



Basiswaarden Deltaprogramma

Solidariteit
Flexibiliteit
Duurzaamheid

— EEN REFLECTIE —

Marjan Slob
Pieter Bloemen

Basiswaarden Deltaprogramma

Solidariteit
Flexibiliteit
Duurzaamheid

– EEN REFLECTIE –

Woord vooraf

Solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid zijn de basiswaarden van het Deltaprogramma. “De basiswaarden zijn de ‘shared values’ van de organisaties die bij het Deltaprogramma betrokken zijn. Waarden die de partijen onderling binden en waarvan het belang buiten kijf staat – maar die niet automatisch doorwerken tot in de uitvoeringsfase van projecten. Ze kunnen als baken dienen voor de vele keuzen die gemaakt moeten worden bij het doorlopen van het proces van een eerste verkenning tot aan de realisatie van grote werken.” (*Nationaal Waterplan 2009-2015*)

Het Deltaprogramma verbindt de korte en lange termijn met elkaar. Via concrete maatregelen, die op korte termijn worden gerealiseerd, en structurerende Deltabeslissingen, die richting geven aan langetermijnontwikkelingen, werkt het programma systematisch toe naar een systeem waarin waterbeheer en ruimtelijke inrichting op een solidaire, flexibele en duurzame manier met elkaar verweven zijn.

De Nederlandse waterwereld staat aan de vooravond van een nieuwe fase. In september 2014 krijgt de politiek in het Deltaprogramma 2015 (DP 2015) voorstellen voorgelegd voor het waterbeleid voor de komende decennia, met concrete maatregelen voor de eerste zes jaar. Deze maken onderdeel uit van de voorkeursstrategieën tot aan 2050 en bieden een doorkijk naar 2100. De tijd van verkennen, bespreken, en gezamenlijk zoeken naar de beste aanpak is daarmee voorbij. Nu komt het erop aan de gekozen beleidslijnen zo efficiënt en wijs mogelijk uit te voeren.

Dit zal bepaald geen simpele invuloefening zijn. Integendeel: de ideale managers van het voorgenomen waterbeleid beschikken over paradoxale kwaliteiten. Zij kunnen een stabiele koers varen doordat zij flexibel weten te opereren. Zij zijn vertrouwd genoeg met onbekende factoren om onzekerheden toe te laten tot in het hart van hun werkwijze. Zij zijn bereid om nu beslissingen te nemen met het oog op de beslissruimte van toekomstige Nederlanders. En zij kunnen gelegenheidscoalities zoeken die uiteindelijk het algemeen belang dienen. Dit essay zal laten zien dat deze gevraagde kwaliteiten nauw samenhangen met drie basiswaarden: solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid.

Met het uitkomen van DP 2015 gaat het Deltaprogramma de fase van uitwerken en uitvoeren in. Vanaf najaar 2014 is het zaak de beslissingen te verankeren in reguliere planfiguren (onder andere door de *Tussentijdse Wijziging Nationaal Waterplan*) en wordt een start gemaakt met de ontwikkeling van een monitoring- en evaluatiesystematiek. Daarin zijn nog veel keuzes te maken.

Ook in dat traject zijn de basiswaarden van belang. Het is aan de betrokken partijen zelf om te bepalen hoe de basiswaarden het beste ‘ingevlochten’ kunnen worden in de gang van zaken. Dit essay kan daarbij mogelijk inspiratie bieden. Om die reden brengen we dit essay in het najaar van 2014 uit.

Voor een goed begrip van de werking van de basiswaarden is het goed de jongste geschiedenis van het watermanagement nog eens op te halen. De drie basiswaarden zijn beschreven in het *Nationaal Waterplan 2009-2015* (NWP1), het rijksplan voor het waterbeleid. Dat plan verwerkt de kabinetsreactie op het advies van de commissie Veerman uit 2008. De basiswaarden dienen met name richtinggevend te zijn binnen het Deltaprogramma: zie ook het citaat hierna uit het *Nationaal Waterplan*.

Basiswaarden en uitgangspunten (uit: Nationaal Waterplan 2009-2015)

“Solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid zijn basiswaarden die in het waterbeleid in algemene zin gevolgd worden. Deze waarden zijn leidend voor de wijze van organisatie en samenwerking in het waterbeheer.

Solidariteit is terug te vinden in de wijze van financiering en het voorkomen van afwenteling. Flexibiliteit is nodig om mee te kunnen bewegen met onder andere ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en klimaatveranderingen. Tenslotte is duurzaamheid een basiswaarde. Deze wordt ingevuld door bij de keuze en uitwerking van alle doelen en maatregelen te streven naar grote lokale betrokkenheid en verbetering van de kwaliteit van leefomgeving ('people'), verbetering van de kwaliteit van ecosystemen ('planet'), en kansen voor het bedrijfsleven ('profit'). Met name voor de ontwikkeling van het Deltaprogramma is het belangrijk om deze waarden expliciet te maken.”

Doel van het Deltaprogramma is dat Nederland ook in 2050 en 2100 hoge waterveiligheidsnormen waarmaakt en dat het zoetwaterbeheer ook dan goed en fair geregeld is. Dat is geen sinecure, want klimaatverandering brengt grote onzekerheden met zich mee – juist voor onze dichtbevolkte delta. Het waterbeleid zal die veranderingen en onzekerheden het hoofd moeten bieden; de basiswaarden dienen daarbij als leidraad.

Een unieke bestuurlijke figuur, de deltacommissaris, krijgt de opdracht om uit te zoeken hoe een dergelijk waterbeleid concreet ingericht zou kunnen worden. Daarbij is niet over één nacht ijs gegaan. In het eerste jaar – zeg, tot Prinsjesdag 2010 – is nagedacht over een plan van aanpak. Het jaar daarop, dus in 2011, volgt een probleemanalyse per gebied of thema. In 2012 worden mogelijke strategieën in kaart gebracht om de gestelde doelen (waterveiligheid en goed zoetwaterbeheer garanderen tot aan 2100) te halen. In 2013 is uitgekristalliseerd welke van die strategieën nu eigenlijk kansrijk zijn, en in 2014 geeft de deltacommissaris aan welke van de kansrijke strategieën de voorkeur verdienen, en doet hij een voorstel voor vijf overkoepelende ‘Deltabeslissingen’. Als ze eenmaal zijn vastgesteld, gaan die voorkeursstrategieën en Deltabeslissingen dus uitgevoerd worden. Regionale overheden verankeren de beslissingen in hun beleidsplannen, en de rijksoverheid voert, vooruitlopend op het *Tweede Nationaal Waterplan*, een tussentijdse wijziging in het huidige (eerste) *Nationaal Waterplan* door.

Het is natuurlijk belangrijk om te weten waarom de ene strategie de voorkeur heeft gekregen boven de andere. Met andere woorden: welke selectiecriteria er zijn gehanteerd? Het antwoord: onder meer criteria die voortvloeien uit de drie genoemde basiswaarden. De criteria zijn verwerkt in de zogenoemde *Vergelijkings-systematiek* (VGS), die de afgelopen jaren is ontwikkeld en in 2012 daadwerkelijk in gebruik is genomen. De systematiek garandeert systematische aandacht voor de mate waarin een strategie bijdraagt aan een meer solidair, flexibel en duurzaam ingericht Nederland. Daarmee hebben de basiswaarden in de praktijk invloed; indieners van een plan modelleren hun plannen natuurlijk naar de beoordelingscriteria. In de bijlage IV bij dit essay is verder uitgeschreven wat er is gedaan om de doorwerking van de basiswaarden te bevorderen.

De Vergelijkings-systematiek heeft de basiswaarden dus op een bepaalde manier geoperationaliseerd. De systematiek geeft houvast en maakt transparante keuzes mogelijk. Maar de systematiek zegt niet wat die basiswaarden nu eigenlijk betekenen in het waterdomein, en welke redenen er zijn om juist solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid te koesteren als je wilt komen tot een klimaatbestendig waterbeleid. Daarin wil dit essay voorzien. Het verkent en analyseert de basiswaarden, draagt argumenten aan, opent bestuurlijke vraagstukken daaromtrent, en laat zien hoe de waarden vorm krijgen (en nog verder zouden kunnen krijgen) binnen het Deltaprogramma.

De komende generatie watermanagers staat voor de grote uitdaging om paradoxale kwaliteiten te tonen in het klimaatbestendig maken van het Nederlandse watersysteem. Dit essay wil inzicht geven in de achtergronden van deze uitdaging. In de hoop dat dit de nieuwe watermanagers helpt om de basiswaarden niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest uit te dragen.

Leeswijzer en verantwoording

Wat betekenen de waarden solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid als we ze betrekken op het waterdomein, hoe krijgen deze basiswaarden van het *Nationaal Waterplan* concreet vorm binnen het Deltaprogramma, en hoe zouden die praktijken verder te onderbouwen en uit te bouwen zijn? Dat zijn de vragen die wij onszelf hebben gesteld bij het schrijven van deze tekst.

De tekst is essayistisch van aard. Dat wil zeggen: we hebben ons ingespannen om gestructureerd over deze vragen na te denken, bestaande documentatie fris te belichten, en onze bevindingen helder te verwoorden. Het is niet ons doel geweest om een coherente 'waardensystematiek' te presenteren, noch om een uitputtende studie te verrichten naar de manier waarop die waarden gestalte krijgen in het Deltaprogramma – en al helemaal niet om te beoordelen of het Deltaprogramma dat op de juiste manier doet.

Deze tekst is eerder een poging om te laten zien wat er gebeurt als een zeer complex vraagstuk – het garanderen van acceptabele niveaus van waterveiligheid en zoetwatervoorziening in een delta die te kampen heeft met klimaatverandering – mede ontsloten wordt via drie 'basiswaarden'. Wij, de schrijvers, denken dat zich dan in de praktijk een heel spannend veld opent. Er komt ruimte voor het ontwikkelen van interessante experimenten, nieuwe zienswijzen en nieuwe manieren van doen. Dat willen we hier in enig detail laten zien. Ondertussen hopen we ook aannemelijk te maken dat de impact van deze aanpak zowel ons land als de watersector overstijgt.

In de maand dat we deze leeswijzer schrijven – september 2014 – gaat het Deltaprogramma een nieuwe fase in. Op Prinsjesdag legt de minister het voorstel voor de zogenoemde 'Deltabeslissingen' met de bijbehorende voorkeursstrategieën aan de Tweede Kamer voor, die deze in het najaar bespreekt. Als ook de Eerste Kamer de plannen accepteert, ligt de koers van het waterbeleid voor decennia vast. Aan de eerste fase – het gezamenlijk zoeken naar manieren waarop de opdracht in het *Nationaal Waterplan* het beste uitgevoerd kan worden – is dan een einde gekomen.

Dit essay is met tussenpozen tijdens die eerste, onderzoekende fase geschreven. In 2009 en 2010 werkten we aan de basiswaarde 'flexibiliteit', in 2012 en 2013 bogen we ons over 'solidariteit', en in 2014 verdiepten we ons in 'duurzaamheid'. Die onderdelen zijn hier samengevoegd, maar hebben elk hun eigen sfeer behouden. Die sfeer vloeit niet alleen logisch voort uit de respectievelijke thema's, maar past óók bij de fase waarin het Deltaprogramma zelf op het moment van schrijven verkeerde. Deze ontstaansgeschiedenis verklaart de steeds ietwat andere aanpak per 'waardehoofdstuk', een enkele herhaling in de hoofdstukken, en wellicht zelfs een conceptuele verschuiving her en der.

Wij hebben ervoor gekozen om dit essay niet verder strak in een stramien te trekken. Dat zou onvermijdelijk tijd (en dus geld) kosten, en – hoewel het esthetisch bevredigend zou zijn – verder weinig praktisch profijt opleveren. We willen hier immers geen sluitende visie, werkwijze, of overzicht bieden. Wel willen we mensen in de waterwereld en/of mensen met belangstelling voor de *governance* van complexe maatschappelijke vraagstukken inspireren door hen – mét ons – te laten nadenken over de unieke manier waarop drie van te voren benoemde basiswaarden het Deltaprogramma mede vormgeven. En waartoe dat leidt. En nog zou kunnen leiden.

Dit essay is als volgt opgebouwd. We beginnen met een bespreking van de waarde duurzaamheid. Eerst proberen we dit mooie, maar nogal glibberige begrip enigszins te ijken, waarna we aangeven hoe het vormkrijgt in het Deltaprogramma. Het inbrengen van duurzaamheid heeft mondiaal werkelijk tot een paradigmaverandering geleid, vooral doordat het van mensen vraagt om in hun handelen uitdrukkelijk rekening te houden met de (verre) toekomst. Dit zet ook de waarden flexibiliteit en solidariteit in een bepaald licht. Reden voor ons om duurzaamheid – hoewel als laatste geschreven – hier als eerste te bespreken.

Daarop volgt een verkenning van de waarde flexibiliteit. Dit is het meest technische, en in zekere zin het meest concrete deel van ons essay. Flexibiliteit blijkt namelijk een sleutel om tot duurzaam beleid te komen. Het Deltaprogramma heeft veel werk gemaakt van het ontwikkelen van flexibele strategieën – dit is in feite al staande beleidspraktijk in het waterdomein. In dit gedeelte beschrijven we het hoe en waarom van deze flexibilisering.

Solidariteit is de laatste ‘deltaprogrammawaarde’ die we presenteren. Deze waarde noopt ons tot nadenken over de manier waarop onzekerheid rond klimaatverandering uitpakt voor verschillende subgroepen van de Nederlandse bevolking. Naarmate deze subgroepen meer invloed hebben op hun situatie, kunnen zij minder gemakkelijk aanspraak maken op de solidariteit van andere Nederlanders als zij ‘last ondervinden van het water’, zo betogen wij. Wij werken deze grondregel uit voor verschillende situaties en voor toekomstige generaties, en schetsen de implicaties voor beleidsmakers.

Dit deel van het essay is wat theoretischer en speculatiever van aard dan de passages over de andere twee waarden. De reden hiervoor is dat er binnen het Deltaprogramma zelf niet veel is geschreven over solidariteit; vermoedelijk omdat deze waarde al veel meer is ingedaald in het waterdomein dan de relatief nieuwe waarden duurzaamheid en flexibiliteit, die echt moesten worden ingepast in de werkwijze. De noodzaak om solidariteit opnieuw te ijken werd wellicht niet zo gevoeld. De onzekerheden en lange tijdlijnen die klimaatverandering met zich meebrengt, doen echter wel degelijk een nieuw licht op die waarde solidariteit schijnen, zo betogen wij hier. Er zijn goede redenen om solidariteit ook binnen het waterdomein anders in te gaan vullen – maar die redenen hebben in de praktijk (nog) nauwelijks postgevat.

De drie waarden werken natuurlijk ook op elkaar in. Na de bespreking van de basiswaarden (besprekingen die, gezien de ontstaansgeschiedenis, tamelijk op zichzelf staan) schetsen we kort hoe wij inmiddels de dynamiek tussen de basiswaarden zien. We eindigen het essay met enkele bijlagen die steeds deelaspecten van één van de drie waarden belichten. Dit is voor de liefhebbers.

We dragen het essay op aan Annemieke Nijhof, die bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu directeur-generaal Water was in de periode dat het Deltaprogramma werd opgezet. Zij was het die op een zonnige middag begin 2009 in een vergaderzaal aan het Bankplein het Kwartiermakersteam Deltaprogramma uitdaagde om met de vele betrokken partijen in gesprek te gaan over de ‘shared values’, de basiswaarden van het Deltaprogramma, deze gezamenlijk te verkennen, van contouren te voorzien en geleidelijk in te vullen.

Marjan Slob (zelfstandig schrijver en filosoof) en Pieter Bloemen (staf Deltacommissaris), september 2014.

Inhoud

Leeswijzer en verantwoording	5
Introductie	9
deel 1: basiswaarde duurzaamheid	11
I. De betekenis van duurzaamheid	11
II. Duurzaamheid binnen het Deltaprogramma	17
deel 2: basiswaarde flexibiliteit	25
I. Het probleemveld	25
II. Vier aanbevelingen om te komen tot adaptief beleid	29
1. Denk in kwetsbaarheden	29
2. Maak de geen-spijt-zone zo groot mogelijk	34
3. Voer boven de no-regret zone flexibel beleid	37
4. Ga transparant te werk	40
deel 3: basiswaarde solidariteit	45
I. Solidariteit in het Deltaprogramma	46
II. Solidariteit tussen de Nederlanders van nu	50
a: vier typen situaties	50
1. Maakbaar	50
2. Risico Lopen	52
3. Risico Nemen	56
4. Het Lot	59
b: Drie ontwikkelingen en hun invloed	62
III. Solidariteit tussen generaties	64
IV. Concluderende opmerkingen	66
Tot slot: de verhouding tussen de basiswaarden	71
Bijlagen	75
I. Solidariteit	76
II. Flexibiliteit	83
III. Passage over basiswaarden in het Nationaal Waterplan 2009 - 2015	85
IV. Operationalisering basiswaarden in het Deltaprogramma	90
V. Bibliografie, gevoerde gesprekken	104

Introductie

Het Nederlandse waterbeleid is aantoonbaar solidair, flexibel en duurzaam. Dat is wat de opstellers van het *Nationaal Waterplan 2009-2015*, het formele rijksplan voor het waterbeleid, voor ogen stond toen zij solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid benoemden tot de drie ‘basiswaarden’ van dat beleid. De basiswaarden behoren voor het Deltaprogramma, aldus het plan, ‘leidend’ te zijn voor ‘de wijze van organisatie en samenwerking in het waterbeheer’.¹ Dit essay doordenkt die waarden voor het waterdomein, en verkent de manier waarop ze in de praktijk (kunnen) doorwerken.

Een nieuwe aanpak

Het Deltaprogramma is opgezet in navolging van de adviezen van de tweede Deltacommissie, de veel-besproken commissie onder voorzitterschap van oud-minister Cees Veerman. Het kabinet installeerde deze commissie in 2007 omdat ze inzag dat klimaatverandering voor onze delta serieuze consequenties zou kunnen hebben – consequenties waarop het beleid maar beter nu al kon anticiperen. Het kabinet had behoefte aan een advies over de manier waarop Nederland de komende eeuw de waterveiligheid kan verbeteren en de zoetwatervoorziening op orde kan houden – tegen de achtergrond van snelle klimaatverandering. In 2008 deed de commissie Veerman aanbevelingen over de lijnen waarlangs de regering een dergelijk klimaatbestendige waterbeleid zou kunnen inrichten.²

Het is de grote verdienste van de commissie Veerman dat zij erin is geslaagd om uit te dragen dat de waterproblemen van Nederland niet acuut, maar wel urgent zijn. Haar boodschap aan politici is als het ware: ‘U zult met recht kunnen garanderen dat het veilig genoeg blijft om te wonen en te investeren in dit land – mits u voldoende middelen inzet om voortdurend te werken aan het water.’ De commissie wist kennelijk een goede toon te treffen, want politici hebben gezorgd dat die middelen er zijn gekomen. Zonder dat daar eerst een ramp voor nodig was.

¹ Het Nationaal Waterplan: www.rijksverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/12/01/nationaal-waterplan-2009-2015.html
Eind 2009 werd de Waterwet van kracht. De Waterwet bepaalt dat het rijk eens in de zes jaar een Nationaal Waterplan opstelt. Het eerste Waterplan loopt dus in 2015 af. Om de Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën te verankeren wordt dit plan eind 2014 tussentijds gewijzigd. Het tweede Nationaal Waterplan wordt eind 2015 vastgesteld.

² Met de aanbieding van het advies van de Deltacommissie aan het kabinet op 3 september 2008 hield de Deltacommissie op te bestaan.
Bron: website Deltacommissie, www.deltacommissie.com/

Een belangrijke aanbeveling van de commissie was om te komen tot een Deltawet.³ De politiek heeft daadwerkelijk een Deltawet geformuleerd en aangenomen. Deze wet vormt de wettelijke basis voor het Deltafonds: geormerkt geld dat het zogenoemde Deltaprogramma financiert.⁴ Het kabinet volgde nog een ander advies van de commissie op, namelijk het installeren van een zogenoemde deltacommissaris. In 2010 werd Wim Kuijken tot deltacommissaris benoemd en hij bekleedt die functie nog steeds. Kuijken heeft de taak om de vorderingen van het Deltaprogramma jaarlijks te presenteren; de minister van Infrastructuur & Milieu vraagt op Prinsjesdag politieke goedkeuring voor de nieuwe plannen en bijstellingen. Als ‘regisseur’ van het waterbeleid ziet Kuijken er op toe dat de gelden uit het Deltafonds terecht komen bij projecten die (gezamenlijk) de doelen van het Deltaprogramma het beste dienen.

Op het eerste gezicht stelt het misschien teleur om dergelijke procedurele en bestuurlijke ingrepen te bestempelen tot het belangrijkste resultaat van een prestigieuze commissie die zich over een extreem complex en serieus vraagstuk heeft gebogen. Op het tweede gezicht pakt die waardering echter heel anders uit. Sinds de commissie Veerman is er een aanzienlijk budget voor waterbeheer, een budget dat niet elk jaar opnieuw bevochten hoeft te worden in de politieke arena. Bovendien is er een regeringscommissaris met veel invloed die bewaakt dat de waterwerken deel uitmaken van een integraal programma met expliciete doelen en basiswaarden. De rust die hiervan het gevolg is, creëert nieuwe mogelijkheden om een langetermijnvisie in beleid om te zetten. Een stelling van dit essay is dat het werkelijk baanbrekende en innovatieve van het Deltaprogramma schuilt in de manier waarop deze ongekende bestuurlijke ruimte is gemaakt en ingevuld. Het grote ‘deltawerk’ is deze keer niet een indrukwekkend fysiek bouwsel, maar een nieuw, pionierend proces van ‘governance’.

Die stelling zullen we gaandeweg onderbouwen, en wel aan de hand van een verdieping van wat de drie benoemde basiswaarden (solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid) in de loop der jaren binnen het waterbeleid zijn gaan betekenen – en nog kunnen gaan betekenen.⁵

³ De Deltawet is sinds januari 2012 van kracht. De Deltacommissaris werd al in 2010 aangesteld. Het eerste Deltaprogramma werd in 2011 op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer voorgelegd. Bron van de feitelijke informatie in deze alinea: website Deltacommissaris, www.deltacommissaris.nl

⁴ Jaarlijks heeft het Deltafonds ongeveer een miljard euro te besteden, waarbij de deltacommissaris dus voorstelt welke projecten voor financiering in aanmerking zouden moeten komen. Een deel van het Deltafonds budget gaat overigens naar onderhoud en beheer van bestaande waterwerken – uitgaven die meestal al op de rol stonden.

⁵ Het advies van de commissie Veerman rept overigens niet van basiswaarden. Het benoemt wel expliciet twee ‘pijlers’ van de te volgen strategie: veiligheid en duurzaamheid. In het Nationaal Waterplan (NWP) is het begrip ‘pijler’ verdwenen. Daar wordt voor het eerst de term ‘basiswaarden’ gemunt, waarvan duurzaamheid er een is – duurzaamheid is van een pijler dus een waarde geworden. Die andere pijler van Veerman, ‘(water)veiligheid’, is in het NWP geëvolueerd tot het uiteindelijke beleidsdoel (samen met een goede zoetwatervoorziening).

Deel 1: Basiswaarde Duurzaamheid

I De betekenis van duurzaamheid

Het woord 'duurzaamheid' wordt door veel mensen in veel verschillende contexten in de mond genomen, en heeft de neiging om per context subtiel van betekenis te verschillen. Dat is wellicht onvermijdelijk bij een woord dat echt leeft en 'werkt'. Toch willen we ons hier aan een korte beschrijving wagen. Nu we de doorwerking van de basiswaarde duurzaamheid in het Deltaprogramma willen doordenken, is enige duidelijkheid omtrent wat er bedoeld wordt met de term geen overbodige luxe.

De term duurzaamheid ('sustainability') in de betekenis die het in de huidige tijd heeft gekregen, stamt uit de ecologie en verwijst daar naar een gezond en divers ecologisch systeem dat zichzelf in stand kan houden. Het eerste toonaangevende *politieke* gebruik van het woord is terug te vinden in *Our Common Future*, een rapport uit 1987 van de World Commission on Environment and Development van de Verenigde Naties – ook wel het Brundtland-rapport genoemd.⁶ Dit rapport roept op tot duurzame ontwikkeling, dat het definieert als 'een ontwikkeling die voorziet in de noden van de huidige generaties, zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien in het gedrang te brengen'. Het rapport stelt bijvoorbeeld dat armoede een belemmering vormt voor duurzaam gebruik van de natuurlijke omgeving; wie nu honger heeft is nauwelijks in de positie om zich te bekommeren om de toekomst. Het VN-rapport poneert bovendien dat duurzame ontwikkeling vraagt om een integratie van natuurbehoud en economische ontwikkeling. 'Brundtland' legt dus een duidelijk verband tussen economische groei, milieuvraagstukken en armoede- en ontwikkelingsproblematiek.

Dat duurzaamheid leidt tot de noodzaak om sociale rechtvaardigheid, natuurbehoud en economische ontwikkeling in één beweging samen te denken, is neergeslagen in de frase die rond 2000 wereldwijd courant is geworden: die van 'de drie p's'. Een situatie is duurzaam als er een goede balans is tussen de p van people (het sociale domein), de p van planet (het ecologische domein), en de p van profit (het economische domein). Deze definitie is de basis voor de manier waarop het *Nationaal Waterplan* duurzaamheid operationaliseert. Daar staat dat de basiswaarde 'duurzaamheid' wordt ingevuld 'door bij de keuze en uitwerking van alle doelen en maatregelen te streven naar grote lokale betrokkenheid en verbetering van de kwaliteit van leefomgeving ('people'), verbetering van de kwaliteit van ecosystemen ('planet'), en kansen voor het bedrijfsleven ('profit').⁷ We zullen verderop inzoomen op de manier waarop duurzaamheid vormkrijgt in het Deltaprogramma. Eerst kijken we nog even naar de ontwikkeling en ijking van het begrip duurzaamheid in de breedte.

⁶ Het nog steeds toonaangevende rapport is vernoemd naar de voorzitter van de vn-commissie, de voormalige Noorse president Gro Harlem Brundtland. Zie http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf

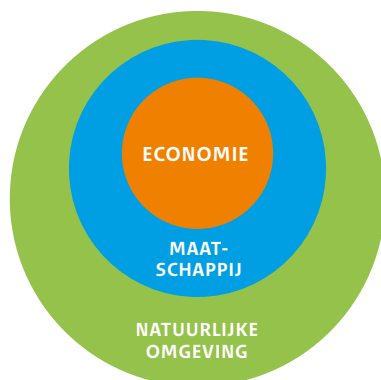
⁷ Pagina 16 van het Nationaal Waterplan 2009-2015, op cit.

Volgens de *communis opinio* van het moment heeft duurzaamheid dus betrekking op drie domeinen, people, planet en profit, die in samenhang met elkaar moeten worden gedacht. Voorts is duurzaamheid niet alleen een beschrijvend, maar ook een normatief begrip; het stelt dat we behoren te streven naar een evenwicht tussen deze domeinen.

Het woord 'duurzaam' bestond natuurlijk al lang voordat de ecologische wetenschap het in de jaren 1970 opnieuw muntte. In het dagelijkse spraakgebruik betekende 'duurzaam' zoveel als houdbaar, bestendig, iets wat langere tijd aan de orde blijft. Eikenhout is bijvoorbeeld duurzaam; eikenhouten kasten gaan generaties lang mee.⁸ Die oudere betekenis zingt nog steeds mee in het huidige, meer politieke gebruik van de term. Wat duurzaamheid precies betekent hangt voor een opmerkelijk groot deel van de context af – maar de term stelt altijd ook de toekomst present. Duurzaamheid vraagt dus in ieder geval dat *drie* domeinen *nu en in de toekomst* met elkaar in *evenwicht* zijn. Dit is voor dit essay de werkdefinitie van het begrip duurzaamheid. Deze werkdefinitie opent een spannend veld, maar roept ook direct vragen op zodra zij wordt toegepast op (bijvoorbeeld) de waterwereld. Die vragen gaan wij nu onderzoeken, in de hoop duidelijker te maken hoe het begrip duurzaamheid doorwerkt in de waterwereld.

De relatie tussen de drie domeinen

De formule van 'de balans tussen de drie p's' verbloemt enigszins dat de relatie tussen deze domeinen (puur logisch gezien) niet gelijkwaardig is. De drie domeinen bestaan niet onafhankelijk van elkaar; ze overlappen elkaar – en niet op identieke wijze. Duurzame economische groei vindt plaats *binnen* een maatschappij waarin de sociale verhoudingen voldoende fair zijn (het zou pervers zijn om het oog te richten op de behoeften van toekomstige generaties zolang leden van de huidige generatie niet in hun meest basale behoeften kunnen voorzien). Die voldoende sociaal rechtvaardige maatschappij maakt op haar beurt weer *deel uit van* een voldoende gezond en divers natuurlijk systeem. Als er werkelijk sprake is van een duurzame balans tussen de drie p's, dan is de economie dus een systeem dat niet parasiteert op het sociale systeem, en het sociale systeem parasiteert niet op de natuurlijke omgeving. Met andere woorden: de natuurlijke omgeving bepaalt als breedste gezichtskring de randvoorwaarden waar waarlijk duurzame economische en sociale ontwikkelingen binnen dienen te blijven. Het volgende schema brengt dit in beeld.⁹



Deze presentatie van duurzaamheid is goed verdedigbaar en niet ongebruikelijk. Ook het gezaghebbende World Resource Institute bijvoorbeeld noemt een gezonde leefomgeving 'het fundament' van economische mogelijkheden en menselijk welzijn.¹⁰ Maar het World Resource Institute heeft een duidelijke agenda: het is een mondiale onderzoeksorganisatie die werkt aan het behoud van een gezond milieu. Ook het schema hierboven komt uit de 'groene' hoek. Er zijn andere schema's en presentaties in omloop die de verhouding

⁸ In deze betekenis van het woord is kernafval heel duurzaam!

⁹ Scott Cato, M. (2009). *Green Economics*. London: Earthscan, pp. 36–37

¹⁰ Zie www.wri.org/

tussen de drie domeinen anders zien en de p van 'planet' niet zo allesomvattend voorstellen.¹¹ Wij kiezen hier echter voor dit schema. Niet omdat we denken dat de 'groene' problematiek het meeste aandacht verdient (dat zou een politieke afweging zijn) maar omdat wij denken dat het natuurlijke systeem *au fond* de bestaansvoorwaarden bepaalt van het menselijk leven. Dit zien we als een feitelijke uitspraak.

Een harde én dynamische grens

Bij onze veldverkenning van de drie domeinen zijn we gestuit op een uiterste randvoorwaarde (de buitenste cirkel): de natuurlijke omgeving moet in ieder geval van dien aard zijn dat mensen kunnen overleven – in de letterlijke zin van 'niet-sterven'.¹² Die grens is als het ware met inzicht in ons biologisch bestaan gegeven. Nu staat het voortbestaan van de menselijke soort in Nederland gelukkig niet op het spel, en dat maakt deze opmerking vanuit beleid en politiek gezien dan ook nogal abstract. Niettemin is het goed om te beseffen dat deze ondergrens de toonsoort bepaalt waarbinnen het gesprek over duurzaamheid zich afspeelt – zeker mondiaal gezien.

Dat heeft ook te maken met de oorsprong van het woord: in de jaren 1970 drong het besef door dat *ons eigen gedrag* die ondergrens gevaarlijk dichtbij kan brengen. De natuurlijke omgeving – lang beschouwd als het onverstoorbare decor van menselijk handelen – verandert mede als gevolg van menselijk handelen.¹³ Zure regen, vieze sloten, het gat in de ozonlaag; die kwalijke verschijnselen in 'de natuur' bleken opeens (in ieder geval deels) een afhankelijke variabele van ons gedrag. Het begrip 'duurzaamheid' kwam op in een reactie op dat besef.

Toentertijd werd de oproep om oog te hebben voor het natuurlijke systeem waarin we leven overgoten met een dikke saus van doem. De tendensen werden lineair doorgetrokken en het scenario leek duidelijk: de mensheid stevende onherroepelijk af op grote problemen. Inmiddels zit het begrip 'duurzaamheid' niet meer zo vastgebakken aan één (doem-)scenario. Er is ruimte gekomen voor het besef dat *zelfs* de harde randvoorwaarden die het natuurlijk systeem op enig moment aan het menselijk leven stelt, niet voor eens en voor altijd vaststaan. De landbouwrevolutie maakt dat de aarde nu meer monden voedt dan we aanvankelijk voor mogelijk hielden. Dankzij technologische innovaties kunnen we goed leven in wat voorheen barre omstandigheden waren. Ook het klimaat en de ecologie zelf veranderen, waardoor leven op andere plekken op aarde geleidelijk aan mogelijk of juist onmogelijk wordt.¹⁴ De ondergrens voor menselijk leven ligt zeker altijd ergens op enig moment – maar we weten niet exact waar, en die grens is ook niet gefixeerd. Hetzelfde geldt in nog grotere mate voor de *zone* waarin de andere domeinen – *people and profit* – in de problemen komen. Die *zones* bestaan ongetwijfeld, maar zijn niet goed objectief vast te pinnen, en zijn ook niet onveranderlijk. Dit gegeven plaatst scenario's rond duurzaamheid in een bepaald licht: dergelijke scenario's kunnen zeer zinvolle denkexercities zijn, maar voorspellende waarde valt er niet aan toe te kennen. Daarvoor zijn er teveel onzekere variabelen in het spel.

Interventies veranderen grenzen

Kritische grenzen zijn dus wel te vermoeden, maar niet duidelijk vast te stellen. Het feit dat *people één* van de domeinen is waarop duurzaamheid betrekking heeft, maakt het nog gecompliceerder om dit systeem te beschrijven. Onze kennis van (en gedachten over) het systeem, beïnvloeden immers ons handelen binnen dat systeem – en daarmee de uitkomsten.¹⁵ Dat is wat die eerdere doemverhalen buiten beschouwing lieten. Eigenlijk is het simpel: als menselijk gedrag het natuurlijke systeem schade kan berokkenen, dan kunnen

¹¹ Zie bijvoorbeeld de figuren op pag. 2 van Adams, W.M. (2006) in *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*. http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_future_of_sustainability.pdf

¹² De kwaliteit van dat leven staat in deze denkexercitie buiten beschouwing. Het bepalen van levenskwaliteit impliceert immers het hanteren van normen, visie, het maken van afwegingen, en is daarmee niet neutraal.

¹³ Het rapport *De grenzen aan de groei* dat de Club van Rome in 1972 uitbracht, zette de mogelijk desastreuze consequenties van menselijk handelen voor het milieu – en daarmee uiteindelijk voor onszelf – voor het eerst duidelijk op de agenda.

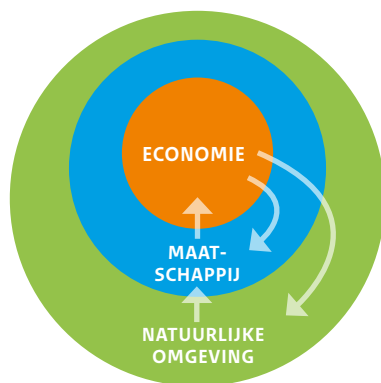
¹⁴ Het is zelfs denkbaar dat de menselijke soort muteert en zich aanpast aan natuurlijke omstandigheden die we deels zelf gecreëerd hebben. In het science-fiction genre worden dergelijke denkexercities gretig verkend. Zie voor de filosofische betekenis hiervan bijvoorbeeld Fred Keijzers *Filosofie van de toekomst: over nut en noodzaak van sciencefiction*. Lemniscaat, 2010.

¹⁵ Dit is wat de Canadese filosoof Ian Hacking het 'looping effect' noemt. Ian Hacking, *The social construction of what?* (2000, 1999), Cambridge MA: Harvard University Press.

we dus ook manieren van leven ontwikkelen die het belang van dat natuurlijke systeem meer erkennen en respecteren. Dan hebben we handelingsruimte. Dat inzicht geeft ons verantwoordelijkheid – maar ook hoop. De oproep tot duurzaamheid wordt tegenwoordig vooral op deze manier opgevat.

Zo bezien is *planet* weliswaar het meest *wijde* domein – maar *people* is het *centrale* domein. Het is de navel van het systeem. Daar ‘voelen’ wij de effecten van de andere twee domeinen. In de jaren 1970 merkten we dat onze toenmalige economie ons welvaart bracht, maar het natuurlijke systeem ook gevaarlijk uitputte. De effecten van de economie werden via de band van het natuurlijke systeem als het ware weer naar het sociale domein teruggespeeld. We ervoeren aan den lijve dat het natuurlijke systeem in de problemenezone was gekomen. Maar het sociale domein is ook de plek vanwaaruit we de balans tussen de drie domeinen kunnen beïnvloeden. Sinds dit besef tot ons doordrong, zoeken we naar andere manieren om tot welvaart te komen.¹⁶

Effecten doen zich voelen in het sociale domein – en daar zit ook de motor tot verandering. Deze feedbackloop kenmerkt de verhouding tussen de drie p’s. Dat leidt tot de volgende verfijning van het schema van zojuist:¹⁷



Crisis: gebrek aan balans

Duurzaamheidsdenkers hebben een speciale visie op het verschijnsel crisis. Het feit dat zich een crisis voordoet, kan voor hen alleen maar betekenen dat de drie p’s te lang uit balans zijn geweest. Het totale systeem wankelt omdat er te weinig aandacht is uitgegaan naar een bepaald domein; de belangen van dat domein zijn te lang en te grondig verwaarloosd. Vandaar de nadruk die duurzaamheid legt op het streven naar *balans* tussen die drie domeinen. Zo’n crisis kan zijn oorsprong vinden in het domein van de *p* van *profit* (een beurscrash, bijvoorbeeld) of in het domein van *planet* (een tekort aan zoetwater) – maar we spreken

¹⁶ Denk aan technologieën die bijdragen aan het vergroenen van de economie, aan ontwerpen volgens het cradle-to-cradle principe.

¹⁷ Het schema zou nog verder te verfijnen zijn door onderscheid te maken tussen verschillende oorzaken en gevolgen. Wat de gevolgen betreft, zijn wij mensen leidend; het woord crisis wordt met name – maar niet uitsluitend – gebruikt als er grote gevolgen zijn voor mensen. Of iets een crisis is of niet is altijd aan mensen om te beoordelen, maar de crisis zelf hoeft niet perse over mensen te gaan; het uitsterven van koraal kan als crisis worden geduid. En de sleutel tot het verzachten van die crisis – ofwel het herstellen van de balans – ligt ook bij de *p* van *people*. De oorzaken kunnen in meerdere of mindere mate binnen onze invloedssfeer liggen. Een sociale of economische crisis wordt veelal veroorzaakt door de opstelling van mensen zelf (of althans, van de groep mensen die de overhand heeft). Je zou kunnen zeggen dat een crisis in zo’n geval een *interne* oorzaak heeft. Sinds de jaren 1970 beseffen we, zoals gezegd, dat ook een crisis in het natuurlijke systeem een interne oorzaak kan hebben (roofbouw, vervuiling, et cetera). Dit neemt niet weg dat sommige natuurverschijnselen die zich aan ons voordoen als een crisis, nog steeds een aan mensen externe oorzaak hebben (vulkaanuitbarstingen, vloedgolven, et cetera). Wij worden dan getroffen door ‘het lot’ (zie deel 3 van dit essay, over solidariteit, voor een verdere verkenning van ‘het lot’).

De klimaatverandering waarmee de waterwereld zoveel te stellen heeft, neemt hier een tussenpositie in. Die klimaatverandering is, althans gedeeltelijk, het gevolg van menselijk handelen en kent daarmee een (deels) interne oorzaak. Maar in de praktijk doet klimaatverandering zich – om allerlei redenen die dit essay nog zal preciseren – aan bestuurders voor als externe oorzaak. Dit is goed om in gedachten te houden, juist omdat klimaatverandering een belangrijke reden is geweest om het Deltaprogramma op te starten.

vooral van een crisis vanwege de nare gevolgen daarvan voor *people*. Het is crisis omdat mensen als gevolg van de beurscrash dakloos raken, of omdat hun voedselgewassen verdrogen. Ook in deze zin is het sociale domein primair.

Zodra mensen acuut in het nauw komen, zullen heel veel middelen worden ingezet om zo'n crisis te bezweren. Een crisis vraagt om actie, om ingrijpen – vaak onder grote tijdsdruk. Er moeten mensen gered worden (nu!) en daar moeten de belangen van het bedrijfsleven of de natuur tijdelijk voor wijken. Als we ons in een acute noodsituatie bevinden, domineren kortetermijnbelangen – en dat is in zo'n situatie volkomen juist en passend. Er is, met andere woorden, even niet meer zoveel aandacht voor de *verhouding* tussen de drie p's. Bij een dijkdoorbraak, bij volksopstand, bij grootscheepse desinvesteringen als gevolg van (gepercipieerde) onveiligheid, stopt de discussie over een wenselijke balans. Dan moet er gehandeld worden. Echter: maatregelen om de nood nu te lenigen zijn helaas vaak niet zo subtiel; het gevaar is groot dat een samenleving in paniek het ene gat vult met het andere. Met name langetermijnbelangen zullen worden opgeofferd aan de noden van de korte termijn.

Een voorbeeld uit de waterwereld kan de hier geschetste dynamiek verder verhelderen. In de depressiejaren en tijdens de Tweede Wereldoorlog werd het onderhoud van de dijken verwaarloosd. De watersnoodramp van 1953 zette het belang van een goede waterkering weer met één klap op de kaart. In onze termen: het effect van het gebrek aan investeringen werd via de band van 'de natuur' keihard teruggespeeld naar het sociale domein. Het verhinderen van *nóg zo'n* overstroming werd een topprioriteit. Om daaraan tegemoet te komen, werden kosten noch natuur gespaard. Nederland reageerde door de Deltawerken te bouwen – een bewonderenswaardige, imposante, maar ook kostbare en weinig flexibele interventie, die op zichzelf weer schade opleverde aan bijvoorbeeld het getijdensysteem. Een schade die men in de jaren daarna via tal van (dure) aanpassingen enigszins heeft beperkt.

Duurzaam beleid geeft stabiliteit

Duurzaam beleid willen voeren betekent: zorgen dat je als samenleving verwijderd blijft van de gevarenszone waarin één van de drie domeinen zodanig in de verdrukking komt dat dit tot grote maatschappelijke problemen leidt – die op hun beurt weer nopen tot grove interventies. Bestuurders die handelen met duurzaamheid voor ogen zullen, met andere woorden, proberen de crises te voorkomen die ontstaan door het verwaarlozen van één van de domeinen. Als het hen lukt om een dergelijk beleid te voeren, geeft dat stabiliteit aan de maatschappij. Een duurzaam systeem is een stabiel systeem.

Waar in nood geldt: 'wie dan leeft, wie dan zorgt', schept een systeem-in-balans de ruimte en rust om naar de lange termijn te kijken en bestaande middelen verstandig over korte- en langetermijndoelen te verdelen. Dat zal uiteindelijk veel kostenefficiënter uitpakken, omdat investeringen op een gunstig moment kunnen worden gedaan. Deze flexibiliteit vergroot ook de mogelijkheden om de maatregelen af te stemmen met ambities op andere gebieden, zoals natuur, scheepvaart en recreatie. Bovendien leidt duurzaam beleid tot sociale stabiliteit en vertrouwen in de toekomst. Het stelt ons beter in staat om óók te zorgen voor wie straks leeft.¹⁸

Ruimte voor meerdere balansen

Onze werkdefinitie van duurzaamheid luidde: een systeem is duurzaam als *drie* domeinen *nu en in de toekomst* met elkaar in *evenwicht* zijn. Hierboven bespraken we de manier waarop duurzaamheid drie domeinen present stelt, belichtten we hun verhouding tot elkaar, en gaven we aan dat de introductie van dat domein *planet* de tijdspanne zodanig oprekt dat er pas sprake kan zijn van 'duurzaam' beleid als dat beleid uitdrukkelijk rekening houdt met haar *toekomstige* effecten. Ruimte en tijd hangen hier dus samen. Een metafoor kan duidelijk maken waar we op doelen: Als we het menselijk handelen zien als een boomerang, dan blijken we die boomerang opeens een stuk verder te gooien dan eerder gedacht. Gevolg is dat die

¹⁸ Zo leidt duurzaamheid tot een script waarin een speler verschijnt die in het gangbare beleid hoogstens op een bijrolletje kan rekenen: de toekomstige generatie. Verderop zullen we dieper ingaan op die plek van toekomstige generaties binnen het Deltaprogramma.

boomerang ook een stuk later terugkomt dan we gewend zijn. Het besef dat onze (bestuurlijke) zorg zich ook tot het natuurlijke systeem zelf uitstrekt, blijkt een ware *gamechanger*; de introductie van duurzaamheid verandert de scope van ruimte én tijd ingrijpend.¹⁹

Voordat we gaan bezien op welke manier het Deltaprogramma die waarde duurzaamheid verder operationaliseert, nog een opmerking over dat woord *evenwicht* of *balans*. Bij gebrek aan harde criteria en onverbidelijke, van tevoren te bepalen grenzen waarvan het overschrijden leidt tot een crisis, is het aan ons om te bepalen welke verhouding tussen de drie p's wij willen kenschetsen als een *balans*.²⁰ Wat een acceptabele of goede balans is, hangt daarmee sterk van de context af. Het feit dat de betrekking tussen de drie domeinen duurzaam is, zegt bovendien nog niet veel over de specifieke momentane balans tussen de domeinen. De verhouding tussen de domeinen kan in de tijd sterk variëren zonder dat het systeem als geheel, of in een van zijn onderdelen, in gevaar komt. Een systeem kan zelfs tijdelijk uit balans zijn – en nog steeds duurzaam. In feite is *elk* evenwicht tussen de domeinen dat ervoor zorgt dat het totale systeem veilig verwijderd blijft van een problemenezone duurzaam te noemen. Die 'balans' waar de definitie van duurzaamheid toe oproept, is dus intrinsiek volatiel, beweeglijk.

Politici die aan duurzaamheid willen doen, weten dat zij daarbij op drie vaste variabelen moeten letten (people, planet, profit). Maar die vaste variabelen kunnen niet vertaald worden in vaste normen of referentiepunten. Over de praktische invulling van duurzaamheid zal dus altijd discussie mogelijk zijn. Je zou ook kunnen zeggen: de wetenschap kan het politieke debat over duurzaamheid wel voeren, maar ze kan er geen uitsluitel over geven – laat staan dat ze het debat kan overnemen.

Al met al geeft de oproep tot duurzaamheid politici weinig concreet houvast. Het is niet mogelijk om een bepaald beleid te deduceren dat logisch voortvloeit uit het streven naar balans. Duurzaamheid biedt echter wel degelijk een aanknopingspunt voor de *praktische* wijsheid waar politici het van moeten hebben.²¹ Van politici mag worden verwacht dat zij het aanvoelen als de samenleving in de problemen komt doordat er te lang te weinig aandacht is geweest voor één van de drie domeinen. Het helpt als zij de kennis over de effecten van de huidige balans incorporeren in hun zoektocht naar de balans van morgen.

In een samenleving die streeft naar balans tussen de drie domeinen, zal het minder snel voorkomen dat één domein te lang wordt verwaarloosd – hoe die balans verder ook precies mag uitvallen, en hoezeer de precieze verhouding tussen de domeinen ook in de tijd mag schommelen. De politieke strijd over de juiste balans tussen de drie p's kan op enig moment tot heel wat maatschappelijke turbulentie leiden. 'Stabiliteit' is op zo'n moment misschien wel het laatste woord dat opkomt in het hoofd van bestuurders. Maar bezien vanuit de wijde scope waartoe duurzaamheid oproept, kan die turbulentie optreden terwijl de koers nog steeds stabiel is. Het is dit type stabiliteit waar duurzaamheid op aandringt – de stabiliteit van een koers die consequent wegblijft uit de problemenezones waar crises ontstaan.

Als dat lukt, kan een maatschappij in een opwaartse spiraal komen. In een (in deze zin) stabiel systeem krijgen politici en beleidsmakers de tijd om naar subtielere beleidsinstrumenten te zoeken. Zij kunnen, met andere woorden, aan duurzaam beleid gaan doen.

¹⁹ In minder bloemrijke taal: *planet* reageert extreem traag op menselijk handelen. Door de planet als variabele in het systeem op te nemen, wordt het beleid dus opeens aansprakelijk voor effecten die in de verre toekomst kunnen optreden.

²⁰ Balans wordt hier dus instrumenteel gedefinieerd. Er is sprake van balans als de dominante partijen tevreden zijn met de bestaande verhouding tussen de drie domeinen; het is niet meer of minder dan de naam voor de uitkomst van een politiek proces.

²¹ Politici blinken, als het goed is, uit in *phronésis*, praktische wijsheid. In praktische wijsheid komt het niet zozeer aan op strak deduceren, maar op het maken van goede afwegingen. Om tot een goede afweging te komen heb je (volgens Aristoteles) niet alleen een helder verstand, maar ook doorleefde waarden nodig. Het realiseren van duurzaamheid vraagt bij uitstek om *phronésis*.

