Adaptatie is afhankelijk van de aanwezigheid van de noodzakelijke hulpbronnen en de mogelijkheid van actoren om deze vrij te maken. Deze kunnen bestaan uit financiële, juridische, technische en personele middelen. Compliceerende factor bij klimaatadaptatie is het lange termijn karakter. Financiën kunnen nu bijvoorbeeld wel aanwezig zijn maar het ligt politiek altijd lastig deze vrij te maken en vrij te houden voor de lange termijn.

Een voor de adaptiviteitstoets relevante vraag is daarom of de voorgestelde inhoudelijke oplossingsrichting dan wel het voorgestelde instrumentarium het mogelijk maken om nieuwe hulpbronnen te genereren. Zo kunnen inhoudelijke voorstellen voor meervoudig ruimtegebruik in combinatie met verevening er wellicht voor zorgen dat nieuwe finan-

ciële middelen worden gegenereerd om bepaalde adaptatiemaatregelen te kunnen realiseren en kunnen vormen van publiek-private samenwerking het mogelijk maken dat behalve de belastingbetaler ook private partijen meebetalen aan de realisatie van adaptatiemaatregelen.

Deze criteria tezamen kunnen ons helpen om de vraag te beantwoorden of, en zo ja onder welke voorwaarden, de voorgestelde inhoudelijke oplossingsrichtingen en bijbehorend sturingsinstrumentarium bijdragen aan het adaptieve vermogen van de betreffende beleidssector en de samenleving.

Dimensie 5: Leiderschap

Binnen de geschetste context van variëren, leren en improviseren zijn er uiteindelijk ook mensen nodig die het klimaatvraagstuk actief tegemoet treden door het herinterpreteren van eigen routines, het benutten van kansen en het arrangeren van koppelingen.²⁰⁹ We duiden dit aan met de term publiek leiderschap, waarbij we zeker niet alleen de formele gezagsdragers bedoelen maar iedereen binnen het publieke domein die verschil maakt. Voor klimaatadaptatie is een variëteit aan leiderschapsfuncties relevant. Het gaat zowel om visionair leiderschap (het verbinden van de lange met de korte termijn), ondernemend leiderschap (zorgen dat acties ook daadwerkelijk gebeuren) als verbindend leiderschap (vormen van en koppelen tussen allianties).

Het belangrijkste spanningsveld bestaat eruit dat leiderschap enerzijds gericht is op ruimte bieden aan variëteit, leren en autonome aanpassingen terwijl het aan de andere neerkomt op het promoten van orde, besluitvaardigheid en betrouwbaarheid. Vooral ook op de terreinen van infrastructuur verwachten mensen naast alle creatieve adaptieve strategieën ook een betrouwbare dienstverlening. Dit dilemma vraagt om een krachtige verbinding tussen het aanmoedigen van improviseren en het garanderen van betrouwbare diensten.

Leiderschap is onder meer af te lezen aan de aanwezigheid van de verschillende vormen van leiderschap en aan de mate waarin leiders het spanningsveld tussen variëren en improviseren enerzijds weten te verbinden aan daadkracht en betrouwbare dienstverlening anderzijds.

²⁰⁹ Termeer, C.J.A.M. (2009); *Water professionals and public leadership. Irrigation and Drainage*. 58: 212-216.

De aanwezigheid van leiderschap is een belangrijke *voorwaarde* voor de implementatie van fysiekruimtelijke opties en bijbehorend sturings-instrumentarium.

5.3. Toetsingskader

De vier hoofdvragen die in de adaptatietoets moeten worden beantwoord zijn dan de volgende. (Onder welke voorwaarden) dragen voorgestelde fysiekruimtelijke oplossingsrichting en bijbehorend sturingsinstrumentarium bij aan:

1. een vergroting van de (inhoudelijke en institutionele) variëteit in een bepaalde beleidssector?
2. het lerend vermogen van de beleidssector?
3. de ruimte voor autonome verandering van de samenleving?
4. het genereren van nieuwe hulpbronnen voor klimaatadaptatie?

Daarnaast wordt bij de toetsing aandacht besteed aan de voorwaarde van de aanwezigheid van leiderschap voor een succesvolle implementatie van de fysiekruimtelijke oplossingsrichting en bijbehorend sturingsinstrumentarium.

6. De toepassing van de Vier-Stappentoets

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de vier stappen van de vorige vier hoofdstukken geïntegreerd in de Vier-stappentoets die wordt toegepast op drie casus in respectievelijk het landelijk gebied, het stedelijk gebied, en de grote wateren. Deze casus zijn in samenspraak met het PBL geselecteerd.

6.2. Het behoud van het veen: een dilemma in het landelijk gebied

De problemen met veengebieden in Nederland zijn niet nieuw maar doen zich als gevolg van klimaatverandering wel sterker voelen. Kern van de problematiek is de inklinking van het veen onder invloed van peilverlaging, die resulteert in een sterke bodemdaling en problemen met waterkwaliteit en waterkwantiteit. Uiteindelijk zal het veen verdwijnen. De speciale klimaateffecten zijn:

- verdroging van het veen gaat gepaard met veenoxidatie, die een substantiële bijdrage levert aan de uitstoot van broeikasgassen.
- complicerende factor is dat ook vernatting onder bepaalde omstandigheden tot toename van methaanemissies kan leiden.
- door peilverlaging droog houden betekent verder dat het waterbergend vermogen van de veenweidegebieden vermindert.
- tot slot verdwijnt samen met het veen opslagvermogen voor CO₂.

Tot nu toe waren de belangrijkste beleidsdoelstellingen in de veenweidegebieden een combinatie van: het voorkomen van verdergaande bodemdaling, het voorkomen van verdere teloorgang van het veen, de bescherming van de waterkwaliteit, natuurontwikkeling en het behoud van het specifieke veenweide-cultuurlandschap. Dit laatste argument onderbouwt het beleid om de melkveehouderij te laten voortbestaan omdat deze een belangrijke drager is van het karakteristieke veenweide-landschap. Echter om de landbouw op een economisch rendabele manier te kunnen behouden zou het waterpeil steeds meer verlaagd

moeten worden. Het peil wordt daarmee aangepast aan de functie melkveehouderij. Peilverlaging is echter tegelijkertijd de oorzaak van de bodemdaling en het verdwijnen van het veen. Door peilverlaging treedt op den duur ook verzilting op en worden kwaliteits- en kwantiteitsproblemen afgewenteld op aangrenzende gebieden. Tegelijkertijd vraagt peilverlaging om de inlaat van gebiedsvreemd water in droge tijden. Het dilemma laat zich hier zien. Het is een vicieuze cirkel: “Om het land te gebruiken voor de melkveehouderij die zo bepalend is geweest voor het karakteristieke veenweidelandschap is het nodig het waterpeil te verlagen. Peilverlaging leidt echter weer tot verdere bodemdaling en uiteindelijk tot het verlies van de veenbodem, de drager van het landschap” (Waarheen met het Veen, p. 9). Op termijn is deze strategie niet vol te houden.

Een oplossing voor het probleem van bodemdaling kan worden gezocht in een benadering waarbij het grondwaterpeil sturend is voor het landgebruik. De functie volgt dan het peil in plaats van omgekeerd. Hierdoor zou een robuust en klimaatbestendig systeem kunnen ontstaan dat zorgt voor een afname van de bodemdaling en voor meer waterberging in de westelijke veenweiden. Dit wordt ook wel aangeduid met een verschuiving van peil volgt functie naar functie volgt peil. Belangrijk discussiepunt is hoe ver wordt gegaan met functie volgt peil. Het veenweide-landschap is per definitie een kunstmatig landschap. Wanneer dit principe heel consequent wordt toegepast ontstaat er een merengebied, met misschien nog wat waterrecreatie, maar waarin weinig over is van de huidige EHS en waaruit de landbouw is verdwenen. Ook is dan het veen verdwenen.

Met het oog op klimaatverandering is de strategie het interessantste waarbij het gebied zodanig wordt beheerd dat het veen optimaal behouden blijft en zelfs weer kan aangroeien. Dit impliceert een verdere toename van het areaal natuurgebied, aantasting van de huidige begrenzingen van de EHS (groene ruggengraat), vermindering van een deel van aan het veenweidegebied toegeschreven natuurdoeltypen, en een verdere extensivering van de melkveehouderij op steeds wisselende percelen (noma-

disering). Bovendien vergt het een geïntegreerde en strak geregisseerde beheerstrategie van het gehele westelijke veenweidegebied. Dit is de strategie die we hier verder zullen onderzoeken. De strategie luidt: *een geleidelijke overgang van peil volgt functie naar functie volgt peil, met als uiteindelijke doel het in stand houden of opnieuw laten aangroeien van veenbodems*. Veel informatie komt uit de rapporten van "Waarheen met het veen".

Hoort het?

In hoeverre is de overheid verantwoordelijke en welke verantwoordelijkheden behoren toe aan de private partijen en burgers?

Juridische invalshoek

Artikel 21 Grondwet legt een zorgplicht bij de overheid waaronder de zorg voor een aan klimaatverandering aangepaste inrichting van het landelijk gebied. De zorg voor de bewoonbaarheid van het land dient onderscheiden te worden van de zorg voor een goed leefmilieu. Beide aspecten van de zorgplicht van artikel 21 Grondwet zijn relevant in het landelijk gebied, en in het bijzonder in de veenweidegebieden.

De Waterwet legt bij de overheid de verantwoordelijkheid voor een goed beheer van watersystemen. Daarbij dient de overheid te zorgen voor een voldoende veiligheid tegen overstromingen, evenals het voorkomen van wateroverlast en waterschaarste. Voorts ziet de zorg op het bereiken van een goede chemische en ecologische kwaliteit, als op een zodanig waterbeheer dat de watersystemen aan hun functies kunnen voldoen (dit betreft de doelstellingen uit de Waterwet). De Waterwet bestaat voor een belangrijk deel uit de implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen. In zoverre bestaat er slechts een beperkte beleidsvrijheid voor de lidstaat Nederland en dus ook voor de regionale waterbeheerder. Voor zover het de ecologische kwaliteit van watersystemen betreft is er wel sprake van een zekere beleidsvrijheid. Die heeft in het bijzonder betrekking op te vast te stellen doelen, het gebruik van uitzonderingsbepalingen en de keuze welke maatregelen worden genomen om de goede ecologische toestand (of het goede ecologische potentieel waar het de veenweidegebieden betreft) te bereiken. In casu gaat het in het bijzonder om het nemen van peilbesluiten, waarvoor de waterbeheerder (hier het waterschap) bevoegd is.

De Natuurbeschermingswet geeft het juridische kader voor de bescherming en verbetering van aangewezen natuurgebieden. Ook de Natuurbeschermingswet is in

belangrijke mate een implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen, zoals die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De Wro legt bij de overheid de verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening. Goede ruimtelijke ordening in het landelijk gebied houdt onder meer rekening met veranderende fysieke omstandigheden. Daarbij dient een evenwicht gevonden te worden tussen de verschillende gebruiksfuncties en bestemmingen.

Welke normatieve beginselen kunnen als richtsnoer worden gebruikt?

Het voorzorgbeginsel is een reden om bij de herinrichting van het landelijk gebied vooruit te lopen op de gevolgen van bodemdaling en een slechtere waterhuishouding. In dit specifieke geval kan worden betoogd dat de huidige problemen en de te verwachten ontwikkelingen nopen tot ingrijpen in het landelijk gebied, in het bijzonder die delen van de veeweidegebieden waar de problemen urgenter worden. Peilaanpassingen liggen dan ook in de rede om het veen te behouden en verdere bodemdaling en verslechtering van het watersysteem – ook buiten het betreffende gebied – te voorkomen. Het gaat daarbij om belangen als veiligheid, waterberging, waterkwaliteit, en ecologie. Behoud en verbetering van de natuur zullen vaak binnen de bestaande wetgeving voor water en natuur passen, alhoewel het verloren gaan van specifieke habitats en soorten in aangewezen beschermde gebieden een bijzondere motivering behoeft.

Of de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn, hangt af van de lokale omstandigheden en de wetenschappelijke onderbouwing van de geschatte risico's.

Het beginsel 'de gebruiker betaalt' kan gebruikt worden om de kosten van maatregelen die getroffen worden ter bescherming van een duidelijk af te bakenen gebied, toe te rekenen aan de eigenaren en gebruikers in dat gebied, in het bijzonder diegenen voor wie bijzondere compenserende maatregelen worden genomen. Discussie kan bestaan of maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit en waterkwantiteit en natuurbehoud en -beheer gezien moeten worden als nieuwe maatregelen, waarvoor bijvoorbeeld het 'natuurbelang' moet betalen, of dat dit gezien moet worden als een correctie van het jarenlange beleid ten behoeve van de veehouderij in het veenweidegebied dat de nadelige gevolgen heeft bewerkstelligd.

Het compensatiebeginsel is, afhankelijk van de lokale omstandigheden, reden om kosten van het nemen van peilbesluiten te compenseren voor zover die uitstijgen boven het normale maatschappelijke risico. Dat geldt ook voor onevenredige nadelige neveneffecten van getroffen maatregelen. De Waterwet kent een eigen nadeelcompensatieregeling die van toepassing kan zijn wanneer peilbesluiten tot onevenredige nadelen voor specifieke personen leiden.

Maatregelen zijn eveneens nodig om tegemoet te komen aan het beginsel dat problemen niet mogen worden afgewenteld. Daarbij gaat het zowel om afwentelen van problemen naar een andere plaats (aangrenzende gebieden) als op afwenteling op toekomstige generaties.

Mag het?

Bij de mag-het-vraag komt het er op aan of, gegeven het bestaande sturingsinstrumentarium, voldoende bevoegdheden aanwezig zijn om de adaptatiemaatregelen te nemen.

Toegepast op de casus in het landelijk gebied, kan het volgende worden geconstateerd.

