

Schriftelijke inbreng Deltacommissaris t.b.v. Ronde Tafel Gesprek "Governance klimaatbeleid"

31 mei 2019

Nederland is een laaggelegen land, dat kwetsbaar is voor overstromingen. De overheid wil Nederland nu en in de toekomst beschermen tegen hoogwater, zorgen voor voldoende zoetwater en werken aan een klimaatbestendige ruimtelijke inrichting. Daarom maakt de overheid plannen in het Deltaprogramma. Daarin werken verschillende overheden en andere organisaties samen. De plannen komen tot stand onder regie van de deltagcommissaris.

Onder bovenstaande missie hebben overheden en andere organisaties zich verenigd in het gezamenlijke streven om ons land veilig en weerbaar te maken en houden tegen de extremen van het weer; hoogwater, droogte, hoosbuien en hitte. Als het niet lukt om de opwarming van de aarde tegen te gaan, wordt dit steeds complexer. Het is m.i. zeer de moeite waard om te investeren in het tegengaan van het opwarmen van de aarde. Ik ben u dan ook erkentelijk voor de mogelijkheid om de ervaring die is opgedaan met het nationale Deltaprogramma toe te voegen aan de discussie over de governance van het klimaatbeleid. In deze schriftelijke bijdrage wordt uiteengezet welke elementen aan de adaptatiekant m.i. van belang zijn (of zijn geweest) om tot een vooralsnog succesvol nationaal Deltaprogramma te komen, met de focus op de elementen die onder de noemer "governance" kunnen worden geschaard.

Het Deltaprogramma

Wettelijk is bepaald dat er een langetermijnstrategie voor waterveiligheid en de zoetwatervoorziening is. In het deltagprogramma wordt met alle betrokken overheden *samen* gewerkt aan de voorbereiding en de uitvoering van die strategie. De deltagcommissaris doet daarvoor jaarlijks een voorstel voor het deltagprogramma aan de minister van IenW, die politiek verantwoordelijk is voor het geheel van het adaptatiebeleid. De minister van IenW biedt dit vervolgens aan het Parlement aan. Het programma bevat maatregelen voor de zes jaar die voor ons liggen met een doorkijk naar maatregelen die in de twaalf jaar daarna zijn voorzien en een focus op 2050 en 2100. Ieder jaar worden drie uitvoeringsplannen opgesteld, deltagplannen voor veiligheid, watervoorziening en ruimtelijke adaptatie. Ook is er een deltagfonds met budget om maatregelen te kunnen financieren. Deze middelen zijn geborgd voor de lange termijn, zodat iedereen die meedoet weet dat er geld is om de maatregelen waartoe het kabinet besluit uit te voeren. De deltagcommissaris rapporteert jaarlijks over de voortgang van het Deltaprogramma en komt met concrete voorstellen voor de komende jaren.

Why en How?

De drie-eenheid van wet, budget en commissaris is in 2016 geëvalueerd¹. De conclusie is dat dit goed werkt. Naar overtuiging van de deltagcommissaris is dit niet alleen de verdienste van de door de politiek goed ingeregelde randvoorwaarden (wet, budget, bevoegdheden etc.), maar ook van brede consensus over het existentiële karakter van de opgave. Die consensus is voor een belangrijk deel een 'gegeven'. Het leven met water is een belangrijk element van onze identiteit, er is (zeker na het rapport² van de Commissie Veerman in 2008) geen maatschappelijke discussie over de "why", de vraag of we er goed aan doen om het water te proberen te beheersen.

Maar ook een belangrijk deel van de gedeelde waarden en normen bij klimaatadaptatie zijn in het deltagprogramma ontwikkeld. Dit gaat meer om het *how*. Sinds 2010 maken we ieder jaar een Deltaprogramma. We begonnen met een nationale aanpak met landelijke en regionale thema's en

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/01/rapport-op-peil-wettelijke-ex-post-evaluatie-deltawet-waterveiligheid-en-zoetwatervoorziening>

² <http://www.deltacommissie.com/advies>

groepen: multi level governance, open en meerlaags programmeren tussen Rijk en regio. De feiten zijn gezamenlijk geanalyseerd, de knelpunten bepaald. Vervolgens zijn de mogelijke oplossingen gezamenlijk bedacht. Daarna kozen we de meest kansrijke oplossingen en tot slot stelden overheden de voorkeursoplossingen vast. De waterveiligheidsnormen en kaders zijn in 2014 in Deltabeslissingen en voorkeurstrategieën vastgelegd en daarna in wetgeving of bestuursovereenkomsten tussen overheden vertaald. Ze vormen de leidraad voor ons werk de komende decennia. Door de tijd te nemen, echt samen te werken en te zoeken naar gedragen beleid en maatregelen is een werkwijze ontstaan, een "how".

