

Het ‘adaptieve vermogen’ van het ontwerp Nationaal Waterplan

In hoeverre bevordert het ontwerp Nationaal Waterplan het vermogen van de Nederlandse samenleving om zich aan te passen aan klimaatverandering?

Inspraakreactie ontwerp Nationaal Waterplan
IC12, Werkdocument 17

Judith Klostermann (WUR- ESG)
Pieter Jong (TU Delft - TBM)
Joyeeta Gupta (VU- IVM)
Robbert Biesbroek (WUR- ESG)

Citation remark: Please note that this document describes work in progress. For citation, please refer to our article in Environmental Science and Policy;

Gupta, J., K. Termeer, J. Klostermann, S. Meijerink, M. van den Brink, P. Jong, S. Nooteboom and E. Bergsma (2010). Institutions for Climate Change: A Method to Assess the Inherent Characteristics of Institutions to Enable the Adaptive Capacity of Society, Environmental Science and Policy, doi:10.1016/j.envsci.2010.05.006.

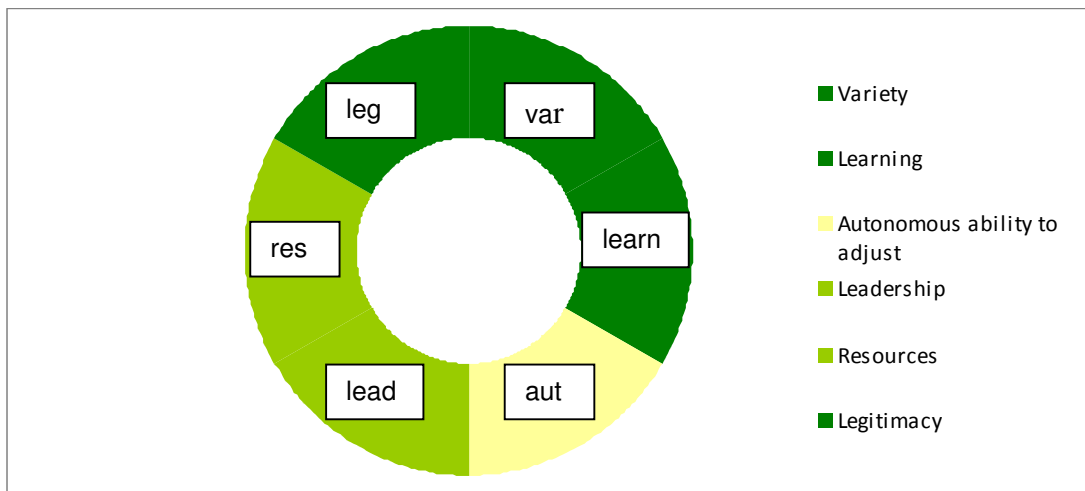
Geachte mevrouw Huizinga,

1. Aanleiding

Graag gaan wij in op uw uitnodiging om te reageren op het ontwerp Nationaal Waterplan (hierna: NWP). Wij zijn als onderzoekers werkzaam aan de universiteiten van Wageningen, Delft en Amsterdam. Sinds 2007 werken wij, samen met anderen, aan het project IC12 ‘The Adaptive Capacity of Institutions’ van het BSIK programma Klimaat voor Ruimte. In dit project hebben we een instrument ontwikkeld – genaamd: het ‘adaptatiewiel’ – waarmee het aanpassingsvermogen van instituties kan worden beoordeeld. Het adaptatiewiel hebben we ook toegepast op het ontwerp Nationaal Waterplan (hierna: NWP) dat op 22 december 2008 is gepubliceerd. Omdat het NWP in de inspraakfase is, willen wij onze bevindingen ter beschikking stellen aan de opstellers van het NWP.

2. Hoofdpunten

In deze inspraakreactie willen we niet alleen commentaar leveren op zwakke kanten, maar ook aangeven wat volgens onze analyse de sterke kanten zijn van het ontwerp Nationaal Waterplan. Het NWP heeft veel elementen in zich die volgens onze methode belangrijk zijn voor het adaptieve vermogen van de Nederlandse samenleving om zich aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering. Dit is te zien in onderstaande weergave van het zogenoemde adaptatiewiel, dat we hebben gebruikt voor het analyseren van het NWP.



