

Basiswaarden: richtsnoeren voor het landschap van de toekomst

*Een **essay** over vier toekomstscenario's
voor het Nederlandse watersysteem
bezien vanuit de basiswaarden
van het Deltaprogramma*

Marjan Slob, juli 2026

1. Vier toekomstscenario's voor het Nederlandse watersysteem

Begin juli 2021 zorgt een aanhoudend lagedrukgebied voor zeer hevige plensbuien in het gebied ten noordwesten van de Alpen. Beken en rivieren kunnen al dat hemelwater niet afvoeren en treden buiten hun oevers. In Duitsland, Oost-Frankrijk, Luxemburg, België en Limburg worden bruggen weggevaagd en raken huizen en wegen overspoeld. Meer dan 220 mensen verdrinken. De schade in dit dichtbebouwde gebied is enorm: zo'n 46 miljard euro, wat dit tot de duurste Europese natuurramp ooit maakt. Geen enkele waterexpert had de calamiteit voorzien. Volgens het huidige begrip van het water- en atmosferische systeem had dit namelijk simpelweg niet kunnen gebeuren. Het is behoorlijk angstwekkend om te moeten constateren dat de vertrouwde modellen niet kloppen.

Ondertussen leveren de berekeningen volgens de bestaande modellen ook geen rustig beeld op. Zo blijkt de zeespiegel volgens de meest actuele projecties sneller te stijgen dan bij de start van het Deltaprogramma in 2014 werd gedacht. De uitvoering van het Deltaprogramma ligt behoorlijk op koers, zo laat de jaarlijkse monitor zien. Maar wat is die imponerende prestatie waard als de berekeningen uit 2014 waarschijnlijk niet meer opgaan? De opgave om Nederland in 2050 'klimaatbestendig' en 'waterrobuust' te maken is groter geworden dan aanvankelijk werd voorzien, en de besluiten tot die inspanningen zullen ook eerder genomen moeten worden.¹

De waterwereld staat kortom voor forse uitdagingen. De vertrouwde manier van werken, waarbij informatie weliswaar nooit volmaakt was, maar wel volstond om een goede oplossing te ontwerpen, biedt niet altijd soelaas meer.² Wat nu?

Het Kennisprogramma Zeespiegelstijging, opgericht in 2016 en van start gegaan in 2019³, buigt zich over de vraag hoe de Nederlandse waterwereld een omgang kan vinden met de diepe onzekerheden rond de versnelde zeespiegelstijging. Doel van het programma is niet alleen om kennis te leveren waarmee bestuurders in het verleden genomen beslissingen kunnen herijken, maar ook om zicht te

-
- 1 Het is aan de politiek om beleid in die lijn te ontwikkelen en de ratio daarvan uit te leggen. In november 2022 maakte het kabinet daartoe een belangrijke stap, door te verkondigen dat 'water en bodem' voortaan 'leidend' moeten zijn bij alle beslissingen over de inrichting van het land. Bewoners en gebruikers van de Zuidplaspolder, de diepste (en nog steeds dalende) polder van Nederland, kregen te horen dat pompen om het huidige waterpeil te handhaven 'onhoudbaar' is geworden, en dat zij zullen moeten gaan anticiperen op stijgend water. Het was de eerste keer dat de overheid deze boodschap bracht.
 - 2 Het vraagstuk is daarmee 'complex' geworden, in de bewoordingen van een studie die de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in 2025 schreef in opdracht van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging (*Volgens het boekje: een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging*). Die complexiteit maakt volgens de NSOB dat managers van sturingsfilosofie zullen moeten veranderen. Kort gezegd: de waterwereld zal van het oude en vertrouwde handboekje A (in ieder geval deels) over moeten stappen op handboekje B. Handboek A raadt aan om op basis van goede informatie beleidsdoelen vast te stellen, om vervolgens een duidelijk beleidstraject te formuleren dat naar die doelen leidt. Boekje B suggereert om – bij ontstentenis van voldoende goede informatie – al experimenterend af te tasten wat werkt, en gaandeweg steeds naar bevind van zaken te overwegen welke doelen haalbaar en wenselijk zijn.
 - 3 Het Kennisprogramma is een samenwerkingsverband van in totaal twintig overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, en werd opgericht door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Deltacommissaris. Het programma wil expliciet informatie leveren die beleidsbeslissingen kan voeden, maar maakt zelf geen beleid.
<https://www.deltaprogramma.nl/kennisprogramma-zeespiegelstijging>

bieden op mogelijke oplossingen voor de (zeer) lange termijn.⁴ Het Kennisprogramma werkt daartoe met studies die Deltares daarover heeft opgesteld. In zijn rapport uit 2019 verkent Deltares hoe Nederland ingericht zou kunnen worden als de zeespiegelstand 2 à 4 meter hoger zou worden dan die nu is.⁵ Duidelijk is dat simpelweg voortzetten van de huidige beleidsstrategie ons land dan onvoldoende zal beschermen. Om een dergelijke stijging het hoofd te bieden, moet het Nederlandse landschap anders ingericht worden.

Het rapport benoemt vier mogelijke ‘oplossingsrichtingen’ daartoe. De eerste twee krijgen de namen *Beschermen-gesloten* en *Beschermen-open*. Inzet is hier om de huidige kustlijn te verdedigen, met als grootste verschil of dat via vaste dijken of (mede) via beweegbare keringen gebeurt. In de optie *Zeewaarts* wordt de huidige kustlijn beschermd door voor de kust kunstmatige eilanden aan te leggen en door het inpolderen van zee. De vierde oplossingsrichting, *Meebewegen*, zet in op drijvende gebouwen en op migratie van bevolking en bedrijvigheid van laag naar hoog Nederland. Deltares schetst welke sequentie van maatregelen elke oplossingsrichting vraagt en welke strategische keuzes dan nodig zullen zijn.

Deze vier oplossingsrichtingen keren terug in het tweede rapport dat Deltares in 2022 oplevert aan het Kennisprogramma Zeespiegelstijging.⁶ De methodiek is hier echter anders. Deltares rekent nu niet alleen met de mate van zeespiegelstijging, maar ook met het tempo daarvan, en probeert aan te geven wanneer het zeewater zodanig is gestegen dat ingrijpen onvermijdelijk wordt. In feite probeert Deltares dus in kaart te brengen hoeveel tijd er is om Nederland aan te passen aan bepaalde cruciale nieuwe omstandigheden.⁷

Technisch is er veel mogelijk, zeggen de deskundigen van Deltares. Maar ze waarschuwen ook dat de oplossingen hoe dan ook zeer ingrijpend en zeer kostbaar zullen zijn. Gezien de schaarste aan grond en geld zullen er scherpe keuzes gemaakt moeten worden; niet alleen binnen het waterdomein, maar ook tussen concurrerende beleidsdomeinen (volkshuisvesting, defensie, et cetera). De politieke vraag die voorligt is dus: wat gaan we beschermen, en waarom? Met als vervolgvraag: hoe voeren we die beslissingen uit en welke partijen kennen we daarbij het initiatief toe?

4 Het verkennen van dergelijke langetermijnopties is spoor 4 van de vijf ‘sporen’ die het Kennisprogramma Zeespiegelstijging uitzet. De lange termijn wil hier zeggen: ten minste zestig jaar na nu, dus grofweg na 2080.

5 Haasnoot, M, F. Diermanse, J. Kwadijk, R. de Winter, G. Winter (2019), *Strategieën voor adaptatie aan hoge en versnelde zeespiegelstijging. Een verkenning*. Deltares rapport 11203724-004

6 Haasnoot, M, F. Diermanse (ed.) (2022), *Analyse van bouwstenen en adaptatiepaden voor aanpassen aan zeespiegelstijging in Nederland*, Deltares 11208062-005-BGS-0001.