De Waterwet is zo opgezet dat de waterbeheerder geen besluiten mag nemen die het bereiken van de doelstellingen in de weg staat. In dit geval brengt dat de waterbeheerder in een lastig parket: de zorg voor een goede toestand van het water en het zorgen voor veiligheid en het voorkomen van wateroverlast en watertekorten vraagt om een verhoging van het peil. Tegelijkertijd dient het water 'aan zijn functies te kunnen voldoen'. Een van de functies van watersystemen ziet toe op het faciliteren van agrarische activiteiten. De Waterwet kent echter geen rangorde in doelstellingen, waardoor de verschillende doelen integraal benaderd dienen te worden. Wel is het zo dat de algemene doelstellingen uitgewerkt worden in normen, waar de waterbeheerder aan moet voldoen.²¹⁰ Bij het vaststellen van de normen vindt de belangrijkste belangenafweging plaats; bijvoorbeeld welk veiligheidsniveau geldt, welke kwaliteitsnormen gelden en wat de wateroverlastnormen zijn. Ook bij het vaststellen van het GGOR wordt rekening met de verschillende belangen gehouden, en hetzelfde geldt voor de vaststelling van peilbesluiten. Het instrumentarium van de Waterwet maakt het dus niet al-

leen mogelijk maar verplicht ook om peilbesluiten zodanig vast te stellen dat aan de doelstellingen van de Waterwet wordt voldaan (zie hiervoor). Daarbij moet natuurlijk rekening gehouden worden met alle betrokken belangen. Indien ingrijpende peilbesluiten nodig zijn om aan de doelstellingen van de Waterwet te kunnen voldoen, kan vermoedelijk gekozen worden voor een gefaseerde of gedifferentieerde invoering. Daarnaast is het belangrijk onevenredige nadelen te compenseren. De Europeesrechtelijke natuurbeschermingswetgeving staat bekend om zijn strenge beschermingsregime en de beperkte mogelijkheden om hier van af te wijken. De focus ligt sterk op het behoud van bestaande natuurodoeltypen. Tegelijkertijd wordt gepleit voor een flexibeler regime waarmee de aandacht meer uitgaat naar de overkoepelende doelen: behoud van biodiversiteit door middel van de bescherming en verbetering van habitats en populaties van soorten en het tot stand brengen van robuuste ecologische zones.²¹¹ In Europa wordt gestreefd naar een robuust Natura 2000 netwerk van aaneengesloten habitats en in Nederland vindt dit zijn vertaling in de ecologische hoofdstructuur. De ecologische hoofdstructuur bevat echter ook natuurgebieden die aanvullend zijn op het Natura 2000 netwerk. In casu is relevant dat bij het nemen van peilbesluiten onderzocht moet worden of er significante negatieve effecten te verwachten zijn voor beschermde habitats of soorten. Indien dat het geval is, dient – afhankelijk van de beschermde soorten of habitats – gezocht te worden naar alternatieve oplossingen, het besluit aangepast te worden, of voor compenserende maatregelen te worden gezorgd. Dat kan slechts onder strikte voorwaarden, waarbij het regime weer soepeler is als het besluit genomen wordt om redenen van een groot openbaar belang. De veiligheid is zo'n belang, evenals de drinkwaterwinning en in sommige gevallen ook economische activiteiten. Aanpassing aan klimaatverandering zou in bepaalde gevallen ook zo'n groot openbaar belang kunnen zijn.

Afhankelijk van de formulering van bestaande bestemmingen (alleen landbouw of meer specifiek landbouwgebruik) kan het nodig zijn bestemmingen te wijzigen. Daarbij moet het overgangsrecht zorgvuldig worden vormgegeven. Het is veelal de taak van de algemene democratie (provincie of gemeente) om bestemmingen te wijzigen, waarbij in bepaalde gevallen onteigen-

²¹⁰ H.F.M.W. van Rijswijk, *Wie is de waterbeheerder en wat moet hij doen?*, Tijdschrift voor Omgevingsrecht, themanummer Waterwet, december 2009.

²¹¹ A. Cliquet, C. Backes, J. Harris and P. Howsam, *Adaptation to climate change, Legal challenges for protected areas*, Utrecht Law Review, Volume 5, Issue 1, 2009, p. 158-175, Download free.

ning in de rede kan liggen, maar dat is niet per se noodzakelijk.

Er zijn initiatieven om boeren in te zetten om 'blauwe diensten' te leveren, waarbij boeren een vergoeding ontvangen voor hun bijdrage aan waterberging of waterkwaliteitsverbetering. Betalen voor blauwe diensten is alleen mogelijk als het gaat om extra maatregelen, die niet al zijn verplicht op grond van Europese of nationale wetgeving. Betaling mag ook niet uitstijgen boven reële kostprijzen.

Past het?

In de inleiding is de strategie van functie volgt peil globaal ingevuld als een verdere toename van het areaal natuurgebied, een minder strakke handhaving van de aan het veenweidegebied toegeschreven natuurdoeltypen, en een verdere extensivering van de melkveehouderij op steeds wisselende percelen. Met deze strategie zou het veen optimaal beheerd kunnen worden, en zelfs weer aangroeien. De daadwerkelijke invulling van de strategie zal van gebied tot gebied verschillen en vergt dus gebiedsgericht maatwerk.

Het accent op extra natuurontwikkeling sluit aan bij de voorkeuren van de in samenstelling veranderende platelandsbevolking, waarbij nieuwkomers, veelal afkomstig uit de meer stedelijke regio's, doorgaans welwillender tegenover natuurontwikkeling staan dan de autochtone bevolking. Ook zal de nieuwe strategie een beroep doen op het aanpassingsvermogen van de melkveehouderij. Voor een deel kan de sector hier terugvallen op het al aanwezige adaptieve vermogen en de praktijk van voortdurende productinnovatie. Aan de andere kant moet worden opgemerkt dat het innovatieve vermogen van de melkveehouderij door mondialisering van de markt al behoorlijk op de proef wordt gesteld. Het is de vraag in hoeverre er nog ruimte is binnen het innovatieve vermogen van de sector om een conversie van functie volgt peil op te vangen.

Belangrijke knelpunten liggen daar waar de strategie tot een structurele functieverandering in het gebied zal leiden. Het in de praktijk brengen van deze strategie zal slechts beperkt passen. De dominante beleidsstrategie is om een compromis te zoeken tussen tegengaan van bodemdaling enerzijds en behoud van de huidige functies (landbouw, natuur en recreatie) anderzijds. Het is bijna een taboe om te praten over het verdwijnen van het huidige veenweidenlandschap; over het marginaliseren van de melkveehouderij in de veenweidegebieden; over het

loslaten van de EHS en over het ontstaan van meer moerasnatuur.

Allereerst gaat het dan om de landbouwfunctie. Incidenteel zal bedrijfsbeëindiging en uitkopen mogelijk zijn, en zullen in gebiedsgerichte processen het draagvlak en de financiële arrangementen hiervoor georganiseerd kunnen worden. Wanneer bedrijfsbeëindiging en uitkoop echter op grote schaal moeten plaatsvinden, dan zal het politieke- en financiële draagvlak hiervoor ontbreken. Het is bovendien denkbaar dat een nog verdergaande functieverandering nodig is om de strategie te realiseren. Het gaat dan niet alleen meer om de landbouwfunctie, maar ook om de woonfunctie die aangepast zou moeten worden. Ook dit zal op veel weerstand van de bevolking stuiten. Veel nieuwkomers hebben geïnvesteerd in hun veelal voormalige boerderijen. Zij zijn doorgaans voor natuurontwikkeling, maar niet ten koste van hun woning. Ook hier zal uitkopen bovendien erg kostbaar zijn. Ook onder de bevolking is weerstand tegen de ontwikkeling van meer natte natuur, zoals blijkt uit de protest leuze: 'Stop de kolder, geen moeras in onze polder!' Maar zelfs als de woonfunctie gehandhaafd blijft, en alleen de landbouwfunctie wordt aangepast, dan heeft dit al grote consequenties voor de infrastructuur (t.b.v. het wonen) in het gebied. Om te voorkomen dat wegen gaan verzakken zal in een zone rond deze wegen het peil moeten worden gehandhaafd. Dit vraagt vaak weer om het instellen van nieuwe peilvakken. Het is dus zeker niet vanzelfsprekend dat een strategie van functie volgt peil tot een grootschalige ontsnippering van peilvakken zal leiden.

Hoewel de weerstand van plaatselijke belanghebbenden bij verregaande functieverandering een belangrijk knelpunt is, lijkt het grootste knelpunt van financiële aard. Het op grote schaal uitkopen van bedrijven en woningen en onder natte omstandigheden intact houden van infrastructuur zal grote investeringen vragen die de financiële draagkracht van gebiedspartijen te boven zal gaan. De samenleving als geheel zal bereid moeten zijn om hierin te investeren. Dit betekent dat de doelstelling ten aanzien van het veenweidegebied op nationaal niveau zullen moeten concurreren met vele andere doelstellingen. In hoeverre een 'functie volgt peil' strategie op nationaal niveau voldoende (financiële) prioriteit zal krijgen, zeker als dit ook een nadelige invloed op de economische positie van de melkveehouderijsector zal hebben, is moeilijk in te schatten.

Tot slot vergt deze optie een peilvak overstijgende strategie. Dit is wellicht lastig te organiseren binnen het huidige sterk versnipperd waterbeheer met de vele peilvakken en meerdere waterschappen en provincies. Zelfs een maatregel als het samenvoegen van peilvakken is bestuurlijk lastig.

Is het adaptief?

In deze paragraaf onderzoeken we in hoeverre en onder welke voorwaarden de strategie van een verschuiving van peil volgt functie naar functie volgt peil bijdraagt aan:

1. een vergroting van de (inhoudelijke en institutionele) variëteit?
2. het lerend vermogen van deze sector?
3. de ruimte voor autonome verandering van de samenleving?
4. het genereren van nieuwe hulpbronnen voor klimaatadaptatie?

Ad 1. een vergroting van de (inhoudelijke en institutionele) variëteit

Wanneer we kijken naar het huidige waterbeheer in de veenweidegebieden is er sprake van een grote versnippering. Deze versnippering is onder invloed van het tot nu toe gehanteerde 'peil volgt functie' sterk toegenomen. Het steeds gevarieerder wordend landgebruik vroeg om steeds meer en kleinere peilvakken met elk hun eigen grondwaterpeil. Tussen 1992 en 2002 is het aantal peilvakken bijvoorbeeld verdubbeld. In alle uitwerkingen van de optie van 'functie volgt peil' is sprake van een meer of minder vergaande samenvoeging van peilvakken. De vraag is of deze afname van variëteit nu positief of negatief uitwerkt op het adaptief vermogen. In IC-12 wordt gesproken over een optimum aan de variëteit. Deze casus is een mooi voorbeeld. De grote versnippering van peilvakken heeft wellicht wel tot meer variëteit geleid maar daarmee niet tot een groter adaptief vermogen. In feite gebeurt er in alle peilvakken min of meer hetzelfde en blokkeert het meer fundamentele wijzigingen in het waterbeheer. Een geleidelijke accentverschuiving van 'peil volgt functie' naar 'functie volgt peil' zal een toename betekenen van de inhoudelijke variëteit. Tijdens de implementatie ontstaan er allerlei technische en sociale kwesties waar oplossingen voor zullen worden gevonden. Voornemens om een en ander in gebiedsprocessen en met maatwerk uit te voeren versterken de variëteit. Concluderend kunnen we stellen dat door de strategie van functie volgt peil de institutionele variëteit wellicht zal afnemen maar dat juist daardoor de inhoudelijke variëteit kan toenemen.

Ad 2. het lerend vermogen van deze sectoren?

Bij de veenweidegebieden zijn vele sectoren en instituties betrokken: de landbouwsector, de natuursector en de watersector. Bij de strategie van een geleidelijke overgang van 'peil volgt functie' naar 'functie volgt peil' is het volgende over het lerend vermogen te concluderen.

De landbouwsector kenmerkt zich van nature door een groot adaptief en lerend vermogen. Deze strategie zal waarschijnlijk inhouden dat veel melkveehouders zullen verdwijnen en dat de blijvers zich verdergaand zullen moeten extensiveren en aanpassen. Die eerste groep zal elders een bestaan moeten opbouwen binnen of buiten de sector. Het is enigszins cynisch om dat te kwalificeren als leren. De groep die blijft zal zich vergaand aanpassen aan de veranderende omstandigheden, verder extensiveren, op wisselende percelen werken, andere inkomstenbronnen zoeken etc. Hier zal het lerend vermogen dus zeker toenemen. Op dit moment zijn al de eerste studieclubs opgericht om hierover te leren en te experimenteren.

Ook natuur is per definitie adaptief. Dat geldt echter niet automatisch ook voor de natuurbeheerders en het natuurbeleid. Deze zijn bijna per definitie gericht op behoud. Voor de natuursector kan de strategie van functie volgt peil vele kansen voor leren bieden. Het is namelijk de uitdaging het natuurbeheer zo in te richten dat het veen optimaal kan groeien. Hiervoor zullen ze wel veel van de oude zekerheden moeten loslaten. Wanneer dat gebeurt en wanneer het mogelijk wordt flexibeler om te gaan met het natuurbeleid en de juridische kaders (EHS, Natura 2000) zal deze strategie zeker het lerend vermogen verhogen.

Tot slot het waterbeheer. Ook dit is een adaptieve sector, waarbij de institutionele ontwikkelingen altijd parallel liepen aan de ontwikkeling van de watervraagstukken. Deze strategie markeert weer zo'n keerpunt in de geschiedenis van het waterbeheer. De verwachting is dan ook dat het lerend vermogen van de watersector zeker zal toenemen. Ze zullen zowel leren over sociale aspecten (samenwerking, regievoering, transitie) als over technisch aspecten (welke beheer is nu optimaal voor de groei van het veen). Het meest interessante is wanneer er arrangementen ontstaan waarin natuurbeheerders, melkveehouders en waterbeheerders samen leren.

Ad 3. de ruimte voor autonome verandering van de samenleving?

Kern van de hier onderzochte strategie is dat mensen zich meer aanpassen aan het natuurlijke peil en de fluctuaties daarin. Dit zal per definitie ten goede komen aan de ruimte voor autonome aanpassing van de gebruikers en beheerders van het gebied. Ook de bewoners van het gebied zullen door de omslag van 'peil volgt functie' naar 'functie volgt peil' waarschijnlijk meer bewust worden van de fluctuaties van het water peil en de gebruiksmogelijkheden van de grond en water. Met een goede communicatie kan dat bijdragen aan de ruimte voor autonome verandering van de samenleving.

Ad 4. het genereren van nieuwe hulpbronnen voor klimaatadaptatie?

Wat hulpbronnen betreft wordt in ieder geval veel nieuwe kennis aangeboord. Ook nu al houden vele onderzoekers zich bezig met het veen en dat zal met deze strategie alleen nog maar verder toenemen. De vraag is of deze strategie ook extra financiële middelen weet aan te boren. Dat is wel nodig. Vertrekkende boeren zullen waarschijnlijk moeten worden uitgekocht en de blijvende boeren zullen hun inkomsten moeten aanvullen. Het de vraag in hoeverre deze melkveehouders in de veenweidegebieden kunnen rekenen op extra Europese subsidies wegens het boeren in gebieden met een handicap. Ook is het mogelijk dat ze in aanmerking komen voor klimaatdiensten, daarvoor is het waarschijnlijk wel noodzakelijk dat ze ook aan waterberging doen. Ook is het de vraag of het gebied extra inkomsten weet aan te boren voor hun bijdrage aan klimaatadaptatie en mitigatie. Wanneer door de vernatting van de veenweiden de uitstoot van broeikasgassen vermindert en het opslagvermogen toeneemt, dan hoeft Nederland minder emissierechten te kopen. Het is dan wel belangrijk om arrangementen te creëren waardoor het uitgespaarde geld ten goede komt aan het beheer en onderhoud van de veengebieden.

Leiderschap

Een belangrijke voorwaarde voor deze ingrijpende strategie is de aanwezigheid van verschillende vormen van *leiderschap*. Allereerst is er behoefte aan *visionair leiderschap*, aan mensen die in staat zijn het lange termijnperspectief van een duurzame ontwikkeling van het veen goed neer te zetten en zich niet teveel laten afleiden door korte termijn problemen. Daarnaast is er behoefte aan *ondernemend leiderschap*, aan mensen die er in slagen steun en middelen voor deze strategie te realiseren.

Conclusie Landelijk Gebied

De strategie die in dit hoofdstuk over het landelijke gebied getoetst is luidt: *een geleidelijke overgang van peil volgt functie naar functie volgt peil, met als uiteindelijke doel het in stand houden of opnieuw laten aangroeien van veengebieden.*

Op basis van deze eerste noodzakelijkerwijs grove toets komt het volgende beeld naar voren:

Hoort het?

