

De governance van klimaatadaptatie

Naar een legitieme balans tussen daadkracht en draagvlak

Arwin van Buuren

Geert Teisman

1. Introductie

Hoewel we allerminst zeker weten wat de impact zal zijn van voorspelde klimaatveranderingen op onze samenleving, zijn er voldoende signalen die de overheid en andere partijen dringend uitnodigen om zich voor te bereiden op klimaatverandering. Momenteel doen overheden en private partijen al tal van inhoudelijke voorstellen om in Nederland verder te kunnen leven als de klimaatverandering zich voltrekt. Zo is al voorgesteld om klimaatdijken te maken die zo hoog en breed zijn dat ze alle klimaatwijzigingen kunnen opvangen.

Dit denken over adaptatie vereist echter ook bezinning op de vraag *hoe* adaptatiemaatregelen te realiseren zijn. Net als in elk andere domein van beleid, zullen zich ook bij klimaatadaptatie aanzienlijke uitvoeringsproblemen voordoen. Zeker als het gaat om ingrijpende maatregelen zoals een peilverhoging van een meter in het IJsselmeer, klimaatdijken en het bewust laten verzilten van zoetwatergebieden en landbouwgronden stelt een succesvolle implementatie van adaptatiemaatregelen hoge eisen aan de 'governance' ervan. In dit artikel gaan we in op de vraag hoe 'de governance van adaptatie' vorm kan krijgen en aan welke voorwaarden het governance systeem dient te voldoen om tot effectieve adaptatie te komen.

Eenzijds vraagt klimaatverandering op een aantal punten of plekken om stevig en kordaat ingrijpen, zodat minimumgaranties waarmee niet te marchanderen valt gegarandeerd kunnen worden (daadkracht). Anderzijds zullen deze maatregelen wel aanvaard moeten worden en draagvlak moeten hebben. En daar ligt een moeilijk punt. Juist de onzekerheid aangaande de snelheid en omvang van klimaatverandering vereist grote flexibiliteit in voorgenomen maatregelen. Als de overheid te vroeg en te ingrijpend vooruitloopt op klimaatverandering wordt pijn geleden en geld verspild zonder dat het nodig is. Als de overheid te laat reageert, is de ramp nog veel groter. Dat laatste leidt bij veel klimaatexperts tot de stelling dat het dan maar verstandig is om ruim op tijd in te grijpen. Maar juist dan is het moeilijk om voldoende draagvlak te krijgen. Het is zoeken naar een governance systeem dat tegelijkertijd robuust (daadkrachtig) en flexibel (pragmatisch) kan handelen. De vraag is of deze op zijn minst contraire manieren van optreden zijn te combineren en effectief af te wisselen en zo ja, op welke wijze kan dat worden vormgegeven? Kan een aanpak gericht op 'enforcing' en een aanpak gericht op 'enabling' op een legitieme wijze met elkaar verenigd worden (Bulkeley, 2006)? En zo ja, wat impliceert dat voor de 'governance van adaptatie'?

Dat legitimiteit zowel te maken heeft met daadkracht als met draagvlak, wordt duidelijk als we de literatuur over legitimiteit bestuderen. Legitimiteit heeft alles te maken met de mate waarin onderdanen de koers van hun overheid accepteren als gezaghebbend, correct en nuttig. Legi-

miteit kan daarom enerzijds worden gerealiseerd met elementen die binnen het bereik van overheden liggen: transparante procedures, heldere toedeling van verantwoordelijkheden, een overtuigende onderbouwing van beslissingen. Anderzijds kan legitimiteit worden gegenereerd door het organiseren van dialoog en participatie, door het meewegen van andere doelen dan louter publieke ambities, door aansluiting te zoeken bij discoursen in de samenleving.

In dit artikel zullen we eerst de vraag beantwoorden wat de kenmerken zijn van het klimaatvraagstuk en welke consequenties dat heeft voor de vormgeving van de 'governance van adaptatie'. Daarna staan we stil bij de vraag hoe een passende governance van adaptatie eruit moet zien met het oog op een legitieme balans tussen draagvlak en daadkracht. We illustreren de dubbelopgave aan de hand van een aantal concrete adaptatievraagstukken. We ronden dit artikel af met een slotbeschouwing over de kansen op een effectieve governance voor klimaatadaptatie.

2. Klimaatverandering als bijzonder collectief probleem

In deze paragraaf geven we argumenten waarom het robuust en flexibel omgaan met klimaatveranderingen vraagt om een specifieke vorm van *governance*. De vier argumenten hebben betrekking op (1) de aanzienlijke graad van onzekerheid, (2) meervoudigheid, (3) controver-sialiteit en (4) complexiteit die gepaard gaat met klimaatverandering. Deze vier kenmerken zijn weliswaar niet uniek voor collectieve vraagstukken, maar ze gelden wel in uitzonderlijke mate en ook nog eens gelijktijdig voor het vraagstuk van klimaatverandering. Met deze kenmerken moet rekening worden gehouden bij het design van governance processen.

Onzekerheid

Klimaatverandering is omgeven met onzekerheid (Arvai et al. 2006; Bohensky and Lynam, 2005; Folke et al. 2005; Peterson et al. 1997; Tompkins and Adger, 2004). De wijze waarop het klimaat verandert, is niet duidelijk, de effecten die deze veranderingen genereren zijn ook niet duidelijk en de consequenties van die effecten nog minder. Tot overmaat van ramp zijn de effecten van overheidsmaatregelen in de strijd tegen klimaatverandering ook niet eenduidig te voorzien. De in de discussie over het klimaat veel gehanteerde trits van overheidsacties van weerstand, veerkracht en aanpassing is helder en zinvol (Nationaal Waterplan, 2009). De vragen waar weerstand ophoudt en veerkracht begint of waar aanpassing echt nodig is omdat bestaande aanpakken niet meer werken, zijn echter moeilijk te beantwoorden. Het is mogelijk dat overheidsacties effectief zijn op één aspect van klimaatverandering, maar contraproductief op een ander aspect. Ook is er onzekerheid over de vraag wie er uiteindelijk getroffen worden door klimaatverandering. Dat betekent onzekerheid over de consequenties van maatregelen. Zoveel onzekerheid stelt hoge eisen aan de vormgeving van publieke afwegingsprocessen. Aanpakken die gericht zijn op het wegnemen van alle onzekerheid (onbreekbare klimaatdijken bijvoorbeeld) kunnen gemakkelijk leiden tot overinvestering en verspilling van middelen. Het

accepteren van onzekerheid kan echter leiden tot het nalaten van maatregelen, dat achteraf niet te verdedigen valt en leidt tot grootschalige schade en maatschappelijke ontwrichting.

Meervoudigheid

Klimaatveranderingen trekken zich weinig aan van sectorale, territoriale en disciplinaire scheidslijnen, terwijl deze scheidslijnen wel volop getrokken zijn en beleefd worden in moderne samenlevingen (Adger, 2003; Gunderson, 1999; Olsson et al. 2006; Yamin et al. 2005). Juist bij klimaatvraagstukken raken vele domeinen nog sterker dan voorheen met elkaar verwolchten. Denk bijvoorbeeld aan de snelle integratie van het water- en ruimtevraagstuk. Kennis- en handelingsvelden vloeien samen, terwijl de daarbij behorende beleidssystemen zich vaak moeizaam tot elkaar verhouden.

De respons op klimaatverandering vindt niet plaats in een eigenstandig kennis- en handelingsveld. De respons moet vorm krijgen in andere handelingsvelden, zoals ruimte, water, landbouw, natuur en recreatie. Daar is klimaatwijziging geen doel, maar veeleer een nieuwe, soms harde en vaak ook complicerende randvoorwaarde.

Deze velden moeten inspelen op klimaatverandering, maar ook en soms nog meer en vooral ook nu en direct op de economische en sociale dynamiek in de samenleving. Klimaatverandering is daarmee een langjarige randvoorwaarde, terwijl het sociale en economische systeem acute uitdagingen en kansen genereren.

Het is in dat licht niet onredelijk om te veronderstellen dat het inspelen op klimaatverandering zal moeten bestaan uit samengestelde maatregelen en ketens van maatregelen die de effecten van klimaatverandering verdisconteren en de sociaaleconomische ambities vervullen. Deze meervoudigheid zorgt ervoor dat talloze actoren met uiteenlopende ambities betrokken zijn bij de afweging van de vraag of publieke en private acties en investeringen klimaatbestendig zijn.