Legenda bij het adaptatiewiel:

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

Sterke elementen in het NWP zijn met name de volgende:

- **Variëteit:** Maatregelen ter bevordering van de variëteit zijn sterk vertegenwoordigd doordat aansluiting wordt gezocht bij ruimtelijke ordeningsprocedures en gebiedsgericht werken. Ook de meerlaagsveiligheid is een strategie die tot meer variëteit in de betrokken netwerken en gekozen maatregelen zal leiden.
- **Leervermogen:** het NWP toont veel leervermogen, zowel in de zin van maatregelen evalueren en aanpassen ('single loop learning') als in de zin van normen herijken wanneer dat nodig is door een veranderend klimaat ('double loop learning'). Een verbeterpunt: om de zes jaar de balans opmaken is naar onze mening onvoldoende voor een tijdige (snelle) en flexibele adaptatie aan klimaatverandering. Het verdient aanbeveling om ook tussentijds de balans op te maken, bijvoorbeeld naar aanleiding van een periode van zeer intensieve regenbuien. Daarnaast is nodig dat er voldoende zicht is op de 'nulsituatie' (waar staan we nu), omdat anders de effectbeoordeling over enkele jaren lastig te maken valt. Een derde aspect waarop het leervermogen nog verbeterd kan worden is het bewust bouwen aan vertrouwen tussen alle partijen die bij een gebiedsproces betrokken zijn.
- **Legitimiteit:** Wat legitimiteit betreft, scoort het NWP goed. De legitimiteit wordt bevorderd doordat er veel aandacht is voor het benutten van het nationale wettelijk instrumentarium (met name Wro en Waterwet) en de implementatie van de Richtlijn Overstromingsrisico's. Daarnaast wordt gewerkt aan twee algemene maatregelen van bestuur (amvb's): een Amvb Ruimte en een Amvb met betrekking tot vitale functies en kwetsbare objecten.

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

- **Ruimte voor autonome verandering:** de mate waarin het NWP het autonome aanpassingsvermogen of improvisatievermogen aanwakkert van burgers, boeren en bedrijven is naar ons oordeel nog zwak ontwikkeld. Het NWP bevat geen beleidsuitspraken of instrumenten die zijn gericht op een bevordering van het autonome aanpassingsvermogen op het lokale schaalniveau. Mensen moeten daarvoor over actuele informatie beschikken, over know-how, materieel en over durf en zelfvertrouwen om iets te ondernemen.
- **Leiderschap:** hoewel het visionair leiderschap (denk bv. aan de streefbeelden voor 2050-2100) en het verbindend leiderschap (zie hoofdstuk 3 van het NWP: 'Samen werken aan realisatie van het waterbeleid') goed vertegenwoordigd zijn in het NWP, is het ondernemend leiderschap naar ons oordeel voor verbetering vatbaar. Dit kan bijvoorbeeld door meer ruimte te geven aan innovatieve proefprojecten en publiek-private samenwerking.
- **Hulpbronnen:** gegeven het feit dat in het NWP zelf niet voorzien wordt in financiële middelen, is het 'adaptieve vermogen' van het NWP als geheel kwetsbaar.

De dimensies en criteria uit het adaptatiewiel worden in onderstaande tekst **vetgedrukt** weergegeven.

3. Onderbouwing

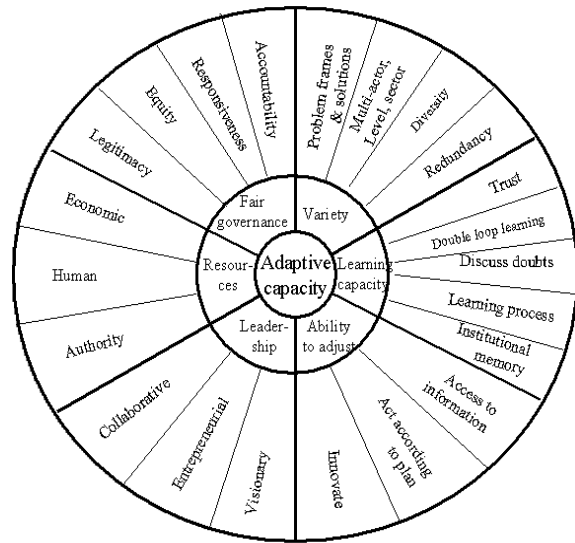
In het onderzoeksproject IC12 doen wij onderzoek naar de adaptieve capaciteit van de Nederlandse instituties in de domeinen water, natuur, landbouw en ruimtelijke ordening. Onder *instituties* verstaan we: formele en informele regels, rollen en

waarden die het gedrag van actoren en de interacties tussen actoren in belangrijke mate duurzaam structureren. Ons gebruik van de term instituties is dus niet synoniem aan de term *organisaties*. Zowel het bestaan van organisaties als het intern en extern functioneren van organisaties wordt wel sterk door instituties bepaald.