II Duurzaamheid binnen het Deltaprogramma

Hierboven beschreven we ‘duurzaamheid’ als een waarde die van beslissers en bestuurders vraagt om serieus rekening te houden met de gevolgen van beleid voor het natuurlijk systeem. Het evenwicht tussen *people*, *profit* én die nieuwe factor, *planet*, moet gezond zijn, dat wil zeggen: wegblijven van de problemenzones waar crises ontstaan. Er zijn in principe vele balansen tussen deze drie p’s mogelijk, en die balansen zullen in de loop van de tijd anders komen te liggen. Er is dus behoorlijk wat (politieke) ruimte voor verschillende soorten duurzaam beleid. Wel eist duurzaam beleid dat de balans-van-enig-moment altijd verwijderd blijft van die problemenzones. De specifieke balans hoeft dus niet stabiel te zijn; stabiel is het feit dat er over *langere tijd* genomen in het *totale* systeem sprake is van balans. Daarmee stelt duurzaamheid direct en onvermijdelijk de lange termijn present; van beslissers en bestuurders wordt gevraagd om relatief ver in de toekomst te kijken.

Nu we de algemene implicaties van de waarde duurzaamheid hebben besproken, wordt het tijd om concreter en praktischer te bekijken hoe duurzaamheid binnen het Deltaprogramma verschijnt. Dit zal duidelijk maken dat juist het serieus en consequent inbrengen van deze waarde – dus: die zoektocht naar evenwichten die langdurige stabiliteit geven aan het totale systeem – het Deltaprogramma in bestuurlijk opzicht zo uitzonderlijk en innovatief maakt.

Politieke dynamiek rond het Deltaprogramma

Het doel van het Deltaprogramma is: zorgdragen voor waterveiligheid en voor voldoende zoetwater. Dit doel dient eerst en vooral de *people*. Mensen moeten beschermd worden tegen overstromingen, mensen moeten kunnen beschikken over goed drinkwater – want als het met mensen misgaat, is het pas echt crisis. Daarna komt al snel de *profit* om de hoek kijken: we willen dat beleid het geïnvesteerde vermogen beschermt en de landbouw en scheepvaart dient. Er is ook wel aandacht voor de intrinsieke waarde van *planet* (de schade die verzilting kan berokkenen aan de natuur weegt bijvoorbeeld wel mee in de besluitvorming), maar natuur of ruimtelijke kwaliteit zijn niet benoemd als *doelen* van het Deltaprogramma.

Zodra het gaat over de *manier* waarop we bovengenoemde doelen kunnen realiseren (het beschermen van *people*, *profit* en *planet* – en wel in die volgorde), neemt het belang van dat domein *planet* echter enorm toe. Dit omdat het duurzaamheidsdenken ons ervan doordringt dat het (te) lang verwaarlozen van het natuurlijke systeem onherroepelijk tot crises zal leiden in het economische en sociale systeem (daar ligt een harde randvoorwaarde). Dus als we crises willen voorkomen – en dat is een belangrijke taak van het bestuur – dan zullen we ook het natuurlijke systeem uitdrukkelijk in onze plannen moeten betrekken.

Inmiddels is duidelijk geworden dat het zeer waarschijnlijk is dat menselijk gedrag tot klimaatverandering leidt. Mondiaal gezien ligt er een taak om het gedrag van de mensheid bij te stellen in de hoop die klimaatverandering te beperken (‘mitigatie’). Het Deltaprogramma zet, als nationaal programma, echter in op ‘adaptatie’, het aanpassen aan die klimaatverandering – het behandelt klimaatverandering om pragmatische redenen als externe factor waarmee de Nederlandse bevolking moet zien om te gaan. Dit vanuit het besef dat de trage, nu deels al feitelijk vrijwel onherroepelijke veranderingen in het klimaat enorme gevolgen kunnen hebben voor de bewoners van de delta, en daarmee vragen om ver vooruitkijken.

De grote verdienste van de commissie Veerman is dat zij ervoor heeft gezorgd dat politici, bestuurders en beleidsmakers doordrongen zijn geraakt van de noodzaak tot een visionair waterbeleid, en wel zodanig dat deze partijen daar vervolgens naar hebben willen handelen door het installeren van het Deltaprogramma. Stelregel is inmiddels dat het waterbeleid robuust moet zijn tot 2050, en rekening moet houden met opties die tot 2100 van belang kunnen zijn. Bestuurlijk en financieel gezien is het Deltaprogramma een stevige interventie – het type interventie waartoe de politiek gewoonlijk slechts besluit in een poging een crisis

te bezweren. Aan het Deltaprogramma ging echter geen crisis vooraf;²² het is juist bedoeld om toekomstige crises (en het niet al te subtiele puinruimbeleid dat daarop vaak volgt) te voorkómen. Zo bezien hebben politici met het Deltaprogramma bewezen dat zij in staat zijn om over hun eigen schaduw heen te springen.

In het *Nationaal Waterplan 2009-2015* (NWP), dat eind 2009 verscheen, wordt duurzaamheid uitgewerkt via de gebruikelijke 3 p's. Dat betekent volgens het NWP dat bij de keuze en uitwerking van alle doelen en maatregelen wordt gestreefd naar 'grote lokale betrokkenheid en verbetering van de kwaliteit van leefomgeving ('people'), verbetering van de kwaliteit van ecosystemen ('planet'), en kansen voor het bedrijfsleven ('profit'). Verderop in het rapport wordt dit nog wat toegespitst. In de context van het Deltaprogramma gaat *planet* over leefomgeving en ecosystemen, 'en de kwaliteit daarvan moet door de waterwerken minstens behouden blijven'. Aandacht voor *people* betekent: 'actief streven naar betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij het Deltaprogramma, onrust door ingrepen beperken', en *profit* vereist dat wij 'bij maatregelen rekening houden met bedrijfsleven en met mogelijke internationale profilering van Nederland.' Al met al wordt de grondgedachte voor duurzaam waterbeheer: 'meebewegen met natuurlijke processen waar het kan, weerstand bieden waar het moet en kansen voor welvaart en welzijn benutten'.

Waarom juist dit duurzaam waterbeheer mag heten, wordt verder niet heel strak en precies beargumenteed. Maar de omschrijving is ook niet strijdig met wat het NWP verder over duurzaamheid beweert, en geeft een duidelijke vuistregel. Helder is ook dat de balans tussen de drie p's in Nederland wordt gezocht. Dat ligt voor de hand: duurzaamheid is weliswaar een thema met een mondiale reikwijdte, maar het bestuurlijke mandaat van het Deltaprogramma ligt op rijksniveau. Vandaar wellicht dat de p van people niet rept van sociaal-economische rechten, laat staan van mensenrechten, maar oproept tot bestuurlijke deugden zoals het organiseren van betrokkenheid en het vermijden van onrust.

De Deltaprogramma's

In het allereerste Deltaprogramma, *Deltaprogramma 2011: Werk aan de delta: investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen*, dat de minister van (toen nog) Verkeer, ruimtelijke ordening en milieu op Prinsjesdag 2010 aan het parlement ter goedkeuring voorlegde, komen de woorden 'duurzaam' en 'duurzaamheid' in totaal 18 keer voor. Meestal in algemene zin, dus als basiswaarde die wordt ingevuld via de 3 p's; de formuleringen komen dan overeen met die in het *Nationaal Waterplan*. Een enkele keer wordt het woord ook specifiek gebruikt, bijvoorbeeld als het op pagina 36 gaat over het 'duurzaam gebruik maken van de waterkracht' bij het spuien van water. Hier lijkt duurzaamheid niet te staan voor (het zoeken naar) een goede balans tussen de 3 p's, maar voor het benutten van een 'groene' energiebron. Op pagina 42 staat: 'De waarde duurzaamheid geldt zowel voor het programma als geheel als voor de uitwerking.' Duurzaamheid verschijnt hier dus (mede) als governance-deugd. 'De uitwerking [zo gaat deze passage verder] maakt gebruik van de gebruikelijke indeling in people, planet, profit.' Dit suggereert dat de 3 p's een manier zijn om 'duurzaamheid-als-governancedeugd' uit te werken.

In *Deltaprogramma 2012: Werk aan de delta: maatregelen van nu, voorbereiding voor morgen* komen de woorden 'duurzaam' en 'duurzaamheid' vijf keer voor. Als basiswaarde, of in de inmiddels ingedaalde formule 'meebewegen met natuurlijke processen waar het kan, weerstand bieden waar het moet en kansen voor welvaart en welzijn benutten.' Eén keer verschijnt duurzaamheid in het kader van beheer en gebruik van de zandvoorraad, waarbij wordt opgemerkt dat verschillende belangen transparant moeten worden afgewogen. Hier is het zoeken naar een acceptabele balans dus expliciet aan de orde. In de bijlage bij dit programma komt het woord twee keer voor; beide keren in de zin van 'op lange termijn houdbaar'.

²² Al gebied de eerlijkheid te zeggen dat de verwoesting van New Orleans door orkaan Katrina in 2005 en Al Gore's documentaire *The Inconvenient Truth* uit 2006 de commissie Veerman wind in de zeilen blies; de politiek had alle reden om daadkracht te willen tonen. In een 'global village' hoeft een crisis wellicht niet meer in eigen land plaats te vinden om toch tot een breed gedragen crisisgevoel te leiden.

In *Deltaprogramma 2013: Werk aan de delta: de weg naar Deltabeslissingen* komen de woorden drie keer voor. Twee keer louter algemeen, als geldende basiswaarde van het programma. De derde keer verschijnt het in een concretere passage over 'duurzaam en effectief beheer van de uiterwaarden'. Hier is duurzaamheid dus een gewenste vorm van beheren: een governance-deugd.

In *Deltaprogramma 2014: Werk aan de delta: kansrijke oplossingen voor opgaven en ambities* (dus tegen het einde van de pionierende fase van het bestuurlijke traject) komen de woorden 'duurzaam' en 'duurzaamheid' opeens 21 keer voor, in de drie betekenissen die we eerder al zagen: duurzaam als algemene basiswaarde en oproep (paradigma), duurzaam als een hernieuwbare omgang met grondstoffen (groen) en duurzaam als een bepaalde integrale, iteratieve bestuursvorm (governance).

In *Deltaprogramma 2015: Werk aan de delta: de beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden* valt het woord 'duurzaam' 12 keer en het woord 'duurzaamheid' één keer. De waarde is hier dus feitelijk een bijvoeglijk naamwoord geworden, een manier om dingen te doen. Duurzaam betekent in dit document vooral: een aanpak die ook op langere termijn houdbaar is ('duurzaam beschermen', 'duurzaam veiligstellen', 'een duurzaam en robuust waterstelsel'). De woordcombinatie 'duurzaam evenwicht' komt zelfs vier keer expliciet voor. Dit stemt mooi overeen met onze eerdere bespreking van de waarde 'duurzaamheid' als een oproep om te komen tot evenwicht(en) tussen de drie domeinen, opdat het totale systeem ook in de toekomst verwijderd blijft van een crisis.

In een toelichting op de basiswaarde 'duurzaamheid'²³ wordt de beoogde integrale aanpak en het willen verbinden van korte en lange termijn genoemd. Dit vraagt om een vorm van 'royaal denken', stelt het rapport. 'Niet de sectorale invalshoek is bepalend bij de planvorming en het ontwerp, maar de kwaliteit die in brede zin kan worden geleverd'. Duurzaamheid krijgt hier dus vorm als een oproep om sectoraal denken te doorbreken en veel breder en integraler over het ontwikkelen van gebieden na te gaan denken. Duurzaamheid staat in het hele programma officieel voor balans tussen domeinen – waaronder het groene domein – maar wordt in de verantwoording van projecten en deelprogramma's toch vaak louter 'groen' opgevat.

Adaptief deltamanagement

Een direct gevolg van de uitzonderlijk lange zichtlijnen die het Deltaprogramma met zich meebrengt, is dat beleidsmakers met grote onzekerheden te maken krijgen. De omvang en aard van de gevolgen van klimaatveranderingen kunnen we op dit moment niet goed inschatten, simpelweg omdat daarvoor de kennis ontbreekt.²⁴ Hoe ga je dan te werk? De benadering die binnen het Deltaprogramma gaandeweg is ontwikkeld en toegepast is 'adaptief deltamanagement' gedoopt. Bij deze methode staat het verbinden van kortetermijnbeslissingen met langetermijnopgaven centraal. Daartoe worden meerdere strategieën ontwikkeld waartussen eventueel overgestapt kan worden. De strategieën zelf zijn bij voorkeur flexibel en worden waar mogelijk verbonden met investeringsbeslissingen op andere gebieden zoals natuur, scheepvaart en recreatie. De door de politiek omarmde waarde 'duurzaamheid' vindt in het Deltaprogramma dus haar praktische vertaling in de toepassing van adaptief deltamanagement bij het ontwikkelen van strategieën.

²³ De uitwerking van de basiswaarden binnen het Deltaprogramma, op.cit., pag. 12.

²⁴ Het inschatten van de gevolgen van klimaatverandering is notoir moeilijk, omdat het klimaatsysteem een zogenoemd 'complex systeem' is. Dat wil zeggen: de eigenschappen van het klimaatsysteem zijn principieel niet (geheel) af te leiden uit de eigenschappen van de samenstellende delen afzonderlijk. We kunnen snappen wat de basisprincipes zijn van wind- en zeestromen, verdamping, het aangroeien of smelten van gletsjers, et cetera. We weten dat dit subsystemen zijn van het klimaat, en we weten bovendien dat deze subsystemen op elkaar inwerken. Maar we doorgronden niet precies hoe ze dat doen. De resultaten van een verandering in een subsysteem zijn voor het totale systeem bovendien vaak niet lineair. Dat wil zeggen: een kleine verandering in een subsysteem kan soms grote gevolgen hebben voor het totale systeem (het 'vlinder-effect').

Consequentie van ons gebrek aan inzicht in de precieze samenhang tussen die verschillende subsystemen van het klimaat is dat we weliswaar weten dat het klimaat verandert, maar dat we daarmee nog niet weten hoe de verschillende subsystemen van het klimaat veranderen.

We kunnen de gevolgen van klimaatveranderingen dus slecht modelleren. Vandaar dat er tegenstrijdige voorspellingen in omloop zijn, bijvoorbeeld van het versneld stijgen tot het (tijdelijk en lokaal) dalen van de zeespiegel.

Meer en preciezer meten is altijd nuttig, maar slechts een conceptuele doorbraak (een beter inzicht in de wisselwerking tussen de subsystemen) zal binnen een complex systeem tot betere modellen en dus tot betere voorspellingen leiden.

Zie: http://en.wikipedia.org/wiki/Complex_systems

Adaptief deltamanagement (ADM) is te zien als de kunst van het intiem omgaan met de grote onzekerheden waar klimaatverandering de waterwereld voor plaatst. Hedendaagse deltamanagers duwen deze onzekerheden niet naar de marge en ervaren ze ook niet als een ietwat schaamtevol gebrek aan kennis, maar geven ze een duidelijke plaats in hun werkwijze.²⁵ Erkenning van die (veelsoortige) onzekerheden vloeit binnen deze manier van werken juist logisch voort uit inzicht in de aard van de situatie waarin wij ons bevinden. Het is als het ware een vorm van metakennis die de manager verwerkt in het beleidsproces. Onzekerheden dwingen je om 'licht op de voeten te blijven', zodat je steeds je koers kunt bijstellen als dat verstandig lijkt in het licht van nieuwe informatie. Daarnaast nodigt ADM uit om bij het selecteren, vormgeven en plannen van maatregelen die primair gericht zijn op waterveiligheid en zoetwater rekening te houden met ambities op andere terreinen: dat wordt bedoeld met de frase 'adaptief en integraal'. Het nieuwe motto is: 'Wel ver vooruit kijken, maar dat niet vertalen in een "aan de verre horizon vastgespijkerd eindbeeld".'²⁶

In zekere zin nemen de huidige managers daarmee afstand van de grootschalige civieltechnische ingrepen zoals beschreven in het advies van de commissie Veerman. De commissie Veerman ging bewust uit van het meest extreme klimaatscenario en bedacht wat er zou moeten gebeuren om ons land te beschermen voor de situatie waartoe dat scenario in 2100 zou leiden. Die denkexercitie leidde tot zeer ingrijpende maatregelen. Zo deed de commissie de aanbeveling om het peil van het IJsselmeer met één à anderhalve meter te verhogen – een duur project, dat grote ruimtelijke ingrepen zou vergen in het gebied rondom het IJsselmeer. Bij een dergelijke maatregel, gebaseerd op het zwartste scenario, zal een adaptief deltamanager vragen stellen. Zo'n voorspelling kan immers ook niet uitkomen – waardoor er achteraf onnodig veel geld zou blijven te zijn besteed, en er bovendien onnodig veel maatschappelijke onrust zou zijn veroorzaakt. Beter is het, aldus de adaptief deltamanager, om op korte termijn te doen wat in ieder geval nodig is, en daarbij rekening te houden met eventuele aanvullende maatregelen die op de langere termijn wellicht nodig zijn. Vervolgens is het zaak goed te monitoren hoe de situatie zich ontwikkelt. Als een situatie duidelijk op een crisis afstevent, is interventie natuurlijk geboden. Maar als dat niet evident het geval is, kun je beter de tijd nemen om gericht informatie te vergaren, verschillende opties voor aanvullende maatregelen te verkennen en te borgen dat daar daadwerkelijk voor gekozen kan worden, ook op de langere termijn. Het motto is hier: 'Nuchter en alert – en op tijd de plannen gereed hebben.'

Bestuurders die vertrouwd raken met onzekerheden, schieten minder snel in de reflex om 'het zekere voor het onzekere te nemen'. In een fundamenteel onzekere situatie – zoals die waarin het Nederlandse watersysteem verkeert onder invloed van klimaatverandering – verliest zo'n credo aan zeggingskracht. De diep gewortelde onzekerheden waarmee we nu te maken hebben, vallen niet af te kopen. Hoe behoedzaam het ook lijkt om uit te gaan van het 'worst case scenario', vanuit een bredere blik bezien is dit wellicht juist roekeloos gedrag.²⁷ Huidige deltamanagers worden geacht meerdere opties open te houden, voortdurend alert te zijn op relevante nieuwe informatie uit alledrie de domeinen, voortdurend bereid te zijn om hun werkwijze bij te stellen als dat verstandig lijkt op grond van die nieuwe informatie, en tijdig de plannen klaar te hebben liggen. Bewust en beheerst meebewegen, en bij iedere interventie rekening houden met ambities in andere domeinen, lijkt nu de beste manier om zorg te dragen voor langdurige stabiliteit van het totale systeem.

²⁵ Adaptief deltamanagement is een door het Deltaprogramma ontwikkelde en toegepaste methode om 'op transparante wijze om te gaan met onzekerheden', aldus de Deltafact Deltascenario's en adaptief deltamanagement, http://deltaproof.stowa.nl/Publicaties/deltafact/Deltascenario_s_en_Adaptief_deltamanagement.aspx?pld=55. Daar staat ook: 'Adaptief deltamanagement (ADM) is een aanpak (in ontwikkeling) om op een verstandige manier om te gaan met onzekerheden door ver vooruit te kijken naar de opgaven die op lange termijn spelen en die te verbinden met het nu.'

²⁶ Beide citaten zijn te vinden op pagina 21 van het Nationaal Waterplan, op.cit.

²⁷ Uitgaan van het meest zwarte scenario kan juist in het waterdomein al snel roekeloos zijn, en wel in meerdere opzichten. Financieel, omdat er extreem dure maatregelen worden genomen die achteraf wellicht overbodig blijken. Sociaal, omdat deze maatregelen diep ingrijpen in bestaande (ruimtelijke én menselijke) structuren en verhoudingen. En politiek, omdat de maatregelen de handelingsruimte op andere beleidsdossiers (zorg, onderwijs) flink beperken, wat tot een terugslag kan leiden, zeker als de maatregelen later deels overbodig blijken.

Rekenen met de toekomst

Het Deltaprogramma heeft een duidelijk doel: zorgen dat onze nakomelingen in 2050 en in 2100 leven in een robuust, veerkrachtig en duurzaam ingericht Nederland waarin waterveiligheid en zoetwaterbeheer goed geregeld zijn. Maar wat daar precies voor nodig is, en hoe Nederland er dus in de toekomst uit zal zien, wordt werkendeweg bepaald. Deltamanagers staan voor de taak om dat langetermijnperspectief te verbinden met het hier en nu. Dat doen zij in relatieve rust – het Nederlandse watersysteem verkeert nu immers niet in crisis – waardoor zij tijd hebben om te zoeken naar verschillende mogelijke balansen tussen de drie p's, en de langetermijneffecten van mogelijke keuzes in beeld te brengen. En dit vergroot weer de kans dat de balansen binnen het totale systeem van *people-planet-profit* langdurig uit de buurt blijven van de problemezones. Een dergelijk beleid versterkt met andere woorden ook op langere termijn de stabiliteit in de samenleving. Het doet daarmee waar duurzaamheid om vraagt.

Dit rustig toewerken naar toekomstige maatregelen en ondertussen doen wat onder de huidige omstandigheden al zinvol is pakt hoogstwaarschijnlijk een stuk eenvoudiger en goedkoper uit dan het nemen van veel rigoureuze (nood)maatregelen later. Je kunt de ingrepen in watersysteem nu immers subtiel 'inregelen'. Bovendien kunnen managers met toekomstbesef ervoor waken dat bepaalde maatregelen straks niet meer genomen *kunnen* worden, omdat wij die opties door onze huidige beslissingen als het ware de pas afsnijden. Een projectontwikkelaar toestemming geven om te gaan bouwen op een plek waar over een paar decennia vermoedelijk de dijken moeten worden verbreed, is bijvoorbeeld vragen om moeilijkheden.

Adaptieve deltamanager maken 'brede' keuzes; ze besluiten niet alleen over wat nu of op korte termijn nodig is, maar in aanvulling daarop zorgen ze ook dat er mogelijkheden openblijven om in de toekomst ingrijpendere maatregelen te nemen. Dit vanuit het besef dat die toekomst nog veel onzekerheden kent. Beslissingen voor je uit schuiven is niet altijd mogelijk of verstandig, maar nu definitief besluiten over de realisatie van maatregelen na 2050 is dat evenmin. Goede deltamanager zullen nu al dijktrajecten aanpakken waar de risico's het grootst zijn, flessenhalzen in de rivieren met voorrang oppakken, afspraken maken met beheerders en gebruikers over de eerste maatregelen op weg naar een betrouwbaar zoetwatervoorzieningsniveau. Ondertussen zullen zij ook voorzieningen treffen voor eventuele aanvullende interventies op de lange termijn, bijvoorbeeld door hun invloed uit te oefenen op bestemmingsplannen.

In concreto: knikpunten

Traditioneel doet een manager graag aan *backcasten*. Hij of zij vult het toekomstbeeld dat de politiek voor ogen staat technisch in, en gaat vandaaruit terugplannen: welke stappen moet je in welke volgorde nemen om uiteindelijk bij het gewenste doel uit te komen? Een dergelijke werkwijze heeft echter weinig zin als er geen 'eindbeeld aan de horizon is vastgespijkerd', en er hoogstens randvoorwaarden aan het resultaat kunnen worden gesteld (*in casu*: een hoog beschermingsniveau tegen overstromingen en een betrouwbare zoetwatervoorziening). Adaptieve watermanagers hebben daarom een andere aanpak ontwikkeld: zij werken bij het ontwerpen van hun strategie met zogenoemde 'knikpunten'. Een knikpunt is het vermoedelijke moment waarop de veranderende omstandigheden maken dat de huidige strategie niet meer voldoet. Het moment waarop een polder te verzilt raakt om de huidige manier van landbouwen voort te zetten is bijvoorbeeld zo'n knikpunt. Deltamanagers monitoren ontwikkelingen, extrapoleren die met rekenmodellen en schatten globaal in wanneer een knikpunt op zou kunnen treden. Vanaf dat knikpunt rekenen ze terug welke herinrichtingsmaatregelen ze nu moeten nemen om te zorgen dat het zo ver niet komt. Die maatregelen worden in de tijd uitgezet in een zogenoemd adaptatiepad; een adaptatiepad plaatst de benodigde maatregelen dus in een logische volgorde en geeft de doorlooptijd aan.²⁸

De innovatie ten opzichte van traditioneel *backcasten* is dat zo'n adaptatiepad ongelijksoortige opties kan omvatten. Een adaptatiepad laat dus principieel meerdere opties open om dat knikpunt het hoofd te bieden. Dat maakt het mogelijk om zonder al te veel pijn gaandeweg nog van strategie te wisselen – in

²⁸ De adaptatiepadenmethode is samengevat in figuur 3 van Deltafact factsheet *Robuustheid/Veiligheid*, Deltares, oktober 2012. http://deltaproof.stowa.nl/Publicaties/deltafact/Robuustheid_veiligheid.aspx?pld=27.

duurzaamheidsterminologie: je kunt later nog beslissen af te stevenen op een ietwat andere balans tussen de drie p's. Die openheid is belangrijk, want juist in een onzekere situatie kunnen zich nieuwe feiten voordoen (in de vorm van kennis, hypothesen, technologie, maar ook van wensen, belangen, allianties) die een andere strategie de meest geëigende maken.

Adaptief deltamanagement vraagt ook om 'het verbinden van investeringsagenda's'.²⁹ Zeker in de verstedelijkte delta die Nederland is, komen tal van grote, heterogene belangen samen rond water. In zo'n situatie is het slim om 'integraal' te denken en te werken, dat wil zeggen: rekening te houden met de effecten van de voorgenomen ingreep op *alledrie* de domeinen. Juist daarom is het mooi als je belangen kunt 'koppelen' door bijvoorbeeld een uiterwaard zodanig in te richten dat de natuur er wel bij vaart en een ondernemer kansen ziet. Misschien willen partijen buiten het waterdomein dan ook wel meefinancieren. In de praktijk betekent dit voor watermanagers: overleggen met niet-vakgenoten, informatie vergaren buiten de eigen expertise. Vanuit het besef dat je alleen op die manier het totale systeem op lange termijn stabiel zult kunnen houden.

Toekomstige generaties

Watermanagers denken niet alleen terug vanaf het knippunt, maar denken dus ook verder (en wel tot 2100). Stelregel daarbij is dat zij kiezen voor maatregelen die eventuele aanvullende maatregelen op de langere termijn niet frustreren. In termen van het adaptief deltamanagement: 'het is zaak om de beslissruimte voor de toekomst zo goed mogelijk te borgen'.³⁰

In een open en onzekere situatie, zoals het gedrag van het Nederlandse watersysteem onder klimaatverandering, *kunnen* de huidige beslissers niet bepalen hoe de delta er in 2100 uit moet zien. Daarvoor ontbreekt het hen simpelweg aan voldoende informatie. Maar daarmee is de kous niet af: de beslissers van nu zouden ook niet moeten *willen* bepalen hoe ons land er uitziet als zij zelf niet meer leven. De generaties die na ons komen, kunnen andere voorkeuren of mogelijkheden hebben dan wij. Zij kunnen bijvoorbeeld vooral in steden willen wonen en landbouwgebieden laten verwilderen. Het is ook mogelijk dat zij juist verlangen naar groene, uitgestrekte woonwijken die veel land in beslag nemen. Als wij nu handelen naar wat wij denken dat voor toekomstige generaties belangrijk is, dan ontnemen wij de Nederlanders-van-straks de mogelijkheid om daar zelf over te beslissen. Dan stellen wij ons dus niet democratisch op, maar gedragen wij ons als een soort verlicht despoot: wij weten nu al wat goed voor hen is. Positief geformuleerd: als we met relatief eenvoudige ingrepen de opties van toekomstige burgers open kunnen houden of zelfs aanzienlijk kunnen vergroten, dan is dat een sterk argument ten gunste van zo'n ingreep. Zo geven we toekomstige generaties gelegenheid om hun eigen balans te zoeken.³¹

Het kan zijn dat het voor de huidige samenleving een te grote belasting wordt om een toekomstige optie veilig te stellen. Dan wordt die optie als het ware verkocht met de woorden: 'Sorry, andere belangen achten we nu dringender'.³² Binnen het adaptief deltamanagement is dat geen taboe. Zolang het maar een bewuste

²⁹ Een frase uit Deltafact *Deltascenario's en adaptief deltamanagement*, op. cit. In deze Deltafact staan de vier kernpunten van adaptief deltamanagement nog eens netjes opgesomd:

1. korte termijn verbinden met de lange termijn
2. flexibiliteit inbouwen in de oplossingsrichtingen
3. werken met meerdere strategieën waar tussen gewisseld kan worden
4. verschillende investeringsagenda's met elkaar verbinden

³⁰ Het werken met knippunten is niet altijd nodig of mogelijk. Zandsuppletie voor de kust als strategie om de waterveiligheid te bevorderen is bijvoorbeeld al volledig flexibel. En de natuurlijke variëteit van piekafvoeren van de rivier is dermate groot dat een eventuele stijgende lijn als gevolg van klimaatverandering daarbinnen te laat zou opvallen. De beschermende maatregelen vergen bovendien veel doorlooptijd. Voor dit type situatie zijn andere invullingen van adaptief deltamanagement ontwikkeld, maar het voert te ver om die hier uit te werken.

³¹ Gebaseerd op een gesprek met Pieter Bloemen van de Staf Deltacommissaris ten behoeve van het boek *Mensenrechten in beweging: privacy, klimaatverandering en de internationale rechtsorde*, Marjan Slob en Esmée Schilte, NWA dam, 2014. Zie hoofdstuk 3: Omgaan met de ecologische ondergrens.

³² Niet-flexibele maatregelen verkleinen vaak de keuzemogelijkheden van toekomstige generaties. Als wij nu besluiten bestaande dijkringen rond een rivier grondig te versterken, dan wordt het lastiger om later over te schakelen naar beleid dat die rivier meer ruimte geeft; niet alleen omdat dit op zichzelf weer dure ingrepen zal vergen maar ook omdat dit veel kapitaalvernietiging zal betekenen. Soms kunnen niet-flexibele maatregelen paradoxaal genoeg de beslissruimte van toekomstige generaties echter ook vergroten. Dit is het geval als bepaalde fundamentele, kostbare maatregelen nu worden uitgevoerd en dus voor rekening van de huidige generaties komen, terwijl zo'n maatregel tegelijkertijd een heldere koers schetst waarbinnen nog steeds veel keuzemogelijkheden openliggen. De kunst is uiteraard om als beleidsmaker het verschil te zien tussen deze maatregelen – en ernaar te handelen.

en doordachte keuze is. Dat wil zeggen: zolang daar maar een politieke afweging tussen de belangen van de lange termijn en de korte termijn aan vooraf is gegaan – en is gekeken naar de stabiliteit van het totale systeem over langere tijd het meeste mee is gediend. Soms is dat: het aanpakken van een knelpunt nu.

Een nieuw type bestuur

Het Deltaprogramma is te zien als een interventie in de relatie tussen het fysieke en bestuurlijke systeem. Het is een manier om de relatie tussen die twee anders te organiseren.

De belangrijkste verandering is wellicht dat het Deltaprogramma niet zozeer een project is, als wel een langlopend *programma* waarin kortetermijnbeslissingen verbonden worden met langetermijnopgaven. Bij een project ligt het doel vanaf het begin af aan vast, en zijn de contouren van de relevante middelen en kennis om dat doel te bereiken op zijn minst scherp getekend. Bij een programma liggen deze veel meer open. Het doel wordt wel aangeduid (hier dus: waterveiligheid en goed zoetwaterbeheer) maar niet tot in detail uitgetekend. Nog minder uitspraken worden er vooraf gedaan over de manier waarop die doelen worden bereikt, de partners die daarbij behulpzaam kunnen zijn, en de kennis die daarbij van belang is. Een programma laat juist ruimte om gaandeweg, in een iteratief³³ proces, voortschrijdend inzicht in beleid en maatregelen te verwerken. De hoop en verwachting is dat je zo stapsgewijs tot een adequate oplossing komt.

Het Deltaprogramma is bovendien geen rijksprogramma, maar een *nationaal* programma. Voorop staat dat alle bestuurslagen geacht worden mee te werken aan de waterveiligheid en aan een efficiënt zoetwaterbeheer van heel Nederland – en daar zonedig hun eigen regionale belangen voor opzij zetten. Inzet is dat het rijk niet in *splendid isolation* bedenkt hoe het die opgave vormgeeft, maar juist verbinding zoekt met alle bestuurslagen – provincies, waterschappen, gemeenten – om tot een optimale uitvoering van de genoemde nationale opgave te komen. ‘Het verschil tussen een rijksopgave en een nationale opgave lijkt misschien marginaal, maar is dat allerminst’, stelt een recent rapport dat de bestuurlijke aanpak van het Deltaprogramma evalueert.³⁴ Bij een rijksopgave krijgen de ‘grote’ problemen voor het rijk alle aandacht. Bij een nationale opgave vraagt het rijk aan de regio’s ‘hoe de rijksopgaven zo zijn op te pakken dat ze beter aansluiten op regionale agenda’s.’

Deze manier van besturen leidt, althans in theorie, tot meer stabiliteit omdat het de kans op irritaties tussen bestuurlijke niveaus verkleint. De aanpak kan ook tot kwalitatief betere en goedkopere oplossingen leiden. Doordat steeds opnieuw gekeken kan worden wat in een voorkomend geval het meest optimale bestuurlijke schaalniveau is om een specifiek watervraagstuk aan te pakken, kan het generieke beleid soms worden verlaten ten gunste van maatwerk. Een voorbeeld: waar de wet voorheen de waterveiligheid operationaliseerde door de minimumeisen vast te leggen waaraan een dijkkring over de hele linie moest voldoen, stelt een nieuwe norm dat de kans op verdrinking voor iedere Nederlander die door een dijk wordt beschermd, waar hij of zij ook woont, nooit groter mag zijn dan één honderdduizendste. Lokale beheerders weten soms dat ze die veiligheid al kunnen garanderen door een dijk plaatselijk een stukje te versterken. Met andere woorden: zij weten dat het aanpakken van de hele dijkkring met het oog op dat doel *overkill* zou zijn, en krijgen de ruimte om naar hun kennis te handelen. Doordat het rijk binnen het Deltaprogramma stuurt op resultaat en niet op methode, komt er bestuurlijke ruimte voor een ander type oplossingen. En die oplossingen kunnen zeer kostenefficiënt zijn.

De bestuursvorm die het Deltaprogramma kiest, past bij een overgang ‘die we mondiaal waarnemen’ van ‘government’ naar ‘governance’, stellen de bestuurskundigen die het evaluatierapport opstellen.³⁵ Waar

³³ Het woord ‘iteratief’ is populair binnen het Deltaprogramma. Het begrip is afkomstig uit de wiskunde, en betekent daar zoveel als een bepaalde berekening die meerdere malen wordt uitgevoerd met de uitkomst van de vorige berekening als uitgangspunt voor de nieuwe berekening. Hierdoor kom je procesmatig in een soort feedbackloop, terwijl de uitkomst toch steeds verandert. Dat maakt het vermoedelijk aantrekkelijk als metafoor voor adaptief deltamangement.

³⁴ *Samen verder werken aan de Delta: de governance van het Nationaal Deltaprogramma na 2014*, van bestuurskundigen Arwin van Buuren en Geert Teisman (Erasmus Universiteit Rotterdam, februari 2014). De citaten in deze alinea staan op pag. 13.

³⁵ Van Buuren en Teisman, op.cit., pag. 3, paragraaf 1.2.

‘government’ draait om centrale sturing, gaat het bij ‘governance’ om slim koppelen tussen domeinen, schaalniveaus en stakeholders. De deltacommissaris heeft van de regering en de Tweede Kamer het mandaat gekregen om te zoeken naar dergelijke koppelingen, ‘over de kokers en lagen van het huis van Thorbecke heen’.³⁶

Dezelfde bestuurskundigen hebben eind 2013 een enquête gehouden onder de bij het Deltaprogramma betrokken professionals. De resultaten geven aan dat het programma behoorlijk succesvol is. ‘Veel respondenten roemen het proactieve karakter van het Deltaprogramma’, rapporteren de auteurs. ‘Velen zien het als historisch dat dit gebeurt zonder een ramp als directe aanleiding.’³⁷ Het momentum dat de commissie Veerman heeft gecreëerd, is effectief benut, zo is de perceptie. De respondenten hebben vooral veel lof voor de procesmatige inrichting van het Deltaprogramma. Inhoudelijk is hun werk niet eens zozeer veranderd; de innovatie is dat zij nu het gevoel hebben waarlijk te werken aan een *gezamenlijk* project.³⁸ De focus die het Deltaprogramma legt op de lange termijn zien de betrokkenen als ‘uniek’.³⁹ Niet alles is natuurlijk rozengeur en maneschijn – zo tonen de respondenten enige zorgen over de bestendigheid van de werkwijze nu het stadium van het uitvoeren van voorkeursstrategieën aanbreekt – maar de start is in ieder geval goed geweest.

Tot slot

In het eerste gedeelte van onze bespiegeling over duurzaamheid hebben we duurzaam beleid gedefinieerd als: zorgen dat de *drie domeinen* people, planet en profit *nu en in de toekomst* in een zodanige *balans* met elkaar verkeren dat het totale systeem stabiel blijft. Het tweede gedeelte beschrijft adaptief deltamanagement als de manier waarop het Deltaprogramma de waarde duurzaamheid in zijn systematiek probeert te verteren.⁴⁰ Samengevat komt adaptief deltamanagement op de volgende manieren tegemoet aan de door ons onderscheiden componenten van de waarde duurzaamheid:

- *Drie domeinen*: adaptief deltamanagement roept managers expliciet op te zoeken naar mogelijke verbindingen tussen domeinen, schaalniveaus en stakeholders. ‘Koppelen’ en ‘integraal werken’ zijn steekwoorden binnen het adaptief deltamanagement. Het feit dat het Deltaprogramma een nationaal programma is, maakt het gemakkelijker om koppelingkansen te zien – en te verzilveren.
- *Nu en in de toekomst*: adaptief deltamanagers worden geacht te beseffen dat we in de toekomst te maken kunnen krijgen met nieuwe kennis, technologieën en belangen. Er wordt sterk op aangedrongen dat de strategieën die zij nu uitzetten, als het even kan robuust en flexibel zijn. Robuust in de zin dat ze een adequaat antwoord vormen op de opgaven die volgen uit de plausibele toekomst die de Deltascenario’s schetsen. En flexibel in de zin dat het relatief eenvoudig is om de realisatie van maatregelen te versnellen of te vertragen als omstandigheden daar aanleiding voor geven. Het belang van vooruitkijken is in het Deltaprogramma geoperationaliseerd door het expliciet benoemen van jaartallen (beleid moet zijn *uitgewerkt* tot 2050, en er moet over zijn *nagedacht* tot 2100).
- *Balans*: er is sprake van balans als samenleving, bedrijfsleven en natuurlijk systeem zich zodanig tot elkaar verhouden dat er geen crisis ontstaat. Het werken met adaptatiepaden dwingt om op elk moment, in een politiek proces en op basis van de meest recente informatie, naar balans te zoeken. De stelregel om ook maatregelen te treffen die het mogelijk maken om op langere termijn aanvullende maatregelen te nemen, laat bovendien ruimte aan toekomstige generaties om hun eigen balans tussen de drie domeinen vorm te geven.

Het nu volgende gedeelte van dit essay, over flexibiliteit, gaat dieper in op de gedachtegang achter adaptief deltamanagement.

³⁶ Van Buuren en Teisman, *op.cit.* paragraaf 1.3.

³⁷ Van Buuren en Teisman, *op.cit.*, pag.12.

³⁸ Van Buuren en Teisman, *op.cit.*, pag.17.

³⁹ Van Buuren en Teisman, *op.cit.* pag.19.

⁴⁰ Voor de liefhebbers: in Bijlage I beschrijven we in meer detail hoe de waarde duurzaamheid door de jaren heen vorm heeft gekregen binnen het Deltaprogramma.

Deel 2: Basiswaarde Flexibiliteit

Zojuist bespreken we de manier waarop duurzaamheid het speelveld voor beleid heeft veranderd, en beschreven we hoe duurzaamheid in het Deltaprogramma feitelijk vooral vorm heeft gekregen via het invoeren van adaptief deltamanagement. Het nu volgende gedeelte – dat vroeger is geschreven dan het vorige stuk – gaat meer in abstracto in op de manier waarop beleidsmakers onzekerheden het hoofd kunnen bieden: door ze te erkennen, en er flexibel op in te spelen.

I Het probleemveld

Klimaatverandering dwingt de overheid om te anticiperen op een mogelijk zeer riskante situatie, die tegelijkertijd met grote en veelsoortige onzekerheden omgeven is. Wil de overheid bestuurlijk verantwoordelijk handelen, dan zal zij ondanks deze grote onzekerheden nu al beleid moeten maken. De hamvraag wordt dan:

*Hoe voer je verantwoordelijk beleid in situaties waar grote, complexe, onzekere risico's spelen?*⁴¹

Die vraag verkennen we door eerst aan te geven waarom juist klimaatverandering beleidsmakers voor nieuwe vragen stelt. Vervolgens schetsen we een redeneerlijn: vier aanbevelingen om op verantwoordelijke wijze invulling te geven aan de opgave die klimaatverandering met zich meebrengt.

Ook al zijn het tempo en de precieze oorzaken en effecten nog onzeker, de meeste wetenschappers zijn het inmiddels over één ding eens: de aarde warmt op en dit is mede het gevolg van menselijk gedrag.⁴² Deze opwarming kan op termijn leiden tot grote risico's voor de Nederlandse delta, met name op het gebied van waterbeheer.⁴³ Aan de waaier van te verwachten verschijnselen zijn kansen en cijfers te hangen, maar die cijfers zijn het product van met elkaar wedijverende, elk nog erkend onvolmaakte wetenschappelijke modellen. Mede daardoor is de bandbreedte waarbinnen die cijfers bewegen enorm groot. De verschillen in modellen en uitkomsten van berekeningen zijn dermate groot dat het letterlijk een wereld van verschil maakt of het ene dan wel het andere scenario zich voltrekt. Dit houdt in dat we één van onze intellectuele troeven – de meetreeksen en statistieken over klimaat en leefomgeving die we in vele decennia vergaard hebben – niet meer ten volle kunnen benutten.

⁴¹ Lang niet alle beleidsvragen die zich voordoen rond klimaatverandering zijn te typeren als complex, riskant en omgeven met onzekerheden. Toch richten we ons hier op de aanpak van dergelijke problemen, omdat de urgentie hiervan het grootst is: zij stellen de overheid voor de grootste problemen en hier is nog weinig ervaringskennis mee opgedaan.

⁴² Die consensus is bereikt in het Intergovernmental Panel on Climate Change, een VN-organisatie waarin wetenschappers uit de hele wereld samenwerken. Hun constatering is na te lezen in de samenvatting voor beleidsmakers van het vierde IPCC-rapport uit 2007: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf

⁴³ De verwachting is dat de zeespiegel zal stijgen, dat de piekafvoer van de rivieren zal toenemen en dat elen van Nederland zullen verzilten. Bovendien zal het Nederlandse weer vermoedelijk grilliger worden. Dit betekent: meer flinke plensbuien die binnensteden en infrastructuur zullen belasten en mogelijk periodieke tekorten aan zoet water.

De meetgegevens zijn minder betrouwbaar om verschillende, te onderscheiden redenen. Allereerst is klimaat een dermate groot en traag systeem dat nog steeds niet duidelijk is welke lijn het beste te trekken valt door de data die we sinds het begin van onze systematische metingen vergaard hebben. Op grond van de ons bekende gegevens is de trend van de ontwikkeling dus niet precies te bepalen: is het een hockeystick of een rechte lijn, en zo ja, welke gradiënt heeft de lijn dan precies? Deze onzekerheid verklaart de grote bandbreedte waarbinnen de voorspellingen zich op dit moment bewegen. Dit leidt tot het praktische probleem dat we niet goed kunnen berekenen hoe hoog de dijken over honderd jaar moeten zijn om het land afdoende te beschermen.

Daarnaast bestaat de sterke indruk dat de meetgegevens een steeds grilliger patroon laten zien. De metingen volgen misschien wel een trend, maar de schommelingen rondom die trend worden groter. Naar de praktijk vertaald betekent dit: vaker grote hoosbuien, vaker periodes van grote droogte, kortom, extremere weersomstandigheden. Dit extreme weer is zelden levensbedreigend maar leidt wel tot grote overlast – van verdrogende binnendijken tot een overbelast riool, van een rivier die zo laag staat dat het de scheepvaart hindert tot kelders die onder water lopen. Waar stijging van de zeespiegel een zorg voor de toekomst is, leidt extremer weer nu al tot problemen.

Tenslotte moeten we rekening houden met de mogelijkheid dat de opwarming van de aarde een bepaalde cruciale drempelwaarde kan bereiken waardoor het hele klimaatstelsel ‘kantelt’. Grafisch zou dit eruit zien als een radicale knik in de historische lijn. De huidige stand van de wetenschap geeft geen helder uitsluitel over de mogelijke kantelpunten en zelfs niet over de variabelen die daarbij doorslaggevend zijn.

Bestuurders willen met hun beleid een doel bereiken. Gewoonlijk stellen zij daar als het ware een blauwdruk van op en bepalen vervolgens al terugdenkend tot het huidige moment de beleidsstappen die nodig zijn om dat doel goed en op tijd te halen. Dit zogenoemde ‘backcasten’ heeft evidente voordelen: het rechtvaardigt de beleidskoers, definieert tempo en volgorde van de noodzakelijke stappen, en maakt het mogelijk om verantwoordelijkheden strak toe te wijzen. ‘Blauwdrukdenken’ creëert daarmee bestuurlijke helderheid en rust.

In een situatie van grote, onzekere risico's is backcasten aan de hand van de gewenste toekomstige situatie echter geen verantwoordelijke wijze van besturen. Niet alleen omdat die blauwdruk van de toekomst niet anders dan gebaseerd kan zijn op onzekere gegevens, maar ook omdat backcasten gemakkelijk kan leiden tot een afname van bestuurlijke alertheid die gevaarlijke consequenties kan hebben: betrokkenen koersen dan af op het vastgestelde einddoel en de uitgetekende stappen om daar te komen, en organiseren het type feedback waaruit blijkt of die stappen al dan niet genomen worden.⁴⁴ Een situatie van onzekerheid is echter gebaat bij informatie uit allerlei hoeken – juist omdat niet bij voorbaat te bepalen is welke informatie precies relevant zal zijn. Dit vraagt dus een grote mate van alertheid, openheid en leervermogen van beleidsmakers. Zij zullen gespist moeten zijn op het onverwachte. Hoe een beleidsproces in te richten dat ruimte biedt voor wat nog niet is voorzien?

Naast het wetenschappelijke verschil van mening over de verschijnselen die Nederland vermoedelijk te wachten staan als gevolg van klimaatverandering, leeft er maatschappelijke onenigheid over de aanpak van de problemen. Wat is wijs: vertrouwen op technologische innovaties of vooral inzetten op gedragsverandering? Hoe kan de overheid beleid verantwoorden dat veel geld steekt in een mogelijk enorm, maar nog ongewis probleem – geld dat ook zou kunnen worden gebruikt om concrete, onbetwiste problemen rond zorg, onderwijs, of verkeersopstoppingen op te lossen? Rond deze vragen botsen mensbeelden en overtuigingen. Wetenschappelijke kennis kan hier geen uitkomst bieden; dit is het domein van de politiek.

⁴⁴ Anders gezegd: het klassieke blauwdrukdenken leidt als vanzelf tot overspecialisatie; de voorgenomen maatregelen zijn zinvol binnen één uniek systeem (zoals de Nederlandse waterhuishouding). Maar wat als dat systeem zelf verandert, zoals het geval lijkt te zijn door klimaatverandering?

Onzekerheden alom dus, en in allerlei soorten en maten. Klimaatverandering is daarmee een prototypisch ‘ongetemd probleem’: over de situatie (wat is er aan de hand en wat moet er gebeuren) bestaat noch cognitief, noch normatief een eenduidig beeld. Eén ding is zeker: vooruitkijken op basis van terugkijken werkt in deze situatie niet afdoende.⁴⁵ Toch is de overheid ervan overtuigd dat niets doen in deze situatie geen optie is. De precieze effecten van klimaatverandering zijn weliswaar onzeker, maar duidelijk is wel dat zij tot grote ongemakken en economische schade kunnen leiden; overstromingen kunnen zelfs heel direct de levens van Nederlanders bedreigen. De veiligheid is dus in het geding. Het garanderen van veiligheid is een primaire overheidstaak – volgens politiek filosofen zelfs de belangrijkste reden voor burgers om hun soevereiniteit überhaupt uit handen te geven. Maatregelen die het land veilig en werkbaar houden in een veranderend klimaat zijn vaak omvangrijk en vergen een lange voorbereidingstijd. Daarom is het niet altijd een optie om te wachten tot er meer zekerheid is over precieze aard en omvang van de veranderingen die ons te wachten staan. Soms zal het dan immers te laat zijn om afdoende maatregelen te nemen. Het vraagstuk ligt daarmee uitdrukkelijk op het bordje van politici en beleidsvoorbereiders. Zij zullen moeten handelen in onzekerheid. Zij staan voor de uitdaging om nu beleid te maken teneinde mogelijke ongunstige toekomst af te wenden.

De overheid probeert de gevolgen van klimaatverandering op twee manieren in toom te houden: door de oorzaken van klimaatverandering aan te pakken en door Nederland in te richten op de verwachte gevolgen ervan. Het aanpakken van de oorzaken (mitigatie) is een taak die te groot is voor de nationale overheid alleen. Europese en mondiale fora stellen regels op voor bijvoorbeeld het terugdringen van broeikasgassen; regels die Nederland dan in beleid kan en moet implementeren. Deze beleidspraktijk is uit de aard der zaak een proces met een belangrijke ‘top-down’ component. Nederland inrichten op klimaatverandering (adaptatie) is een taak die vooral toevalt aan nationale, regionale en lokale overheden. Daarbij gaat het niet alleen om de letterlijke inrichting van het grondgebied, maar ook om de bestuurlijke ‘inrichting’ van het land.