Controversialiteit

Er bestaat een breed gedeeld en sterk besef van urgentie als het gaat om de waarschijnlijkheid van klimaatverandering. Dat geldt minder als het gaat om haar gevolgen en nog minder als het gaat om de te nemen acties (Johnson, 1999). Elke te nemen actie raakt andere belangen. De urgentie van klimaatmaatregelen zal daarom evident moeten zijn wil deze niet het onderspit delven. De onzekerheid over de impact van klimaatverandering en over het moment van impact blijkt groot. Er wordt vaak voorgesteld pijn te leiden, terwijl de opbrengst pas op lange termijn komt en ook nog eens onzeker is.

Denk bijvoorbeeld aan de bodemdaling in de veenweidegebieden en de vraag of in reactie daarop het peil moet worden verhoogd. Als deze consensus uiteindelijk op papier bereikt wordt, bijvoorbeeld in de vorm van een pact, verplaatst de strijd zich vervolgens naar de implementatiefase. Zodra klimaatverandering en het inspelen op de consequenties ervan ergens pijn gaat doen, en al helemaal wanneer aanpassingen van de bestaande verdeling van rechten

en plichten nodig is, groeit de weerstand. Het draagvlak voor maatregelen blijkt in de praktijk dan snel te eroderen.

Complexiteit

De complexiteit van klimaatverandering komt tot uiting in het grillige en non-lineaire karakter dat klimaatveranderingsprocessen vertonen. Daarbij komt dat sommige veranderingen een zichzelf versterkend effect vertonen (positieve feedback). Tot slot zien we dat klimaatverandering weliswaar enerzijds een aantal generieke kenmerken heeft (zeespiegelstijging, meer extreme neerslag, temperatuurstijging), maar dat deze effecten lokaal sterk kunnen verschillen vanwege de lokale, initiële condities.

Mede door de bovenstaande kenmerken is het proces van afweging en aanpassing aan klimaatveranderingen complex (Arvai et al. 2006; Bohensky and Lynam, 2005; Cash et al. 2006; Olsson et al. 2007; Raadgever et al. 2008; Stubbs and Lemon, 2001). Klimaatverandering stelt aanvullende eisen, vergroot sommige risico's, maar biedt ook nieuwe kansen. Een effectief antwoord vereist volgens velen naast klassieke weerstandstrategieën ook oplossingen waarmee nog geen ervaring bestaat en die soms weer nieuwe, ongedachte effecten sorteren en die zelfs op onderdelen een andere wijze van samenleven vragen.

De combinatie van en wisselwerking tussen de vier kenmerken maakt klimaatverandering tot een collectief probleem van uitzonderlijke proporties. De combinatie van kenmerken stelt naar ons inzicht hoge eisen aan overheidsoptreden en we kunnen er niet zomaar gerust op zijn dat de capaciteiten daartoe aanwezig zijn.

Onzekerheid vereist handelen in een context van onwetendheid over de feiten en vraagt om een lerende, op aanpassing gerichte beleidsstrategie. Deze wijkt af van de klassieke idee om beleid voor 10 of 20 jaar vast te leggen in nota's. Meervoudigheid vereist gesynchroniseerd handelen in diverse domeinen, omdat alleen zo tot integrale afweging gekomen kan worden. Door de complexiteit van het beleidsvraagstuk van klimaat en het governance veld dat moet reageren op klimaatverandering, is het dan ook nog eens zo dat integratie vooral tot stand komt door wederzijdse afstemming en niet door hiërarchische sturing. Binnen deze context moet de samenleving zich de komende honderd jaar aan klimaatveranderingen kunnen aanpassen.

3. De legitimiteit van klimaatadaptatie: tussen daadkracht en draagvlak

Adaptatie is een collectieve opgave van diverse partijen. De bestuurskunde spreekt dan over governance vraagstukken. Governance heeft betrekking op de wijze waarop overheden samen met andere belanghebbende partijen bestuurlijk - en in dit geval aan klimaat verandering aanpassend - vermogen ontwikkelen. De respons op klimaatverandering bevat twee tegengestelde componenten. Enerzijds is er behoefte aan, het flexibel reageren op veranderende omstandigheden en onzekere toekomsten. Recente bestuurkundige en organisatiekundige litera-

tuur besteedt hier uitbundig aandacht aan onder de noemer adaptieve governance. Adaptatie aan veranderende klimaatomstandigheden, zo wordt betoogd, veronderstelt het vermogen tot snelle reactie, aanpassing en bijstelling. Dit is niet gemakkelijk voor de klassieke overheid, die planmatig werkt aan het uitvoeren van beleid dat voor vele jaren is vastgelegd. De auteurs in het adaptive governance debat wijzen er –naar ons inzicht terecht – op dat adaptive governance vraagt om flexibelere vormen van overheidshandelen, waar beleid en uitvoering worden afgestemd op de grilligheid waarmee complexe systemen, zoals het klimaat en mondiale watersystemen, zich ontwikkelen. Vaak werken hedendaagse overheden met generieke en in wetten verankerde instrumenten, procedures en organisatiestructuren. Deze zijn stabiel en geven een gevoel van orde. De keerzijde is dat ze ook traag en soms myopisch zijn in de zin dat er weinig sensibilliteit is voor de veranderingen die zich voordoen in de omgeving en de kansen om daarop snel in te spelen. De vraag die dan voorligt, is of overheden in onderlinge samenhang in staat zijn om meer variëteit en flexibiliteit toe te laten in aanpakken, processen en adhoc arrangementen.

Een veelgehoord argument tegen dit pleidooi voor een flexibele overheid is dat de burgers nu eenmaal verlangen naar zekerheid en dat het belangrijk is dat de overheid deze kan bieden. Het is ook om deze reden dat bestuurders zodra ze gekozen zijn, hun programma's vastleggen waar ze na vier jaar op mogen worden afgerekend. Tegelijkertijd zien we ook dat bestuurders zich pas echt onsterfelijk maken als zij bij een onvoorziene crisis van wanten weten. Maar dan is er wel een crisisbewustzijn nodig. Dat is niet zo moeilijk als de crisis er daadwerkelijk is, zoals de kredietcrisis of terroristische aanslagen. Het is echter moeilijker als de crisis er nog niet is en het ook onaanvaardbaar is om het zover te laten komen. En dat is nu juist het geval bij diverse elementen van de klimaatverandering. Bestuurders kunnen dan het geluk hebben van bijna-rampen zoals de hoge rivierstanden in de jaren 90. Maar ook dit bewustzijn duurt niet al te lang.

Al deze inzichten onderbouwen de these dat klimaatadaptatie zo vorm moet krijgen dat deze zich verbindt met het belang van vele partijen. Juist omdat het gaat om langjarige inspanningen is draagvlak cruciaal. Vanuit dit idee zijn een aantal vereisten te formuleren voor een kansrijk publiek management van klimaatadaptatie:

- dosering van de ingreep waarbij geen energie en middelen worden verspeeld;
- flexibiliteit en aanpasbaarheid van de ingreep, in geval dat omstandigheden veranderen;
- betrokkenheid van stakeholders bij de formulering en uitvoering van de ingreep en oog voor de veelvoud van belangen die in het geding zijn;
- lokaal maatwerk dat rekening houdt met de specifieke condities en waarden die in het geding zijn bij een ingreep.

Echter, in lang niet alle situaties kan aan deze eisen worden voldaan. Dan is er behoefte aan kordaat handelen, zonder tijd te verliezen met overleg en lokale inpassing. De Deltawet Grote Rivieren was na de bijna-overstromingen in 1993 en 1995 het enige antwoord dat voldeed aan de gevoelde urgentie. Overheidsingrijpen om een ramp af te wenden kan niet vertraagd worden door eerst uitvoerig overleg te voeren. Daarom – en dit wordt in de literatuur over ‘adaptive governance’ wel eens onderschat – is adaptatie onmogelijk zonder een mate van robuustheid in overheidshandelen. Adger (2003: 1) stelt terecht dat resilience “is the ability to persist *and* the ability to adapt [cursief toegevoegd]. Een resiliënt systeem is in staat om zichzelf te blijven en te blijven werken, zelfs als omstandigheden drastisch wijzigen of ingrijpende gebeurtenissen grote impact hebben.