7 Tijd is dus een factor die meer voor in het hoofd is komen te zitten. En daar is reden toe. Het IPCC schetst in zijn laatste rapportages een wereld die achter de feiten aanrent. Het kost niet alleen veel tijd om nieuwe data en uiteenlopende onzekerheden te laten indalen in de informatie die aan beslissers wordt geleverd. Het duurt ook lang voordat een eenmaal genomen beleidsbesluit daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dit geldt onverkort voor Nederland, zo stelt Deltares. Wij doen er één tot (meestal) enkele decennia om grotere waterwerken ‘in te regelen’. Niet alleen het bouwen zelf vraagt tijd. Ook planning, inspraakprocedures en onteigeningen vergen jaren. Het volledig realiseren van de Deltawerken kostte 80 jaar, het programma ruimte voor rivieren nam 30 jaar in beslag. In dit tempo is het gevaar reëel dat er uiteindelijk beleid zal worden gerealiseerd voor de wereld van gisteren. Zie hoofdstuk 8 van het Deltaresrapport uit 2022.

Deze laatste vragen maakt de uitdaging waar Nederland voor staat niet alleen *complex*, maar ook *ambigue*.⁸ Juist omdat het watersysteem overlapt met veel andere systemen, zullen beslissingen binnen het waterbeleid nooit helemaal neutraal of objectief kunnen zijn. Zij drukken altijd ook een keuze uit voor bepaalde waarden en belangen, die in de praktijk dus boven andere belangen en waarden worden gesteld. Stellen we economie boven veiligheid, gaat ecologie voor op woningbouw – of juist niet?⁹ Om het even welke beslissing er wordt genomen: Nederlanders zullen die beslissing niet op dezelfde manier duiden, omdat de bevolking bestaat uit mensen met verschillende ervaringswerelden.¹⁰

Waterbeleid raakt dus altijd ook aan waarden; waarden die uiteen kunnen lopen en soms regelrecht met elkaar zullen conflicteren. Dat maakt het nemen van beslissingen er bepaald niet eenvoudiger op. Het bijzondere is echter dat er in het Deltaprogramma van meet af aan een ethische richtsnoer verweven zit: het programma heeft basiswaarden meegekregen. Deze door de politiek bekrachtigde basiswaarden kunnen ‘als baken’ dienen ‘voor de vele keuzen die gemaakt moeten worden’, aldus het oorspronkelijke Waterplan.¹¹ De basiswaarden – flexibiliteit, solidariteit en duurzaamheid – sorteren dus voor op de specifieke ordening van waarden in concrete beslissingen rond waterwerken: de te nemen beslissing moet *in ieder geval* recht willen doen aan de waarden flexibiliteit, solidariteit en duurzaamheid. Een studie uit 2014 werkt uit hoe deze algemene waarden binnen het waterdomein vormkrijgen.¹²

Wie de rapporten die zijn verschenen binnen het Kennisprogramma Zeespiegelstijging tot zich neemt, zal echter merken dat er nauwelijks naar deze basiswaarden wordt verwezen. Naar de redenen daarvoor blijft het gissen, maar jammer is het wel. Koersen op waarden kan namelijk een zekere rust en stabiliteit geven, juist nu zich diepe onzekerheden voordoen in de waterwereld.

Het voorliggende essay is te lezen als een actualisering en aanvulling op de oorspronkelijke (veel omvangrijkere) studie over de basiswaarden uit 2014. Oogmerk van dit addendum is om het gesprek over de basiswaarden van het Deltaprogramma weer vlot trekken. Dat doen we door eerst kort te memoreren waar die basiswaarden ook alweer voor staan. Vervolgens bekijken we hoe de drie afzonderlijke basiswaarden verschijnen binnen de vier door Deltares geschetste oplossingsrichtingen voor de inrichting van Nederland op de zeer lange termijn – en formuleren we wat daarbij opvalt.

Dit essay is te lezen als een schets, als een suggestie welke vragen zich aandienen als de basiswaarden expliciet onderdeel uitmaken van het gezamenlijke gesprek over de toekomst van Nederland. Wij hopen op zo’n gesprek, omdat we geloven dat de waterwereld de beslissingen over het Nederland van de toekomst daarmee nog beter en breder zal kunnen onderbouwen.

8 Ambigüiteit is (naast complexiteit) de tweede reden waarom de waterwereld zich vaak genoodzaakt zal zien om op boekje B over te stappen, aldus de NSOB (*Volgens het boekje*, zie noot 2).

9 Soms zal zich een koppelkans voordoen tussen twee verschillende doelen. Zo is er bijvoorbeeld mooi recreatiegebied bijgekomen door (uit veiligheidsoverwegingen) ruimte te geven aan rivieren. Zoeken naar koppelkansen is altijd goed. Maar het is een illusie om te denken dat die altijd te vinden zullen zijn.

10 De NSOB spreekt van *ambigue* vraagstukken als vraagstukken raken aan meerdere ervaringswerelden die elk een andere prioritering van waarden en belangen kennen. Het watervraagstuk is volgens de NSOB typisch *ambigue*.

11 *Nationaal Waterplan 2009-2015*, het eerste rijksplan voor het waterbeleid na het advies van de commissie Veerman uit 2008.

12 *Basiswaarden Deltaprogramma: Solidariteit, Flexibiliteit, Duurzaamheid: een reflectie*, geschreven door Pieter Bloemen en Marjan Slob, uitgegeven door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken en verschenen in oktober 2014.

2. Drie basiswaarden: duurzaamheid, flexibiliteit, solidariteit

In het Deltaprogramma van 2014 zijn drie basiswaarden verankerd. Hieronder belichten we kort wat die waarden beduiden binnen het waterdomein.¹³

2.1. Duurzaamheid

Van de drie basiswaarden die het rijksplan voor het waterbeleid vastlegt, is duurzaamheid de meest glibberige. Dit komt doordat duurzaamheid drie grote dimensies omvat ('people', 'planet' en 'profit') die ook nog eens 'goed' met elkaar in evenwicht moeten zijn om van duurzaamheid te mogen spreken. Wat telt als een goed evenwicht is echter lastig vast te stellen; dat wisselt niet alleen per lokale situatie, maar ook per politieke voorkeur. Of er sprake is van een 'goede balans' hangt dus af van de context, en staat zelfs dan nog principieel open voor maatschappelijk debat.

Tegelijk heeft het begrip duurzaamheid mondiaal werkelijk tot een andere manier van denken en doen geleid. Sinds een aantal decennia daagt het ons dat de planeet reageert op menselijk handelen, zij het heel traag en op schalen die ons eigenlijk ontgaan. De oproep tot duurzaamheid is een reactie op dat besef. Daarmee vraagt duurzaamheid iets ongekends van bestuurders: namelijk dat zij rekening houden met effecten van hun beleid op meerdere dimensies tegelijk, en dat zij ook nog eens verantwoordelijkheid nemen voor de effecten van hun beleid in een toekomst die veel verder weg ligt dan waaraan zij gewend zijn rekening mee te houden.

Van het woord 'duurzaamheid' gaat dus eerst en vooral een appèl uit – een appèl aan bestuurders om te streven naar een gezond en divers systeem dat zichzelf in principe eendeloos in stand zou kunnen houden. Die drie p's verwijzen naar de aanname dat dit alleen zal lukken waar een bloeiende, innovatieve economie samengaat met een gezonde natuurlijke omgeving en een sociale gemeenschap waarbinnen mensen goed kunnen leven en zich rechtvaardig behandeld voelen. Veel concreter wordt het niet – al is het maar omdat de meningen over wat telt als 'rechtvaardigheid' en 'een goed leven' fundamenteel verschillen, en de ruimte om over die verschillen te debatteren tot het kernprincipe van onze democratie behoort. Juist een democratische regering kan dus niet voor eens en voor altijd vastleggen wat telt als de juiste balans, en op basis daarvan de toekomst dichttimmeren.