Het blijkt niet gemakkelijk om de handen op elkaar te krijgen voor adaptatiebeleid. “Burgers nemen als vanzelfsprekend aan dat de overheid de waterveiligheid waarborgt, maar zij ervaren dit niet als een urgent vraagstuk waaraan de politiek prioriteit moet geven”, stelt de commissie Veerman. Ook de VROM-raad constateert dat Nederland zijn gevoel voor waterproblematiek is kwijtgeraakt. “Wie klimaatverandering bestuurlijk beziet, realiseert zich dat in dit vraagstuk de meest ongunstige voorwaarden voor beleid samenkomen.”⁴⁶ Immers: de thematiek is abstract en de gevolgen van klimaatverandering zijn onzeker en doen zich sowieso pas later voor. De kosten gaan ver voor de baat uit, waardoor bewindvoerders geen directe resultaten kunnen boeken tijdens hun regeerperiode. Bovendien kunnen zij niet garanderen dat de veelal grote investeringen effectief zullen zijn. Bestuurlijk succes is dus moeilijk te claimen. “Als een aangekondigde ramp zich niet voordoet kan dat verklaard worden uit de preventieve maatregelen die genomen zijn, maar ook uit het feit dat de risico’s zijn overschat”, merkt de WRR op.⁴⁷ In veel opzichten is het ontwikkelen en implementeren van adaptatiebeleid dus een bestuurlijk probleem ‘from hell’. Maar het is niet allemaal somberheid troef. Bestuurders mogen het feit dat burgers en bedrijven zo weinig gedachten wijden aan waterveiligheid beschouwen als een indirect compliment; kennelijk vertrouwt men de overheid op dit punt haast blindelings. Een negatieve spiraal, waarbij men bijvoorbeeld vanwege vermeende overstromingsrisico’s uit de Randstad wegtrekt waardoor grond en investeringen daar minder waard worden, is hierdoor tot nu toe uitgebleven.

⁴⁵ Een zekere mate van voorspelbaarheid van de toekomst is de ratio onder bestuurlijke instrumenten zoals de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA), een manier om het toekomstig rendement van een investering voor de maatschappij uit te drukken. Klimaatverandering beperkt de inzetbaarheid van het instrument. Meetreeksen uit het verleden beschrijven het ‘oude’ (klimaat)systeem en zeggen dus niet zo veel over wat we in de toekomst kunnen verwachten. Dit terwijl het rendement van investeringen om bijvoorbeeld lokale schade als gevolg van klimaatverandering te voorkomen, uiteraard in belangrijke mate wordt bepaald door de werkelijke ontwikkelingen in het klimaat. Een standaard MKBA-aanpak is dus misschien niet de meest passende manier van handelen in de transitie waar we nu in zitten. Berry Gersonius van Unesco-IHE werkt op dit moment overigens aan modellen die een kosten-baten-analyse onder bepaalde vormen van onzekerheid mogelijk maken.

⁴⁶ De hype voorbij, pagina 51.

⁴⁷ Onzekere veiligheid, pagina 94.

Het zoeken naar slimme aanpassingen aan klimaatveranderingen kan ook een bron van innovatie zijn. De technisch-wetenschappelijke kennis over waterhuishouding is nu al een Nederlands exportartikel en PR-instrument, en kan dat zeker blijven nu wordt ingezet op adaptatiebeleid.

Ook de bestuurlijke innovaties die het adaptatiebeleid opleveren kunnen uitgebaat worden. Nederland kan de kans grijpen om voorop te gaan lopen in het nadenken over het op verantwoorde wijze verdisconteren van onzekerheden in beleid. Bovendien kunnen maatregelen die zijn bedoeld om onwenselijke gevolgen van klimaatverandering te pareren een gunstig effect hebben op andere beleidsterreinen. Het verbreden van een rivierbedding kan mooie recreatieplekken opleveren; bouwkundige oplossingen om woningen met water te laten 'meebewegen' kunnen de stedelijke allure vergroten. Bestuurlijke alertheid en creatief denken maken het mogelijk om meerdere vliegen in één klap te slaan, zo melden vrijwel alle rapporten. Er zijn dus niet alleen defensieve redenen om aandacht en geld te besteden aan het verder doordenken en ontwikkelen van slim adaptatiebeleid.

II Vier aanbevelingen om te komen tot adaptief beleid

Aanbeveling 1: Denk in kwetsbaarheden

Om als land goed in te spelen op de klimaatveranderingen die zich voltrekken is eerst en vooral een mentaliteitsverandering nodig. Veel gangbare praktijken op het gebied van waterveiligheid zullen op zichzelf niet eens drastisch bijgesteld hoeven te worden, maar ze zullen wel in een ander intellectueel én moreel licht komen te staan. Deze omslag is te benoemen als een transitie van het denken in termen van risico's naar een denken in termen van kwetsbaarheden, of (bekeken vanuit een meer morele dimensie) als een omslag van preventie als leidende waarde naar voorzorg als richtsnoer voor handelen.

Risico's

In de klassieke benadering van waterveiligheid staat het beteugelen van risico's centraal. Waterbeheerders hanteren daartoe een formule die oorspronkelijk stamt uit het verzekeringswezen: $\text{Risico} = \text{kans} \times \text{effect}$ (schade). Binnen de logica van deze formule is een risico dus te verminderen door te werken aan de 'kanspoot' van de formule (het verstevigen van dijken maakt de kans op een dijkdoorbraak kleiner) of door je te richten op de 'schadepoot' van de formule (huizen die goed bestand zijn tegen hoog water verkleinen het effect van een eventuele overstroming).

Met deze klassieke 'risicobenadering' is inmiddels veel ervaring opgedaan en eromheen zijn bestuurlijke en juridische praktijken ontstaan. Die praktijk is zeer waardevol en verzekert dat bestuurders nooit lichthartig afscheid zullen nemen van deze manier van kijken. Maar deze benadering heeft ook beperkingen die vooral aan het licht komen als de onzekerheden in een veld groot zijn, zoals in het geval van klimaatverandering. Wat bovengenoemde risicodefinitie namelijk ontbeert is 'gevoel voor onzekerheid'. Vaak vermelden onderzoekers de onzekerheden die spelen rond de berekeningen van de kansen en de schade weliswaar gewetenvol, maar in de uiteindelijke formule is daar niets van terug te zien – integendeel, de formule verleidt tot schijnprecisie, tot cijfers achter de komma. In het belangrijkste product van de klassieke kijk op risico's – de berekende kans – blijven onzekerheden dus onzichtbaar. Onzekerheden lijken als het ware 'verteerd' in de procedure.⁴⁸ In het geval van klimaatveranderingen, waar zoveel diepe onzekerheden spelen, dreigt zo'n aanpak het probleem te verhullen dat juist centraal zou moeten staan: onzekerheid.⁴⁹

Dit is geen pleidooi voor het afschaffen van de klassieke risicodefinitie; daarvoor is de praktijk die rond deze aanpak is ontstaan zoals gezegd te kostbaar.⁵⁰ Wel is het goed om te zien wat voor mentale wereld deze kijk op risico's met zich meebrengt. Zodra 'risico = kans x effect' het uitgangspunt is, zal de energie gaan zitten in het identificeren en kwantificeren van risico's. De impuls wordt dan: zoeken naar meer informatie – informatie die in geval van complexe, onzekere beleidsproblemen wellicht niet voorhanden is. Omdat inmiddels duidelijk is dat die informatie voorlopig ook niet voorhanden zal komen, is dit een route die onvoldoende 'mobiliseert'. Zo'n aanpak zal de daadwerkelijke actiebereidheid eerder kleiner dan groter maken en werkt dus verlamdend.

⁴⁸ Het is interessant om de geschiedenis van het denken over onzekerheden en risico's te volgen. Waar het WRR-rapport *Onzekere veiligheid* uit 2008 forse kanttekeningen plaatst bij de klassieke risicodefinitie, gaat het WRR-rapport *Duurzame risico's* uit 1994 nog onbevangen van deze definitie uit. Dit laatste rapport is overigens in tegenspraak met het VROM-rapport *Omgaan met risico's* uit 1989, dat volgens de WRR een 'technisch-wetenschappelijke risicobenadering' voorstaat die niet voldoet omdat normatieve verschillen daarin niet aan bod komen. De WRR toont zich in 1994 dus wel gevoelig voor normatieve onzekerheid, maar heeft onzekerheid nog niet tot uitgangspunt van denken verheven.

⁴⁹ Een ironisch gevolg van de klassieke risicodefinitie is verder dat een gebied aantrekkelijker wordt naarmate de overheid de kans op overstromingen laag houdt. In zo'n gebied nemen bewonersaantal en investeringen toe, en daarmee de mogelijke schade die een overstroming kan aanbrengen. Zo kan het risico van een overstroming ondanks enorme inspanningen gelijk blijven of zelfs toenemen. De klassieke risicodefinitie verdoezelt dus niet alleen onzekerheden, maar ook inspanningen en successen. Gevolg is ook dat de risicobenadering 'zichzelf versterkt'; is deze weg eenmaal ingeslagen dan is er alleen tegen zeer hoge kosten een weg terug. Daarmee sluipt een zekere 'starheid' het systeem binnen. Zie ook verderop in de tekst onder Stap 3.

⁵⁰ Bovendien zijn ook rond klimaatverandering bepaalde deelverschijnselen goed te ontsluiten en te beheren via de klassieke risicodefinitie; de tendens van de veranderingen is immers helemaal niet zo onzeker, dus bestuurders kunnen goed gebruikmaken van de klassieke definitie voor het vaststellen van (minimum)maatregelen die inspelen op deze tendens. In de paragraaf over 'no regret' komen we hier op terug.

Kortom: het berekenen van risico's zal altijd zinvol blijven om maatregelen die eenzelfde doel willen bereiken onderling te vergelijken. Maar in situaties waarin diepe onzekerheden spelen is de formule niet geschikt om te beslissen of risico's al dan niet maatschappelijk aanvaardbaar zijn.

Onzekerheid centraal

De meeste rapporten bedoeld om concreet beleid voor te bereiden noemen de onzekerheden rondom klimaatverandering wel, maar hanteren nog als vanzelfsprekend de klassieke definitie 'risico = kans x effect'. In gemeenschappen van wetenschappers en deskundigen is echter een omslag in het denken waarneembaar, die her en der ook al doorsijpelt in beleid. Dit is een denken dat onzekerheid als uitgangspunt en centrale notie neemt – een denken *vanuit* onzekerheid dus. Diverse adviesraden stellen dat het goed zou zijn als beleidsvoorbereiders en politici deze nieuwe wijze van denken zouden overnemen. "In plaats van onzekerheid trachten te reduceren, moeten bestuurders onzekerheid leren accepteren als een blijvend gegeven", zegt de VROM-raad.⁵¹ Ook de WRR beveelt in haar recente rapport *Onzekere Veiligheid* een overgang naar een nieuwe manier van denken over fysieke veiligheidsvraagstukken aan.

Deze nieuwe benadering van risico's en onzekerheid dwingt als het ware een ander leidend moreel principe af. Het klassieke risicodenken – zoals gezegd ontstaan binnen de verzekeringswereld – gaat uit van een situatie waarin uitkomsten weliswaar willekeurig toevallen aan (groepen) mensen, maar waarbij het mechanisme achter de verdeling van die uitkomsten duidelijk is. In zo'n situatie lopen velen een (vrij goed berekenbaar) risico. Het is ieders verantwoordelijkheid om de kans op onwenselijke uitkomsten te beperken – daarom doen we onze deur op slot, installeren we een rookmelder en laten we ons vaccineren – maar zelfs dit 'goede' gedrag garandeert geen goede uitkomst. We kunnen pech hebben. En we vinden het in deze situatie een kwestie van solidariteit om mensen die toevallig pech hebben te compenseren. Dit is de ratio achter (collectieve) verzekeringen. De combinatie van dijken en het rampenfonds vormen samen zo gezien een collectieve verzekering tegen overstromingen; solidariteit is het morele beginsel dat bij het klassieke risicodenken hoort.⁵²

Door klimaatverandering hebben we te maken met onzekere risico's. In termen van Rawls' rechtvaardigheidsanalyse⁵³: de sluier van onwetendheid over de aard van onze situatie is weggetrokken. Wij weten dat we kwetsbaar zijn, al weten we niet precies waar en hoe. Op dit moment zijn de geschetste toekomstige gevolgen van klimaatverandering – en de ratio's achter die voorspellingen – dermate uiteenlopend dat het uitkomen van de ene voorspelling tot een in de praktijk cruciaal andere wereld leidt dan het uitkomen van een andere voorspelling. Bij deze situatie past een besef van kwetsbaarheid. Kwetsbaarheid is het gevoelde onvermogen om alle mogelijke schade tegen te gaan.⁵⁴ Een verzekeraar kan geen assurantieproducten ontwerpen die rendabel zijn in al die mogelijke toekomstige situaties. Het is immers geen kwestie van een beetje meer of een beetje minder diefstal of brandschade, maar van het al dan niet bezwijken van een dijk of het wel of niet van zoetwater kunnen voorzien van grote land- en tuinbouwarealen.

Omdat de effecten van klimaatverandering zeer divers en in veel gevallen zeer onzeker zijn, kan ook de overheid niet als de nationale assuradeur te werk gaan. Dit betekent niet dat de overheid dan maar achterover moet leunen. Integendeel. In een klassiek model geldt onzekerheid misschien nog als verontschuldigende omstandigheid: de overheid kón haar verantwoordelijkheid niet nemen, want de situatie was immers niet duidelijk. Onzekerheid verschijnt hier dus als excuus achteraf. Waar echter bij voorbaat duidelijk is dat de onzekerheden groot en cruciaal zijn, kan de overheid zich niet meer op zo'n manier opstellen.

Tegelijkertijd is het in zo'n situatie van grote onzekere risico's ongerijmd om te zeggen dat het de verantwoordelijkheid van de overheid is om alle mogelijke schade te voorkómen. Natuurlijk zal de rijksoverheid de zorg op zich blijven nemen voor de veiligheid en stabiliteit van Nederland. Tegelijkertijd kan de rijks-

⁵¹ De hype voorbij, pagina 42.

⁵² Het WRR-rapport *Onzekere veiligheid* gaat uitvoerig in op het verschil tussen denken vanuit solidariteit versus denken vanuit kwetsbaarheid.

⁵³ Zie: John Rawls, *A theory of justice*, 1971.

⁵⁴ Risico's zijn zo gezien ingekaderde kwetsbaarheden die kwantificeerbaar en daarmee voor assuradeurs hanteerbaar zijn gemaakt.

overheid niet langer verkondigen dat haar beleid Nederland volledig beschermt, eenvoudigweg omdat niet met zekerheid te bepalen valt welk beleid dat doel daadwerkelijk zou realiseren.⁵⁵ Een overheid die in zo'n situatie absolute veiligheid pretendeert te kunnen garanderen, stelt zich juist niet verantwoordelijk op. Zo'n geruststelling is zelfs niet zonder gevaren. Het kan een soort burgerlijke luiheid in de hand werken; 'alles kan op de oude voet doorgaan want de overheid regelt het wel'.

De rijksoverheid heeft naast inhoudelijke verantwoordelijkheden ook een systeemverantwoordelijkheid: zij moet zorgen dat alle relevante partijen -lokale overheden, stakeholders, burgers- in staat zijn om hun eigen veiligheid te kunnen beoordelen zodat zij waar nodig zelf 'private' actie kunnen ondernemen dan wel de overheid kunnen proberen te overtuigen tot het nemen van extra maatregelen.⁵⁶ In geval van klimaatverandering is het daartoe nodig dat alle partijen gaan denken in onzekerheden en gaan opereren vanuit een besef van kwetsbaarheid. Zo'n transitie zal reële gevolgen hebben. Mocht blijken dat gemeentes naar beste kunnen hebben geanticipeerd op klimaatverandering bij de locatiekeuze en inrichting van nieuwbouwwijken maar desondanks toch schade oplopen, dan kunnen deze gedupeerden vermoedelijk nog steeds op solidariteit van de rijksoverheid rekenen. Het is echter de vraag of die solidariteit ook onverkort geldt als bekende kwetsbaarheden zijn genegeerd. Bijvoorbeeld: mag een gemeente of projectontwikkelaar die nu nog op conventionele wijze in een diepe polder bouwt solidariteit claimen als die huizen onverhoopt schade ondervinden van wateroverlast? Het is zaak om duidelijk te maken welke verantwoordelijkheden de rijksoverheid hier wel én niet accepteert, en hoe zij samen met burgers, bedrijven en lagere overheden zoekt naar manieren om in deze onzekere, riskante situatie verantwoordelijkheid te nemen.⁵⁷

In geval van grote, onzekere risico's zou niet onvoorwaardelijke solidariteit maar een besef van kwetsbaarheid de nieuwe normatieve leidraad moeten zijn, zo stelt de WRR. De raad roept op tot het erkennen van de kwetsbaarheid van mensen, sociale systemen en ecosystemen – en tot het ervaren van die erkenning als een moreel appèl om kwetsbare organismen en systemen te beschermen die niet in staat zijn zichzelf voldoende snel aan te passen. *Au fond* behoort iedereen zich van die kwetsbaarheid bewust te zijn – en er naar te handelen. Zo'n houding komt moeilijk tot stand als de rijksoverheid vanuit solidariteitsprincipes altijd bijspringt zodra zich schade voordoet. Dergelijke *a priori* solidariteit belemmert het leervermogen. En dit juist in een situatie waarin ieders leervermogen nodig is.

Voorzorg

Waar preventie een bestuurlijke deugd is die past bij het klassieke risicodenken, is voorzorg de bestuurlijke deugd bij een denken vanuit onzekerheid. Voorzorg is volgens de WRR "de aanduiding voor het besef dat onzekerheden serieus genomen dienen te worden en dat de omgang met onzekerheden dus expliciet moet worden georganiseerd".⁵⁸ Het voorzorgsbeginsel is al staand beleid in de Europese Gemeenschap; wetenschappelijke onzekerheid mag geen reden zijn om maatregelen uit te stellen die ernstige of onomkeerbare schade aan het milieu beogen te voorkomen.⁵⁹

⁵⁵ In het nieuwe waterveiligheidsbeleid krijgt iedereen in Nederland achter dijken en duinen vóór 2050 ten minste een beschermingsniveau van 10⁻⁵ (waarmee de kans op overlijden door een overstroming niet groter dan 1:100.000 per jaar is). Meer bescherming wordt geboden op plaatsen waar sprake kan zijn van: grote groepen slachtoffers en/of grote economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang.

⁵⁶ Voor zover zij zich hierover uitlaten, spreken de geraadpleegde rapporten hierover ook met één mond: de overheid behoort burgers en private partijen in te lichten over de verwachte klimaatveranderingen, inclusief de relevante onzekerheden. Alleen zo kunnen zij zich voorbereiden en hun verantwoordelijkheid nemen. Het is volgens de deskundigen de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen dat er een maatschappelijk leerproces rond de gevolgen van klimaatverandering op gang komt.

⁵⁷ Welke verantwoordelijkheden de overheid precies bij burgers en bedrijven kan leggen, is daarbij duidelijk een normatieve, politiek geladen vraag. De commissie Veerman stelt dat iedereen die nu buitendijks gaat bouwen eventuele overstromingsschade zelf zal moeten dragen. De verantwoordelijkheid van de overheid beperkt zich in dit geval tot informeren, adviseren, alarmeren en evacueren, zegt de commissie. De VROM-raad vindt echter dat de overheid niet kan verwachten dat burgers en bedrijven alle risico's overzien bij zo'n kennisintensief onderwerp als klimaatverandering. "Het is dan ook onverantwoord de risicoafweging van het wonen in buitendijks gebied of diepe polders simpelweg bij burgers of bedrijven neer te leggen", schrijft de raad. Het Ruimtelijk Planbureau (2007) kiest hier voor een vorm *social engineering*: het raadt de overheid aan om de mogelijkheid tot een waterverzekering te overwegen. Zo'n verzekering zal automatisch het waterbewustzijn vergroten, denkt het planbureau.

⁵⁸ In de woorden van de WRR: Vanuit de nieuwe risicobenadering bezien houdt het voorzorgsbeginsel in dat de samenleving de verplichting op zich neemt onzekerheden serieus te nemen en dat zij de voorwaarden creëert die uiteenlopende actoren politiek en wetenschap, overheid zowel als private partijen in staat stellen om aan deze verplichting te voldoen. *Onzekere veiligheid*, pagina 18.

⁵⁹ Mits die maatregelen kosteneffectief zijn. In dit woordje schuilt het politieke venijn. Investerings moeten dus in proportie zijn met de waarschijnlijke schade en dit laat ruimte voor normatieve botsingen. Zie *Omgang met onzekerheid in beleid*, pagina 14.

Zolang nog vanuit het klassieke risicodenken wordt geredeneerd, zal dit voorzorgprincipe snel verschijnen als een oproep tot *radicale* preventie. Maar binnen een paradigma van kwetsbaarheid wil de oproep tot voorzorg niet zeggen dat handelen verboden is als ook maar de kleinste kans bestaat dat die handeling tot schade zou kunnen leiden – of, vanuit de andere pool bezien, dat handelen móet totdat ieder mogelijk risico is uitgesloten. Zo'n interpretatie van het voorzorgsbeginsel, die niet loskomt van de begrippen 'risico' en 'het voorkomen van schade', zou juist verlamdend kunnen werken of kunnen leiden tot excessieve kosten. Het voorzorgsprincipe is beter te begrijpen als een erkenning dat bestuurders mogen -soms zelfs moeten- handelen in situaties van onzekerheid.⁶⁰ Welbegrepen voorzorg verlaat juist de idee van preventie als zwaartepunt van veiligheidsbeleid ten gunste van het alert maar voorzichtig manoeuvreren in het volle besef van onze kwetsbaarheid.

De hybride werkelijkheid

In de bestuurlijke praktijk blijkt de overheid het principe van solidariteit volop te huldigen – ook bij adaptatiebeleid aan klimaatveranderingen.⁶¹ En met goede argumenten. Zo wordt van hoog Nederland solidariteit met laag Nederland verwacht. De overheid voelt zich ook verantwoordelijk voor de solidariteit tussen generaties. Nú investeren in klimaatadaptatie betekent dat latere generaties niet op onnodig hoge kosten worden gejaagd. Bovendien ziet de overheid in dat private partijen de benodigde aanpassingen aan klimaatverandering niet zo gemakkelijk zullen financieren, omdat het te lang duurt voordat de investeringen zijn terugverdiend. Bedrijven werken met investerings- en renderingsmodellen (op bijvoorbeeld vastgoed) die weliswaar jaren, maar geen decennia vooruitzien.⁶² De belangen van toekomstige generaties kunnen niet worden overgelaten aan de markt, want die belangen klinken nog niet door in de economische modellen op het moment dat investeringen vereist zijn. Alleen de overheid 'hoort' de toekomstige generaties.

Er zijn kortom goede redenen om het klassieke risicodenken, en de bijbehorende waarden preventie en solidariteit, te koesteren – in situaties die zich daarvoor lenen. De uitdaging voor beleidsmakers is om te bepalen en te beredeneren in welke riskante situaties preventie en solidariteit richtinggevende waarden kunnen blijven, én in welke situaties die waarden – met name indien absoluut opgevat – in de weg gaan staan van het lerende vermogen van de hele maatschappij. In dat geval kunnen 'voorzorg' en 'kwetsbaarheid' wellicht beter als moreel kompas dienen.

Samengevat ziet het bovenstaande er als volgt uit:

Eerst dachten we..	Toen bleek..	Nu denken we..
De klassieke definitie 'risico = kans x effect' is een goede en beproefde manier om risico's beleidsmatig beheersbaar te maken. Deze definitie maakt risico's kwantificeerbaar en daarmee beheersbaar.	In situaties die met grote onzekerheden omgeven zijn, is gebruik van de klassieke risicodefinitie niet verantwoord. Immers: de kanspoot van de vergelijking kan feitelijk niet betrouwbaar worden vastgesteld.	In situaties waarin risico's zeer onzeker zijn, is het beter om onzekerheden expliciet tot uitgangspunt van beleid te maken.
Bestuurlijk ingrijpen is nodig als blijkt dat de berekende risico's in een specifieke situatie de vooraf bepaalde, generieke normen overschrijden.	In die omstandigheden kunnen bestuurders de klassieke definitie niet gebruiken om te bepalen of de risico's al dan niet acceptabel zijn. Zij kunnen de risicodefinitie wel gebruiken om maatregelen onderling te vergelijken op kosteneffectiviteit en risicoreductie.	

⁶⁰ *Onzekere Veiligheid*, pagina 134.

⁶¹ Met name in *Samen werken met water*, het rapport van de commissie Veerman, maar bijvoorbeeld ok in *Verantwoord generatiebewust beleid*, een nota van het ministerie van Financiën.

⁶² Een opmerking uit *De hype voorbij* van de VROM-raad.

Eerst dachten we..

Solidariteit en preventie zijn goede morele richtsnoeren voor een beleid dat risico's tracht te beheersen.

Toen bleek..

In onzekere situaties kunnen absolute beloftes van preventie alleen tegen extreem hoge kosten nageleefd worden. Onverdunde toepassing van het solidariteitsbeginsel kan het benodigde leervermogen van de maatschappij ondermijnen.

Nu denken we..

Het voorzorgsbeginsel en een breed gedeelde gevoeligheid voor kwetsbaarheden zijn dominante deugden in situaties van onzekere risico's.

Denken in onzekerheden vraagt om:

- Een mentaliteitverandering
- Een overheid die vanuit haar systeemverantwoordelijkheid het automatisme ter discussie stelt waarmee kosten als gevolg van een niet-klimaatbestendige inrichting van een gebied worden vergoed
- Een scherpe analyse van de concrete situatie waarvoor beleid gemaakt wordt: is een aanpak geëigend die risico's als analysemethode en solidariteit als leidende waarde kiest, of zijn de onzekerheden dermate groot dat we beter vanuit een besef van kwetsbaarheid het voorzorgsprincipe kunnen hanteren?
- Een grotere vervlechting van besluiten rond waterbeheer met die rond ruimtelijke inrichting
- Een systeem om de lokale alertheid op peil te houden

Aanbeveling 2: Maak de geen-spijt-zone zo groot mogelijk

In de mentale ruimte die bij de klassieke risicodefinitie hoort, figureren kwaliteiten als berekenbaarheid, beheersbaarheid en maakbaarheid. Het is goed om in te zien dat het eenzijdig leunen op deze kwaliteiten in geval van riskante onzekerheden haast als vanzelf uitmondt in radicale preventie. Een stijl van besturen die deze kwaliteiten als richtsnoer neemt, nodigt vooral uit tot het nemen van ‘robuste’ maatregelen, dat wil zeggen: maatregelen die effectief zijn in elke mogelijke situatie die zou kunnen ontstaan. Het ophogen van de zeedijken tot een hoogte van honderd meter is bijvoorbeeld een robuuste maatregel, want een cordon langs de kust van honderd meter hoog zal Nederland in elke wetenschappelijk reëel voorstelbare toekomstige wereld tegen zeespiegelstijging beschermen.

Door het voorbeeld zo absurd te maken is direct in te zien dat het nemen van robuuste maatregelen niet altijd de optimale bestuurlijke aanpak is. Het tegendeel is eerder het geval: een poging tot het in alle mogelijke scenario's ‘voldoende zeker’ maken van een onzekere situatie zal vrijwel altijd draconische maatregelen vergen die politiek moeilijk te verantwoorden zijn. Bovendien zal de toekomst hoogstwaarschijnlijk leren dat ook een veel bescheidener kustbescherming het land afdoende tegen de zee had kunnen beschermen. Kortom: een robuuste maatregel is niet per se de beste, de meest optimale, maatregel.⁶³

Het zoeken is nu naar no regret- ofwel geen-spijt-maatregelen. Maatregelen kunnen om twee, heel verschillende, redenen spijt vermijden. De eerste mogelijke reden is dat ze sowieso zinvol zijn, zelfs als het minst erge scenario rond klimaatverandering werkelijkheid wordt; geen-spijt-maatregelen zijn hier dus maatregelen die binnen elk scenario en in elke reëel voorstelbare toekomstige wereld nuttig en effectief zijn. Zo'n maatregel garandeert als het ware dat tijd, geld en moeite goed worden besteed. De tweede mogelijke reden is dat er, naast klimaatverandering, andere redenen zijn om de maatregel uit te voeren – bijvoorbeeld omdat de lokale economie erbij gebaat is (er ontstaat een recreatiegebied, de kwaliteit van de woonomgeving neemt toe) of omdat de maatregel bijdraagt aan het realiseren van milieu- of natuurdoelstellingen.⁶⁴

Geen-spijt-maatregelen zijn dus maatregelen die de grootst gemene deler zijn van beleid dat de overheid voor elke denkbare toekomst zou willen voeren. Wat er ook gebeurt – welke toekomst zich ook zal voordoen en hoe de overheid daar ook met beleid op zou willen inspelen – de geen-spijt-maatregel maakt altijd deel uit van het pakket.

Geen-spijt-maatregelen zijn een zegen voor het land. Aangezien zij per definitie bevredigend verantwoord kunnen worden, zijn zij ook een zegen voor bestuurders. Uit onze eerdere schets van het probleemveld blijkt echter al dat bestuurders in de praktijk niet met louter geen-spijt-maatregelen kunnen volstaan. De grote onzekere risico's die voortkomen uit het veranderend klimaat maken dat geen-spijt-maatregelen hoogstwaarschijnlijk niet voldoende zijn. Verantwoordelijke bestuurders zullen zich ook in de onzekere zone boven het no-regret niveau moeten begeven, simpelweg omdat de risico's te groot zijn en de vermoedelijk benodigde maatregelen te veel voorbereiding vergen om de situatie nu op zijn beloop te

⁶³ Dit is gemakkelijker in te zien voor maatregelen die bedreigingen voor de Nederlandse economie beogen te pareren dan voor maatregelen die de levens van Nederlanders beogen te beschermen. In het eerste geval kunnen de opbrengsten van (bijvoorbeeld) het robuust maken van de infrastructuur van het land worden afgewogen tegen de kosten ervan. Dit is een berekening binnen hetzelfde -economische- domein. Het robuust maken van de zeedijken drukt op de economie, maar beoogt (onder meer) mensenlevens te sparen. Het afwegen van geld tegen levens is natuurlijk veel problematischer, zowel vanuit praktisch als moreel oogpunt. Ook andere beleidsdomeinen kunnen deze afweging niet helemaal ontlopen. Zo probeert de gezondheidszorg via zogenaamde quality's (quality-adjusted life year) een maat te bieden om te beoordelen of 'investeren' in de medische behandeling van een individu maatschappelijk te rechtvaardigen is.

⁶⁴ Waar de eerste vorm van 'geen-spijt-maatregel' per definitie een absoluut karakter heeft (de maatregel is heilzaam in elke denkbare toekomst) is de tweede vorm pragmatischer van aard (wellicht is de maatregel niet helemaal optimaal vanuit het oogpunt van adaptatie aan het klimaat, maar hij rendeert wel degelijk en doet dat ook op andere terreinen, waardoor hij al met al goed verdedigbaar is). Het eerste type maatregel sluit dus risico's uit, het tweede type spreidt risico's. Het eerste type maatregel klinkt ideaal maar bestaat voornamelijk in theorie. Het tweede type is realistischer, maar roept vanuit de geest van dit artikel wel de vraag op of je zeker kunt weten dat de maatregel elders rendeert; bovendien zul je rekening moeten houden met de mogelijkheid dat diezelfde maatregel op andere terreinen wellicht kwalijke gevolgen heeft. Een troost: dit soort situaties is *business as usual* voor bestuurders en politici.

laten. Straks, bij onze volgende aanbeveling, gaan we in op de vraag hoe bestuurders het beste te werk kunnen gaan in die onzekere zone. Hier willen wij erop wijzen dat de zone van geen-spijt geen statisch gegeven is. Er zijn manieren om die zone groter te maken, en enkele van die manieren verkennen we hieronder. Een verantwoordelijk bestuurder benut die mogelijkheden.

Lokaal (net-)werken

Klimaatverandering is een mondiaal verschijnsel dat lokaal zeer verschillend kan uitpakken; waar de ene regio vermoedelijk te maken zal gaan krijgen met meer wateroverlast zal de andere regio zich wellicht moeten voorbereiden op periodieke droogte. Generieke inhoudelijke richtlijnen om 'het land' aan te passen aan klimaatverandering zijn daarom wenselijk noch haalbaar. In de regel zal bestuurlijk maatwerk geboden zijn. Lokaal werken is een belangrijke manier om de geen-spijt-zone te vergroten. Op lokaal niveau zijn de potentiële gevolgen vaak beter te benoemen. Doordat men de problemen waar men voor staat zo beter kan concretiseren, wordt de zone van geen-spijt-maatregelen groter.⁶⁵

Lokaal kijken vergroot de geen-spijt-zone niet alleen omdat de modellen kunnen worden 'geladen' met concrete fysische gegevens. Lokaal opereren geeft ook ruimte voor concretere, subtielere politiek-bestuurlijke afstemming. Juist in situaties van onzekerheid is het wijs om beleid niet te veel 'dicht te timmeren' maar lokale partijen de gelegenheid te geven om algemeen gestelde doelen en richtlijnen in te vullen op een manier die bij de lokale situatie past. Vrijwel alle rapporten die zich buigen over adaptatie-beleid rond klimaatverandering wijzen op het belang van het betrekken van relevante bedrijven, organisaties of individuen – zogenoemde stakeholders – bij het beleidsproces.

Een goed stakeholderproces is om meerdere redenen belangrijk. Stakeholders beschikken over (lokale of sectorale) kennis die beleidsmakers wellicht snel over het hoofd zien, terwijl die kennis juist cruciaal kan zijn om (een deel van) de onzekerheden op het beleidsterrein te reduceren.⁶⁶ Zo weten lokale boeren waarschijnlijk het beste wanneer verzilting voor hen een kritische waarde bereikt. Het reduceren van cognitieve onzekerheden is de koninklijke weg voor het vergroten van de geen-spijt-zone. Als de situatie goed ingeschat kan worden, is immers ook duidelijker welke maatregelen nooit tot spijt zullen leiden. Maar ook specifieke politiek-normatieve kennis kan de geen-spijt-zone vergroten. Zo zullen lokale politici weten welke maatregelen de kans lopen op veel weerstand te stuiten vanwege een gevoelige geschiedenis. En *last but not least*: beleid dat lokaal is ontwikkeld zal eerder worden geaccepteerd; lokaal werken reduceert dus onzekerheden rondom de implementatie. Als partijen zich gehoord weten, zullen zij zich eerder binden en zullen zij minder geneigd zijn om maatregelen tot aan de Raad van State aan te vechten.

Een proces waarin gezamenlijk naar relevante feiten wordt gezocht (*joint-factfinding*)⁶⁷ en waarin gezamenlijk wordt bepaald welke waarden van belang zijn (*joint-valuefinding*) biedt de meeste kans op succesvol beleid – ofwel beleid dat niet tot spijt leidt. Zo'n aanpak verzilvert lokale kennis en komt tegemoet aan lokale belangen en gevoeligheden. Actoren krijgen meer handelingsvrijheid en daarmee meer eigen verantwoordelijkheid voor de wijze waarop zij een doel behalen.⁶⁸

Koppelen

Rond klimaatverandering hangen heel veel zaken met elkaar samen. Een ingreep in een systeem dat verandert vanwege verschuivingen in het klimaat zal daardoor al snel op meerdere fronten tegelijk doorwerken.

⁶⁵ Zo kunnen de vaak grote marges in voorspellingen omtrent bijvoorbeeld veranderingen in hoeveelheden neerslag voor een deel omzeild worden door de 'knikpuntenbenadering'. Daarbij wordt op basis van kennis van de lokale karakteristieken van een gebied (bijvoorbeeld de verhardingsgraad en de dimensies van het afwateringssysteem) bepaald hoeveel de neerslag toe kan nemen voordat bijvoorbeeld de binnenstad onder water loopt. Daarmee ontstaat zicht op de specifieke kwetsbaarheden van een gebied. Vervolgens kunnen we aan de hand van klimaatscenario's bepalen over hoeveel tijd we ongeveer beschikken voordat die kritische neerslaggrens overschreden zou kunnen worden. Daarmee krijgen we beter zicht op een verantwoorde tijdsplanning van de maatregelen. Zo kunnen bestuurders door lokaal te werken de geen-spijt-zone vergroten.

⁶⁶ Juist in onzekere situaties, waarin blauwdrukken niet werken, is het van belang dat de kanalen voor toevoer van kennis en feiten open blijven staan. Zie ook aanbeveling 4.

⁶⁷ Een dergelijk proces van *joint-factfinding* is al een basisregel in het Deltaprogramma.

⁶⁸ Zo'n beroep op gedeelde verantwoordelijkheden brengt 'kwetsbaarheid' als normatief uitgangspunt (aanbeveling 1) in praktijk.

Dit is voor bestuurders zowel een complicatie als een kans. Beleid dat tot doel heeft om het landschap te behoeden kan onder bepaalde voorwaarden bijvoorbeeld ook gunstig zijn voor landbouwers; ingrepen die bedoeld zijn om te beschermen tegen wateroverlast kunnen wellicht ook bijdragen aan het vergroten van de ecologische of ruimtelijke kwaliteit (bijvoorbeeld door meer groen en blauw in de openbare ruimte op te nemen). Dergelijke ingrepen krijg je vooral in het vizier door minder voor de hand liggende partijen met elkaar in contact te brengen en lokale belangen creatief met elkaar te verbinden. Zo kunnen interessante lokale oplossingen gevonden worden die op een algemener bestuurlijk niveau nooit hadden kunnen ontstaan.

Dit ‘koppelen’ – ook wel het voeren van integraal beleid genoemd – krijgt veel aandacht in recente rapporten. Koppelen is een manier om langer binnen de geen-spijt-zone te kunnen blijven werken. Een maatregel die meerdere vliegen in één klap slaat, boekt nog steeds een gewenst resultaat als een van de beoogde doelen onverhoopt niet of niet helemaal gehaald wordt.⁶⁹ Het aanpakken van de dijk kan achteraf een staaltje van overreageren blijken te zijn geweest, maar de lokale gemeenschap is toch blij met de mooie wijk die tegelijkertijd is ontstaan. Lokaal ervaart men geen spijtgevoel.

Klimaatverandering is een complex verschijnsel dat omgeven is met tal van onzekerheden. In zeker opzicht is de complexiteit van de thematiek echter ook een voordeel: het maakt het mogelijk om in het adaptatiebeleid verschillende problemen tegelijk aan te pakken. Een alerte bestuurder ziet koppelingskansen en benut ze. Een dergelijk optreden vergroot de ruimte voor beleid dat niet tot spijt zal leiden.

Samengevat ziet het bovenstaande er als volgt uit:

Eerst dachten we....	Toen bleek....	Nu denken we....
Bestuurders handelen verantwoordelijk door robuuste maatregelen te nemen; maatregelen dus die in elke mogelijke toekomst effectief zijn.	<p>Het spectrum aan mogelijke toekomst die kunnen ontstaan als gevolg van klimaatverandering is heel breed. Dit is mede gevolg van het feit dat men rond klimaat heel ver vooruit kijkt.</p> <p>Als het spectrum van mogelijke toekomst heel breed is, zijn robuuste maatregelen zelden optimaal. Ze leiden namelijk snel tot hoge maatschappelijke kosten. Bovendien zullen de maatregelen zich alleen richten op het opvangen van problemen als gevolg van klimaatverandering. De gevolgen van deze maatregelen voor andere beleidsterreinen blijven buiten beeld, omdat op die terreinen minder ver vooruit wordt gekeken.</p>	<p>Hanteer bij het klimaatbestendig maken van Nederland de volgende drie vuistregels:</p> <p>Bepaal welke maatregelen zinvol zijn in ieder aannemelijk klimaatscenario en voer die uit.</p> <p>Sluit verder zoveel mogelijk aan bij lopende ontwikkelingen in ruimtegebruik en waterbeheer en probeer deze zodanig te beïnvloeden dat het fysieke systeem er geleidelijk aan klimaatbestendiger op wordt.</p> <p>Combineer ambities rond het klimaatbestendig maken van de omgeving zoveel mogelijk met ambities op andere terreinen ('meekoppelen').</p>

⁶⁹ De praktijk van het koppelen is dus een poging om te komen tot de tweede, pragmatische variant van een geen-spijt-maatregel waar noot 64 van rept.

Aanbeveling 3: Voer boven de no-regret zone flexibel beleid

Het startpunt van een verantwoord adaptatiebeleid is zoals gezegd de *erkenning* van veelsoortige en grote onzekerheden. Vervolgens is het zaak om te kijken welke maatregelen sowieso zinvol zijn ('no-regret'). De brede boodschap is echter dat beleidsmakers zich niet zullen kunnen beperken tot dergelijke 'geen-spijt-maatregelen'. Gezien de vermoedelijk grote consequenties van de klimaatveranderingen en de omvangrijke en tijdrovende inspanningen die nodig zijn om de nadelen te pareren, kunnen zij zich niet de luxe veroorloven om te wachten tot zich onomstreden 'geen-spijt-maatregelen' aandienen. Zij zullen zich deels ook buiten deze comfortzone moeten begeven. Hoe gaan zij daar het beste te werk? Het antwoord dat zich in de bestudeerde rapporten uitkristalliseert is: door flexibel beleid te ontwikkelen.⁷⁰

Onder flexibel beleid wordt het einddoel helder bepaald, maar staat de manier waarop dat doel wordt bereikt principieel open voor veranderingen. Flexibel beleid laat zich daarbij niet verlammen door onzekerheid, maar accepteert bestuurlijke verantwoordelijkheid te midden van onzekerheden. Op deze manier geven flexibele beleidsmakers vorm aan de oproep tot voorzorg. Flexibele beleidsmakers erkennen dat zij al beleid moeten inzetten voordat alle diepe onzekerheden zijn opgelost, en kiezen voor een combinatie van gefaseerde besluitvorming, strategieën die relatief eenvoudig versneld of vertraagd kunnen worden, en maatregelen die de mogelijkheid openhouden om op de langere termijn aanvullende interventies te doen. Bij acute dreiging moet er natuurlijk worden gehandeld, maar in andere gevallen is het verstandig om systematisch in te zetten op de minimaal noodzakelijke maatregelen en ondertussen de ontwikkelingen alert te volgen. Deze feitelijke ontwikkelingen versmallen immers de bandbreedte waarbinnen de resterende onzekerheden zich voordoen. Flexibel beleid probeert het beleidsproces dus zó te organiseren dat er ruimte is om te handelen naar nieuwe inzichten.⁷¹

Spelen met tempo

De richting waarin het klimaat zich ontwikkelt is duidelijk: de aarde warmt op. De onzekerheden schuilen in de verklaringen voor die opwarming (gegevens daarover zijn vooral van belang voor mitigatiebeleid), in het voorspellen van de precieze (lokale) effecten, en in het voorspellen van het tempo waarin die veranderingen zich zullen voltrekken. Het zijn vooral deze laatste twee vraagstukken waar de ontwerpers van adaptatiebeleid mee te maken hebben.

Makers van flexibel adaptatiebeleid staan daarmee vooral voor de vraag hoe zij kunnen spelen met tempo. Dit kan op twee manieren. Allereerst kunnen beleidsmakers 'tijd kopen' door definitieve besluiten over grootschalige infrastructurele werken waarvan de noodzaak bepaald wordt door het (nu nog onzekere) tempo waarmee het klimaat verandert, uit te stellen. In plaats daarvan kunnen zij actief inzetten op het stimuleren van technische innovaties en nader onderzoek naar klimaatverandering en de invloed ervan op de werking van het watersysteem. In de tussentijd kan de overheid wellicht volstaan met kleinere, tijdelijke oplossingen die lokale problemen voldoende temperen. Het zo lang als verantwoord mogelijk is uitstellen van onomkeerbare, grote beslissingen voorkomt dat de overheid geld verspilt aan Grote Werken die achteraf overbodig blijken te zijn. Ondertussen zal de (rijks-)overheid haar handelingsruimte wel moeten bewaken door restricties op te leggen aan infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingen.

Spelen met snelheid kan ook door ruimte te houden om pas op grond van de laatste informatie te kunnen beslissen wat het optimale moment is voor het nemen van een bepaalde maatregel. Stel bijvoorbeeld dat er overeenstemming is bereikt over het spuiten van zand voor de kust; de relevante partijen vinden dit een verstandige maatregel. Dan nog kan het optimaler zijn om het zand over vijf jaar te spuiten in plaats van over drie of over tien jaar – bijvoorbeeld omdat de maatregel dan gunstiger te financieren is of omdat op

⁷⁰ Helemaal nieuw is flexibel beleid overigens niet. In *Duurzame Risico's* uit 1994 spreekt de WRR al van een handelingsperspectief dat niet 'voor eens en voor altijd' geldt, maar dat in 'een proces van voortdurende afwegingen' steeds opnieuw wordt bijgesteld 'op grond van het beschikbaar komen van nieuwe informatie'.

⁷¹ Flexibel beleid is het ideeënstadium overigens al ontgroeid: in haar rapport *Randstad 2040* stelt de Ministerraad uitdrukkelijk ruimte te willen houden voor het toepassen van nieuwe inzichten en innovaties bij de invulling van beleidskeuzes.

dat moment wetenschappelijke gegevens beschikbaar zullen komen die duidelijker maken *hoeveel* zand er het beste *waar* gespoten kan worden. Dus ook al is het besluit tot een bepaalde maatregel gevallen, dan nog kan het verstandig zijn om de vrijheid te behouden om de uitvoering van de maatregel nader te timen.

Bij onze schets van het probleemveld aan het begin van dit deel van het essay stelden we al dat het in geval van onzekere risico's niet van bestuurlijke wijsheid getuigt om een blauwdruk van de toekomst op te stellen en vervolgens aan 'backcasting' te gaan doen. De kans dat zo'n blauwdruk de plank mis slaat is immers veel te groot. Wel is het mogelijk om een streefbeeld te articuleren. Een streefbeeld is wat lossier; het geeft aan welke situatie we op een bepaalde datum gewenst of zelfs noodzakelijk vinden, maar laat nog in het midden op welke manier we die situatie precies denken te bereiken. Zo ligt het streefbeeld dat inwoners van Katwijk in 2100 volgens de vastgestelde wettelijke normen voldoende beschermd worden tegen zeewater voor de hand. De manier waarop de overheid dit bereikt - door zandsuppletie, door dijkverzwaring, door anders bouwen - ligt echter nog open.

Een streefbeeld is een operationalisering van een visie. Waar een streefbeeld maakt dat beleidsvoorbereiders actief gaan zoeken naar bepaalde soorten informatie en naar technische mogelijkheden om dat beeld te realiseren, gaat een visie over waarden. Een visie is dan ook het terrein van politici. Politici hebben de taak om duidelijk te maken welke waarden behoren te prevaleren – en om vervolgens draagvlak te vinden voor die visie. Een heldere visie geeft een zekere rust en maakt het mogelijk om bepaalde streefbeelden op te stellen. Andere mogelijke streefbeelden zullen afvallen omdat zij niet bij de visie passen.

Onder flexibel beleid is strak plannen niet langer het devies. Het is juist zaak om in het beleidsproces de vrijheid te behouden om naar bevind van zaken te kunnen versnellen of vertragen. Flexibele beleidsmakers hebben het tussentijds bijstellen van beleidsbeslissingen als het ware al in het proces ingebouwd. Beleidswijzigingen liggen bij deze aanpak in de lijn der verwachtingen en worden verwelkomd als het resultaat van voortschrijdend inzicht waar actief naar is gezocht. Ze worden dus niet gezien als ietwat knullige ad hoc aanpassingen van beleidsmakers die moeten toegeven dat ze fout zaten. Binnen een denkraam van flexibel beleid verschijnen wijzigingen niet als grillig, want niet voorzien, maar als wijs – want wel voorzien.

Monitoren en bufferen

Flexibele beleidsmakers benutten dus maximaal de hoeveelheid tijd die beschikbaar is. Zij doen dat door actief te zoeken naar nieuwe informatie en nieuwe inzichten. Door *just in time* tot een bepaalde specifieke handelsewijze te besluiten, profiteren zij maximaal van voortschrijdend inzicht. Naast een open houding en de voortdurende bereidheid om op basis van nieuwe feiten tot een nieuw gezichtspunt te komen vereist een dergelijke aanpak ook een goed systeem van het monitoren van het veranderende klimaat en de gevolgen daarvan, én van de effecten van het ingezette beleid. De mogelijkheid tot bijsturen en bijstellen van beleid staat of valt immers met het organiseren van relevante 'feedback' op dat beleid: kloppen onze aannames nog, zien we meetwaarden die afwijken van onze verwachtingen, boeken we de goede resultaten en gaat dat snel genoeg? Dit proces is te structureren door vooraf vast te leggen welke variabelen in ieder geval op gezette tijden in de gaten moeten worden gehouden. Indien relevant kunnen vooraf drempelwaarden worden bepaald die niet overschreden mogen worden. Met andere woorden: het alarmeringssysteem moet op orde zijn.