Onder ‘adaptive capacity’ of *adaptief vermogen* verstaan we:

- de mate waarin bestaande instituties actoren de mogelijkheid bieden of aanmoedigen zich aan te passen aan klimaatverandering;
- de mate waarin actoren instituties kunnen veranderen om zich beter aan te passen aan klimaatverandering.

Adaptief vermogen op een kwantitatieve manier ‘meten’ is niet mogelijk. Wel is het mogelijk om een kwalitatieve beoordeling te geven van het adaptieve vermogen van de instituties. Voor dit project is op basis van literatuuronderzoek een ‘adaptatiewiel’ ontwikkeld. Het adaptatiewiel bestaat uit zes dimensies, te weten: variëteit, leervermogen, autonoom aanpassingsvermogen, leiderschap, hulpbronnen en rechtvaardig bestuur. De zes dimensies zijn onderverdeeld in 21 criteria.



3.1 Variëteit

Variëteit is nodig om de onzekerheid die met klimaatverandering gepaard gaat, te lijf te gaan. Als er een gevarieerd aanbod aan maatregelen beschikbaar is, biedt dat oplossingen in diverse scenario's. Dit besef lijkt goed doorgedrongen te zijn in het NWP.

Variëteit aan probleemdefinities en oplossingsrichtingen: variëteit wordt bevorderd door het betrekken van meerdere probleemdefinities en oplossingsrichtingen bij het ontwikkelen van beleid. Dat gebeurt in het NWP door niet alleen vanuit sectorale waterwetgeving te werken, maar nauwe aansluiting te zoeken bij ruimtelijke ordening en gebiedsgericht werken. Zie p. 17: *‘Nieuw is dat het Nationaal Waterplan tevens een structuurvisie is voor de ruimtelijke aspecten. Ook wordt meer nadruk gelegd op het meekoppelen met andere nationale opgaven en maatschappelijke ontwikkelingen middels een gebiedsgerichte aanpak. En we kijken veel verder vooruit om tot een klimaatbestendige aanpak te komen. Het opnemen van streefbeeld en een adaptieve strategie voor het omgaan met onzekerheden horen hierbij.’* Ook al zijn medewerkers uit de watersector zich niet altijd van het bestaan

van meerdere referentiekaders (of visies op de werkelijkheid) bewust, door deze manier van werken worden zij er automatisch mee geconfronteerd en wordt gezamenlijk gezocht naar maatwerk.

Multi-actoren, multi-level en multi-sector benadering: adaptief vermogen wordt ook bevorderd door een variëteit aan actoren, niveaus en sectoren. De multi-level en multi-sector-benadering in het NWP blijkt sterk uit het volgende citaat (p. 16): *‘Waterbeheer is een gezamenlijk proces van alle overheden in zogenaamd medebewind: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Betrokkenheid van alle relevante partijen, zowel publiek als privaat, bij zowel het definiëren van de opgaven als het vinden van oplossingen vindt het kabinet van groot belang. (...) De uitwerking van maatregelen vindt op alle niveaus zo veel mogelijk gebiedsgericht plaats, waarbij verschillende opgaven worden gecombineerd in integrale oplossingen.’* Samenwerking tussen meerdere overheidslagen speelt onder meer bij de watertoets. Een ander voorbeeld: uitwerking van overstromingsrisicozoneringsskaarten gebeurt door Rijk, provincies en waterschappen gezamenlijk.

Ruimte voor diversiteit: de meerlaagsveiligheid is een duidelijk voorbeeld van het kiezen voor meerdere soorten maatregelen tegelijk. Bij de aanpak van wateroverlast en waterkwaliteit lijkt het streven naar diversiteit minder aanwezig.