Dit maakt de spagaat van het adaptatiebeleid overigens alleen maar groter. Terwijl de idee van flexibiliteit eindelijk voet aan de grond krijgt, moet deze vorm krijgen in een robuuste beleidslijn. Een overheid die volledig meebeweegt met de dynamiek van ontwikkelen, kan gemakkelijk worden tot een speelbal van die ontwikkelingen en kan ook helpen om problemen die er zijn te vergroten door overdreven erop te reageren. Een voorbeeld zou bijvoorbeeld zijn dat de overheid nu al inspeelt op de meest extreme scenario’s en de uitkomsten daarvan over 100 jaar. Robuustheid heeft dan te maken met een stabiliserend vermogen van de overheid om bijvoorbeeld al wel een aantal minimumgaranties of eisen te stellen dat in het leeuwendeel van de scenario’s nodig is en zich vervolgens optimaal flexibel maakt ten aanzien van aanvullende maatregelen. Robuustheid heeft ook te maken met het vermogen om een aantal vereisten van weerstand tegen bedreigingen vast te stellen.

Deze component van klimaatadaptatie is – zoals duidelijk zal zijn – gericht op het realiseren van daadkracht. In een aantal gevallen is het niet verstandig om lang te dralen en onduidelijkheid te laten bestaan. Dan verlangt ook de samenleving dat een overheid lijnen uitzet, garanties biedt en normen stelt. De legitimiteit van daadkracht heeft dan ook alles te maken met datgene wat een overheid realiseert, garandeert en waarborgt, zoals:

- bescherming tegen calamiteiten, ontwrichting en rampspoed;
- snelle, gerichte interventies als de nood dat vordert;
- heldere kaders, normen en regels waaraan een ieder zich dient te houden;
- krachtige instrumenten die maatregelen snel en doeltreffend effectueren (zie ook Adger et al. 2005).

De twee categorieën interventies komen tegemoet aan de uiteenlopende kenmerken van de adaptatieopgave zoals hierboven geformuleerd, zie tabel 1.

Kenmerk	Onzeker	Meervoudig	Controversieel	Complex
Omschrijving	Aard en ernst van veel veranderingen en keten van effecten	Consequenties van veranderingen hebben betrekking op	Aard en ernst van veranderingen worden verschillend	Verandering en consequenties zijn non-lineair en dynamisch

	ten niet duidelijk	uiteenlopende handeldingsdomeinen	geïnterpreteerd en gewaardeerd	misch, mede afhankelijk van lokale initiële condities
Consequentie voor governance	Beleid dient om te gaan met onzekerheid en onwetendheid.	Maatregelen dienen gekozen te worden op basis van een integrale afweging.	Maatregelen dienen tot stand te komen door overleg en interactie.	Beleid dient maatwerk te zijn, flexibel en aanpasbaar.
Focus op daadkracht	Zekerheid garanderen ten aanzien van de bescherming van fundamentele basiswaarden (veiligheid; welvaart)	Helderheid verschaffen met eenduidige regels, normen en criteria	Duidelijke keuzen maken die gezaghebbend worden gecommuniceerd	Eenduidige doelen op lange termijn; richtinggevende en ordenende principes
Focus op draagvlak	Flexibiliteit garanderen, leervermogen organiseren, heroverweging faciliteren.	Zoeken naar creatieve combinaties, veelzijdige programma's.	Zoeken naar maatregelen die recht doen aan meervoudige waarden en belangen	Lokaal maatwerk, oog voor verschillen en interferenties

Tabel 1. Karakteristieken van klimaatadaptatie stellen eisen aan governance

Daadkracht en draagvlak als bouwstenen voor legitimiteit

Beide waarden vormen bouwstenen voor een legitieme klimaatadaptatie. Zodra een van beide waarden onder druk komt te staan, staat de legitimiteit van klimaatadaptatie onder druk. De balans van draagvlak en daadkracht is te verhelderen door onderscheid te maken in drie typen legitimiteit:

- inputlegitimiteit;
- throughputlegitimiteit;
- outputlegitimiteit.

De inputlegitimiteit van beleid en politiek hangt samen met de mate waarin burgers zich herkennen in de probleemdefinitie en de waardenconstellatie waarmee beleidsvorming en besluitvorming start (Dryzek, 2009). De throughputlegitimiteit van beleid en politiek heeft te maken met de mate waarin burgers het proces van beleidsvorming en besluitvorming als legitiem ervaren, de wijze waarop belangen worden meegewogen, procedurele garanties worden beschermd en burgers zicht hebben op het proces van meningsvorming en afweging. Een belangrijke bouwsteen hierbij is procedurele legitimiteit, het hanteren van de juiste procedures (Sunshine & Tyler, 2003; Parkinson, 2003). De outputlegitimiteit van beleid en politiek is gebaseerd op de mate waarin burgers zich kunnen vinden in de uitkomsten van dit proces, de beslissingen die worden genomen (Bekkers & Edwards, 2007; Van Buuren et.al 2009) en de mate waarin zij zich verplicht voelen te handelen overeenkomstig deze uitkomsten (Sunshine & Tyler, 2003; Hurd, 1999). Beetham (1994 in Parkinson, 2003) spreekt hier van 'justifiability'

gebaseerd op inhoudelijke overwegingen: de mate waarin beleid aansluit bij opvattingen in de samenleving.

Legitimiteit kan dus worden verworven door de inhoudelijke kwaliteit van het beleid, en door de mate waarin dit beleid aansluit bij de belangen en percepties van de afnemers van beleid. Enerzijds verwerven overheden legitimiteit door op basis van gezaghebbende kennis en slagvaardige procedures richtinggevende beslissingen te nemen, en anderzijds door op basis van een open proces van meningsvorming, waarbij een variëteit aan belangen wordt meegewogen, te streven naar lokaal maatwerk en win-win oplossingen. Dit is een belangwekkende concrete invulling van het meer generieke idee van multilevel governance. Er is daadkracht aangaande een beperkt aantal spel- en omgangregels en er is ruimte voor partijen om vervolgens een voor allen winstgevend spel te spelen.

	Input	Throughput	Output
Daadkracht	Aantoonbaar serieuze problemen staan duurzaam op de politiek/bestuurlijke agenda	Transparante procedures zorgen voor slagvaardige en tijdige besluitvorming	Besluiten verkrijgen steun omdat ze fundamentele waarden beschermen
Draagvlak	Maatschappelijke wensen en verlangens meenemen in zoektocht naar gedragen adaptatiestrategieën	In een proces van dialoog en interactie wordt gezocht naar overeenstemming tussen belanghebbenden	Adaptatiestrategieën passen bij wensen en mogelijkheden van lokale actoren.

Vanuit deze balansnotie over daadkracht en draagvlak en hun invloed op de legitimiteit van klimaatadaptatie, kunnen we gaan kijken naar de vraag hoe daadkracht en draagvlak zijn te organiseren en in welke mate de verschillende eisen zijn te combineren. Deze beantwoording krijgt gestalte langs drie klassieke bestuurskundige aandachtslijnen:

- de organisatie van het proces van besluitvorming;
- de inhoudelijke vormgeving van beleid;
- de institutionele arrangementen en structuren voor arrangementen, instituties en procedures (structuur) waarmee verantwoordelijkheden worden toebedeeld.

Processen van besluitvorming dienen het verlangen naar daadkracht als ze voldoen aan eisen van snelheid en slagvaardigheid. Ze dienen de verlangens naar draagvlak als ze voldoen aan eisen van interactie en dialoog). De inhoud van beleid dient op het punt van inputlegitimiteit daadkrachtig te zijn (ondubbelzinnig, richtinggevend) en in termen van through- en output op steun te kunnen rekenen (amendeerbaar, omwisselbaar, ruimtescheppend). En de institutionele arrangementen die de totstandkoming en uitvoering van adaptatiemaatregelen mogelijk moeten maken, zullen doorzettingsmacht moeten combineren met verbindend vermogen. In de volgende sectie staan we stil bij de vraag wat dit concreet kan betekenen in empirische cases.

5. Processen

Adaptatiemaatregelen worden gevormd, uitgedacht en uitgevoerd in lange, dynamische processen van maatschappelijke, bestuurlijke en politieke wilsvorming. Enerzijds dienen adaptatiebelangen daadkrachtig te worden beledigd om ze niet steeds het onderspit te laten delven en tegelijkertijd moeten ze zo worden vormgegeven dat anderen aan de maatregelen meerwerken omdat het hun eigen belangen dient. Deze spagaat is even plausibel te onderbouwen in termen van verlangen als moeilijk te behouden in de dagelijkse praktijk. In deze sectie gaan we eerst kort in op drie manieren om processen te ordenen tot een robuuste lijn om daarna te verkennen wat manieren zijn om processen te flexibiliseren.