Dat leidt tot een paradox. In een democratie mag de toekomst niet teveel vormgeven worden, want dat ontwerpen gebeurt mede vanuit ideeën die een uitdrukking zijn van de huidige politieke verhoudingen. Democraten behoren er rekening mee te houden dat die verhoudingen in de toekomst weleens heel anders kunnen liggen, en bieden toekomstige burgers idealiter de mogelijkheid om zelf te bepalen welke balans zij wenselijk vinden. Tegelijkertijd vraagt de waarde 'duurzaamheid' bij uitstek om een langetermijnblik.

Om die paradox het hoofd te bieden, bewandelen veel duurzaamheidsdenkers een soort negatieve weg. In plaats van te verkondigen welke maatregelen duurzaam beleid precies afdwingt, stellen zij dat duurzame ontwikkeling in elk geval binnen de grenzen moet blijven die het natuurlijke systeem en de sociale rechtvaardigheid stellen. Beleid dat het ecosysteem aantast waar het menselijk leven van afhangt, is duidelijk *niet* duurzaam. En beleid waarbij groepen mensen geen fatsoenlijk leven kunnen leiden doordat hun bestaan precair wordt, is ook *niet* duurzaam. Dat geeft in ieder

¹³ Deze bespreking van de basiswaarden stoelt volledig op de grotere studie naar de basiswaarden uit 2014.

geval concrete richtlijnen. Duurzaam beleid koerst op een situatie waarin de economie kan bloeien binnen de grenzen die het sociale systeem of de natuurlijke omgeving stellen.¹⁴ Zolang die grenzen vermeden worden, kan menselijke bedrijvigheid echter nog allerlei kanten op gaan, en is het aan een samenleving zelf om te bepalen welke richting zij op enig moment wenselijk vindt.

Het waterdomein lijkt er moeite mee te hebben om die abstracte waarde 'duurzaamheid' concreet in te vullen. Keuzes worden bijvoorbeeld zelden of nooit verantwoord of toegelicht onder verwijzing naar die waarde duurzaamheid. Wel lijken beleidsmakers impliciet uit te gaan van een hiërarchische ordening van de drie p's (people, planet, profit). 'Mensen' staan daarbij duidelijk voorop: waterbeleid moet er allereerst voor zorgen dat mensen beschermd worden tegen overstromingen en beschikken over voldoende drinkwater. 'Sociale rechtvaardigheid' betekent in het huidige waterbeleid vooral dat watermanagers de lokale bevolking zoveel mogelijk bij het beleid proberen te betrekken. Ook worden watermanagers geacht oog te hebben voor wat hun ingrepen doen met de kwaliteit van de menselijk leefomgeving. Over sociaal-economische ongelijkheden of mensenrechten wordt niet gerept, hoewel de 'p' van people in andere kringen vaak wel in die termen wordt geduid.

Economie is een goede tweede binnen het waterbeleid. Het waterbeleid heeft mede als expliciet doel om geïnvesteerd vermogen te beschermen en om de landbouw en de scheepvaart te dienen. De natuurlijke dimensie krijgt weinig exclusieve aandacht. Waar zij wel wordt besproken, is dat veelal als 'koppelkans'.

2.2. Flexibiliteit

Klimaatverandering maakt dat de zeespiegel zal stijgen, dat het waterpeil in veel rivieren grilliger zal worden, en dat we zullen moeten rekenen op meer plensbuien afgewisseld met langere periodes van droogte. Zoveel is duidelijk. Maar het klimaatstelsel is te ingewikkeld om deze ontwikkelingen exact te modelleren, met als gevolg dat waterbeheerders niet precies weten op welke veranderingen Nederland zich nu echt moet voorbereiden, en wat daarbij het tijdpad is. Het is zelfs mogelijk dat zich kantelpunten gaan voordoen, waardoor er een heel andere situatie ontstaat dan die waaraan we gewend zijn en waarop we het land hebben ingericht. De ambitie om de waterveiligheid van Nederland te garanderen, stuit dus op serieuze onzekerheden. Flexibele beleidsvoering is een antwoord op de paradoxale situatie dat klimaatverandering noopt tot (ver) vooruitkijken, maar het vastspijkeren van een gewenst eindbeeld tegelijkertijd onmogelijk maakt vanwege grote onzekerheden over de te verwachte ontwikkelingen.

Het mooie, vernieuwende en baanbrekende van het Deltaprogramma is de volmondige erkenning van die onzekerheden; het Deltaprogramma is in feite een indrukwekkende poging om een praktische omgang met diepe onzekerheden te ontwerpen.¹⁵ Dit probeert het programma te doen door 'flexibiliteit' tot leidende waarde te maken bij de uitvoering van het waterbeleid. Kernidee is dat ingrepen in het watersysteem stapsgewijs worden uitgevoerd, opdat de gekozen aanpak bijgesteld

14 Econoom Kate Roworth visualiseerde dit als een soort 'doughnut', waarbij de buitenste rand de natuurlijke grenzen aangeeft en de binnenste de sociale grenzen. Overschrijding van een natuurlijke grens wil zeggen dat zich een 'kantelpunt' voordoet waardoor een natuurlijk systeem waar mensen op zijn afgestemd zich heel anders gaat gedragen. De sociale grenzen zijn gebaseerd op de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties. *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21-Century Economist*, Random House, 2018.

15 In die zin is de sturingsfilosofie van het Deltaprogramma al in de geest van het door de NSOB voorgestelde 'boekje B', zie noot 2.

kan worden zodra er meer, of betere, informatie beschikbaar komt. Zo'n flexibele werkwijze verbetert niet alleen de feitenbasis onder de beslissingen. Zij vergroot ook de manoeuvreerruimte: hoe later landschapsbepalende beslissingen worden genomen, hoe beter het Nederland van de toekomst kan worden ingericht naar de behoeften en inzichten van straks.

De genoemde studie naar basiswaarden benoemt vier consequenties van het centraal zetten van flexibiliteit voor het maken van beleid, die we hier kort memoreren. Allereerst vraagt flexibiliteit om een ander mentaal uitgangspunt voor beleid. Beheersen staat niet langer voorop. Voortaan zullen beleidsmakers de kwetsbaarheid van onze situatie steeds voor ogen moeten blijven houden, en moeten handelen vanuit het continue besef daarvan. Dat betekent ook: deels afstand nemen van het (in de waterwereld) klassieke denken in termen van risico's. Dit denken presenteert 'risico' als de uitkomst van de *kans* op een waterprobleem in combinatie met de *schade* die dit probleem zou opleveren. In deze werkwijze stelt de politiek vast welke risico's de bevolking al dan niet mag lopen, en berekenen de deskundigen vervolgens wat er moet gebeuren om de kans en/of de schade binnen de perken te houden. Vanwege de genoemde diepe onzekerheden valt er, zeker voor de langere termijn, niet goed meer te rekenen met die formule $\text{risico} = \text{kans} \times \text{effect}$. We weten dat we kwetsbaar zijn, maar we weten niet precies hoe, en in welke mate. In zo'n situatie levert het hanteren van de formule schijnprecisie op.

Kwetsbaarheid is het gevoelde onvermogen om alle mogelijke kansen en schades te voorzien. Bestuurders die doordrongen zijn van de kwetsbaarheid van het Nederlandse waterbeheer behoren geen al te grote aannames over de toekomstige situatie te doen, en ook geen bijbehorende garanties over die toekomst af te geven. Zij zullen juist moeten uitdragen dat radicale bescherming van de bestaande orde wellicht onmogelijk zal zijn. 'Robuuste' maatregelen – maatregelen die de bestaande orde in elk mogelijk toekomstscenario zouden beschermen, zoals het ophogen van de zeedijken met tien meter – zullen namelijk veelal niet optimaal zijn. Zo'n gigantische dijk grijpt hoe dan ook in op de bestaande leefomgeving, en zal een kostbare overreactie blijken te zijn als de toekomst zich anders ontwikkelt dan het zwartste scenario voorzag.

