

# Klimaatverandering en waterveiligheid, tussen ernst en enthousiasme

*De discursieve framing van bedreigingen en kansen*

**Arwin van Buuren en  
Jeroen Warner**

Dr. M.W. van Buuren is universitair docent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dr. J. Warner is universitair docent rampenstudies aan de Wageningen Universiteit en senior wetenschappelijk onderzoeker bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

*Correspondentiegegevens:*

Dr. M.W. van Buuren  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Vakgroep Bestuurskunde  
Postbus 1738, Kamer M8-31  
3000 DR Rotterdam  
vanbuuren@fsw.eur.nl

## Samenvatting

De wijze waarop met klimaatverandering wordt omgegaan, hangt sterk af van de wijze waarop het vraagstuk wordt gepercipieerd, de subjectieve inkleuring ervan. In dit artikel analyseren we het verloop van het debat rond klimaatadaptatie en inventariseren we de dynamiek in discursieve framing van het klimaatvraagstuk die we daarin kunnen onderscheiden. Aan de hand van deze historische reconstructie presenteren we een vierdeling van klimaatdiscoursen waarmee we de ontwikkeling van het beleidsdiscours nader kunnen duiden. We laten daarbij zien dat een monosectoraal discours gericht op 'weerbaarheid' diep genesteld is in de traditie van het Nederlandse waterbeheer. Tegelijkertijd zien we dat gepoogd wordt om andere, nieuwe discoursen te introduceren. Aan de hand van vier concrete adaptatiecases – het Deltaplan Grote Rivieren, het Terpenplan voor de Overdiepse Polder, Rotterdam Climate Proof en Perkpolder – laten we zien hoe deze verschillende discoursen in de praktijk vorm krijgen. Ten slotte reflecteren we op de legitimiteit van de gehanteerde klimaatframes en discoursen.

## 1 Inleiding

Zoals elk vraagstuk van collectieve actie, is ook de roep om klimaatadaptatie niet onomstreden. Voor sommigen is het een uitgemaakte zaak dat de overheid zich ernstig zorgen moet maken over de veiligheid van onze Delta op de lange termijn. Anderen weten dit nog zo net niet. Die betwijfelen het verband tussen de opwarming van de aarde, de zeespiegelstijging en de effecten daarvan op Nederland. Sommigen (zoals de Partij voor de Vrijheid, maar ook Europees Industrie-commissaris Verheugen) hekelen openlijk de 'klimaathysterie' die zich volgens hen meester heeft gemaakt van de politiek-bestuurlijke elite.

Maar niet alleen de ernst van de klimaatverandering en de noodzaak om daar consequenties aan te verbinden, wordt verschillend gepercipieerd. Ook het antwoord op klimaatverandering is lang niet eensluidend. Sommigen zien vooral heil in een pakket maatregelen dat Nederland snel in een afdoende staat van bescherming brengt. Anderen geloven meer in een aanpak waarbij de veerkracht van de samenleving wordt vergroot en we leren om te gaan met klimaatverandering. Waar dus de ene

coalitie pleit voor ‘weerbaarheid’, kiest de andere voor ‘wendbaarheid’.

In dit artikel analyseren we het verloop van het debat rond klimaatadaptatie en inventariseren we de verschillende discourses die daarin worden gehanteerd. De wijze waarop met klimaatverandering wordt omgegaan, hangt sterk af van de wijze waarop het vraagstuk wordt gepercipieerd, de subjectieve inkleuring ervan. Deze interpretatie loopt sterk uiteen en dat leidt tot verschillende manieren waarop er over klimaatverandering wordt gesproken (*discourses*), maar ook tot verschillende strategieën om met klimaatverandering om te gaan.

De wijze waarop een vraagstuk discursief wordt geframed, is daarmee ook een politiek-strategische keuze die ruimte creëert voor bepaalde maatregelen en andere maatregelen juist uitsluit. Met een bepaalde discursieve framing van een beleidsprobleem en de bijbehorende oplossingen, wordt macht uitgeoefend, omdat deze framing per definitie subjectief en selectief is en dus in het voor- of nadeel van belanghebbende partijen. Het antwoord op de vraag welk discours op welk moment dominant is en of dit al dan niet wordt geïnstitutionaliseerd in beleidspraktijken, biedt inzicht in de vraag waarom bepaalde beleidsstrategieën en perspectieven al dan niet doorgang vinden en als legitiem worden ervaren.

Omdat het debat rond klimaatadaptatie in Nederland met de februaristorm van 1953 in het achterhoofd al gauw over waterveiligheid gaat (zie inleidend artikel) is de kans op een ‘verveiligd’ frame, waarbij het klimaat in termen van leven en dood wordt geplaatst en daarmee boven alle andere manieren van interpretatie, al snel aanwezig. Toch zullen we zien dat de laatste decennia ook andere, ‘ontveiligende’ discourses invloed hebben gekregen.

In paragraaf 2 bespreken we – vanuit een meer theoretisch vertrekpunt – het vraagstuk van verscheidenheid in discourses en de werking van strategieën van discursieve framing. In paragraaf 3 bespreken we het verloop van het klimaatdebat in Nederland (met name als het gaat om de waterveiligheid) en laten we zien hoe daar verschillende discourses in te onderkennen zijn die soms dominant zijn en soms ondergeschikt. In paragraaf 4 reconstrueren we de dominante discourses die schuilgaan achter dit debat en reflecteren we op hun legitimiteit. In paragraaf 5 illustreren we aan de hand van een vier-

tal concrete adaptatiecases hoe klimaatadaptatie in de praktijk vorm krijgt en welke frames daarachter schuilgaan (paragraaf 6). In de slotparagraaf reflecteren we op de verschillende discourses die we hebben aangetroffen in het Nederlandse klimaatdebat en hun legitimiteit. Die legitimiteit hangt nauw samen met de mate waarin een discours appelleert aan de publieke opinie van dat moment. Maar het kan ook door het vraagstuk zodanig te framen dat het appelleert aan breed gedragen sociale normen. Het eerste is het geval als ingezet wordt op veiligheid of juist op zelfredzaamheid. Het tweede is het geval als politici ervoor kiezen klimaatmaatregelen te verwoorden in termen van innovatie, vernieuwing, kwaliteit en duurzaamheid; termen waarmee oplossingsrichtingen een politiek correct label krijgen waar je moeilijk op tegen kunt zijn. Met een zodanige strategische framing wordt gewerkt aan de legitimiteit van bepaalde oplossingsrichtingen boven andere. Tegelijkertijd geldt omgekeerd dat voorstellen en discourses die niet passen in deze dominante manier van framing, weinig kans maken.