Geordende processen

Het aanbrenge van orde in het bereik van klimaatadaptatie kan door het te beschouwen als een te realiseren project. Het mooie van een projectbenadering is dat de inhoudelijk doelen de leidraad zijn voor de organisatie van het proces. Projectmanagement is gebaseerd op de volgende stappen: doel formuleren, oplossing kiezen waarmee dat doel het beste is gediend en dan de stappen nemen die nodig zijn om deze te implementeren. Deze aanpak heeft voordelen. Vanuit een helder klimaatdoel wordt gewerkt aan duidelijke maatregelen, zoals bijvoorbeeld een klimaatdijk, binnen een vastgestelde tijdshorizon (bijvoorbeeld 20 kilometer per jaar) en met heldere randvoorwaarden.

Een projectmatige aanpak is sterk verankerd binnen overheidsorganisaties, zoals Rijkswaterstaat. Zij past bij de voorliefde van publieke organisaties om werkwijzen vast te leggen in procedures, handboeken en *standard operating procedures*. Via de gebruikelijke planning- en controlcyclus kan verantwoord worden hoe de realisatie verloopt, zoals dat ook bij programma's als Ruimte voor de Rivier en Zwakke Schakels gebeurt.

Een tweede manier om de robuuste component van een adaptieve strategie in te vullen is het verankeren van adaptatiebeleid in de klassieke lijnorganisatie. De idee is dan om een procedure van doorgaande klimaatadaptatie vast te leggen, bijvoorbeeld geïnspireerd op de jarenlange aanpak van de Deltawerken. Een procedure bestaat uit vooraf bedachte, samenhangende en min of meer gestabiliseerde en gestandaardiseerde reeksen van acties die partijen met elkaar afspreken te doorlopen. Adequate procedurering van de implementatie van een nieuw deltaprogramma wordt gezien een belangrijke opgave. Heldere procedures scheppen duidelijkheid over wat van partijen verwacht mag worden en welke stappen er op welk moment ondernomen moeten worden. Ook maken procedures duidelijk wat de tijdshorizon is voor besluitvorming en welke partijen erin betrokken worden. In dat licht lijkt procedurele structurering van besluitvorming te helpen om legitimiteit en transparantie te waarborgen en om op slagvaardige wijze tot gezaghebbende beslissingen te komen (Bohensky and Lynam, 2005; De Loë et al. 2001) en om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te organiseren.

Toch is hier een kanttekening te plaatsen, namelijk dat de introductie van nieuwe procedures (zoals een klimaattoets of een uitgebouwde Milieu Effectrapportage) in een systeem waar al veel procedures zijn, ook verstarrend en complicerend kan werken. Ze zijn ook onvoldoende

flexibel om rekening te houden met contextuele kenmerken. Recente ideeën om rijksprocessen allemaal te laten verlopen volgens een vaste procedure, geïnspireerd op de commissie Elverding, zijn in dat opzicht interessant. Dit zou tot transparantie en daarmee tot throughput-legitimiteit kunnen leiden.

Flexibele processen

Tegelijkertijd geldt dat geordende procedures niet zelden ertoe leiden dat partijen teleurgesteld afhaken omdat zij zich onvoldoende serieus genomen voelen. Voor de legitimiteit van klimaatbeleid is het nodig om processen te organiseren, waarin partijen mee kunnen denken over het doel van het beleid en de weg ernaartoe.

Binnen flexibele processen ligt de nadruk op doelvervlechting. Dit stelt andere eisen aan het management dan in de projecten en procedures die we zojuist bespraken. Het gaat bij flexibiliteit om het organiseren van effectieve coalities van publieke, private en maatschappelijke partijen die in gezamenlijkheid tot voorstellen voor effectieve collectieve actie komen (Brunner et al. 2005; Johnson, 1999; Pahl-Wostl, 2006; Raadgever et al. 2008).

In Nederland is inmiddels ervaring opgedaan met ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling als methoden om in samenspraak met representanten uit een gebied te komen tot kansrijke ruimtelijke ontwikkelingstrajecten. Dit soort flexibele governance processen zijn erop gericht om lokale zelforganisatie mogelijk te maken, waaruit initiatieven kunnen ontstaan die hun weg 'naar boven' vinden. Dit groeiproces vereist ontvankelijkheid bij overheden om open te staan voor spontane, onverwachte ideeën (Brunner et al. 2005; Folke et al. 2002; High and Pelling, 2003; Pahl-Wostl, 2006). Waar het om gaat is ruimte te creëren voor bottom-up processen van gebiedsontwikkeling die soms onverwachte bijdragen leveren aan klimaatbestendigheid van een meeromvattende regio, ook als deze niet direct passen in nationaal beleid of daar niet zijn bedacht.

Ook via programma- en portfoliomanagement kan flexibiliteit worden georganiseerd. Daarbij wordt de samenhang tussen projecten, tussen diverse overheidsorganisaties en in tussen overheidslagen, als een belangrijk object van sturing en management gezien. Enerzijds bestaan er organisatiebelangen en wordt er aan projecten gewerkt en anderzijds worden er meer omvattende robuuste voorwaarden of doelstellingen geformuleerd die organisatiebelangen en projecten kunnen verbinden. Programmamanagement biedt de mogelijkheid tot dynamische en doorgaande afstemming, verevening en synergie. Het biedt ook de kans om een variëteit van initiatieven te laten ontplooiën waartussen vormen van creatieve competitie kunnen ontstaan. Wel moet onderkend worden dat de methoden van programmamanagement nog in ontwikkeling zijn en nog niet altijd de positie heeft in het Nederlandse governance systeem om deze potenties waar te maken. Tegelijkertijd zien we dat programma's zoals rond de Zuid-Westelijke Delta, Ruimte voor de Rivier en Zwakke Schakels wel mogelijkheden bieden om een variëteit aan projecten op een zinvolle wijze aan elkaar te koppelen en te ondersteunen.

Een belangrijk uitgangspunt bij de zoektocht naar flexibele vormen van governance is dat waar de effecten van adaptatie niet voorspelbaar zijn, het nodig is om experimenteel uit te vinden welke oplossingsrichtingen waardevol zijn en welke niet (Berkes and Jolly, 2001; Berkhout et al. 2004; Brunner et al. 2005; Folke et al. 2002; 2005; High and Pelling, 2003; Johnson, 1999; Pahl-Wostl, 2006; Raadgever et al. 2008; Stubbs and Lemon, 2001). Met adaptieve leerprocessen, gebaseerd op incrementele stapjes, die niet vertrekken vanuit een vaststaand einddoel en waarin gaandeweg kansrijke ontwikkelpaden worden ontdekt voor klimaatadaptatie, worden grootschalige nadelige consequenties voorkomen van een radicale beleidsmaatregel die uiteindelijk niet goed uitpakt.

Een voorbeeld van combinatiekracht: IJsseldelta Zuid

Processen die enerzijds ordening kennen en tegelijkertijd flexibel zijn, blijven inherent spanningsvol. Procedures zijn nodig om het vertrouwen in besluitvorming hoog te houden en (enigszins) te waarborgen dat afgesproken producten op tijd geleverd worden. Ze verhouden zich echter moeizaam tot het non-lineaire karakter van maatschappelijke wilsvorming en de wens om te komen tot situatiespecifieke oplossingen (Edelenbos, 2006).

Een arrangement dat met deze spanning om probeert te gaan is de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier. Enerzijds kent deze procedure strikte doelen en eisen omtrent tijd en kwaliteit. Voor 1 januari 2015 moet een pakket maatregelen zijn gerealiseerd dat de maatgevende afvoer van de RIJn naar 15.000 m³ per seconde brengt. Dit pakket is vastgelegd in de PKB Ruimte voor de Rivier. Tegelijkertijd is de mogelijkheid geschapen om tot eind 2008 voorstellen voor te leggen om maatregelen om te wisselen en eventueel verdergaande maatregelen naar voren te ruilen en om te ruilen voor de meer eenvoudige maatregelen uit de PKB. Dat is wat in IJsseldelta Zuid gebeurt. Daar is als maatregel voor de korte termijn een rivierbedverruiming in de PKB opgenomen. In combinatie daarmee is een ruimtelijke reservering gemaakt om in de toekomst alsnog een bypass van de IJssel richting het Drontermeer mogelijk te maken en zo extra retentiecapaciteit te realiseren.

Parallel heeft de regio gewerkt aan de uitwerking van juist dat idee van een bypass. De ruimtelijke reservering zou het gebied ten zuiden van Kampen ruimtelijk gezien 'op slot gooien'. Er zou geen ruimtelijke ontwikkeling meer worden toegestaan in een groter gebied dan alleen de bypass. Daarnaast redeneerde de regio dat het gebied toch op de schop moest (vanwege de komst van de Hanzelijn, de aanpak van wegen en de wens tot woningbouw van Kampen). Juist daarin zou de bypass kunnen worden meegenomen.