Ik wil drie kenmerken van die aanpak benadrukken:

1. De maatschappelijke opgave centraal. Het begint bij het zoeken naar een helder en begrijpelijk - politiek bepaald - hoger doel dat partijen verbindt. Voor ons is dat doel: onze kwetsbare delta veilig en leefbaar houden. De van daaruit gezamenlijk geformuleerde concrete doelen hebben commitment. Iedereen draagt bij vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Essentieel is de samenwerking waarin de maatschappelijke nationale opgave centraal staat en niet de belangen van afzonderlijke partijen.

2. Het belang van kennis. Een van de eerste structuren die we voor het Deltaprogramma ontwierpen was een Kennisagenda en een Kennisnetwerk. Vraag en aanbod op het gebied van kennis worden samengebracht. Het resulteert onder meer in een gedegen onderzoeksagenda waar de kennisinstellingen actief in participeren. Joint fact finding vormt een centraal element in de werkwijze van het Deltaprogramma. Een onafhankelijke, wetenschappelijke review op de onderbouwing van de voorstellen is vast onderdeel van de kwaliteitsborging in het Deltaprogramma.

3. Langdurige opgaven vragen een robuuste basis, een flexibele strategie, bestuurlijke wendbaarheid en continuïteit in de uitvoering. Wat de langere termijn - vervat in scenario's - precies vraagt, bepalen we onderweg. We kozen een adaptieve strategie, nuchter en alert. We combineren een robuuste structuur (wet, budget, commissaris) met een wendbare aanpak, door jaarlijks te kijken of we op koers en op schema liggen en elke zes jaar te bepalen of we de Deltabeslissingen en voorkeurstrategieën moeten bijstellen. We doen dat participatief, met vertegenwoordiging van alle bestuurlijke en maatschappelijke betrokkenen aan tafel. Nu blijkt bijvoorbeeld dat wateroverlast in stedelijk- en landelijk gebied urgenter is dan eerder voorzien; reden om dit vraagstuk met meer urgentie op te pakken in het Deltaprogramma.

Governance klimaatbeleid

Het debat over de governance van klimaatbeleid vindt plaats tegen de achtergrond van het wetsvoorstel Klimaatwet. Op 21 mei jl. is dit wetsvoorstel plenair behandeld in de Eerste Kamer. De Klimaatwet gaat het kader vormen door de doelstellingen over CO² reductie voor 2030 en 2050 vast te leggen. In het Ontwerp Klimaatakkoord (OKA), dat eind vorig jaar aan uw Kamer is aangeboden, worden voorstellen gedaan voor maatregelen om die doelstellingen te bereiken. De uitgangspunten voor het Klimaatbeleid die voortvloeien uit de Klimaatwet heb ik hieronder afgezet tegen de uitgangspunten die voor het Deltaprogramma gelden.

Klimaatbeleid	Deltaprogramma
Het doelbereik voor 2030 en 2050 is leidend en wettelijk bepaald.	Doelstellingen zijn in beleid verankerd en gericht op 2050.
In 2019 wordt voor de eerste keer een klimaatplan vastgelegd, met daarin de hoofdlijnen van het klimaatbeleid van het Rijk voor de komende tien jaar.	Alle betrokken overheden van Rijk en regio hebben gezamenlijk breed gedragen beleidsvoorstellen (deltabeslissingen en voorkeursstrategieën) voorbereid. Dit beleid is door deze overheden vastgelegd in beleidsplannen en waar nodig vertaald in wet- en regelgeving.
Vervolgens wordt iedere vijf jaar het plan geactualiseerd. In beginsel vinden ingrijpende wijzigingen van beleid alleen plaats in deze vijfjaarscyclus.	De deltabeslissingen en voorkeursstrategieën worden in een zesjaarlijkse cyclus herijkt. De eerste herijtingsronde is nu bezig.

Eens per jaar wordt een Klimaat- en Energieverkenning (KEV) en klimaatnota (appreciatie) uitgebracht die inzicht geven in de voortgang van het klimaatplan.	De deltacommissaris heeft de wettelijke taak de voortgang van de uitvoering te bewaken en daarover te rapporteren en adviseren. Jaarlijks op Prinsjesdag wordt in het Deltaprogramma over de voortgang gerapporteerd.
Eens per twee jaar wordt in het kader van de klimaatnota door het kabinet geëvalueerd of de uitvoering op koers ligt. De KEV en actualisatie kunnen aanleiding geven tot aanpassing van het bestaande beleid.	Het jaarlijkse Deltaprogramma wordt door het kabinet aangeboden aan het Parlement. In het deltaprogramma wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met voorstellen en adviezen van de deltacommissaris.
De Raad van State adviseert de regering over klimaatnota en klimaatplan.	De Deltacommissaris kan de regering gevraagd en ongevraagd adviseren.
De Eerste en Tweede Kamer houden toezicht op de wenselijkheid van het beleid en het doelbereik van de plannen.	De Eerste en Tweede Kamer houden toezicht op de wenselijkheid van het beleid en het doelbereik van de plannen.
De borging en governance van het Klimaatakkoord moet worden ingepast binnen het kader van de Klimaatwet conform voornoemde uitgangspunten.	De borging en governance van het Deltaprogramma is ingepast binnen het kader van de Deltawet conform voornoemde uitgangspunten.