## 2 Posities in waardengeladen debatten

Controversen in beleidsdebatten zijn nooit enkel en alleen terug te voeren op verschillen in materiële belangen. Controversen ontstaan omdat actoren de werkelijkheid verschillend interpreteren en verschillende waarden voorstaan, waardoor zij zowel problemen als oplossingen verschillend interpreteren. Schön en Rein (1994) benadrukken dat waarnemingen nooit waardevrij zijn. Afhankelijk van het frame dat actoren hebben, wordt hun waarnemingsruimte ingekaderd en tegelijkertijd ook ingekleurd (zie ook Dewulf e.a. 2009).

In de beleidswetenschap is veel aandacht voor de aanwezigheid en impact van verschillende ‘belief systems’, mentale frames of interpretatiekaders (Sabatier 1988; Schön en Rein 1994; Fischer 2003a; 2003b). Hoewel auteurs hiermee niet altijd precies hetzelfde bedoelen, wijzen zij allemaal op het feit dat actoren zaken verschillend waarnemen, interpreteren en beoordelen. Hun frames bepalen de subjectieve interpretatie van problemen, oorzaken, consequenties en mogelijke oplossingen die actoren ontwikkelen. Ze fungeren als filters voor actoren om informatie te selecteren, te interpreteren en te waarderen. Daarenboven vormen deze subjectieve wereldbeelden het fundament voor actoren om

ambities en doelen te construeren (Shrivastava en Mitroff 1984).

Beleidsbeslissingen en hun argumentatie weerspiegelen deze normatieve kaders expliciet of impliciet. Het discours dat gebruikt wordt om beslissingen te motiveren geeft uiting aan het frame waarmee een beleidsmaker of beslisser het vraagstuk percipieert (Fisher 1997). Een discours kan worden omschreven als 'a shared way of apprehending the world. Embedded in language it enables subscribers to interpret bits of information and put them together into coherent stories or accounts. Each discourse rests on assumptions, judgments and contentions that provide the basic terms for analysis, debates, agreements and disagreements' (Dryzek 1997, 8).

De wijze waarop een probleem discursief wordt gepresenteerd, is ook een politiek-strategische daad, zeker als het gaat om onderwerpen die 'de onderbuik' raken. 'The construction of threats and insecurity through framing processes is a major aspect of the politics of insecurity' (Béland 2005). Juist deze politiek-strategische keuze en werking van discoursen is voor dit artikel interessant. Een discours is immers altijd een selectie van elementen en argumenten, terwijl anderen worden uitgesloten.

Actoren construeren antwoorden op de vraag: 'Wat is hier aan de hand' door een situatie te benoemen en in te kaderen. Met frames wordt een subjectieve ordening aangebracht in de wereld. Daarvoor wordt een specifiek discours (taal) gebruikt die de probleemsituatie benoemt, de spelers en elementen categoriseert, een verhaal biedt over hoe het zo gekomen is en een normatief perspectief om te bepalen wat aan het probleem gedaan dient te worden. Frames helpen dus je positie en het handelingsperspectief te bepalen in een probleemsituatie (Rein 1986; Rein en Schön 1986). Door ze in taal te verwoorden krijgen problemen een objectieve gestalte zodat anderen ze ook kunnen herkennen en begrijpen (Berger en Luckmann 1966). Niet alle interpretaties liggen daarbij open: de werkelijkheid krijgt betekenis binnen een geïnstitutionaliseerd 'repertoire' van betekenissen. Verwerving en verandering van discours vindt dan ook plaats in een voorgestructureerde context. Daarbij spelen ook machtsrelaties een belangrijke rol. Je kunt macht uitoefenen over een ander door hem wensen en behoeften aan te praten, dat wil zeggen, met succes een bepaald frame dominant te maken. 'Narrative framing' is een *stra-*

*tegie* om bepaalde betekenissen te fixeren (vast te zetten) door verhaallijnen te ontwikkelen om een bepaald discours overheersend (hegemoniaal) te maken.

In het algemeen is het klimaatdiscours een discours van angst (Hulme 2009), waarbij grote woorden niet geschuwd worden. Liverman (2009) benoemt twee concepten die als aanjager hebben gediend om te spreken over de riskante klimaatverandering die te wachten staat: de 'burning embers' (brandende sintels) en 'tipping points' (kantelpunten). Het eerste concept verwijst naar een figuur uit het Derde Assessment Rapport van het IPCC (2001) waarin de gevaren van de wereldwijde temperatuurstijging in kaart worden gebracht. Afhankelijk van de temperatuurstijging zijn de risico's van wereldwijde ontwrichting matig tot extreem groot. De veelzeggende verbeelding daarvan die dit moet weergeven, verschijnt later in andere rapporten, maar kan worden bekritiseerd vanwege de sterke generalisatie van de effecten van temperatuurstijging. Er wordt geen rekening gehouden met lokale verschillen (Liverman 2009, 286).

Het tweede concept is dat van de kantelpunten (Scheffer 2009) en wordt gebruikt om te wijzen op de mogelijkheden van abrupte klimaatveranderingen, zoals bijvoorbeeld het moment waarop de West-Atlantische ijskorst uiteen valt en het gehele klimaatsysteem daar de effecten van merkt. Ook op dit concept is veel af te dingen, omdat het voorbijaat aan lokale verschillen en uitgaat van eenvoudige extrapolaties van trends. Deze twee concepten domineren echter sterk het internationale discours over klimaatverandering. Liverman concludeert: 'As in the earlier days of climate impact assessment the approach tends towards an environmental determinism driven by climate science and lacks a nuanced analysis of vulnerability and the distribution of risks and the capacity to adapt to them' (2009, 288).

Toch hebben dit soort verhalen enorme discursieve kracht en beïnvloeden de internationale politieke agenda's sterk. De VROM Raad (2007) wijst op een variëteit aan 'drogredenen' die in het klimaatbeleid worden gehanteerd en veel navolging krijgen in beleid en besluitvorming, maar die geen recht doen aan de feitelijke kenmerken van het klimaatvraagstuk.