Voor 1 januari 2009 lag er een voorstel van de regio om de rivierbedverruiming om te wisselen met de bypass. In dit voorstel wordt de verruiming pas uitgevoerd als blijkt dat de bypass niet meer afdoende is en wordt de ruimtelijke reservering op het gebied opgeheven.

De hier gevolgde robuuste procedure met ruimte voor flexibiliteit bracht op twee cruciale punten uitkomst:

- 1) er lag tijdig een daadkrachtig en effectief pakket maatregelen om de rivierveiligheid te garanderen. Dit kon indien nodig tijdig worden uitgevoerd;
- 2) er was de mogelijkheid om – eveneens tijdig – alternatieve maatregelen uit te werken en deze – als aan alle voorwaarden was voldaan – alsnog te selecteren in ruil voor maatregelen uit het eerste pakket.

Als tentatieve conclusie postuleren we dat een zoektocht naar een daadkrachtige en consensusgerichte benadering van besluitvorming over klimaatadaptatie gaat daarmee over arrangementen die een creatieve zoektocht faciliteren naar adaptatiestrategieën die passen bij een aantal generieke lange termijnambities (zoals veiligheid) maar tegelijkertijd lokaal maatwerk en combinaties van ambities mogelijk maken.

Dat genereert tegelijk een dilemma. Processen die daadkrachtig zijn en gericht op snelheid hebben een andere vorm en opzet dan processen die gericht zijn op draagvlakvorming. Zij blijven daarom inherent spanningsvol. Procedures zijn nodig om het vertrouwen in besluitvorming hoog te houden en (enigszins) te waarborgen dat afgesproken producten op tijd geleverd worden. Ze verhouden zich moeizaam tot processen van maatschappelijke wilsvorming en de wens om te komen tot situatiespecifieke oplossingen (Edelenbos, 2006). De spanning komt concreet tot uiting tussen projectprocessen en procedures enerzijds en interactieprocessen anderzijds. De grote uitdaging is om beide werelden te combineren en we wezen op voorbeelden waar dat wordt bewerkstelligd

6. Inhoud

Inhoudelijke keuzen voor adaptatiestrategieën zijn per definitie waardegeladen. Omdat ze vaak raken aan bestaande belangen en posities zijn ze omstreden. Kan een inhoudelijke koers daadkrachtig zijn en toch kunnen rekenen op draagvlak? Is met andere woorden ordenende en richtinggevende inhoud te combineren met ruimtegevende inhoud? Deze vraag verkennen we in deze sectie.

Ordenende inhoud

Vanuit het oogpunt van ordening en stabiliteit is er het verlangen om beleid helder en eenduidig te definiëren en dit vast te leggen in wet- en regelgeving (zie ook Van Rijswijk & Salet, dit nummer). Te denken valt aan voorschriften in het Bouwbesluit waarmee concrete eisen worden vastgelegd die ertoe moeten leiden dat ruimtelijke investeringen op een meer klimaatbestendige wijze worden vormgegeven en uitgevoerd. Zo is het idee geopperd voor temperatuurnormen in binnenstedelijk gebied: ter voorkoming van hittestress en daarmee gepaard gaand persoonlijk leed vinden sommigen het belangrijk dat er een plafond komt aan de toegestane temperaturen.

Met ordenende beleidsinhouden kunnen vitale waarden worden beschermd. De commissie Veerman heeft dit gedaan door enerzijds een vrij pessimistisch klimaatscenario te hanteren

dat voorziet in een zeespiegelstijging van 1,30 meter in de komende eeuw, en tegelijkertijd hoge veiligheidsnormen voor de bescherming van de Randstad. Met een dergelijke keuze ligt er een duidelijke inhoudelijke en urgente boodschap. Die keuze maakt het mogelijk om vervolgens te discussiëren over de toekomst en de positie van de Randstad, de groei van de mainports enzovoorts, maar wel met nieuwe harde randvoorwaarden.

De inhoudelijke keuze voor deze ordescheppende adaptatiestrategieën kan alleen op een legitieme wijze worden verantwoord, als deze gebaseerd is op gezaghebbende kennis (Meinke et al. 2006). Dat blijkt een lastige voorwaarde. Kennis is vaak omstreden en in een hoogontwikkelde samenleving kan contra-expertise relatief gemakkelijk worden gemobiliseerd.

En hier ontstaat een interessante paradox. Het lijkt er namelijk op dat overheden pas gezaghebbend gebruik kunnen maken van kennis als deze tot stand komt in coalities van samenwerkende experts. Het IPCC genereert bijvoorbeeld op deze wijze gezaghebbende kennis (Siebenhuehner, 2003). Om aan gezag te winnen gebruiken overheden ook steeds meer onderbouwing van hun keuzen via kosten-baten analyses (Leary, 1999; De Loë et al. 2001; Scheraga and Grambsch, 1998) en risicobeoordelingen (Brooks et al. 2005; Burton et al. 1998; Scheraga and Grambsch, 1998).

Voor investeringen met een lage flexibiliteit (zoals dijken) lijkt het gerechtvaardigd het zekere voor het onzekere te nemen en te anticiperen op de lange termijn. Een nieuwe Afsluitdijk dient te anticiperen op klimaatveranderingen over honderd jaar. Een overinvestering is vrijwel per definitie minder kostbaar dan een onderinvestering. Voor investeringen met flexibiliteit geldt het omgekeerde. Dan is het verstandig om ruimte te houden voor tussentijdse bijstelling van doelen en normen en voor het stapsgewijs vormgeven van oplossingen, zonder daarbij het risico te lopen dat de respons niet meer in verhouding staat tot de uitdaging. Daarmee komen we op de andere kant van de medaille.

Flexibele inhoud

Onzekerheid, meervoudigheid en complexiteit vraagt om beleid dat niet alles probeert dicht te timmeren. De inhoud wint aan kwaliteit waar het lukt aan te sluiten bij andere maatschappelijke belangen en waarden. De inhoudelijke kwaliteit van adaptatiemaatregelen bestaat dan ook in het ruimte laten om in te spelen op veranderende omstandigheden (Bohensky and Lynam, 2005; Easterling, et al. 2004; De Loë, et al. 2001). Het is een uitdaging om klimaatbestendigheid zo te formuleren dat deze ruimte laat om aan te haken bij kansrijke of gewenste ontwikkelingen en primaire maatschappelijke verlangens (Easterling et al. 2004; IPCC, 2001; Scheraga and Grambsch, 1998).

Een flexibele benadering laat meerdere keuzeopties voor uitvoering open. Een erkende invulling daarvan is portfoliobeleid. De portfolio bevat meerdere opties waaruit gekozen kan worden met respect voor de specifieke situatie en het specifieke moment (Bohensky and Lynam, 2005; Easterling et al. 2004). Andere opties blijven beschikbaar als inzet wenselijk blijkt.

Kneedbaar beleid biedt ruimte om in te spelen op onverwachte kansen en op lokale initiatieven (Easterling et al. 2004; Smith, 1998) en kan zo het draagvlak vergroten.

Flexibele inhoud voorziet ook in signaalposten in de uitvoering. Daartoe moet de vraag worden beantwoord welke informatie op welke momenten rondom welke aspecten nodig is om eventuele aanpassingen op tijd door te kunnen voeren. Als een beleidsprogramma in meerdere tranches is opgeknipt (zoals Ruimte voor de Rivier) is het belangrijk om voordat een nieuwe tranche wordt gerealiseerd, opnieuw nut en noodzaak vast te stellen en te bekijken of er nieuwe kansen zijn ontstaan waarbij kan worden aangehaakt. Flexibele inhoudelijke beleidsprogramma's moeten voorzien in periodieke herijking.

Effectief beleid baseert zich op een (evoluerend) perspectief op termijn en helpt partijen op die manier invulling te geven aan maatregelen op de korte termijn (Dessai et al. 2005; Easterling et al. 2004; Fankhauser, 1998; Fankhauser et al, 1999; De Loë et al. 2001; Luers, 2005). In dat opzicht zijn beleidsbeslissingen meer een inhoudelijk referentiekader dan een uitvoeringsschema. Maatregelen en ingrepen op de korte termijn moeten passen binnen het beleid op de lange termijn, maar kunnen in hun concrete verschijningsvorm aangepast worden als lokale en momentane inzichten en verlangens.