Uit het bovenstaande volgt dat flexibele beleidsmakers zich zullen moeten bewamen in de kunst van het kiezen van het juiste investeringsmoment. In geval van klimaatverandering doet zich daarbij een complicatie voor: deze veranderingen gaan langzaam en zijn deels nog niet zichtbaar. Bovendien vallen de partijen die nu de kosten dragen niet per se samen met de partijen die, vaak pas op de langere termijn, de baten van de investeringen zullen ondervinden. Een vaak aangehaalde basisregel is dat uitstel van maatwerk in zo'n geval kostenbesparend werkt. Maar juist als het gaat om klimaatadaptatie kan het ook economisch voordelig zijn om bepaalde maatregelen nu al te treffen, omdat uitstel op dit moment tot hogere kosten op een later moment zullen leiden. Een langzame verzwaring van zeedijken nu het water nog niet aan de lippen staat kan kosteneffectiever zijn dan dure (bijna) ad hoc maatregelen; aanpassingen in

de ontwerpfasen zijn bijna altijd goedkoper dan achteraf aanpassingen doorvoeren in werken die al gerealiseerd zijn. Het is zaak dergelijke 'kloven' in de tijd goed dicht te regelen, bijvoorbeeld door financiële buffers aan te leggen: geormerkt geld dat desgewenst direct aangesproken kan worden. Dit geldt maak je vanzelfsprekend vrij zodra uit nieuwe gegevens blijkt dat de nood aan de man is en direct grote uitgaven nodig zijn, maar wordt ook aangesproken als -minder dramatisch- blijkt dat investeringen nu optimaal zullen renderen.⁷²

Al met al leent adaptatie aan klimaatveranderingen zich bij uitstek voor het voeren van flexibel beleid. Sommige gevolgen van klimaatveranderingen zullen pas over enkele decennia tot grote problemen leiden; in zo'n geval is er tijd om de daadwerkelijke realisatie van maatregelenpakketten nog even uit te stellen in afwachting van tussenevaluaties of zelfs in de hoop op nieuwe inzichten. Dit is een luxe die bestuurders die geconfronteerd worden met een acute uitbraak van de vogelgriep niet is gegund. Beleid dat bedoeld is om adaptaties aan het klimaat te bewerkstelligen kan dus bij uitstek *adaptief* beleid zijn – adaptatiebeleid met de f van flexibel.

Samengevat ziet het bovenstaande er als volgt uit:

Eerst dachten we...

Teruguitwerken vanuit een vastgesteld streefdoel ('backcasten') is een strakke en verantwoorde manier van besturen. Dit stelt ons in staat om systematisch te werken en verantwoordelijkheden helder te verdelen. Backcasten zorgt bovendien voor continuïteit en beperkt het risico op onderinvesteren.

Toen bleek....

Grote onzekerheden over de gevolgen van klimaatveranderingen maken backcasten feitelijk onmogelijk. Grote onzekerheden impliceren dat het risico op onderinvesteren niet kan worden uitgesloten. In geval van grote onzekerheden komt er echter een risico bij: dat op overinvesteren.

Nu denken we....

Het heeft geen zin om een eenduidig streefbeeld op te stellen als een domein teveel vrijheidsgraden kent. Dit is het geval rond het klimaatvraagstuk.

In zo'n situatie is het beter om een beleidsproces in gang te zetten dat recht doet aan deze grote onzekerheden en Nederland stapje voor stapje – zoekend – klimaatbestendiger wil maken.

Het is daarbij van belang om een beperkt aantal randvoorwaarden streng te bewaken, zoals het voldoen aan wettelijk vastgestelde minimale veiligheidsnormen. Binnen die randvoorwaarden is het zaak om het proces zo flexibel mogelijk in te richten. Dat wil zeggen: maatregelen zijn eenvoudig te versnellen en vertragen als nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven.

Deze flexibiliteit is cruciaal in de zoektocht naar de juiste verhouding tussen het risico op onderinvesteren en het risico op overinvesteren.

⁷² Wij realiseren ons dat dit gemakkelijker is gezegd dan gedaan. In de praktijk kunnen de benodigde buffers en investeringen politiek moeilijk te verdedigen zijn; politici zullen vanuit hun realiteit immers geregeld een ander antwoord geven dan economen en klimaatwetenschappers op de vraag wat 'het beste moment' is.

Aanbeveling 4: Ga transparant te werk

Een beleidsmaker die flexibel beleid ontwikkelt realiseert zich heel goed dat er op zijn of haar beleidsterrein diepe onzekerheden spelen. Hij of zij weet ook dat toekomstige beleidsmakers wellicht over kennis en technieken beschikken die fundamenteel andere maatregelen verstandig maken dan die we nu zouden nemen. Het vaststellen van concrete uitvoeringsdoelen is in die situatie dan ook minder relevant dan het ontwerpen en doorlopen van een open en transparant beleidsproces.

In een situatie die vraagt om flexibel beleid is het nog belangrijker dan gewoonlijk dat het voor alle betrokkenen heel helder is op grond van welke informatie besluiten worden genomen, of nog even worden uitgesteld. Alleen dan zullen zij vertrouwen kunnen stellen in deze flexibele wijze van opereren. Flexibel beleid moet dus transparant beleid zijn. De term transparantie verwijst hier zowel naar een transparant besluit (dat wil zeggen: een *besluit* dat op heldere en inzichtelijke wijze voortvloeit uit de beschikbare informatie) als naar transparante *besluitvorming* (een heldere, inzichtelijke en goed te verantwoorden manier om tot besluiten te komen op basis van zo goed mogelijke, maar onvolledige informatie).

Nieuwe verhoudingen

Klimaatverandering vraagt om een andere wijze van denken, presenteren en communiceren – een wijze waarin onzekerheden niet weggemoffeld worden, maar juist centraal staan in een gesprek met verschillende betrokkenen. Door duidelijke informatie te bieden, óók over de risico's, onzekerheden en verschillen in normatieve opvattingen, en door te laten zien welke acties de overheid onderneemt om tot een beter beleid te komen, vergroot de overheid het inzicht van burgers en organisaties. Het open en transparant ontwikkelen en bijstellen van beleid werkt als een continue verantwoording van gevoerd beleid.

Inzicht in hun kwetsbaarheid vergroot paradoxaal genoeg ook de actieradius van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zij zullen de noodzaak voelen om actiever op zoek te gaan naar informatie, en die informatie kan hen *empoweren*. Het Rijk kan op haar beurt overwegen om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties actiever en concreter te informeren over de mogelijke gevolgen van klimaatverandering en de risico's die daaraan verbonden zijn. Daarnaast moet de overheid een helder rampenprotocol blijven uitdenken, communiceren en oefenen. Zo'n protocol beperkt de kans op schade aanzienlijk en draagt tegelijk bij aan een besef van kwetsbaarheid.⁷³

Het denken vanuit onzekerheden verandert niet alleen de manier waarop de overheid maatschappelijke partijen informeert, maar ook de manier waarop zij zich *laat* informeren. In de vorige paragraaf stelden we al dat lokale kennis flink kan helpen om onzekerheden te reduceren. De overheid moet dan wel voor die kennis openstaan. Maar ook de verhouding met de traditionele kennisleveranciers, de wetenschap, is aan verandering toe. In een situatie waarin kennis fundamenteel onzeker is, wordt het van groot belang dat wetenschappers duidelijk vertellen welke 'diepe' onzekerheden er spelen in de informatie die zij leveren, zodat de beleidsmakers en politici vervolgens de maatschappelijke betekenis van die onzekerheden kunnen doordenken. Een verantwoordelijk bestuurder vraagt op haar of zijn beurt actief naar informatie over onzekerheden.

Normatieve onzekerheden compliceren de verhouding tussen de overheid en haar kennisleveranciers nog verder. Zoals gezegd betreft de onzekerheid in zo'n geval niet (alleen) de kennis, maar er is (ook) onduidelijkheid of meningsverschil over de normen en waarden die zouden moeten prevaleren. Normatieve onzekerheid vraagt in feite om een 'vroegge' betrokkenheid van de politiek bij een vraagstuk, omdat het stellen van de onderzoeksvraag en de manier waarop die wordt opgevat en uitgewerkt hier al een

⁷³ De Birmese regering zag de orkaan van 2008 lang van tevoren aankomen, maar had geen rampenplan op orde waardoor er toch veel slachtoffers vielen. Na eerdere overstromingen ontwierp de regering van Mozambique een rampenplan en zorgde ervoor dat de bevolking wist wat te doen als zich weer een overstroming zou aandienen. Toen die overstroming kwam vielen er substantieel minder slachtoffers, hoewel het natuurgeweld op zichzelf niet kleiner was.

normatieve richting impliceert. Voor wetenschappers die op normatief geladen terreinen zoals klimaatstudies werken, betekent dit ofwel dat zij heel helder moeten maken welke normen zij zelf aanhangen, ofwel dat zij zich moeten inspannen om een duidelijk en compleet overzicht te geven van de manier waarop verschillende normen en waarden zijn verwerkt in mogelijke beleidskeuzes.⁷⁴

Klimaatverandering vraagt, als ongetemd⁷⁵ probleem bij uitstek, hoe dan ook om een heldere rolopvatting van wetenschappers, beleidsvoorbereiders en politici. In het ergste geval willen politici 'sterk' overkomen en *dus* niet geassocieerd worden met onzekerheid, varen beleidsmakers blind op experts, en denken experts dat zij 'harde' cijfers moeten bieden – ook al zijn de onzekerheden groot. In feite leidt dit tot onverantwoordelijk gedrag van alle partijen. Beter is het als wetenschappers zelfbewust stellen dat heldere informatie over onzekerheid ook een zinvolle vorm van kennis is.⁷⁶ Beleidsvoorbereiders kunnen actief op zoek naar dit soort wetenschappers en hen koesteren. Politici tenslotte zouden de ruimte moeten krijgen -en nemen- om met onzekerheid om te gaan. Juist als zekerheid over de juiste handelswijze ontbreekt, is er behoefte aan visie en leiderschap. Als de feiten 'zacht' zijn, kunnen 'harde waarden' richting geven en een vorm van (maatschappelijke) zekerheid bieden.

Visie geeft rust

Het is cruciaal dat flexibel beleid transparant is. Alleen dan is controle van en commentaar mogelijk op beleid dat het bij uitstek moet hebben van verse gegevens en nieuwe inzichten. Anderzijds moet transparantie niet tot een situatie leiden waarin betrokkenen constant nieuwe informatie over zich krijgen uitgestort, en moet flexibiliteit de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur niet ondergraven. Een overdaad aan informatie is hinderlijk voor bestuurders; ondernemers moeten erop kunnen vertrouwen dat de condities waaronder ze investeren redelijk stabiel zijn. Er bestaat dus een zekere spanning tussen transparantie en flexibiliteit aan de ene kant en informatie-overdaad en bestuurlijke stabiliteit aan de andere kant. Beslissers zullen feeling moeten ontwikkelen voor het verschil tussen informatie die onmiddellijk haar weerslag moet krijgen in beleid, en informatie die maar beter even in de wacht kan worden gezet met het oog op de bestuurlijke rust.

Politici kunnen zeer behulpzaam zijn bij het verminderen van die spanning. Waar diepe onzekerheden heersen, heeft het geen zin een blauwdruk te maken van de toekomst en daar vervolgens beleidsmatig recht op af te koersen. Daartoe ontbreken simpelweg te veel cruciale gegevens. Maar politici hebben zelf de sleutel tot één cruciaal gegeven in handen: hun visie op de waarden die ook in de toekomst belangrijk zijn. Een visie 'maakt' mede de toekomst en neemt in die zin ook onzekerheid weg; toekomst A zouden we acceptabel vinden, maar toekomst B niet, en daar kunnen we nú het beleid al op afstemmen. Juist voor flexibel beleid is een dergelijke visie op waarden nodig.⁷⁷

⁷⁴ Wetenschappers kunnen zich in de woorden van de Amerikaanse klimaatwetenschapper Roger Pielke jr. in zo'n geval opstellen als een *issue advocate* of als *honest broker*. Een *issue advocate* is openlijk pleitbezorger van een bepaald politiek standpunt en voorziet zijn of haar club van feiten die deze politieke agenda vooruithelpt. Wetenschappers dienen hier dus een politiek doel. Daar is volgens Pielke niet per se iets mis mee, zolang zo'n wetenschapper maar heel goed duidelijk maakt wat zijn of haar agenda is. Een *honest broker* geeft beleidsmakers relevante informatie over diepe onzekerheden van kennistheoretische én normatieve aard en biedt daarbij ook een waaier aan alternatieven om het maken van beslissingen te vereenvoudigen. Bij elk van de alternatieven geeft de *honest broker* aan welke waarden richtinggevend zijn. Wetenschappers ordenen hier dus het veld op een manier die relevant wil zijn voor beleidsvragen. Maar zij waken er voor om de denkbare politieke keuzes (al dan niet per ongeluk) impliciet al te sturen door een eenzijdige selectie en presentatie van wetenschappelijke informatie. Pielke acht de rol van *honest broker* ideaal voor wetenschapper bij vraagstukken die onzeker en moreel geladen zijn. Voor individuele wetenschappers is het doorrekenen en doordenken van allerlei alternatieven vrijwel ondoenlijk. Wetenschappelijke organisaties zoals planbureaus, kennisinstellingen en onderzoeksgroepen zouden zich echter wel kunnen bekwaamen in het leveren van zo'n waaier aan alternatieve visies. Zie Pielkes *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge, Cambridge UP, 2007.

⁷⁵ Over een ongetemd probleem bestaat cognitieve en/of normatieve onzekerheid.

⁷⁶ Zie voor een uitvoerige belichting van dit onderwerp *Omgaan met onzekerheid in beleid*.

⁷⁷ 'Ver vooruitkijken is cruciaal maar mag niet vertaald worden naar een aan de verre horizon vastgespijkerd eindbeeld' (NWP 2009-2015, p.263). Zie ook de eerdere passage over blauwdruk, streefbeeld en visie in de romptekst van dit deel van het essay.

Als de visie duidelijk is – met andere woorden: als het verhaal in grote lijnen staat en het kader is geschetst – kan de beste invulling van die visie gaandeweg, stapje voor stapje, en in betrekkelijke luwte plaatsvinden.⁷⁸

Besluiten bereiken, verantwoordelijkheden verdelen

Hoe onzekerder een kwestie, hoe meer werk het legitimeren van een beleid vraagt. Een heldere, aansprekende visie is daarbij zoals gezegd cruciaal. Het op tijd betrekken van de juiste stakeholders bij de besluitvorming ook. Een goed stakeholderproces is niet alleen een manier om de geen-spijt-zone te vergroten (zie aanbeveling 2), maar ook een manier om besluiten transparanter te maken. Het betrekken van de juiste partijen bij het expliciteren van kennisvragen, normatieve vragen, en besluitvorming kan niet alleen tot zinnige kennis en oplossingen leiden, maar vergroot ook de legitimiteit en de acceptatie van maatregelen. Zo produceer je als het ware sociale robuustheid. Zeker in situaties van normatieve tegenstellingen – situaties dus waarin opvattingen botsen – is het van belang om een brede discussie te organiseren. Een stakeholderproces maakt het ten slotte ook gemakkelijker om een gezamenlijk beeld te ontwikkelen van een redelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Dit is relevant omdat de onzekerheden rondom klimaatverandering nopen tot het opnieuw overdenken van de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen (zie stap 1).

Beleid dat klimaatverandering het hoofd wil bieden, vindt plaats op vele bestuurlijke plekken en niveaus. Vanwege de complexiteit en onzekerheid van het verschijnsel is het niet vreemd – zelfs verstandig – dat mitigatiebeleid en adaptatiebeleid, top-down en bottom-up benaderingen, flexibel beleid en precies passende maatregelen, een lokale en een generieke aanpak, naast elkaar bestaan. Maar dit kan wel leiden tot bestuurlijke drukte en een waaier aan bestuurlijke stijlen. Op die manier kan ‘georganiseerde onverantwoordelijkheid’⁷⁹ ontstaan: een situatie waarin veel partijen een beetje verantwoordelijkheid dragen, maar niemand duidelijk de resultaatverantwoordelijkheid of de systeemverantwoordelijkheid heeft – met als gevolg dat niemand ‘de aap op de schouders voelt’. Zo kan het gebeuren dat er juist in geval van grote, gebieds- of sectoroverschrijdende vraagstukken – juist als het hard nodig is dus – weinig concrete verantwoordelijkheid wordt genomen. Gezien de complexiteit van klimaatverandering is dit beleidsprobleem een goede kandidaat voor georganiseerde onverantwoordelijkheid. Zo constateerde de VROM-raad in 2007 dat voor veel watergerelateerde onderwerpen onduidelijk is hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn.⁸⁰

Flexibel beleid verwacht veel van bestuurders op de verschillende niveaus en verschillende deelterreinen, zowel qua kennis als qua mentaliteit. Deze bestuurders mogen op hun beurt verwachten dat zij heldere kaders krijgen aangereikt waarbinnen zij kunnen opereren. Juist in complexe, onzekere situaties is het voeren van een strakke regie cruciaal. De installatie van de Deltacommissaris komt tegemoet aan deze behoefte.

Dissidenten

In situaties van onzekerheid is het zaak om meerdere manieren van denken de ruimte te geven – juist omdat de bekende manier van denken niet genoeg grip op het probleem geeft. De overheid doet er goed aan na te denken hoe zij het besluitvormingsproces zo kan organiseren dat er ruimte is voor *early warners* én *early listeners*. Ook die *early listeners* zijn belangrijk, want vaak blijkt achteraf⁸¹ dat er wel kritische stemmen zijn geweest maar dat verantwoordelijke partijen die onvoldoende hebben gehoord. Met name als er veel normatieve onzekerheden spelen en er dus overtuigingen botsen, neigen machthebbers er snel naar om

⁷⁸ Vergelijk de parallel met kennis: bij aanbeveling 3 stelden we dat adaptief beleid mogelijk is omdat we weten wat de grote tendens is: de aarde warmt op. Dat is het cognitieve kader. De onzekerheden betreffen het tempo van opwarming en de lokale gevolgen ervan. Duidelijkheid over de richting van de ontwikkeling (opwarming) maakt op maat gesneden beleidsstapjes mogelijk en verdedigbaar die ‘al knutselend’ op elkaar volgen. Een duidelijke normatieve koers reduceert op parallele wijze onzekerheid en verschaft een vergelijkbare vrijheid om steeds pragmatisch naar de volgende verstandige stap te zoeken.

⁷⁹ Een term van de Duitse socioloog Ulrich Beck, die in de jaren tachtig ook de term de ‘risicomaatschappij’ muntte.

⁸⁰ De Deltacommissie signaleert dit, en roept op om te zorgen voor institutionele kaders waarbinnen noodzakelijke besluiten op tijd en op het juiste niveau genomen worden. De installatie van de Deltaregisseur komt aan deze wens tegemoet; de Deltaregisseur bewaakt binnen het Deltaprogramma de samenhang, de consistentie en de transparantie van het beleid.

⁸¹ Recentelijk bijvoorbeeld bij de kredietcrisis.

dissidenten weg te zetten als politieke tegenstanders en weinig aandacht te besteden aan hun argumenten. Wij doen geen oproep om alle dissidenten steeds maar de ruimte te geven. Dit zou vermoedelijk uitmonden in onverantwoord vertraagde besluitvorming, omdat een bepaald type dissident zich zal inspannen om zo lang mogelijk elke beslissing te blokkeren die niet strookt met de beslissing die hij of zij zelf zou nemen. In onzekere situaties is niets gemakkelijker dan de kennisbasis van de voorgenomen beslissing in twijfel te trekken. Dit terwijl de tragiek van de situatie nu juist is dat we soms zullen moeten handelen op basis van onvolledig inzicht. Dit type dissidenten voelt zich kennelijk geen eigenaar van het probleem waar wij gezamenlijk voor staan: hoe verantwoordelijk te handelen in een situatie waarin wij ons kwetsbaar weten? Wij suggereren dat de overheid er goed aan doet om actief contact te zoeken met wetenschappers of maatschappelijke organisaties, dissident of niet, die zich gevoelig tonen voor het overkoepelende probleem: hoe verantwoordelijk te handelen in onzekerheid? Zolang zij gewag geven van die gevoeligheid is het waardevol om naar hen te luisteren – of ze nu een dominante of juist een zeer afwijkende opvatting verwoorden. Mocht echter blijken dat personen of groepen actief hun ogen sluiten voor de positie van bestuurders die moeten beslissen in onzekerheid, dan moet de boodschap zijn dat zij zich daarmee maatschappelijk buitenspel zetten.

Samengevat ziet het bovenstaande er als volgt uit:

Eerst dachten we...	Toen bleek...	Nu denken we...
<p>Als de oplossing voor een beleidsprobleem eenmaal is geformuleerd, kunnen professionals redelijk autonoom aan de slag.</p> <p>Op gezette tijden legt de politiek verantwoording af.</p>	<p>Op beleidsterreinen waar onzekere risico's spelen, zijn beleidsproblemen per definitie niet te fixeren. Zowel de aard van het probleem als de meest geschikte fasering en aanpak staan principieel open voor herformulering.</p>	<p>In geval van onzekere risico's doen politici, bestuurders, beleidsmakers en -uitvoerders er goed aan steeds betrokken te blijven bij beleidsprobleem en geformuleerde oplossing. Het is zaak om daarbij steeds open te staan voor nieuwe informatie. Mocht die informatie tot beleidsaanpassingen leiden, dan wordt de achtergrond helder uitgelegd en de aanpassing inzichtelijk gemaakt.</p> <p>Dit 'delen' van zorgen en redeneringen helpt om wetenschappelijke kennisontwikkeling op peil te houden en cruciale informatie van stakeholders te verwerven. Dissidenten zullen bovendien eerder geneigd zijn een constructieve bijdrage te leveren. Alle relevante partijen kunnen zich verbinden met een leerproces (joint fact finding).</p> <p>Verantwoording van beleidsaanpassingen is niet gebonden aan een bepaald ritme maar vindt continu plaats.</p>

Deel 3: Basiswaarde solidariteit

Duurzaamheid introduceert de factor 'planet', en dat verandert het spelbord radicaal, zo hebben we geprobeerd aannemelijk te maken. Adaptief deltamanagement presenteerden we zojuist als een werkwijze die logisch voortvloeit uit de lange tijdslijnen en het koppelen van domeinen waar duurzaamheid toe oproept.

Ondertussen blijft voor beleidsmakers de mens toch de maat van alle dingen. Uiteindelijk zijn wij het die bepalen of het lukt om het people-planet-profit-systeem langdurig stabiel genoeg te houden. Niet alleen omdat mensen die balans (opzettelijk of onopzettelijk) beïnvloeden, ook omdat het mensen zijn die uitmaken of een situatie op enig moment eigenlijk nog wel de naam 'balans' verdient – of dat we nu toch echt gevaarlijk dicht in de buurt van een crisis komen. Vandaar dat we in deel I spraken van het sociale domein als de navel van het systeem. Het is dáár dat de politieke dynamiek ontstaat.

Solidariteit, de basiswaarde waar we ons nu toe wenden, is een begrip dat bij uitstek hoort tot dat domein van de *people*. In zekere zin zijn alle maatschappelijke discussies te vertalen in de vraag: 'Welke mensen moeten tot op welke hoogte solidair zijn met welke andere mensen, en waarom?' Politieke visies hierop verschillen fundamenteel van elkaar, en zullen dat blijven doen. Maar het Deltaprogramma heeft stelling genomen door die vraag grofweg als volgt te beantwoorden: alle Nederlanders worden geacht solidair te zijn met landgenoten die serieus te kampen hebben met het water.⁸²

In het hiernavolgende gaan we die uitspraak preciseren. Daar is reden toe, want zoals we in deel 2 (over de waarde flexibiliteit) al constateerden, zijn we onder invloed van klimaatverandering anders over de invulling van die solidariteit gaan denken. Solidariteit wordt meer conditioneel. Niet alleen omdat de grote onzekerheden rond het klimaat maken dat de overheid niet langer kan garanderen dat zij alle Nederlanders onder alle omstandigheden volledige waterveiligheid en zoetwatervoorziening zal kunnen bieden; onder onzekere omstandigheden is die invulling van solidariteit onhaalbaar – een illusie. Zij is bovendien onwenselijk, omdat dergelijke beloften het leervermogen van de maatschappij ondermijnen. En in een onzekere situatie waarin we ons kwetsbaar weten, zullen we het juist van dat leervermogen moeten hebben.

Solidariteit is nog steeds een onomstreden uitgangspunt van het Nederlandse waterbeleid – het benoemen van 'solidariteit' als basiswaarde onderstreept dat alleen maar. Wel ligt inmiddels de vraag voor hoe we die basiswaarde solidariteit in een situatie van klimaatverandering kunnen invullen en preciseren. Wat is fair om te verwachten van burgers die aanspraak willen doen op de onverkorte solidariteit van hun landgenoten?

⁸² De financiering van de Nederlandse waterwerken is in de praktijk behoorlijk solidair. Het rijk neemt 50 procent van de kosten op zich en de gezamenlijke waterschappen financieren 40 procent. Lokale gemeenschappen betalen de resterende 10 procent. Dus mensen die in een gebied wonen waar zich veel en/of grote waterproblemen voor kunnen doen, worden beschermd met geld dat grotendeels van elders komt.

I Solidariteit in het Deltaprogramma

Solidariteit is één van de drie basiswaarden van het Deltaprogramma. Dit betekent dat 'solidariteit' geacht wordt een richtinggevende rol te spelen bij de beoordeling en selectie van projecten die aanspraak maken op geld uit het Deltafonds. Alle betrokkenen bij zo'n project hebben dus de inspanningsverplichting om na te denken over de vraag hoe dit bijdraagt aan een meer solidaire inrichting en beheer van de fysieke leefomgeving.

Nu is 'solidariteit' een abstract begrip dat in verschillende situaties andere vormen kan aannemen, wat het beoordelen van projecten op hun solidariteitsgehalte lastig maakt. Een toevlucht nemen tot de (moraal-) filosofie zal geen definitieve uitkomst bieden, omdat de ideeëngeschiedenis verschillende elkaar tegensprekende morele visies heeft opgeleverd (voor de liefhebbers: zie de bijlagen).⁸³ De feitelijke betekenis van solidariteit ligt niet klaar om ontdekt te worden, maar zal oprijzen uit de deelpraktijken die we zelf onder handen hebben.⁸⁴ Daarom maken we hier snel een wending naar die praktijk.

Het *Nationaal Waterplan 2009-2015*, het formele rijksplan voor het nationale waterbeleid, maakt duidelijk dat 'Nederland' het niveau is waarbinnen de gevraagde solidariteit zich voor zou moeten doen. Met andere woorden: Nederlandse burgers, bedrijven en bestuursorganen worden geacht solidair met elkaar te zijn.

Het Deltaprogramma specificeert de waarde verder rond de term 'afwentelen'. Solidair gedrag betekent dat een partij de kosten (nadelige gevolgen) van een ingreep zo min mogelijk afwentelt op toekomstige generaties of op andere gebieden. Mocht een ingreep (bijvoorbeeld: een rivierdijkverhoging) toch tot kosten in een ander bestuurlijk gebied leiden, dan behoren die kosten meeberekend te worden als kosten van de ingreep zelf. De regio waar de rivierdijkverhoging plaatsvindt, houdt zo goed mogelijk rekening met eventuele nadelige gevolgen in andere regio's en gaat met benadeelde gebieden na wat gedaan kan worden om die gevolgen te voorkomen of te compenseren.

De idee is dat de keuzen die gemaakt worden, resulteren in het solidair 'verdelen' van de *baten* van ingrepen binnen het Deltaprogramma (betere bescherming tegen overstromingen, betere zoetwatervoorziening). Iedere Nederlander moet dus in principe profijt hebben van het programma. Het Deltaprogramma vraagt partijen voorts om alert te zijn op mogelijkheden voor het 'koppelen' van batens, dus op besluiten die niet alleen de waterhuishouding van Nederland verbeteren, maar bijvoorbeeld ook het landschap verfraaien. Een besluit zal echter niet altijd louter winnaars kunnen kennen. In dat geval bestaat solidariteit er uit om de schadelijke *neveneffecten* van een noodzakelijke ingreep te voorkomen of compenseren.

Daarnaast maakt het Nationaal Waterplan duidelijk dat het *nationale* optimum uiteindelijk maatgevend is. Dus: de oplossingen die uiteindelijk gekozen worden voor de nationale opgaven op gebied van waterveiligheid en zoetwater zullen mogelijk niet even goed bij *alle* regionale belangen aansluiten.⁸⁵ Het Deltaprogramma beschouwt de waterveiligheid en zoetwatervoorziening van ons land als een collectief goed; regio's worden geacht daar rekening mee te houden bij beslissingen in dit domein. Het Nationaal Waterplan biedt dus al een eerste invulling van wat we in het Deltaprogramma kunnen verstaan onder 'solidariteit': beleid is solidair als het batens eerlijk verdeelt, lasten zo min mogelijk afwentelt, en in geval van conflicterende belangen voorrang verleent aan het nationale optimum. Deze richtlijn laat echter ook nog veel open. Wij pogen hier meer grip te geven op de vraagstukken die zich in de praktijk van de waterwereld rond solidariteit kunnen voordoen.

⁸³ Met andere woorden: een concrete casus is op verschillende manieren moreel te ontsluiten. Om die reden kan de filosofie geen onbetwistbare morele handwijze bieden (in de zin van: 'dit is het enige juiste, solidaire gedrag'). De hoop dat filosofie een discussie kan *eindigen* is dus ijdel.

⁸⁴ Vrij naar Richard Rorty, 'Solidarity has to be constructed out of little pieces, rather than found already waiting.' (*Contingency, Irony, Solidarity*, Cambridge, 1989, p94)

⁸⁵ Voor wie het nog explicieter wil: het Deltaprogramma financiert weliswaar projecten die bijdragen aan regionale waterveiligheid en zoetwatervoorziening, maar het maatregelpakket waartoe besloten wordt kan 'geen optelsom zijn van regionale wensen' (NWP1, pag.263).

Uitzonderlijke tijdspanne bepaalt beleidscontext

Het meest onderscheidende van de waterwereld is wel de uitzonderlijke tijdspanne waarmee bestuurders te maken hebben; waar collega-bestuurders beslissingen voor tien jaar al tot de lange termijn vinden behoren en investeerders geneigd zijn hun goederen binnen maximaal twintig jaar af te schrijven, wordt van waterbestuurders gevraagd om soms meer dan een eeuw vooruit te kijken. Je zou kunnen zeggen dat de tijd extra inwerkt op dit bestuurlijke veld.

Langdurige ontwikkelingen drukken zodoende hun stempel op het beleid. De waterwereld heeft in onze ogen met drie van dergelijke, cruciale, ontwikkelingen te maken. De eerste: klimaatverandering. Waar wij tot enkele decennia geleden veilig uit meenden te kunnen gaan van een toekomstige situatie die fysisch (in ieder geval wat het klimaat betreft) vrijwel identiek zou zijn aan de huidige, kunnen hedendaagse waterbestuurders het klimaat niet meer als een vast gegeven beschouwen. Hier is nog een belangrijk onderscheid te maken tussen trend en variabiliteit. Het staat inmiddels wel vast dat het klimaat verandert omdat de aarde opwarmt. We weten nog niet veel over tempo en precieze oorzaken van klimaatverandering, noch over onze mogelijkheden om die veranderingen te beïnvloeden. Maar deze fysische trend is duidelijk. Ook weten we dat het weer als gevolg van klimaatverandering grilliger wordt; er zullen zich vaker extreme weersomstandigheden voordoen. 'Uitzonderlijk' weer zal normaler worden. De variabiliteit rond een op zich al met onzekerheden omgeven trend neemt dus toe. Dit is voor waterbestuurders een heel lastig gegeven. Al met al is de context waarbinnen zij beslissingen nemen de laatste decennia veel onzekerder geworden – en dat beseffen bestuurders heel goed.

Tegelijkertijd groeit onze kennis over de effecten van klimaatverandering. Dus waar we veel meer dan voorheen beseffen dat het grote (klimaat-)systeem niet zo stabiel is als we altijd dachten, groeit de kennis over gevolgen en mogelijke effecten. Die kennis is nog steeds verre van compleet – en ongetwijfeld een stuk gebrekkiger dan bestuurders graag zouden zien. Maar de zekerheid dat er reële risico's zijn neemt toe. Dit doet ons beseffen dat we een andere omgang met het water zullen moeten vinden⁸⁶. We zullen moeten leren werken met onze kwetsbaarheid. Gelukkig groeit onze kennis van, en ervaring met, de mogelijkheden die we hebben om ons aan te passen aan die klimaatveranderingen: dit zien we als de tweede ontwikkeling. We krijgen steeds beter zicht op welke adaptatiestrategie en adaptatietechnologie in welke situatie het beste werkt. Ons handelingsperspectief wordt daarmee duidelijker. Zo krijgen we gaandeweg toch meer grip op een onzekere situatie. Niet doordat de toekomst beter te voorspellen wordt, maar doordat we manieren van bouwen en organiseren vinden die ook in onzekere omstandigheden tot een acceptabele uitkomst leiden. Denk aan overstroombare dijken, aan huizen of boulevards die gebouwd zijn om kortstondige ondiepe overstromingen aan te kunnen, of aan ontwerpen die ruimte laten voor aanpassingen op grond van nieuwe inzichten. We weten dat we er goed aan doen om in te zetten op dit type innovaties.

Nog niet iedereen is overtuigd van 'nut en noodzaak' van aanpassingen; het handelingsperspectief wordt nog niet altijd benut om concrete maatregelen te nemen. Dat de actiebereidheid zal toenemen, zien we als derde ontwikkeling.

In de waterwereld voltrekken zich dus tegelijkertijd⁸⁷ drie bewegingen:

- Het klimaatsysteem verandert, het weer wordt grilliger. De zekerheid neemt toe dat aan klimaatverandering reële risico's zijn verbonden. Die zekerheid maakt ons – ironisch genoeg – onzekerder over onze huidige bescherming tegen extremen;
- Onze kennis over de gevolgen en mogelijke effecten van klimaatverandering en ons handelingsrepertoire groeit; de ervaring met geschikte adaptatiestrategieën en adaptatietechnologieën neemt toe. Er komen steeds meer mogelijkheden om ongewenste neveneffecten te voorkomen;
- Sommige partijen komen in actie, anderen niet; het aanpassingsproces verloopt geleidelijk maar niet evenwichtig.

⁸⁶ In termen van dit essay en voor de kenners: mitigatie vraagt om *mondiale solidariteit*; alleen zo kunnen we tot effectief klimaatbeleid komen (dat we dan op nationaal niveau loyaal uitdragen en uitvoeren). Op nationaal en regionaal niveau zal een adaptatiestrategie de geëigende weg zijn om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te bieden.

⁸⁷ Maar in een ander tempo.

Een matrix

Hoe kun je in dit krachtenveld nu sturen op solidaire processen en resultaten? Dat is de vraag die wij ons hier stellen. We hebben die vraag hanteerbaar gemaakt door het krachtenveld analytisch onder te verdelen in verschillende situaties, waarbij we drie assen benoemen: zekerheid (kennis over de actuele en toekomstige situatie en de bijbehorende risico's), mogelijkheden (vermogen om in te grijpen, invloed uit te oefenen; handelingsperspectief) en actiebereidheid (mate waarin daadwerkelijk concrete maatregelen worden genomen).

Hoe groter de *zekerheid* over je huidige en toekomstige situatie, hoe beter zicht je hebt op wat je te wachten staat. Maar weten waar je aan toe bent, betekent nog niet dat je ook *mogelijkheden* hebt om invloed op die situatie uit te oefenen. En mocht je mogelijkheden hebben, dan wil dat nog niet zeggen dat je ze benut; mogelijkheden kunnen al dan niet tot actie leiden.

Hieronder hebben wij de mogelijke combinaties van weinig/veel zekerheid, weinig/veel mogelijkheden en weinig/veel actie schematisch in beeld gebracht:

Situatie	Kennis over risico's	Adaptatiemogelijkheden	Adaptatiebereidheid
1	Hoog	Hoog	hoog
2	Hoog	Hoog	laag
3	Hoog	laag	hoog
4	Hoog	laag	laag
5	Laag	hoog	hoog
6	Laag	hoog	laag
7	Laag	laag	hoog
8	Laag	laag	laag

Niet alle combinaties zijn betekenisvol. Als er weinig kennis is over risico's, zijn er ook weinig rationele adaptatiemogelijkheden. En waar adaptatiemogelijkheden ontbreken, is adaptatiebereidheid van weinig praktische waarde. Deze relaties kunnen we als volgt in schema brengen:

Situatie:	Kennis over risico's	Adaptatiemogelijkheden	Adaptatiebereidheid
1	Hoog	hoog	hoog
2	Hoog	hoog	laag
3	Hoog	laag	nvt
4	Hoog	laag	nvt
5	Laag	nvt	nvt
6	Laag	nvt	nvt
7	Laag	nvt	nvt
8	Laag	nvt	nvt

Elk van deze situaties heeft een titel gekregen:

Situatie 1 noemen we **Maakbaar**

Situatie 2 noemen we **Risico Nemen**

Situatie 3 en 4 klappen in elkaar tot één situatie: **Risico Lopen**

Situatie 5, 6, 7 en 8 klappen in ook elkaar tot één situatie: **Het Lot**

De combinatie van de drie factoren heeft dus vier velden opgeleverd waarmee we de waterwereld kunnen beschrijven. Hier brengen we ze onder in een vereenvoudigd schema:⁸⁸

MAAKBAAR veel zekerheid, veel mogelijkheden, veel adaptatie	RISICO LOPEN veel zekerheid, weinig mogelijkheden
RISICO NEMEN veel zekerheid, veel mogelijkheden, weinig adaptatie	HET LOT weinig zekerheid, weinig mogelijkheden

In het navolgende zullen we elk van deze vier ideaaltypische situaties nader uitwerken voor de waterwereld en aangeven welke vorm 'solidariteit' onder deze condities geneigd is aan te nemen. Waar dat verhelderend is, zullen we vergelijkingen trekken met andere sectoren, met name met de gezondheidszorg⁸⁹. Dit alles doen we vanuit de veronderstelling dat juist deze informatie relevant is voor het bepalen van beleid – en dus ook voor het bepalen van *solidair* beleid. Aan het einde van dit gedeelte bespreken we de bevindingen nog even kort in het licht van de drie genoemde ontwikkelingen waar de waterwereld mee te maken heeft.

Solidariteit tussen generaties is ook een expliciet aandachtspunt in het Deltaprogramma. Deze 'generatie-solidariteit' kent echter een heel andere dynamiek dan solidariteit tussen (groepen) Nederlanders die op dit moment op ons grondgebied samenleven. Om die reden bespreken we de solidariteit tussen generaties in een aparte paragraaf – die aanzienlijk korter is, omdat de analyse leidt tot een tamelijk eenduidige richtlijn voor *solidair* handelen.

We eindigen onze verkenning van de basiswaarde solidariteit met enkele concluderende opmerkingen over *solidair* waterbeheer; in feite herhalen we daar enkele opgedane inzichten via andere invalshoeken.

⁸⁸ Het ontwerp van dit model zal velen doen denken aan de scenario's of mogelijke werelden die populair zijn in kringen van strategisch managers. Verschil is dat deze velden geen mogelijke ontwikkelingen of zelfs streefbeelden beschrijven, maar een analytisch model bieden om situaties te classificeren die zich nu al voordoen. Het heeft voorts de kracht én zwakte van elk analytisch instrument: het brengt bepaalde relevante kenmerken scherper in het vizier, maar vertekent de realiteit ook omdat een situatie zich in werkelijkheid nooit zo zuiver zal voordoen als zij te typeren valt. Sterker nog: situaties hebben de neiging naadloos in elkaar over te lopen.

⁸⁹ Een vergelijking tussen waterbeheer en volksgezondheid loopt al snel mank. Waterbeheer ervaren we als een typische overheidstaak; de burger heeft er weinig omkijken naar. De rol van de overheid bij volksgezondheid is heel anders; daar stelt de overheid kaders voor transacties die zich vooral tussen burgers, verzekeraars en gezondheidsprofessionals afspelen – in de private sfeer dus. Dit leidt tot een heel andere dynamiek. Niettemin is het leerzaam om naar de volksgezondheid te kijken, omdat binnen dat veld veel is nagedacht over solidariteit. Het vraagstuk is daar urgent.

II Solidariteit tussen de Nederlanders van nu

a. Vier typen situaties

Situatie 1: Maakbaar

Veel zekerheid, veel mogelijkheden, veel adaptatie

Het eerste type situatie dat we hier beschrijven is redelijk comfortabel. Er is veel zekerheid over de aard van de situatie. En er is ook veel grip op de situatie. We beschikken dus over behoorlijk betrouwbare kennis, hebben de mogelijkheid om naar die kennis te handelen, en zetten die mogelijkheden ook daadwerkelijk om in concrete actie.

Beeld

Dit type situatie doet zich in ons land veel voor. Wereldwijd staat Nederland bekend als het land dat verstand heeft van water. We kennen ons natuurlijk systeem en met die kennis ontwerpen waterbouwkundig ingenieurs dijken, sluisen en dammen. Baggeraars spelen met de getijdenwerking door zeearmen uit te baggeren of juist 'zandmotoren' voor de kust op te spuiten. Goed geplaatste kribben verhinderen dat de grote rivieren verzanden, brede uiterwaarden gebruiken we als tijdelijke wateropslag. Ons technisch vernuft is zo groot dat wij kunnen floreren onder zeeniveau. Bestuurders hebben vele eeuwen ervaring met het beheren van dijken en zoetwaterreservoirs. Ook de bevolking is vertrouwd met water. Wij weten: water is nooit helemaal in de hand te houden. Maar al met al komen we verbazend ver.

Positie van de overheid

Met lichte overdrijving zou je kunnen zeggen dat de Nederlandse overheid is gegroeid vanuit de gevoelde noodzaak om gezamenlijk het water te beheren. De waterschappen die in de twaalfde eeuw door Zeeuwse, Hollandse en Brabantse ambachtsheren werden opgericht, waren onze eerste bestuursorganen. Zij stelden zich verantwoordelijk voor de waterstaat van een hele streek, inclusief de aanleg en het onderhoud van dijken, dammen en sluisen. Elke grondeigenaar moest hiervoor dijkgeld betalen. Samenwerking kwam hier tot stand op grond van welbegrepen eigenbelang en onder druk van een gezamenlijke 'buijtenvijandt': de 'waterwolf'.⁹⁰

Sinds die tijd is de verantwoordelijkheid voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening een onomstreden taak van de overheid. De overheid beheert het watersysteem, houdt het totaalbeeld voor ogen, en bepaalt waar en wanneer investeringen het meest gewenst zijn. Vervolgens fungeert zij vooral als opdrachtgever. Ingenieursbureaus, aannemers en baggeraars tekenen in op strak geformuleerde opdrachten. Deze opdrachtnemers worden geacht te weten wat ze doen; als experts behoren zij kennis te hebben van de actuele en mogelijke toekomstige situatie én van methoden om die kennis te vertalen naar dimensionering en ontwerp van een project. De overheid kan heldere prestatie-afspraken met hen maken, en als deze professionals slecht werk leveren, spreekt de overheid hen daar op aan.

Heikele kwesties

In deze situatie doen zich weinig principiële problemen voor. Als groepen in de samenleving ooit al botsten rond waterbeheer, dan zijn die conflicten in de loop van de eeuwen 'uitgewerkt'; de situatie heeft zich geconsolideerd, de maatschappij heeft zich naar de uitgekristalliseerde wijze van waterbeheer gevoegd. Onze voorouders hebben zich, om politiek filosoof Hannah Arendt te parafraseren, 'via beloften verbonden aan een gedeelde toekomst', en dat heeft 'eilandjes van voorspelbaarheid te midden van een zee van onzekerheid' gecreëerd. Een prestatie om trots op te zijn!

⁹⁰ Dit is ontleend aan Cordula Rooyendijks *Waterwolven*, een mooie geschiedschrijving van het Nederlandse waterbeheer.

Maatschappelijk gezien weten we wat we willen: het huidige systeem in stand houden en zo mogelijk verbeteren. En technisch gezien kunnen we heel veel – zoveel dat de Nederlandse wijze van waterbeheer een gouden export-product is. De overheid verschijnt hier vooral als technocraat, en kan die rol in deze situatie goed waarmaken.

Solidariteit

Juist omdat deze situatie zo stabiel is, hoeft er niet veel gepraat te worden over solidariteit. Solidariteit is hier immers al tot in de haarvaten van de staatshuishouding doorgedrongen. Ooit hebben Nederlanders zich verenigd rond een belang: laten wij samen het water beheren, want dan bereiken we meer dan alleen. Zij vormden een soort coöperatie waarin zij individuele vrijheden en gelden afdroegen om daar uiteindelijk allemaal beter van te worden. Deze vorm van solidariteit, waarbij individuen zich aaneensluiten uit welbegrepen eigenbelang, zullen wij hier *coöperatieve solidariteit* noemen.⁹¹

De coöperatieve solidariteit rond waterbeheer is in Nederland dermate vanzelfsprekend geworden dat zij een wettelijke status heeft gekregen. De Waterwet heeft solidariteit juridisch verankerd – en daarmee desnoods afdwingbaar gemaakt. Dergelijke ‘verjuridiseerde coöperatieve solidariteit’⁹² maakt een debat over solidariteit grotendeels overbodig. De solidariteit is immers geregeld en veiliggesteld.

Uitdagingen voor solidair beleid

Waar solidariteit goed geregeld is, groeit het gevaar dat een gevoel van urgentie gaat ontbreken. Nu solidariteit is ‘weggeorganiseerd’ verliest de bevolking wellicht betrokkenheid. Nederlanders gaan ervan uit dat zij niet alert hoeven te zijn op overstromingsgevaar omdat de overheid haar waterzaken toch wel voor elkaar heeft. De beschikbaarheid van zoetwater wordt wellicht teveel ervaren als een recht; burgers en ondernemers kunnen de indruk hebben eendeloos zoetwater te kunnen gebruiken zolang ze maar betalen. De geleverde prestaties van waterbeheerders worden misschien te gemakkelijk voor lief genomen. Je zou ook kunnen zeggen dat Nederlanders niet de kans krijgen *actief* voor solidariteit rond water te kiezen. Die solidariteit wordt hen opgedrongen. Daar zijn talloze goede redenen voor, maar het gevaar is wel dat burgers zich minder verbonden voelen met de materie. Solidariteit die is gesteld in wetgeving is nu eenmaal minder levend.

Waar waterbeheer vroeger dermate dringend was dat het mensen tot een solidaire opstelling noopte, is de regulering ervan nu zo verfijnd dat mensen de noodzaak tot solidariteit bijna niet meer ervaren. Dat kan ertoe leiden dat de individuele nadelen van (opgedrongen) solidariteit meer in het oog gaan springen dan de redelijkheid van het arrangement. Iets dergelijks voltrekt zich momenteel in het domein van volksgezondheid rond vaccinatie. Nu de collectieve herinnering aan ernstige besmettelijke ziektes vervaagt, komt er meer nadruk te liggen op de bijwerkingen die individuen kunnen ondervinden van een inenting. Ook winnen levensbeschouwelijke bezwaren van allerlei snit aan terrein; voor sommigen dringt overheidsbeleid hier teveel de privésfeer binnen. Vaccinatie wordt nog maar zelden ervaren als bijdrage aan een collectieve inspanning om ziektes in toom te houden.

Een soortgelijke dynamiek is op dit moment overigens niet of nauwelijks te bespeuren omtrent de gevraagde solidariteit rond waterbeheer. Wellicht heeft de dreiging van de ‘waterwolf’ zich daarvoor toch te sterk in het collectieve geheugen genesteld. Of leeft het thema simpelweg minder: een oproep tot vaccineren leidt nu eenmaal tot meer beroering in intieme sferen dan de afgave van abstract belastinggeld dat wordt besteed aan waterbeheer. Het gevaar bestaat niettemin dat de solidariteit rond waterbeheer langzaam afkalft, en dat klachten over verplichte afdrachten zullen toenemen; fatale overstromingen hebben zich in Nederland immers al decennia lang niet meer voorgedaan.⁹³

⁹¹ In navolging van Eckart Voland, zie zijn bijdrage Die Natur der Solidarität in *Solidarität: Begriff und Problem*. Kurt Bayertz (ed.), Suhrkamp, 1998. pp. 297-318.

⁹² Ook een term van Voland, zie noot 93. Het Nuffield Council, een Britse denktank op het gebied van volksgezondheidszorgvraagstukken, zou dit ‘contractuele solidariteit’ noemen. Het Council onderscheidt drie lagen van solidariteit, waarvan contractuele solidariteit de derde is. De lagen lopen op in abstractiegraad. De eerste laag verwijst naar solidariteit tussen individuen die elkaar kennen, de tweede naar solidariteit tussen groepen mensen die zich in dezelfde situatie bevinden.

⁹³ Ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) wijst in haar rapport “Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?” (2014) op de risico’s van een tekort aan waterbewustzijn onder Nederlanders.

Bestuurders kunnen in deze situatie de bewezen effectieve verankering van solidariteit in het waterbeheer vooral behoeden door te wijzen op de redenen voor een solidaire opstelling. Bijvoorbeeld door verhalen over waterrampen en visionaire inspanningen levend te houden. Achter de technocratische praktijk schuilt een waarachtig en aansprekend verhaal van menselijk leed en heroïek, dat de gevraagde solidariteit blijvend zou kunnen voeden.