Bezien vanuit de waarde flexibiliteit moeten we dus afscheid nemen van denken in robuuste maatregelen. Het nieuwe, flexibele denken spoort ons eerder aan om zogenoemde 'no-regret' maatregelen te identificeren: ingrepen die bij geen enkele toekomstige ontwikkeling tot spijt zullen leiden omdat ze in elke voorziene toekomstvisie zinvol zullen zijn. Bijvoorbeeld: grond reserveren die indien nodig kan worden gebruikt voor het ophogen van dijken, en die nu al een fraai recreatiegebied oplevert. Vaak zal het vinden van 'no-regret' maatregelen beter lukken door lokale partijen bij die zoektocht te betrekken, omdat zij de plaatselijke fysische situatie en sociale gevoeligheden het beste kennen.

We moeten dus sowieso 'no-regret' maatregelen zien te identificeren en die ook uitvoeren: dat is de tweede praktische invulling van de waarde flexibiliteit. Maar vanwege de genoemde grote onzekerheden zullen we niet altijd op tijd weten wat 'no-regret' maatregelen zijn. Maatregelen om ons land waterbestendig te houden, vergen veel voorbereidingstijd. Gevolg is dat we aan sommige voorbereidingen zullen moeten beginnen zonder goed te weten welke toekomstige situatie zich precies zal gaan voordoen, en wat daarbinnen een 'no-regret' ingreep zou zijn. Dit is geen ideale situatie, maar als we zouden wachten met het nemen van maatregelen totdat we meer zekerheid hebben, zouden we waarschijnlijk te laat zijn om ernstige toekomstige problemen het hoofd te bieden. En dat zou *zeker* tot spijt leiden. Hoe dan te opereren?

In zo'n situatie gaat een beproefde methode, backcasten, niet helpen. Bij 'backcasten' stellen bestuurders een beleidsdoel vast en maken zij vervolgens een planning van de opeenvolgende maatregelen die vanaf nu nodig zijn om dat gewenste einddoel op tijd te bereiken. Zo'n aanpak geeft rust en duidelijkheid. Maar waar een blauwdruk van de toekomst niet goed is te geven, zijn de stappen die daarnaartoe leiden ook niet goed te identificeren. Bestuurders doen er dan beter aan om voortdurend open te blijven staan voor nieuwe informatie, en op grond daarvan hun beleid eventueel bij te sturen. Besluiten worden nu dus stap voor stap ('incrementeel') genomen. De kunst is om het beleidsproces zodanig in te richten dat er ruimte blijft om te handelen naar nieuwe inzichten, en om maatregelen naar bevind van zaken te versnellen of te vertragen. Dit is de derde aanbeveling die voortvloeit uit de waarde flexibiliteit.

Binnen het Deltaprogramma heet deze werkwijze 'adaptief beleid voeren'. Er is de afgelopen jaren veel vernuft gaan zitten in het benoemen van 'adaptatiepaden': trajecten die kunnen worden ingeslagen zodra blijkt dat een watersituatie zich in een bepaalde richting ontwikkelt (en dus niet in een andere, die ook een serieuze mogelijkheid leek). Watermanagers zijn ook alert op 'knikpunten' binnen zo'n adaptatiepad: het punt waarop veranderende omstandigheden maken dat een huidige werkwijze niet meer voldoet (denk bijvoorbeeld aan het moment waarop een polder te verzilt raakt voor het verbouwen van de gebruikelijke gewassen). Adaptief beleid vraagt om een systeem van monitoring dat deze ontwikkelingen nauwgezet bijhoudt. Bijsturen van beleid op grond van die informatie wordt niet ervaren als knullig bestuur. Dergelijke aanpassingen ('adaptaties') worden juist verwacht, en begroet als doortastend en alert optreden. Adaptief beleid is beleid dat licht op de voeten staat. Het is in feite een werkwijze om in een onzekere situatie steeds een zo optimaal mogelijke balans te vinden, en zo stabiel mogelijk uit de buurt van de problemezones te blijven.¹⁶

De vierde aanbeveling die voortvloeit uit de waarde flexibiliteit is: wees transparant over de onzekerheden waarmee Nederland moet werken. Praten over onzekerheden moet normaal worden. Heldere informatie over onzekerheden is zinvolle kennis, die andere partijen dan de overheid bovendien de kans geeft om zelf na te denken over hoe zij hun toekomst willen inrichten en hoe zij onzekerheden het hoofd willen bieden. Hoe onwelkom die informatie voor sommige private partijen wellicht ook is, zij voorkomt wel dat deze partijen verkeerde investeringen doen.

2.3. Solidariteit

Waar 'duurzaamheid' een oproep is tot een stabiele balans en 'flexibiliteit' een mentaliteit (of zelfs methode) is om tot zo'n balans te komen, vraagt 'solidariteit' aandacht voor de rechtvaardigheid van die balans. Sociale verhoudingen zijn het focuspunt van deze basiswaarde. De vooronderstelling is dat mensen die zich onderdeel voelen van een gemeenschap vanzelf de impuls voelen om solidair te zijn met elkaar. Door hun gemeenschap te helpen, dragen ze immers bij aan een omgeving waarin ook zichzelf beter kunnen floreren. Solidariteit is vanouds de kern van het Nederlandse waterbeleid en staat als principe buiten kijf. Lastige vragen rond solidariteit ontstaan pas zodra het concreter wordt: wie wordt geacht wie te helpen als zich in Nederland waterproblemen voordoen?

Bij het beantwoorden van die netelige concrete vragen zijn drie factoren van belang, zo stelt de studie naar basiswaarden. Ten eerste de beschikbare *kennis*. Het doet ertoe of mensen die getroffen worden door waterproblemen hadden kunnen weten welk risico ze liepen. De tweede relevante factor: *handelingsopties*. Hier draait het om de vraag of mensen reële mogelijkheden

¹⁶ Die expliciete intentie om beleid te voeren dat zover mogelijk verwijderd blijft van kritische grenzen, maakt dat de waarden flexibiliteit en duurzaamheid elkaar in adaptief beleid raken.

hadden om zich te beschermen tegen waterproblemen (bijvoorbeeld door preventieve maatregelen te nemen of door alternatieve bestaanswijzen te ontwikkelen). *Handelingsbereidheid* is de derde en laatste relevante factor bij het afwegen wie solidariteit toekomt. Cruciaal hierbij is de vraag in hoeverre mensen die te kampen hebben met waterproblemen waartegen zij zichzelf (enigszins) hadden kunnen beschermen zich ook daadwerkelijk hebben ingespannen om schade te voorkomen.

De mate waarin leden van de gemeenschap solidariteit verdienen als zij getroffen worden door wateroverlast of juist watertekort, hangt af van de verhouding tussen deze drie factoren. Kortweg: mensen die wisten dat ze risico liepen én zich hadden kunnen beschermen tegen waterproblemen, kunnen zich niet zonder meer beroepen op de solidariteit van de gemeenschap. Hun gebrek aan *handelingsbereidheid* diskwalificeert hen. Wordt in zo'n geval wel onverkort solidariteit getoond, dan zal dat opportunisme in de hand werken en de solidariteit binnen de bredere gemeenschap ondermijnen.