Daarbij is nog één aspect van bijzonder belang: de sociale rechtvaardigheid van adaptatiemaatregelen (Bohensky and Lynam, 2005; De Loë et al. 2001). Het is niet moeilijk om op nationaal niveau adaptatiebeleid te bedenken – bijvoorbeeld generieke principes als 'functie volgt peil'; maar veel moeilijker is het om op een legitieme wijze om te gaan met de lokale verdelingseffecten van dergelijke generieke besluiten. Elke keer weer moet gekeken worden naar welke oplossing past binnen de lokale context en recht doet aan de verdeling van rechten die historisch is gegroeid.

Zoeken naar combinatiekracht: de ontwikkeling van een Deltaprogramma

In Nederland wordt momenteel gewerkt aan een deltaprogramma. Enerzijds is dit een nationale activiteit gericht op het vastleggen van een aantal harde eisen en regels. Anderzijds wordt ook erkend dat veel van de ambities regionaal of zelfs lokaal gerealiseerd moet worden. In dat opzicht is het inderdaad een programma, dat gevuld gaat worden door regionale projecten. Waar vervolgens de nadruk op ligt is de interface tussen nationaal en regionaal belang. Erkend wordt dat veiligheid en voldoende drinkwater harde nationale doelen zijn die kunnen leiden tot harde richtlijnen en tegelijkertijd wordt ook ingezien dat er vele wegen naar de bevrediging van deze doelen kunnen leiden en dat sommige regionale oplossingen misschien wel beter zijn dan welke nationaal zijn bedacht, zoals peilverhoging van meer dan een meter op het IJsselmeer. Een effectief Deltaprogramma heeft kans van slagen als deze erin slaagt richtinggevend de toekomstperspectieven te schetsen en de bijbehorende kernopgaven formuleert, van waaruit regionale partijen worden geënthousiasmeerd en in beweging komen. Het gaat dus enerzijds niet om van bovenaf harde keuzen vooraf voor te koken en af te dwingen, noch om van onderaf lokale stokpaardjes te promoten, maar veeleer om het organiseren van de ontmoeting

van regionale initiatieven en aanbiedingen en de toetsing daarvan op hun bijdrage aan de nationale doelen waardoor ook rijksmiddelen beschikbaar kunnen worden gesteld. De aanpak van de bodemdaling in de Westelijke Veenweidegebieden lijkt hier tot op zekere hoogte in te slagen.

Het dilemma tussen daadkrachtige inhoud en inhoudelijk draagvlak bestaat hierin dat enerzijds inhoudelijke keuzen van publieke partijen voldoende richting moeten geven, terwijl ze anderzijds andere partijen moeten uitnodigen om daarbij aan te haken en gezamenlijk te zoeken naar synergie en doelvervlochtening. Enerzijds moeten inhoudelijke keuzen voldoende specifiek en scherp worden gedefinieerd, anderzijds moeten zij in de uitvoering ruimte laten voor situatiespecifieke invulling en uitwerking. En enerzijds moeten inhoudelijke keuzen robuust zijn en richting geven voor de langere termijn, anderzijds moeten ze flexibel aangepast kunnen worden als nieuwe ontwikkelingen dat noodzakelijk maken.

7. Institutionele arrangementen

Tot slot is het van belang om institutionele arrangementen te onderwerpen aan de vraag of en hoe zij kunnen voldoen aan de duale eisen van draagvlak en daadkracht.

Ordenende instituties

Daadkrachtige instituties hebben een aantal kenmerken. Op basis van duidelijk benoemde verantwoordelijkheden, vervullen zij een waarborgfunctie rondom specifieke belangen en waarden (zoals waterveiligheid, ;

- het garanderen dat deze instituties hun taken slagvaardig en voortvarend uitvoeren;
- het wettelijk vastleggen van normen en principes die ten grondslag liggen aan adaptatiestrategieën. Hierbij kan concreet worden gedacht aan het voorkomen van afwenteling en het verplicht stellen van compensatie;
- het verankeren van algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die specifiek rond adaptatie gelden. Daar waar adaptatiestrategieën onzekerheid voor belanghebbenden met zich mee brengen of zelfs schade, moeten deze beginselen duidelijk maken waar zij recht op hebben en waar zij op terug kunnen vallen. Tegelijkertijd moet duidelijk zijn – bijvoorbeeld als het aankomt op onteigening – wat legitieme gronden zijn om daartoe over te gaan. Hetzelfde geldt voor de principes die ten grondslag liggen aan verevening en kostentoerekening.

Een instrument als de Watertoets biedt bruikbare handvaten om een aantal principes rond klimaatadaptatie handen en voeten te geven maar ontbreken er ook nog een aantal wettelijke instrumenten. Bestaande wetgeving op het gebied van natuur, biodiversiteit en water lijkt niet voldoende toegespitst op de klimaatopgave. Van belang is dat de normen achter klimaatadaptatie wettelijk verankerd zijn, zodat zij een ordenende werking op beleidsvorming rond de

ruimtelijke inrichting van Nederland kunnen uitoefenen (zie ook Salet/Van Rijswick), maar ook dat wettelijke normen op andere deelterreinen voldoende aangepast zijn op de klimaatopgave. Omdat klimaatadaptatie veelal uitmondt in opgaven die sectorale scheidslijnen overstijgen, is het van belang om de institutionele vormgeving van het publieke huis tegen het licht te houden. Daarbij is een totaal institutioneel herontwerp onmogelijk en ongewenst. Maar wel is het de vraag welke institutionele arrangementen het beste geëquipeerd zijn om de uitdagingen die voortvloeien uit klimaatverandering effectief op te pakken. Daarbij kan het van belang zijn om na te denken over de relevante systeemgrenzen (van bijvoorbeeld de Zuid-Westelijke Delta, het IJsselmeer, het Waddengebied) en een specifiek organisatorisch arrangement in het leven te roepen met een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid en een eigen juridische grondslag, waarmee het in staat is om een specifieke klimaatopgave binnen dat systeem te counteren.

Flexibele instituties

De keerzijde van institutionele arrangementen is dat zij gemakkelijk ontaarden in stugge, onbuigzame blokkades die als sta-in-de-weg maatoplossingen frustreren. Het is daarom ook van belang om na te denken over de vraag hoe deze arrangementen ook de nodige flexibiliteit kunnen krijgen.

Allereerst dienen instituties integratief te zijn. Instituties belast met adaptatieopgaven moeten bestaande institutionele arrangementen en relevante actoren met elkaar verbinden zodat integrale uitkomsten kunnen worden gerealiseerd. De huidige institutionele verkokering en fragmentatie staat de governance van adaptatie in de weg (Adger, 2003; Adger et al. 2005; Gunderson, 1999; Handmer et al. 1999; Matczak et al. 2007; Olsson et al. 2006; Yamin et al. 2005). Integratieve institutionele voorzieningen kunnen tijdelijk maar ook structureel zijn en voorkomen overbodige fragmentatie. Daarenboven moeten op de interfaces tussen instituties arrangementen worden ontwikkeld die ervoor zorgen dat adaptatiemaatregelen integraal en dus effectief zijn en ook zorgen voor afstemming tussen adaptatiemaatregelen (Adger, 2001; Matczak et al. 2007; Olsson et al. 2006; Yamin et al. 2005). Dat kan bijvoorbeeld door arrangementen als een Deltaraad waarmee een forum wordt ontwikkeld dat op het niveau van een watersysteem verantwoordelijkheid kan nemen voor oplossingen.

Daarnaast moeten instituties flexibel zijn. Instituties moeten zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden en ruimte bieden aan collaboratieve processen met onverwachte uitkomsten (Gunderson, 1999; Handmer et al. 1999; Olsson et al. 2004; 2006).

Instituties moeten gekenmerkt worden door leervermogen. Ze moeten aanpassingen kunnen doorvoeren als blijkt dat ze niet voldoende functioneren, wat ook wel tweede-orde leren wordt genoemd (Adger, 2001; 2003; Arvai et al. 2006; Gunderson, 1999; Handmer et al. 1999; Olsson et al. 2004; Yamin et al. 2005). Dat is niet vanzelfsprekend, zeker niet omdat leren vaak gelijk wordt gesteld aan falen. Leren veronderstelt immers zaken anders doen dan voorheen en dat suggereert dat het voorheen niet goed is gegaan. Dat is politiek niet altijd te verkopen.

Institutionele combinatiekracht: het bestuurlijke duo als lichtvoetig arrangement

De discussie over bestuurlijke vernieuwing komt en gaat zonder dat de structuur van de gedecentraliseerde eenheidstaat en de drie bestuurslagen veel verandert. Er is wel onvrede maar weinig vermogen tot het scheppen van een nieuwe orde die de toets der kritiek kan doorstaan, lijkt het wel. Toch zijn er recent wel mooie voorbeelden van lichtvoetige arrangementen die lijken te helpen om het robuuste institutionele bouwwerk van Thorbecke te verbinden met flexibele vormen van multi-level governance.