Redundantie: wat het omgaan met klimaatscenario's valt enige redundantie (overvloed aan maatregelen) te bespeuren. Op pagina 28 van het NWP lezen we bijvoorbeeld het volgende: *‘Bij grootschalige ‘in één keer goed’ maatregelen voor de lange termijn is er een risico dat we meer geld uitgeven dan strikt noodzakelijk als de klimaatverandering minder sterk doorzet dan we nu denken. Dit overinvesteren kan worden verkleind door mogelijkheden voor het meekoppelen van doelen te benutten en multifunctioneel gebruik na te streven. Investerings in bijvoorbeeld een dijk die robuust is uitgevoerd en tevens voor wonen, bedrijvigheid, recreatie, natuur of infrastructuur wordt benut, zijn dan in ieder geval goed besteed als de klimaatverandering meevalt.’* Liever multifunctioneel redundant dus. Voor redundantie geldt hetzelfde als voor diversiteit: bij veiligheid is dit een doel, maar voor wateroverlast en waterkwaliteit wordt eerder gestreefd naar efficiency dan naar overvloed.

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

3.2 Leervermogen

Het NWP toont veel leervermogen. Een citaat (p. 16): *‘Bij een adaptieve manier van werken hoort een lerende houding gericht op verwerven van nieuwe kennis, durf om te experimenteren en het vermogen om te gaan met het onverwachte. Waarschijnlijk zullen we met enige regelmaat keuzes moeten aanpassen. Daarom wordt periodiek de balans opgemaakt van de feitelijke toestand van het klimaat en de zeespiegelstijging, van de nieuwste inzichten in de ontwikkeling van klimaat, economie en demografie en van de effectiviteit van de maatregelen. Op basis daarvan worden periodiek doelen en maatregelen herijkt. Dit gebeurt in de eerste plaats iedere zes jaar met de voorbereiding voor en het vaststellen van het Nationaal Waterplan en de regionale*

waterplannen. Ook het toekomstige Deltaprogramma zal op die manier worden ingericht. Hier is dus sprake van zowel **eerste** als **tweede orde leren** (maatregelen maar ook doelen worden herijkt). Ook **twijfels** worden expliciet genoemd (onzekerheden). Bijlage 2 bij het NWP bevat de nationale kennis- en innovatieagenda water. Deze bijlage bevat een zo volledig mogelijk overzicht van de kennisvragen en de innovatieopgaven voor het waterbeheer, die door private en publieke partijen zijn ingebracht.

We hebben hierbij wel enkele vragen:

- Is eens in de 6 jaar genoeg voor het opmaken van een balans? Hoe wordt deze zesjarig balans ingepast in de vierjaarlijkse cyclus van het kabinet (regeerperiode)? Het verdient aanbeveling om ook tussentijds de balans op te maken, bijvoorbeeld naar aanleiding van een periode van zeer intensieve regenbuien.
- De balans opmaken is mooi, maar bestaat er voldoende zicht op de ‘nulsituatie’? Hoe kun je anders bepalen of er na verloop van tijd ‘negatieve’ of ‘positieve’ effecten zijn?
- Op pagina 60-61 lezen we dat het Planbureau voor de Leefomgeving wordt gevraagd om de effecten van het waterbeleid in beeld te brengen en te presenteren in de ‘Waterbalans’. Deze Waterbalans komt volgens planning echter pas in 2013 uit.

Vertrouwen is volgens het adaptatiewiel een belangrijk element. Het woord ‘vertrouwen’ komt echter in het NWP niet voor. Toch moet het mogelijk zijn hier redelijk bewust op te sturen; zonder een basis van vertrouwen is gebiedsgericht werken niet mogelijk.

Wat we verder missen is aandacht voor het **institutioneel geheugen**: hoe bewaakt het Rijk dit bij ‘zichzelf’, dat wil zeggen: op rijksniveau? Een voorbeeld uit de wereld van de waterschappen is dat het hoogheemraadschap Hollands Waterkwartier een waterschapshistoricus in dienst heeft die aandacht besteedt aan (onder meer) overstromingen uit het verleden. Concreet zou op rijksniveau gedacht kunnen worden aan het volgende:

- Het bundelen van adaptatiekennis in een organisatie vergelijkbaar met SenterNovem/InfoMil op milieugebied.
- Het bewaken van inhoudelijke water- en klimaatexpertise; er dient een redelijk evenwicht te zijn tussen ‘procesmanagers’ en inhoudelijke experts.