De legitimiteit van beleid hangt sterk samen met de mate waarin het beleidsdiscours de dominante opvattingen die in de samenleving aanwezig zijn, weerspiegelt. Die opvattingen stoken lang niet altijd met het technocratisch expertdiscours zoals Liverman dat omschrijft en wat dominant is in de wetenschappelijke gemeenschap. Er is sprake van veel meer variëteit aan verschillende frames rond klimaatverandering (Bravo 2009).

In de volgende paragraaf reconstrueren we het discours rond klimaatverandering en waterveiligheid om op basis daarvan te komen tot een constructie van de discoursen die in het klimaatdebat een rol spelen en dominant zijn.

### 3 Klimaatbeleid: discoursen van weerbaarheid en wendbaarheid

In het waterbeleid zoals dit zich – sinds de Watersnoodramp – onder invloed van klimaatveranderingen heeft ontwikkeld, kunnen we een aantal elkaar deels overlappende buigtrajecten of ‘golven’ aanwijzen, waarin de dominante discursieve framing van het klimaatvraagstuk wisselde en daarmee de beleidsvorming veranderde. Daarbij kunnen we gebeurtenissen aanwijzen die mede ten grondslag liggen aan veranderingen in de wijze waarop het watervraagstuk wordt gepercipieerd. Radicale beleidsverandering vereist immers normaal gesproken een schok (‘focusing event’, Birkland 1998, Baumgartner en Jones 1993). Een crisis rechtvaardigt immers noodmaatregelen (‘verveiliging’), waardoor ingrepen die anders jaren duren in snel tempo kunnen worden ingevoerd. Terwijl waterbeleid veelal reactief is, na overstromingen, is klimaatbeleid proactief – het anticipeert op een veiligheidsissue nog voordat er iets ernstigs is gebeurd. De EU heeft het klimaat de afgelopen jaren tot veiligheidsbeleid uitgeroepen – ‘verveiligd’. Dat betekent dat uitzonderlijke maatregelen mogelijk zijn die anticiperen op vitale bedreigingen. Verveiliging schept een gevoel van urgentie waardoor alle neuzen dezelfde kant op komen te staan (zie ook VROM Raad 2007). In deze paragraaf laten we zien hoe ‘schokken’ de framing van het klimaatvraagstuk hebben beïnvloed. Daarbij zullen we zien dat het discours met name pendelt tussen enerzijds het investeren in ‘weerbaarheid’ (resistance) en anderzijds in ‘wendbaarheid’ (resilience).

Eerste golf: De overstroming van 1953 legde genadeloos bloot hoe slecht Nederland was voorbereid op een extreme storm. De Deltawerken moesten ervoor zorgen dat er nooit meer een overstroming zou optreden als die van 1 februari 1953. Het land verlangde naar *resistance* tegen de invloeden van een veranderlijk klimaat. Het Nederlands beleid is sindsdien gebaseerd op veiligheidsnormen. Normen, ook die voor de kustbescherming (1 op 10.000), kunnen overschreden worden, en we accepteren daarmee dan ook een kleine kans dat er toch een overstroming zou kunnen optreden. Toch is beleidsmatig en bestuurlijk alle aandacht gericht op het voorkomen van overstromingen en het creëren van een ‘veilige delta’. Nauwelijks is er beleid voor gevolgreductie bij overstromingen (*resilience*). Integendeel, dijkversterking leidde veelal tot badkuipen waaruit het bij een onverhoopte overstroming moeilijk wegvluchten was.

Van Eeten (1997) beschrijft deze verhaallijn als een sprookje waarin het water de draak is die door de koene ingenieurs moet worden verslagen. In de eerste golf vormen de ‘Deltawerken’ het hart van een veiligheidsdiscours waarin enorme infrastructuurle werken, aangeprezen als wereldwonder, de delta voor eeuwig veilig zullen houden. In het riviergebied is de pendant: ‘dijkverzwaring’. De technische krachtpatserij legitimeert ingenieurs als helden, het water als de boeman, de schone prinses die verlost moet worden, is dan de veiligheid van het land. Dit frame is zo dominant dat het twintig jaar duurt voordat gemor over de consequenties van veiligheidsinfrastructuur de politieke arena bereikt.

Tweede golf: De normen die na de watersnoodramp werden vastgesteld, werden voortvarend ter hand genomen, maar met de democratiseringsgolf van de jaren zeventig en tachtig raakte de dijkversterking in het slop. Maatschappelijk en ecologisch verzet tegen landschapsontsierende ingrepen vond ook ingang bij Rijkswaterstaat. Onder meer het grootschalige protest tegen het kappen van bomen aan de IJssel voor dijkversterking leidde uiteindelijk tot het eerste rapport van de commissie-Boertien (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1993), waarin werd gepleit voor verlaging van de maatgevende afvoer en meer in het landschap passend dijkontwerp (Driessen en De Gier 1997). Natuurorganisaties benadrukten het belang van veerkracht (*resilience*). Andere waarden dan veiligheid (landschap, natuur en

cultuurhistorie) kregen zo ruim baan op de agenda, waardoor met name de dijkversterking in het slop geraakte. Het ongemak met het veiligheidsdiscours neemt de vorm aan van een gespiegeld discours ten opzichte van de voorgaande periode, waarin nu de ingenieurs de kwade geniussen zijn, die de schone prinses (de ongerepte landschaps-, natuur-, en cultuurhistorische waarden) met hun snode plannen bedreigen. Natuurbeschermers en de ‘verontruste burger’ komen in het geweer en winnen inderdaad herhaaldelijk het pleit (Van Eeten, 1997).

Derde golf: Hierbij zijn verschillende frames in de arena actief, zonder dat er één dominant lijkt. De hoogwaters van 1993 en 1995 gaven de aanleiding tot een noodwet (Deltawet Grote Rivieren), met zelfs de mogelijkheid tot ‘onverwijld inbezitneming’ en een verbod op bouwen in uiterwaarden. De wet had slechts een werkingsduur van twee jaar, maar maakte de weg vrij (voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de Waterkering) voor de snelle aanbouw van noodkaden (Driessen en De Gier 1999). De ‘groen-blauwe’ watercoalitie had echter de wind in de zeilen en gebruikte de overstromingen creatief door een andere manier van werken te propageren om in te springen op klimaatrisico’s, door verbindingen te leggen met natuurontwikkeling, recreatie en landschappelijke kwaliteit. Mede daardoor kreeg het programma Ruimte voor de Rivier de dubbeldoelstelling veiligheid en ruimtelijke kwaliteit mee.