Het hoort onder de voorwaarde dat de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn.

Mag het?

Het mag in het kader van de waterwetgeving. De Waterwet en de Europese waterrichtlijnen verplichten zelfs de kwaliteit van het watersysteem te beschermen en te verbeteren en de Waterwet draagt te waterbeheerder de zorg op voor de veiligheid, het voorkomen van wateroverlast en het zorg dragen voor voldoende schoon (zoet)water. Aangezien de Waterwet ook bestaande functies van watersystemen beschermt, dient een evenredige belangenafweging plaats te vinden en eventueel compensatie voor onevenredige schade geboden te worden. De Wro kent geen belemmeringen om de voorgestelde strategie uit te werken, mits ook in dit kader wordt voldaan aan wettelijke vereisten. De natuurbeschermingswetgeving is in beginsel op behoud van bestaande waarden gericht, maar kent als overkoepelende doelstellingen bescherming en verbetering van de biodiversiteit door middel van het beschermen en verbeteren van aangewezen natuurdoeltypen. Om maatregelen in het kader van klimaatadaptatie mogelijk te maken zal in bepaalde gevallen een beroep op uitzonderingsbepalingen nodig zijn. Het is niet waarschijnlijk dat vermindering van natuurwaarden is toegestaan. In bepaalde gevallen zal verandering, mits verbetering of uitbreiding van natuurwaarden, niet op onoverkomelijke problemen stuiten, maar helemaal zeker is dat niet.

Past het?

Het past waarschijnlijk niet omdat er op grote schaal structurele functieveranderingen moeten worden doorgevoerd. In die gevallen zal 'functie volgt peil' op gebrek aan politiek en financieel draagvlak stuiten bij gebiedspartijen. Bij opschaling van de strategie naar rijksniveau past het in de praktijk en traditie van strategische rijksprojecten. Maar om daadwerkelijk als een rijksbelang te worden aangemerkt zal hier op nationaal niveau voldoende draagvlak voor moeten zijn.

Is het adaptief?

Het adaptief vermogen zal vergroten onder voorwaarden dat:

- de nieuwe regie variëteit niet te veel zal onderdrukken;
- mensen taboes opzij zetten en gezamenlijk gaan leren en experimenten;
- burgers betrokken worden;
- uitgespaard geld voor klimaat terugvloeit naar het gebied;
- visionair leiderschap wordt getoond en gegund.

6.3. Een meegroeimodel in stedelijk gebied

Inleiding op de casus

Deze casus zoomt in op een aantal problemen waarmee de klimaatverandering in stedelijk gebied gepaard kan gaan: hittestress, wateroverlast en overstromingsgevaar. Het onderzoek van de PBL projectgroep voor het stedelijk gebied heeft hiervoor een aantal oplossingsrichtingen aangereikt.

Hittestress

Als gevolg van verstening loopt de temperatuur in de stad meer op dan de gemiddelde temperatuur. Daarom kan een oplossing worden gevonden in verkoelende fenomenen in de stedenbouw. Daarbij moet worden gedacht aan meer groenvoorzieningen. Die werken meer verkoelend dan watervoorzieningen. Voorts kan worden gedacht aan de positionering van bouwwerken ten opzichte van de zon en de schaduw. Bouwwerken kunnen bovendien zo gepositioneerd worden dat zij zelf schaduw creëren. Ook de positie van gebouwen ten opzichte van de windrichting kan voordelen opleveren (ventilatie in de stad).

Wateroverlast

Klimaatverandering zal in stedelijk gebied gepaard kunnen gaan met wateroverlast van tijdelijke aard. Men moet daarbij denken aan de gevolgen van piekbuien. Oplossingen worden gezocht in het vergroten van de capaciteit van de riolering (overdimensionering). Gedacht wordt ook aan tijdelijke bovengrondse opslag in waterpleinen. Met het oog op een snelle afvoer van grote hoeveelheden regenwater kan worden voorzien in het aanpassen van straatprofielen (hogere stoep, meestromend straatprofiel). Een bijkomende optie is de aanleg van buffers ondergronds, die vervolgens eventueel dienst kunnen doen als berging met het oog op perioden van droogte.

Overstromingsgevaar

Het overstromingsgevaar komt vooral aan de orde in deelstudie 'Grote wateren'. De overstromingsveiligheid in stedelijk gebied kent een bijzonder aspect dat in de deelstudie 'Stedelijk gebied' wordt betrokken: een snelle afvloeiing na overstroming. Bij de inrichting van het stedelijk gebied kan rekening worden gehouden met het belang van snelle afvloeiing door sloten, kanalen en eventuele andere afvloeiingswegen. Daarmee wordt bereikt dat het overstromingspeil in zo kort mogelijke tijd zo laag mogelijk wordt.

Deze drie problemen zijn niet van dien aard dat zij direct nopen tot onmiddellijke maatregelen. Problemen als wateroverlast, overstromingsgevaar en hittestress in het stedelijk gebied komen slechts geleidelijk op Nederland af. Bovendien is nog zeer onzeker in welke mate deze problemen zich in de toekomst voor zullen doen. Een volledige herinrichting van het stedelijk gebied zal dan ook niet direct nodig zijn. In plaats daarvan is in onze casus gekozen voor **een meegroeimodel**, waarbij pas rekening gehouden wordt met klimaatverandering en aanpassing hieraan wanneer herinrichting of herstructurering al gepland is (omwille van andere redenen) alsmede via nieuw te bouwen woningen en gebouwen. Zo wordt het stedelijk gebied geleidelijk voorbereid op een warmer en natter klimaat.

In deze case in het stedelijk gebied gaat het om de mogelijkheden om bestaande instrumenten (ruimtelijke planning, gebiedsontwikkeling, stedenbouwkundige voorschriften, bouwvoorschriften, etc. – zie de instrumentenkist in paragraaf 3.5) te gebruiken in een meegroeimodel.

Hoort het?

De 'Hoort het' vraag is feitelijk een kwestie van politieke afweging. Politieke partijen zullen onderstaande dimensies dan ook verschillend benaderen. Van belang is dat het vragen zijn die een beleidsmaker zich moet stellen alvorens een keuze voor bepaald beleid of bepaalde instrumenten te maken. Het doel is vooral een bewustwording van de gevolgen van mogelijke strategieën en te maken keuzes. We illustreren het gebruik van de 'Hoort-het-toets' aan de hand van een aantal vragen die hier onderdeel van uitmaken.

1. In hoeverre is de overheid verantwoordelijke en welke verantwoordelijkheden behoren toe aan de private partijen en burgers?

Juridische invalshoek:

- Artikel 21 Grondwet legt een zorgplicht bij de overheid waaronder de zorg voor een aan klimaatverandering aangepaste inrichting van het stedelijk gebied kan worden gebracht;
- De Wro legt bij de overheid de verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening. Goede ruimtelijke ordening in het stedelijk gebied houdt onder meer rekening met veranderende fysieke omstandigheden.
- De Woningwet legt bij de overheid een verantwoordelijkheid voor de bouwtechnische kwaliteit en veiligheid van woningen en andere bouwwerken.

Beleidswetenschappelijke invalshoek:

- Burgers, maatschappelijke organisaties en private ondernemingen kunnen zonder hulp van de overheid onvoldoende zorg dragen voor de inrichting van het stedelijk gebied. Er zouden free riders zijn, die wel profiteren, maar niet meedoen. Dat was een van de redenen voor invoering van de regeling van de grondexploitatie in de Wro(2008).
- Regulering van externe effecten is nodig, want wat de ene bouwer doet ter aanpassing aan klimaatverandering heeft in stedelijk gebied onmiddellijk consequenties voor andere bouwers, eigenaren en gebruikers.
- Compensatie en verevening kunnen als reden worden gezien voor een overheidstaak, omdat de kosten van de adaptatiemaatregelen moeten worden gedragen door de gemeenschap die er als geheel van profiteert en niet alleen door degenen die bereid of genooddaakt zijn om de maatregelen te treffen. Dit geldt uiteraard niet voor adaptatiemaatregelen die uitsluitend strekken tot behartiging van belangen van de persoon die de maatregel treft. Dus de aanschaf van een airco komt voor eigen rekening, maar de aanbreng van verkoelende elementen in de openbare ruimte komt in aanmerking voor compensatie en verevening.

2. Welke normatieve beginselen kunnen als richtsnoer worden gebruikt?

Het voorzorgbeginsel is een reden om bij de inrichting van nieuwe stedelijke gebieden vooruit te lopen op de gevolgen van hittestress. Maar het is in het algemeen geen reden om in te grijpen in bestaand stedelijk gebied. Daarvoor is het risico nog te gering.

Het voorzorgbeginsel kan onder omstandigheden wel een reden zijn om in bestaand gebied maatregelen te nemen

ter voorkoming van wateroverlast en op sommige locaties voor beperking van de gevolgen van mogelijke overstromingsoverlast.

Of deze maatregelen ook proportioneel zijn, hangt af van de lokale omstandigheden en de wetenschappelijke onderbouwing van de geschatte risico's.

Het beginsel 'de gebruiker betaalt' kan gebruikt worden om de kosten van maatregelen die getroffen worden ter bescherming van een duidelijk af te bakenen gebied, toe te rekenen (door middel van verevening) aan de eigenaren en gebruikers in dat gebied.

Het compensatiebeginsel kan, afhankelijk van de lokale omstandigheden, reden zijn om kosten te compenseren voor zover die uitstijgen boven het normale maatschappelijke risico. Dat geldt ook voor onevenredige nadelige neveneffecten van getroffen maatregelen.

Mag het?

Bij de mag-het-vraag komt het er op aan of, gegeven het bestaande sturingsinstrumentarium, voldoende bevoegdheden aanwezig zijn om de adaptatiemaatregelen te nemen.

Toegepast op het meegroeimodel in stedelijk gebied, kan het volgende worden geconstateerd.

- Het instrumentarium van de Wro maakt het mogelijk om bij de inrichting van nieuwe stedelijke gebieden, de benodigde aanpassing van de inrichting mogelijk te maken. Groenvoorzieningen, waterpleinen en ruimte voor sloten en kanalen kunnen in de ruimtelijke besluitvorming worden mogelijk gemaakt. Door middel van het exploitatieplan kan worden afgedwongen dat deze maatregelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. De kosten van realisatie kunnen via de grondexploitatie worden verevend en onevenredige nadelen kunnen via de planschadevergoeding worden gecompenseerd. Afhankelijk van de aard van de kosten is het denkbaar dat een partij, die bepaalde kosten maakt die voor verevening bij de grondexploitatie in aanmerking komen, deze kosten in de exploitatie-overeenkomst of in het exploitatieplan laat opnemen.
- Het feit dat het hier gaat om klimaatadaptatie maakt deze instrumenten niet minder geschikt.
- De bouwvoorschriften van het Bouwbesluit en de bouwverordening kunnen worden aangepast door technische vereisten die samenhangen met klimaatadaptatie op te nemen.

- Dat ligt anders in gebieden met bestaande bebouwing. Het instrumentarium van de Wro is dan minder goed bruikbaar, omdat aan die wet toelatingsplanologie ten grondslag ligt. Voor de meeste voorzieningen die samenhangen met hittestress en wateroverlast is dat niet erg, omdat daarvoor het bestemmingsplan niet hoeft te worden aangepast.
- Maar als er ruimte moet worden gecreëerd ten behoeve van bijvoorbeeld groenvoorzieningen of een waterplein of een afvloeiingskanaal, dan wordt het moeilijker. Er kan dan een noodzaak zijn om te onteigenen. De verwezenlijking van een bestemmingsplan is een grond voor onteigening, als aan die onteigening een noodzaak ten grondslag ligt. Die noodzaak kan worden gevonden in de klimaatverandering, maar dan moet de overheid die noodzaak wel met voldoende deskundige oordelen kunnen onderbouwen. Dat betekent dat de dreiging van wateroverlast voldoende aannemelijk moet worden gemaakt. Het bestrijden van hittestress lijkt voornamelijk geen voldoende noodzaak op te leveren.
- Ook de bouwvoorschriften bieden minder mogelijkheden bij bestaande bouw. Dan zijn de voorschriften minder veeleisend. Maar regelgever kan ervoor kiezen deze eisen voor bestaande bouw met het oog op klimaatadaptatie aan te scherpen.
- Tot slot kunnen woningcorporaties een rol spelen bij klimaatadaptatiemaatregelen. Woningcorporaties bezitten een aanzienlijk deel van de woningvoorraad, en van de grond in steden. Zij zijn daarnaast opdrachtgever van een aanzienlijk gedeelte van de nieuwbouw. Hun kerncompetentie is de bouw, verbouw en beheer van gebouwen. Daarnaast spelen ze zich graag in de kijker als maatschappelijk verantwoord ondernemers. Adaptatiemaatregelen zouden onderdeel kunnen worden van de maatschappelijke taak van corporaties. Er zijn verschillende wijzen waarop dit mogelijk kan worden gemaakt, bijvoorbeeld via prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten (zie instrumentenkist, paragraaf 3.5).

Zo blijkt dat er voor een meegroeimodel in stedelijk gebied met het oog op het tegengaan van hittestress en wateroverlast voornamelijk slechts in beperkte mate (nl. voor de bestaande woningen) wijzigingen van het wettelijke instrumentarium nodig zijn.

Als de dreiging van wateroverlast of overstroming groter wordt, kan de noodzaak ontstaan maatregelen te nemen in gebieden met bestaande bouw. Onteigening biedt dan

een instrument om de benodigde voorzieningen van openbaar nut in die gebieden mogelijk te maken.

Past het?

Voor een goed overzicht van de verschillende soorten fysieke ingrepen, moeten verschillende situaties onderscheiden worden. Soms gaat het om ingrepen op het particuliere kavel (zoals positionering van een bouwwerk op een kavel), soms om ingrepen in de publieke ruimte (zoals groenvoorziening). En het gaat zowel om ingrepen in het bestaand stedelijk gebied (zoals riolering, straatprofielen, etc.) als om een nieuwe inrichting (op uitleglocaties of bij grootschalige herstructurering). Om de vraag of de maatregelen 'passen' goed te beantwoorden, onderscheiden we daarom een zestal verschillende situaties (zie schema hieronder).

	particulier kavel	publieke ruimte
bestaand stedelijk weefsel	a	b
uitleg	c	d
grootschalige herstructurering	e	f

Voor alle situaties (a t/m f) geldt dat klimaatadaptatie niet *automatisch* hoog op de gemeentelijke agenda staat. De instrumenten die bij 'mag het' staan beschreven (zoals de grondexploitatie) vragen om actieve inzet van de gemeente op dit thema. Steeds weer opnieuw moeten adaptatiemaatregelen bevochten worden, die het moeilijker maken de exploitatierekening sluitend te krijgen. Anno 2010 is klimaatverandering een belangrijk politiek thema, maar het is niet op voorhand duidelijk dat op de lange termijn waarop klimaatverandering speelt deze politieke aandacht behouden blijft. Het 'past' in die zin niet, dat de termijnen waarop klimaatverandering speelt, veel langer zijn dan de horizon van alle betrokken actoren (Vromraad 2007). De beschikbare beleidsinstrumenten worden nu of in de toekomst wellicht helemaal niet ingezet.