Mensen die wisten dat ze risico liepen, maar niet konden weten welke risico's dat precies zouden zijn, kunnen bij daadwerkelijke waterproblemen wél aanspraak maken op onze solidariteit. Het is dan immers niet duidelijk hoe zij zich zelf praktisch hadden kunnen voorbereiden op die problemen; hun *handelingsopties* waren schimmig. Die solidariteit komt ook toe aan mensen die weliswaar weet hadden kunnen hebben van de risico's, maar niet bij machte waren om voorzorgsmaatregelen te treffen (bijvoorbeeld omdat zij daar de financiële of cognitieve capaciteit niet voor hebben). Ook hen ontbreekt het in de praktijk aan relevante handelingsopties.

En in het geval dat mensen 'blind' getroffen worden door waterproblemen die niemand had kunnen voorzien omdat de benodigde *kennis* ontbrak, zal de gemeenschap (zo zegt de vooronderstelling) zonder meer solidariteit willen betonen.

Klimaatverandering verandert de oude balans tussen deze drie factoren. Zo neemt de zekerheid omtrent onze *kennis* over het watersysteem af. Wij blijken de lokale gevolgen van klimaatverandering niet tot in het benodigde detail te kunnen voorspellen, waardoor we ons ook minder goed kunnen voorbereiden op de toekomst. Het leven in de delta is daarmee minder maakbaar geworden dan we dachten. Zo verdrijft klimaatverandering ons uit de relatief comfortabele situatie waarin we betrouwbare kennis kunnen combineren met een beproefd handelingsrepertoire. In de nieuwe, meer onzekere situatie zullen wij als gemeenschap minder kunnen varen op vormen van solidariteit die in regels gestold zijn.

Het wordt afwachten hoe de veranderingen precies zullen gaan uitpakken, wanneer zij zich zullen voordoen, en welke nieuwe verhalen er rondom solidariteit zullen gaan ontstaan. Dat verhaal zal minder generiek zijn dan voorheen. Duidelijk is namelijk al wel dat de pijn niet gelijkelijk over de gemeenschap verdeeld zal zijn; vooral mensen in het lage gedeelte van Nederland hebben te vrezen van de zeespiegelstijging, vooral akkerbouwers hebben last van aanhoudende droogte, vooral in rivierengebieden zullen de huizen van de kelders vaker onderlopen, et cetera.

Op korte termijn kunnen de getroffen onder ons niet veel doen om deze waterproblemen te voorkomen. In zo'n situatie past solidariteit met hen. Tegelijkertijd zal de totale gemeenschap gedragsverandering willen zien van de pechgroep die te maken krijgt met waterproblemen die door klimaatverandering van incidenteel naar structureel transformeren. Deze getroffen zullen zich moeten inspannen om te voorkomen dat zij ook structureel moeten gaan leunen op groepshulp. De solidariteit met mensen die zich als slachtoffer blijven opstellen, zal afnemen. Op enig moment veranderen onvermijdelijke risico's namelijk in risico's die door aanpassingen vermeden hadden kunnen worden.

Daarbij doet het er wel toe hoe ingrijpend de benodigde aanpassingen zijn: het is veel eenvoudiger en minder ontwrichtend om kwetsbare spullen uit een overstromingsgevoelige kelder te halen, dan om van aardappelteelt over te gaan op de teelt van zilte groenten. Maar naarmate de tijd verstrijkt en het besef indaalt van de gevolgen van klimaatverandering, zouden ook verdienmodellen en mogelijk zelfs woonplekken moeten veranderen. Want zodra mensen risico's lopen waarvan ze weet kunnen hebben, en die ze in principe ook zouden kunnen vermijden, gaan ze in feite risico *nemen*. En dat heeft gevolgen voor de mate waarin zij moreel aanspraak kunnen doen op solidariteit.

Het is aan de overheid om dit ongemakkelijke verhaal over langetermijnrisico's over te brengen. Bestuurders zullen (zoals verzekeraars nu al doen) ooit moeten gaan uitdragen dat burgers zelf maatregelen zullen moeten treffen om zich aan te passen aan klimaatverandering. Niet alleen omdat een reflexmatig beroep op solidariteit de bereidheid tot die solidariteit op den duur zal ondermijnen. Ook omdat de samenleving zich niet lerend op zal stellen als waterschade steeds blind gecompenseerd wordt. En een lerende opstelling is in de huidige, snel veranderende omstandigheden juist zeer wenselijk.

Daarbij is het wel zaak om een gevoelig oog te hebben voor relevante verschillen tussen mensen onderling.¹⁷ Mensen verschillen immers in hun vermogen om zich aan te passen. Chronisch zieken en hoogbejaarden zijn niet zo mobiel, een laag inkomen beperkt iemands feitelijke keuzemogelijkheden aanzienlijk. Het is wreed om te stellen dat deze mensen welbewust risico's nemen als zij geen adaptieve maatregelen doorvoeren, en daarom niet op onze solidariteit hoeven te rekenen. Hoe machtelozer mensen zijn, hoe meer zij onze solidariteit juist nodig hebben.

Het Deltaprogramma roept dus op tot solidariteit tussen Nederlanders. Maar het vraagt ook expliciet om solidariteit met mensen die in de toekomst onze delta zullen bevolken. Dit betekent volgens *Het Nationaal Waterplan* concreet dat wij proberen om zo min mogelijk problemen en kosten af te wentelen op de Nederlanders die nog geboren gaan worden. Ook hier is in de eerste plaats de overheid aan zet. Alleen de overheid kan deze toekomstige generaties 'horen'.¹⁸

Solidair waterbeleid wil zeggen dat we ervoor proberen te zorgen dat de delta ook in de toekomst voldoende beschermd is tegen de zee. Maar solidariteit betekent net zo goed: zorgen dat er nog voldoende geld en ruimte is voor toekomstige generaties om het land naar eigen inzicht in te richten. Het is niet solidair om toekomstige generaties op te zadelen met torenhoge schulden of met ingrijpende ruimtelijke keuzes die niet meer terug te draaien zijn, want dan kunnen de Nederlanders van straks in de praktijk nauwelijks hun eigen toekomst bepalen. Ook solidariteit met toekomstige generaties vraagt dus om afwegingen op meerdere dimensies.

17 De studie naar basiswaarden uit 2014 toonde dit gevoelige oog helaas niet. Laten we het houden op voortschrijdend inzicht: de afgelopen tien jaar is er wereldwijd een discussie over klimaatrechtvaardigheid opgebloeid, waardoor er inmiddels veel meer aandacht is voor het verschil in mogelijkheden en slagkracht tussen volkeren (en sociale groepen binnen een volk) om klimaatverandering het hoofd te bieden.

18 Private investeerders 'horen' toekomstige generaties veel minder, omdat verreweg de meesten van hen hun investeringen binnen een paar decennia willen zien renderen.

3. De basiswaarden binnen de vier toekomstscenario's

Het Kennisprogramma Zeespiegelstijging werkt met vier scenario's of 'oplossingsrichtingen' om Nederland in de (verre) toekomst tegen het zeewater te beschermen, gemaakt door Deltares. Ter herinnering: de eerste twee hebben de inzet om de huidige kustlijn te verdedigen. Bij *Beschermen-open* gebeurt dat (zo lang mogelijk) via beweegbare keringen en (het faciliteren van) natuurlijke landaanwas, terwijl *Beschermen-gesloten* inzet op vaste dijken. De optie *Zeewaarts* zal de huidige kustlijn beschermen door eilanden en waterwerken in zee aan te leggen. De oplossingsrichting *Meebewegen* zet in op drijvende gebouwen en op migratie van bevolking en bedrijvigheid van laag naar hoog Nederland.