De beleidslijn Ruimte voor de Rivier zag af van verdere dijkverhogingen ten gunste van dijkverplaatsing en ontpoldering, rivieren moesten weer natuurlijke oevers krijgen. De benodigde ruimte kwam vrij door de MacSharry-hervormingen van het Europees landbouwbeleid, die voorzag in braaklegging van boerenland. Al in 1995 startte het project ‘de Veiligheid van Nederland in Kaart’, waarin naar meer faalfactoren werd gekeken dan alleen het overtoppen (overspoelen) van een dijk.<sup>1</sup> Het betekende een verschuiving van de overschrijdingsbenadering, waarbij de kans dat een dijk overspoelt, wordt berekend en daarop dijken worden ontworpen, naar een risicobenadering (kans maal gevolg), gericht op gevolgreductie. Deze verschuiving lijkt tevens ten grondslag te liggen aan de in 2000 ingezette publiekscampagne ‘Nederland leeft met water’. Deze stelt het water niet voor als de vijand, maar als bron van plezier en nut die je met slim plannen kunt accommoderen. Ook het programma Ruimte voor de

Rivier is expliciet gebaseerd op ‘veerkracht’ (*resilience*), dus meebewegen met het water, in plaats van *‘resistance’*. Dit komt ook expliciet tot uiting in de ideeën van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw, die de inmiddels bekende trits ‘vasthouden, bergen, afvoeren’ lanceerde. Het ging niet langer om ‘water keren’ maar om ‘water accommoderen’.

Al voor de hoogwaters van 1993 zette de Delftse onderzoeker Kwadijk (1993) in zijn proefschrift de gevolgen van klimaatverandering voor het waterbeheer op de kaart. Het KNMI kwam eind jaren negentig met de alarmerende voorspelling dat er in Nederland 20 procent meer regen zou vallen. WL Delft (nu Deltares) maakte een scenario voor de Rijn dat een vloedgolf van 20.000 m<sup>3</sup> per seconde bij Lobith schetste. Dit zou een overlaat van de overbelaste Rijn naar de IJssel nodig maken, met mogelijk een nieuwe rivier naast de IJssel. De extreme regenval van 1998 zette programma’s voor integrale stormwateropvang in gang onder het Nationaal Bestuursakkoord Water van 2003, dat water integreerde in stedelijke planning.

Vierde golf: De risicobenadering als beleidsframe kreeg een flinke duw in de rug met het RIVM-rapport ‘Risico’s in bedijkte termen’ dat de consequenties van gelijktrekken van waterveiligheid naar externe risiconormen onderzocht. Dit document zette de waterbeleidswereld serieus aan het denken over restrisico. Als je niet alleen rekening houdt met de overschrijdingsnorm (kans), maar ook met de schade (gevolg), moet je concluderen dat het risico verdubbeld is omdat zich veel meer mensen en goederen achter de dijk bevinden dan toen de norm werd gesteld, in 1960. Werd het geen tijd voor risicodifferentiatie? Moest Friesland wel evenzeer beschermd worden als Rotterdam?

Het issue van risicodifferentiatie liep hoog op in het conflict rond de aanwijzing van noodoverloopgebieden. Het adviesrapport van de commissie die was ingesteld om met aanbevelingen te komen voor de locatie van noodoverloopgebieden bij extreme hoogwaterstand (Commissie-Luteijn 2002) had veel kwaad bloed gezet in de geselecteerde Ooijpolder, die zich geslachtetofferd voelt voor de veiligheid van het meer dichtbevolkte Westen (Roth, Warner en Winnubst 2006). Het regioprotest resulteerde in een overwinning voor de tegenstanders waardoor de noodoverloop de ijskast inging. Maar in de ruimtelijke ordening bleven technieken als comparti-

mentering en noodoverloop, die risico verplaatsen naar minder dichtbevolkte gebieden, bespreekbaar als optie voor de lange termijn, waarin sombere klimaatscenario's werden voorspeld.

Tegelijkertijd was er sprake van de nodige ambivalentie. In 2005 mocht ook weer in uiterwaarden gebouwd worden, mits compenserende veiligheidsmaatregelen getroffen werden. Deze compensatie werd (net als voor 1995) soms nogal ruim opgevat – gemeenten en ontwikkelaars willen graag bouwen, en de rivier werd herontdekt als toplocatie. Dat opportunisme staat op gespannen voet met langetermijndenken in verband met klimaatverandering zoals de verschillende planbureaus benadrukken. Zo beoogt het Planbureau voor de Leefomgeving (Bulthuis 2008)<sup>2</sup> het doordenken van klimaatbuffers, zoals voor de IJssel, waar Zutphen en Kampen hun gemeentelijke uitbreidingsplannen koppelen aan Ruimte voor de Rivier. Klimaatbewustheid vereist volgens het PBL het heroverwegen van nieuwbouw en ingrepen in projecten als IJsselsprong en IJsseldelta.

Vijfde golf: Het RIVM-rapport droeg echter tevens bij aan een gevoel van urgentie – zwakke plekken in de kust moesten nu dringend gedicht worden, rivierdijken moesten nu snel veiliger. Een Pentagonscenario dat verwoestende gevolgen van een megastorm met overstroming bij Den Haag schetste, dat ook in 2004 naar buiten kwam, wakkerde de vrees verder aan.

Het extreem hoogwater op de Mississippi in 1994, de tsunami in de Stille Oceaan van Tweede Kerstdag 2004 en zeker ook de Orkaan Katrina, schudde de Nederlandse waterwereld wakker. Een Nederlandse delegatie vertrok naar New Orleans en trok de conclusie dat we nog altijd slecht zijn voorbereid op een overstroming. Dit leidde tot de oprichting van de Taskforce Management Overstromingen die Nederland in ras tempo calamiteitenklaar moest maken.

In 2005 werd de alarmbel geluid door de Delftse professoren Stive en Vrijling. Beiden waren lid van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen die wettelijk is ingesteld om de stand van de dijken elk jaar te inventariseren. Tot frustratie van de waterexperts was het nog altijd erg moeilijk water op de politieke agenda te zetten.