Verschiedende instrumenten uit de instrumentenkist kunnen er aan bijdragen dit probleem op te lossen. Deze instrumenten hoeven overigens niet allemaal tegelijkertijd ingezet te worden. Men zou conceptueel kunnen leren van de marketing theorie, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen 'early adopters' en de overige consumenten. Een aantal gemeenten zetten in op klimaatbeleid om zich daarmee een groen imago te verschaffen. Deze ge-

meenten kunnen gefaciliteerd worden door middel van subsidies, zoals voor voorbeeldprojecten. Het instrument benchmarking, waarmee de prestaties van gemeenten op het gebied van klimaatadaptatie tegen elkaar worden afgezet, kan andere gemeenten ertoe aansporen het thema op de beleidsagenda te zetten. De ervaringen van de 'early adopters' kunnen als kennisbasis en inspiratiebron dienen voor de andere gemeenten. Voor het gros van de gemeenten, waar het thema niet hoog op de gemeentelijke agenda komt te staan, is het zaak om klimaatadaptatie op de langere duur te 'mainstreamen' in de stedelijke ontwikkeling. Om echt een meegroeï-model te krijgen, zou het thema bij elke (belangrijke) ruimtelijke maatregelen aan de orde moeten komen. Een van de manieren hiervoor is een zogenaamde 'klimaattoets', die geïntegreerd zou kunnen worden in bestaande toetsen als de watertoets, de mer of de plan-mer (Leusink&Zanting 2008, Deltares 2008). Deze toetsen zorgen in ieder geval voor dat het thema op de ambtelijke agenda staat. Als het gaat om het genereren van *politieke* aandacht, is de MER wellicht meer geschikt dan de watertoets. Het watertoetsproces speelt zich immers vooral tussen overheidspartijen af. Het mer-proces kent daarentegen een aantal momenten van publieke inspraak. Dit zijn de momenten waarop maatschappelijke partijen - wanneer het hun goed uitkomt voor hun zaak - de nadruk kunnen leggen op klimaatissues, en zo klimaatadaptatie op de politieke agenda plaatsen.

Maar zelfs als gemeentes wel actief willen inzetten op klimaatadaptatie, zijn er nog een aantal structurele problemen. Laten we het geval van fysieke ingrepen op de particuliere kavels nemen (de situaties c en e uit het schema in de inleiding). Adaptatiemaatregelen die uitgaan boven de wettelijke normen (zoals bijvoorbeeld in het bouwbesluit) lopen het gevaar door de ontwikkelende partijen al snel als iets 'extra's' te worden gezien. Zelfs als ze wel in het oorspronkelijke ontwerp waren ingebouwd, zullen ze als eerste sneuvelen bij tegenvallende financiële vooruitzichten. Dit heeft te maken met het probleem van 'split incentives'. Alle kosten voor aanpassingen die mogelijk niet tot uitdrukking zullen komen in een hogere marktprijs, gaan af van de winst van de investeerder en zijn daarom een risico. Of toekomstige gebruikers ook voor klimaatadaptatiemaatregelen willen betalen, is nog maar de vraag. Daarom zijn ze een risico voor ontwikkelende partijen, en dus een kwetsbaar punt in de onderhandelingen. Het opnemen van hogere verplichtingen in het Bouwbesluit, dan wel in de gemeentelijke bouwverordening, is één manier om dit te voorkomen.

Voor adaptatiemaatregelen in nieuw te ontwikkelen pu-

bliek gebied (situatie d en f) geldt, dat in Nederland relatief weinig kosten voor publieke voorzieningen door projectontwikkelaars worden meebetaald in vergelijking met het buitenland. Klimaatadaptatiemaatregelen kunnen dus wel opgenomen worden in de grondexploitatie - hetzij via het private, hetzij via het publieke traject - maar ze moeten überhaupt eerst worden ingepland.

De in de vorige paragraaf (mag het?) genoemde instrumenten hebben allemaal betrekking op een adaptieve *inrichting* van een gebied. Terwijl een belangrijk deel van de efficiëntie van het een adaptatiemaatregel als het gaat om wateroverlast zit in de *locatiekeuze* (situatie c en d uit het schema). In de huidige RO-praktijk zal dat dit niet snel veranderen, gezien de ervaringen tot nu toe met de watertoets. Risicozonering in een van zijn verschillende vormen (voor wat betreft overstromingsrisico uitgewerkt in Pieterse e.a. 2010) zou hierin verandering kunnen brengen.

De extra kosten die aanpassingen van de openbare ruimte in het bestaand stedelijk gebied met zich meebrengen (situatie b), zoals andere straatprofielen, of aanpassing van de riolering, kunnen via de rioolheffing worden terugverdiend. Hierdoor zal de belastingdruk in de ene gemeente iets toenemen ten opzichte van de andere, aangezien in de ene gemeente de adaptatieproblematiek meer zal spelen dan in de andere. Dit is echter geen belangrijke afwijking van de huidige situatie, waarin er ook sprake is van verschillen in verschillen in gemeentelijke belastingdruk.

Is het adaptief?

Om om te gaan met de typische problemen (hittestress, overstromingsgevaar, wateroverlast) in het stedelijk gebied als gevolg van klimaatverandering en de daarbij horende fysiekruimtelijke adaptatieopties (zoals groenvoorziening, positionering van bouwwerken, overdimensionering van de riolering, waterpleinen en afvloeiwegen) zijn bij de mag 't-toets een aantal instrumenten uitgelicht: bestemmingsplannen, onteigening, grondexploitatie, bouwvoorschriften, leiderschap en woningcorporaties. Om te kunnen beoordelen of de gekozen sturingsinstrumenten (de instrumentenmix) in combinatie met de fysiekruimtelijke oplossingsrichtingen ook op langere termijn effectief kunnen zijn, wordt in deze paragraaf het adaptief vermogen getoetst. De vraag is in welke mate de geïnventariseerde instrumenten en sturingsinstrumenten bijdragen aan het vermogen van actoren in het stedelijk gebied om zich, eventueel op termijn, aan te passen aan de genoemde problemen die mogelijk ontstaan door een veranderend klimaat. Met andere woorden: (Onder welke

voorwaarden) dragen de voorgestelde fysiekruimtelijke oplossingsrichtingen en bijbehorend sturingsinstrumentarium bij aan:

1. een vergroting van de (inhoudelijke en institutionele) variëteit?
2. het lerend vermogen van deze sector?
3. de ruimte voor autonome verandering van de samenleving?
4. het genereren van nieuwe hulpbronnen voor klimaatadaptatie?

Daarnaast wordt aandacht besteed aan de dimensie leiderschap.

Ad 1. een vergroting van de (inhoudelijke en institutionele) variëteit

Met oog op variëteit is het van belang dat verschillende oplossingen en sturingsinstrumenten naast elkaar bestaan omdat de gevolgen, impact en omvang van klimaatverandering nog altijd zeer onzeker zijn. De genoemde instrumenten en adaptatieopties, wanneer tezamen ingezet, kunnen een bijdrage leveren aan een toename van de variëteit aan mogelijke adaptatiemaatregelen. Allereerst bieden waterpleinen mogelijkheden voor multifunctioneel ruimtegebruik. Bijvoorbeeld doordat aangelegde groenvoorzieningen ingezet kunnen worden als waterplein wanneer nodig.

De instrumenten bieden ook mogelijkheden voor differentiatie en maatwerk. Zo maakt de Wro het stellen van locatie-eisen in een exploitatieplan mogelijk. Hierdoor kunnen voor de inrichting van een bepaalde openbare ruimte specifieke eisen worden gesteld, die niet per se gelden voor andere openbare ruimtes. De nieuwe vorm van exploitatieovereenkomst kent hiermee meer vrijheid voor partijen om er zelf invulling aan te geven.

Ook overigens kent de Wro ruimte voor dergelijke variëteit. Bestemmingsplannen creëren ruimte voor maatwerk doordat ze gebiedsspecifiek zijn. De lokale overheid kan hierdoor zelf invulling geven aan een gebied. Met oog op variëteit geniet decentraal reguleren dan ook de voorkeur.

De bouwvoorschriften zoals voortvloeien uit het Bouwbesluit vormen een mogelijke bedreiging voor de variëteit doordat maatregelen in één keer voor het hele land worden genomen, waardoor er minder ruimte is voor maatwerk. Ook zijn bouwvoorschriften op korte termijn vrij star. Bouwvoorschriften zijn wel zeer geschikt om in te zetten voor nieuwbouw, omdat er dan eenvoudig nieuwe eisen

aan deze wijken kunnen worden gesteld, waaronder ook eisen met oog op klimaatverandering. Bij bestaande bouw ligt dit heel anders (zie ook onder aanpassingsvermogen).

De verantwoordelijkheid voor klimaatadaptatie ligt bij de instrumenten sterk bij de overheid, wat (institutionele) variëteit enigszins onder druk zet. Institutionele variëteit kan toenemen als bestuurders ook instrumenten benutten die de burger in staat stellen om te gaan met klimaatadaptatie. Wel spelen verschillende overheidslagen een rol. Bij de grondexploitatie ligt de verantwoordelijkheid voor de precieze invulling en de financiering primair bij overheid en private partijen gezamenlijk. Het privaatrechtelijke traject heeft zogeheten het primaat. Pas als geen overeenstemming wordt bereikt, stelt de gemeente een publiekrechtelijk exploitatieplan (zie ook aanpassingsvermogen). Ook het benutten van woningcorporaties is een methode om de institutionele variëteit te vergroten.

Ad. 2 het lerend vermogen van deze sectoren?

Juist omdat het vraagstuk van klimaatverandering wordt gekenmerkt door vele onzekerheden en ook de effecten van mogelijke adaptatiemaatregelen nog onbekend zijn, is leervermogen een belangrijke dimensie. Hier bestaat een belangrijke relatie met de voorgaande dimensie, want het bestaan van variëteit is een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren. Wanneer verschillen strategieën/ maatregelen tegelijkertijd worden uitgetoetst, kan worden geleerd welke daarvan het meest effectief is. Dit vraagt echter om monitoring en het vermogen om op nieuwe beleidspraktijken te reflecteren. In het stedelijk gebied wordt nog niet direct gekozen voor een definitieve oplossingsrichting, wat met het oog op leervermogen verstandig is. Door meerdere fysiekruimtelijke opties naast elkaar te laten bestaan (meer groenvoorzieningen, waterpleinen, andere straatprofielen) kan worden geleerd wat de best werkbare adaptatieoptie is. Ook zit leervermogen ingebakken in het idee van een meegroeimodel voor het stedelijk gebied.

Een bedreiging voor het leervermogen is dat bestaande bouwwerken lastig zijn aan te passen met behulp van de genoemde instrumenten. Als er eenmaal iets staat, is het niet met een bestemmingsplan weg te krijgen en moet onteigening uitkomst bieden. Dit kan echter alleen op het moment dat het noodzakelijk is. Een vooruitziende blik is dus essentieel, omdat het niet eenvoudig is nog grote aanpassingen te doen aan de hand van nieuwe inzichten op het moment dat bouwwerken eenmaal zijn gerealiseerd. Bij nieuwe wijken bestaat veel meer ruimte voor experi-

menteren en leren. Positief met oog op leervermogen is wel dat bestemmingsplannen verplicht iedere 10 jaar worden vernieuwd, waardoor er in ieder geval dan een moment van reflectie is ingebouwd, die inzichten kan doen veranderen en kan leiden tot –alhoewel marginale – aanpassingen. Met behulp van bestemmingsplannen kan zo dus geanticipeerd worden op toekomstige klimaatveranderingen. Of die flexibiliteit ook goed wordt benut is sterk afhankelijk van het hiervoor genoemde monitorings- en reflectievermogen.

Tot slot is het, zeker voor de lokale overheid, van belang dat actoren kunnen leren van elkaars best practices. Dit vereist een goede communicatiestructuur. Op gemeenteniveau is communicatie richting andere gemeenten die dezelfde voornemens hebben relevant. Een complicatie hierbij is dat de provincie tot 2008 bestemmingsplannen moest goedkeuren, en dit nu dus niet meer doet. Provincies waren door deze bevoegdheid tot 2008 in staat om over de gemeentegrenzen heen te kijken en ook te wijzen op zaken die in andere gemeenten bijvoorbeeld lastig bleken. Deze mogelijkheid is in 2008 komen te vervallen. Echter, de provinciale verordening biedt hier mogelijk soelaas. De huidige Wro kent namelijk de mogelijkheid dat een provincie algemene regels stelt waaraan gemeenten zich hebben te houden bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Ook op rijksniveau kunnen dergelijke regels worden gesteld (bij algemene maatregel van bestuur). Aspecten van klimaatadaptatie, die van bovengemeentelijk belang zijn, zouden in deze hogere regelingen een plaats kunnen krijgen.

Ad. 3 de ruimte voor autonome verandering van de samenleving?

De vraag is hier in welke mate de overheid alle verantwoordelijkheid voor klimaatadaptatie naar zich toe heeft getrokken; en of ook niet-overheidspartijen een zekere eigen verantwoordelijkheid dragen. Hierbij geldt de veronderstelling dat dit laatste het aanpassingsvermogen vergroot omdat actoren in staat worden gesteld in te spelen op dagelijkse verstoringen, kansen en mogelijkheden.

Waar het gaat om de grondexploitatie zijn private partijen en de gemeente in eerste instantie verantwoordelijk, en grijpt de overheid pas in als dit mislukt. De rol van niet-overheidspartijen is bij het gebruik van de grondexploitatie dus groot. Wat betreft bouwbesluiten bestaan er voorschriften die op rijksniveau en voorschriften die op gemeentelijk niveau worden vastgesteld. Er zijn dus meerdere overheden die een rol vertolken. Bij het bestemmingsplan is de lokale overheid de regulerende instantie,

en dit geldt ook voor het onteigeningsinstrument zoals gehanteerd door de maker van het bestemmingsplan. Opvallend is dat de burger bij de genoemde adaptatieopties en sturingsinstrumenten buiten beschouwing blijft, wat de vraag oproept of de samenleving als geheel voldoende in staat wordt gesteld om zich aan te passen aan een veranderend klimaat. De rol van de burger is echter vaak niet expliciet vastgelegd. Er bestaat wel zoiets als een notie burgerschap waarop bijvoorbeeld onder bepaalde (extreme) weersomstandigheden een beroep kan worden gedaan om mensen aan te sporen zelf verantwoordelijkheid te nemen en bijvoorbeeld hun stoep sneeuwvrij te maken. In sommige gemeenten geldt dit zelfs als een verplichting die is vastgelegd in de APV.

Een aantal beleidsdocumenten op landelijk niveau spelen een centrale rol waar het gaat om de verschuiving van publieke naar private (of particuliere) verantwoordelijkheid in het algemeen. Het gaat om de nota Samen Werken, Samen Leven²¹² van het Ministerie van Algemene Zaken, De Strategie Nationale Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken²¹³, het daarop volgende Programma Nationale Veiligheid van hetzelfde ministerie²¹⁴, en de Toekomstagenda Milieu van het Ministerie van VROM.²¹⁵ Het IC-12 project spreekt zelfs van een ‘paradigmaverandering’ waarbij de burger steeds meer verantwoordelijk wordt gehouden voor adaptatie, maar ook in meer algemene zin.²¹⁶ In de praktijk blijkt echter dat burgers (nog) weinig van deze verschuiving in verantwoordelijkheden merken.²¹⁷

212 Ministerie van Algemene Zaken (2007) Samen Werken, Samen Leven. Online beschikbaar via: <http://www.minaz.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=93883> [5 januari 2010].