De vraag rijst of de acties ter vergroting van het waterbewustzijn (p. 48 e.v.) ook het ‘institutioneel geheugen’ kunnen versterken.

3.3 Ruimte voor autonome verandering

In welke mate het NWP de ruimte voor autonome verandering op lagere schaalniveaus bevordert, is niet eenvoudig te bepalen. Het NWP is een nationaal waterplan, dat gevolgd zal worden door regionale waterplannen van de provincies, operationele waterbeheerplannen van de waterbeheerders en een gebiedsgerichte uitwerking. Wat betreft het top-down, planmatige handelen zal dus sprake zijn van een langdurig traject, voordat het Nationaal Waterplan op de laagste schaalniveaus een uitwerking zal krijgen.

Om zelfstandig handelen mogelijk te maken moeten mensen in de eerste plaats **continu toegang tot informatie** hebben: getijdentabellen, stormopzet, overstromingsdreiging, weerwaarschuwingen, informatie over het grondwaterpeil, etc. Individuele burgers moeten ook over de achtergrondkennis beschikken om deze data te kunnen interpreteren: moet het vee worden verplaatst, moet de kelder worden ontruimd, is het zinvol om waardevolle bezittingen naar de eerste verdieping te verplaatsen, op welk moment is het nodig om zandzakken te plaatsen etc.? Wie wonen er in buitendijks gebied en weet men dat ook? Uiteraard is er de campagne ‘Nederland leeft met water’, maar deze ademt nog steeds een sfeer van: wij regelen het wel voor u. Is in het NWP ook in maatwerk voorzien wat het informeren van burgers betreft, bijvoorbeeld in samenwerking met waterschappen en gemeenten? In stukken van het ministerie van V&W staat dat men zich zorgen maakt over de veiligheid van bijvoorbeeld Dordrecht, Kampen en Zwolle. De vraag rijst of de mensen op deze locaties beseffen wat de (mogelijke) consequenties zijn van het feit dat zij buitendijks wonen en/of werken. Is er voldoende besef bij de bewoners en gebruikers van buitendijks gebied dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het treffen van gevolgenbeperkende maatregelen en dat zij het risico voor de schade door water zelf dragen? (Zie pagina 74 van het NWP.)

Ook rijst de vraag wat het overzicht aan kennisvragen in bijlage 2 betekent in het licht van het autonome aanpassingsvermogen. Wanneer de informatiebehoefte zo omvangrijk is, is de beschikbaarheid van informatie vanzelfsprekend nog niet optimaal en is het lastig om te innoveren.

Een tweede element in de lokale zelfstandigheid is het **realisatievermogen**. Vooral in de tweedelaags veiligheid is dat een complex proces, waar in de Ruimte voor de Rivier projecten gelukkig al veel ervaring mee is opgedaan. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft geleerd om niet alleen op de inhoud, maar ook op het proces intelligent te sturen. Een vraag is nog wel: is het ‘spoorboekje’ controleerbaar? Er is behoefte aan een uitvoeringsagenda en een realisatieparagraaf zoals die ook voor de Nota Ruimte bestaan. De informatie in de blauwe kaders met betrekking tot ‘wat, wie en wanneer’ is naar onze indruk nog te globaal. Bijvoorbeeld is bij relatief veel acties in de kolom ‘wanneer’ ingevuld: 2009-2015.

Het derde element, het **improvisatievermogen**, is naar ons oordeel nog zeer zwak ontwikkeld. In Nederland is een traditie ontstaan dat de centrale overheid de waterveiligheid voor iedereen regelt. Daardoor was het mogelijk dat bewoners in Wilnis, die al dertig jaar onderaan een dijklichaam woonden, na de overstroming in 2003 te kennen gaven dat ze er nooit bij stil hadden gestaan dat dit hen kon overkomen. Op pagina 17 van het NWP lezen we het volgende: *‘In het kader van het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (ARK) werken rijk en regio samen aan een adaptatieagenda. In deze agenda die begin 2009 verschijnt, wordt een ieders bijdrage aan de uitvoering van adaptatie vastgelegd. In dit Nationaal Waterplan worden de opgave en inzet vanuit het waterbeheer beschreven.’* Hier wordt letterlijk gesproken over het vastleggen van ieders bijdrage aan de uitvoering van adaptatie. Nog daargelaten of dat echt mogelijk is, menen wij dat er voldoende ruimte moet zijn voor het improvisatievermogen op het lokale niveau.