Op grond van het voorafgaande kunnen we de matrix als volgt aanvullen:

<p>MAAKBAAR</p> <p>Veel zekerheid, veel mogelijkheden, veel adaptatie</p> <ul style="list-style-type: none"> › solidariteit is verjuridiseerd en nauwelijks onderwerp van discussie • typering: verjuridiseerde coöperatieve solidariteit • gevaar: verlies van gevoelde urgentie • strategie: urgentie levend houden via aansprekende verhalen 	<p>RISICO LOPEN</p> <p>Veel zekerheid, weinig mogelijkheden</p>
<p>RISICO NEMEN</p> <p>Veel zekerheid, veel mogelijkheden, weinig adaptatie</p>	<p>HET LOT</p> <p>Weinig zekerheid, weinig mogelijkheden</p>

Situatie 2: Risico lopen

Veel zekerheid, weinig mogelijkheden

Van oudsher beschikt de waterwereld over veel betrouwbare informatie. Statistische technieken maken het mogelijk om historische meetreeksen te analyseren en uitspraken te doen over bijvoorbeeld de grootte van de maximale rivierafvoer die – statistisch gezien – eens in de 10.000 jaar optreedt. De bijbehorende vooronderstelling is dat het systeem zelf stabiel is; de historische meetreeksen worden dus geacht hetzelfde systeem te beschrijven als het systeem van het jaar 2100. Klimaatonderzoekers laten echter zien dat het systeem nooit echt stabiel is geweest, en alleen maar instabieler lijkt te worden. De betrouwbaarheid van de analyses blijkt dus kleiner dan bekend. We krijgen daardoor het gevoel een ‘terra incognita’ te betreden. We hebben sterk de indruk dat we risico’s lopen, maar we hebben nog geen goed beeld van wat die risico’s zouden kunnen inhouden. Dit type situatie plaatst waterbestuurders voor grote uitdagingen.

Beeld

Het klimaat verandert. En ook al heeft ons eigen gedrag hoogstwaarschijnlijk aan die klimaatverandering bijgedragen, de gevolgen daarvan overkomen ons. We hebben die gevolgen immers niet goed voorzien, laat staan beoogd.

Sommige gevolgen van klimaatverandering doen zich op dit moment gelukkig nog niet zo sterk gelden. De stijging van de zeespiegel verloopt relatief langzaam en is ook nog eens heel goed te monitoren. Daardoor kunnen we met enig recht volhouden dat we ons wat dit betreft nog steeds in een ‘maakbare’, situatie bevinden. We weten immers wat de trend is, we hebben de tijd om uit te zoeken hoe we onze kust het beste tegen overstromingen beschermen én we hebben de tijd om die plannen gefaseerd en flexibel uit te voeren. Al met al kunnen we de negatieve effecten van de zeespiegelstijging aardig goed voorkómen. Hoewel wetenschappers deze situatie waarschijnlijk als (cognitief) onzeker zouden typeren, is dit bestuurlijk gezien een relatief ‘zekere’, maakbare situatie.

Andere gevolgen van klimaatverandering leiden echter nu al tot (fysische, en dus bestuurlijke) problemen. De bufferfunctie van sneeuw en gletsjers neemt af en de winterneerslag neemt toe, waardoor grote rivieren vaker buiten hun oevers treden. Er doen zich in voorjaar en zomer vaker periodes van droogte voor, waardoor tijdelijke tekorten aan zoetwater kunnen ontstaan voor landbouw en industrie, en veendijken kunnen verzwakken. Landbouwgrond zal sneller verzilten doordat in droge zomers minder zoetwater beschikbaar is voor het doorspoelen van polders en vanwege het verder landinwaarts indringen van zeewater via bijvoorbeeld de Nieuwe Waterweg. Nederland zal meer hittegolven kennen, wat vooral in dichtbebouwde steden voor overlast zal zorgen. En onze infrastructuur (wegen, maar bijvoorbeeld ook het elektriciteitsnet) is gevoelig voor de plensbuien die zich nu al vaker voordoen. Het is duidelijk: wij lopen risico. Maar we hebben hier nog niet alle risico's goed in het vizier, en over nut en noodzaak van maatregelen bestaat nog veel discussie.

Positie van de overheid

De overheid heeft hier een duidelijke taak. Zij is aangewezen als regisseur op de terreinen waar bovengenoemde problemen zich zullen voordoen (waterveiligheid, zoetwatervoorziening, ruimtelijke planning, infrastructuur). Zij zal de problemen waar klimaatverandering toe leidt dan ook duidelijk op de kaart willen zetten. Waterveiligheid blijkt lang niet altijd gegarandeerd. Het is zaak dat burgers, organisaties en ondernemers doordrongen raken van de lasten en gevaren van klimaatverandering, en weten welke maatregelen zij zelf kunnen (of misschien wel moeten) nemen. De overheid kan hier een verhaal aan verbinden dat een beroep doet op saamhorigheid. Wij zitten immers allen in hetzelfde schuitje; klimaatverandering maakt dat wij risico's lopen.

Heikele kwesties

De gevolgen van klimaatverandering zien we aankomen, maar we kunnen niet garanderen dat we alle nadelige *effecten* kunnen voorkomen. Wel kan de Nederlandse samenleving zich inzetten om die effecten tot een minimum te beperken door zich aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering. Met andere woorden: de overheid kan adaptatiemaatregelen nemen, en burgers, organisaties en bedrijven aansporen om hetzelfde te doen. Daarbij stuit zij op twee – meer algemene – problemen. Ten eerste aanvaardt niet iedereen de analyse dat de huidige klimaatverandering uitzonderlijk en problematisch is. Waar een wetenschappelijke diagnose politici gewoonlijk enige vaste grond onder de voeten bezorgt, is de wetenschappelijke diagnose hier ongelukkigerwijs zelf gepolitiseerd geraakt. Dit ondermijnt de bestuurlijke slagkracht van degenen die oprecht geloven dat adaptatiemaatregelen geboden zijn. Daarbij komt dat vraagstukken in de waterwereld vaak minder maatschappelijke aandacht trekken dan acute 'misstanden' in bijvoorbeeld de gezondheidszorg of het onderwijs. Het verhaal over de noodzaak tot adaptatiemaatregelen is te midden van die consternatie niet zo gemakkelijk te pluggen.

In kringen van deskundigen lukt dat overigens wel. Ontwerpers en ingenieurs bedenken tal van aansprekende adaptatieoplossingen, zoals groene daken die overvloedig regenwater absorberen en stedelijke 'hitte-eilanden' voorkomen, rivierdijken die zonder al te veel problemen kunnen overstromen, huizen die gebouwd zijn in een betonnen bak waardoor ze bij hoog water transformeren tot een soort woonboot, *et cetera*. Onze geschiedenis is echter gestold in trage steen. Achteraf gezien is het misschien niet zo'n goed idee om een dorp te bouwen in een diepe polder, en als we Nederland opnieuw zouden kunnen inrichten, zouden we polders waarschijnlijk wat minder diep bemalen en de Randstad misschien wat naar het oosten opschuiven. Maar feit is dat veel Nederlanders gehecht zijn aan plekken die inmiddels kwetsbaar zijn geworden voor waterproblemen – en op die plekken veel kapitaal hebben geïnvesteerd. Verreweg de meeste mensen wonen in dichtbevolkte steden of oude dorpen, waar adaptatiemaatregelen mondjesmaat in de bestaande bebouwing zullen moeten worden ingepast. Onze historische wortels en gebondenheid aan verworvenheden maken dat we niet zo gemakkelijk verkassen. De kosten zijn te hoog en we zouden teveel van wat ons lief is moeten achterlaten.

Deze situatie heeft een tragische kant: wij zouden graag op de oude voet door willen gaan, maar de wereld om ons heen verandert. En die tragiek kent ook een zekere willekeur. Boeren op de zandgronden zullen hoogstwaarschijnlijk vaker te maken krijgen met perioden van droogte, waardoor zij misschien op de teelt

van andere gewassen over moeten gaan. Hun collega's aan de grote rivieren zullen te maken krijgen met uiterwaarden die vaker onder water staan. Bedrijven kunnen in de zomer gebrek krijgen aan koelwater, historische stadjes zien hun aanblik veranderen door een noodzakelijke ophoging van de dijken. Maar er kunnen ook winnaars zijn. Een ander klimaat kan bestaande ondernemers in de kaart spelen en kansen bieden aan nieuwkomers. Zo kunnen campinghouders profiteren van de bredere beddingen van rivieren en lamsortelers van de verzilting van kuststreken. Innovatieve ondernemers kunnen nieuwe kansen zien en benutten. Met andere woorden: klimaatverandering zal leiden tot nieuwe winnaars en nieuwe verliezers.

Solidariteit

Het gegeven dat huidige bewoners en ondernemers min of meer moeten afwachten hoe de gevolgen van klimaatverandering voor hen uitpakken (wat voor hen de effecten zijn), vraagt om een specifieke vorm van solidariteit. De lokale gevolgen van klimaatverandering kunnen steeds beter worden ingeschat, waarmee ook de voorspelbaarheid in specifieke lokale situaties toeneemt. Dan zal blijken dat de pijn niet 'eerlijk verdeeld' is; sommige groepsleden lopen meer risico dan anderen. Deze mensen zullen voor hun bedrijf een andere plek moeten zoeken, hun werkwijze moeten aanpassen of anderszins moeten innoveren om op de vertrouwde plek een goed leven te kunnen leiden.⁹⁴

De consequentie is dat een bepaald segment van de bevolking veel meer dreigt te verliezen als gevolg van wateroverlast of watertekort dan andere Nederlanders. En wel zonder dat deze 'verliezen' hen zelf zijn aan te rekenen: ze hebben simpelweg de pech ergens te wonen waar zij kwetsbaar zijn voor die veranderingen, of ooit een onderneming te zijn begonnen die sterk afhankelijk is van een stabiele waterhuishouding. Solidariteit die met deze 'verliezers van de klimaatverandering' wordt getoond, is te typeren als *altruïstische solidariteit*.⁹⁵ De solidariteit is niet gebaseerd op een berekenbaar 'welbegrepen eigenbelang'. Integendeel: als groepsleden zich calculerend zouden opstellen, zou een substantieel deel van hen inzien dat zij nu én in de toekomst niet dezelfde risico's lopen als deze 'verliezers', waarmee dus de reden zou wegvallen om een berekenende vorm van solidariteit ('coöperatieve solidariteit') te betonen.

Uitdagingen voor solidair beleid

Altruïstische solidariteit komt voort uit een gevoel dat deze mensen 'vanzelfsprekend' geholpen moeten worden – omdat zij bij ons horen; omdat het ons, als leden van dezelfde risicogroep, ook had kunnen overkomen. Zonder dat de gever hiervoor iets terug verwacht. Altruïstische solidariteit bestaat, en is wellicht ook niet zo uitzonderlijk of buitenissig als zij binnen het dominante economische mensbeeld lijkt.⁹⁶ Het is een menselijke neiging om groepsleden in nood te hulp te schieten. Dat blijkt als zich (water)rampen voordoen, en dat blijkt ook uit de vanzelfsprekendheid waarmee hoog Nederland meebetaalt aan de bescherming van laag Nederland. Een overheid die vertrouwt op de altruïstische solidariteit binnen de groep, neemt echter wel een risico.⁹⁷ Beleid bouwen op een moreel appèl, terwijl tal van studies uitwijzen dat het vertrouwen in de samenleving afneemt, is een ongewisse strategie. Een overheid die echt wil sturen, zal zich zo min mogelijk afhankelijk willen maken van altijd wat wankele altruïstische solidariteit. Daarom is het voor het verankeren van solidariteit in waterbeheer een ongemakkelijk gegeven dat klimaatverandering ook binnen Nederland steeds duidelijker winnaars en verliezers zal laten zien.

⁹⁴ De solidariteit met mensen die besef hebben van de risico's die zij lopen, maar zelf niet veel invloed op hun situatie kunnen uitoefenen, is in onze gemeenschap traditiegetrouw groot. Vergelijk de situatie van mensen die weten dat zij een erfelijke ziekte hebben die hen in de loop van hun leven onvermijdelijk minder valide zal maken, zoals spierdystrofie. De compassie met deze mensen en de bereidheid hen vanuit collectieve middelen bij te staan is aanzienlijk – terwijl de meeste mensen geen vergelijkbare erfelijke ziekte hebben en dus nooit expliciet 'gecompenseerd' zullen worden voor hun solidaire opstelling. Het meeleven is zo vanzelfsprekend en direct dat de vraag naar compensatie niet opkomt.

⁹⁵ Wederom een typering van Voland, zie noot 93.

⁹⁶ Mensen geven al sinds jaar en dag hun bloed bij de bloedbank in ruil voor een broodje en een bedankje.

⁹⁷ Altruïstische solidariteit is kwetsbaarder dan coöperatieve solidariteit, omdat het niet tegemoetkomt aan uitgangspunt 4 in bijlage III. Solidariteit is: wederkerigheid. Wederkerigheid stelt: 'ik help jou nu omdat ik de overtuiging heb dat jij mij zou helpen als ik in dezelfde situatie zit'. De kennis dat jij hoogstwaarschijnlijk nooit in dezelfde situatie zult komen, zal je hulpvaardigheid op termijn wel eens kunnen ondermijnen.

Anderzijds kan het ook een risico zijn om te *weinig* uit te gaan van de goede wil binnen de groep en ‘veilig’ te sturen op eenieders welbegrepen eigenbelang. Zeker nu de kennis over de lokale gevolgen van klimaatverandering toeneemt en de ‘sluier van onwetendheid’⁹⁸ dus steeds doorzichtiger wordt, zullen mensen beter in staat zijn om te berekenen hoeveel risico ze ongeveer lopen. Beleidsmakers binnen de gezondheidszorg maken zich al zorgen over de gevolgen van de toename van dit soort kennis, vanwege de dynamiek die dan ontstaat. Zo lopen jongeren als groep feitelijk minder risico om ziek te worden dan ouderen. Reden dat sommige zorgverzekeraars overwegen speciale polissen voor jongeren te ontwerpen (met een lagere premie maar een hoger eigen risico). Een dergelijke polis zou voor beide partijen financieel gunstig zijn, maar gaat wel ten koste van het op solidariteit gebaseerde verzekeringsstelsel.⁹⁹

De overheid krijgt de burger die zij kweekt. Als calculeren over en weer de norm wordt, krijgt gedrag dat gemotiveerd is vanuit gemeenschappelijke belangen minder kans. De Amerikaanse politiek filosoof Michael Sandel beschrijft hoe de Zwitserse overheid in de jaren negentig in haar maag zat met kernafval. Wolfenschiessen, een klein bergdorpje, was om een aantal redenen de beste locatie om dat afval op te slaan. Een enquête onder de bewoners wees uit dat een nipte meerderheid bereid zou zijn om het afval te accepteren – ondanks de bekende risico’s. Toen de onderzoekers voorstelden het dorp financiële compensatie te bieden voor de opslag, *daalde* de bereidheid echter; de helft van de aanvankelijke voorstanders haakte af. Zij hadden toegestemd uit burgerzin en wilden niet ‘omgekocht’ worden.¹⁰⁰ Goede wil kan kennelijk verdampen als mensen worden aangesproken op eigenbelang. Een overheid die solidair beleid voorstaat, doet er dan ook goed aan om ruimte te laten voor altruïstisch gedrag door de burger niet aan te spreken als een individu dat louter uit is op eigen voordeel.

De overheid mag er best van uitgaan dat de altruïstische solidariteit met de ‘verliezers’ tamelijk groot zal zijn. Iedereen kan zich immers indenken hoe vervelend frequente wateroverlast is voor mensen die aan de Maas wonen, of hoe moeilijk het kan zijn voor een boerenfamilie om eeuwenoude bedrijven te verlaten of fundamenteel andere vormen van bedrijfsvoering door te voeren. Deze Nederlanders willen we wel bijstaan. Maar naarmate de tijd verstrijkt, en de kennis over de (lokale) gevolgen van klimaatveranderingen toeneemt, zullen we gedragsveranderingen willen zien. Solidariteit vraagt ook iets van degenen die geholpen worden: zij behoren zich zichtbaar in te spannen om zo min mogelijk te hoeven leunen op de hulp van de groep.^{101 102} De solidariteit met mensen die zich als slachtoffer blijven opstellen, zal afnemen. En dat is niet meer dan redelijk. Na een steuntje in de rug om mensen te helpen bepaalde adaptatiemaatregelen te nemen, mag men verwachten dat zij leren leven naar de omstandigheden. De risico’s die zij lopen worden immers steeds minder onvoorzien. Solidair waterbeleid ziet er op toe dat betoonde hulp wordt beantwoord met inspanning. Alleen onder die conditie zal de benodigde altruïstische solidariteit duurzaam kunnen zijn.

⁹⁸ De term ‘sluier van onwetendheid’ komt van John Rawls, zie bijlage III Solidariteit b.

⁹⁹ De commissie Don maakt zich expliciet zorgen over de gevolgen van risicoselectie en de daaruit voortvloeiende ‘doelgroepenbenadering’ voor de solidariteit, zie het rapport ‘Evaluatie risicoverevening zorgverzekeringswet’, juni 2012, p26/27.

¹⁰⁰ Zie Michael Sandel, *What Money Can't Buy; the Moral Limits of Markets*, pp. 114-117.

¹⁰¹ Nummer 5 van de uitgangspunten voor solidariteit, zie bijlage III Solidariteit a. Het Regeerakkoord van Kabinet-Rutte II onderschrijft dit uitgangspunt, getuige deze passage uit de inleiding: ‘Steen dient hand in hand te gaan met bewezen inspanningen’. Deze stelregel past het kabinet breed toe: op sociale uitkeringen, maar ook op steun aan Griekenland

¹⁰² Open vraag: stel dat een ondernemer los van enige inspanning zijnerzijds meer winst kan inboeken, bijvoorbeeld omdat de stijgende temperatuur het oogstseizoen verlengt, is een ‘solidariteitsverevening’ dan redelijk?

De matrix kunnen we nu als volgt aanvullen:

<p>MAAKBAAR</p> <p>Veel zekerheid, veel mogelijkheden, veel adaptatie</p> <ul style="list-style-type: none"> › solidariteit is verjuridiseerd en nauwelijks onderwerp van discussie • typering: verjuridiseerde coöperatieve solidariteit • gevaar: verlies van gevoelde urgentie • strategie: urgentie levend houden via aansprekende verhalen 	<p>RISICO LOPEN</p> <p>Veel zekerheid, weinig mogelijkheden</p> <ul style="list-style-type: none"> › spontaan gevoelde solidariteit met mensen die buiten hun schuld om pech hebben • typering: altruïstische solidariteit • gevaar: toenemende kennis kan leiden tot calculerend gedrag, wat altruïstische solidariteit ondermijnt • strategie: 'verliezers' helpen om adaptatiemaatregelen te nemen
<p>RISICO NEMEN</p> <p>Veel zekerheid, veel mogelijkheden, weinig adaptatie</p>	<p>HET LOT</p> <p>Weinig zekerheid, weinig mogelijkheden</p>

Situatie 3: Risico Nemen

Veel zekerheid, veel mogelijkheden, weinig adaptatie

Sommige delen van Nederland hebben duidelijk meer te duchten van het water dan andere. Aan dat verschil kunnen wij niet veel doen. Kustgebieden en de oevers van grote rivieren zijn nu eenmaal kwetsbaarder voor overstromingen dan hogere delen van Nederland. Zandgronden zijn gevoeliger voor droogte dan kleigronden. Een compacte, volgebouwde stad zal meer last hebben van een plensbui dan een lintdorp. En ook al verkeren we in onzekerheid over de exacte risico's die lokaal opgang zullen maken, we beseffen dat klimaatverandering die verschillen alleen maar zal doen toenemen.

Deze (ietwat paradoxale) kennis over onzekere risico's typeert zowel situatie 2 (risico lopen) als situatie 3 (risico nemen). Het verschil tussen de situaties schuilt niet zozeer in fysische omstandigheden, als wel in de mate waarin het handelingsperspectief waarover burgers en ondernemers beschikken ook daadwerkelijk wordt benut. Waar mensen zich in situatie 2 in een situatie 'geworpen' wisten, bijvoorbeeld omdat zij nu eenmaal in een bepaalde streek geboren zijn, roepen zij situatie 3 min of meer over zich af. Hetzij door zelfs na verloop van enige tijd geen adaptatiemaatregelen te nemen, hetzij door welbewust naar een bepaalde 'riskante' streek te trekken. Hun eigen optreden (of hun nalatigheid) maakt dat zij risico's lopen die in principe te vermijden zijn. Daarmee verandert de 'kleur' van hun gedrag: zij *nemen* risico. In die zin hebben zij invloed op hun situatie.

Beeld

Een projectontwikkelaar die nu nog een nieuwbouwwijk bouwt in een diepe polder weet dat deze locatie relatief gevoelig is voor wateroverlast. Als de ontwikkelaar rekening houdt met de omgeving door adaptatief te bouwen, hoeft er geen probleem te zijn. Maar als hij in het laagste deel van de Zuidplaspolder klakkeloos hetzelfde type huizen zou neerzetten als in – bijvoorbeeld – Emmen, neemt hij bewust risico's. Zo neemt ook een boer die in Nieuwe Tonge aardappelen wil gaan verbouwen een risico; de Zeeuwse landbouwgrond dreigt te verzilten en daar kunnen aardappelen niet goed tegen. Een landbouwbedrijf starten dat sterk afhankelijk is van een continue toevoer van veel water van goede kwaliteit in een gebied dat niet aangesloten is op het hoofdwatersysteem wordt riskanter, omdat de kans op perioden van droogte toeneemt. En iemand die een huis laat neerzetten in een Waalse uiterwaard om van het mooie uitzicht te genieten, weet dat dit huis vaak blank kan komen te staan.

Positie van de overheid

In deze situatie zal de overheid willen zorgen voor duidelijke en heldere informatie, zodat burgers en ondernemers zich op de hoogte kunnen stellen van de risico's die zij nemen. Bedrijven en organisaties die experimenteren met innovatieve oplossingen om hun activiteiten aan te passen aan de riskanter geworden omstandigheden zal zij kunnen steunen en stimuleren. Daarentegen zal zij ondernemers die koppig op de oude voet voortgaan terwijl zij weten dat hun onderneming in de huidige omstandigheden riskanter is geworden, niet als voorheen willen compenseren. De overheid zal zoeken naar (juridische) manieren om te voorkómen dat kosten die het gevolg zijn van risico's die ondernemers willens en wetens nemen, betaald worden uit collectief geld. Ook zal zij niet willen opdraaien voor de overstromingsschade van een particulier met een nieuw huis in de uiterwaarden. Het is zelfs niet ondenkbaar dat de overheid in de toekomst eventuele evacuatiekosten op deze mensen zal gaan verhalen.¹⁰³

Heikele kwesties

Goed informeren en partijen slechts minimaal bijstaan als zij in de problemen komen vanwege gevaren waarvoor is gewaarschuwd – het klinkt rationeel en flink. Deze aanpak heeft het grote voordeel dat het profiteurs de pas afsnijdt; mensen die speculeren dat een solidair systeem hen wel zal compenseren voor verliezen die zij welbewust hebben geriskeerd. De aanpak belet dus mensen die kennelijk al geneigd zijn tot gokken om ook op solidariteit te gokken.

Maar deze aanpak kent ook twee moeilijkheden. Ten eerste veronderstelt dit beleid dat mensen zich kunnen en zullen informeren – en daar vervolgens ook naar kunnen en zullen handelen. Beleid ontkomt er haast niet aan zulke actieve burgers tot uitgangspunt te nemen. De realiteit is echter dat lang niet alle Nederlanders hiertoe in staat zijn. Sommigen ontbreekt het aan het vermogen om complexe risico's voor de langere termijn te kunnen overzien. Een grotere groep heeft wellicht niet de middelen om naar de informatie te handelen; zij zijn te arm om te investeren in adaptatiemaatregelen. In beide gevallen betreft het kwetsbare groepen, waarmee de gemeenschap juist solidair zou moeten zijn.¹⁰⁴

Daarnaast heeft de samenleving ook baat bij ondernemende leden die risico's durven te nemen. Juist zij zorgen vaak voor de innovaties. Als concrete experimenten teveel geremd worden, komt een innovatieve oplossing vermoedelijk ook niet goed van de grond. Ondernemende geesten die interessante experimenten doen, mogen bij tegenslag meer van de overheid verwachten dan een belerend: 'u was gewaarschuwd'. Tegelijkertijd ligt het voor de hand om bij vooraf overeengekomen 'vangnetconstructies' ook afspraken te maken over het delen van baten als de experimenten wel de beoogde resultaten opleveren. Hebben we te maken met profiteurs of met hulpbehoevenden? Met constructieve of met roekeloze risicozoekers? In theorie is het verschil duidelijk, maar in de praktijk is het onderscheid lang niet altijd gemakkelijk te maken.¹⁰⁵

Solidariteit

We lijken hier te stuiten op een reflex: naarmate individuele groepsleden welbewust meer risico nemen, kalft de solidariteit van de groep met hun eventuele ongeluk af. We zijn solidair met mensen die zich buiten hun wil in een benarde situatie bevinden.¹⁰⁶ Maar als je in de positie bent om te handelen, behoort je kennis te nemen over de risico's die je loopt – en die kennis behoort invloed te hebben op je gedrag. Als je dat nalaat, achten wij jou zelf verantwoordelijk voor de gevolgen. En die gevolgen zijn dan dus voor jouw eigen rekening.

¹⁰³ Vergelijk de opstelling van Alpenlanden die overwegen om bergtoeristen die grote risico's nemen voor hun evacuatie te laten betalen.

¹⁰⁴ Of hebben we hier strikt genomen niet van doen met een groep waarmee we *solidair* zouden moeten zijn, maar met een groep waarvoor we behoren te *zorgen*, omdat zij afhankelijk van ons is? Zie ook noot 98.

¹⁰⁵ Dit verschil is (daardoor?) ook gepolitiseerd; het oordeel van links vertoont op dit vraagstuk een andere vooringenomenheid dan het oordeel van rechts.

¹⁰⁶ Het cruciale onderscheid; deze mensen bevinden zich in situatie 1 (risico lopen).

Deze reflex is een vorm van groepsbescherming; solidariteit zou op langere termijn onhoudbaar worden als de groep geen grenzen stelt aan het gedrag van degenen die een beroep doen op solidariteit. Het vertonen van riskant gedrag is een fair criterium om onderscheid te kunnen maken tussen degenen die met recht een beroep doen op onze solidariteit en degenen die hier niet op mogen rekenen.

Uitdagingen voor solidair beleid

De uitdagingen voor een solidair beleid vloeien hier voort uit de al geconstateerde moeilijkheid om de genoemde grenzen in de praktijk ook te stellen. Wanneer kan iemand redelijkerwijs verantwoordelijk gesteld worden voor zijn gedrag? Wanneer had iemand voldoende ruimte om vrij te bewegen, waardoor we ons niet solidair hoeven te verklaren met de nadelige consequenties van diens handelingen?

Hoe lastig dit vraagstuk in de praktijk is, blijkt uit de discussie rond zogenoemde 'lifestyle-ziekten'. Het staat al decennia vast dat roken, veel alcohol drinken en weinig bewegen slecht zijn voor de gezondheid. Nederlanders zijn hier ook prima van op de hoogte; aan informatie geen gebrek. Toch gedraagt een aanzienlijke groep Nederlanders zich 'ongezond'. Dit maakt dat een ander segment van de Nederlanders begint te morren: deze groep ziet de verplichte ziektekostenpolis steeds duurder worden en wil niet opdraaien voor de dokterskosten van mensen die 'vermijdbaar en verwijtbaar' ziek zijn geworden. De solidariteit van het stelsel staat onder druk omdat ook mensen die 'welbewust' risico zouden nemen een claim kunnen indienen.¹⁰⁷ De cruciale vraag is of deze beschrijving van de claimers klopt. Velen van hen zullen zichzelf eerder beschrijven als verslaafden dan als rationele keuzenafwegers. Voeg daarbij het ongemakkelijke feit dat lifestyleziekten zich vooral voordoen onder sociaal-economisch zwakkere groepen, en het is duidelijk dat een oordeel over wie hier al dan niet onze solidariteit verdient nog niet zo eenvoudig is.

In de waterwereld ligt het probleem minder scherp op tafel. Er is echter wel een parallel. Klimaatverandering dwingt aanpassing aan een nieuwe situatie af, en dat vereist een zekere innovatieve houding. Niet iedereen stelt zich daarbij even soepel en mobiel op. Soms zal dat uit laksheid zijn. Soms uit onvermogen – chronisch zieken en hoogbejaarden bijvoorbeeld zijn nu eenmaal niet zo mobiel, een laag inkomen beperkt iemands keuzemogelijkheden aanzienlijk.¹⁰⁸ Nemen deze mensen welbewust risico's als zij geen adaptatieve maatregelen doorvoeren?

Nieuwkomers die welbewust een riskante situatie opzoeken kunnen op heel wat minder solidariteit rekenen dan mensen die zijn geboren in wat na enige tijd een riskante situatie blijkt – en terecht, stelden we eerder. Maar ook hier zijn de meeste cases in de praktijk grijzer dan de zwarte of witte situaties die theoretici graag uittekenen. Hoe laakbaar is een gezin dat een nieuw huis betreft in een diepe polder? Zeker, de kans op waterschade is groter, maar hoeveel keuze hebben zij als hun werk in de buurt is en ze geen ander huis kunnen betalen? En andersom: hoe lang denken oudgedienden die hun bedrijf ondanks de veranderende omstandigheden stug op oude voet doorzetten op onze solidariteit bij tegenslag te kunnen blijven rekenen?

In de praktijk zal het lastig zijn om een helder onderscheid maken tussen mensen die risico lopen en mensen die risico nemen. Het zal *ipso facto* lastig zijn om onderscheid te maken tussen mensen die met rede aanspraak kunnen doen op de solidariteit van de groep en mensen die zo'n aanspraak hebben verspeeld. Ook de overheid zal dit onderscheid niet altijd overtuigend kunnen aanbrengen. Maar zij zal wel de

¹⁰⁷ Dat deze vraag leeft, blijkt wel uit het recente signalement *Leefstijldifferentiatie in de zorgverzekering, een overzicht van de ethische argumenten* (maart 2013) van het Centrum voor Ethiek en Gezondheid. Het CEG (een adviesraad van de regering) onderzoekt hier of het acceptabel is om aan mensen die roken een verhoogde basispremie te vragen, of -andersom- om mensen die gezond eten of voldoende bewegen een lager eigen risico te berekenen. http://www.ceg.nl/uploads/publicaties/Leefstijldifferentiatie_in_de_zorgverzekering.pdf
Ook een andere adviesraad van de regering, de Raad voor Volksgezondheid en Zorg, publiceerde onlangs een rapport over solidariteit in gezondheidszorg: *Het belang van wederkerigheid ... solidariteit gaat niet vanzelf!* (maart 2013). www.rvz.net/uploads/docs/Advies_Het_belang_van_wederkerigheid.pdf.

¹⁰⁸ Dit zijn enkele kwetsbare groepen volgens de Britse Joseph Rowntree Foundation. De Foundation onderzocht hoe de lusten en lasten van adaptatiebeleid neerslaan over sociale groepen, zie haar rapport *Socially Just Adaptation to Climate Change*, juli 2012.

discussie hierover moeten (willen) voeren, op basis van het principiële verschil in gedragen verantwoordelijkheid tussen mensen die risico lopen en mensen die risico nemen. Een overheid die deze discussie uit de weg gaat, zal toezien hoe de solidariteit van binnenuit ondermijnd raakt naarmate de kennis over vermijdbare risico's groeit.

Dit resulteert in de volgende matrix:

<p>MAAKBAAR</p> <p>Veel zekerheid, veel mogelijkheden, veel adaptatie</p> <ul style="list-style-type: none"> › solidariteit is verjuridiseerd en nauwelijks onderwerp van discussie • typering: verjuridiseerde coöperatieve solidariteit • gevaar: verlies van gevoelde urgentie • strategie: urgentie levend houden via aansprekende verhalen 	<p>RISICO LOPEN</p> <p>Veel zekerheid, weinig mogelijkheden</p> <ul style="list-style-type: none"> › spontaan gevoelde solidariteit met mensen die buiten hun schuld om pech hebben • typering: altruïstische solidariteit • gevaar: toenemende kennis kan leiden tot calculerend gedrag, wat altruïstische solidariteit ondermijnt • strategie: 'verliezers' helpen om adaptatiemaatregelen te nemen
<p>RISICO NEMEN</p> <p>Veel zekerheid, veel mogelijkheden, weinig adaptatie</p> <ul style="list-style-type: none"> › solidariteit slinkt naarmate kennis over vermijdbare risico's groeit • typering: geen solidariteit met pech die het gevolg is van riskant gedrag • gevaar: gedrag is in praktijk vaak niet zo helder te typeren • strategie: solidariteit met degene die risico lopen ipv nemen beschermen door demarcatieproblemen openlijk te bespreken 	<p>HET LOT</p> <p>Weinig zekerheid, weinig mogelijkheden</p>

Situatie 4: Het Lot

Weinig zekerheid, weinig mogelijkheden

Hoe onze kennis ook groeit, onverwachte gebeurtenissen zullen zich altijd blijven voordoen. De modellen waarmee we voorspellingen maken zijn immers niet meer (of minder) dan onze beste pogingen om de werkelijkheid te benaderen. Dit laat altijd de mogelijkheid open dat een cruciaal gegeven buiten ons gezichtsveld valt.¹⁰⁹ En zelfs als we een trend op zichzelf goed in het vizier hebben, zullen zich altijd incidentele uitschieters voordoen; gebeurtenissen die voortkomen uit vileine niet eerder bekende terugkoppelmechanismen en die leiden tot situaties die ver buiten de bandbreedte van het normale vallen. Omdat we dergelijke gebeurtenissen per definitie niet kunnen voorspellen, hebben we weinig grip op de omstandigheden. Dat plaatst ons in de situatie dat we wel weet hebben van de dreigingen maar weinig

¹⁰⁹ Wat Donald Rumsfeld de 'unknown unknowns' noemde: onbekende variabelen waarvan je niet eens wist dat je ze niet kende. Dit zijn de gevaarlijkste variabelen, in de zin dat zij een heel denkmodel kunnen doen ontploffen. Nassim Nicholas Talebs bestseller *Black Swans* waarschuwt voor iets soortgelijks: we zijn geneigd te zoeken naar bevestiging van onze modellen, terwijl werkelijk baanbrekende veranderingen het gevolg zijn van 'hoogst onwaarschijnlijke' gebeurtenissen – gebeurtenissen die we niet voorspelden omdat ze niet bij onze aannames en routines passen. In het daaropvolgende *Antifragile* roept hij op om systemen zodanig te ontwerpen dat ze om bescherming vragen, maar juist baat hebben bij stress, toeval en onzekerheid.

mogelijkheden zien om daar invloed op uit te oefenen. Een situatie waarin we ons zullen moeten schikken naar wat het lot ons brengt.¹¹⁰

Beeld

Dankzij decennia meten kennen we de gemiddelde temperaturen in zomer en winter. We weten ook wat ongeveer de variabiliteit is, dus binnen welke marges de temperaturen schommelen. Toch kan een periode extreem heet of koud uitpakken. De weersomstandigheden vallen dan ver buiten de normaalverdeling. Landbouwgewassen en teeltwijzen zijn niet op deze abnormale situatie toegesneden; Nederlandse huizen zijn niet gebouwd op extreme sneeuwval of frequente hittegolven. Dergelijke weersomstandigheden zijn slecht te voorspellen – en als zij zich voordoen, kunnen wij ze niet beïnvloeden. De gevolgen kunnen niettemin ernstig zijn: misoogsten, instortende daken, extra sterfgevallen in verpleeghuizen.

Klimaatverandering zal maken dat zich in ons land vaker van dit soort extreme uitschieters zullen voordoen; zware plensbuien, stormen, periodes van extreme droogte, uitzonderlijk hoog water in de rivieren – ze liggen alle in de lijn der verwachtingen. Ironisch genoeg weten we nu dus zekerder dat we de situatie minder in de hand hebben dan we vroeger dachten. We zullen ons vaker door het lot getroffen voelen.

Taak van de overheid

De samenleving mag van mensen verwachten dat zij zich voorbereiden op tegenvallers – maar binnen een redelijke bandbreedte. Op extreme uitschieters kan geen enkel individu of bedrijf zich afdoende voorbereiden; ofwel omdat dit ronduit onmogelijk, ofwel omdat dit overduidelijk niet kostenefficiënt is. Deze mensen worden door het lot getroffen. Zij hebben pech.

De eerste taak van de overheid is uiteraard om burgers in geval van een (grote of kleine) ramp te hulp te schieten. Dit betekent dat de overheid erop toeziet dat de hulpdiensten functioneren en dat er noodscenario's klaarliggen – tot aan evacuatieplannen toe.

De kwintessens van een collectief is voor velen om groepsleden met pech bij te staan. Dat doet een modern collectief gewoonlijk door fondsen op te richten waaraan heel veel mensen allen een klein beetje bijdragen, en vanuit dat fonds deelnemers in geval van pech te compenseren voor hun verlies. De macht van het getal maakt zo'n 'verzekering' kostenefficiënt.

De overheid hoeft hier in principe alleen in te treden als zij een bepaalde verzekering dermate essentieel acht dat het belang daarvan de keuzevrijheid van individuen overstijgt. Zo is iedere Nederlander verplicht verzekerd tegen ziektekosten. En met een beetje terminologische vrijheid is ook de (waterschaps-)belasting te beschouwen als een gedwongen collectieve verzekering tegen overstromingsgevaar en zoetwaterproblemen. De overheid zal zich in sommige gevallen ook garant willen stellen voor 'onverzekerbare risico's', risico's die private verzekeraars vermijden omdat zij er geen werkbaar – dat wil zeggen: kostenefficiënt – marktmodel voor kunnen ontwerpen.¹¹¹

¹¹⁰ Ook binnen dit veld, Het Lot, zullen zich verschuivingen voordoen. In de meest onverdunde vorm, in een karikaturaal primitieve samenleving, beseft de groep niet dat zij veel niet weet – de groep ervaart zichzelf louter als speelbal van oerkrachten of goden. Naarmate kennis (inzicht in een patroon) toeneemt en de groep meer greep krijgt op de materie, kan de groep ironisch genoeg gaan beseffen dat zij veel niet weet. Socrates zou zeggen dat de groep wijzer werd. In hedendaags vocabulaire: de groep krijgt kennis van onzekerheden; niet alleen van de variabiliteit van de verschijnselen (ontologische onzekerheid), maar ook van de mogelijkheid dat de groep relevante variabelen nog niet in beeld heeft (epistemologische onzekerheid). De mate van onzekerheid bepaalt of een situatie nog te karakteriseren is als Het Lot; naarmate de kennis groeit, gaat de situatie meer tenderen naar ofwel Risico Lopen (als uit kennis nog geen zinvol handelingsperspectief volgt), ofwel Maakbaar (als zo'n handelingsperspectief wel is ontstaan). Voor een helder overzicht van soorten onzekerheden zie de bijdrage van Arthur Petersen in *Omgaan met onzekerheid in beleid*, MNP, 2007, <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/550032003.pdf>

¹¹¹ Zo financiert de overheid de ontwikkeling van zogenaemde weesmedicijnen; medicijnen voor zeldzame ziektes waarvan farmaceutische bedrijven de ontwikkelkosten nooit terug denken te verdienen omdat het aantal potentiële gebruikers uit de aard der zaak heel klein is.

Heikele kwesties

Eigenlijk doen zich in een dergelijk type situatie vrij weinig heikele bestuurlijke kwesties rond solidariteit voor. De neiging om mensen met pech te helpen is groot en vanzelfsprekend. En er is weinig discussie over de aanname dat de overheid in bepaalde gevallen de meest voor de hand liggende organisator van die solidariteit is. Definitiekwesties en demarcatielijnen zullen nog voor de meeste maatschappelijke opwindingen zorgen. Zo vallen er discussies te voorzien over wat 'echte pech' mag heten, en zal het collectief uiteen kunnen vallen over de vraag tot op welke hoogte groepsleden gecompenseerd behoren te worden voor 'pech' die hun normale functioneren niet echt bedreigt.¹¹²

Solidariteit

De solidariteit is in dit type situatie hoog en behoorlijk stabiel. Individueel gedrag had het ongeluk niet kunnen vermijden, dus is de schade niet de verantwoordelijkheid van het slachtoffer zelf. En we hadden bovendien allemaal in de positie van het slachtoffer kunnen verkeren. Het lot heeft blind toegeslagen; volgende keer ben je zelf misschien aan de beurt. Als dit de perceptie van de situatie is, is hulpverleners vanzelfsprekend. Solidariteit is hier te typeren als *coöperatieve solidariteit*¹¹³, en desgewenst voor te rekenen als 'welbegrepen eigenbelang'. Zolang leden van het collectief echter werkelijk geloven dat ieder lid ongeveer evenveel kans heeft op pech als ieder ander lid, hoeft het zelden tot een dergelijke rekensom te komen. Solidair gedrag zal 'natuurlijk' voelen en 'spontaan' vertoond worden.¹¹⁴

Uitdagingen voor solidair beleid

Coöperatieve solidariteit is de meest stabiele vorm van solidariteit. Bovendien wekt pech gewoonlijk veel belangstelling op; geredeneerd vanuit beleidsmakers een voordeel van deze situatie ten opzichte van situaties waarin het belang van waterkwesties verdrongen kan worden door andere, meer in het oog springende maatschappelijke kwesties. De overheid hoeft in deze situatie dus relatief weinig te doen om solidair beleid te 'verkopen'. De grootste belemmeringen kan zij nog verwachten als gevolg van definitiekwesties en demarcatiegevallen.¹¹⁵

¹¹² Vergelijk de discussies rond de AWBZ. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) dwingt solidariteit af via de belastingen en was oorspronkelijk bedoeld voor 'onverzekerbare risico's'. Inmiddels bepaalt de AWBZ een groot en moeilijk te beheersen deel van het totale zorgbudget. De oplopende kosten zetten deze vorm van solidariteit duidelijk onder druk. En dit uit zich in discussies over definities en demarcatielijnen. Typische argumenten luiden: 'Dat een mens ouder wordt kun je geen 'risico' noemen, dus laat mensen zelf sparen voor de zorgkosten die ze op hun oude dag zeer waarschijnlijk zullen maken'. En: 'Waarom moet persoon A voor zijn brommer betalen maar krijgt persoon B zijn rollator vergoed?'

¹¹³ Net zoals in situatie 1 dus. Omdat deze vorm van solidariteit zo 'vanzelfsprekend' voelt, zal hij betrekkelijk snel verjuridiseerd worden.

¹¹⁴ Vergelijk dit verhelderende citaat van hoogleraar arbeidsverhoudingen Paul de Beer uit 'Kenniss bedreigt solidariteit': "Als je risico deelt met mensen die een vergelijkbaar risico lopen, dan heb je van te voren geen reden om aan te nemen dat je meer premies aan de verzekering zult afdragen dan je in ruil daarvoor als vergoeding zult ontvangen." Blijkt achteraf dat je veel minder ziek bent geweest dan gemiddeld, dan ben je solidair geweest met anderen die vaker ziek waren. Dat was echter solidariteit uit eigen belang – de zaken hadden immers ook anders kunnen lopen – en er is bepaald geen reden om spijt te hebben van de verzekering. Dit spreekt niet langer vanzelf als van sommige verzekerden bij voorbaat vaststaat dat zij een veel groter risico lopen om ziek te worden of een ongeval te krijgen dan anderen." (p46). De Beer maakt een interessant onderscheid tussen kans en risico: kansen zijn blind verdeeld, risico's volgen een bepaald patroon, waardoor je kunt gaan inschatten of je meer dan wel minder risico loopt dan andere groepsleden. Kanssolidariteit stelt dus minder hoge eisen aan de burger dan risicosolidariteit, concludeert De Beer (p49). In onze termen: kansen leiden tot coöperatieve solidariteit, terwijl risico's nopen tot (kwetsbaardere) altruïstische solidariteit. Hoewel het verschil tussen kans en risico heel verhelderend is, hebben we het onderscheid hier toch niet overgenomen omdat kans en risico juist in de waterwereld een speciale connotatie hebben vanwege de alom gehanteerde definitie risico = kans x effect.

¹¹⁵ Zoals benoemd onder het kopje 'heikele kwesties' van deze paragraaf.

We kunnen nu de matrix als volgt completeren:

<p>MAAKBAAR</p> <p>Veel zekerheid, veel mogelijkheden, veel adaptatie</p> <ul style="list-style-type: none"> › solidariteit is verjuridiseerd en nauwelijks onderwerp van discussie • typering: verjuridiseerde coöperatieve solidariteit • gevaar: verlies van gevoelde urgentie • strategie: urgentie levend houden via aansprekende verhalen 	<p>RISICO LOPEN</p> <p>Veel zekerheid, weinig mogelijkheden</p> <ul style="list-style-type: none"> › spontaan gevoelde solidariteit met mensen die buiten hun schuld om pech hebben • typering: altruïstische solidariteit • gevaar: toenemende kennis kan leiden tot calculerend gedrag, wat altruïstische solidariteit ondermijnt • strategie: 'verliezers' helpen om adaptatiemaatregelen te nemen
<p>RISICO NEMEN</p> <p>Veel zekerheid, veel mogelijkheden, weinig adaptatie</p> <ul style="list-style-type: none"> › solidariteit slinkt naarmate kennis over vermijdbare risico's groeit • typering: geen solidariteit met pech die het gevolg is van riskant gedrag • gevaar: gedrag is in praktijk vaak niet zo helder te typeren • strategie: solidariteit met degene die risico lopen ipv nemen beschermen door demarcatieproblemen openlijk te bespreken 	<p>HET LOT</p> <p>Weinig zekerheid, weinig mogelijkheden</p> <ul style="list-style-type: none"> › solidariteit is stabiel en vanzelfsprekend • typering: coöperatieve solidariteit op basis van welbegrepen eigenbelang • gevaar: weinig; eventuele problemen zullen zich centreren rond demarcatielijnen • strategie: noodhulp optimaliseren en zorgen voor heldere regels rond aanspraken op solidariteit

b Drie ontwikkelingen en hun invloed

In de inleiding beschreven we drie ontwikkelingen waarvan de waterwereld zich rekenschap moet geven.

We memoren ze hier:

- onze *fysische* omgeving verandert: de aarde warmt op, het weer wordt grilliger;
- onze *kennis* over de effecten van klimaatverandering groeit;
- we krijgen *ervaring* met adaptatiestrategieën.

We gaan nu kort na welk effect deze drie ontwikkelingen hebben op de beschreven situaties in de waterwereld.

Klimaatverandering heeft onze situatie hoe dan ook minder zeker gemaakt. Door onderzoek zijn we ons wel bewuster geworden van de risico's; de zekerheid dat er sprake is van een reële dreiging neemt toe. Onder invloed van klimaatverandering verliezen zorgvuldig bijgehouden meetgegevens en manieren van doen die zich in de praktijk hebben bewezen aan betekenis. Dit dreigt ons uit de relatief comfortabele, 'maakbare' situatie 1 te stoten, waarin we betrouwbare kennis kunnen combineren met een beproefd handelingsrepertoire.

Tegelijkertijd neemt onze kennis over de gevolgen en mogelijke effecten van klimaatverandering gaandeweg toe. Deze ‘tegenbeweging’ maakt dat we wat betreft geleidelijke, trendmatige gevolgen zoals zeespiegelstijging in de (bestuurlijke) praktijk grotendeels in die ‘maakbare’ situatie 1 zullen blijven verkeren. Weliswaar noopt de zeespiegelstijging tot investeringen in zandsuppletie of versterking van zeedijken, maar er is in principe tijd genoeg om dergelijke waterwerken goed uit te voeren. Wat dit specifieke deel van het waterveiligheidsdomein betreft kan het vertrouwde systeem waarin een beroep wordt gedaan op (deels verjuridiseerde) coöperatieve solidariteit dus blijven functioneren.

Rond gevolgen van klimaatverandering die grilliger zijn, zoals pieken in rivierafvoer, perioden van droogten en stortbuien, liggen de zaken anders. Klimaatverandering heeft hier onvoorspelbare en volatiele effecten. Zonder maatregelen zullen rivieren vaker buiten hun oevers treden, steden meer dan voorheen te maken krijgen met wateroverlast en extreme temperaturen, en zal de landbouw vaker schade ondervinden als gevolg van extreem weer. Sommige van deze effecten doen zich nu al voor. Maar het beeld is nog niet scherp; er is nog discussie over de grootte van de risico’s en over de beste manier van omgaan met die risico’s. Dit maakt dat de voorheen ‘maakbare’ situatie meer de trekken krijgt van situatie 2, *Risico lopen* (als de risico’s niet willekeurig verdeeld zijn over de groepsleden), of van situatie 4, *Het Lot* (als we geen patroon zien in de verdeling van de risico’s over groepsleden, dus als de risicoverdeling zich willekeurig voordoet). Juist in situaties 2 en 4 is solidariteit dringend gewenst, terwijl de samenleving nog niet helemaal is uitgedacht over de vormen die solidariteit in de praktijk zou kunnen aannemen. Een strategie die inzet op goede informatievoorziening en solidair gedrag bestuurlijk faciliteert, is hier het meest geëigend.¹¹⁶

Naarmate er meer adaptatiemogelijkheden beschikbaar komen, zullen we onze omgeving weer meer naar onze hand kunnen zetten. Niet zozeer doordat we de fysische omgeving zelf kunnen manipuleren, maar doordat ons handelingsrepertoire groeit. Daardoor verandert ook de dynamiek rond solidariteit. Want met de mogelijkheid om de eigen situatie actief te verbeteren, groeit de verantwoordelijkheid voor de eigen situatie.