De grote waarde van deze door Deltares ontworpen toekomstbeelden is dat zij in behoorlijk detail schetsen wat deze oplossingsrichtingen technisch vergen, en welke keuzemogelijkheden er per ingeslagen pad op enig moment zijn (en welke andere keuzes daarmee worden afgesloten). Geheel in de geest van het Deltaprogramma proberen zij dus de keuzevrijheden voor bestuurders nog steeds zo lang mogelijk open te houden.¹⁹ De rapporten zwijgen echter over de basiswaarden van het Deltaprogramma, die de keuze voor een oplossingsrichting toch mede zouden moeten sturen, en nemen de waarden ook zelden concreet in de mond. Zo komt het woord 'duurzaam' één keer voor in het Deltaresrapport 2019²⁰; het woord 'duurzaamheid' ontbreekt. In het Deltaresrapport uit 2022 komen beide woorden niet voor. In beide rapporten zijn de woorden 'solidair' en 'solidariteit' afwezig. De rapporten kennen de basiswaarden 'duurzaamheid' en 'solidariteit' dus hoegenaamd geen rol toe in hun narratief. De waarde 'flexibiliteit' is wel ingedaald tot het niveau van de tekst. Het rapport uit 2019 noemt de term 'flexibel' 11 keer en spreekt één keer van flexibiliteit. Het rapport uit 2022 gebruikt 12 keer het woord 'flexibel'. En hoewel dat drie keer louter technisch is ('flexibel peilbeheer') fungeert flexibiliteit in beide rapporten ook wel degelijk als waarde, in de zin dat een flexibele methode van waterbeheer de voorkeur verdient boven (dus 'beter' is dan) een minder flexibele methode.

Het blijft gissen naar de reden dat de basiswaarden zo matig terugkomen in de scenario's van Deltares. Een reden kan zijn dat de ingenieurs van Deltares minder getraind zijn in het reflecteren op waarden. Dit zou verklaren waarom flexibiliteit - de meest 'technische' en operationele van de drie waarden - het beste scoort. Het zal zeker ook liggen aan hun opdracht. Die was immers om te onderzoeken hoe Nederland veilig kon blijven voor het water, waardoor het effect van een waterwerk op natuur, economie en samenleving niet het brandpunt van aandacht was. Mogelijk ook gaan de opstellers van de rapporten er van uit dat bijvoorbeeld de waarde 'solidariteit' zo sterk verankerd is in het Nederlandse waterbestuur dat het geen aparte aandacht verdient.

Opvallend is dat ook *Volgens het boekje*, de bestuurskundige studie uit 2025 die is gemaakt voor het Kennisprogramma Zeespiegelstijging, niet over de basiswaarden rept. De auteurs merken wel op dat veel maatregelen om het land tegen de zeespiegelstijging te beschermen door verschillende partijen in het land op een andere, soms zelfs tegengestelde wijze gewaardeerd zullen worden; we hebben hier, in hun terminologie, te maken met een *ambigue* probleem. De studie vermeldt echter niet dat het Deltaprogramma van meet af aan drie waarden expliciet tot leidraad heeft genomen. Die basiswaarden zullen de ambiguïteit van de opgave niet kunnen verhelpen. Maar

¹⁹ Rapport 2022, pag 90.

²⁰ 'Duurzaam' grondgebruik wordt in het voorbijgaan gepresenteerd als factor die van invloed kan zijn op de geschetste oplossingsrichtingen.

ze kunnen die ambiguïteit wel op beredeneerde wijze inkaderen en voorsorteren op een ordening in lijn met de basiswaarden.

Het verhaal over de basiswaarden van het Deltaprogramma lijkt kortom weggezakt. Dat is een verlies, want daardoor geven de documenten binnen het Kennisprogramma Zeespiegelstijging ook weinig concrete aanknopingspunten om te beoordelen hoe de basiswaarden precies zijn verweven met de voorgestelde oplossingsrichtingen.²¹ En dat maakt het weer aanzienlijk moeilijker voor bestuurders om tussen de oplossingsrichtingen een afweging op waarden te maken.

In de volgende alinea's schetsen we enkele voor de hand liggende discussiepunten bij elk van de vier scenario's, steeds gezien vanuit één van de drie basiswaarden. Deze opmerkingen zijn onvermijdelijk enigszins 'naïef', juist omdat concrete aanknopingspunten in de teksten nagenoeg ontbreken. Doel is louter om aan te geven wat voor type gesprek er gevoerd zou kunnen worden als de basiswaarden weer centraler komen te staan in beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

3.1. Duurzaamheid

Duurzaamheid is een begrip met een enorme spanwijdte. In een ouder spraakgebruik staat het voor 'bestendigheid'; kleren of meubels die lang meegaan, zijn duurzaam. In bestuurlijke kringen wordt er een bestendige balans tussen het sociale, het economische en het fysische domein mee aangeduid. En in de volksmond staat 'duurzaam' vaak voor 'groen'.

In de betekenis van 'bestendigheid' lijkt *Beschermen-open* op het eerste gezicht het meest duurzaam. In dat scenario spant de waterwereld zich immers in om de huidige situatie zo lang mogelijk bij het oude te laten, en daarmee gemeenschappen en bedrijven zo min mogelijk te verstoren. Op enig moment zal dit scenario echter vanzelf veranderen in *Beschermen-gesloten*, omdat de natuurlijke landaanwas op de meeste plekken te traag zal gaan om het achterland te beschermen, en beweegbare waterkeringen dermate vaak gesloten zullen moeten worden dat het rustiger is om ze maar dicht te laten. Als voor *Beschermen-open* wordt gekozen, zou het dus bestendiger zijn om ook alvast maatregelen te nemen die de bevolking voorbereidt op *Beschermen-gesloten*, en het bijbehorende beleidsverhaal uit te dragen. *Zeewaarts* is de minst bestendige optie. Dit is in feite een radicale vlucht voorwaarts, die de contouren en beleving van het land radicaal zal veranderen. *Meebewegen* is ook een radicaal perspectief waarbij praktijken en levenswijzen ingrijpend veranderen. Op zeer lange termijn is dit scenario echter het meest bestendig, omdat het Nederland afstemt op de onvermijdelijke nieuwe watersituatie.

Bij de interpretatie van duurzaamheid die een goede en stabiele balans tussen 'people, planet, profit' vooropstelt, wordt de vraag eigenlijk *wanneer* die balans gaat veranderen en *welke* dimensie van duurzaamheid daarbij aan belang wint of verliest. De twee *Beschermen*-scenario's beogen de bestaande balans zo lang mogelijk te bewaren, en leiden in die zin ook tot de meest behoudende economische politiek – dus tot een situatie waarbij de huidige ondernemers en bewoners hun bestaan nog een tijd op de oude voet kunnen voortzetten. Dat ligt anders bij de twee radicalere scenario's, *Zeewaarts* en *Meebewegen*. Hier valt meer dynamiek te verwachten, met nieuwe winnaars en verliezers, waarbij *Zeewaarts* vermoedelijk een meer risicozoekend type ondernemer zal aantrekken dan *Meebewegen*. De financiële wereld zou deze grote dynamiek

21 Graag spreek ik hier ook uitdrukkelijk mijn bewondering uit voor de rapporten waarvan het Kennisprogramma Zeespiegelstijging gebruikmaakt. In de meeste opzichten vind ik ze heel knap – zelfs voorbeeldig.

overigens ook kunnen zien als ontwrichting. De status van Nederland als een stabiele plek om te investeren zou binnen deze scenario's een deuk kunnen oplopen.