Het noodsignaal van Stive en Vrijling vond een brede politieke weerklank. Hoewel het de hoog-

leraren te doen was om veiligheid, werd de commissie al spoedig overtuigd van de klimaatscenario's aangedragen door Vellinga (toen nog IVM). Vellinga haalde al eerder geregeld de voorpagina met noodkreten over het klimaat, en was vooral bezorgd over zeespiegelrijzing die door smelten van de gletsjers zou worden veroorzaakt. Zo kwam de commissie op een scenario van 1,30 meter in 2100, en 4 meter in 2200. Vellinga acht zelfs hogere scenario's mogelijk, omdat 6000 jaar geleden de zeespiegel ook 6 meter is gestegen.<sup>3</sup> Mede door deze toegenomen aandacht voor het klimaatvraagstuk binnen de publieke opinie, zien we dat het thema een opvallend snelle opmars gemaakt heeft in het denken over waterbeheer. Dat wordt goed zichtbaar als we de Vierde Nota Waterhuishouding uit 1998 en het Ontwerp Nationaal Waterplan uit 2008 met elkaar vergelijken. Kijken we naar de mate waarin klimaat en gerelateerde termen voorkomen in deze documenten, dan zijn de verschillen opzienbarend.

Tabel 1. Frequentie van concepten in beide nota's

Trefwoord	4e Nota Waterhuishouding 1998	Nationaal Waterplan 2008
<i>Klimaatverandering</i>	11	90
<i>Klimaat</i>	23	239
<i>Klimaatbestendig</i>	0	44
<i>Klimaatadaptatie</i>	0	18
<i>Zeespiegelstijging</i>	10	45

Bron: Den Heijer 2009

Het is niet juist om de commissie-Veerman te betichten van een terugkeer naar 'resistance' – zij heeft eerder voor een mix gekozen van het resistance- en resilience-discours. Veel van de oplossingen als het gaat om klimaatadaptatie passen binnen de geformuleerde strategie van 'leven met water'. De aandacht van de commissie-Veerman voor wendbaarheid (resilience) komt bijvoorbeeld tot uiting in:

- de aanbeveling te bouwen met de natuur, zoals de natuurlijke duinaanwas;
- de zogenoemde 'zandmotor': uitgekiende zandsuppletie moet ervoor zorgen dat zand door de zee daar wordt neergelegd waar het een natuurlijke veiligheidsbuffer kan vormen; en
- de aanbeveling het Ruimte voor de Rivierprogramma versneld af te ronden.

Voor de kust echter lijken welbewust elementen van verveiliging gebruikt om het beoogde publiek 'pijn in de buik' te bezorgen, een 'functionele angst' waar de D66-fractie overigens ernstige vraagtekens bij plaatste.<sup>4</sup> De commissie-Veerman bepleit verhoging met een factor 10 van de beschermingsnorm voor de Nederlandse kust, tot 1 op 100.000. Wellicht wijzer geworden door het debacle rond de noodoverloopgebieden (Veerman nam deel aan de commissie-Luteijn), zit risicodifferentiatie er niet in: iedereen krijgt gelijke bescherming. Ook mag van Veerman overal worden gebouwd – zelfs in de Zuidplaspolder.

Een niet te onderschatten 'verkoopargument' voor de massale investeringen van de Deltacommissie vormen de economische spin-off en de belofte van een transitie naar duurzaamheid. Niet alleen betekenen de voorgestelde maatregelen als de Zandmotor heel veel werk voor de baggersector, het stimuleren van innovatieve technieken geldt tevens nadrukkelijk als exportkans – een streven dat ook doorklinkt in de Waterwet van eind 2008. De belofte van technisch-infrastructurele oplossingen voor klimaatbedreigingen vormen hierbij een trigger (of marketingmiddel) waarmee een stad als Rotterdam zich kan afficheren als klimaatstad en een duurzaamheidscoalitie voor Regionale Transitie wordt gevormd in Zeeland ([www.dewerkplaats.eu](http://www.dewerkplaats.eu)).

Interessant is in deze context dat de commissie een tijdlang met het idee heeft gespeeld eilanden voor de kust als klimaatbuffer te plaatsen, een idee uitgewerkt door Van Oort/Haskoning, opgepakt door het innovatieplatform en met verve verdedigd door premier Balkenende. Ook zijn CDA-partijgenoot Veerman was hier in het begin voor geporteerd. De technisch onderlegde leden en adviseurs van de commissie wisten hem echter te overtuigen dat eilanden in zee niet bijdragen aan de veiligheid van de kust.

Het economisch argument van de Deltacommissie – éénmaal een kustrap en Nederland is een economische woestijn (interview met Veerman en Fresco, *de Volkskrant*, mei 2008) – vond brede weerklank bij publieke sprekers als Sybe Schaap (voorzitter Unie van Waterschappen, VVD), Kamerlid Jan Boelhouwer (PvdA) en premier Balkenende (CDA). In dit verband stelde Schaap dat het klimaat een grotere bedreiging vormt dan het terrorisme.

Uri Rosenthal, VVD-senator, wijst er echter op dat restrisico zal blijven (Rosenthal 2008), en in een

rondetafelontmoeting met Tweede Kamerleden in juni 2009 benadrukten waterexperts als Marnix de Vriend (adviesbureau Royal Haskoning) dat ook 'onbezwijkbare' dijken altijd kunnen bezwijken (*Waterforum*, 30 juni 2009).

Het uitlichten van restrisico leidt tot ontsteltenis bij de Parlementariërs, die met een investering van een tot anderhalf miljard per jaar vanaf 2020 van het probleem af dachten te zijn. Weliswaar denken ministeries als VROM en V&W nu wel na over extreme rampscenario's, en daarmee over restrisico's en onzekerheden die voorbij 'resilience' gaan. Het communiceren daarover is echter uitermate moeilijk. Dit probleem weerspiegelt zich in de risicovoorlichting van overheidswege: de campagne 'Denk Vooruit' verlaat weliswaar de geruststellende toon van 'Nederland leeft met water' en benoemt expliciet dat de kans op een ramp altijd aanwezig is, maar zoals Heems en Kothuis (2008) terecht opmerken, het Nederlandse taboe op een reëel noodscenario met vele slachtoffers blijft intact.