In het NWP wordt het concept ‘meerlaagsveiligheid’ geïntroduceerd, waarbij de eerste laag bestaat uit voortzetting van het centrale preventieve beleid, de tweede uit

meer op waterveiligheid gerichte ruimtelijke ordening, en de derde laag uit het verbeteren van het reactievermogen wanneer een waterramp toch plaatsvindt. Zowel in de tweede als in de derde laag zou het verbeteren van lokale autonomie een plaats kunnen hebben, maar wij vinden dat in het NWP niet goed terug. Ook de tweede en de derde laag lijken centralistisch te worden aangepakt, bijvoorbeeld via top down aangewezen crisiscentra, etc. Uit rampenstudies blijkt steevast dat bij een ramp de mensen de eerste dagen vooral op zichzelf zijn aangewezen, en dat de belangrijkste hulp wordt gegeven door medeslachtoffers die toevallig over een boot beschikken of over grondverzetmachines. Hoe kan het lokale zelforganiserende vermogen worden bevorderd?

3.4 Leiderschap

Volgens onze beoordelingssystematiek zijn verschillende vormen van leiderschap naast en na elkaar nodig voor het bereiken van voldoende aanpassingsvermogen: visionair leiderschap, verbindend leiderschap en ondernemend leiderschap. Deze vormen van leiderschap zijn soms strijdig met elkaar: een visionair leider gaat meer voor de lange, en een ondernemend leider meer voor de korte termijn. Visionaire en ondernemende leiders gaan meer voor de inhoud, en een verbindend leider meer voor het proces. Deze paradoxen moeten worden opgelost in de vormgeving van het beleid, bijvoorbeeld door met meer bewindspersonen tegelijk een hoofdrol te spelen.

Het **visionair leiderschap** is in het NWP goed meegenomen, onder andere in de streefbeelden voor 2050-2100. Dat zit hem vooral in het langetermijndenken, zie p. 17: *'we kijken veel verder vooruit om tot een klimaatbestendige aanpak te komen. Het opnemen van streefbeelden en een adaptieve strategie voor het omgaan met onzekerheden horen hierbij.'* Ook de aangekondigde besluitvorming ten aanzien van de zoetwatervoorziening en de verziltingsbestrijding (p. 88) zijn voor de lange termijn belangrijk.

In **verbindend leiderschap** is het NWP erg sterk, vooral in de richting van andere overheidslagen. Zie p. 17: *'Nieuw is dat het Nationaal Waterplan tevens een structuurvisie is voor de ruimtelijke aspecten. Ook wordt meer nadruk gelegd op het meekoppelen met andere nationale opgaven en maatschappelijke ontwikkelingen middels een gebiedsgerichte aanpak.'* De samenwerking met de gemeenten, provincies, waterschappen en andere partijen, zou volgens ons nog wel wat concreter kunnen worden ingevuld.

Het **ondernemend leiderschap** zien we minder goed terug. Zoals hierboven al werd opgemerkt, ontbreekt nog een gespecificeerde uitvoeringsagenda. Ook wordt er weinig melding gemaakt van samenwerking met het bedrijfsleven of met NGO's die voor de uitvoering relevant kunnen zijn, zoals de natuurbeheerders.

Wij zien een belangrijk verband tussen leiderschap en het in de vorige paragraaf behandelde *'autonoom vermogen om te handelen (zelfstandigheid)'*. Ondernemend leiderschap impliceert naar onze mening dat de overheid duidelijkheid biedt over wat zij zelf kan doen en wat zij van andere actoren verwacht. Ook waar het gaat om de noodzakelijke aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering is duidelijk dat de overheid het niet alleen kan. Adaptatie aan de gevolgen van klimaatverandering vraagt onder meer om maatregelen van particulieren (op hun erf), natuurbeheerders

(op hun natuurterrein), woningbouwverenigingen (groene daken etc.), winkels (hoe voorkomen we dat het water van de winkelstraat naar binnen loopt etc.) en bedrijven (onder andere: maatregelen om te voorkomen dat bedrijfsafvalstoffen bij wateroverlast/overstromingen in het milieu terecht komen). De noodzakelijke aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering vraagt dus om leiderschap dat duidelijkheid biedt over de onderscheiden verantwoordelijkheden en verplichtingen; en dat gaat verder dan alleen het uitspreken van verwachtingen.