213 Ministerie van BZK (2007) Strategie Nationale Veiligheid. Online beschikbaar via: <http://www.regionaalcrisisplan.nl/bestanden/file32028243.pdf> [5 januari 2010].

214 Ministerie van BZK (2008) Programma Nationale Veiligheid – Nationale Risico Beoordeling Bevindingenrapportage. Online beschikbaar via: <http://static.ikregeer.nl/pdf/BLG16027.pdf> [5 januari 2010].

215 Ministerie van VROM (2006) Toekomstagenda Milieu. Online beschikbaar via: <http://www.vrom.nl/docs/publicaties/6139.pdf> [5 januari 2010].

216 Bergsma, E., J. Gupta en P. Jong (2009) IC12: Institutions For Climate Change Case study on individual responsibility, Working Document 7, Amsterdam: IVM, p. 14.

217 Bergsma, E., J. Gupta en P. Jong (2009) IC12: Institutions For Climate Change Case study on individual responsibility, Working Document 7, Amsterdam: IVM, p. 25.

Informatieverstrekking en het bevorderen van bewustzijn wordt gezien als een cruciaal onderdeel voor het versterken en verduidelijken van de verantwoordelijkheden van verschillende partijen en daarmee voor het bevorderen van hun adaptieve capaciteit.²¹⁸ Voorlichting kan dus een belangrijk additioneel instrument zijn om dit te bevorderen.

Ad. 4 het genereren van nieuwe hulpbronnen voor klimaatadaptatie?

Het is evident dat de meeste adaptatiemaatregelen nooit kunnen worden gerealiseerd zonder dat de daarvoor benodigde financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Echter, bij de gekozen sturingsinstrumenten is de mogelijkheid van kostenverhaal beperkt tot de grondexploitatie. Het instrument van de grondexploitatie (afdeling 6.4 Wro) biedt namelijk de mogelijkheid van kostenverhaal en – deels – ook verevening.

Bij de grondexploitatie is van belang dat de kosten van adaptatiemaatregelen kunnen worden verdisconteerd in de publiekrechtelijke exploitatieovereenkomst. Daarnaast is het mogelijk om via deze overeenkomst planschadevergoedingskosten te verhalen. Omdat adaptatiemaatregelen een aanpassing van het planologisch regime noodzakelijk kunnen maken, bestaat voor de gemeente het risico dat zij planschade aan derden moet vergoeden. De lasten hiervoor worden echter eerlijk verspreid doordat planschadevergoedingskosten kunnen worden verhaald op derden.

Wat betreft het publiekrechtelijke traject van de grondexploitatie, geldt dat kosten, ook voor eventuele adaptatiemaatregelen, ook publiekrechtelijk kunnen worden verhaald door middel van een grondexploitatieplan. Tot slot kan de overheid bovenplanse kosten (voor uitleg zie beschrijving sturingsinstrumenten in paragraaf 3.5) een plaats geven in de vorm van een fondsbijdrage.

Een kanttekening bij het gebruik van grondexploitatie is dat de kosten voor het inrichten van voorzieningen in bestaand gebied veel lastiger zijn te verhalen dan in het geval van nieuwbouw. Dat komt doordat in de systematiek van de grondexploitatie het kostenverhaal is gekoppeld aan het moment van de bouwvergunning. Als er geen bouwvergunningen voor bijvoorbeeld woningen worden ver-

leend, ontbreekt in die systematiek het aanknopingspunt voor het kostenverhaal.

Leiderschap

Voor klimaatadaptatie is een variëteit aan leiderschapsfuncties relevant. Het gaat zowel om visionair leiderschap (het verbinden van de lange met de korte termijn), ondernemend leiderschap (zorgen dat acties ook daadwerkelijk gebeuren) als verbindend leiderschap (vormen van en koppelen tussen allianties). Er bestaat geen directe relatie tussen het genoemde sturingsinstrumentarium en het voor klimaatadaptatie benodigde leiderschap. Deze dimensie laat vooral zien dat voor klimaatadaptatie, behalve een goed bestuurlijk-juridisch instrumentarium, ook verschillende vormen van leiderschap nodig zijn, opdat het beschikbare instrumentarium benut wordt. Voor een vergaande aanpassing aan klimaatverandering, kan visionair leiderschap nodig zijn: leiderschap die de korte en lange termijn met elkaar verbindt. Verbindend leiderschap is juist nodig waar het gaat om nieuwe samenwerkingsarrangementen (zoals bij de samenwerking tussen corporaties en gemeenten). Uiteindelijk is ook ondernemend leiderschap van belang, omdat sturingsinstrumenten en kansen ook zullen moeten worden benut en draagvlak (zeker voor innovatieve maatregelen als waterpleinen) moet worden gerealiseerd. De benoeming van een Klimaatregisseur of instelling van een taskforce kan de voortgang en implementatie van klimaatadaptatiemaatregelen bewaken. Alleen al met oog op het binnen halen van vereiste expertise is een dergelijke leiderschapsrol voor de lokale overheid zeer welkom. Het nadeel van een klimaatregisseur is dat deze variëteit, lerend vermogen en improvisatievermogen onderdrukt, terwijl een taskforce (meer groepsgericht, horizontaal leiderschap) tekortschiet waar het gaat om sturing en hulpbronnen.²¹⁹ Iedere situatie vereist aldus zijn eigen type leiderschap.

²¹⁸ Bergsma, E., J. Gupta en P. Jong (2009) IC12: Institutions For Climate Change Case study on individual responsibility, Working Document 7, Amsterdam: IVM, pp. 30, 57.

²¹⁹ Raymond Saner (2000). *The Expert Negotiator*, The Hague: Kluwer Law International; Bergsma, E., J. Gupta en P. Jong (2009) IC12: Institutions For Climate Chang Case study on individual responsibility, Working Document 7, Amsterdam: IVM, pp. 57-58.

Met oog op de benoemde instrumentenmix, zeker gezien het belang van bestemmingsplannen, lijkt de belangrijkste taak te zijn weggelegd voor de lokale overheid. Vaak verwachten burgers van gemeenten dat zij de leiding nemen waar het gaat om lokaal water management.²²⁰ Met name verbindend leiderschap (om alle actoren die bij de watersector betrokken zijn te verbinden en verantwoordingsstructuren te waarborgen) wordt van een neutrale partij als de gemeente verwacht.²²¹ Ook als besluitvormer wordt de gemeente of het waterschap vaak aangewezen als centrale actor.²²² Met oog op adaptieve capaciteit is het in ieder geval van belang dat duidelijk wordt wie waarvoor verantwoordelijk is.

Conclusie

Hoort het?

De overheid hoort bij de ontwikkeling van nieuwe stedelijke gebieden en bij de herinrichting van bestaand gebied de verantwoordelijkheid voor klimaatadaptatie op zich te nemen. De belangrijkste redenen daarvoor zijn, dat dit voortvloeit uit de wettelijke opdracht om 'goede ruimtelijke ordening' te bedrijven en dat overheidsregulering mogelijkheden biedt voor een goede verdeling van lusten en lasten door middel van compensatie en verevening.

Mag het?

De bestaande wetgeving biedt voldoende instrumenten voor een meegroeimodel in stedelijk gebied. Het instrumentarium van de Wro en de Woningwet biedt mogelijkheden om het meegroeimodel uit te voeren, zo nodig in combinatie met de Onteiningswet.

Past het?

Uit de toets *past het* kan worden geconcludeerd dat bij adaptatiemaatregelen hetzelfde probleem speelt als bij veel andere publieke voorzieningen: ze kunnen niet direct worden terugverdiend door degenen die de investeringen moeten plegen (of daaraan, via de grondexploitatie, mee-

ten meebetalen). Aangezien de gemeente meestal grote waarde hecht aan doorgang van het project, is het gevaar dat klimaatadaptatiemaatregelen in de loop van het proces sneuvelen als ze niet hoog op de politieke en beleidsagenda staan. Extra instrumentarium is daarom nodig om 1. de klimaatactieve gemeente sterker te laten staan in het proces, bijvoorbeeld doordat ze zich kan beroepen op wetgeving, of eigen generiek beleid voor kostenverhaal 2. het onderwerp klimaatadaptatie hoger op de gemeentelijke politieke agenda te krijgen.

Is het adaptief?

Uit de adaptiviteitstoets kan worden geconcludeerd dat hoe eerder adaptatiemaatregelen worden genomen in het proces van inrichting van het stedelijk gebied, hoe groter het improvisatie- en leervermogen en de variëteit, en hoe eenvoudiger het is om bronnen te vinden. Om die reden is het dus aan te raden vooral in nieuw te bouwen wijken adaptatieopties als waterpleinen, andere positionering van bouwwerken en afvloeiingswegen met behulp van instrumenten als bestemmingsplannen en bouwvoorschriften te realiseren. Voor bestaand gebied zijn deze opties veel lastiger te realiseren gezien de beperkingen van de instrumentenmix die in deze paragraaf zijn genoemd. Ook blijkt de institutionele variëteit een beperking, waardoor de ruimte voor autonome verandering van de samenleving onder druk komt: de overheid is bij het gebruik van bovenstaande instrumenten de voornaamste verantwoordelijke, waardoor de burger mogelijk onvoldoende in staat wordt gesteld zich autonoom aan te passen.

6.4. De keuze voor een Klimaatdijk

Vanuit de Cie. Veerman, maar ook uit andere bronnen, is de suggestie gedaan van de aanleg van zgn. **klimaatdijken**, zijnde zeer brede (200 meter, aan te leggen aan de landzijde) dijklichamen die doorbraakvrij zijn, maar bij extreem hoge waterstanden wel overstroomd kunnen worden. Daarmee wordt het gevaar van dijkdoorbraak verijld, maar wordt het risico van (een sporadische) overstroming van het dijklichaam en daarmee wateroverlast in het achterland aanvaard. Hiermee zou sprake zijn van een ander concept van de constructie van waterkeringen dan tot op heden is gevolgd. De dijken zouden echter (ten minste) op dezelfde (genormeerde) hoogte blijven als nu het geval is. Voorts zou het gehele dijkkringgebied doorbraakvrij gemaakt moeten worden. Daarbij kan overigens niet worden uitgesloten dat ook bij geringe overstromingen evacuatie van bewoners zullen moeten plaatsvinden, gelet op de

²²⁰ Zie bijvoorbeeld Bergsma, E., J. Gupta en P. Jong (2009) IC12: Institutions For Climate Change Case study on individual responsibility, Working Document 7, Amsterdam: IVM, pp. iv-v, 31.

²²¹ Bergsma, E., J. Gupta en P. Jong (2009) IC12: Institutions For Climate Change Case study on individual responsibility, Working Document 7, Amsterdam: IVM, pp. iv-v.

²²² Bergsma, E., J. Gupta en P. Jong (2009) IC12: Institutions For Climate Change Case study on individual responsibility, Working Document 7, Amsterdam: IVM, p. 31.

schade aan essentiële voorzieningen die ook bij geringe waterhoogte in het achterland kan ontstaan.

Wat het concept van de klimaatdijken voorts bijzonder maakt, is de combinatie die daarin wordt voorzien van de waterkerende functie met andere ruimtelijke functies (als wonen, bedrijvigheid of recreatie). Een dergelijke combinatie zal vooral in stedelijke gebieden aantrekkelijk kunnen zijn. Wat de feitelijke aanleg van dergelijke klimaatdijken betreft, kan aansluiting worden gezocht bij voorgenomen of reeds lopende herstructureringsprocessen (bijv. van landinrichting in het landelijk gebied of stedelijke herstructureringsprojecten).

Een vraagpunt is de verantwoordelijkheid voor het beheer van een eenmaal aangelegde klimaatdijk: juist vanwege de genoemde combinatie van functies, ligt het niet zonder meer voor de hand dat het de waterschappen zullen zijn die, in hun kwaliteit van functioneel bestuur, als beheerders zullen optreden.

De optie van de aanleg (en het beheer) van de doorbraakvrije dijken moet worden belicht vanuit het bestaande bestuurlijke instrumentarium, zowel op het gebied van de waterstaat (de waterkeringszorg) als van de ruimtelijke ordening (incl. de vraag van de economische uitvoerbaarheid van de met de waterkering gecombineerde andere ruimtelijke functies). Onderdeel van de laatste vraag vormt ook het aspect van de bekostiging: wie is financieel verantwoordelijk te stellen voor welke maatregelen (zoals de kosten van het ophogen van gronden bij voor overstroming gevoelige functies als elektriciteitsvoorziening)?

Hoort het?

Deze vraag betreft de mate van geaccepteerde of vooronderstelde overheidsverantwoordelijkheid, in verhouding tot die van private partijen en burgers, en de normatieve beginselen die deze verantwoordelijkheid beheersen.

De aanleg van waterkeringen, waaronder 'klimaatdijken', betreft een invulling van de waterstaatszorg, in het bijzonder de zorg voor de maximale beperking van schade aan lijf en goederen door overstromingen (de waterkeringszorg). Deze zorg is in Nederland altijd als – historisch gezien zelfs als de allereerste – taak van de overheid gezien. Artikel 21

van de Grondwet²²³ vestigt in deze een zorgplicht van de overheid. Deze zorgplicht is bovendien doorvertaald naar internationaal en Europees recht (bijv. de Hoogwaterrichtlijn in EU-verband). Niemand zal dan ook willen bestrijden dat hier van een overheidstaak, althans van een overheidsverantwoordelijkheid sprake is. Die verantwoordelijkheid bestaat primair voor een aanvaardbaar (minimum-) niveau van veiligheid voor overstromingen. In zoverre is de ambitie van de overheid, en van private partijen voor zover zij daarbij betrokken worden, in deze een overduidelijke en ook onwrikbare: het keren van overstromingsgevaar met het daarmee gemoeide gevaar aan verlies van mensenlevens en van economische waarden. Daarmee is niet gezegd dat de garantie van veiligheid die de overheid hoort te bieden in de vorm van klimaatdijken zou *moeten* plaatsvinden. De optie van klimaatdijken-aanleg past op zich echter met zekerheid binnen de (Grondwettelijke) verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid, die zich in de eerste plaats vertaalt in de vaststelling en de naleving van waterveiligheidsnormen.