Hoewel klimaatvrees in snel tempo dominant in Nederlands beleid en politiek is geworden, laten tegenstanders zich niet onbetuigd. Weliswaar klinken er nauwelijks wanklanken in de politiek, de wetenschappelijke wereld is nog verre van eenstemmig. Met name het hoge zeespiegelrijzingsscenario van de commissie-Veerman wordt door velen sceptisch benaderd. Saillant is dat ex-KNMI-directeur Henk Tennekes niet erg gelooft in het broeikaseffect<sup>5</sup> en de huidige baas van het instituut, Wilco Hazeleger, ruzie kreeg met de commissie-Veerman die hij betichtte van het verdoezelen van grote onzekerheidsmarges (<http://binnenland.nieuws.nl/538818>). De recente commotie over fouten in het klimaatonderzoek wakkeren de twijfels en scepsis aan.

#### 4 Analyse van het klimaatdiscours

Als we bovenstaande op ons in laten werken, dan kunnen we zeggen dat de wijze waarop het klimaatvraagstuk wordt geframed, niet homogeen is. Er is niet alleen een zekere dynamiek in aan te treffen, maar het discours is ook meervoudig. In tabel 2 hebben we de verschillende elementen uit het gebruikte discours gepositioneerd in een matrix.

Vertrekpunt daarbij is de schematische indeling die in het inleidend artikel van dit themanummer is gepresenteerd. Wij scherpen deze typologie iets

aan omdat wij denken dat de indeling daarmee beter aansluit bij de verschillende posities in het huidige adaptatiediscours zoals hierboven geschetst.

In het Nederlandse waterbeheer ligt van oudsher de nadruk op een meer antropocentrische houding – waarbij de mens de natuur naar zijn hand denkt te kunnen zetten – en vooral gehamerd wordt op het niet accepteren van de effecten van klimaatverandering en de samenleving te vrijwaren van de impact ervan.

Vanuit een meer ecocentrische benadering – waarbij de mens zich voegt naar de eisen van de natuur – ligt het daarentegen meer voor de hand om in te zetten op maatregelen die het sociale systeem in staat stellen te functioneren onder variabele omstandigheden in het fysieke systeem. Deze strijd tussen paradigma's is niet nieuw, en heeft bijvoorbeeld ook het debat over het normaliseren (rechttrekken) van de rivieren in de negentiende eeuw sterk bepaald (Lintsen 2002). We zien deze strijd ook rond het programma Ruimte voor de Rivier.

Vooralnog kunnen we constateren dat het dominante discours rond klimaatadaptatie sterker is georiënteerd op *resistance* dan op *resilience*. Dat past ook in de historische ontwikkeling van het Nederlandse waterbeheer, waarin we vanaf de negentiende eeuw een technocratische tendens bespeuren, gericht op het ontwerpen van het watersysteem, zodanig dat het past binnen de eisen van de ruimtelijke ordening (Lintsen 2002; Van Buuren e.a. 2010).

De pogingen om beleidsframes te introduceren die andere accenten – meer gericht op *resilience* –

leggen, vinden vooral weerklank bij maatschappelijke coalities die niet tot de kern van de waterstaatswereld behoren. Ook dat is een historisch gegeven, waarbij de discussie over de Oosterscheldekering (Van der Brugge 2009) een keerpunt markeert. Met name bij politici en bestuurders alsmede bij de klimaatwetenschappers, overheerst de oriëntatie op het wegnemen van de dreiging en het garanderen van veiligheid, soms zelfs tegen elke prijs. En zeker in tijden van een calamiteit (na 1953 of de bijna-rampen van 1993 en 1995) klinkt weerbaarheid beter dan wendbaarheid.

Een discours gericht op veiligheid en verdediging sluit daarenboven goed aan bij de opvattingen van de Nederlandse burgers. Uit een onderzoek van de Europese Commissie (2009) blijkt dat Nederlandse burgers over het algemeen goed geïnformeerd zijn als het gaat om (de gevolgen van) klimaatverandering. Daarnaast blijkt dat Nederlanders zich ook meer betrokken voelen bij waterbeheer dan andere Europeanen. Als belangrijkste gevaar voor Nederland als gevolg van de klimaatverandering noemt men de stijgende zeespiegel, zoals blijkt uit figuur 1.

Op basis hiervan is het goed te begrijpen dat er binnen de politiek-bestuurlijke elite weinig animo is om te spreken over *restrisico's* en *risicodifferentiatie*.

Binnen de twee discursieve posities van wendbaarheid en weerbaarheid, kan vervolgens vanuit een meer conserverende attitude worden gestreefd om het bestaande systeem aan te passen, louter en alleen ten behoeve van het onderhavige klimaat-

Tabel 2. Discursieve frames voor klimaatadaptatie

	Geen acceptatie van <i>restrisico</i> (weerbaarheid – <i>resistance</i> )	Acceptatie van <i>restrisico</i> (wendbaarheid – <i>resilience</i> )
<b>Conservatieve en monosectorale aanpak</b>	Met behulp van het versterken van klassieke verdedigingsmechanismen moet de kwetsbaarheid van het systeem worden verkleind ('verveiliging')	Binnen het bestaande systeem moet de capaciteit worden ontwikkeld om klimaatveranderingen te accommoderen.
	<i>Eerste Deltaplan</i> <i>Deltaplan Grote Rivieren</i> <i>Alarmroep Vrijling &amp; Stive</i>	<i>Discussie over dijkverzwaring (LNC-waarden)</i> <i>Ruimte voor de Rivier (accommoderen)</i> <i>RIVM-rapport met risicobenadering</i> <i>Noodoverloopdiscussie</i> <i>Klimaatbuffers PBL</i>
<b>Transformatieve en multisectorale aanpak</b>	Met behulp van innovatieve maatregelen (zoals de zandmotor) moet de impact van klimaatverandering worden afgewend.	Door middel van transities moeten nieuwe maatschappelijke systemen worden ontwikkeld, die gebaseerd zijn op nieuwe klimaatomstandigheden.
	<i>Zwakke Schakels / Klimaatdijken Vellinga</i> <i>Uitvoeringsprogramma Zuid-Westelijke Delta</i>	<i>Innovatieplatform – tulpeiland</i> <i>Building with nature / adaptief bouwen</i>



vraagstuk (zoals veiligheid tegen overstromingen). Er kan echter ook vanuit een transformatieve handelingslogica gezocht worden naar mogelijkheden om de kansen van klimaatverandering en van adaptatie te verzilveren. Daarbij wordt niet louter en alleen naar het betreffende klimaateffect gekeken, maar naar het ontwikkelperspectief wat zich voordoet op het moment dat er adaptatiemaatregelen getroffen moeten worden. Zodra de urgentie van optreden tegen mogelijke calamiteiten enigszins wegebt, zijn sectorale maatregelen gericht op ‘verveiliging’ moeilijk te verkopen, en is discursieve verbreding nodig om draagvlak te creëren. Die dubbele oriëntatie zien we het duidelijkst terug in het rapport van de commissie-Veerman, al is daar ook de grondtoon het appelleren aan een onderbuikgevoel van angst.