De scenario's *Beschermen-open* en *Meebewegen* letten het meest op de effecten van de werken op de natuur, en zijn daarmee het meest 'groen'. *Beschermen-open* houdt de keringen zo lang mogelijk beweegbaar, een zet daarmee een maatregel voort waartoe indertijd werd besloten om het mariene leven zo min mogelijk te verstoren. Dit scenario zet ook in op natuurlijke kustbescherming door zand en planten. Het sturende idee van *Meebewegen* is om het water veel meer zijn natuurlijke gang te laten gaan, waardoor er ook meer ruimte komt voor de planten en dieren die bij het Nederlandse ecosysteem horen. De scenario's *Beschermen-gesloten* en (vooral) *Zeewaarts* zetten in op het terugdringen van het zeewater. Daartoe zullen grote kunstmatige waterwerken worden aangelegd, die bestaande ecosystemen onvermijdelijk zullen verstoren.²²

3.2. Flexibiliteit

Ook flexibiliteit is op meerdere manieren te interpreteren. Als flexibiliteit gaat over de mate waarin de fysieke omgeving de mogelijkheid krijgt om haar veranderlijkheid en veerkracht te tonen, dan is *Meebewegen* verreweg het meest flexibel, gevolgd door *Beschermen-open*. *Beschermen-gesloten* legt de omgeving al meer aan banden, en *Zeewaarts* vraagt om grote menselijke ingrepen in de fysieke omgeving. Hier zetten mensen de natuur uitdrukkelijk naar hun hand.

Uit de Deltaresrapporten blijkt overigens dat de opstellers ervan de waarde 'flexibiliteit' als *beleidskenmerk* heel goed geïnternaliseerd hebben. De rapporten vermijden schijnzekerheden en quasi-precieze kansberekeningen. In plaats daarvan geven zij aan welke maatregelen in elke ontwikkelingsrichting zinvol zullen zijn ('no-regret'); dit zijn dus de beslissingen waaraan een bestuurder zich (althans vanuit waterveiligheidsoogpunt) geen enkele buil kan vallen. De rapporten spannen zich ook in om bestuurders grip te geven op het besluitvormings- en implementatieproces. Dat doen zij door maatregelen helder onder te verdelen in stappen, die stappen in volgorde te zetten, en aan te geven bij welke meetwaarden het zaak is om van de ene stap op de andere over te gaan: een voorbeeldige aanpak om een adaptieve werkwijze mogelijk te maken. En het hele basisidee om vier verschillende oplossingsrichtingen te belichten, maakt al duidelijk dat een bepaalde toekomstvisie nodig zal zijn om de noodzakelijke veranderingen voor de bevolking voorstelbaar en aanvaardbaar zal maken.

De rapporten zelf belichamen dus de waarde flexibiliteit. Maar de ruimte om flexibel beleid te voeren, verschilt wel per scenario. Wil *Zeewaarts* kunnen werken, dan zal vrij snel op dit scenario voorgesorteerd moeten worden. Bijgevolg zullen er eerder ingrepen worden gedaan die niet langer in de categorie 'geen spijt' vallen. De ruwe vuistregel lijkt: des te meer vaste fysieke bouwwerken een scenario vraagt, des te groter de kans dat een beweging wordt ingezet waarvan geen weg terug meer is.²³ Ook een weg terug van *Meebewegen* lijkt moeilijk; dit scenario vergt een dermate grote omslag in mentaliteit dat, als deze beweging eenmaal is ingezet, de bevolking vermoedelijk blijvend andere verwachtingen zal hebben over de mate waarin de overheid waterveiligheid wil garanderen. *Beschermen-open* lijkt de optie die (vooralsnog) de meest flexibele werkwijze toestaat, omdat die minder radicaal (en dus minder onomkeerbaar) is dan *Zeewaarts* en *Meebewegen*, en minder vaste bouwwerken vraagt dan *Beschermen-gesloten*. De maatregel om de kustlijn zo nodig te beschermen

22 Niet alleen doordat de getijdenwerking zal veranderen waarop veel planten en dieren nu zijn ingesteld. Ook omdat het winnen van de enorme hoeveelheid benodigde zand tot verstoring van ecosystemen zal leiden.

23 Ofwel, in jargon, des te groter de kans op een 'lock-in'.

met aangevoerd zand, is relatief snel en gemakkelijk te realiseren, en past daarmee goed in een flexibele strategie. Zoals gezegd is de verwachting wel dat *Beschermen-open* op termijn vanzelf zal overgaan in *Beschermen-gesloten*, omdat de huidige beweegbare waterkeringen bij de verwachte zeespiegelstijging feitelijk te vaak gesloten zullen worden.

3.3. Solidariteit

Vanouds staan Nederlanders landgenoten bij die door het water worden bedreigd, en rekenen zij op hulp als zij die zelf nodig hebben. Als het op waterveiligheid aankomt, zijn zij dus solidair met elkaar. De solidariteit wordt echter niet gelijk verdeeld; sommige groepen zullen meer aanspraak maken op solidariteit dan anderen, waardoor die anderen dus feitelijk (belasting) betalen om de problemen van hun landgenoten op te lossen. Welke groepen solidariteit vragen dan wel geven, wisselt deels per geschetste oplossingsrichting.

In de meest behoudende scenario's, *Beschermen-open* en *Beschermen-gesloten*, wordt impliciet de toon gezet door de klassieke formule 'risico = kans x effect'. Hoe groter het risico op waterschade, hoe meer de overheid zich onder deze formule inspannt om dat risico te verkleinen. In de praktijk betekent dit dat gebieden waar veel kapitaal is geïnvesteerd beter beschermd zullen worden. De schade ('het effect') van een overstroming is in een dichtbebouwd gebied immers groter dan in een minder intensief gebruikt gebied. Bij een gelijkblijvende kans valt het risico in 'rijk' gebied – zoals de Randstad – dus hoger uit, waardoor de overheid daar eerder in actie komt. Mensen die wonen in streken met minder waardevolle grond of bebouwing worden dus geacht zich solidair te betonen met mensen die meer kapitaal te verdedigen hebben dan zichzelf. Het is de vraag hoe houdbaar deze invulling van solidariteit is, zeker als de kosten van wateroverlast onder invloed van klimaatverandering niet incidenteel maar structureel zullen worden.

In het licht van de basiswaarde solidariteit worden deze behoudende scenario's bedenkelijker met het verstrijken der tijd. Solidariteit vraagt immers dat mensen maatregelen nemen om waterschade te voorkomen – verondersteld dat zij die schade hadden kunnen voorzien en er maatregelen bestaan om die schade te vermijden. Onder die condities mag de schade niet meer worden afgewenteld op landgenoten. Zeker niet als die landgenoten in grote lijnen ook nog eens minder goed af zijn.

Hoe solidariteit zal verschijnen in de oplossingsrichting *Zeewaarts*, is nog minder gemakkelijk te bepalen. De klassieke risicodefinitie geeft hier in ieder geval minder houvast, omdat zowel de kans op waterschade als het geïnvesteerde kapitaal zich deels op nieuwe plaatsen zullen gaan manifesteren – die verplaatsing is zelfs de crux van deze oplossingsrichting. *Zeewaarts* zal in ieder geval leiden tot veel economische dynamiek, wat kansen biedt aan partijen die kunnen en willen ondernemen. Het doel van de ambitieuze nieuwe waterwerken is om de kustlijn te beschermen, en daarmee *de facto* vooral de grote steden en het geïnvesteerde kapitaal in het westen van het land. Zodra deze waterwerken met belastinggeld worden gefinancierd, wordt dus wederom solidariteit gevraagd van de mensen die wonen in het oosten en zuiden van het land, wat tot dezelfde bedenkingen leidt als bij de behoudende scenario's. In deze oplossingsrichting leidt het besef van risico's op waterschade echter bij uitstek tot maatregelen die deze schade juist willen verhinderen. Dit scenario blijft ver weg van een slachtofferhouding. Die inspanning om nieuwe of grotere risico's actief en op innovatieve wijze het hoofd te bieden, is juist weer wel te typeren als een solidaire opstelling.