Mensen die – na een redelijke gewenningsperiode – weigeren om adaptatiemaatregelen uit te voeren, zullen worden gezien als mensen die welbewust risico nemen (situatie 3). Dergelijk riskant gedrag van een groepsgenoot vermindert de morele plicht van de groep om solidariteit te betonen. De overheid doet er goed aan om uit te dragen dat het nemen van beschikbare adaptatiemaatregelen een voorwaarde is om onverkort beroep te kunnen doen op de solidariteit. Het stellen van ferme grenzen beschermt de bereidheid tot solidariteit waar die wél geboden is.

Als er voldoende aanpassingsmogelijkheden zijn en deze ook daadwerkelijk worden benut tenderen we weer naar situatie 1, *Maakbaar*.

¹¹⁶ In abstracto is duidelijk dat situatie 2, *Risico Lopen*, vraagt om altruïstische solidariteit, en situatie 4, *Het Lot*, om coöperatieve solidariteit. Hoe de solidariteit in concrete gevallen vormkrijgt, is daarmee nog niet gezegd en dat is ook niet in zijn algemeenheid te zeggen. Wat solidariteit in een concrete situatie behelst, zal *blijken* als de juiste partijen het juiste soort gesprekken voeren.

III Solidariteit tussen generaties

Een bijzondere situatie

Tot nu toe hebben we ons gebogen over vragen omtrent de solidariteit tussen (groepen) mensen die op dit moment in Nederland samenleven. Het Nationaal Waterplan vraagt ons echter expliciet om ook solidair te zijn met onze nakomelingen: de Nederlanders die in de toekomst in deze delta zullen wonen. Solidariteit met de generaties die na ons komen houdt in, zo stelt het Nationaal Waterplan, dat we kosten en problemen zo min mogelijk op hen afwentelen. Het Nationaal Waterplan roept ons op om ingrepen te doen die toekomstige Nederlanders beschermen tegen overstromingen en hen voorzien van voldoende zoetwater – en dat bij voorkeur tegen een prijs die (aanzienlijk) lager ligt dan als zij die doelen later zelf zouden moeten bewerkstelligen. Zodra we dergelijke effectieve en kostenefficiënte strategieën voor ons zien, is het adagium duidelijk: doen!

Vaak zal de situatie echter niet zo eenduidig zijn. De kwestie is dan wat solidariteit met de volgende generaties van ons vraagt. Moeten wij bijvoorbeeld nu geld uitgeven aan dijken die ook hen zeker tegen het water zullen beschermen, of dienen we dat geld te gebruiken voor het verminderen van de staatsschuld, zodat onze nakomelingen over voldoende budget beschikken om hun eigen investeringen te doen?

Solidariteit met de Nederlanders van straks vraagt van ons om nu beslissingen te nemen die de waterveiligheid en zoetwatervoorziening in de (verre) toekomst borgen. De tijd speelt in dit vraagstuk een cruciale rol. Allereerst omdat de toekomst – en zeker de verre toekomst – slecht te voorspellen is. De problemen die wij nu ervaren zullen in de loop der tijd van aard veranderen. Dat kan gunstig zijn. Zo mogen wij verwachten dat onze klimaatmodellen metertijd verbeteren en onze voorspellingen nauwkeuriger worden. Op grond daarvan zullen we bijvoorbeeld preciezer kunnen bepalen hoe hoog en sterk een veilige dijk anno 2100 zal moeten zijn. Door grote beslissingen tijd te geven, neemt het gevaar van overdreven investeringen af. Bovendien bestaat de reële mogelijkheid dat we technologische innovaties boeken die tot betere resultaten leiden dan waar onze huidige technologie ons nu toe in staat stelt. Tijd kan ook maken dat onze 'waterdoelen' veranderen. Nu nog onbestemde sociaal-economische en culturele ontwikkelingen zullen straks misschien tot heel andere voorkeuren leiden. Zullen onze nazaten liever in een stad of op het platteland wonen? Zullen zij brede uiterwaarden waarderen, of juist niet? Wij kunnen het niet voorzien.

De dynamiek rond solidariteit

Solidair willen zijn met toekomstige generaties roept een andere dynamiek op dan solidariteit tussen regio's. Allereerst omdat we over de regio's nu eenmaal heel wat meer te weten kunnen komen dan over de toekomst. Maar ook omdat solidariteit idealiter vormkrijgt in een gesprek tussen groepsleden – en het is feitelijk onmogelijk om een gesprek met nog niet bestaande Nederlanders te organiseren.¹¹⁷

Solidariteit veronderstelt dat groepsleden zich identificeren met elkaar, stelden we elders.¹¹⁸ Identificatie met toekomstige Nederlanders vraagt van ons dat wij hen tegemoet treden zoals we zelf behandeld willen worden. Dat wil zeggen: als burgers die via een democratisch proces hun eigen omgeving kunnen en willen inrichten. Uit de aard der zaak kunnen wij komende generaties niet naar hun mening vragen. Duidelijk is wel dat zij niet blij hoeven te zijn met onze goede bedoelingen. Als we de toekomst dicht timmeren, gedragen we ons ten opzichte van hen als despoten.

¹¹⁷ Dit maakt solidariteit met komende generaties overigens per definitie altruïstisch: we hoeven er immers niet op te rekenen dat de komende generaties iets voor ons 'terugdoen'. Een overheid die graag solidair gedrag ziet met de komende generaties, zal dus argumenten paraat moeten hebben die aanslaan bij mensen met de houding 'na mij de zondvloed'. Daarbij kan de overheid gebruikmaken van het gegeven dat we in Nederland veel te danken hebben aan de inspanningen van onze voorouders, met name op het gebied van waterbeheer, en van het feit dat mensen gewoonlijk veel over hebben voor hun afstammelingen. Zodra het beeld ontstaat dat het toekomstige Nederland bewoond en bestuurd zal worden door mensen die geen (bloed-)verwantschap met ons hebben, zal het lastiger zijn om altruïstisch gedrag te bewerkstelligen.

¹¹⁸ Zie vooronderstellingen 2 en 3 in bijlage III Solidariteit a.

Deze overwegingen leiden tot een duidelijke richtlijn voor solidaire projecten: dat zijn projecten die verantwoord investeren in de veiligheid van de toekomst en daarbij zoveel mogelijk opties voor toekomstige generaties openlaten.¹¹⁹ Technocratisch gezien geeft dit hen de ruimte om te handelen naar nieuwe kennis en technologie, wat het beleid kostenefficiënter maakt. Politiek-filosofisch gesproken is zo'n handelswijze solidair, omdat zij toont dat wij ons identificeren met het democratisch en innovatief potentieel van toekomstige generaties. Praktisch betekent het dat het in geval van overzichtelijke risico's de voorkeur verdient om onze nakomelingen op te zadelen met een restopgave in plaats van met een onevenredig grote schuld. Opdat zij 'ons' geld-van-nu met de inzichten van straks besteden.

Heikele kwesties

Solidaire waterbeheer betekent dus dat we zoveel mogelijk opties openhouden voor generaties na ons – maar zonder hen in een onverantwoord riskante situatie te plaatsen. Als wij met enige zekerheid kunnen voorzien dat nu *niet* handelen later tot grotere problemen of tot veel hogere kosten zal leiden, dan behoren we uiteraard wel tot actie over te gaan. Gelukkig voltrekt de trend die ons land het meest bedreigt, de stijging van de zeespiegel en de toename van de piekafvoeren van de grote rivieren, zich behoorlijk langzaam. Dit stelt ons in staat om rustig – maar voortvarend – voorbereidingen te treffen. Bijvoorbeeld door dijkvoeten zodanig te verstevigen dat we de dijk zelf vrij eenvoudig extra kunnen versterken en ophogen als de rivierafvoer sterker stijgt dan de scenario's nu voorspellen. Dat is een solidaire strategie, want stevige dijkvoeten zijn in elke situatie van belang, en nu hieraan geld besteden zal voor toekomstige generaties veel goedkoper uitpakken dan het in allerijl moeten treffen van eventuele noodmaatregelen.¹²⁰

In de praktijk zal het vaak heel lastig zijn om te bepalen wat op de lange termijn de meest kostenefficiënte investering is die ook nog eens zoveel mogelijk opties openhoudt. Het is zelfs goed denkbaar dat die twee eisen – kostenefficiëntie en handelingsruimte voor toekomstige generaties – in sommige gevallen dwars op elkaar blijken te staan. Hoe vinden we dan een balans? Daar is *in abstracto* niet veel zinnigs over te zeggen. Wel weten we dat een solidaire strategie van ons vraagt om rond elke concrete casus een gesprek te voeren over de optimale balans tussen kostenefficiëntie en handelingsruimte.

¹¹⁹ Het is hier dat de basiswaarden 'solidariteit' en 'flexibiliteit' elkaar duidelijk raken; flexibel opereren is een goede manier om solidair te zijn met toekomstige Nederlanders.

¹²⁰ Lastig is dat berekeningen die bepalen hoe een nu bestede euro rendeert ten opzichte van een euro die toekomstige generaties zouden moeten besteden, bijna altijd in het voordeel van het uitstellen van maatregelen uitvallen. Doorwerking van de discontovoet op zo'n (voor de gebruikelijke rekenmodellen) extreem lange termijn, maakt dat het bijna altijd rationeler lijkt om geld liquide te houden. De baten die zich op lange termijn voordoen zijn 'teruggerekend' vrijwel niets waard in het heden. Deze modellen doen dus geen recht aan de sterke intuïtie dat waterbeheerders soms nu geld moeten uitgeven om in de toekomst meer geld te besparen.

IV Concluderende opmerkingen

Het Deltaprogramma wil waarborgen dat Nederlandse projecten rond waterveiligheid en zoetwaterbeheer op elkaar zijn afgestemd. Te financieren projecten moeten niet alleen effectief en kostenefficiënt zijn, maar ook een bepaalde mentaliteit uitdragen. Zo vraagt het Deltaprogramma van waterprojecten dat zij getuigen van solidariteit met andere regio's en andere generaties.

Coöperatieve en altruïstische solidariteit

Solidariteit met toekomstige generaties krijgt vorm door het huidige systeem 'op orde te brengen en te houden', uitgaande van plausible toekomst, met als doel om toekomstige bewoners zoveel mogelijk ruimte te gunnen om hun eigen beslissingen te nemen wat betreft het opvangen van eventuele gevolgen van klimaatverandering, zo redeneert dit essay. Soms zal het evident juist zijn om nu maatregelen te nemen die grote problemen later voorkomen. Maar in geval van overzichtelijke risico's kunnen we de Nederlanders na ons beter met een restopgave dan met een onevenredig grote schuld opzadelen. Opdat zij de kans krijgen hun eigen randvoorwaarden te stellen en bijbehorende oplossingen te vinden.

Lastiger ligt het bepalen van een solidaire strategie tussen de verschillende groepen die nu op ons grondgebied samenleven. Van nature streven bestuurders ernaar om de omgeving naar hun hand te zetten. Als hen dat volmaakt zou lukken, was er geen reden voor veel discussie over solidariteit. We zouden dan namelijk in een zuiver maakbare situatie zitten, en dat is een situatie waarin solidariteit niet zo'n dringend onderwerp is, zoals dit essay laat zien.

Klimaatverandering leidt echter tot nieuwe onzekerheden. We blijken onze waterhuishouding minder te beheersen dan we dachten. Grillige weersomstandigheden zullen vaker dan voorheen moeilijkheden veroorzaken. Erg maakbaar komt de omgeving niet meer op ons over, integendeel: we voelen ons vaker dan voorheen getroffen door het lot. In zo'n situatie is solidariteit geboden, en gelukkig is de neiging daartoe dan ook behoorlijk groot en vanzelfsprekend. Niet alleen uit medemenselijkheid, maar ook omdat ieder groepslid beseft dat hij net zo goed getroffen kan worden door het lot – en dat hij het dan wellicht zelf niet kan stellen zonder hulp van de groep. Solidariteit is hier dus te beschouwen als een stilzwijgende maatschappelijke overeenkomst die gestoeld is op welbegrepen eigenbelang. Het essay spreekt in dat geval van 'coöperatieve solidariteit'.

Anders ligt het zodra de kennis over specifieke risico's toeneemt. Wetenschappers én bestuurders doen hun best om dergelijke kennis te vergaren – en met reden, want alleen met behulp van die kennis kunnen we weer grip krijgen op de omgeving. Gevolg is wel dat we te weten gaan komen dat het lot niet volkomen blind toeslaat: sommige groepsgenoten zullen meer gevaar blijken te lopen dan anderen. Als niet iedereen evenveel kans heeft op pech, is solidariteit niet langer meer een zaak van welbegrepen eigenbelang – althans, dat is het niet voor de (relatieve) winnaars. Daarmee veranderen hun motieven om zich solidair op te stellen. Solidariteit zal gemakkelijker onder druk komen te staan.¹²¹ En als zij zich solidair betonen, doen zij dat veeleer vanuit een gevoel van altruïsme.

Altruïstische solidariteit is zeker mogelijk, maar stelt meer eisen aan identificatie met de groep dan coöperatieve solidariteit – en identificatie met mede-Nederlanders is geen vanzelfsprekendheid. Voor een solidaire strategie is het dan ook een ongemakkelijk gegeven dat klimaatverandering binnen Nederland steeds duidelijker winnaars en verliezers zal laten zien. Bestuurders ijveren met recht en reden voor

¹²¹ Solidariteit komt vooral onder druk te staan naarmate duidelijker wordt dat één groep stelselmatig (aanzienlijk) meer bijdraagt en tegelijkertijd minder 'profiteert' van een solidaire regeling dan een andere groep. Dat valt althans op te maken uit de voorspelling van het Centraal Planbureau in haar rapport *De prijs van gelijke zorg*, januari 2013. Het CPB constateert hier dat rijkere mensen meer voor zorg betalen maar minder zorg 'consumeren' dan armere mensen. Volgens het CPB is solidariteit in zo'n situatie alleen te beschermen door de bandbreedte te beperken van het veld waarbinnen groepsgenoten geacht worden solidair te zijn met elkaar (het CPB oppert om het basispakket in de zorg te verkleinen).

toenemende kennis over de specifieke gevolgen van klimaatverandering. Met die kennis in de hand kunnen zij immers beter hun werk doen. Maar precies die kennis zal de solidariteit vroeg of laat onder druk zetten. Een indringend beroep op welbegrepen eigenbelang werkt in zo'n situatie eerder averechts. De overheid doet er dan ook beter aan om te zorgen voor een taal waarin het altruïstische aspect van solidariteit als logisch en bewonderenswaardig naar voren komt. Om te beginnen door onderling, en in gesprekken met burgers en bedrijven, zonder schroom over solidariteit te praten. Nederland heeft met de waterschapstructuur een eeuwenlange historie van lokale solidariteit in het waterbeheer. Die traditie verdient het om levend gehouden te worden; Nederland is erbij gebaat dat solidariteit salonfähig blijft.

Vermijdbare en onvermijdelijke risico's

Nederlanders die risico's lopen door klimaatverandering, mogen hopen op de altruïstische solidariteit van groepsgenoten die niet langer lotgenoten zijn. Maar zij behoren zelf ook inspanningen te leveren om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Doen zij dat niet – blijven zij te lang passief in situaties waarin wel degelijk handelingsperspectieven beginnen te ontstaan – dan neemt hun morele recht om aanspraak te doen op bijstand van de groep af. Dit geldt nog sterker voor mensen die bewust risico's lopen in de vooronderstelling dat de groep hen wel zal helpen als de nood aan de man komt. Waterbestuurders doen er goed aan om uit te dragen dat het nemen van beschikbare adaptatiemaatregelen een voorwaarde is om een beroep te kunnen doen op solidariteit. Het stellen van ferme grenzen beschermt de bereidheid tot solidariteit waar die wél geboden is.

De atmosfeer van solidariteit zal het krachtigst zijn als de groep ervan overtuigd is dat groepsleden zo min mogelijk beroep op elkaar doen. De overheid kan solidariteit dus behoeden door in te zetten op een strategie die ieders kansen op zelfredzaamheid – ook in onzekere situaties – benoemt en vergroot. Dit is te lezen als een onomwonden pleidooi voor het bevorderen en ontwikkelen van adaptieve strategieën.

Om solidariteit in stand te houden, zullen waterbestuurders voorts duidelijk moeten maken dat het verschil tussen vermijdbare en onvermijdbare risico's wat haar betreft van groot moreel belang is. Mensen die onvermijdelijk risico's lopen, mogen rekenen op solidariteit. Maar mensen die vermijdbare risico's lopen, zetten zichzelf wat solidariteit betreft buiten spel.¹²² In de praktijk zal het lastig zijn om een helder onderscheid maken tussen mensen die risico lopen en mensen die risico nemen. Toch zal de overheid hierover discussie moeten (willen) voeren, op basis van het principiële verschil in gedragen verantwoordelijkheid. Bestuurders die deze discussie uit de weg gaan, zullen toezien hoe de solidariteit ondermijnd raakt naarmate de kennis over risico's groeit.

De overheid als partner

'Discussie' is nog in een ander opzicht een sleutelwoord. In de betrekkelijk comfortabele situatie van maakbaarheid kunnen waterbeheerders zichzelf zien en presenteren als behoeder van het openbare leven. We hebben dan van doen met een 'ouderwetse', modernistische overheid die op basis van kennis van zaken en een vast moreel kompas de samenleving vormgeeft en verantwoordelijkheden naar zich toetrekt. Ten overstaan van klimaatverandering is de overheid echter net zo goed als individuele burgers en bedrijven een speelbal van klimatologische omstandigheden. Zij bevindt zich in dezelfde situatie als burgers en bedrijven – een situatie die niemand van ons regisseert. Ook de overheid weet zich hier kwetsbaar.

Dit is niet zonder gevolgen. In het klassieke maakbaarheidverhaal heeft de overheid de neiging om partijen te compenseren die nadelige gevolgen ondervinden van op zichzelf verstandige overheidsmaatregelen. Binnen de maakbaarheidgedachte is het repareren van dergelijke schade niet meer dan fair bestuur. Dat ligt wellicht anders in situaties waarin ons land risico's loopt, of zelfs getroffen wordt door het lot. Uiteraard behoort de overheid zich in die situaties in te spannen voor de veiligheid van Nederlanders. Zij zal zichzelf echter niet langer zien of presenteren als de partij die haar goede werken over het land uitrolt. Integendeel: de overheid

¹²² Zie bijlage III Solidariteit c voor een schematisch overzicht waarin het verband tussen solidariteit enerzijds en vermijdbare en onvermijdelijke risico's anderzijds centraal staat.

probeert zo goed en zo kwaad als dat gaat om de schade als gevolg van klimaatverandering te beperken. Zij heeft deze situatie net zo min gepland of gewenst als burgers en bedrijven, en beseft heel goed dat zij de situatie niet volledig naar haar hand kan zetten. De verantwoordelijkheid is hetzelfde gebleven, maar wordt nu eerder vertaald naar een inspanningsverplichting dan naar een resultaatsverplichting. De verwijtbaarheid als het onverhoopt mis gaat is afgenomen.

Voor ons is het een interessante, maar open vraag wat dit betekent voor de aansprakelijkheid van de overheid. Het zal in de waterwereld steeds normaler worden om te moeten beslissen in onzekerheid. Met andere woorden: vaak zal de overheid ingrijpen in een situatie waarvan bekend is dat zij die niet compleet overziet – omdat nietsdoen nog onwenselijker lijkt. Als zo'n ingreep gebaseerd is op de best beschikbare kennis, en tot stand is gekomen na een open proces van besluitvorming, in hoeverre vallen haar dan de nadelen van zo'n ingreep te verwijten? De vraag is ook welke vorm dergelijke verwijten zullen krijgen. Kan de overheid in zo'n geval claims verwachten van benadeelde burgers of bedrijven? De term 'claim' past binnen een juridisch discours, waarin sprake is van klagers en aangeklaagden. Maar wie is hier eigenlijk de actor? Heeft de overheid deze private partijen gedupeerd, of heeft 'het klimaat' dat gedaan?¹²³ Als handelen van de overheid zou kunnen leiden tot onvoorziene claims, bestaat het gevaar dat zij op haar handen zal blijven zitten en de neiging krijgt te weinig te doen. Dat lijkt ons, zeker als het op waterwerken aankomt, zeker niet in het voordeel van de maatschappij.

Wij vermoeden dat klimaatverandering een bestuurlijk veld opent waarin de gebruikelijke compensatiemechanismen niet onverkort kunnen gelden. Deze suggestie leidt ongetwijfeld tot een flinke juridische puzzel, waarvan wij de gevolgen niet kunnen overzien. De suggestie is ook zeker niet bedoeld als argument om mensen die hinder ondervinden van adaptatiemaatregelen in de kou te laten staan. Wel willen we erop wijzen dat het lot een andere sfeer opent dan die van het recht. Bij de sfeer van het recht passen woorden als 'maakbaarheid' en 'compensatie'. Bij de sfeer van het lot passen woorden als 'je best doen' en 'solidariteit'. Solidariteit kun je niet eisen. Je kunt er redelijkerwijs op hopen.

Solidariteit: een begrip in beweging

Waar solidariteit concreet toe oproept is moeilijk vast te pinnen. 'Solidariteit' is een woord voor een bepaalde balans die groepsgenoten in een bepaald tijdsgewricht weten te bereiken, op grond van de verbondenheid die zij met elkaar voelen. Er valt zeker iets te zeggen over het proces waarbinnen solidariteit gestalte behoort te krijgen. Solidariteit vraagt om een open gesprek waaraan de juiste partijen deelnemen.¹²⁴ Maar wat een solidaire uitkomst van zo'n proces zou zijn, valt niet op voorhand te bepalen. Politieke stromingen verschillen namelijk principieel in hun visie op wat 'echte solidariteit' is en veronderstelt. Vereist solidariteit bijvoorbeeld allereerst dat we groepsgenoten kansen gunnen, of dat we hun noden lenigen? Dat we hen 'empoweren', of dat we voor hen zorgen?

De ideologische verschillen op dit punt zijn groot en het is een illusie om te denken dat abstract redeneren die verschillen zal overbruggen. We doen er beter aan om te vertrouwen op het vermogen van groepsgenoten om een acceptabele *modus vivendi* te vinden voor de manier waarop zij hier en nu – bijvoorbeeld rond een concrete maatregelen in het waterdomein – vorm willen geven aan solidariteit. Zonder dat hen gevraagd wordt daarmee een theorie over solidariteit te onderschrijven die voortaan in steen gebeiteld staat, en waaruit allerlei richtlijnen te deduceren zouden zijn voor andere maatregelen. De aanpak van het Deltaprogramma, waarin met alle betrokken partijen gezamenlijk wordt gewerkt aan gedragen oplossingen, kan gezien worden als poging om solidariteit in besluitvorming in te bedden.

¹²³ Deze opmerking heeft niet de intentie om de menselijke verantwoordelijkheid voor klimaatverandering onder het tapijt te vegen. We bedoelen hier te zeggen dat de gevolgen van klimaatverandering zich nu, op nationaal niveau, aan ons voordoen als het lot, ook al hebben we daar vermoedelijk zelf aan bijgedragen.

¹²⁴ En dat betekent meestal: niet alleen de vertrouwde mensen uit het netwerk van (semi-)professionals. Vooral de Joseph Rowntree Foundation hamert op dit punt, zie noot 106. Uit het oogpunt van solidariteit is het dus altijd wenselijk om zoveel mogelijk relevante belanghebbenden zo veel mogelijk ruimte te geven om hun visies en belangen in te brengen – liefst in het stadium dat zij nog werkelijk mee kunnen bepalen welke factoren er rond een concreet project nu eigenlijk relevant worden gevonden.

Wetenschappers en filosofen kunnen weliswaar kenmerken van solidariteit benoemen, maar zij kunnen niet bepalen wat mensen in de praktijk *ervaren* als een solidair project. Denkers zouden natuurlijk 'politieke kleur kunnen bekennen' door zich sterk te maken voor een bepaalde interpretatie van solidariteit. Dat is op zichzelf legitiem, maar dat is niet de rol die ons als schrijvers van dit essay past. Gevolg is dat wij geen 'checklist solidariteit' kunnen bieden. In plaats daarvan hebben we de dynamiek rond solidariteit geanalyseerd die zich binnen de waterwereld voordoet, en op enkele (ons inziens) voor de hand liggende consequenties daarvan gewezen. Dit vanuit de gedachte dat bestuurders die weten wat in een bepaalde setting heikele kwesties rond solidariteit zijn, kunnen zorgen dat de juiste kwesties in de besluitvorming aan de orde komen.

Tot slot: de verhouding tussen de basiswaarden

In het voorgaande hebben we de normatieve begrippen die het *Nationaal Waterplan 2009-2015 (NWP)* zo expliciet formuleert als 'de drie basiswaarden van het Deltaprogramma', apart verkend en uitgediept. We sluiten dit essay af met enkele korte opmerkingen over de samenhang tussen die waarden. Daarbij willen we in gedachten houden dat het kwartiermakersteam van het Deltaprogramma en de opstellers van het NWP deze waarden destijds na tal van gesprekken met stakeholders uit de praktijk hebben gekozen. Zij merkten dat juist deze waarden leidend zouden kunnen zijn, zonder dat zij destijds de noodzaak voelden om de conceptuele samenhang tussen die waarden te doordenken. Geheel in de geest van het Deltaprogramma kozen zij ervoor om gaandeweg, en in wisselwerking met de praktijk, concrete invulling te geven aan deze termen.

Flexibiliteit als methode om duurzaamheid te dienen

Dit essay heeft willen beschrijven welke functie en betekenis de waarden (vaak impliciet) hebben gekregen, om vandaaruit verder te denken. De inzet is dus niet om het stelsel van basiswaarden achteraf conceptueel strak te trekken. Dat kan ook niet helemaal. Zo blijken de waarden 'flexibiliteit' en 'duurzaamheid' in de praktijk van het Deltaprogramma sterk samen te hangen. Duurzaamheid definieerden we als het langdurig in balans houden van een systeem dat de drie domeinen *people-planet-profit* omvat. We beschreven adaptief deltamanagement als de manier waarop die oproep tot duurzaamheid in de praktijk van het Deltaprogramma vorm heeft gekregen. Flexibiliteit en integraliteit zijn de gezichtsbepalende kenmerken van adaptief deltamanagement. Binnen het Deltaprogramma zijn per voorkeursstrategie daadwerkelijk adaptatiepaden ontwikkeld die in beeld brengen welke maatregelen eventueel versneld of vertraagd kunnen worden uitgevoerd als dat op enig moment een betere manier lijkt om de beoogde nationale doelen (waterveiligheid en goed zoetwaterbeheer) te behalen. Deze benadering is dus in het programma ingebouwd.

'Flexibiliteit' verschijnt hier als (onderdeel van) een *benadering* waarmee invulling wordt gegeven aan duurzaam beleid. Strikt conceptueel gezien is flexibiliteit daarmee eigenlijk geen eigenstandige waarde, maar een (praktisch) aspect van duurzaamheid. Je zou kunnen zeggen dat de kwartiermakers van het Deltaprogramma en de opstellers van het NWP hebben gevoeld dat flexibiliteit onderdeel hoort uit te maken van een manier om duurzaamheid vorm te geven in die context van fundamentele onzekerheid waar klimaatsverandering ons voor plaatst. Juist door steeds flexibel te blijven opereren, kan het beleid 'ademen' en zullen bestuurders er beter in slagen om ook op langere termijn crises te voorkomen. Anders gezegd: flexibel beleid vergroot de kans dat die op zichzelf zo beweeglijke balans in dat drie-domeinen-systeem (*people, planet profit*) stabiel uit de buurt van de problemenzones blijft.

Achteraf gezien zou het conceptueel wellicht zuiverder zijn geweest om flexibiliteit te presenteren als subwaarde van duurzaamheid. Maar dat dit niet is gebeurd, is geen fatale kritiek voor een programma dat vooral houvast wil bieden aan managers die in de praktijk moeten handelen. Politiek gezien is er wat voor te zeggen om flexibiliteit tot separate basiswaarde te benoemen. Het is immers van cruciaal belang dat juist de bedenkers en uitvoerders van het Deltaprogramma flexibiliteit zeer hoog in het vaandel hebben staan.

De basiswaarden als ‘perspectief’

Die pragmatische benadering toont zich op meer plekken. De basiswaarden hebben op operationeel niveau hun uitwerking gekregen in de zogenoemde ‘Vergelijkingsystematiek’.¹²⁵ Daar worden zij een *perspectief* genoemd. Impliciet geeft de *Vergelijkingsystematiek* er blijk van dat deze waarden geen aparte, eigenstandige criteria zijn, maar daarentegen een soort formule om een deel van de al opgestelde criteria tot een subset te bundelen – met als doel om vanuit een bepaalde ‘bril’ of invalshoek naar een maatregel of strategie te kijken. Een basiswaarde agreggeert informatie uit de (lange, technische,) criterialijst die managers hanteren, waardoor het gemakkelijker wordt om te kijken hoe coherent en ambitieus het ingediende plan eigenlijk is qua duurzaamheid, flexibiliteit, solidariteit.

In de praktijk bepaalt de *Vergelijkingsystematiek* van tevoren welke criteria bij welke basiswaarde horen. Dit essay laat volgens ons zien dat deze indeling bij nadere beschouwing een zekere willekeur vertoont. Een voorbeeld: het betrekken van stakeholders bij de besluitvorming wordt in de praktijk van het Deltaprogramma gescoord onder solidariteit. Het zou ook goed te verdedigen zijn om dit criterium bij het ‘perspectief’ flexibiliteit onder te brengen; het koppelen van belangen is immers een expliciet onderdeel van flexibel management; het maakt een besluit robuuster. En is het betrekken van stakeholders bij de besluitvorming niet een prachtig staaltje van duurzaamheid in de praktijk? Er wordt immers een gesprek georganiseerd tussen de vertegenwoordigers van de domeinen *people* (bewonersgroepen), *planet* (natuurorganisaties) en *profit* (ondernemers).

Systeembouwers vinden het verschijnsel dat een criterium net zo goed onder een ander perspectief te plaatsen zou zijn misschien niet zo mooi. Maar je zou ook kunnen zeggen dat juist de ‘vloeibaarheid’ van de criteria wijst op praktische kruisverbanden tussen de basiswaarden, die coherentie geven aan de plannen.

Solidariteit als nevensgeschikte waarde

We zagen net al dat flexibiliteit conceptueel gezien eigenlijk een subwaarde van duurzaamheid is, en wel een (voor het Deltaprogramma cruciale) operationalisering ervan. Solidariteit is ietsje minder gemakkelijk te plaatsen. Eerder¹²⁶ noemden we ‘solidariteit’ een richtinggevende waarde binnen het domein *people*. En dat domein verklaarden we tot de navel van het 3-p’s-systeem dat meekomt met de term duurzaamheid. Duurzaamheid stelt dat de stabiliteit van dat totale systeem voldoende moet zijn. Maar het zijn mensen die stabiliteit (dan wel een crisis) *ervaren*. En we hebben alleen (enigszins) controle over de invloed die *mensen* uitoefenen op dat totale systeem. Daar, in het sociale domein, vindt dus de actie plaats. Het is de locus van handelen, van verantwoordelijkheid, van visie, van politiek.

Duurzaamheid is een oproep tot balans, tot stabiliteit – niet meer, niet minder. Flexibiliteit is een manier om gehoor te geven aan die oproep. Solidariteit bepaalt mede wat we nu eigenlijk een acceptabele balans willen *noemen*. In die zin is solidariteit de meest politieke waarde van de drie. In een democratie vinden we steeds opnieuw uit wat die balans eigenlijk behelst en van ons vraagt. Dat wordt verder niet door ‘duurzaamheid’ bepaald – dat bepalen *wij*, in onderling debat, in het publieke domein¹²⁷. En in dat publieke domein is solidariteit een cruciale, richtinggevende waarde. Onder die noemer bepalen we wie geacht wordt wie te helpen als het 3-p’s-systeem uit evenwicht is of dreigt te raken. Solidariteit is dus niet ondergeschikt aan duurzaamheid (of een aspect van een methode om duurzaamheid te realiseren, zoals

¹²⁵ De *Vergelijkingsystematiek* is een set criteria aan de hand waarvan een strategie binnen het Deltaprogramma wordt besproken. Zie bijlage VII voor meer details.

¹²⁶ En wel bij de introductie van het *people-planet-profit* model, zie de eerste paragraaf van het hoofdstuk over duurzaamheid.

¹²⁷ Ofwel in wat de figuur in het deessay over de waarde duurzaamheid de *social sphere* noemt.

flexibiliteit), maar nevensgeschikt. Het is werkelijk een ander perspectief van waaruit je (water)plannen kunt belichten.¹²⁸

Toekomstdenken als belangrijkste kwaliteit

Dit neemt niet weg dat duurzaamheid, als de waarde die het *totale* systeem betreft, die waarde solidariteit wel in een nieuw licht plaatst. Dat komt vooral door het langetermijnperspectief dat de waarde duurzaamheid zo nadrukkelijk introduceert. Die lange tijdslijn, en de veelsoortige onzekerheden die daarmee gepaard gaan, maakt dat we (ook) anders over solidariteit gaan denken. Solidariteit wordt minder generiek-principieel, en meer conditioneel, aan voorwaarden verbonden. Het bestuur mag van de bewoners van ons land vragen om rekening te houden met (toekomstige) onzekerheden als ze aanspraak willen blijven maken op onze solidariteit. Concreet: als partijen hadden kunnen weten dat zij in de knel zouden komen en dat risico niettemin stug blijven negeren, dan is het goed verdedigbaar (en volgens ons op termijn onvermijdelijk) dat onze solidariteit met hen minder groot is dan met mensen die plotseling door het lot getroffen worden. Tijd, kennis en handelingsopties worden zo factoren die de aard en mate van solidariteit mede bepalen. In het hoofdstuk over solidariteit hebben we ook laten zien dat situaties veranderen en na verloop van tijd weer in een andere situatie kunnen omklappen – met alle sociaal-politieke consequenties van dien. In vergelijking met gebruikelijke bespiegelingen over solidariteit spelen toekomstige ontwikkelingen in onze analyse van solidariteit dus een grote rol.

Al met al is het werken met de (soms verre) toekomst voor ogen het meest onderscheidende kenmerk van het Deltaprogramma. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat de basiswaarden duurzaamheid, flexibiliteit en solidariteit elkaar het meest versterken in het denken over toekomstige generaties. Immers: duurzaamheid wil zeggen dat we onze leefwereld zó achterlaten dat ook de mensen van straks er nog goed kunnen leven, zo stelde het toonaangevende Brundtlandrapport al in 1987, aan de vooravond van het mondiale duurzaamheidsdenken. De link tussen duurzaamheid en toekomstige generaties is dus van meet af aan heel sterk. Het Deltaprogramma roept ons expliciet op om 'solidair' te zijn met toekomstige generaties. En in de uitvoering van het Deltaprogramma is helder geworden dat we die solidariteit het beste invullen door het systeem op orde te brengen en te houden, en daarbij zo min mogelijk paden 'af te snijden' die in de toekomst mogelijk zinvol zouden kunnen zijn. Dit is een andere manier om te zeggen dat het beleid zo 'flexibel' mogelijk moet zijn. Omdat de Nederlanders van de toekomst het land kunnen aanpassen naar hun eigen wensen en mogelijkheden.

Er valt nog veel meer te zeggen over de drie basiswaarden en hun (actuele en potentiële) interacties – maar dit is voor ons het moment om een punt te zetten achter dit essay. We hopen u achter te laten met de overtuiging dat de drie basiswaarden hebben geholpen bij het uitzetten van een stabiele koers temidden van de diepe en veelsoortige onzekerheden waar klimaatverandering het waterdomein voor plaatst.

Marjan Slob, Pieter Bloemen
september 2014

¹²⁸ Anders gezegd: ook los van de domeinen profit en planet zou solidariteit een richtinggevende waarde kunnen zijn op grond waarvan (water-) praktijken beoordelen zouden kunnen worden. Zo'n waarde is solidariteit in onze geschiedenis van meet af aan geweest. Dat is een verschil met flexibiliteit. Flexibiliteit zou misschien een waarde kunnen zijn los van duurzaamheid, maar is dat feitelijk niet; bovendien vloeien de argumenten voor flexibel management sterk voort uit het duurzaamheidsdenken. Dat is niet het geval met de argumenten voor een solidaire maatschappij (al zijn die argumenten prima te verenigen -en zelfs te onderbouwen- met duurzaamheidsdenken).

Bijlagen

Bijlage I: Solidariteit

A. Filosofie van de solidariteit

Een vergeten begrip

In de politieke arena is 'solidariteit' een belangrijk en veelgebruikt woord. Opmerkelijk genoeg is dat in de filosofie veel minder het geval: het concept 'solidariteit' is door filosofen niet bepaald uitvoerig doordacht of bediscussieerd. Deels is dat te verklaren uit de relatief jonge geschiedenis van de term. Weliswaar reppen de Romeinen al over 'obligatio in solidum', maar dat was louter in de context van het (familie-)recht.¹²⁹ Pas vanaf het einde van de achttiende eeuw vond het begrip solidariteit een bredere toepassing, als een manier om wederzijdse morele verplichtingen tussen individuen in een samenleving ter sprake te brengen. Dit was een rechtstreeks gevolg van de Franse Revolutie; de term 'broederschap' in de strijdleus 'vrijheid, gelijkheid, broederschap' werd gaande de negentiende eeuw steeds vaker begrepen als een oproep tot 'solidariteit'.

Tegen die tijd had de ethiekfilosofie zich echter al uitgesplitst in twee hoofdstromingen: deontologie en utilisme. Hoewel hun redeneringen flink verschillen, delen deze twee denktradities het startpunt van analyse. Dat is het autonome individu, dat puur op grond van zijn mens-zijn heet te beschikken over universele, onvervreembare rechten. De politiek-filosofische hoofdvraag wordt dan: op grond van welke argumenten zou een individu een deel van zijn autonomie eigenlijk overdragen aan de staat? Deze manier van denken wringt met het begrip solidariteit, dat immers 'de groep' tot uitgangspunt neemt.¹³⁰ Solidariteit wordt dan ook wel 'het vergeten begrip van de Verlichting' genoemd.

Voor Verlichtingsdenkers is solidariteit om twee redenen een problematisch begrip. Ten eerste: de filosofen van de westerse moderniteit waren op zoek naar maximes die altijd en overal, dus onafhankelijk van tijd en plaats, zouden gelden. Het appèl dat uitgaat van solidariteit is echter niet universeel; een mens zal (en mag) zich minder solidair voelen met individuen die niet tot zijn groep behoren.¹³¹ Dit ondergraaft het abstracte ideaal van gelijke behandeling. Ten tweede: denkers die de autonomie van het individu dermate centraal stellen, ervaren de idee dat een groep met een beroep op solidariteit aanspraak kan maken op de betrokkenheid van dat individu al snel als bedreigend. Hun haast instinctieve reactie is: 'het kan en mag niet zo zijn dat ik gedwongen word om te doen wat anderen bepalen.' Die reactie verhindert dat zij zich serieus verdiepen in de omstandigheden waarin solidariteit kan gedijen.

Solidariteit: vooronderstellingen

Ondanks de dunne filosofische inbedding heeft het begrip 'solidariteit' het handelen van veel mensen in de praktijk richting geboden – en dat doet het nog steeds. Hedendaagse filosofen zien dat ook en hebben inmiddels enige analytische ordening in het begrip gebracht. Zo merken zij op dat 'solidariteit' uitgaat van de volgende vooronderstellingen:¹³²

¹²⁹ Het verwees naar de plicht om op te draaien voor de schulden van verwanten.

¹³⁰ Vergelijk Richard Rorty: '(...) our sense of solidarity is strongest when those with whom solidarity is expressed are thought of as 'one of us', where 'us' means something smaller and more local than the human race.' (191).

¹³¹ De Britse filosoof Richard Hare geeft hier de volgende rechtvaardiging voor: stel dat moeders de neiging hadden om zich evenveel te bekommeren om alle kinderen in de wereld, dan zouden de kinderen van de wereld uiteindelijk een stuk minder goed af zijn dan nu. Dus: plichten die je niet universeel voelt, maar die je slechts voelt voor een beperkte groep, kunnen optellen tot een beter resultaat voor allen omdat het tot een beter totaalniveau van zorg leidt. Wat overigens niet wegneemt dat je volgens het gros van de filosofen ten opzichte van elk medemens, waar en wanneer dan ook, bepaalde basale plichten hebt.

¹³² Dit overzicht is samengesteld op basis van het werk van de hedendaagse Duitse filosoof Kurt Bayertz, zie *Solidarität*.

1. Een 'solidaire' groep hangt op een empirisch aantoonbare manier samen (bijvoorbeeld door een gedeelde geschiedenis).
2. De samenhang tussen de leden van een groep is niet alleen een objectief feit, de groepsleden *voelen* die ook. Met andere woorden: zij identificeren zich met die groep.
3. Van die samenhang gaat een normatieve lading uit; op grond van die samenhang mogen de leden van die groep solidair gedrag van elkaar verwachten.¹³³
4. Leden van de groep zijn bereid elkaar te helpen, en verwachten op hun beurt hulp als zij zelf moeilijkheden ondervinden.¹³⁴
5. Een persoon of subgroep kan pech hebben en tegenslag ondervinden, maar zal steeds serieus en naar beste vermogen proberen om de eigen situatie te verbeteren – en verschuift zijn verantwoordelijkheden dus niet naar andere groepsleden.

Let wel: dit is geen beschrijving van de praktijk, maar een beschrijving van de voorwaarden waaronder solidariteit kan functioneren. Solidariteit kan alleen bestaan als verreweg de meeste leden van de groep deze uitgangspunten delen en ernaar handelen.

Welbegrepen eigenbelang

In hedendaagse discussies rond solidariteit duikt al snel de term 'welbegrepen eigenbelang' op. Solidariteit wordt dan begrepen binnen een soort coöperatiemodel: de groepsleden verenigen hun krachten vanuit de overtuiging dat zij daarmee beter af zullen zijn dan als zij ieder voor zich hun doel zouden proberen te bereiken. Collectieve verzekeringen werken op basis van dit principe, en ook de eerste dijkenbouw in de late Middeleeuwen wordt vaak gezien als een fraai staaltje van welbegrepen eigenbelang; de waterwerken waren te groot, te moeilijk en te duur om alleen uit te voeren, waarop individuen hun krachten verenigden met andere belanghebbenden in de verwachting dat zij allen beter af zouden zijn.

Louter vanuit het coöperatiemodel bezien verschijnt 'solidariteit' als iets voorwaardelijks: meedoen en samenwerken is handig, maar zodra het lidmaatschap niet langer in jouw belang is, is het slimmer om uit de groep te treden. Met de notie 'welbegrepen eigenbelang' is solidariteit als begrip echter niet uitgeput; solidariteit kent altijd ook een altruïstische component.¹³⁵ Op grond hiervan voelen leden van een groep zich simpelweg moreel verplicht om mensen of partijen te helpen die om een of andere reden aan het kortste eind trekken. Calculatie en de gedachte aan compensatie spelen geen rol. Je helpt omdat je je onderdeel voelt van een gemeenschap. Die gemeenschap is dus niet (of niet alleen) een instrument voor nutmaximalisatie, maar heeft voor de leden ook een intrinsieke waarde.¹³⁶ De geschiedenis laat overduidelijk zien dat altruïstisch gedrag binnen het handlingsbereik van mensen ligt. Tegelijkertijd verschillen politieke stromingen duidelijk in de mate waarin zij altruïstisch gedrag tot uitgangspunt durven of willen nemen. Zal altruïstisch gedrag een uitzondering blijven, of zal het regel blijken als je de samenleving op een bepaalde manier weet in te richten?

¹³³ De negentiende-eeuwse Franse denker Ernest Renan stelt dat solidariteit is gebaseerd op de offers die een groep zich heeft getroost en nog zal troosten. Die offers versterken het groepsgevoel, en maken het op hun beurt voor de hand liggender dat deze groep opnieuw offers voor elkaar zal brengen. Zo kan een gedeelde 'geschiedenis van offers' als vliegwiel voor solidariteit werken. De Nederlandse 'strijd tegen het water' past aardig in dit model.

¹³⁴ In principe is de hulp dus wederkerig en zijn de partijen gelijkwaardig – ook al zullen sterke partijen in de praktijk waarschijnlijk veel vaker en veel meer hulp geven dan ontvangen. Als het echter ondenkbaar zou zijn dat een groepslid of subgroep ooit in de positie zou kunnen komen om iets voor een ander in de groep te doen, dan is er strikt genomen sprake van een afhankelijkheidsrelatie. Dan is het juist om niet te spreken over solidariteit, maar bijvoorbeeld over liefdadigheid of zorg voor hulpbehoevenden. De praktijk trekt zich overigens weinig van dit onderscheid aan.

¹³⁵ Als die altruïstische component er niet is, is een beroep op solidariteit strikt genomen overbodige franje. Dan volstaat een veel zakelijker toon: informeren en voorrekenen.

¹³⁶ Het onderscheid tussen coöperatieve en altruïstische solidariteit ontleenen we aan Eckart Voland (zie p. 298 van *Solidarität*). Dit onderscheid is zuiver analytisch bedoeld; in de praktijk zullen deze aspecten van solidariteit naast elkaar bestaan.

Filosofische vragen rond solidariteit

Dit essay heeft een pragmatische doelstelling: het wil het denken over solidariteit binnen het Deltaprogramma verder helpen. Al te theoretische exercities passen daar niet bij. Toch willen we hier enkele principiële vragen aanstippen die te stellen zijn over solidariteit, omdat deze vragen zich in tijden van krapte vaak zullen manifesteren als politieke problemen.

- Identificatie met een groep is cruciaal voor solidariteit. Dit opent vragen over de definitie van de groep. Hoe rekbaar is die groep? Wie horen er bij en waarom?
- Ook als een groepslid een beroep op solidariteit van een medegroepslid erkent, dan is daarmee nog niet gegeven wat dit in de praktijk betekent. Hoe ver behoort zijn solidariteit te gaan? Anders geformuleerd: wanneer is hij solidair genoeg geweest?
- Solidariteit doet zich vaak spontaan voor in een *Gemeinschaft*; een betrekkelijk kleine, overzichtelijke groep waarvan de leden elkaar kennen. In een *Gesellschaft*, ofwel een groter, anoniemer samenlevingsverband, komt de hulp vaak niet meer van kennissen, maar van de bureaucratie.¹³⁷ Waar het regelen van solidariteit een ambtelijke taak wordt, groeit het risico dat het draagvlak voor solidariteit ondermijnd raakt. Een aanzienlijk aantal leden van de samenleving zal wellicht niet vrijwillig en vanuit een gevoel van verbondenheid met die gegeven hulp instemmen, maar het gevoel hebben daartoe gedwongen te worden.
- In Noordwest-Europa is bepaald solidair gedrag wettelijk verankerd geraakt.¹³⁸ Daarmee is solidariteit deels verjuridiseerd, terwijl het begrip solidariteit in een heel andere context is ontstaan en functioneert. Hoewel solidair gedrag dus deels met de wet in de hand afdwingbaar is geworden, is het niet in de geest van het begrip om te spreken van een *recht* op solidariteit. Het verjuridiseren van solidariteit kan op den duur een maatschappelijke praktijk van solidariteit ondermijnen, omdat burgers vervreemden van een praktijk die zij als afgedwongen ervaren.

Dit is niet de plek om dieper in te gaan op deze vragen. Wat deze vragen direct al duidelijk maken, is dat het aandacht, inspanning en overleg vergt om 'solidariteit' binnen een samenleving tot een levend en gedeeld begrip te houden.

¹³⁷ Het onderscheid tussen *Gemeinschaft* en *Gesellschaft*, en de opmerking dat solidariteit in een *Gesellschaft* dreigt te verbureaucratiseren, is van Emile Durkheim, de stamvader van de sociologie.

¹³⁸ Denk bijvoorbeeld aan de verplichte ziektekostenverzekering of aan de Waterwet.

B. Stromingen in de ethiek

In feite is de ethiekfilosofie een tweestromenland. In de moderne tijd hebben twee denkwijzen wortel geschoten die nu nog steeds de morele debatten domineren: deontologie en utilisme.

Deontologie

De deontologie ('plichtenleer') gaat uit van morele plichten. Een handeling is goed als zij voortvloeit uit de juiste principes en uitgangspunten. Het negatief hiervan is eigenlijk prikkelender: handelingen die *niet* voortvloeien uit de juiste uitgangspunten zijn per definitie kwalijk – dus zelfs als het resultaat van die handelingen gunstig zou zijn. De 'gouden regel' van de deontologie luidt: richt je in je doen en laten uitsluitend naar gedragsregels waarvan je zou kunnen willen dat iedereen zich daaraan hield.

Immanuel Kant is de grote filosofische reus van de deontologie. De Amerikaanse Neo-Kantiaan John Rawls heeft vorige eeuw in zijn voetspoor een invloedrijk gedachte-experiment voorgesteld. Rawls vraagt je om je in te denken dat je je in de 'originele positie' bevindt: je maakt deel uit van een maatschappij, maar je hebt geen weet van de positie die je daarin inneemt (dus je kent je afkomst, geslacht, intelligentie, gezondheids-toestand, *et cetera*, niet). Vanachter deze 'sluier van onwetendheid' moet je beslissen over de regels die zullen gelden voor jouw samenleving. Omdat niemand weet hoe hij zichzelf zou kunnen bevoordelen, zullen dit rechtvaardige regels zijn. Volgens Rawls behoren we altijd te redeneren alsof we ons in de originele positie bevinden.

Toegepast op waterveiligheid en zoetwatervoorziening zal een deontoloog sterk de nadruk leggen op een 'gelijke behandeling', ofwel een gelijk beschermingsniveau voor iedereen. Hij of zij zal het beschermings-niveau voor mensen in dunbevolkte dijkringen vermoedelijk per direct willen optrekken tot het niveau van dichtbevolkte dijkringen.