Voor de aanleg van de klimaatdijken zal de overheid in elk geval de eindverantwoordelijkheid en dus tenminste het medebeslissingsrecht moeten bezitten, want de klimaatdijken zullen technisch een aanvaardbaar (minimum)niveau van veiligheid voor overstromingen moeten bieden. Het is de overheid die – ingekaderd door Europees- en internationaalrechtelijke verplichtingen – het vereiste minimumniveau vaststelt. Dit aspect is juist bij de klimaatdijken relevant, omdat daarbij sprake is van de acceptatie van beperkte overstromingskansen. In sommige opvattingen van het begrip klimaatdijk is dit minimumniveau juist niet hetzelfde als de huidige normhoogte. In dat geval zou de dijk vaker overstromen dan nu, maar dan zonder grote gevolgen. Het is dan aan de overheid om, mede aan de hand van Europees- en internationaalrechtelijke verplichtingen, te bepalen welke niveau van overstromingskansen (overlast) acceptabel is. Daarbij zal het ook gaan om de vraag wat het begrip “bewoonbaarheid van het land” in art. 21 Gw inhoudt. Dat de bewoner aan de teen van de dijk in de Alblasserwaard daar wellicht anders over denkt dan de bewoner van de stuwwal bij Nijmegen is zeer waarschijnlijk, maar het is dan ook (juist daarom) aan de overheid om – binnen de grenzen van de redelijkheid (proportionaliteit) – in eerste instantie te bepalen wat het crite-

²²³ Artikel 21 luidt: “De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.”

rium van “bewoonbaarheid” in een gegeven geval feitelijk moet inhouden, soms daarin gecontroleerd door de rechter. Voor zover de klimaatdijk door een ander dan de overheid wordt gerealiseerd, dient die andere instantie zich te voegen naar de wijze waarop de overheid de norm van de (minimaal vereiste) bewoonbaarheid heeft ingevuld.

Ook wanneer de (feitelijke) aanleg niet door de overheid, maar door andere instanties of bedrijven geschiedt, blijft uitsluitend de overheid verantwoordelijk voor de vaststelling van de veiligheidsnormen, hetgeen (nog niet geheel zekere) consequenties voor de aansprakelijkheid voor schade als gevolg van wateroverlast zou kunnen hebben.

Een ander punt dat in de ‘hoort het’-toets moet worden besproken, is de mogelijke ongelijkheid in de bescherming van burgers. Ook in het geval dat de klimaatdijk op de huidige normhoogte wordt gebouwd, zijn zij de facto beter beschermd dan andere bewoners die niet achter een dijkvak wonen waar een klimaatdijk is. In de toekomst kan dit juist in omgekeerde zin veranderen. Het dijkvak van de klimaatdijk kan wellicht niet mee in toekomstige hogere wettelijke normen (ophogen is immers geen optie als de klimaatdijk bebouwd is). Dat betekent dat het dijkvak ‘klimaatdijk’ in de hele dijkkring *relatief* vaker zou overtoppen dan andere dijkvakken, waar de toekomstige verhoging wel plaatsvindt. In juridische zin is dit in zoverre een relevant punt, dat in dergelijke gevallen gesproken zou kunnen worden van *voorzienbaarheid* van de schade, althans wanneer men zich ter plaatse gevestigd heeft toen de klimaatdijk er al lag of bekend was dat zij zou worden aangelegd. Het voorgaande staat naast de al opgeworpen vraag in hoeverre het, niet alleen in bestuurlijke zin verantwoord maar ook rechtens toegestaan (“redelijk” in de woorden van de marginale toetsing door de bestuursrechter) kan zijn om een dijklichaam aan te leggen, waarbij een bepaalde mate van overstromingskans wordt geaccepteerd. Dit is wellicht een vooral theoretische discussie, maar wel kan worden gezegd dat wanneer het risico groot is dat die mogelijke overstromingen onevenredig veel schade aan burgers en bedrijven kunnen toebrengen (die bovendien vanwege de voorzienbaarheid wellicht niet vergoed zou behoeven te worden) het besluit tot de klimaatdijk-aanleg zelf “onredelijk”, want in strijd met het proportionaliteitsbeginsel, geacht kan worden.

In uiterste gevallen zou de overheid ervoor kunnen kiezen om gebieden in de omgeving van de klimaatdijk (het achterland) structureel vrij van bewoning (en bedrijvigheid) te maken. Dat dit alleen is toegestaan (“hoort”) ingeval een

voor de bewoners minder belastende oplossing in redelijkheid niet haalbaar is en bovendien met volledige schade-loosstelling²²⁴, is op voorhand duidelijk. Ons inziens kan dus niet worden gezegd dat de optie van (gedwongen) herinrichting van gebieden absoluut onmogelijk zou zijn. Overigens is de verplichting tot schadevergoeding, of het nu de overheid is die de klimaatdijk realiseert of een ander²²⁵, niet beperkt tot het geval van ontruiming en (gedwongen) verhuizing, maar kan deze ook betrekking hebben op vormen van overlast als gevolg van tijdelijke overstromingen.

Samengevat kan worden gezegd dat de aanleg van klimaatdijken voldoet aan het criterium “Hoort het”, waarbij moet worden voldaan aan:

- de eis dat de Nederlandse overheid eindverantwoordelijke en dus tenminste medebeslisser is voor de waterkeringszorg;
- de door de nationale overheid vastgestelde normen inzake veiligheid voor overstroming(-sgevaar);
- het proportionaliteitsbeginsel.

Mag het?

Deze vraag valt, in elk geval bij de casus klimaatdijken, deels samen met de voorgaande vraag (Hoort het?) waar het de verantwoordelijkheid en zorgplicht voor veiligheid van de overheid betreft, waar die zijn neergelegd in de Grondwet en in het Europees en internationaal recht. Daarvoor wordt dan ook naar het voorgaande verwezen. Wel kan naar aanleiding daarvan al worden gezegd dat waar het “hoort” het ook wel zal (moeten) “mogen”. Het gaat bij de toetsing aan het criterium “mag het” daarom voornamelijk om de vraag of en zo ja, hoe de bestaande wetgeving zou kunnen of moeten worden gewijzigd en hoe de rolverdeling tussen de overheid en anderen, en tussen de betrokken overheden onderling, zou kunnen zijn.

Het bijzondere van de gedachte van de klimaatdijken is dat daarbij de functie van waterkering, door de breedte van de aan te leggen dijken, kan worden gecombineerd met tal van andere functies (met inbegrip van bebouwing voor andere functies). Dit alleen al maakt dat de bestaande wetgeving inzake de aanleg van waterkeringen, in het bijzonder hoofdstuk 5 (Aanleg van waterstaatswerken) van de Waterwet, herziening behoeft omdat deze uitsluitend

²²⁴ Beide zijn te scharen onder het ‘proportionaliteitsbeginsel’.

²²⁵ De grondslag zou echter in het eerste geval publiekrechtelijk en in het andere privaatrechtelijke schadevergoedingsplicht zijn.

op de waterkeringsfunctie betrekking heeft. Een overheidsbesluit inzake de aanleg van een klimaatdijk behelst naast de primaire aspecten van waterkeringszorg ook een belangrijke andere overheidsfunctie, de regiefunctie in de ruimtelijke ordening. Een projectplan, als bedoeld in de Waterwet, volstaat dan niet, een combinatie met een bestemmingsplan (-achtig besluit) zal nodig zijn. Gezien de evident bovengemeentelijke belangen die met de aanleg van een klimaatdijk gemoeid zijn, valt dan te denken aan een provinciaal of nationaal inpassingsplan (art. 3.26 e.v. Wro).

Wanneer men zou uitgaan van de praktijk tot nu toe bij primaire waterkeringen, ligt hier een belangrijke verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid (en zou ook met een Rijksinpassingsplan gewerkt kunnen worden).

Het betreft hier dus een keuze met betrekking tot de gewenste bevoegdhedenverdeling, die voor zover daarbij inbreuk zou worden gemaakt op het – tot op zekere hoogte in hoofdstuk 7 van de Grondwet gegarandeerde -decentralisatieprincipe een nadere argumentatie vergt.²²⁶

Het is vervolgens ook de vraag of het bij klimaatdijken voor de hand ligt dat het waterschap (als dijkbeheerder) verantwoordelijk voor het beheer, met inbegrip van de ontwikkeling van nieuwe en andere functies, zou moeten zijn dan wel dat daarvoor een ‘RO-autoriteit’, de vaststeller van het bestemmings- of inpassingsplan, daarvoor meer geschikt zou zijn. Daarbij spelen ook vragen inzake de regelgevendende bevoegdheid van het waterschap (keurbevoegdheid, waarbij o.m. de vaststelling van ‘leggers’ voor waterstaatswerken een belangrijke rol speelt)

Dit zijn echter vragen van uitwerking, die bovendien sterk afhankelijk zijn van het gekozen ontwerp, zoals we verderop zullen zien. In grote lijnen vormt de bestaande wetgeving voor de aanleg van klimaatdijken echter geen onoverkomelijk beletsel (en “mag het” dus).

Een combinatie met het RO-instrumentarium (bestemmingsplan/inpassingsplan) biedt nog het bijkomend voordeel dat gebruik kan worden gemaakt van het instrument ‘grondexploitatie’ (afdeling 6.4 Wro), waarbij kostenverhaal en – deels – ook verevening kan plaatsvinden. Voor de vraag wanneer en hoe nadeelcompensatie moet worden

geboden kan men bij de Waterwet te rade gaan, die dien-aangaande een afzonderlijke regeling bevat. Waar het om de ontwikkeling van de andere functies op en rond de klimaatdijk gaat, biedt de Wro een planschaderegeling. Art. 7.16 Waterwet bevat een voorrangregeling ten gunste van de nadeelcompensatieregeling in die wet boven de planschaderegeling in (afdeling 6.1 van) de Wro.

Een punt van aandacht vormt nog de vereiste snelheid van de totstandkomings-procedure van het projectplan/bestemmings- of inpassingsplan. Met de afgeslankte bestemmingsplanprocedure in de Wro is dit probleem echter nog maar beperkt aanwezig.²²⁷

Het concept klimaatdijk impliceert daarnaast ook gevolgen voor het ‘achterland’. Door brede, doorbraakbestendige dijken worden de gevolgen van een overtopping van de dijk gereduceerd tot wateroverlast. Maar ook wateroverlast kan vitale functies in het achterland uitschakelen: denk aan elektriciteits- en watervoorziening. Hierdoor kan alsnog levensgevaar ontstaan. Aangezien het bij klimaatdijken er juist om gaat de gevolgen van overstromingen grotendeels te beperken tot materiële schade, is de brede, overstroombare dijk niet compleet zonder maatregelen die vitale functies in het dijkkringgebied minder kwetsbaar maken. Dit kan door technische voorschriften voor onder andere elektriciteitsvoorzieningen en waterzuiveringsinstallaties. Ook voor de locatiekeuze en bouwwijze (bijvoorbeeld maaiveldhoogte) van vitale functies als ziekenhuizen zouden technische voorschriften kunnen gelden (zie ook oNWP). Dit vraagt om aanpassing van het juridisch instrumentarium, zoals bijvoorbeeld de bouwvoorschriften in het bestemmingsplan.

Samengevat is ons oordeel dat de optie van de aanleg van klimaatdijken naar bestaande wetgeving in hoofdlijnen “mag”, maar dat die wetgeving op onderdelen, vooral waar het de uitvoering van de besluiten over de aanleg en vormgeving van de klimaatdijk betreft, dient te worden aangepast en gecoördineerd.

Past het?

Het concept van de ondoorbreekbare dijk sluit past goed in het traditionele, technocratische waterveiligheidsdiscours en praktijk (Van den Brink e.a. forthcoming), waarin

²²⁶ Een daadwerkelijke centralisatie van aan lagere overheden toegekende wetgevings- en bestuursbevoegdheden zou in elk geval een ingrijpen door de formele wetgever behoeven.

²²⁷ Omdat bij een Rijksinpassingsplan geen zgn. ‘reactieve aanwijzing’ (art. 3.8 lid 6 Wro) gegeven kan worden, is de belangrijkste potentiële vertragsfactor van tafel en resteert een vrij eenvoudige procedure.

technische kennis en gezamenlijk doorzettingsvermogen de veiligste delta van de wereld creëerden. Een klimaatdijk op de huidige normhoogte verhoogt de veiligheid, omdat het risico op menselijke slachtoffers wordt verkleind.

Tegelijk is het concept onderdeel van de vernieuwende beleidstrend, de zogenaamde risicobenadering, waarin niet alleen aandacht is voor de kans op een overstroming, maar ook voor de omvang van de gevolgen daarvan. In de klimaatdijk komen het traditionele denken in termen van kansen en de nieuwe aandacht voor mogelijke gevolgen tot een synthese. De focus op de gevolgen van een overstroming, die na 'New Orleans' eerst werd gezien als een rivaliserende oplossingsrichting, kan door het concept klimaatdijk min of meer worden geïncorporeerd in het traditionele discours waarin de nadruk lag op het weren van het water. Daarnaast past de klimaatdijk in het RO-discours over 'multifunctionaliteit'. Waar in het verleden veel werd verwacht van functiescheiding op grond van de specifieke behoeften van een bepaalde functie, wordt tegenwoordig de geregisseerde combinatie van functies gezien als 'slimme' oplossing voor problemen als ruimtegebrek en leefbaarheid, en als een voorwaarde voor het creëren van vastgoedwaarde.

Toch vraagt de brede, multifunctionele ondoorbreekbare dijk (in het vervolg: klimaatdijk), wel degelijk een verandering van een aantal gangbare praktijken op het speelveld.

Een dergelijke klimaatdijk tast op de lange termijn de beleidsvrijheid van het ministerie van VenW (RWS) aan: teruggelating van de dijk zoals bijvoorbeeld in het kader van het beleidsprogramma Ruimte voor de Rivier worden nog moeilijker om te realiseren. Ook ophoging van de dijk zal problemen opleveren. Een klimaatdijk vraagt om een ontwerp op een veel grotere tijdschaal, van tenminste 50-100 jaar. De huidige afspraken om eens in de 5 jaar de dijksterkte te controleren en eventueel aan te passen, is voor klimaatdijken niet houdbaar (Hartog e.a. 2009, p.23). Alleen al omdat investeerders van de functies op de klimaatdijk zekerheid nodig hebben omtrent hun terugverdientermin.

De klimaatdijk is daarmee een beperkte, maar toch belangrijke aantasting van de 'ruimtelijke orde' die het speelveld karakteriseerde (zie hoofdstuk 4.3). De belangrijkste verandering is dat de dijkzone niet meer het (min of meer) exclusieve domein van de dijkbeheerder is, maar dat de beheerder bij ontwerp, aanleg en beheer meer afhankelijk wordt van andere actoren. Deze afhankelijkheid wordt mede bepaald door het ontwerp van de dijk. Sommige

ontwerpen maken nog steeds een opsplitsing van verantwoordelijkheden mogelijk (zie verderop). Andere maken een scherpe verdeling tussen competenties juist moeilijker. Bijvoorbeeld omdat de dijk aan de waterzijde zodanig vormgegeven wordt, dat hij onderdeel wordt van het buitendijks gebied.

Maar ook aan de landzijde vraagt een klimaatdijk om aanvullende aanpassingen aan vitale objecten, zoals we in de inleiding op de casus zagen. Kortom een klimaatdijk is niet langer de scheidslijn tussen binnen- en buitendijks gebied, maar wordt met beide geïntegreerd.

Het is deze integratie die vraagt om een ontwikkeling van gedeeltelijk nieuwe praktijken. Deze praktijken liggen enerzijds in het verlengde van een verandering die de laatste jaren al is ingezet, namelijk om de dijk als onderdeel te zien van de ruimtelijke ontwikkeling van een groter gebied. Net als bij het programma Ruimte voor de Rivier is het een onderdeel van een gebiedsproces, dat wordt ingebed in de plannen van gemeente en provincies (in bijvoorbeeld structuurvisies), maar ook particuliere initiatieven.