De legitimiteit van het klimaatdiscours wordt echter – nog steeds – voornamelijk gezocht in het appelleren aan gevoelens van onveiligheid die noodzaakt tot drastische ingrepen. Deze legitimiteit is echter sterk afhankelijk van een gevoel van urgentie. Het COT constateerde in 2004 dat toentertijd politici niet graag begonnen over de noodzaak van extra investeringen in waterveiligheid vanwege de algemene onverschilligheid daarover bij de bevolking. Pas na diverse mondiale incidenten ontstond er weer een klimaat waarin een veiligheidsdiscours aansloeg.

Uit de literatuur weten we echter ook dat de grens tussen ‘hype’ en ‘denial’ flinterdun is. Dat betekent dat een klimaatdiscours gericht op ‘verveiliging’ krachtig kan zijn, maar ook uiterst kwetsbaar. Zowel in het Rapport van de commissie-Veerman, als in het Waterplan en in de uitwerking van het Delta-programma zien we dan ook dat nadrukkelijk wordt gesproken vanuit een meer transformatieve benadering over het benutten van kansen en het zoeken

naar aantrekkelijke combinaties van ingrepen die meerdere doelen dienen. Een dergelijke verbreding wordt noodzakelijk geacht om het benodigde draagvlak voor ingrepen te kunnen realiseren.

**5 Discoursen in de praktijk: adaptatie in vier cases**

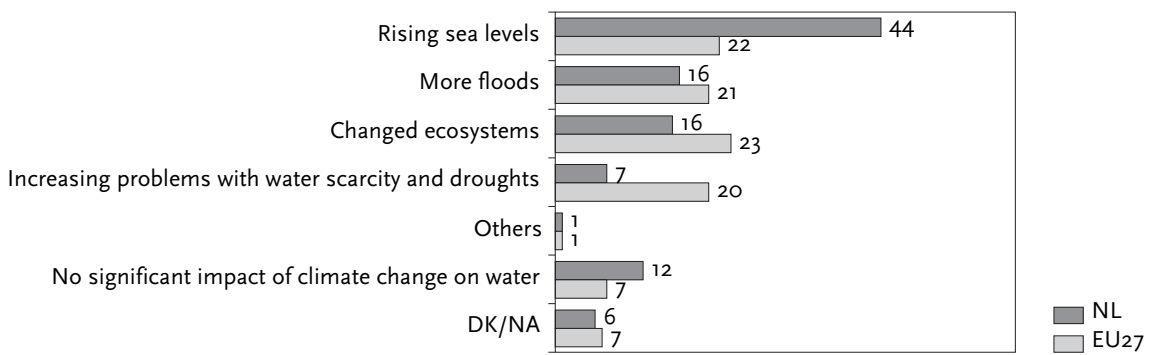
De wijze waarop klimaatverandering wordt geframed en discursief wordt gepresenteerd, vertaalt zich ook in de wijze waarop met klimaatverandering wordt omgegaan in de praktijk van planvorming en uitvoering. Hoewel een monosectorale en op resistance gerichte benadering dominant is in het Nederlandse waterbeheer, zijn er ook voorbeelden van een meer multisectorale benadering en ook voorbeelden waarbij veel meer de wendbaarheid centraal staat. Om te weten te komen hoe de verschillende wijzen waarop het klimaatvraagstuk wordt geframed doorwerken in verschillende manieren van omgaan met klimaatverandering, presenteren we in deze paragraaf vier korte cases die de verschillende posities goed reflecteren en laten we zien hoe vanuit verschillende frames het klimaatvraagstuk op een verschillende wijze wordt benaderd en adaptatie vorm krijgt.

Tabel 3. Adaptatiestrategieën in de praktijk

	Doel	Resistance	Resilience
<b>Ingreep</b>			
<i>Conserverend</i>		Deltaplan Grote Rivieren	Overdiepse Polder
<i>Transformerend</i>		Perkpolder	Rotterdam Climate Proof

*Deltaplan Grote Rivieren*

Onze eerste casus past uitstekend binnen een conserverende aanpak gericht op weerbaarheid en typeert ook de dominante benadering van het



Bron: EC 2009

Figuur 1. Opvattingen van Nederlanders t.a.v. klimaatverandering

waterveiligheidsbeleid. Het Deltaplan Grote Rivieren was een plan om op korte termijn de dijken en kades in Nederland op te hogen en te versterken. Dit gebeurde naar aanleiding van het hoge water in 1993 en 1995. Het plan om kades aan te leggen en dijken te versterken kon met grote voortvarendheid worden uitgevoerd, dankzij de Deltawet Grote Rivieren. 'In deze wet is gekozen voor een concentratie van besluitvorming, inspraak en rechtsbescherming. De overheid kon bovendien overgaan tot onmiddellijke inbezitting van grondeigendommen. Alle andere wettelijke regelingen werden buiten werking gesteld. Zo ook de verplichting tot het uitvoeren van een zogenoemde milieu-effectrapportage' (bron website Ministerie Verkeer en Waterstaat).

Al een paar weken na het zakken van het hoge water in 1995 vond de presentatie van het Deltaplan Grote Rivieren plaats. Hierin stond dat de versterking van de meest onveilige dijkvakken uiterlijk eind 1996 klaar moest zijn. Het betrof dijkvakken met een overstromingskans groter dan 1:100 per jaar. In Limburg moesten op diverse plaatsen nieuwe kaden komen. Uiteindelijk moest 148 kilometer dijkversterking en 143 kilometer kadeaanleg en kadeverbetering worden uitgevoerd. Dit was de eerste fase van het Deltaplan, terwijl de Deltawet Grote Rivieren van kracht was. De tweede fase liep van 1996 tot en met 2000 en is onder het regime van de Wet op de Waterkering uitgevoerd. In deze fase is 450 kilometer rivierdijk verbeterd ([www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)).