Een voorbeeld uit het NWP waarin alleen een verwachting wordt uitgesproken, zonder dat die verwachting nader geconcretiseerd wordt, betreft het zoetwatergebruik. Op pagina 89 lezen we: *“Van de gebruikers wordt verwacht dat zij zich zullen aanpassen. Zuiniger en slimmer gebruik van beschikbaar zoet water door de landbouw, industrie, waterbedrijven en binnenvaart vormen een essentieel onderdeel van de nieuwe strategie.”* Bij de gebruikers missen we hier overigens de huishoudens en de bedrijven (niet zijnde waterbedrijven).

Op pagina 33 van het NWP lezen we: *“Burgers en bedrijven spelen een sleutelrol bij bijvoorbeeld het voorkomen van verontreiniging en bij voorkomen van wateroverlast op het eigen perceel.”* Deze ‘sleutelrol’ behoeft een nadere concretisering, zodat het bij de betrokken burgers en bedrijven duidelijk wordt wat zij concreet kunnen of onder bepaalde omstandigheden zelfs moeten doen.

3.5 Hulpbronnen

Tot de hulpbronnen rekenen we het uitoefenen van gezag, inzet van menskracht en financiële middelen. Hoeveel van deze hulpbronnen zijn gereserveerd om het NWP uit te voeren?

Het direct **uitoefenen van gezag** lijkt een beetje on-Nederlands en komt in het NWP dan ook nauwelijks naar voren. Het botst bovendien met andere criteria zoals verbindend leiderschap. Zie bijv. p. 44: het Rijk verwacht ‘de belangrijkste bijdrage’ van provinciale waterplannen. Een citaat: *‘Deze provinciale plannen sturen meer dan tot nu toe op verantwoorde locatieontwikkelingen en formuleren randvoorwaarden voor waterhuishoudkundig kwetsbare gebieden. Voor een optimaal gebruik van het instrument structuurvisie vraagt het rijk aan provincies en gemeenten om bij het opstellen van structuurvisies waterbeheerders in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken door een wateradvies te vragen en een waterparagraaf op te stellen, zonder hierbij de vorm- en procedurevrijheid van structuurvisies uit het oog te verliezen’.* Mag ook verwacht worden dat het Rijk haar instrumenten op grond van de Wro en Waterwet inzet, wanneer de provincies in gebreke blijven? Elders in het NWP worden waterschappen door het Rijk opgeroepen om eigen instrumenten toe te passen en desnoods in beroep te gaan (zie p. 44-45).

Over de inzet van **menskracht** en **financiële middelen** is het NWP niet expliciet. Uiteraard heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een grote staf in dienst die veel werk kan verzetten, zoals in de regionale diensten van Rijkswaterstaat. In de Engelse samenvatting lezen we: *‘Expenditure is not included in the draft National Water Plan but will be detailed in 2009 in the context of the Delta Act and the Delta Programme.’* Gezien de traditie bij Verkeer en Waterstaat zal er zeker budget

beschikbaar zijn, maar het is niet duidelijk of dat voldoende is om de veiligheid, wateroverlast en waterkwaliteit voldoende aan te pakken.

3.6 *Rechtvaardige governance*

Op het punt van de **legitimiteit** (rechtmatigheid) scoort het NWP naar onze mening goed. Er wordt voortgebouwd op bestaand beleid en wetgeving en er worden Europese richtlijnen geïmplementeerd. Concreet kan het volgende genoemd worden:

- Ruimtelijke reserveringen binnen- en buitendijks in het rivierengebied van de PKB RvR worden in het NWP herbevestigd en overgenomen in de eerste tranche van de Amvb Ruimte (p. 43).
- Naast ruimtelijke reserveringen op grond van de Wro, is er aandacht voor het instrument van beschermingszones op grond van de Waterwet, om het watersysteem op orde te houden. Op decentraal niveau kunnen beschermingszones worden vastgelegd in de legger van het waterschap en het bestemmingsplan van gemeenten (p. 43).
- Er is in het NWP ruim aandacht voor de implementatie van Europese richtlijnen. In de komende planperiode zullen de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en de Richtlijn Overstromingsrisico's geïmplementeerd worden. Het NWP is er ook duidelijk over dat de Richtlijn Overstromingsrisico's Nederland verplicht om een aantal zaken anders te regelen dan voorheen. Onder andere zullen overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen ontwikkeld worden. Daarnaast zal het rijk een Amvb voorbereiden, waarin aanvullende voorwaarden zullen worden gesteld inzake de bouw en bescherming van vitale functies en kwetsbare objecten. Het gaat daarbij om de bescherming van telecom en ict, energienetwerken en evacuatie routes in geval van een overstroming (zie onder andere p. 5 van het NWP).
- Daarnaast kan bijvoorbeeld nog worden gewezen op de implementatie van de KRW en Natura 2000 (p. 122, 124).

Ook wat betreft de **rechtvaardigheid** (equity) scoort het NWP goed: er worden in het veiligheidsbeleid geen groepen achtergesteld en de financiering vindt volgens een vereveningsprincipe plaats. Naarmate een gebied dichter bevolkt is worden hogere veiligheidsnormen toegepast, maar dat beleid wordt tot nu toe door niemand betwist. Er wordt wel opgemerkt in het NWP dat er geen garanties kunnen worden gegeven dat overal en altijd voldoende zoet water beschikbaar is (p. 88). Hoe daar tot een eerlijke verdeling te komen, is nog een punt van aandacht.

Voor draagvlak en **responsiviteit** is veel aandacht in het NWP. Er is nu een ruime periode om kennis te nemen van het ontwerpplan (zes maanden) en een gebruikelijke inspraaktermijn van 6 weken. Hierover is uitgebreid gecommuniceerd, zowel op websites als in vakbladen en in de gratis dagbladen. In de paragraaf over 'waterbewustzijn' lezen we het volgende: *'De laatste jaren hebben politici en bestuurders de vermaatschappelijking van het waterbeheer opnieuw geagendeerd. Er is meer creativiteit en daadkracht nodig om de opgaven als gevolg van klimaatverandering aan te pakken. (...) Het kabinet kiest ervoor activiteiten te ondernemen die het maatschappelijk draagvlak voor (ingrijpende) watermaatregelen vergroten, samenwerking in het waterbeheer verbeteren en waterbewust gedrag bevorderen.'* (p. 48) Het kabinet stelt concreet de volgende acties voor: voortzetten 'Nederland leeft met water', benutten wereldwaterdag, vergroten

handelingsperspectief bij (dreigende) overstroming, actieplan wateronderwijs, en: watermonitor uitvoeren. Het accent ligt vooral op voorlichting en onderwijs.

Een laatste criterium gaat over de **controleerbaarheid** (accountability). Met de democratische procedure waarmee het Nationaal Waterplan wordt voorbereid – inclusief inspraakmogelijkheden en parlementaire betrokkenheid – is de controleerbaarheid naar ons oordeel voldoende.

4. Concluderende opmerkingen

Onze beoordeling leidt tot een genuanceerd eindoordeel over het ontwerp-NWP. Het NWP bevat naar onze mening waardevolle elementen die het adaptief vermogen van instituties bevorderen (m.n. leervermogen, variëteit en legitimiteit). Tegelijkertijd zien wij dat het plan en de uitvoering ervan in enkele opzichten kwetsbaar is, met name wat betreft het volgende:

- de ruimte voor autonome verandering en improvisatievermogen is onvoldoende uitgewerkt;
- er zou meer ondernemend leiderschap getoond kunnen worden;
- het blijft onduidelijk hoe de uitvoering van het NWP wordt gefinancierd.

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

Verzoek

Tot slot vragen wij u om bovenstaande punten mee te nemen bij de verdere voorbereiding van het Nationaal Waterplan.

Ondertekening

Judith Klostermann (WUR- ESG)

Pieter Jong (TU Delft - TBM)

Joyeeta Gupta (VU-IVM)

Robbert Biesbroek (WUR- ESG)