In het nationale plan Randstad Urgent is niet alleen een programma-aanpak gecombineerd met een projectenaanpak. Ook is gebruik gemaakt van een licht bestuurlijk arrangement om verbinding te leggen tussen regio en rijk: de bestuurlijke duo's. Een minister of staatssecretaris vanuit het rijk gemandateerd en een wethouder of gedeputeerde vanuit de regio nemen samen verantwoordelijkheid voor een van de projecten uit Randstad Urgent. Zij zorgen op flexibele wijze voor terugkoppeling. Een nieuw project leidt tot een nieuw duo en een gerealiseerd project tot ontbinding van de duo's. De eerste zelfevaluatie van betrokkenen leidde tot een positief oordeel over dit combinatiearrangement. Bij de realisatie van de dubbeldoelstelling veiligheid en kwaliteit in het programma Zwakke Schakels zien we dat juist zo'n bestuurlijk duo prima deze spanning in doelen incorporeert en ook weet te overbruggen

Als het gaat om de dilemma's voor institutionele arrangementen, kunnen we wijzen op de inherente spanning die er bestaat tussen het verlangen naar zekerheid en voorspelbaarheid en de wens om in te kunnen spelen op lokale omstandigheden. Daadkrachtige instituties (zoals een Deltaregisseur en een Deltawet) veronderstellen een zekere machtsconcentratie. In onze netwerksamenleving is het concentreren van macht altijd een gevoelig punt, en staat het niet zelden de realisatie van maatschappelijke consensus in de weg. Datzelfde geldt uiteraard voor andere wettelijke voorzieningen om klimaatadaptatie te bespoedigen. Deze mogen weliswaar getuigen van daadkracht, maar of er ook draagvlak mee gewonnen wordt valt te bezien. Toch zijn er wegen om beide waarden te verenigen.

8. Dilemma's op het snijvlak tussen daadkracht en draagvlak

In dit artikel stelden we ons ten doel te bezien hoe een passende governance van adaptatie eruit moet zien met het oog op een legitieme balans tussen draagvlak en daadkracht. We hebben laten zien dat de governance van adaptatie moet omgaan met vier wezenskenmerken van klimaatverandering: zij is onzeker, zij is omstreden, zij is meervoudig en complex. Dat maakt het voor overheden buitengewoon lastig om op een legitieme wijze adaptatiekeuzen te maken. De legitimiteit van klimaatadaptatie heeft enerzijds van doen met de daadkracht die getoond wordt: burgers moeten er van op aan kunnen dan overheden in staat zijn snel en kordaat te handelen als de nood dat vordert. Maar die legitimiteit is ook afhankelijk van het draagvlak wat beleid verwerft: de mate waarin het rekening houdt met belangentegenstellingen, onzekerheid, lokale verscheidenheid enzovoorts.

Dat stelt eisen aan de governance van adaptatie, zowel voor wat betreft de processen van governance, haar inhoud als haar institutionele inbedding en structurering. Als het gaat om processen, is enerzijds procedurering nodig om te komen tot procedurele legitimiteit gebaseerd op rechtszekerheid, transparantie en zorgvuldigheid. Anderzijds is procesmatige flexibiliteit nodig om te komen tot participatie, inspraak en dialoog als bouwstenen voor 'consent' (Parkinson, 2003).

Als het gaat om de inhoud van adaptatiebeleid, dient robuust en daadkrachtig beleid aan te sluiten bij de gevoelde urgentie rond klimaatverandering en tegemoet te komen aan de behoefte aan zekerheid en stabiliteit. Deze maatregelen dienen binnen die context verdedigbaar te zijn (justifiability, Parkinson, 2003) en dragen daarmee bij aan de cognitieve legitimiteit van beleid (Suchman, 1995). Anderzijds zijn voorzieningen nodig waarmee de verbinding kan worden gelegd tussen klimaatambities en andersoortige ambities, waarmee adaptatiebeleid ook een meer pragmatische legitimiteit verwerft, gebaseerd op wederkerigheid, uitruil en invloed (Suchman, 1995).

Uiteindelijk zijn instituties nodig om verantwoordelijkheden te beleggen en daarmee tegemoet te komen aan de behoefte aan verticale en horizontale *accountability* (Van Buuren et al. 2010). Omdat klimaatvraagstukken zich echter weinig aantrekken van jurisdicties en domeinen, zijn integrerende arrangementen nodig om te komen tot effectieve vormen van afstemming en coördinatie waarmee de effectiviteit van het beleid, en daarmee ook de legitimiteit gediend wordt.

Tegelijkertijd hebben we geconstateerd dat het niet eenvoudig is om de twee waarden van daadkracht en draagvlak met elkaar te verzoenen en dus deze uiteenlopende bouwstenen voor legitimiteit te realiseren. Daarom besluiten we dit artikel met het verkennen van een drietal strategieën om met de dilemma's tussen daadkracht en draagvlak te kunnen omgaan.

1) het toepassen van de principes op verschillende handelingsniveaus

De meest voor de hand liggende strategie om zowel tegemoet te komen aan de wens tot daadkracht en tot draagvlak is gelegen in het formuleren van eisen en principes op een globaal niveau waarmee daadkracht wordt getoond, waarbij de concrete realisatie op een lager abstractieniveau contextspecifiek mag zijn (zie ook Gibson et al. 2000).

Een goed voorbeeld bieden de programma's Ruimte voor de Rivier en Zwakke Schakels. Op generiek niveau zijn heldere doelstellingen geformuleerd, zowel inhoudelijk als procedureel, die alle betrokken partijen stevig in beweging zetten. Tegelijkertijd is er wel degelijk ruimte en is er ook een expliciete doelstelling om deze generieke ambities zo goed mogelijk te verbinden met lokale ambities. Op het lokale en regionale niveau ligt vervolgens veel ruimte om te komen tot een keuze van maatregelen die past bij de urgenties die daar leven.

De aanbeveling die hier bij hoort is om niet te vertrekken vanuit een voorgeselecteerde en beperkte probleemdefinitie met een al vastgelegde oplossingsrichting, maar problemen en oplossingen te laten formuleren in een brede maatschappelijke en bestuurlijke zoektocht naar ontwikkelperspectieven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de veiligheid van het Rijnmondgebied, waar nu reeds de zoektocht lijkt te gaan om een keuze tussen een open óf een gesloten Rijnmondgebied, maar ook voor de kustveiligheid waarbij al zeer snel de keuze is gemaakt om louter nog te kijken naar kustverbreding als maatregel om de kustveiligheid te vergroten. De legitimiteit van klimaatadaptatie wordt met deze strategie gediend doordat er op globaal niveau helderheid wordt verschaft over doelen, criteria, normen en beginselen. Op lokaal niveau echter is er ruimte om deze uitgangspunten te verbinden met andere belangen, waarden en ambities. Zolang deze lokale creativiteit past binnen de inhoudelijke en procedurele kaders van boven, is de legitimiteit van het adaptatiebeleid gegarandeerd.

2) het toepassen van de principes op verschillende domeinen en vraagstukken

Het is reeds sinds lange tijd gebruikelijk dat sommige waarden in onze samenleving zwaarder worden beschermd, dan andere. Sommige waarden zijn sterk verankerd in wet- en regelgeving, zoals de veiligheid van waterkeringen en de kwaliteitseisen aan woningbouw. Sommige waarden verdienen wellicht in de toekomst een betere bescherming, zoals veiligheid tegen verhitte of de beschikbaarheid van zoetwater. Tegelijkertijd is het ook goed mogelijk om andere waarden minder strikt te beschermen en de markt zelf te laten zoeken naar oplossingen voor problemen als windoverlast op Schiphol, wateroverlast in de uiterwaarden of de drooglegging van veenweidegebieden ten behoeve van de landbouw.

De zoektocht naar legitimiteit wordt op deze wijze gedifferentieerd ingevuld. Er kunnen een aantal domeinen worden geselecteerd die van vitaal belang zijn, waarbij er ook vanuit de samenleving sterke behoefte is aan richtinggevende governance. Daarnaast zijn er echter ook tal van domeinen waar belangen veel sterker onderhandelbaar zijn. Juist het situationeel wel of geen ruimte bieden aan onderhandeling, zelfsturing en coproductie kan leiden tot meer vertrouwen in de overheid, die op haar strepen gaat staan als het om breed gedeelde maatschappelijke waarden gaat, maar ruimte biedt zodra de maatschappij behoefte heeft aan debat en dialoog. De afweging welk domein een meer dominante overheidsrol vergt, en welk domein een meer faciliterende rol, moet uiteraard wel transparant en overtuigend zijn.