Utilisme

Volgens een utilist is de handeling die het meeste welzijn oplevert voor iedereen moreel gesproken de beste handeling. In tegenstelling tot de deontologie, die uitgaat van intenties, is het utilisme dus gericht op resultaten. Utilisten sturen op de uitkomst die het welzijn van zoveel mogelijk mensen bevordert. Het filosofische boegbeeld van het utilisme is John Stuart Mill.

Toegepast op waterveiligheid en zoetwatervoorziening zal een utilist kiezen voor de investering met de meest optimale uitkomst. Hoewel dit openlaat wat we in de praktijk willen verstaan onder 'optimaal' (is een zeer kostenefficiënte oplossing die helaas wel een zware verliezer kent een optimale beslissing te noemen?), is het duidelijk dat niet iedere partij hier kan rekenen op een gelijke behandeling. Sommige leden van de groep zullen meer voordelen van een investering ondervinden dan anderen. Publiek geld wordt echter efficiënt besteed, en dat is in ieders belang.

Merk op dat de binnen de waterwereld beroemde formule 'risico = kans x effect' een sterk utilistische component heeft. De formule stuurt namelijk op uitkomsten die mensen in dichtbevolkte gebieden feitelijk beter beschermt dan mensen in dunbevolkte gebieden (het *effect* van een overstroming of watertekort is immers ernstiger in een dichtbevolkt gebied, waardoor het risico ook hoger wordt, wat op zijn beurt volgens de huidige beleidspraktijk tot scherpere maatregelen noodt).

Postmoderne ethiek

In reactie op deontologie en utilisme, de hoofdstromingen van de *moderne* ethiek, ontwikkelen denkers in de twintigste eeuw de *postmoderne* ethiek. De gemene deler van postmoderne ethische scholen is dat zij de invloed van globalisering en emancipatiebewegingen verwerken. Gaande de twintigste eeuw blijkt niet meer te negeren dat de waarden en belangen van verschillende sociale groepen en volkeren uiteenlopend en soms zelfs tegengesteld aan elkaar kunnen zijn.

Waar moderne ethische theorieën hun startpunt van denken vinden in 'de universele mens' en af willen zien van lokale omstandigheden, wijzen postmoderne denkers erop dat je zo de meest nijpende maatschappelijke en politieke problemen niet in beeld krijgt. De prijs die postmoderne denkers daarvoor betalen is dat zij niet langer kunnen pretenderen universele normen te formuleren, dus richtlijnen voor handelen die overal en altijd gelden. Voor het denken over solidariteit is dit overigens goed nieuws. Binnen een postmoderne ethiek is het immers aanvaardbaar én relevant om na te denken over de juiste handelswijze binnen een bepaalde (historisch en geografisch beperkte) *groep*.

Postmoderne denkers (Charles Taylor, Amitai Etzioni, Carol Gilligan, Richard Rorty) vinden het vanzelfsprekend, en ook ethisch te verdedigen, dat je meer morele plichten voelt ten opzichte van een groepsgeenoot dan ten opzichte van een vreemde. Over het juiste uitgangspunt voor moreel handelen maken zij zich minder druk. Het gaat er niet om dat je goede redenen kunt geven om solidair te zijn, het gaat erom dat je fijngevoelig genoeg bent om te zien waar solidariteit op zijn plaats is. Als je dat eenmaal ziet, heb je geen verdere redenen nodig; dan *bén* je solidair en dat zal blijken uit je handelswijze.

Toegepast op de waterwereld betekent dit een oproep om niet te verzanden in principiële discussies over solidariteit. Postmoderners zullen steeds pragmatisch willen bekijken wat in een gegeven casus een goede, solidaire oplossing is. Waarbij uitdrukkelijk ruimte wordt geboden voor de verschillende waarden en belangen van groepsleden.

C. Solidariteit in schema

Naarmate kennis over onzekerheden groeit, neemt ook de kennis toe over het type risico's dat de groep of groepsleden lopen. Zijn de risico's te vermijden of te verzachten door zelf te handelen, of zal de schade zich onvermijdelijk voordoen? Het antwoord op deze vraag bepaalt in sterke mate welk type solidariteit passend en geëigend is. Hieronder belichten we kort de dynamiek rond solidariteit in het licht van het verloop van de tijd:

- *Groepsleden worden overvallen door een ramp die niemand had voorzien. Groepsleden schieten elkaar spontaan te hulp.*

Situatie: Het Lot. Geëigende vorm van solidariteit: (ad-hoc) altruïstische solidariteit.

- *Groepsleden lopen risico, maar niemand weet waar de risico's neer zullen slaan, noch hoe men zich kan hiertegen kan verweren. De groep weet zich kwetsbaar.*

Situatie: Het Lot na de beginfase. Geëigende vorm van solidariteit: coöperatieve solidariteit.

- *Er begint zich een patroon af te tekenen: sommige groepsleden lopen meer risico dan anderen, zonder dat de extra kwetsbare groepsleden de mogelijkheden hebben zich (nu al) teweer te kunnen stellen.*

Situatie: Risico Lopen. Geëigende vorm van solidariteit: (systematische) altruïstische solidariteit.

- *De kennis over risico's neemt toe. De kansen op pech of geluk zijn scheef verdeeld over de groepsleden. De adaptatiemogelijkheden groeien.*

Situatie: verandert geleidelijk van Risico Lopen naar Maakbaar. Geëigende vorm van solidariteit: van (systematische) altruïstische solidariteit naar verjuridiseerde solidariteit. Ook de hulp verandert geleidelijk van aard: noodhulp verandert in het bieden van empowerment (de groep helpt haar kwetsbare leden om adaptatiemogelijkheden te realiseren).

- *De kennis over risico's neemt toe en risico's slaan scheef neer over de groepsleden. Sommige groepsleden die relatief veel risico lopen, ondernemen desondanks niets. Zij blijven bijvoorbeeld jaar in jaar uit hun bedrijf voeren in een riskante sector of blijven wonen op een riskante plek.*

Situatie: verandert geleidelijk van Risico Lopen naar Risico Nemen. De geëigende vorm van solidariteit verandert ook: de aanvankelijk (systematische) altruïstische solidariteit neemt gaandeweg af, totdat uiteindelijk geen solidariteit meer geboden is.

- *De kennis over risico's neemt toe. Sommige groepsleden ondernemen iets waardoor zij willens en wetens extra kwetsbaar worden voor bepaalde risico's.*

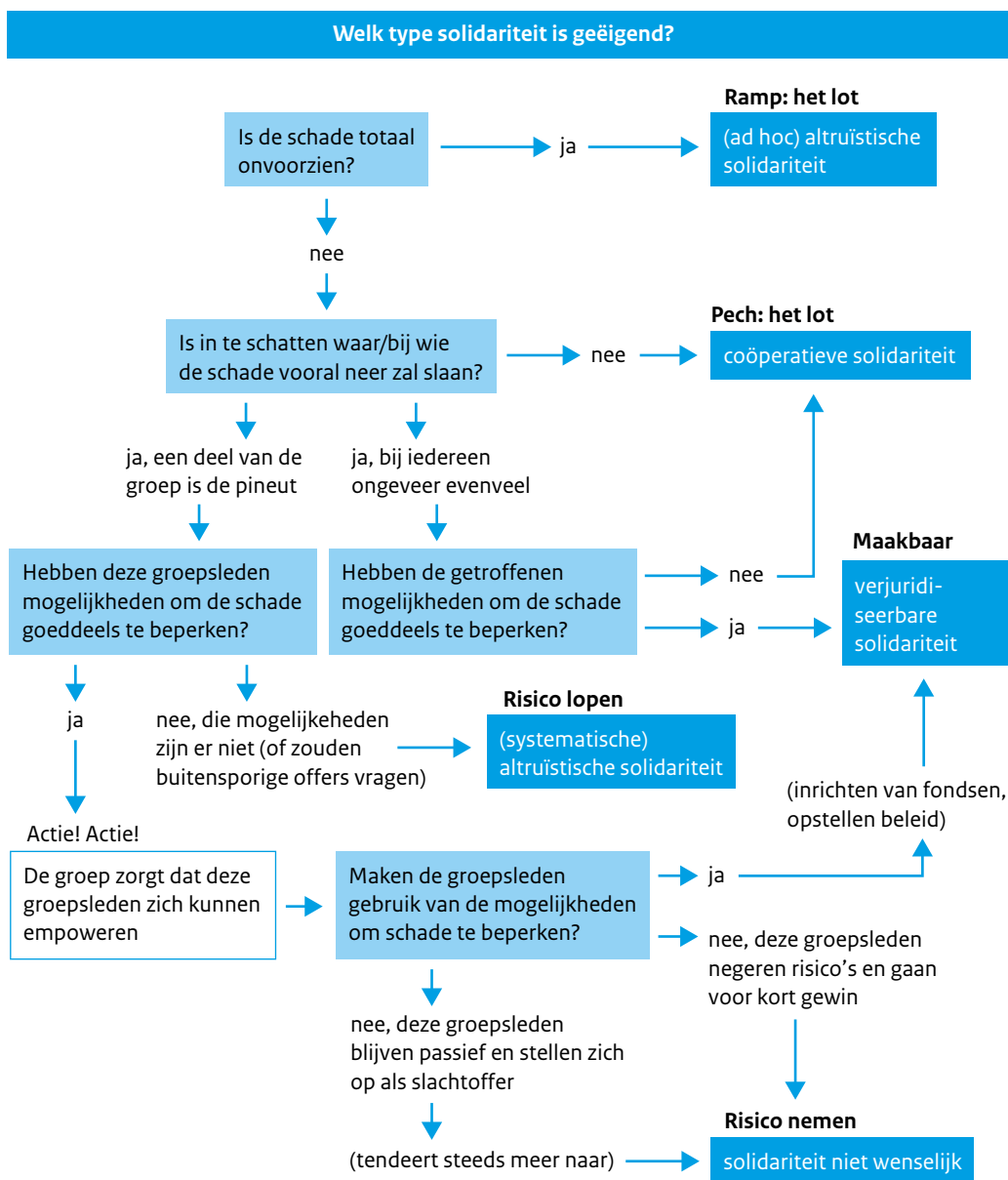
Situatie: Risico Nemen. Geëigende vorm van solidariteit: geen. Deze groepsleden parasiteren op een solidair stelsel; als de groep zich solidair verklaart met deze groepsleden zal het stelsel eroderen.

- *De kennis over risico's neemt toe. De kansen op pech of geluk zijn ongeveer gelijk verdeeld over de groepsleden. De adaptatiemogelijkheden groeien.*

Situatie: deze verandert geleidelijk van Het Lot richting Maakbaar. Geëigende vorm van solidariteit: van altruïstische solidariteit naar verjuridiseerde solidariteit. De hulp verandert geleidelijk van aard: noodhulp verandert in het bieden van empowerment. Als een groepslid geen gebruik maakt van deze 'hulp om jezelf te kunnen helpen' dan verspeelt zo'n groepslid een aanspraak op solidariteit.

- De kennis over de risico's is groot. De kansen op pech of geluk zijn (in de beleving) ongeveer gelijk verdeeld over de groepsleden. De adaptatiemogelijkheden zijn aanzienlijk.

Situatie: Maakbaar. Geëigende vorm van solidariteit: verjuridiseerde solidariteit (solidariteit die is geformaliseerd in procedures, contracten en wetten; op het niet naleven van de afspraken staat een sanctie).



Bijlage II: Flexibiliteit

Terminologie

Complexiteit

Bij een complex onderwerp spelen meerdere factoren een rol die ook nog eens op elkaar kunnen inwerken. Complexiteit staat los van onzekerheid: een zeer complexe som kan een vaste, bepaalde, zekere uitkomst hebben.

Risico

Risico betekent dat er kans is op een onwenselijke uitkomst. Ook risico's staan los van onzekerheden: het is beslist riskant om van een huis te springen. Vaak, maar niet altijd, zijn de kansen op een bepaalde onwenselijke uitkomst te kwantificeren.

Onzekerheid

Onzekerheid verwijst naar een vorm van onbeslistheid. Zoals risico's niet per se onzeker zijn, zijn onzekerheden niet noodzakelijk riskant (het is onzeker hoeveel sterrenstelsels de Melkweg telt, maar dit is geen gevaarlijk gebrek aan kennis). De wetenschappelijke literatuur maakt fijnmazige onderscheidingen tussen vormen van onbeslistheid; de terminologie hiervoor is nog niet eenduidig.¹³⁹ Een eerste grove indeling is die tussen technische onzekerheden (meetfouten, onzekerheid over de mate van nauwkeurigheid, statistische onzekerheid) en 'diepe' onzekerheden. Diepe onzekerheden kunnen voortkomen uit een gebrek aan inzicht in de werkelijkheid (er bestaat twijfel over de wetenschappelijke modellen), maar ook uit de werkelijkheid zelf (daar doen zich chaotische processen voor die principieel niet te voorspellen zijn). Een aparte categorie is normatieve onzekerheid. In dat geval is er geen consensus over de juiste weging van de waarden, belangen, wenselijkheden en onwenselijkheden die in het geding zijn. Dit leidt tot onzekerheid over wat telt als 'juist' beleid – zelfs al is de beschrijving van het probleem waarvoor beleid gemaakt moet worden volkomen helder, en zelfs al is helemaal te voorspellen wat het resultaat zou zijn van een bepaald beleid.

Een beleidsterrein kan meerdere vormen van onzekerheden tegelijk omvatten. Rondom klimaat spelen vele soorten onzekerheden, ook normatieve. Niet op elk deelsterrein zijn de onzekerheden van gelijke aard of even groot. Zo is er weliswaar veel technische én diepe onzekerheid over de mate waarin de zeespiegel zal stijgen, maar geen normatieve onzekerheid over het uitgangspunt dat de bevolking beschermd dient te worden tegen dijkdoorbraken. Over de mate waarin ruimte gegeven moet worden aan rivieren bestaat meer normatieve onzekerheid (lees: meningsverschil).

Beleidsvraagstukken die verband houden met klimaatverandering zijn niet zelden complex, riskant en onzeker tegelijk. De grote uitdaging voor beleidsvoorbereiders en politici is om beleid te maken dat goed omgaat met zulke complexe, onzekere risico's.

¹³⁹ Van de hier bestudeerde rapporten is theorie over typen onzekerheden met name te vinden in *Uncertainty and Climate Change Adaptation* (zie bijvoorbeeld de tabel op pagina 60 die beleidsstrategieën aan typen onzekerheden verbindt) en in *Omgaan met onzekerheid in beleid* (op pagina 17 staat een 'onzekerheidsmatrix').

Adaptatie

Adaptatie – aanpassing – betekent hier: de inrichting van Nederland afstemmen op de gevolgen van klimaatverandering. Waar mitigatiebeleid probeert klimaatverandering te temperen, behandelt adaptatiebeleid de gevolgen van klimaatverandering dus als voldongen feiten. Beleidsvraag wordt dan welke maatregelen Nederland moet nemen om zich op klimaatveranderingen voor te bereiden. Die maatregelen kunnen fysiek zijn (huizen bouwen die gaan drijven en meestijgen met opkomend water; rivieren de ruimte geven om periodiek te overstromen), maar ook bestuurlijk (strakke draaiboeken voor rampen opstellen, verantwoordelijkheden toekennen aan partijen die in diepe polders willen bouwen). Adaptatiebeleid zegt op zichzelf nog niets over de bestuurlijke stijl; die kan zeer directief en ‘top-down’ zijn, of juist veel belang hechten aan het zoeken naar draagvlak bij allerlei maatschappelijke actoren. Als flexibel beleid de manier is waarop bestuurders het beleidsdoel ‘adaptatie’ pogen te realiseren, spreken wij in dit artikel van *adaptief* beleid – adaptatie met de f van flexibel dus.

Flexibel beleid / adaptief beleid

Flexibele beleidsvoering is een antwoord op de paradoxale situatie dat klimaatverandering noopt tot (ver) vooruitkijken maar het vastspijkeren van dat eindbeeld tegelijkertijd onmogelijk maakt vanwege grote onzekerheden omtrent de verwachte ontwikkelingen en over de risico’s die daarmee gepaard gaan. Onder flexibel beleid wordt het einddoel in termen van randvoorwaarden voor de gewenste waterveiligheid- en zoetwatersituatie helder bepaald, maar staat de koers die daartoe wordt gevaren principieel open voor veranderingen. Zo kunnen beleidsmakers blijven inspelen op veranderende inzichten, nieuwe ontwikkelingen, technische innovaties en schuivende maatschappelijke verhoudingen. Adaptief beleid is flexibel en creëert bewust ruimte om nieuwe informatie en nieuwe inzichten al doende op te nemen in het beleid. Dergelijk beleid is nog experimenteel, maar naar het zich laat aanzien veelbelovend in situaties waarin onzekere risico’s spelen.

Robuust

Een systeem is robuust als het zich niet gemakkelijk laat verstoren. Een robuuste maatregel is een maatregel die in alle denkbare toekomstscenario’s standhoudt. Robuuste maatregelen zijn echter niet per definitie optimaal.

Veerkracht

Veerkracht is een belangrijk kenmerk van een klimaatbestendige ruimte. Het Engelse woord *resilience*, dat een ietsje bredere betekenis heeft dan het Nederlandse veerkracht en ook wel als weerbaarheid wordt vertaald, kent drie componenten of stadia: *resistance* (weerstand tegen verandering, vergelijkbaar met robuustheid), *restorative resilience* (ongeveer elasticiteit: een systeem schiet na een verandering van omstandigheden snel terug naar normaal functioneren; het Nederlandse veerkracht wordt vaak op deze manier begrepen) en *adaptive resilience*, het vermogen van een systeem om zich opnieuw te organiseren, waarbij het systeem op dezelfde wijze blijft functioneren maar mogelijk wel fysiek verandert. Dit laatste vermogen maakt het systeem ongevoeliger voor veranderingen op lange termijn en biedt dus een veel dynamischer grip van de situatie.¹⁴⁰

Geen-spijt-maatregel

Een ‘geen-spijt-maatregel’ maakt in alle mogelijke toekomstige situaties deel uit van wenselijk beleid. Zo’n maatregel is dus altijd goed. Er is vermoedelijk echter geen enkel beleidsveld waarin bestuurders kunnen volstaan met louter ‘geen-spijt-maatregelen’. Bestuurders die het land pogen aan te passen aan klimaatverandering zullen zich zeker buiten de geen-spijt-zone moeten wagen.

¹⁴⁰ Vergelijk Gersonius: “Managing resilience is about how to keep changing so as to keep functioning in the same way – it is not about staying the same.” *An assessment of flood resilience using a model to build and value managed adaptive responses to changes in flood risk*, p. 3.

Bijlage III: Passage over basiswaarden in het Nationaal Waterplan 2009 - 2015

(uit Nationaal Waterplan 2009-2015, pagina 16)

Basiswaarden en uitgangspunten

Solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid zijn basiswaarden die in het waterbeleid in algemene zin gevolgd worden. Deze waarden zijn leidend voor de wijze van organisatie en samenwerking in het waterbeheer. Solidariteit is terug te vinden in de wijze van financiering en het voorkomen van afwenteling. Flexibiliteit is nodig om mee te kunnen bewegen met onder andere ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en klimaatveranderingen. Tenslotte is duurzaamheid een basiswaarde. Deze wordt ingevuld door bij de keuze en uitwerking van alle doelen en maatregelen te streven naar grote lokale betrokkenheid en verbetering van de kwaliteit van leefomgeving ('people'), verbetering van de kwaliteit van ecosystemen ('planet'), en kansen voor het bedrijfsleven ('profit'). Met name voor de ontwikkeling van het Deltaprogramma is het belangrijk om deze waarden expliciet te maken. De basiswaarden geven aan hoe de bij het Deltaprogramma de betrokken organisaties bij de inhoudelijke uitwerking van die doelen te werk willen gaan. Naast de basiswaarden zijn er ook een aantal uitgangspunten die centraal staan in het waterbeleid, en die met de komst van het Deltaprogramma een extra impuls krijgen. Het gaat daarbij om samenhang, consistentie en transparantie. Deze uitgangspunten maken sturing op programmaniveau mogelijk. Door eenduidige uitgangspunten te definiëren en te borgen wordt het geheel van activiteiten tot een logisch geheel gesmeed en wordt bijgedragen aan de efficiency en herkenbaarheid van het Deltaprogramma. In bijlage 1 is een korte beschrijving van de basiswaarden en uitgangspunten opgenomen. In de planperiode zullen deze nader uitgewerkt en geoperationaliseerd worden.

(uit Nationaal Waterplan 2009-2015, pagina 263-266)

Basiswaarden en uitgangspunten van het Deltaprogramma

Basiswaarden

De basiswaarden zijn de 'shared values' van de organisaties die bij het Deltaprogramma betrokken zijn. Waarden die de partijen onderling binden en waarvan het belang buiten kijf staat – maar die niet automatisch doorwerken tot in de uitvoeringsfase van de Deltaprojecten. Ze kunnen als baken dienen voor de vele keuzen die gemaakt moeten worden bij het doorlopen van het proces van een eerste verkenning tot aan de realisatie van grote werken.

Hoe wordt door werking geborgd?

Om zicht te houden op de mate waarin de doorwerking van de basiswaarden plaatsvindt – en waar nodig aandacht te vragen voor mogelijke bijstellingen – zullen de eindrapporten van de verkenning- en planuitwerkingsfase, en plannen voor grootschalige Deltaprojecten in opdracht van de trekkend bewinds-persoon op dit punt beoordeeld worden. De beoordeling wordt uitgevoerd voorafgaand aan definitieve opdrachtverlening (voor de plan-, de uitwerkings- en de realisatiefase) en voor financieringsbesluiten. Bij de beoordeling zal zoveel mogelijk aangesloten worden bij 'reguliere' beoordelingen. Voorbeeld: als de verkenning de status van structuurvisie heeft zou een belangrijk deel van deze beoordeling plaats kunnen vinden op basis van de Plan-m.e.r. die voor een structuurvisie vereist is.

Solidariteit

In het Deltaprogramma is de basiswaarde 'solidariteit' als volgt uitgewerkt:

- Minimale afwenteling naar de toekomst (solidariteit met toekomstige generaties);
- Minimale afwenteling naar de omgeving (solidariteit met aangrenzende gebieden);
- Prioritering van maatregelen binnen het Delta programma op basis van het nationale optimum (solidariteit tussen delen van Nederland);
- Nationale financiering van maatregelen van nationaal belang (veiligheid als collectief goed; solidariteit tussen hoog en laag Nederland).

De keuze voor (deze invulling van) solidariteit als basiswaarde impliceert...

- dat externe kosten systematisch in kaart worden gebracht en vervolgens worden geïnternaliseerd; dat geldt voor ruimtelijke ontwikkelingen als woningbouw en bedrijfsterreinen, maar ook om ingrepen ten behoeve van waterveiligheid en zoetwatervoorziening;
- dat de eensgezindheid die het Deltaprogramma van alle regio's vraagt in het oppakken van de grote wateropgaven niet betekent dat het programma inhoudelijk een optelsom kan zijn van regionale wensen; aan de regio's wordt begrip gevraagd voor situaties waarin nationaal belang vraagt om prioritering en posteriorisering;
- dat er enerzijds naar gestreefd wordt dat ieder gebied en iedere generatie 'zijn eigen problemen oplost' (minimale afwenteling) en dat anderzijds 'bijgesprongen' wordt waar deze ambitie niet haalbaar blijkt.

Flexibiliteit

Anticiperen ligt in het hart van de adaptatieopgave maar veranderende inzichten (bijv. ten aanzien van het tempo waarmee het klimaat verandert), sociaal- economische en demografische ontwikkelingen, de opkomst van innovatieve methoden om de problemen te ondervangen, en veranderende maatschappelijke opvattingen over waterveiligheid en zoetwater voor- ziening moeten hun doorwerking kunnen vinden in de koers die het Deltaprogramma vaart. Met andere woorden: ver vooruit kijken is cruciaal maar mag niet vertaald worden naar een aan de verre horizon vast- gespijkerd eindbeeld. De deelprogramma's zijn zó vormgegeven dat bijstelling van de opzet en planning van de Deltaprojecten steeds mogelijk is.

In het Deltaprogramma is de basiswaarde 'flexibiliteit' als volgt uitgewerkt:

Procesmatig

- de processen die in de generieke en gebiedsgerichte deelprogramma's zijn of worden opgestart kunnen snel en eenvoudig aangepast worden aan nieuwe omstandigheden (bijv. herprioritering binnen of tussen deelprogramma's), inzichten (bijv. nieuwe klimaatscenario's) of mogelijkheden (bijv. meekoppelen met andere ruimtelijke ontwikkelingen of beleidsambities);
- de tijdsplanning van deelprogramma's en projecten biedt ruimte voor de toepassing van innovatieve methoden en technieken;
- bij het opzetten van de gebiedsgerichte deel programma's wordt 'ingebouwd' dat aanpassingen van maatregelen nodig zullen zijn als gevolg van de uitkomsten van de generieke deelprogramma's (nieuwe veiligheidsnormen, aangepast beleid ten aanzien van zoetwatervoorziening, nieuwe inzichten in rol klimaatverandering bij locatiekeuze en inrichting stedelijk gebied).

Inhoudelijk

- bij de dimensionering, vormgeving en planning van de Deltaprojecten wordt rekening gehouden met mogelijke toekomstige aanpassingen (aanpassingen waarvan de noodzaak nu nog niet definitief vast te stellen is, of waarvan het niet kosteneffectief is om nu al door te voeren);
- de inhoudelijke uitgangspunten (klimaatscenario's, kentallen voor mkba's etc.) worden periodiek herzien (bijv. iedere 6 jaar).

De keuze voor (deze invulling van) flexibiliteit als basiswaarde impliceert:

- Vertrouwen in het oplossend vermogen van toekomstige generaties. Waar nodig investeren we nu in de waterveiligheid en zoetwatervoorziening van de toekomst, maar we kiezen er bewust voor om niet met blauwdrukken te werken waar men nog tientallen jaren aan vast zit. We bouwen nadrukkelijk ruimte in voor bijstellingen op basis van voortschrijdend inzicht. Gebieds-agenda's, plannen van aanpak etc. geven richting aan de processen maar leggen niet meer vast dan nood- zakelijk voor een adequate uitvoering van vastgestelde maatregelen en voor het borgen van voldoende ruimte voor toekomstige keuzen;
- Er wordt een samenwerkingsverband opgericht dat gemandateerd wordt om op basis van eigen onder- zoek en een internationale 'peer-review' te komen tot voorstellen voor periodieke (bijv. iedere 6 jaar) up-date's van kentallen, methodes en richtlijnen (zoals die voor de droge infrastructuur in oei-kader zijn vastgesteld);
- De voor de koers van het Deltaprogramma relevante ontwikkelingen, alsmede de resultaten die geboekt worden in de verschillende deelprogramma's worden gemonitord. Mede op basis daarvan wordt het Deltaprogramma jaarlijks herzien;

- In de plannen van aanpak voor de gebiedsgerichte deelprogramma's wordt aangegeven op welke manier de resultaten van de generieke deelprogramma's 'waterveiligheid', 'zoetwatervoorziening' en 'nieuwbouwplannen en herstructurering' vertaald zullen worden naar bijstelling van de ambities en projecten (inhoudelijk, procesmatig en qua planning).

Duurzaamheid

De deelprogramma's en deltaprojecten worden duurzaam vormgegeven. Met betrekking tot de 'planet'-component van duurzaamheid betekent dat, dat de deltaprojecten zó ontworpen worden dat zowel bij de uitvoering ervan (korte termijn) als bij het onderhoud en beheer (middellange en lange termijn):

- efficiënt gebruik gemaakt wordt van water, energie en andere grondstoffen;
- de kwaliteit van de leefomgeving en ecosystemen behouden blijft of verbeterd wordt;
- waar mogelijk natuurlijke processen worden ingezet.

Daarnaast worden de deelprogramma's (in het kader van de 'people'-component van duurzaamheid) zó ingericht dat:

- de lokale betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij de doelen en werkzaamheden van het Deltaprogramma actief wordt opgezocht, waar nodig wordt vergroot, en in het ontwerp en de uitvoering van de maatregelen wordt benut;
- de onrust in een gebied tot een minimum beperkt blijft, onder andere door ingrepen zoveel mogelijk geconcentreerd in een bepaalde periode te laten plaatsvinden

Tenslotte wordt (in het kader van de 'profit'-component)

- bij de keuze en uitwerking van maatregelen rekening gehouden met kansen voor het lokale bedrijfsleven;
- bij het faciliteren, stimuleren en toepassen van innovatie ook rekening gehouden met de mogelijkheden hiermee Nederland – en het Nederlandse bedrijfsleven – internationaal te profileren.

De keuze voor (deze invulling van) duurzaamheid als basiswaarde impliceert...

- een belangrijke rol voor ontwerp; zowel als het gaat om de dimensionering en vormgeving van het Deltaproject zelf, als om de inpassing ervan in de lokale omgeving;
- dat inzichtelijk gemaakt wordt hoe de invloed van klimaatverandering op de lange termijn ontwikkeling van kosten van beheer en onderhoud zijn verwerkt in het ontwerp van het Deltaproject;
- dat 'ex ante' in beeld wordt gebracht hoe het Deltaproject bijdraagt aan behoud of verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en ecosystemen;
- dat een zekere mate van stabiliteit in het Delta programma wordt aangebracht; dat voorkomen wordt dat een regio als gevolg van nieuwe inzichten steeds met andere (plannen voor) maatregelen te maken krijgt;
- dat bij de vormgeving van het innovatieaspect van het Deltaprogramma afstemming gezocht wordt met het (internationaal opererende) bedrijfsleven.

Uitgangspunten

De uitgangspunten maken sturing op programmaniveau mogelijk. Door eenduidige uitgangspunten te definiëren en te borgen wordt het geheel van activiteiten tot een logisch geheel gesmeed en wordt bijgedragen aan de efficiency en herkenbaarheid van het Deltaprogramma. De uitgangspunten geven vooral richting aan de processen in en rond het Deltaprogramma. De Deltacommissaris bewaakt de uitgangspunten.

Samenhang

Op programmaniveau zijn de volgende typen inhoudelijke samenhang van belang:

- Fysieke samenhang: een besluit in het ene gebied of beleidsterrein heeft (bijvoorbeeld via het hoofdwatersysteem) fysieke gevolgen voor een ander gebied of beleidsterrein;
- Temporele samenhang: een bepaalde maatregel kan pas genomen als eerst andere maatregelen (bijv. in stroomopwaarts gelegen gebieden) genomen zijn. Het kan, gezien op nationaal niveau, nodig zijn om bepaalde besluiten of projecten in de tijd voorrang te geven op anderen;
- Samenhang in kosten: lokale of regionale ingrepen kunnen kostenverhogend werken voor ingrepen in andere delen van het land.

Er zijn diverse redenen om te komen tot samenhang in planontwikkeling en uitvoering. De volgende redenen kunnen worden benut als checklist voor het procesmatig goed inrichten van een samenhangend deelprogramma:

- Politiek/bestuurlijke samenhang. Door activiteiten te koppelen ontstaat een voor de diverse actoren acceptabel totaalpakket. "Package deals" bevorderen draagvlak, waardoor de kans op tijdige realisatie toeneemt;
- Beleidsmatige synergie. De maatschappelijke voordelen van het geïntegreerd plannen/uitvoeren kunnen groter zijn dan het separaat plannen/ uitvoeren. Hier past met name aandacht als plannen met elkaar op gespannen voet staan;
- Juridische samenhang. Wet en regelgeving kunnen het vereisen additionele maatregelen te nemen. Denk aan compensatieplicht;
- Financiële/economische samenhang. Koppeling kan handig of noodzakelijk zijn door bekostigingsconstructies, financieringsconstructies, verevening e.d.;
- Technische samenhang. Door maatregelen met elkaar te combineren kan de kosteneffectiviteit van de werken vergroot worden en de onrust in een gebied verkleind worden ('werk met werk maken').

Consistentie

In het Deltaprogramma worden twee typen consistentie onderscheiden.

Inhoudelijke consistentie wordt bereikt door vooraf afspraken te maken over het gebruik van data, rekenmethodes en modellen. Voorlopig wordt daarbij gedacht aan de volgende punten (niet limitatief):

- Voor voorspellingen ten aanzien van waarschijnlijk geachte klimaatveranderingen wordt uitgegaan van de knmi-scenario's. Deze zullen periodiek (bijv. iedere zes jaar) herbevestigd of aangepast worden;
- Voor inschattingen ten aanzien van extremen in het tempo waarmee het klimaat de komende eeuw zou kunnen veranderen wordt uitgegaan van één, gezamenlijk vast te stellen, methodiek;
- Er zal steeds gebruik gemaakt worden van één – periodiek bij te stellen – set van kentallen en rekenmethodes voor bijvoorbeeld de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses;
- Voor demografische en sociaaleconomische voorspellingen wordt uitgegaan van (periodiek te up-daten) wlo-scenario's;
- Er wordt naar gestreeft om vanaf uiterlijk 2015, als basis voor hydrologische berekeningen aan het hoofdwatersysteem ten behoeve van alle maatregelen in alle deelprogramma's, uit te gaan van één methodiek en modelinstrumentarium;

Procesmatige consistentie wordt gerealiseerd door in het Deltaprogramma te kiezen voor een zekere eenduidigheid in organisatie en werkwijze van de verschillende deelprogramma's (procesarchitectuur). Het gaat hierbij om onder andere (niet limitatief):

- Voor ieder deelprogramma is een trekkend bewindspersoon de opdrachtgever, bestaat een bestuurlijke organisatie die gericht is op een effectieve interactie tussen de regio en het rijk, zijn voorzieningen getroffen voor een goede maatschappelijke participatie, er is een programma-organisatie opgezet die zich in het begin vooral richt op de verkenningen en bij voorkeur samengesteld is uit medewerkers van gemeenten, waterschappen, provincies en rijk;
- De opdrachtbeschrijving en het plan van aanpak dat voor ieder deelprogramma wordt opgesteld voldoet aan een vooraf vastgesteld programma van eisen;
- Voor de werkwijze in het Deltaprogramma geldt het mirt-spelregelkader als uitgangspunt voor alle uitvoeringsgeoriënteerde activiteiten en projecten gericht op aanleg. Tevens wordt de werkwijze volgens Sneller en Beter (vervolg Commissie Elverding) toegepast op het gehele Deltaprogramma.

Transparantie

In het Deltaprogramma wordt maximale transparantie nagestreefd, zowel voor de structuur van het programma (hoe het is opgezet), als voor de manier waarop aansturing plaats vindt (hoe besloten wordt) en de voortgang (welke resultaten behaald worden). Elementen uit het Deltaprogramma die aan de transparantie bij moeten dragen zijn o.a. (niet limitatief):

- De voortgang van de verschillende deelprogramma's en Deltaprojecten is te volgen op de website van het Deltaprogramma;
- In het Deltaprogramma wordt het concept van joint factfinding toegepast als een methode voor kennisontwikkeling waarin op voor alle partijen inzichtelijke manier gewerkt wordt aan de gezamenlijke ontwikkeling van nieuwe inzichten en van een gedeelde set methoden, richtlijnen en normen;
- De mate waarin Deltaprojecten bijdragen aan de programmadoelen wordt op een voor iedereen begrijpelijke en toegankelijke wijze inzichtelijk gemaakt.

Bijlage IV: Het operationaliseren van de basiswaarden binnen het Deltaprogramma

1 Algemeen

De basiswaarden solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid zijn de 'shared values' van de organisaties die bij het Deltaprogramma betrokken zijn, zo bepaalt het *Nationaal Waterplan 2009-2015*. De waarden dienen als baken bij de keuzes waar de partijen voor zullen komen te staan. Hun doorwerking in de uitvoeringsfase spreekt echter niet voor zich, voorziet het *Nationaal Waterplan* al.

In feite zijn deze basiswaarden door de jaren heen steeds meer geijkt: hoe kunnen ze helpen om tot een doordachte ruimtelijke inrichting en manier van waterbeheer te komen die korte en lange termijn integraal met elkaar verbindt? De basiswaarden suggereerden wel een pad, een richting, maar de betekenis lag vooraf nog niet tot in detail vast. Het begrip ervan verdiept zich gaandeweg.

Ook in die zin is het Deltaprogramma geen blauwdruk maar een opening naar een iteratief proces: stapje voor stapje wordt duidelijker wat er komt kijken bij het realiseren van de visie. Concrete plannen kunnen worden bijgesteld als te beredeneren valt dat het bijgestelde plan eigenlijk beter tegemoetkomt aan de oorspronkelijke visie. Deze herziening wordt niet gezien als falen of een nederlaag. Integendeel: openstaan voor de 'feedback van de werkelijkheid' en daarvan leren voor de inrichting van het Deltaprogramma, geldt als een deugd. Die openheid voor verheldering en verdieping strekt zich ook uit tot de ijking van de basiswaarden. Het feit dat ze niet helemaal strak 'gekalibreerd' zijn en schommelen in betekenis, is dan ook niet per se een zwakte. Het geeft eerder aan dat de deelnemers van het Deltaprogramma beseffen onderdeel uit te maken van een zoekproces.

Doorwerking op twee niveaus

Doorwerking van de basiswaarden is geregeld op het niveau van het Deltaprogramma als geheel, in de manier waarop het is opgezet en besluitvorming is georganiseerd, en op het niveau van de strategieën, in de manier waarop strategieën worden ontwikkeld, beschreven en geselecteerd.

In de context van het Deltaprogramma bestaat een strategie uit doel, maatregelen en tijdpad. Of een maatregel op zichzelf solidair, flexibel en duurzaam is, is vaak niet eenduidig kwantitatief vast te stellen. Hetzelfde geldt voor het systeem dat met die maatregel van karakter verandert en voor het proces waarin alle successievelijke ingrepen zijn ingebed. Voor het doorwerken van de basiswaarden geldt in eerste instantie een inspanningsverplichting – met name in het ontwerpen van de strategieën en opties voor Deltabeslissingen kunnen de waarden hun sturende werk doen. Om de basiswaarden levend te houden en om gezamenlijk te ontdekken wat een zinvolle invulling ervan zou kunnen zijn, is er periodiek op gereflecteerd – zowel in het strategietraject als bij het ontwikkelen van het samenhangend voorstel voor de vijf Deltabeslissingen.

In *DP 2015* zijn de voorstellen voor de Deltabeslissingen en de bijbehorende voorkeursstrategieën beschreven. De onderbouwing is toegelicht in de Synthesedocumenten die de managers van de deelprogramma's van het Deltaprogramma hebben opgesteld. Deze documenten zijn als bijlagen bij *DP 2015* uitgebracht.

2 Doorwerking van de basiswaarden op het niveau van het Deltaprogramma als geheel

A. Solidariteit op het niveau van het Deltaprogramma als geheel

In de context van het Deltaprogramma wordt onder 'solidariteit' verstaan (NWP 2009 - 2015):

- minimale afwenteling naar de toekomst (solidariteit met toekomstige generaties),
- minimale afwenteling naar de omgeving (solidariteit met aangrenzende gebieden),
- prioritering van maatregelen op basis van het nationale optimum (solidariteit tussen delen van Nederland),
- nationale financiering van maatregelen van nationaal belang (veiligheid als collectief goed, solidariteit tussen hoog en laag Nederland).

Deze vier aspecten komen op verschillende manieren terug in de wijze waarop het Deltaprogramma als geheel is opgezet en waarop besluitvorming wordt voorbereid.

De structuur en werkwijze van het Deltaprogramma dragen op het niveau van het programma zelf bij aan een invulling van de basiswaarde solidariteit, in de zin dat alle partijen gezamenlijk optrekken in het ontwikkelen en selecteren van strategieën en in het formuleren van een voorstel voor de vijf Deltabeslissingen. Alle partijen worden gehoord en hebben toegang tot besluitvorming. Inzoomend op de vier in het NWP benoemde aspecten ontstaat het volgende beeld.

Minimale afwenteling naar de toekomst (solidariteit met toekomstige generaties)

Het Deltaprogramma investeert nu om problemen in de toekomst te voorkomen en kansen te creëren op het gebied van waterveiligheid en zoetwaterbeheer. Op basis van de beschikbare kennis anticipeert de huidige generatie met gerichte investeringen en doordacht beleid zo goed mogelijk op klimatologische en sociaal-economische ontwikkelingen. Daarmee ligt solidariteit met toekomstige generaties besloten in het hart van het Deltaprogramma.

Minimale afwenteling naar de omgeving (solidariteit met aangrenzende gebieden)

Op het schaalniveau van het Deltaprogramma als geheel zijn de 'aangrenzende gebieden' Duitsland en België. Vanwege de stroomafwaartse ligging van Nederland speelt afwenteling niet op het niveau van het Deltaprogramma als geheel.

Prioritering van maatregelen op basis van het nationale optimum (solidariteit tussen delen van Nederland)

De eensgezindheid die het Deltaprogramma van alle regio's vraagt in het oppakken van de grote wateropgaven betekent niet dat het programma inhoudelijk een optelsom kan zijn van regionale wensen; aan de regio's wordt begrip gevraagd voor situaties waarin nationaal belang vraagt om prioritering of posteriorisering. Waar mogelijk en kostenefficiënt worden grote verschillen in de verdeling van lusten en lasten gemitigeerd of gecompenseerd. De kosten en baten van ingrijpende maatregelen in het hoofdwatersysteem (zoals de eventuele wijziging in de afvoerverdeling) worden via een kosten-effectiviteitsanalyse of kosten-batenanalyse in beeld gebracht.

Nationale financiering van maatregelen van nationaal belang (veiligheid als collectief goed, solidariteit tussen hoog en laag Nederland)

Het Rijk en de waterschappen hebben op grond van de Waterwet de financiële taak om te zorgen voor het bekostigen van de versterking van de primaire waterkeringen. Het Rijk doet dit via het Deltafonds, het financieel fundament van het Deltaprogramma. Een deel van het budget is geormerkt voor de hoogwaterbeschermingsmaatregelen van de waterschappen. Die kosten worden conform het Nationaal Bestuursakkoord Water voor de andere helft bekostigd door de waterschappen. Ten behoeve van het

realiseren van integrale oplossingen vanuit de Deltawet is in de Deltawet het experimenteerartikel opgenomen. Waar de opgaven op gebied van waterveiligheid en zoetwater aansluiten bij gebiedsontwikkelingen wordt een deel van de kosten ook door provincies gedragen (bijvoorbeeld Ooijen-Wanssum, IJsseldelta-Zuid, WaalWeelde). Ook kunnen maatschappelijke organisaties financieel bijdragen (bijvoorbeeld Oesterdam).

De twee laatstgenoemde aspecten, 'prioritering van maatregelen op basis van het nationale optimum' en 'nationale financiering van maatregelen van nationaal belang' zijn zoals boven beschreven op het niveau van het Deltaprogramma geregeld. Omdat ze geen onderscheidende kenmerken zijn van individuele strategieën die door deelprogramma's worden ontwikkeld komen ze op dat niveau niet terug.

B. Flexibiliteit op het niveau van het Deltaprogramma als geheel

"Ver vooruitkijken is cruciaal maar mag niet vertaald worden naar een aan de verre horizon vastgespijkerd eindbeeld" (NWP 2009-2015). Met andere woorden, nieuwe inzichten en actuele ontwikkelingen moeten hun doorwerking kunnen vinden in de koers die het Deltaprogramma vaart.

Op het niveau van het Deltaprogramma als geheel wordt aan deze basiswaarde invulling gegeven door de toepassing van adaptief deltamanagement bij het formuleren van oplossingsrichtingen: gefaseerde besluitvorming die expliciet en transparant rekeninghoudt met onzekere ontwikkelingen op de langere termijn. Adaptief deltamanagement stimuleert een integrale aanpak van opgaven en verkleint het risico dat te veel of te weinig wordt geïnvesteerd in de toekomstige waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Kernpunten bij adaptief deltamanagement zijn (DP 2013):

- kortetermijnbeslissingen in het brede ruimtelijke en waterdomein verbinden met langetermijnopgaven voor waterveiligheid en zoetwater;
- werken met meerdere strategieën waartussen gewisseld kan worden (adaptatiepaden);
- flexibiliteit inbouwen in oplossingsrichtingen (waar effectief);
- verschillende investeringsagenda's met elkaar verbinden.

Vertrouwen in het oplossend vermogen van toekomstige generaties wordt voorondersteld. Waar nodig investeert het Deltaprogramma nu in de waterveiligheid en zoetwatervoorziening van de toekomst, maar er wordt bewust voor gekozen om niet met blauwdrukken te werken waar men nog vele decennia aan vastzit. Er wordt nadrukkelijk ruimte ingebouwd voor bijstellingen op basis van voortschrijdend inzicht. Gebiedsagenda's, plannen van aanpak *et cetera* geven richting aan de processen, maar leggen niet meer vast dan noodzakelijk is voor een adequate en voortvarende uitvoering van vastgestelde maatregelen en voor het borgen van voldoende ruimte voor toekomstige keuzen.

Daarnaast wordt flexibiliteit op het niveau van het Deltaprogramma als geheel ingevuld door bij het dimensioneren, vormgeven en plannen van maatregelen (uitvoeringsprojecten dan wel beleidskeuzen) rekening te houden met mogelijke toekomstige aanpassingen – aanpassingen waarvan de noodzaak nu nog niet definitief vast te stellen is, of waarvan het niet kosteneffectief is om die nu al door te voeren. Ten slotte worden de inhoudelijke uitgangspunten (bijvoorbeeld scenario's voor sociaal-economische ontwikkelingen en klimaatverandering) periodiek herzien en worden de voor de koers van het Deltaprogramma relevante ontwikkelingen en de effecten van de gerealiseerde maatregelen gemonitord.

C. Duurzaamheid op het niveau van het Deltaprogramma als geheel

Met de aandacht voor de lange termijn en met de integrale benadering kan het Deltaprogramma beschouwd worden als een investering in een duurzaam water- en ruimtesysteem.

Op het niveau van het Deltaprogramma als geheel komt duurzaamheid op veel plaatsen terug – zowel procesmatig als inhoudelijk.

Het interbestuurlijke karakter van het Deltaprogramma brengt met zich mee dat alle overheden actief betrokken zijn bij de ontwikkeling en selectie van strategieën en opties voor Deltabeslissingen. Ook maatschappelijke organisaties worden structureel meegenomen in het besluitvormingsproces – zowel op nationaal niveau (bijvoorbeeld via Overlegorganen Infrastructuur en Milieu, OIM) als op het niveau van de individuele deelprogramma's. Daarmee wordt voorkomen dat er 'monomaan' gedacht en besloten wordt; alle belangen – in het licht van *people, planet en profit* – worden steeds in de afwegingen meegenomen.

Ook inhoudelijk heeft duurzaamheid een centrale positie. De methode die het Deltaprogramma gebruikt in het strategie-traject, adaptief deltamanagement, heeft het meekoppelen met ambities op andere beleidsterreinen (natuur, scheepvaart, landbouw, recreatie) een systematische plaats gegeven in het proces van strategie-ontwikkeling.

De andere basiswaarden dragen indirect ook bij aan duurzame oplossingsrichtingen. Het verband met solidariteit met toekomstige generaties werd al eerder genoemd. Creativiteit en leervermogen worden steeds meer gezien als voorwaarde voor de houdbaarheid van systemen op lange termijn (*De Energieke Samenleving, PBL 2012*). De basiswaarde flexibiliteit stimuleert dat de randvoorwaarden voor creativiteit en leervermogen (namelijk de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen) op orde zijn.

Last but not least is voor de *Tussentijdse Wijziging Nationaal Waterplan* – waarin besluitvorming over strategieën en de Deltabeslissingen wordt vastgelegd – een plan M.e.r. opgesteld.

3 Doorwerking van de basiswaarden op het niveau van strategieën en Deltabeslissingen

Drie fasen en bijbehorende instrumenten

Bij doorwerking van de basiswaarden op strategieniveau kunnen drie fasen worden onderscheiden:

- Het ontwikkelen van strategieën. In deze fase is het Delta-atelier belangrijk. In Delta-atelier bijeenkomsten vindt het ontwerpend onderzoek plaats en wordt in beeld gebracht hoe verschillende ruimtelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen in het watergebruik, ambities op andere beleidsterreinen en ingrepen in het watersysteem gecombineerd kunnen worden.
- Het beschrijven en selecteren van strategieën. Hier is de vergelijkingsystematiek van het Deltaprogramma (VGS) leidend. Daarin is aangegeven welke informatie relevant wordt geacht bij het bespreken van strategieën (onder meer via een criterialijst).
- Het besluiten over concrete maatregelen (projecten dan wel beleidsaanpassingen). Daarbij spelen, naast de VGS, beleidsinstrumenten als KKBA, KEA en MKBA een belangrijke rol.

De Vergelijkingssystematiek

Op weg naar het samenhangend voorstel voor de Deltabeslissingen en de bijbehorende gebiedsgerichte voorkeursstrategieën willen de managers van de negen deelprogramma's¹⁴¹ (net als de deltacommissaris zelf) op gezette tijden verantwoording afleggen. Om hun structuur te geven, en om te zorgen dat de deelprogramma's ongeveer dezelfde criteria hanteren, is al vroeg gewerkt aan een nadere uitwerking en concretisering van de uitgangspunten van het Deltaprogramma, die eerst de naam 'Beoordelingskader', daarna 'Afwegingskader', en uiteindelijk de naam 'Vergelijkingssystematiek' krijgt.