De inpassing van dijk aanleg en -versterking vergde altijd al beleidscoördinatie tussen dijkbeheerder, provincies, gemeenten en (eventueel) private onderneming. Maar de klimaatdijk verandert het gewicht van de andere partijen ten opzichte van de dijkbeheerder: hun agenda wordt veel meer bepalend voor de vragen *waar*, *wanneer* en *hoe* de dijk wordt aangelegd.

Op welke plek in de dijkring komt de klimaatdijk? En waar de minder dure varianten van de dijk? Dit is niet langer alleen een overweging van veiligheid, maar ook van de ruimtelijke ontwikkelingsagenda in het achterland, die bepaald wordt door andere actoren dan Rijkswaterstaat.

Wanneer wordt de klimaatdijk aangelegd? De ontwikkeling van een klimaatdijk vergt de inbreng van vele partijen. Rijkswaterstaat kan niet meer alleen de werkzaamheden plannen, hij heeft niet meer zelf in de hand op welk tijdstip de veiligheid helemaal 'op orde' is (zoals de huidige doelstelling voor 2015). Dat heeft verschillende redenen.

Ten eerste is er een verandering in de stappen van de procedure en voor de inbreng van maatschappelijk betrokkenen. Waar voordien een projectplan volstond voor de aanleg van dijken, is nu een bestemmingsplan noodzakelijk, met een uitgebreidere procedure.

Maar daarnaast zou een klimaatdijk ook gevolgen kunnen hebben voor de wijze van financiering en daarmee voor het tijdstip wanneer de financiering 'rond' is. Een van de aantrekkelijke punten – zo wordt steeds weer benadrukt – van een klimaatdijk is dat hij weliswaar veel geld kost, maar door ontwikkeling ook veel geld opbrengt, zodat het uiteindelijk toch aantrekkelijk (Hartog e.a. 2009, p. 36) is om hem aan te leggen. Maar het betekent voor RWS wel een andere manier van financieren. Waar nu het budget uit algemene rijksmiddelen moet komen, verplaatst de arena van de budgetpolitiek zich gedeeltelijk van Den Haag naar het gemeentelijk niveau, waar bijvoorbeeld met projectontwikkelaars tot een financiële overeenkomst gekomen moet worden.

Kortom, de planning van een klimaatdijk vraagt om een integrale aanpak die eerder lijkt op de gebiedsprocessen zoals die in het kader van Ruimte voor de Rivier zijn gedaan, dan op de traditionele dijk aanleg.

Hoe moet de klimaatdijk worden aangelegd? Het ontwerp van de klimaatdijk is belangrijk voor de vraag naar de inpasbaarheid in de huidige bestuurlijke praktijk. Als op of in de klimaatdijk wordt gebouwd heeft dat grote bestuurlijke consequenties. Op dat moment is de dijkbeheerder namelijk afhankelijk van anderen voor de veiligheid van de waterkering. In het verleden voelden waterbeheerders daar weinig voor (zie bijvoorbeeld het geval van het Sluishuis op IJburg in Pols e.a. (2007), p.56). Zij worden immers verantwoordelijk gehouden voor het veiligheidsniveau.

In Tiel is het probleem opgelost door onderscheid te maken tussen twee delen van de dijk (Gemeente Tiel, 2008). Het ene deel is het 'theoretisch profiel' van de klimaatdijk, dat in het ontwerp wordt aangegeven. Dit is het gedeelte van de dijk, dat theoretisch zou volstaan om de wettelijke veiligheidsnorm te halen. Hier wordt een groot grondlichaam tegenaan (en overheen) gezet. Alle bebouwing is geoorloofd, zolang als zij buiten het theoretisch profiel blijft en dit niet aantast. Het waterschap Rivierenland blijft eigenaar van dit theoretische gedeelte (en inspecteert de zichtbare delen hiervan), terwijl de gemeente de overhoogte en -breedte in eigendom heeft.²²⁸

²²⁸ Een ander voorbeeld dat laat zien hoe het ontwerp van de klimaatdijk de bestuurlijke routines verandert is het ontwerp van de rivierzijde van de dijk. Hiervoor zijn verschillende varianten. De eenvoudige variant is dat de maaiveldhoogte van de bebouwing aan de waterzijde zo hoog is als de normhoogte

Los van de vraag of dit ontwerp recht doet aan de mogelijkheden die een multifunctionele klimaatdijk biedt – wonen direct aan het water zou immers juist een van de charmes kunnen zijn (Pols e.a. 2007) – illustreert dit ontwerp de poging van dijkbeheerder en ruimtelijke ordenaars om hun competentiegebieden zoveel mogelijk gescheiden te houden. Maar hoe dan ook zal de dijkbeheerder veel meer dan nu te maken krijgen met andere, ontwikkelende partijen. Dit kunnen gemeentelijke partijen zijn (zoals het grond- of het havenbedrijf), maar ook private (projectontwikkelaars). De dijkbeheerder zal een krachtig instrument willen hebben om de inrichting van de klimaatdijk diepgaand te beïnvloeden. Gezien de ervaringen met de watertoets (zie paragraaf 4.3) zal dit als instrument waarschijnlijk voor de dijkbeheerder niet volstaan. De dijkbeheerder zal zekerheid willen hebben dat hij het laatste woord heeft als het gaat om de veiligheidseisen. Die zouden vervuld kunnen worden door voorschriften in het bestemmingsplan of door vereisten voor een ontheffing van de keur. In het laatste geval heeft de dijkbeheerder het geheel in eigen hand, en dat is voor hem wellicht het meest aantrekkelijk. Bovendien zijn bestemmingsplanvoorschriften, ingeval ze niets toevoegen aan hetgeen de keur bepaalt, of anders gezegd: (exact) hetzelfde motief hebben, volgens vaste jurisprudentie van de bestuursrechter niet toegelaten, want niet "nodig voor een goede ruimtelijke ordening".

van de dijk. Dit betekent echter wel dat de huizen relatief 'ver' van het water zijn, hetgeen wellicht niet gewenst is voor een aantrekkelijk woonmilieu. In een andere variant – ontwikkeld in het kader van het UFM project voor het buitendijkse gebied van Dordrecht (Van den Bergh & van de Pas 2008) – loopt de maaiveldhoogte aan de waterzijde getrapt af, en zijn de gebouwen aan die zijde 'dry proof' gebouwd. Ze komen vaker in contact met water, en ondervinden daarbij geen schade. Een dergelijke opzet vraagt echter om andere praktijken, bijvoorbeeld hoe door RWS met het Maatgevend Hoogwateradvies (MHW) bij de afgifte van de bouwvergunning wordt omgegaan. Of om gemeentelijke verordeningen die de gebruiksfunctie van dergelijke gebouwen voorschrijven. Van den Bergh & van de Pas concluderen dat overheden voorzichtig zijn met 'experimenten', en het 'no regret'-principe zo interpreteren dat men 'aan de veilige kant' gaat zitten (idem., p.18-19).

Is het adaptief?

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag: (Onder welke voorwaarden) dragen de voorgestelde fysiekruimtelijke oplossingsrichtingen en bijbehorend sturingsinstrumentarium bij aan:

1. een vergroting van de (inhoudelijke en institutionele) variëteit?
2. het lerend vermogen van deze sector?
3. de ruimte voor autonome verandering van de samenleving?
4. het genereren van nieuwe hulpbronnen voor klimaatadaptatie?

Daarnaast wordt aandacht besteed aan de dimensie leiderschap.

Ad 1. een vergroting van de (inhoudelijke en institutionele) variëteit

Eén van de wezenlijke kenmerken van adaptieve systemen is de aanwezigheid van *variëteit*. Daarbij kan het gaan om een variëteit aan inhoudelijke oplossingsrichtingen, institutionele arrangementen en beleidsinstrumenten. De gedachte daarbij is dat vanwege de fundamentele onzekerheden over de omvang en aard van de klimaateffecten en de effectiviteit van maatregelen en instrumenten, op voorhand onduidelijk is welke strategie de beste is, en het daarom aanbeveling verdient om variëteit aan te moedigen. Klimaatdijken kunnen worden gezien als een nieuwe inhoudelijke oplossingsrichting, naast de aanleg van 'normale' dijken en maatregelen voor gevolgenbeperking bij overstromingen, en dragen dus bij aan een verdere toename van de inhoudelijke variëteit aan maatregelen om ons te beschermen tegen overstromingen. In welke mate daarnaast ook de institutionele variëteit wordt vergroot is sterk afhankelijk van de wijze waarop de ontwikkeling, de aanleg en het beheer van klimaatdijken worden georganiseerd. De belangrijkste dimensies van variëteit zijn:

- de verdeling van verantwoordelijkheden tussen waterbeheerder (Rijkswaterstaat of waterschap) en de ruimtelijke ordenaar (gemeente of provincie). Wordt de gehele dijk gezamenlijk ontworpen, aangelegd, beheerd? Verdeling van verantwoordelijkheid kan zowel ruimtelijk gebeuren (zie de casus gemeente Tiel), waarbij de klimaatdijk opgeknapt wordt in een 'theoretisch profiel', het profiel dat nodig is om het veiligheidsniveau te garanderen, en waarvoor de waterbeheerder de verantwoordelijkheid draagt, en het resterende deel waarover de ruimtelijke ordenaar zeggenschap heeft. Maar de verantwoordelijkheid kan ook tussen de fasen worden opgedeeld, bijvoorbeeld dat de waterbeheer-

der meedenkt bij het ontwerp, de ruimtelijke ordenaar de projectontwikkeling, terwijl het beheer vervolgens wordt gedeeld.

- De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheidslagen (centraal of decentraal): wat is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk, provincie en gemeente/waterschap bij aanleg, beheer en onderhoud van een klimaatdijk?
- De verdeling van publiek-private verantwoordelijkheden. Binnen de hierboven geschetste juridische randvoorwaarden is het mogelijk om private partijen een lichte of zware rol toe te kennen bij de realisatie van een klimaatdijk. Gaan private partijen enkel op contractbasis in opdracht van de overheid aan het werk of gaan private partijen ook risicodragend investeren in een klimaatdijk? Private partijen zouden in dat geval mede-eigenaar worden van onderdelen van een (primaire) waterkering.

Vanuit het oogpunt van adaptief vermogen verdient het aanbeveling *verschillende* institutionele arrangementen te ontwikkelen om daar vervolgens ervaring mee te kunnen opdoen.

Ad. 2 het lerend vermogen van deze sectoren?

Bij het lerend vermogen gaat het om de vraag of er bij de ontwikkeling, de aanleg en het beheer van klimaatdijken voldoende mogelijkheden zijn om van de opgedane ervaringen te leren en zo nodig aanpassingen te doen. Het ligt voor de hand de aanleg van de eerste klimaatdijken een experimentele status te geven en nauwkeurig te monitoren tegen welke juridische, bestuurlijke en maatschappelijke knelpunten men bij de realisatie daarvan is aangeloopen en hoe men heeft geprobeerd deze knelpunten op te lossen. Behalve voor het leren van ervaringen die worden opgedaan met verschillende institutionele arrangementen, zoals verschillende vormen van publiek-private samenwerking, bieden experimenten de mogelijkheid om te leren van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de samenwerking tussen de dijkbeheerder (waterschappen) en ruimtelijke ordenaars. Dan gaat het niet alleen om het hierboven geschetste vraagstuk van de juridische verdeling van taken en verantwoordelijkheden, maar ook om verschillen in werkcultuur en oriëntatie (zie ook onder 'past het?'). Voor het lerend vermogen is het verder van belang een goede balans te zoeken tussen kosten-effectiviteit vanuit welk oogpunt misschien gekozen zou worden voor de aanleg van een grote klimaatdijk in één keer, en experimenten met relatief kleine dijkvakken. In het laatste geval kan ervaring worden opgedaan (worden geleerd) voordat het concept op grotere schaal wordt toegepast.

Ad. 3 de ruimte voor autonome verandering van de samenleving?

Afhankelijk van de vormgeving en dimensionering van klimaatdijken, kan er meer ruimte ontstaan voor autonome verandering van de samenleving. Juist omdat fatale doorbraken niet meer zullen voorkomen, kan misschien wel worden geaccepteerd dat bepaalde gebieden frequenter met wateroverlast te maken krijgen (de overschrijdingskans van de klimaatdijk is in dat geval aanzienlijk hoger dan de faalkans). Deze gebieden zullen dan 'climate proof' moeten worden ingericht. Afhankelijk van het daarvoor te kiezen institutionele arrangement, kan de verantwoordelijkheid daarvoor worden neergelegd bij de overheid, maar ook deels bij landeigenaren, huizenbezitters en inwoners van het gebied zelf. Laatstgenoemde mogelijkheid sluit aan bij de gedachte dat het adaptieve vermogen van sociale systemen groter is wanneer verantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd.

Ad. 4 het genereren van nieuwe hulpbronnen voor klimaatadaptatie?

Klimaatdijken lijken vooralsnog een heel dure optie, maar wanneer in de praktijk daadwerkelijk nieuwe functies op de klimaatdijken kunnen worden gerealiseerd, en er bovendien mogelijkheden zijn om winsten af te romen/ kosten te verevenen, zouden op deze wijze *nieuwe hulpbronnen* kunnen worden gegenereerd voor de hoogwaterbescherming, een belangrijke dimensie van adaptief vermogen.

Leiderschap

Een belangrijke voorwaarde voor de aanleg van klimaatdijken is de aanwezigheid van verschillende vormen van *leiderschap*. Allereerst is er behoefte aan *visionair leiderschap*, aan mensen die in staat zijn het lange termijnperspectief van duurzame veiligheid door klimaatdijken goed neer te zetten en uit te dragen en daar steun voor weten te verwerven. Daarnaast is behoefte aan *verbindend leiderschap*, aan mensen die de verschillende denkwerelden en belangen van de watersector en de ruimtelijke ordening met elkaar weten te verbinden. Tenslotte is er behoefte aan *ondernemend leiderschap*, aan mensen die er in slagen steun en middelen voor concrete (pilot)projecten te realiseren.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat klimaatdijken in potentie bijdragen aan het adaptieve vermogen van de samenleving, maar dat de wijze waarop klimaatdijken worden ontwikkeld, gerealiseerd en beheerd daarvoor bepalend is. Daarbij is vooral van belang een variëteit aan in-

houdelijke varianten én aan institutionele arrangementen te ontwikkelen en toe te passen.

Conclusie

De aanleg van klimaatdijken is een veelbelovende fysiek-ruimtelijke adaptatie-optie. Zij combineert een vanuit de waterveiligheid bezien adequate optie met een die wegens de mogelijkheden voor multifunctionele benutting van de betreffende gronden vanuit de ruimtelijke ordening aantrekkelijk is.

Hoort het?

Toetsing aan dit criterium leidt tot een positief resultaat, omdat met deze optie aan de (Grondwettelijke) verantwoordelijkheid van de overheid voldaan wordt.

Mag het?

Uit de toetsing blijkt dat de aanleg van klimaatdijken niet op juridische belemmeringen stuit. Daarbij is een belangrijke randvoorwaarde dat de overheid te allen tijde eindverantwoordelijk blijft voor de realisatie van het wettelijk vastgelegde veiligheidsniveau. Tegelijkertijd is duidelijk dat er nog veel bestuurlijke knelpunten zijn te overwinnen om deze adaptatie-optie ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Past het?