Tabel 1: vergelijking kaders Klimaatbeleid en Deltaprogramma

De kaders die worden gegeven door de Klimaatwet en de Deltawet wijken op deze punten al met al niet fundamenteel van elkaar af. De vraag of daarmee een voldoende basis voor een succesvolle aanpak is neergezet is m.i. echter nog niet beantwoord. Zowel bij adaptatie als bij mitigatie staat of valt het doelbereik met de getroffen maatregelen. Er zijn naar mijn optiek verschillen in kenmerken die bij deze maatregelen een rol kunnen spelen. In tabel 2 zijn deze benoemd. Een conclusie die hieruit getrokken zou kunnen worden is dat het klimaatbeleid aan de mitigatiekant een veel complexer transitievraagstuk vormt dan we kennen aan de adaptatiekant. Essentiele punten zijn m.i. de overeenstemming t.a.v. de noodzaak en het meer diverse veld van hoofdrolspelers, belanghebbenden en soorten oplossingen.

	Kenmerken	Klimaatmitigatie	Klimaatadaptatie
1	Noodzaak	Urgentie is onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie ('het moet wel leuk blijven')	Belang onomstreden ('de veiligheid van onze laag gelegen delta')
2	Doelgroep	Voor de wereld, waaronder Nederland	Voor Nederland
3	Hoofdrolspelers	Overheden, bedrijfsleven, burgers, ngo's	Overheden; met name bestuurders en inhoudelijke experts
4	Uitvoering	Nieuwe, extra taak; verantwoordelijkheid minder eenduidig belegd	Is in wetten vastgelegde primaire (eeuwenoude) taak van overheidsorganisaties; o.a. RWS, waterschappen
5	Afhankelijkheid	Zonder internationale afspraken over 'level playing field' moeizaam (tragedy of the commons)	Kunnen we grotendeels zelf regelen
6	Onzekerheid	Vooral maatschappelijk: of er voldoende draagvlak gevonden kan worden	Vooral in de fysieke leefomgeving: snelheid waarmee opgave zich ontwikkelt
7	Mobiliserend perspectief	Voldoen aan internationaal gemaakte afspraken en mijlpalen; commitment jeugd; imago bedrijven; profiel partijen	Opgave overzichtelijk gemaakt, o.a. met adaptatiepaden; de zich ontwikkelende fysieke omstandigheden zijn meer bepalend dan vooropgestelde mijlpalen in de tijd ('context first')
8	Soorten oplossingen	Achter de horizon gloort volledig nieuw soort technologie; kans op spijt (bijv. 'thorium centrale') Breder spectrum beleidsinterventies beschikbaar bv fiscale regelingen	Typen oplossingen vrij stabiel (dijken, pompen, stormvloedkeringen, vasthouden, bergen en afvoeren van water, afkoppelen regenwater, minder verharding etc.)
9	Zoekruimte	Locatie voor maatregel t.b.v. beperking CO ² uitstoot volgt vaak logisch uit waar huidige uitstoot het grootst is; locatie voor genereren duurzame energie is minder vast; grotere kans op NIMBY; 'waarom hier?'	Locatie voor maatregel volgt vaak logisch uit locatie van de (water)opgave

Tabel 2: Kenmerken klimaatadaptatie en klimaatmitigatie

Alfa + bèta + gamma = delta

In de complexe klimaatopgave gaat het om een lange adem. Om doelen die veel verder reiken dan de gebruikelijke kabinetsperiodes. Om de actieve inzet van veel partijen. Het gaat om polderen dat geen Poolse landdag mag worden en waar concreet resultaat geboekt moet worden, elk jaar opnieuw. Inhoud, kennis en innovaties zijn of komen er. Belangrijk is het versterken van het organiserend vermogen in Nederland om doelen te bereiken; mitigatie vraagt "next-level" sturing van de samenleving in al zijn diversiteit.

Daaraan wil ik nog een element toevoegen dat ook in het Deltaprogramma naar mijn mening nog te lang wat onderbelicht is gebleven. Het bewerkstelligen van de doelen van een beleidsverandering vereist ook een culturele verandering en een gedragsverandering van vele actoren. En ter onderbouwing daarvan ook een krachtige combinatie van verschillende disciplines. Niet alleen de technische bèta kennis van waterbouwkundig ingenieurs, maar ook het benutten van de verbeeldingskracht die meer in alfa wetenschappen wordt gevonden. En wat ik hier in het Deltaprogramma nu aan toevoeg is het betrekken van inzichten en kennis uit de gedragswetenschappelijke hoek; de gamma. Hoe is gedrag te veranderen? Zowel op macroniveau als op microniveau. Wat werkt wel en wat werkt niet? Voor ons is dit een betrekkelijk nieuwe loot aan de stam, en ik kan me voorstellen dat de inzichten die we hiermee gaan opdoen ook relevant zijn voor het werk aan de mitigatie kant van de klimaatmedaille.

Peter Glas

Regeringscommissaris voor het Deltaprogramma