De systematiek is opgezet om het convergentieproces van mogelijke naar kansrijke naar voorkeursstrategieën inhoudelijk zo goed mogelijk te schragen.

2009	2010	2011	2012	2013	2014
	DP 2011 Plan van aanpak	DP 2012 Probleem analyse	DP 2013 Mogelijke strategieën	DP 2014 Kansrijke strategieën	DP 2015 Voorkeurs- strategieën

Omdat de rol per fase verandert, evolueert ook de VGS zelf. In de fase van mogelijke strategieën heeft de VGS de rol van checklist, in de fase van kansrijke strategieën die van gespreksleidraad, en in de fase van de voorkeursstrategieën die van kader voor onderbouwing. Parallel daaraan worden ook de hoofdcriteria uitgebreid waarop toetsing plaatsheeft. In de fase van mogelijke strategieën komen alleen de eerste twee hoofdcriteria in beeld (1. doelbereik waterveiligheid en 2. doelbereik zoetwater), daarna ook globaal hoofdcriterium 3 (neveneffecten en kansen) en waar mogelijk hoofdcriterium 5 (kosten). In de fase van voorkeursstrategieën wordt ook het laatste nog overblijvend hoofdcriterium in het proces betrokken, nummer 4 (uitvoerbaarheid); dan wordt de VGS in haar volle breedte toegepast.

In maart 2012 ziet Versie 1 van de VGS (ten behoeve van de fase van de mogelijke strategieën) het licht.¹⁴² De VGS heeft als doel om 'te bereiken dat op elk moment in het besluitvormingsproces de juiste informatie beschikbaar is om afwegingen te kunnen maken.'¹⁴³ Daartoe brengt de VGS 'effecten van verschillende mogelijke strategieën in beeld op een manier die een consistente vergelijking tussen die strategieën mogelijk maakt'.

Dit moet het in de praktijk ook gemakkelijker maken om (elementen van) strategieën te combineren. De VGS vraagt om een score van plusjes of minnetjes op afzonderlijke criteria met een beknopte toelichting. Soms liggen daar kwantitatieve modelberekeningen aan ten grondslag, in alle gevallen is gewerkt met expert-meetings voor het uiteindelijk bepalen van de 'scores'.

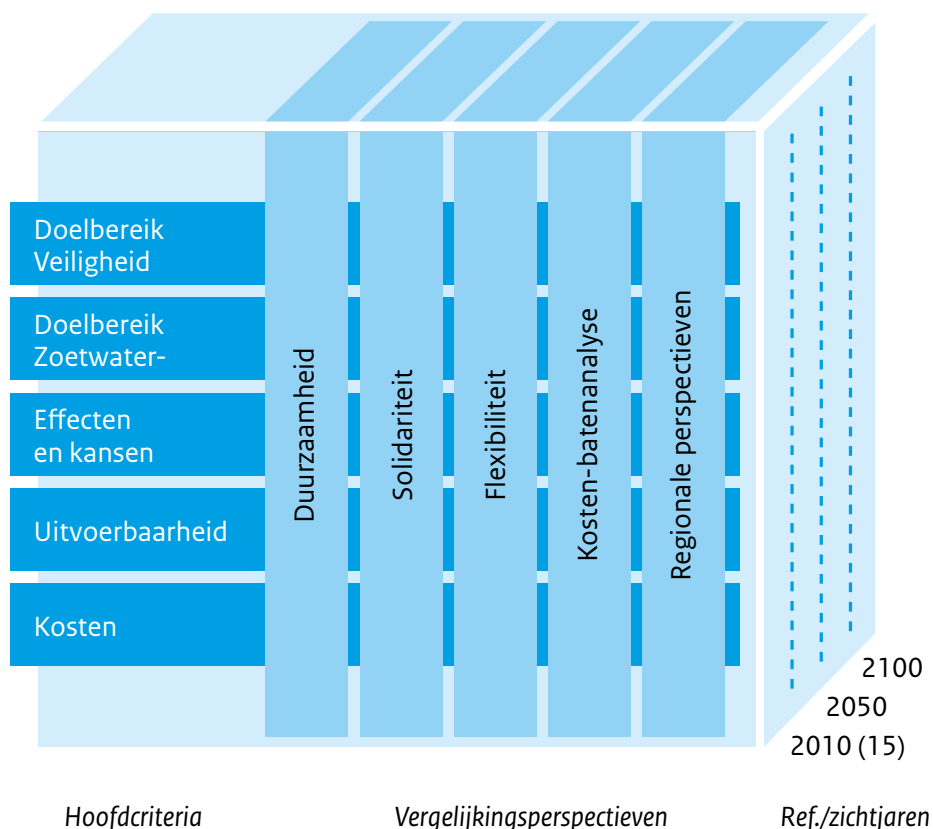
¹⁴¹ Het Deltaprogramma telt drie generieke deelprogramma's (veiligheid; zoetwater; nieuwbouw en herstructurering) en zes gebiedsgerichte deelprogramma's (Rijnmond-Drechtsteden; Zuidwestelijke delta; IJsselmeergebied; Rivieren; Kust; Waddengebied). De VGS wordt alleen toegepast op de gebiedsgerichte deelprogramma's.

¹⁴² *Vergelijkingssystematiek Deltaprogramma: structuur, inrichting en gebruik, versie 1.0*. Staf Deltacommissaris, 9 maart 2012. www.royalhasconingsmc.com/nl-nl/Nieuws/Documents/Vergelijkingssystematiek%20Deltaprogramma%20-%20versie%201%200%20-%202024%20januari%202012.pdf

¹⁴³ *Partiële herziening Nationaal Waterplan / Deltaprogramma 2015: concept-notitie reikwijdte en detailniveau milieueffectonderzoek*

De verdere weging van het relatieve belang van de criteria is (uiteraard) aan bestuurders en politici. Doel van de VGS is dus om beslissers te faciliteren bij het bepalen van de gewenste balans tussen de criteria. De structuur van de VGS laat zich het beste beschrijven met de volgende driedimensionale figuur.¹⁴⁴

Hoofdstructuur Vergelijkingsystematiek



De vergelijkingssystematiek draagt eraan bij dat de uitverkoren strategieën in ieder geval voor de langere termijn bewegen in de richting van de basiswaarden.¹⁴⁵ Dit gebeurt door de verwachte effecten van een strategie-in-overweging te scoren aan de hand van een vaste set criteria (de donkerblauwe horizontale balken) en vergelijkingperspectieven (de lichtblauwe verticale balken). De basiswaarden zijn, zoals de figuur laat zien, in deze systematiek verwerkt in die zogenoemde (lichtblauwe) 'vergelijkingsperspectieven'. De andere twee vergelijkingperspectieven zijn het regionaal perspectief en de kosten-batenverhouding. Een vergelijkingperspectief bevat geen nieuwe criteria, maar omvat een selectie van (donkerblauwe) criteria vanuit een bepaalde 'bril' of invalshoek. Een vergelijkingperspectief is daarmee een 'agregatieslag' van informatie uit de criterialijst rondom een bepaald thema.¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Vergelijkingssystematiek Deltaprogramma, op.cit. p. iii.* Een strategie wordt omschreven als een samenhangend geheel van doelen, maatregelen en tijdskeuzen. (p.13)

¹⁴⁵ *Memo beslissingen in DP 2014 en 2015, 8 november 2012*

¹⁴⁶ *Ibid, p. 17, 18*

Het effect van de VGS is dat alle strategieën die in beeld komen vanuit verschillende hoeken worden belicht. Om het plat te zeggen: deze vergelijkingsystematiek dwingt ontwerpers die geneigd zijn sterk te denken vanuit kosteneffectiviteit om ook na te gaan hoe hun plan uitpakt voor solidariteit; ontwerpers die graag de uitdaging aangaan om een project flexibel in te richten, moeten bedenken wat dit betekent voor de regio, *et cetera*. De vergelijkingsperspectieven staan zo voor 'uiteenlopende rationaliteiten' die partijen dwingen 'de zaak van meer kanten te bezien, zich aldus bewust te zijn van mogelijke andere perspectieven, en misschien andermans afwegingen te begrijpen.'¹⁴⁷

De (lichtblauwe) vergelijkingsperspectieven hebben vooral tot doel om systematische verschuivingen in de werkelijkheid als gevolg van beleid te ontsluiten; verschuivingen die vaak pas op langere termijn zichtbaar worden.¹⁴⁸ Juist daartoe is een derde dimensie aan de figuur toegevoegd in de vorm van twee 'zichtjaren' (2050 en 2100). Deze zichtjaren meten veranderingen ten opzichte van de nul-optie: voortzetten van het huidige beleid. De effecten van Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën – het feitelijke beleid voor de inrichting van de delta – moeten zijn uitgedacht tot zichtjaar 2050. Het zichtjaar 2100 dwingt ontwerpers en beslissers bovendien om na te denken welke mogelijkheden de beslissingen en strategieën waar ze nu wellicht voor zouden willen pleiten eigenlijk openlaten (dan wel afsluiten) voor de vijftig jaar daarop, dus tussen 2050 en 2100.¹⁴⁹ De vergelijkingsystematiek poogt, met andere woorden, te voorkomen dat onze huidige beleidskeuzes bepaalde opties de pas afsnijden die in de tweede helft van de 21ste eeuw wel eens heel wijs en verstandig zouden kunnen zijn. Doel is om de Nederlanders die na ons zullen leven een in de basis veilige, maar niet volledig dichtgetimmerde delta over te dragen. Opdat zij hun land naar eigen inzichten en behoeften kunnen inrichten, met behulp van de kennis en technologie van hun tijd.

Deze inspanning om toekomstige generaties een veilige delta over te dragen, waarin bewust ruimte is opengelaten voor aanvullende maatregelen, is ongekend. De basiswaarde 'duurzaamheid' schemert zodoende door in het ontwerp van de vergelijkingsystematiek. De methode spoort immers aan om te zoeken naar een *langdurig* stabiele leefomgeving, waarbij toekomstige generaties zoveel mogelijk ruimte krijgen om zélf op zoek te gaan naar wat zij (in hun tijd en hun situatie) willen aanmerken als een *balans* tussen people, planet en profit.

Ervaringen met toepassing

In veel gevallen blijken de basiswaarden elkaar aan te vullen of in elkaars verlengde te liggen. Duurzaamheid kan beschouwd worden als een uiting van solidariteit met toekomstige generaties. Er zijn ook situaties waarin de keuze voor doorwerking van de ene basiswaarde impliceert dat afgeweken wordt van een andere. Het kan duurzaam zijn om alle negatieve effecten in een relatief klein gebied te concentreren. Wel is dan sprake van een sterke afwenteling van lasten, dus op 'solidariteit' zal de strategie slecht scoren (los van de mogelijke inzet van mitigatie en compensatie).

Verder laat toepassing in de praktijk ook zien dat de schaal waarop gekeken wordt van grote invloed is – zowel de tijdschaal als de ruimtelijke schaal. Een individuele maatregel kan voor de korte termijn relatief slecht scoren op duurzaamheid in de zin dat voor de realisatie (de komende 10 jaar) veel grondstoffen en energie nodig zijn. Maar als die maatregel een eerste stap is in een traject naar een natuurlijker watersysteem kan die voor de lange termijn (in de tweede helft van deze eeuw) goed scoren op duurzaamheid. En lokale schade aan natuur of landbouw kan acceptabel zijn als op schaal van heel Nederland op dezelfde terreinen juist veel winst wordt geboekt.

¹⁴⁷ *Handreiking toepassing vergelijkingsystematiek Deltaprogramma*, concept, 27 februari 2012, p.10.

¹⁴⁸ *Ibid*, p 21

¹⁴⁹ *Partiële herziening Nationaal Waterplan / Deltaprogramma 2015; concept-notitie reikwijdte en detailniveau milieueffectonderzoek*. Binnen het Deltaprogramma wordt 2050 de vork genoemd, omdat de strategie na die tijd niet meer vastligt en er dus weer verschillende opties voorliggen (tanden van de vork, waarbij de uitverkoren strategie de steel is). Het klinkt paradoxaal, maar het kan zijn dat er op korte termijn maatregelen moeten worden genomen om te zorgen dat er na 2050 überhaupt iets te kiezen valt.

Ook kunnen verschillen in invalshoeken binnen één basiswaarde leiden tot tegengestelde duidingen. Waar het openhouden van opties voor de lange termijn flexibiliteit biedt in het domein van het waterbeheer kunnen ze in het ruimtelijk domein – bijvoorbeeld als dat openhouden inhoudt dat er ruimtelijke reserveringen gemaakt moeten worden die tijdelijk ruimtegebruik uitsluiten – juist leiden tot afname van flexibiliteit; er mag op minder plaatsen gebouwd worden.

Hoewel deze kwesties *in abstracto* moeilijk op te lossen lijken, blijkt dat in de praktijk wel mee te vallen; in een concrete casus bleek het tijdens expert-meetings steeds mogelijk om overeenstemming te bereiken over de duiding van een maatregel, strategie of beslissing in termen van de basiswaarden. Ten behoeve van de Stuurgroep Deltaprogramma zijn de ‘voorstellen voor voorlopige richtingen’ die daar op 29 november 2012 zijn ingebracht op verzoek van de Deltacommissaris globaal (*ex ante*) geëvalueerd op de basiswaarden en op robuustheid. Ook toen bleek het goed mogelijk om op basis van de vergelijkingsperspectieven uitspraken te doen over de mate waarin een beslissing recht doet aan de basiswaarden.

Systematisch reflecteren op strategieën, maatregelen en beslissingen

De *Vergelijkingsystematiek* heeft de bedoeling om het ontwerp- en besluitvormingsproces van meet af aan integraal te maken. Daarbij ‘gidsen’ de basiswaarden ons ‘naar een solidaire, flexibele en duurzame inrichting en beheer van het water- en ruimtesysteem,’ heet het in de stukken.¹⁵⁰ In theorie zijn de drie basiswaarden dus stevig verankerd in deze systematiek. In de praktijk komt het natuurlijk aan op de manier waarop die basiswaarden worden vertaald in criteria – en hoe professionals hun interpretatie daarvan vervolgens in hun scores verwerken.

Dat dit niet altijd even gemakkelijk is, blijkt wel uit een de aanpassing in de VGS die in 2013 doorgang vindt. In de praktijk bleek de directe koppeling van de basiswaarden aan subsets van concrete criteria (zoals ‘effecten voor havens’, of ‘voorkomen klink en zetting’) een ongewenst neveneffect te hebben. Omdat die criteria vooral goed kunnen worden ingevuld voor de korte termijn, was het gevolg dat ook de onderbouwing van een strategie ‘te sterk naar de korte termijn’ werd getrokken. De derde dimensie, die van de zichtjaren, kwam in feite minder goed uit de verf. De manier waarop basiswaarden doorwerken in een strategie blijkt immers vaak pas op langere termijn¹⁵¹. Die effecten bleven te vaak onbeschreven, waardoor juist de bijdragen van strategieën op het realiseren van de basiswaarden onderling te weinig vergeleken konden worden. Er is nog geprobeerd om dit te repareren door de koppeling met de subsets van criteria te handhaven maar met aparte indicatoren voor de lange en korte termijn te werken, maar dit bleek te leiden ‘tot een te technocratische invulling waarmee geen recht wordt gedaan aan de aard van de zoektocht (de aansprekende redenerlijn waarmee de lange termijn wordt verbonden aan de korte termijn)’.¹⁵² Uiteindelijk wordt besloten dat voorkeursstrategieën moeten worden vergezeld van een (kwalitatieve) reflectie op een aantal onderwerpen. Deze worden hierna toegelicht.

A Solidariteit in strategieën en voorstellen voor Deltabeslissingen

Solidariteit wordt onder andere ingevuld door het interbestuurlijk werken aan de Deltabeslissingen en, daar direct aan verbonden, de voorkeursstrategieën. Daarbij wordt steeds expliciet zichtbaar gemaakt hoe de lusten en lasten van de verschillende strategieën geografisch verdeeld zijn. Uitgangspunt conform het *Nationaal Waterplan* is dat hierbij sprake is van ‘minimale afwenteling’ (zie kader). In de reflectie wordt onderscheid gemaakt tussen twee aspecten:

- Minimale afwenteling naar toekomstige generaties
- Minimale afwenteling naar andere gebieden

¹⁵⁰ Zo staat het geformuleerd in de *Memo Vergelijkingsystematiek 3.0* van november 2013, bijlage 3, pag. 17

¹⁵¹ Ter herinnering: de vergelijkingsperspectieven (waaronder de drie basiswaarden) voeren geen nieuwe criteria aan, maar zijn *gedusterde* criteria vanuit een bepaald perspectief. Een waarde achter een vergelijkingsperspectief komt dus pas gaandeweg tot uitdrukking, als maatregelen binnen zo’n cluster op elkaar gaan inwerken.

¹⁵² *Memo Vergelijkingsystematiek 3.0*, bijlage 3, pag.17.

Minimale afwenteling naar toekomstige generaties

De *Vergelijkingssystematiek* kent 2015-2020 als referentie-situatie en 2050 en 2100 als zichtjaren. Op basis van de criteria van de VGS worden de effecten van de strategieën voor beide zichtjaren bepaald en vergeleken met de effecten van de referentie-strategie in 2050 en 2100.

Omdat in een strategie is aangegeven wanneer welke maatregelen zijn voorzien (het zogenoemde 'ontwikkelpad') ontstaat inzicht in de verdeling van effecten voor de huidige generatie en de beide toekomstige generaties (van 2050 en 2100). De verschillen in effecten tussen deze jaren geven een beeld van de voor- en nadelen voor toekomstige generaties in de situatie waarin wel of niet tijdig wordt voorgesorteerd op de langetermijnopgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening. In de reflectie wordt dat beeld beschreven.

Een tweede aspect van intergenerationele solidariteit betreft het borgen van voldoende beslissruimte voor toekomstige generaties. Dit aspect wordt geadresseerd door de werkwijze die gehanteerd wordt bij het ontwikkelen van strategieën: adaptief deltamanagement. Dit element komt uitgebreider terug bij basiswaarde flexibiliteit.

Minimale afwenteling naar andere gebieden

Afwenteling naar andere gebieden kan in principe op verschillende schaalniveaus spelen, bijvoorbeeld tussen gebieden binnen een regio (deelprogramma), tussen regio's (deelprogramma's), tussen hoog- en laag Nederland en op het niveau van grensoverschrijdende stroomgebieden. Voor de strategieën wordt (globaal) in beeld gebracht waar naar verwachting belangrijke effecten spelen: zowel in termen van verbeterde bescherming tegen overstroming en zoetwaterbeschikbaarheid, als in termen van onbedoelde negatieve neveneffecten. Op grond daarvan kan beoordeeld worden of sprake is van een redelijke verdeling van 'lusten en lasten'. De reflectie beschrijft, voor de meest bepalende hoofdcriteria, het beeld dat hieruit naar voren komt.

Een apart aandachtspunt hierbij is het cumulatief-effect. Deelprogramma's brengen voor hun strategieën de effecten in beeld. Op een hoger schaalniveau – voor het volledige pallet aan effecten – moet in aanvulling daarop gekeken worden of de effecten geografisch 'overlappen', dat wil zeggen: in dezelfde gebieden neerslaan.

Solidariteit tussen sectoren wordt niet expliciet in beeld gebracht. De positieve en negatieve effecten voor verschillende sectoren worden namelijk al gecoördineerd via de VGS. Elke bestuurder of sector kan in één oogopslag zien voor welke sectoren een strategie gunstig of juist minder gunstig uitpakt. Een apart vergelijkingsperspectief voegt daar weinig aan toe. Een tweede argument is dat het ook methodisch niet zuiver is, omdat strikt genomen de ene sector niet direct afwentelt op een andere sector (er is geen directe causale relatie), terwijl je dat van generaties en gebieden wel kunt zeggen (actie van deze generatie zorgt voor afwenteling naar andere generaties, of acties in het ene gebied leiden direct tot afwenteling naar andere gebieden). In het *Nationaal Waterplan* is afwenteling tussen sectoren overigens ook niet genoemd als een aspect van de basiswaarde solidariteit.

Mogelijkheden voor mitigatie en compensatie

Een strategie is 'solidair' als die niet of slechts in geringe mate een beroep doet op solidariteit; als er geen of weinig afwenteling plaatsvindt, als lusten en lasten redelijk verdeeld zijn. Negatieve effecten kunnen soms door aanvullende maatregelen voorkomen worden ('mitigatie') of 'uitgeruild' worden met positieve effecten ('compensatie'). Op deze manier kan afwenteling gereduceerd worden. Bij het reflecteren op strategieën in het licht van solidariteit wordt globaal, kwalitatief beschreven of (en zo mogelijk hoe) afwenteling voorkomen kan worden: of dat gemakkelijk is of niet, en aan welk type maatregelen dan gedacht moet worden.

Doelen en tijdpad

De drie eerste onderwerpen binnen een gebiedsgericht deelprogramma richten zich primair op de werking van de maatregelen uit de strategieën. De strategieën die in het kader van het Deltaprogramma worden ontwikkeld bestaan steeds uit doelen, maatregelen en tijdpad. Het vierde onderwerp waar in de reflectie aandacht voor wordt gevraagd, richt zich niet zozeer op de effecten van maatregelen als wel op de effecten van klimaatverandering. De mate waarin die effecten acceptabel worden geacht is medebepalend voor de doelen die gesteld worden. Daarbij speelt ook solidariteit een belangrijke rol. Het lijkt redelijker om partijen te hulp schieten die zich wel inspinnen om zich aan het veranderend klimaat aan te passen, dan partijen die dat willens en wetens weigeren te doen. Met andere woorden: of het in de rede ligt om in een strategie op doelniveau in te zetten ter voorkoming van nadelige effecten van klimaatverandering voor bepaalde sectoren is afhankelijk van de context.

Twee factoren spelen een belangrijke rol: zekerheid en invloed.¹⁵³ Zekerheid verwijst naar de mate waarin er kennis bestaat over de te verwachten ontwikkelingen en de mate van kwetsbaarheid. Invloed wil hier zeggen: heeft men kennis over mogelijkheden om negatieve effecten te voorkomen en is men in staat om die ook daadwerkelijk te benutten?

In situaties waarin zowel zekerheid als invloed groot zijn ('maakbaar') speelt solidariteit nauwelijks: men weet wat men te doen staat en kan uitstekend voor zichzelf zorgen. Voorbeeld: een landbouwbedrijf dat het gewastype aanpast aan de vaker optredende droge zomers.

In situaties waarin zowel weinig zekerheid is, als weinig invloed ('het lot') is solidariteit vanzelfsprekend: de negatieve effecten die niet te voorzien of voorkomen waren, moeten met gezamenlijke inspanningen zoveel mogelijk worden opgevangen. Voorbeeld: de schade voor de huiseigenaren van de dijkverzakking bij Wilnis in de zomer van 2003.

Wanneer sprake is van veel zekerheid en weinig invloed ('risico lopen') ligt het ook voor de hand om het voorkomen van nadelig effecten op doelniveau op te nemen in een strategie. Voorbeeld: bescherming tegen overstromingen van een oude stadswijk die dicht bij een grote rivier ligt.

Waar weinig zekerheid is over ontwikkelingen en kwetsbaarheid, maar partijen geen actie ondernemen om nadelige effecten te voorkomen ('risico lopen') is een afstandelijker stellingname te verdedigen. Men is wel in staat om de eigen kwetsbaarheid te verkleinen, maar doet dat niet. Het lijkt niet redelijk om dan van een strategie te vereisen dat de verantwoordelijkheid voor het voorkomen of opvangen van die effecten automatisch bij de overheid ligt. Voorbeeld: een tuinbouwer die zijn bedrijfsvoering niet aanpast aan afnemende waterbeschikbaarheid in voorjaar en zomer, en van de waterbeheerder verwacht dat die te allen tijde voldoende zoetwater aanvoert.

Bij de reflectie op solidariteit wordt dus gevraagd om de context te benoemen waarin de strategie wordt ingezet, daaruit te destilleren of het in de rede ligt om op doelniveau in te zetten op solidariteit, en de uitkomst te leggen naast het doel dat voor de betreffende strategie is geformuleerd.

Ten slotte bestaat een relatie met het tijdpad dat de strategie schetst. Als een strategie duidelijk zegt welke ingrepen wanneer gaan plaatsvinden, kan met rede een beroep gedaan worden op de verschillende partijen (bedrijfssectoren, burgers, maar ook andere overheden) om daar in de bedrijfsvoering,

¹⁵³ Zie voor een uitgebreide, systematische bespreking van de werking van deze variabelen het hoofdstuk over solidariteit in dit essay.

investeringsbeslissingen en beleidskeuzen rekening mee te houden – waarmee de noodzaak afneemt om op doelniveau te regelen dat het voorkomen van nadelige effecten een overheidstaak is. Waarbij wel opgemerkt moet worden dat zo'n vast tijdspad op gespannen voet kan staan met de basiswaarde flexibiliteit. Op grond van die basiswaarde kan men er immers bewust voor kiezen om nog geen definitieve keuzen te maken over de realisatie van projecten over meerdere decennia; de ratio is daar om met het oog op de kosteneffectiviteit enkele opties open te houden.

De basiswaarde 'solidariteit' in het Nationaal Waterplan

De uitwerking van het vergelijkingsperspectief solidariteit in de *Vergelijkingsystematiek* sluit aan bij de uitwerking in het *Nationaal Waterplan 2009-2015* en vult dat aan. In het *Nationaal Waterplan* is de basiswaarde solidariteit uitgewerkt in 1) minimale afwenteling naar de toekomst (solidariteit met toekomstige generaties), 2) minimale afwenteling naar de omgeving (solidariteit met aangrenzende gebieden), 3) prioritering van maatregelen op basis van het nationale optimum (solidariteit tussen delen van Nederland) en 4) nationale financiering van maatregelen van nationaal belang (veiligheid als collectief goed, solidariteit tussen hoog en laag Nederland). De eerste twee aspecten worden bij uitstek geadresseerd in het strategietraject. De laatste twee zijn geregeld op het niveau van het Deltaprogramma als geheel. In algemene zin wordt er 'enerzijds naar gestreefd dat ieder gebied en iedere generatie zijn eigen problemen oplost (minimale afwenteling) en anderzijds dat bijgesprongen wordt waar deze ambitie niet haalbaar blijkt', aldus het *Nationaal Waterplan*.

B. Flexibiliteit in strategieën en voorstellen voor Deltabeslissingen

De basiswaarde flexibiliteit adresseert de spanning die ontstaat doordat we niet alleen onderinvesteringen, maar ook overinvesteringen willen voorkomen (*Deltaprogramma 2011*). De middelen voor waterveiligheid en zoetwater zijn beperkt; we kunnen het ons niet veroorloven om afzonderlijke maatregelen te overdimensioneren.

Een strategie is flexibeler naarmate er bij de uitvoering van de strategie meer ruimte is om de maatregelen versneld dan wel vertraagd uit te voeren en/of er meer mogelijkheden zijn om te zijner tijd over te stappen op een andere strategie. Flexibiliteit is van belang om bijsturing op basis van voortschrijdend inzicht in ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van klimaatverandering of op sociaaleconomisch terrein) mogelijk te maken, technologische innovaties beter in te kunnen zetten en makkelijker mee te kunnen koppelen met andere ontwikkelingen in hetzelfde gebied – op gebied van ruimtegebruik, waterbeheer *et cetera*). Flexibiliteit is een belangrijk aspect van adaptief deltamanagement, zoals uitgewerkt in de *Handreiking Adaptief Deltamanagement* (Stratelligence, eindconcept, oktober 2012).

Reflectie op strategieën in het licht van basiswaarde flexibiliteit kan worden ingevuld aan de hand van de volgende drie onderwerpen:

De flexibiliteit van de strategie zelf. In de VGS worden een paar elementen daarvan geadresseerd via het criterium 'aanpassingsvermogen'. Het ligt voor de hand de informatie die met het toepassen van dat criterium is gegenereerd, te gebruiken bij de reflectie. Het gaat om:

- beschikbare tijd totdat de maatregelen genomen moeten worden (tijd tot aan het knippunt);
- De onomkeerbaarheid van maatregelen;
- De faseerbaarheid van de realisatie van maatregelen in deelmaatregelen in de tijd;
- De mogelijkheden om van een strategie over te stappen naar een andere strategie, dan wel de mate waarin deze strategie andere strategieën onmogelijk maakt (het voorkomen van 'lock-ins' of 'lock-outs').

De eerste twee onderwerpen geven vooral de mate van flexibiliteit van een strategie weer. Het derde onderwerp adresseert de 'maatschappelijke meerwaarde' van de flexibiliteit. Daarmee wordt verwezen naar de voordelen en waarden die ontstaan naarmate een strategie meer flexibel is. Welke voordelen en waarden dat zijn, kan voor elke strategie anders zijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de kansen om mee te koppelen met beheer, (groot) onderhoud en vervanging van kunstwerken of met voorziene gebiedsontwikkelingen op korte of middellange termijn.

Door strategieën op deze manier, 'door deze bril', te bekijken, wordt de basiswaarde flexibiliteit op een kwalitatieve manier geoperationaliseerd. Er zijn er ook methoden die de toegevoegde waarde van flexibiliteit op een kwantitatieve, economische manier waarderen (bijvoorbeeld via een reële optieanalyse). De mogelijkheden van een meer systematische toepassing van dit soort technieken in MKBA's wordt in de Kennisunit Infrastructuur en Ruimtelijke Economie (KIRE) van het CPB nader onderzocht.

De basiswaarde 'flexibiliteit' in het Nationaal Waterplan

De uitwerking van het vergelijkingsperspectief flexibiliteit in de *Vergelijkingsystematiek* sluit aan bij de uitwerking in het *Nationaal Waterplan*. In het *Nationaal Waterplan 2009-2015* is de basiswaarde flexibiliteit uitgewerkt in procesmatige en inhoudelijke aspecten. Veel procesmatige aspecten betreffen de afstemming tussen de gebiedsgerichte en generieke deelprogramma's. De inhoudelijke aspecten betreffen de notie dat bij het dimensioneren, vormgeven en plannen van maatregelen rekening gehouden wordt met mogelijke toekomstige aanpassingen. Kerngedachte is dat 'veranderende inzichten hun doorwerking moeten kunnen vinden in de koers die het Deltaprogramma vaart.' 'We bouwen nadrukkelijk ruimte in voor bijstellingen op basis van voortschrijdend inzicht in veranderende omstandigheden (bijvoorbeeld in klimaatverandering, sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen, innovatieve methoden om problemen te ondervangen en veranderende maatschappelijke opvattingen over waterveiligheid en zoetwatervoorziening)'. Het *Nationaal Waterplan* lijkt daarmee te willen benadrukken niet meer vast te leggen en besluiten dan strikt noodzakelijk is. Met andere woorden: wel ver vooruit kijken, maar dat niet vertalen in een 'aan de verre horizon vastgespijkerd eindbeeld'.

C. Duurzaamheid in strategieën en voorstellen voor Deltabeslissingen

Het vergelijkingsperspectief duurzaamheid wordt gedefinieerd als de balans tussen de effecten op 'people', 'planet' en 'profit'. Dit vergelijkingsperspectief is bij uitstek geschikt om de aspecten integraliteit en verbinding tussen de (middel)lange en de korte termijn in de (vergelijking van) strategieën te versterken. Er zijn vele manieren en denkwijzen over hoe duurzaamheid kan worden geoperationaliseerd.

Voor de reflectie worden drie onderwerpen onderscheiden. In ieder van die onderwerpen is de balans tussen 'people', 'planet' en 'profit' de centrale invalshoek. Gevraagd wordt te reflecteren op:

- De mate waarin de strategie bijdraagt aan een meer duurzame inrichting en beheer van het water- en ruimtesysteem. In het NWP wordt hierbij met name het belang van natuurlijke processen genoemd;
- De integraliteit van de strategie zelf in termen van het meenemen van ontwikkelingen en belangen buiten het directe waterdomein bij het vormgeven van de strategie en de keuze van de maatregelen. In de toelichting op de Deltawet wordt gerefereerd aan het belang van een integrale benadering in het Deltaprogramma.
- De positieve of negatieve effecten van de belangrijkste maatregelen (projecten dan wel beleidsaanpassingen). Het NWP refereert hierbij aan een aantal concrete criteria die ook door de VGS worden geadresseerd:
 - Bij 'planet' gaat het om efficiënt gebruik van water, energie en grondstoffen, kwaliteit van leefomgeving en ecosystemen en natuurlijke processen;
 - Bij 'people' wordt verwezen naar lokale betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties en 'onrust' (instabiliteit) als gevolg van uitvoeringsmaatregelen;
 - Bij 'profit' gaat het om de kansen voor het lokale bedrijfsleven en voor de internationale profilering en innovatie van het Nederlandse bedrijfsleven.

In algemene zin wordt de mogelijke bijdrage van het ontwerp van maatregelen aan duurzaamheid benadrukt, zowel in uitvoeringsfase als in de fase van beheer en onderhoud.

Voor de invulling van de reflectie kan gebruik gemaakt worden van de informatie die gegeneerd wordt bij de toepassing van de (hoofd)criteria.

De basiswaarde 'duurzaamheid' in het Nationaal Waterplan

De uitwerking van het vergelijkingsperspectief duurzaamheid in de *Vergelijkingsystematiek* sluit aan bij de uitwerking in het *Nationaal Waterplan 2009-2015* en volgt de categorie-indeling 'people', 'planet' en 'profit'. Het vergelijkingsperspectief voegt vooral een nadere ordening toe. In aanvulling op de vooral op maatregelen gerichte invalshoek van het NWP wordt in het vergelijkingsperspectief ook naar de hogere schaalniveaus gekeken: naar het op termijn duurzamer worden van het water- en ruimtesysteem, en naar de integraliteit van de strategie zelf.

Samenvattend overzicht onderwerpen voor reflectie op basiswaarden

Onderstaande tabel vat samen welke onderwerpen meegenomen worden bij de reflectie op de strategieën vanuit de verschillende basiswaarden.

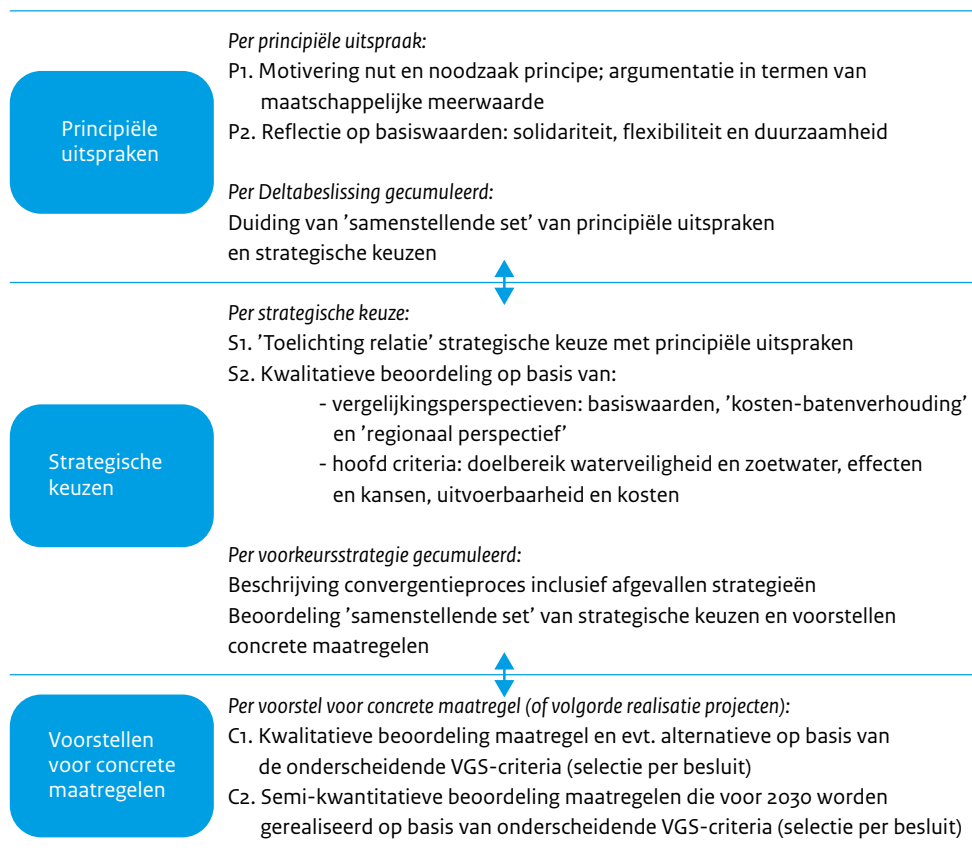
Vergelijkingsperspectief	Onderwerpen voor reflectie op de strategieën
Solidariteit	<ul style="list-style-type: none">• Minimale afwenteling naar toekomstige generaties• Minimale afwenteling naar andere gebieden• Mogelijkheden voor mitigatie en compensatie• Doelen en tijdpad
Flexibiliteit	<ul style="list-style-type: none">• Flexibiliteit van strategie zelf• Overstapmogelijkheden naar andere strategieën• Maatschappelijke meerwaarde van flexibiliteit
Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none">• Bijdrage aan een meer duurzame inrichting en beheer van het water en ruimte systeem• Integraliteit van de strategie zelf• Positieve en negatieve effecten van maatregelen

PlanMER en Synthesedocumenten

Ten behoeve van de toepassing van de VGS – en daarmee de doorwerking van de basiswaarden – is in het traject richting planMER een categorisering van beslissingen doorgevoerd. De Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën vormen namelijk een samenhangend pakket van ongelijksoortige (voorstellen voor) beslissingen: principiële uitspraken, strategische keuzes en concrete maatregelen.

- De toegevoegde waarde van het milieueffectonderzoek zit vooral in het leveren van informatie over milieueffecten ten behoeve van besluitvorming over deze principiële uitspraken, strategische keuzes en maatregelen *binnen* de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën. Principiële uitspraken die structurerend zijn voor visies, doelen of benaderingen, bijvoorbeeld een nieuwe benadering van waterveiligheid of de invoering van voorzieningenniveaus. Dit type beslissing speelt vooral op het niveau van de samenhangende set deltabeslissingen;
- Strategische keuzes die kaderstellend zijn voor concrete maatregelen, bijvoorbeeld de keuze in het rivierengebied voor een combinatie van riviervruiming en dijkversterking, of de keuze om ten aanzien van zoetwater in hoog Nederland vooral in te zetten op zelfvoorzienendheid en in West-Nederland op het tegengaan van verdere verzilting. Dit type beslissingen speelt zowel op niveau van deltabeslissingen als in de voorkeursstrategieën;
- Voorstellen voor concrete maatregelen, bijvoorbeeld in dijkkring x worden de dijken verhoogd en op punt y wordt een nevengeul gerealiseerd, of een innovatieve 'more crop per drop'-techniek wordt in een pilot getest. Maatregelen kunnen dus zowel uitvoeringsprojecten zijn als beleidsaanpassingen. Deze zijn in de regel onderdeel van de voorkeursstrategieën.

Voor ieder van deze categorieën zijn afspraken gemaakt over de onderbouwing ervan. De doorwerking van de basiswaarden concentreert zich daarbij op de bovenste twee niveaus.¹⁵⁴



De aldus gegenereerde informatie is benut bij het beschrijven van de effecten van de procesmatige beleidskeuzen en de concrete kaderstellende beleidskeuzen in het *Milieueffectrapport Ontwerplan tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan*.

In bredere zin zijn de resultaten van de toepassing van de VGS – als onderdeel van de inhoudelijke onderbouwing van de in *DP 2015* beschreven beslissingen – te vinden in de *Synthesedocumenten* die door de deelprogramma's zijn opgesteld en als bijlagen bij *DP 2015* zijn uitgebracht. De *Synthesedocumenten* zijn, onder regie van het onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat, wetenschappelijk gereviewed. Ook die resultaten zijn publiek toegankelijk via de website van de Deltacommissaris.

¹⁵⁴ Bijlage PDO 16 mei 2013 Notitie over onderbouwing beslissingen, pag. 3

Bijlage V

Bibliografie

- *Aandacht voor veiligheid*, Aerts, Sprong, Bannink (red.)/Leven met water/Klimaat voor Ruimte/DG Water, 2008.
- *Adaptief deltamanagement* – basistekst tbv DP 2015.
- *Adaptive Airport Strategic Planning*, Kwakkel, Walker, Marchau/TU Delft, oktober 2008.
- *Adaptive Policies, policy analysis, and policy making*, Walker, Raman & Cave, *European Journal of Operational Research* nummer 128 (2001).
- *An assessment of flood resilience using a model to build and value managed adaptive responses to changes in flood risk*, Berry Gersonius, TUDelft (januari 2009).
- *A Theory of Justice*, John Rawls, Harvard (1971).
- *Contingency, Irony, Solidarity*, Richard Rorty, Cambridge (1989).
- *De Energieke Samenleving*, Planbureau voor de Leefomgeving (2012).
- *De grenzen aan de groei*, de Club van Rome (1972).
- *De hype voorbij: klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk*, VROM-raad (mei 2007).
- *Deltabeslissingen in het Nationaal Waterplan: voornemen tot wijziging van het Nationaal Waterplan voor de vastlegging van de deltabeslissingen, inclusief het opstellen van een Milieueffectrapport*, publicatie van de Rijksoverheid in de Staatscourant, de Volkskrant (januari 2014).
- *Deltaprogramma 2011: Werk aan de delta: investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen*, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2010).
- *Deltaprogramma 2012: Werk aan de delta: maatregelen van nu, voorbereiding voor morgen*, ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011).
- *Deltaprogramma 2013: Werk aan de delta: de weg naar Deltabeslissingen*, ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012).
- *Deltaprogramma 2014: Werk aan de delta: kansrijke oplossingen voor opgaven en ambities*, ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013).
- *Deltaprogramma 2015: Werk aan de delta: de beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden*, ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014).
- *Deltascenario's en adaptief deltamanagement*, Deltafact.
- *De prijs van gelijke zorg*, CPB (januari 2013).
- *De uitwerking van de basiswaarden voor afwegingen binnen het Deltaprogramma*, concept (juni 2011).
- *Die Natur der Solidarität*, Eckart Voland, in *Solidarität: Begriff und Problem*, Kurt Bayertz (ed.), Suhrkamp (1998).
- *Doelen, basiswaarden, uitgangpunten van het Deltaprogramma*, memo van het Deltateam (maart 2009).
- *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*, WRR (1994).
- *Evaluatie risicoverevening zorgverzekeringwet*, commissie Don (juni 2012).
- *Filosofie van de toekomst: over nut en noodzaak van sciencefiction*, Fred Keijzer, Lemniscaat (2010).
- *Fifth Assessment Report*, IPCC (2013).
- *Fourth Assessment Report*, IPCC (2007).
- *Gezondheid en milieu*, beleidsbrief van minister Cramer (april 2009).
- *Green Economics*, Scott Cato, M. (2009).
- *Governance van risico's rond ruimte, natuur en milieu*, RMNO (juni 2007).
- *Handreiking Adaptief Deltamanagement*, Stratelligence (eindconcept, oktober 2012).
- *Handreiking toepassing vergelijkingsystematiek Deltaprogramma*, Deltares (concept, februari 2012).
- *Hoezo een Deltaprogramma? Van analyse naar missie*, powerpointpresentatie van Wim Kuijken voor de Tweede Kamer bij zijn aantreden als Deltacommissaris (januari 2010).
- *Kennis bedreigt solidariteit*, Paul de Beer, *Filosofie Magazine* (september 2005).
- *Kwaliteit van denken II: reflecties op solidariteit middels metaforiek*, staf Deltacommissairs, filosofische workshop (maart 2012).
- *Leefstijldifferentiatie in de zorgverzekering, een overzicht van de ethische argumenten*, CEG (maart 2013).
- *Natuurlijke processen en klimaatadaptatie: een overzicht en 10 voorbeelden*, ARK (januari 2008).

- *Maak ruimte voor klimaat!* Nationale adaptatiestrategie, interbestuurlijke notitie (november 2007).
- *Memo Beslissingen in DP 2014 en 2015*, staf Deltacommissaris (november 2012).
- *Mensenrechten in beweging: privacy, klimaatverandering en de internationale rechtsorde*, Marjan Slob en Esmée Schilte, NwA'dam (2014).
- *Nationaal Waterplan 2009-2015* (december 2009).
- *Niet bang voor onzekerheid*, RMNO (2003).
- *Omgaan met onzekerheid in beleid*, MNP/CPB/RAND Europe (maart 2007).
- *Onzekere veiligheid: verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, WRR (2008).
- *Our Common Future, World Commission on Environment and Development*, United Nations (1987).
- *Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave*, Ruimtelijk Planbureau (2007).
- *Partiële herziening Nationaal Waterplan / Deltaprogramma 2015: concept-notitie reikwijdte en detailniveau milieueffectonderzoek*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ministerie van Economische Zaken (januari 2014).
- *Risicoanalyse kwetsbaarheid natuur voor klimaatverandering*, Alterra (2007).
- *Robuustheid/Veiligheid*, Deltafact factsheet (oktober 2012).
- *Samen verder werken aan de Delta: de governance van het Nationaal Deltaprogramma na 2014*, Arwin van Buuren en Geert Teisman, Erasmus Universiteit Rotterdam (februari 2014).
- *Samen werken met water*, bevindingen van de Deltacommissie (2008).
- *Socially Just Adaptation to Climate Change*, Joseph Rowntree Foundation (juli 2012).
- *Solidarität: Begriff und Problem*, Kurt Bayertz (ed.), Suhrkamp (1998).
- *Solidarity: Reflections on an Emerging Concept in Bioethics*, Nuffield Council (november 2011).
- *Structuurvisie Randstad 2004*, Ministerraad (september 2008).
- *The Black Swan: the Impact of the Highly Improbable*, Nassim Nicholas Taleb, Random House (2007).
- *The Future of Sustainability: Rethinking Environment and Development in the Twenty-first Century*, Adams, W.M. (2006).
- *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Roger Pielke jr., Cambridge UP (2007).
- *The Inconvenient Truth*, Al Gore (2006).
- *The Social Construction of What? Ian Hacking*, Harvard University Press (1999).
- *Tussentijdse Wijziging Nationaal Waterplan*, (september 2014).
- *Uncertainty and Climate Change Adaptation: a Scoping Study*, Dessai & Van de Sluijs/Universiteit Utrecht (december 2007).
- *Verantwoord generatiebewust beleid*, nota Minister van Financiën (mei 2008).
- *Vergelijkingsystematiek Deltaprogramma: structuur, inrichting en gebruik*, versie 1.0. staf Deltacommissaris (maart 2012).
- *Vergelijkingsystematiek 3.0*, staf Deltacommissaris (november 2013).
- *Waterveiligheid: begrippen begrijpen*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (november 2007).
- *Waterwolven*, Cordula Rooijendijk, Atlas-Contact (2009).
- *Werkwijzer onderbouwing beslissingen DP 2015 (VGS 3.0 + planMER)*, staf Deltacommissaris (januari 2014).
- *What Money Can't Buy; the Moral Limits of Markets*, Michael Sandel, Farrar, Strauss and Giroux (2012).

Gevoerde gesprekken voor het deelessay over flexibiliteit

- Gesprek met Frans Berkhout, hoogleraar Innovation and Sustainability en directeur van het Instituut Voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit, 7 oktober 2009.
- Gesprek met Chris Zevenbergen, hoogleraar Flood Resilience of Urban Systems, en zijn collega's Berry Gersonius, Sebastiaan van Herk en Jeroen Rijke, Unesco-IHE, 11 december 2009.
- Gesprek met Jeroen Aerts, bijzonder hoogleraar Risk Insurance and Water Management, Vrije Universiteit, 18 december 2009.

Marjan Slob is filosoof en schrijver. Als zelfstandige helpt zij (veelal publieke) organisaties met het verwoorden van hun waarden en verbindt zij die waarden met filosofische en maatschappelijke debatten. De vorm waarin zij dat doet kan verschillen – een workshop, een tekst, kritisch meedenken tijdens een overleg – maar zij is altijd gericht op analytische verheldering en op de feitelijke doorwerking van de gekozen begrippen. Zij is te bereiken via www.marjanslob.nl

Pieter Bloemen is binnen het Deltaprogramma verantwoordelijk voor het werkteerrein 'Strategie en Kwaliteit'. Als medewerker van de Staf Deltacommissaris coordineert hij de trajecten Basiswaarden en Uitgangspunten, Adaptief Deltamanagement, Vergelijkingsystematiek en Meten weten handelen.

Colofon

Dit essay is een uitgave van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken.

Oktober 2014

Uitvoering

Staf deltacommissaris

Ontwerp, productie

VormVijf, Den Haag

Drukwerk

Telstar Media, Pijnacker

Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is een nationaal programma. Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen werken hierin samen met inbreng van de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Het doel is om Nederland ook voor de volgende generaties te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoetwater.

De deltacommissaris bevordert de totstandkoming en de uitvoering van het Deltaprogramma. Hij doet jaarlijks een voorstel voor het Deltaprogramma aan de Ministers van IenM en EZ. Dit voorstel bevat maatregelen en voorzieningen ter beperking van overstromingen en waterschaarste. Het Deltaprogramma wordt ieder jaar op Prinsjesdag aan de Staten-Generaal aangeboden.

Het Deltaprogramma kent negen deelprogramma's:

- Veiligheid
- Zoetwater
- Nieuwbouw en Herstructurering
- Rijnmond-Drechtsteden
- Zuidwestelijke Delta
- IJsselmeergebied
- Rivieren
- Kust
- Waddengebied

www.rijksoverheid.nl/deltaprogramma

www.deltacommissaris.nl

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ministerie van Economische Zaken

Oktober 2014