Deze optie past goed binnen de nieuwe discourses van de risicobenadering en meervoudig ruimtegebruik/ functionaliteit. Omdat voor de aanleg van klimaatdijken een (aanzienlijk) groter gebied dan bij de aanleg van traditionele waterkeringen benodigd zal zijn en onteigening bovendien maatschappelijk ongewenst is, stelt deze maatregel hoge eisen aan de wijze waarop het proces voor de ontwikkeling en aanleg van klimaatdijken wordt vormgegeven en gemanaged. Dat zal een proces moeten zijn waarin wordt gestreefd naar overeenstemming tussen en draagvlak bij een groot aantal partijen, waaronder waterbeheerders, ruimtelijke ordenaars, projectontwikkelaars en bewoners. Een andere complicerende factor is dat, afhankelijk van de keuze voor een bepaald institutioneel arrangement, waterbeheerders voor de realisatie van waterveiligheid afhankelijker worden van ruimtelijke ordenaars (gemeenten en provincies²²⁹). Als gevolg daarvan komt de waterveiligheid mogelijk in het geding. Het is precies om die reden dat veel waterschappen terughoudend zijn als het gaat om de

²²⁹ Of het Rijk zelf, indien er sprake is van een Rijksinpassingsplan.

ontwikkeling van klimaatdijken en vormen van meervoudig ruimtegebruik. Er zijn vele institutionele arrangementen mogelijk die variëren op de dimensies (1) verdeling van verantwoordelijkheden tussen waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars, (2) centrale of decentrale aanpak en (3) verdeling van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen.

Is het adaptief?

De optie van de aanleg van klimaatdijken biedt een ruime gelegenheid om met nieuwe technieken en institutionele arrangementen te experimenteren. Vanuit het oogpunt van adaptiviteit verdient het aanbeveling deze arrangementen goed te monitoren, zodat kan worden geleerd van de ervaringen die met deze arrangementen worden opgedaan.

Literatuur

- Bergh, D. van den & B. van de Pas (2008) *Urban Flood Management Dordrecht: Policy en Governance*, UFM-WP601, Leven met water, Gouda.
- Brink, M. van den, C. Termeer en S. Meijerink, 'Are Dutch water safety institutions prepared for climate change?', forthcoming in: *Journal of Water and Climate*.
- Deltares (2008), Klimaatbestendige inrichting van Nederland. Opgave voor de Rijksoverheid?, opgesteld door A. Jeuken (red.) in opdracht van Leven met Water, referentie T2631.
- Gemeente Tiel (2008); *Tiel Oost droger en mooier, voorkeurs-scenario voor het bestrijden van wateroverlast*.
- Hartog, M. e.a. (2009), *Klimaatdijk, een verkenning*, Kennis voor Klimaat, Wageningen.
- Leusink, A. & H.A. Zanting (red.) (2008), Naar een klimaatbestendig Nederland. Kaders voor afweging, definitiestudie fase 1, opgesteld in opdracht van Leven met Water, Klimaat voor Ruimte en Habiforum.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Vrom & Ministerie van LNV (2009), *Nationaal Waterplan*, Den Haag: Ministerie van VenW.
- Munoz Gielen, D. (2009), 'Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt', in: *Rooilijn*, (42)3, pp. 158-167.

7. Conclusies

7.1. Introductie

Dit onderzoek was gericht op de analyse van geschikte sturingsstrategieën die een succesvolle bijdrage kunnen leveren aan de adaptatie aan klimaatverandering. Deze strategieën hebben een inhoudelijke component c.q. de fysiekrumtelijke oplossingen, en een sturingscomponent waarmee de oplossingen geëffectueerd kunnen worden. De fysiekrumtelijke oplossingen zijn in dit onderzoek niet zelf gegenereerd, maar vanuit andere onderzoekers aangedragen (zie hoofdstuk 1). Leidend daarbij zijn de adaptatiestrategieën in drie speelvelden geweest: landelijk gebied, stedelijk gebied en grote wateren.

7.2. Aard van het analysekader

In dit onderzoek is de geschiktheid van sturingsstrategieën gericht op het realiseren van de fysiekrumtelijke oplossingen bepaald op basis van vier vragen (de zogeheten 'Vier-Stappentoets'):

- **Hoort het?**
Hierbij handelt het om de vraag of de strategieën aansluiten bij de dominante discoursen in de betreffende speelvelden, dat wil zeggen de algemeen geaccepteerde principes van overheidssturing, van verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden en 'juist' bestuur.
- **Mag het?**
Bij deze vraag staat centraal of de strategieën aansluiten bij het bestaande juridische raamwerk binnen de betreffende speelvelden.
- **Past het?**
Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de strategieën aansluiten bij de coalities van actoren, de middelen waarover zij beschikken en de handelingsroutines die zij hanteren.
- **Is het adaptief?**
Bij dit laatste aspect staat de vraag centraal of de sturingsoptie ook effectief is op de lange termijn, waar we te maken krijgen met onzekerheid van kennis en veranderende beleidsagenda's.

Deze vragen zijn in dit rapport eerst aan de orde gesteld in algemene zin. Zij zijn wel meteen toegespitst op adaptatie aan klimaatverandering in de drie speelvelden. Vervolgens zijn de vragen toegepast op drie casus: de herinrichting van het stedelijk gebied, het behoud van het veen in het landelijk gebied en de aanleg van klimaatdijken.

De vier genoemde vragen vormen een logisch geheel. Het is evident dat deze vragen gesteld worden op het moment dat er nieuw beleid geïntroduceerd wordt in een bepaald 'speelveld'. De vragen hebben dan ook een bredere relevantie dan alleen voor het vraagstuk van klimaatadaptatie. Slechts de vierde en laatste vraag is specifiek kenmerkend voor het vraagstuk van klimaatadaptatie, juist omdat dit vraagstuk wordt geconfronteerd met de noodzaak van een lange termijn perspectief en lange termijn oplossingen. Gelet op het lange termijn karakter van adaptatievraagstukken, zal beleid gaandeweg aangepast c.q. gewijzigd moeten worden aan veranderende omstandigheden en inzichten, hetgeen vragen oproept rondom lerend vermogen, improvisatievermogen, noodzakelijke variëteit en leiderschap.

7.3. Uitkomsten van de analyse

Het doel van deze analyse was te onderzoeken of deze toets een bruikbaar instrument is bij het nemen van beslissingen over adaptatiemaatregelen.

De vier-stappentoets als checklist ten behoeve van een goede afweging

De viervoudige toets bevat een groot aantal belangwekkende vragen en aspecten (een soort 'checklist') die ertoe doen bij de keuze voor een bepaalde sturingsstrategie. Toepassing van die checklist leidt tot een grote hoeveelheid kennis die kan worden gebruikt ten behoeve van een zorgvuldige afweging. Het betreft noodzakelijke kennis om tot een legitieme keuze te komen voor de meest doeltreffende en aanvaardbare adaptatiestrategie.

De toepassing van de vier-stappentoets in de drie casus heeft aangetoond dat het een zinvolle checklist is. De hoeveelheid kennis die 'doorgewerkt' moet worden om een beslissing over klimaatadaptatie te nemen, is enorm groot. Daarom kan de inhoud van de checklist in dit concluderende hoofdstuk niet worden samengevat. Elk van de hoofdstukken 2 (hoort het?), 3 (mag het?), 4 (past het?) en 5 (is het adaptief) ontsluit een grote hoeveelheid kennis en gegevens die bij het nemen van een beslissing een rol kunnen spelen.

In hoofdstuk 6 is de vier-stappentoets op de drie casus toegepast voor zover dat mogelijk was in het stadium waarin die casus zich thans bevinden. Naarmate de fysieke ruimtelijke opties verder worden geconcretiseerd en gelokaliseerd, zal aan de hand van de vier stappen een steeds duidelijker beeld ontstaan van de bestuurlijk-juridische aspecten die bij de uitvoering een rol zullen spelen.

De vier-stappentoets levert concludentere resultaten op naar mate de adaptatiemaatregelen waarop hij wordt toegepast concreter is uitgewerkt

De mate waarin bepaalde adaptatieopties zijn uitgewerkt beïnvloedt het nut van de vier-stappentoets. Naarmate de maatregel concreter is en ook ruimtelijk gepositioneerd, kan de toets ook tot scherpere conclusies leiden. Vergelijkt men de casus van het landelijk gebied (veenweidegebieden) met de casus van de grote wateren (klimaatdijken), dan blijkt dat de vier-stappentoets, toegepast op de klimaatdijken, tot stilliger uitspraken leidt dan toegepast op de veenweidegebieden. Voorts zal in de casus van de klimaatdijken de analyse tot nog concretere conclusies kunnen leiden indien duidelijk is waar die dijk precies wordt aangelegd, hoe deze gedimensioneerd wordt en welke combinatie van functies deze dijk dient te vervullen.

Zo wordt duidelijk dat de keuze voor complexe adaptatiemaatregelen en de daarbij in te zetten sturingsinstrumenten niet kan worden gemaakt zonder deze maatregelen op een behoorlijk gedetailleerd en concreet niveau uit te werken. Voor de besluitvorming over klimaatadaptatie betekent dit dat het niet verstandig zou zijn om keuzes voor de sturingscomponenten van adaptatiestrategieën te laten afhangen van vage of globale verwachtingen en doelstellingen. De vraag of er voor een fysieke ruimtelijke optie voldoende geschikte sturingsinstrumenten zullen zijn, kan niet op een verantwoorde wijze worden beantwoord zonder een analyse toe te passen op een aantal concreet uitgewerkte situaties. Die situaties kunnen fictief zijn (zoals in hoofdstuk 6 van dit rapport) of het kunnen pilots zijn,

die in de werkelijke praktijk worden opgezet om bepaalde sturingsinstrumenten te testen. De vier-stappentoets kan dienst doen als methode om ervoor te zorgen dat bij die analyse de juiste vragen worden gesteld.

Normatief-politieke keuzes blijven noodzakelijk

Normatief-politieke afwegingen blijven nodig om tot definitieve keuzes te komen. De elementen die bij deze afweging moeten of kunnen worden betrokken, zijn in de voorgaande hoofdstukken aan de orde geweest. Daarbij is de inhoudelijke betekenis van deze elementen beschreven en hun relevantie voor het adaptatievraagstuk.

Zoals uit de casus blijkt, die zijn beschreven in hoofdstuk 6, leidt de toets niet tot een eenvoudig antwoord op de vraag of een bepaalde sturingsstrategie moet worden toegepast in de trant van 'ja of nee' dan wel 'geschikt of ongeschikt'. Daarvoor is de materie te complex en het aantal van belang zijnde variabelen te groot. Bovendien zijn de vragen die bij de uitvoering van de viervoudige toets moeten worden beantwoord vaak open vragen. De criteria die bij de beantwoording van die vragen moeten of kunnen worden gehanteerd laten vaak veel discretionaire ruimte aan degenen die de afweging moeten verrichten. De politieke lading van veel vragen in de toets maakt deze discretionaire ruimte niet alleen wenselijk, maar ook onvermijdelijk.

Het geldende recht kan tot bepaalde keuzes dwingen of ze juist uitsluiten

Met name de juridische onderdelen van de toets zullen soms leiden tot eenduidige antwoorden op de vraag of iets mag of niet. Die onderdelen kunnen een selecterende werking hebben en leiden tot een eenduidige uitkomst. Maar, zoals in paragrafen 3.1 tot en met 3.4 is uiteengezet, is het rechtssysteem behoorlijk flexibel, zeker op de middellange en lange termijn.

De viervoudige toets draagt ertoe bij dat in een vroeg stadium kan worden gesignaleerd dat aanpassingen van juridische aard nodig zijn om bepaalde adaptatiestrategieën uitvoerbaar te maken.

Er kunnen sturingsopties bij komen of afvallen (variatie naar tijd)

Het spectrum aan beschikbare sturingsinstrumenten kan in de tijd toe- of afnemen. Dan kan veroorzaakt worden door veranderingen in de institutionele context, zoals wijzigingen in de regelgeving, in de heersende discourses, in financieringsmogelijkheden en in de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden.

Sturingsopties kunnen naar plaats verschillen (variatie naar ruimte)

Ook kan het spectrum aan sturingsopties voor bepaalde adaptatiemaatregelen ruimtelijk differentiëren. Dat kan zich vooral voordoen bij gebiedsspecifieke maatregelen, waarbij lokale en regionale regelgeving en bestaande discourses en culturen maatgevend kunnen zijn bij de afweging of een sturingsstrategie geschikt of ongeschikt is.

Uit de vier-stappentoets kan de noodzaak of wenselijkheid van aanpassingen in de institutionele context volgen

Uit een toepassing van de viervoudige toets kan volgen dat aanpassingen nodig zijn in het juridische kader, de (beleids)discoursen of de bestaande netwerken, praktijken en routines.

Over de juridische aanpassingen werd hierboven onder al geconcludeerd. Ook de overige elementen van de toets (de passendheid en de adaptiviteit) kunnen de noodzaak of wenselijkheid blootleggen van aanpassingen. Dit pleit ervoor dat de viervoudige toets wordt verricht in een vroeg stadium van de afweging die moet leiden tot de keuze voor een sturingsoptie. Want in een vroeg stadium is het nog mogelijk te onderzoeken of bestaande discourses, netwerken en praktijken in voldoende mate beïnvloedbaar zijn. Zo kan de viervoudige toets dienen als een waakhond tegen al te grote verrassingen bij de uitvoering van adaptatiebeleid.

Het project Klimaatbestendig Nederland (KBNL) heeft als doel de consequenties in beeld te brengen van verschillende keuzes die het Rijk zou kunnen maken bij het nemen van adaptatiemaatregelen in relatie tot klimaatverandering in Nederland. Deze keuzes zijn echter niet sectoraal maar vooral integraal van karakter. Integraal houdt in dat bij de te maken keuzes voor een klimaatbestendige ruimtelijke inrichting deze in onderlinge samenhang genomen moeten worden waarbij rekening gehouden moet worden met de mogelijkheden om adaptatie te koppelen aan diverse beleidsdoelen en aan de sociaaleconomische ontwikkelingen op lange termijn.

Deze studie behoort tot een reeks van bouwstenen voor het onderzoek naar ruimtelijke strategieën voor een klimaatbestendig Nederland. De bouwstenen zijn:

- landelijk gebied
- stedelijk gebied
- systeemanalyse
- bestuurlijke en juridische kansen en beperkingen
- gezondheid
- watersysteem
- netwerken

De studies zijn uitgevoerd onder regie van het Planbureau voor de Leefomgeving in samenwerking met de onderzoeksprogramma's Kennis voor Klimaat en Klimaat voor Ruimte,



Contactgegevens

Programmabureau Kennis voor Klimaat

Daltonlaan 400
3584 BK Utrecht
T 088 335 7881
E office@kennisvoorklimaat.nl
www.klimaatonderzoeknederland.nl

Programmabureau Klimaat voor Ruimte

p/a Vrije Universiteit, FALW
De Boelelaan 1085
1081 HV Amsterdam
T 020 598 7318
E office@klimaatvoorruimte.nl
www.klimaatonderzoeknederland.nl

Planbureau voor de Leefomgeving

Postbus 30314
2500 GH Den Haag
T 070 328 8700
E info@pbl.nl
www.pbl.nl