Ook in de oplossingsrichting *Meebewegen* leidt het onder ogen zien van de nieuwe situatie in de delta tot ingrijpend handelen van de Nederlanders die het meeste schade zullen ondervinden van wateroverlast. In die zin is ook dit scenario dus behoorlijk solidair. De geografische beweging is echter precies de andere kant op, richting de hogere gronden van het oosten en het zuiden. Voor de bevolking die daar al woont, zal dit een wisselend beeld opleveren.²⁴ Zij zullen vermoedelijk kunnen profiteren van de grotere economische activiteit in hun regio, met bijkomende betere infrastructuur. Maar ruimtelijk zullen zij moeten inschikken, en de grondprijzen zullen ook voor hen opgedreven worden. Voor de zittende bewoners zal het betonen van solidariteit met migranten uit het westen in ieder geval geen abstracte, voornamelijk financiële aangelegenheid zijn, maar juist veel veranderingen in hun leefomgeving met zich mee brengen.

Naast de solidariteit tussen regio's verdient ook de solidariteit tussen sociaal-economische klassen aandacht. Er is al vaak op gewezen dat klimaatverandering bij gelijkblijvend beleid de kloof tussen arm en rijk zal vergroten.²⁵ Wereldwijd, maar ook in Nederland. Dit omdat mensen die de middelen hebben – denk aan kapitaal, maar ook aan kennis, connecties en lichamelijke energie – beter in staat zijn om te handelen naar de nieuwe situatie. Zij hebben dus de mogelijkheden om zich veilig te stellen. Bovendien kunnen zij dat eerder doen, en dus op een financieel gunstiger moment. Vanuit solidariteit gezien is het geen vreemd idee om sociaal-economische achterblijvers, die langer in een situatie moeten verblijven waarin zij wateroverlast niet kunnen vermijden, ook langer te compenseren voor geleden waterschade. Beter toegeruste Nederlanders zouden hen ook kunnen helpen in het voorkomen van waterschade.

Het IPCC maakt projecties van de zeespiegelstijging tot aan het jaar 2300. Ook de oplossingsrichtingen die zijn ontwikkeld binnen het Kennisprogramma Zeespiegelstijging geven vorm aan een toekomst die de huidige beslissers zelf niet meer zullen meemaken. Dit vraagt dus van beslissers dat zij voorsorteren op een land bewoond door mensen die hun wensen nog niet kenbaar hebben kunnen maken. Daarmee komt een speciale vorm van solidariteit in beeld, waarmee nog niet veel ervaring is: solidariteit met toekomstige generaties.

Natuurlijk zullen ook toekomstige Nederlanders willen wonen op een plek waar zij veilig zijn voor het water. Geld besteed aan het bewoonbaar houden van Nederland is ook vanuit het perspectief van toekomstige generaties een goede investering. Maar technologie kan mogelijkheden scheppen die wij nu nog niet voorzien, geopolitieke ontwikkelingen kunnen ook de Nederlandse samenleving ingrijpend doen veranderen, en wellicht hebben de Nederlanders van straks andere opvattingen over wat telt als een prettige leefomgeving – om maar wat relevante variabelen te noemen.

In zo'n onbestemde situatie is het een gebaar van solidariteit met toekomstige generaties om ook de inrichting van het land zelf zo lang mogelijk onbestemd te houden – opdat zij de ruimte hebben om het land naar eigen wensen en inzicht vorm te geven. Dit vraagt om beleid dat kiest voor 'geen-spijt'-maatregelen, erkent ook Deltares.²⁶ De optie *Zeewaarts* lijkt het minste aan deze invulling

24 Dit is, in termen van *Volgens het boekje*, bij uitstek een ambigue situatie.

25 Zie bijvoorbeeld deze passage: 'Mensen die in stedelijke gebieden met een laag inkomen wonen en, in het algemeen, bevolkingsgroepen met een lager inkomen en lagere activa, zijn meer blootgesteld aan de gevolgen van de klimaatverandering, maar hebben minder mogelijkheden om ze het hoofd te bieden.'
https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_nl

26 'Kiezen voor maatregelen die in meerdere oplossingsrichtingen zitten, draagt bij aan het openhouden van oplossingsrichtingen voor volgende generaties', Deltares 2019, pag 56.

van intergenerationele solidariteit tegemoet te komen; daar wordt immers gebouwd op een manier die de inrichting van Nederland voor eeuwen beoogt te bepalen.

4. Slotopmerkingen

De deskundigen die in 2008 de lijnen van het Deltaprogramma hebben uitgezet, gingen uit van aannames die inmiddels twijfelachtig zijn geworden.²⁷

Een van die aannames was dat klimaatverandering zich geleidelijk zal voltrekken, en dat de aard van die verandering redelijk voorspelbaar zal zijn. Het grillige weer en de relatief snelle stijging van de zeespiegel laten anders zien; de veranderingen gaan schoksgewijs, en voltrekken zich sneller dan gedacht. Dit tast de betrouwbaarheid van de prognoses aan.

De tweede aanname was dat Nederland zijn waterbeleid gaandeweg en stapsgewijs zou kunnen bepalen, steeds naar beste bevind van zaken van dat moment. Vanwege de snelle transformatie van het klimaat moeten watermanagers nu vaak overschakelen van anticiperen naar reageren. De adaptieve strategie, waar het Deltaprogramma voor staat, komt daarmee onder druk te staan.

Vijftien jaar geleden werd nog geredeneerd vanuit het kalme vertrouwen dat de volksvertegenwoordiging de verstandige voorstellen van de Deltacommissaris wel zou overnemen. Ook die (derde) aanname is aanzienlijk minder vanzelfsprekend geworden. Noden op andere terreinen (bijvoorbeeld een tekort aan woningen, een teveel aan stikstof, een uitbreiding van de verdedigingsmacht) maken dat er aanspraak wordt gedaan op dezelfde ruimte die watermanagers zouden willen gebruiken voor het veiligstellen van het land tegen overstromingen. Het is niet langer vanzelfsprekend dat waterbelangen in de Kamer voorrang krijgen, omdat die andere problemen minstens even urgent lijken en het dagelijks leven van de huidige Nederlanders vaak directer raken. Inmiddels is het goed voorstelbaar dat waterbelangen zowel ruimtelijk als financieel de concurrentie verliezen van andere belangen.

Het Deltaprogramma kan dus minder rustig lijnen uitzetten dan gehoopt. Onzekerheden van allerlei aard nemen toe. Juist in zo'n benarde situatie is koersen op waarden een manier om onzekerheid te reduceren. Het vasthouden aan waarden geeft vertrouwen. Het kan mensen motiveren om onvermijdelijke veranderingen te accepteren, omdat duidelijk is welke idealen de politiek daarbij in gedachten heeft, hoe zij wil gaan zorgen voor Nederlandse burgers, en wat zij daarbij van burgers verwacht.

Het Deltaprogramma is mede zo uniek en visionair omdat het van meet af aan heeft gesteld dat solidariteit, duurzaamheid en flexibiliteit de leidende waarden van het toekomstige waterbeleid zullen zijn. De waterwereld doet er goed aan deze basiswaarden expliciet als richtsnoer te blijven hanteren, juist nu plannen en werkwijzen onder druk van de omstandigheden moeten worden bijgesteld. Dat kunnen bestuurders en waterprofessionals doen door consequent te onderzoeken en te benoemen hoe de basiswaarden in een bepaalde oplossingsrichting tot uitdrukking komen. Een dergelijk benoemen en concretiseren van de basiswaarden zal richting en helderheid geven in een volatiele en onzekere situatie.

Marjan Slob

27 Staf Deltacommissaris en Savia Toekomstgericht Advies, *Basis in beweging: Een analyse van veranderende aannames en wat dit betekent voor de organisatie en werkwijze van het Deltaprogramma*, juni 2024.