3) het toepassen van de principes in verschillende omstandigheden en contexten

Een instrument dat mogelijk in staat is deze strategie te concretiseren is een afwegingskader. Daarin is klimaatbestendigheid één van de criteria temidden van tal van andere criteria en wordt een afweging gemaakt tussen deze verschillende criteria.

Een dergelijk afwegingskader kan er soms toe leiden dat er bepaalde investeringen niet plaatsvinden omdat de prijs voor klimaatbestendigheid te hoog is. In andere gevallen is echter de prijs van het verplaatsen van economische activiteiten hoger, en wordt toch gekozen voor

dure investeringen in klimaatbestendigheid. Een afwegingskader met aandacht voor een scala aan waarden en belangen maakt een dergelijke afweging mogelijk. Het spreekt voor zich dat het veel belangrijker is dat een woonwijk klimaatrobust wordt ingericht dan een camping die binnen een dag kan worden ontruimd. Dat geldt voor alle ruimtelijke investeringen die langer meemoeten dan enkele decennia.

Een situationele afweging voor een meer robuuste of een meer flexibele strategie verplicht overheden om te motiveren waarom ze voor één van beiden kiezen en maakt deze keuze transparant. Ook dat kan de legitimiteit van de governance van adaptatie bevorderen.

Literatuurlijst

Adger, W.N. (2001) Social capital and climate change, Tyndall Centre Working Paper No. 8.

Adger, W.N. (2003) Social capital, collective action and adaptation to climate change, *Economic Geography*, 79(4): 387-404.

Adger, W.N., N.W. Arnell and E.L. Tompkins (2005) Successful adaptation to climate change across scales, *Global Environmental Change*, 15: 77-86.

Arvai, J., G. Bridge, N. Dolsak, R. Franzese, T. Koontz, A. Luginbuhl, P. Robbins, K. Richards, K. Smith Korfmacher, B. Sohngen, J. Tansey and A. Thompson (2006) Adaptive management of the global climate problem; bringing the gap between climate research and climate policy, *Climatic Change*, 78(1): 217-225.

Bekkers and Edwards (2007)

Berkes, F. and D. Jolly (2001) Adapting to climate change; social-ecological resilience in a Canadian Western Arctic community, *Ecology and Society*, 5(2).

Berkhout, F., J. Hertin and D.M. Gann (2004) *Learning to adapt; organisational adaptation to climate change impacts*, Tyndall Centre for Climate Change Research, Working Paper 47.

Bohensky, E. and T. Lynam (2005) Evaluating responses in complex adaptive systems; insights on water management from the Southern African Millennium Ecosystem Assessment, *Ecology and Society*, 10(1): 11.

Brooks, N., W.N. Adger and P.M. Kelly (2005) The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation, *Global Environmental Change Part A*, 15(2): 151-163.

Brunner, R.D., T.A. Steelman, L. Coe-Juell, C.M. Cromley, C.M. Edwards and D.W. Tucker (2005) *Adaptive governance; integrating science, policy, and decisionmaking*, New York: Columbia University Press.

Bulkeley (2006)

Burton, I., J.B. Smith and S. Lenhart (1998) Adaptation to climate change; theory and assessment, Feenstra, J.F., I. Burton, J.B. Smith and R.S.J. Tol (eds) *Handbook on methods for climate change impact assessment and adaptation strategies* (versie 2.0), UNEP en VU Amsterdam: 117-140.

Buuren, van et al. (2009)

Cash, D.W., W.N. Adger, F. Berkes, P. Garden, L. Lebel, P. Olsson, L. Pritchard and O. Young (2006) Scale and cross-scale dynamics; governance and information in a multilevel world, *Ecology and Society*, 11(2).

Dessai, S., X. Lu and J.S. Risbey (2005) On the role of climate scenarios for adaptation planning, *Global Environmental Change Part A*, 15(2): 87-97.

Easterling, W., B. Hurd and J. Smith (2004) *Coping with global climate change; the role of adaptation in the United States*, Pew Center on Global Climate Change.

Edelenbos (2006)

Frankhauser, S. (1998) *The costs of adapting to climate change*, Global Environment Facility, working paper 16.

Fankhauser, S., J.B. Smith and R.S.J. Tol (1999) Weathering climate change; some simple rules to guide adaptation decisions, *Ecological Economics*, 30(1): 67-78.

Folke, C., S. Carpenter, T. Elmqvist, L. Gunderson, C.S. Holling and B. Walker (2002) *Resilience and sustainable development; building adaptive capacity in a world of transformation*, Scientific background paper on resilience for the process of The World Summit on Sustainable Development on behalf of The Environmental Advisory Council to the Swedish Government.

Folke, C., T. Hahn, P. Olsson and J. Norberg (2005) Adaptive governance of social-ecological systems, *Annual Review of Environment and Resources*, 30: 441-473.

Gunderson, L. (1999) Resilience, flexibility and adaptive management; antidotes for spurious certitude?, *Conservation Ecology*, 3(1).

Handmer, J.W., S. Dovers and T.E. Downing (1999) Societal vulnerability to climate change and variability, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 4(3-4).

High, C. and M. Pelling (2003) *Understanding adaptive capacity to rapid climate change; theories of social and organizational learning*, Rapid Climate Change Project Working Paper 1.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2001) *Climate Change 2001; impacts, adaptation, and vulnerability*, contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the IPCC.

Johnson, B.L. (1999) Introduction to the special feature; adaptive management – scientifically sound, socially challenged? *Conservation Ecology*, 3(1).

Leary, N.A. (1999) A framework for benefit-cost analysis of adaptation to climate change and climate variability, *Mitigation and adaptation strategies for global change*, 4(3-4): 307-318.

Loë, R. de, R. Kreutzwiser and L. Moraru (2001) Adaptation options for the near term; climate change and the Canadian water sector, *Global Environmental Change*, 11(3): 231-245.

Luers, A.L. (2005) The surface of vulnerability; an analytical framework for examining environmental change, *Global Environmental Change Part A*, 15(3): 214-223.

Matczak, P., Z. Flachner and S.E. Werners (2007) *Institutions for adapting to climate change in the Tisza river basin*, Amsterdam Conference.

Olsson, P., C. Folke and T. Hahn (2004) Social-ecological transformation for ecosystem management; the development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden, *Ecology and Society*, 9(4): 2.

Olsson, P., L.H. Gunderson, S.R. Carpenter, P. Ryan, L. Lebel, C. Folke and C.S. Holling (2006) Shooting the rapids; navigating transitions to adaptive governance of social-ecological systems, *Ecology and Society* 11(1): 18.

Olsson, P., C. Folke, V. Galaz, T. Hahn and L. Schultz (2007) Enhancing the fit through adaptive co-management; creating and maintaining bridging functions for matching scales in the Kristianstads Vattenrike Biosphere Reserve, Sweden.

Pahl-Wostl, C. (2006) Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change, *Water Resources Management*, 21(1): 49-62.

Peterson, G., G.A. De Leo, J.J. Hellmann, M.A. Janssen, A. Kinzig, J.R. Malcolm, K.L. O'Brien, S.E. Pope, D.S. Rothman, E. Shevliakova and R.R.T. Tinch (1997) Uncertainty, climate change and adaptive management, *Ecology and Society*, 1(2).

Raadgever, G.T., E. Mostert, N. Kranz, E. Interwies and J.G. Timmermans (2008) Assessing management regimes in transboundary River basins; do they support adaptive management, *Ecology and Society*, 13(1).

Scheraga, J.D. and A.E. Grambsch (1998) Risks, opportunities, and adaptation to climate change, *Climate Research*, 10: 85-95.

Siebenhuehner, B. 2003.

Smith, J.B. (1998) Setting priorities for adapting to climate change, *Global Environmental Change*, 7(3): 251-264.

Stubbs, M. and M. Lemon (2001) Learning to network and networking to learn; facilitating the process of adaptive management in a local response to the UK's National Air Quality Strategy, *Environmental Management*, 27(3): 321-334.

Tompkins, E.L. and W.N. Adger (2004) Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change? *Ecology and Society*, 9(2).

Yamin, F., A. Rahman and S. Hup (2005) Vulnerability, adaptation and climate disasters; a conceptual overview, *IDS Bulletin*, 36(4).