De Deltawet Grote Rivieren is succesvol gebleken (Driessen e.a. 1999; Driessen en De Gier 1997). Alle 46 dijkverbeterings- en kadeplannen waren eind 1996 in uitvoering en inmiddels was 98 procent van de dijken en kades op het gewenste beschermingsniveau. Daarbij speelt een belangrijke rol dat vrijwel alle betrokkenen in het rivierengebied zich de calamiteiten van 1993 en 1995 nog scherp voor de geest hebben staan. De eensgezindheid om een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen, was een belangrijke steun voor een discours gericht op 'doorpakken' (Driessen en De Gier 1997).

#### *Overdiepse Polder*

De tweede casus representeert de omslag die plaatsvond in het rivierveiligheidsbeleid, waarbij veel nadrukkelijker werd gepoogd om met het water mee

te bewegen. Binnen het programma Ruimte voor de Rivier is een variëteit aan ingrepen uitgevoerd die gericht waren op het accommoderen van hoge rivierafvoeren. De Overdiepse Polder kan gezien worden als een voorbeeld van een project waar enerzijds een noodoverloopgebied kon worden gerealiseerd, terwijl tegelijkertijd het gebied haar oorspronkelijke functie als agrarisch gebied kon behouden. Het staat daarbij symbool voor een aantal projecten uit het programma Ruimte voor de Rivier waarbij gezocht is naar vormen van meervoudig ruimtegebruik en 'leven met water'. In de Overdiepse polder is dit gerealiseerd door de boerderijen op terpen te plaatsen en met de boeren een schadecompensatieregeling af te spreken voor de momenten dat de polder wordt gebruikt als noodoverloop. In deze casus zijn het de boeren die zelf met het terpenplan op de proppen komen. In verkennende studies (*Ruimte voor Rijn-takken* en *Integrale Verkenning Benedenrivieren*) was de polder als retentiegebied aangewezen. Het waterschap en standsorganisatie ZLTO zijn weliswaar bij die studie betrokken, maar de boeren ter plaatse voelden zich overvallen en dreigden met juridische stappen. Zij willen koste wat het kost vermijden dat zij hun bedrijven in dit gebied zouden moeten beëindigen. Uiteindelijk ontwikkelden zij zelf een plan dat beide doelstellingen, bedrijfscontinuïteit en waterveiligheid, in zicht brengt (Roth en Winnubst 2009).

Voor het behalen van de benodigde waterstanddaling op (een groot deel van) de Bergsche Maas, is gekozen voor de ontpoldering van de Overdiepse Polder. De maatregel behelst het verleggen van de primaire waterkering naar de zuidzijde van de Overdiepse Polder. Tegen deze waterkering zullen ook de toekomstige woningen en opstallen op terpen komen te staan. De boerderijen zijn in de nieuwe situatie hoogwatervrij en onder alle omstandigheden bereikbaar. De huidige dijk (primaire waterkering) wordt gedeeltelijk afgegraven tot het niveau van de waterstand die gemiddeld eens in de 25 jaar wordt overschreden. Het uitgangspunt is dat in de polder normaal landbouwkundig gebruik mogelijk blijft ([www.brabant.nl](http://www.brabant.nl)).

Binnen kennisprogramma's als Habiforum, Leven met Water en Nederland Boven Water wordt deze casus met de regelmaat van de klok ten tonele gevoerd als schoolvoorbeeld van vernieuwend ruimtegebruik, meervoudig ruimtegebruik en adaptief waterbeheer.

Het was ook deze discursieve verbeelding die een belangrijke rol speelde in de mobilisatie van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor dit project.

### *Perkpolder*

Een stap verder in het denken over waterveiligheid en ruimtelijke ontwikkeling gaat het project Perkpolder. Eén van de tien pilotprojecten van ComCoast – een Europees programma om te komen tot innovatieve vormen van kustverdediging – is de herinrichting van Perkpolder in Nederland. Perkpolder was enkele jaren geleden nog een veerhaven aan de Westerschelde. Maar sinds de aanleg van de Westerscheldetunnel is het veer uit de vaart genomen en ligt de haven er verlaten bij. Vier partijen zagen kansen het gebied een nieuwe bestemming te geven. Vanuit de gemeente Hulst en de provincie Zeeland werd sinds eind jaren negentig gewerkt aan een integraal ontwikkelingsplan. Maar het project kwam pas in een stroomversnelling toen deze overheden een coalitie sloten met Rijkswaterstaat die in dit gebied goede mogelijkheden zag om natuurverlies te compenseren dat optreedt in de Westerschelde als gevolg van verruiming van de vaargeul. Zodoende bevat het plan zo'n 70 hectare nieuwe natuur, waarvan een deel intergetijdenatuur in een buitendijks gebied.

Gestimuleerd door het project ComCoast, zagen de betrokken overheden bovendien kansen voor toepassing van vernieuwende waterkeringstechnieken, niet alleen om te experimenteren met deze nieuwe technieken, maar ook om waterveiligheid rond het veerplein op een zodanige wijze in te vullen dat het de mogelijkheid bood om hier ook een vernieuwend en aantrekkelijk woonmilieu te realiseren, 10 meter boven N.A.P. Het veerplein is in de nieuwe planontwikkeling bestemd om tot deze hoogte te worden opgehoogd, waarna er op het dan ontstane schiereiland woningen kunnen worden gebouwd (zie Van Buuren e.a. 2010).

De nadruk in dit project ligt op de rode ontwikkelingen (woningbouw, recreatie). Maar gelijktijdig wordt – hoewel niet nadrukkelijk in de beeldvorming naar buiten – een zwakke schakel in de kustverdediging opgelost op een innovatieve manier en extra ruimte voor de Schelde gerealiseerd. Zeker in Zeeland is het belangrijk om dergelijke ingrepen niet te verkopen in termen van ontpolderingen, maar veel meer in termen van regionale, economische ontwikkeling.

### *Rotterdam Climate Proof*

De meest vergaande vorm in de omgang met klimaatverandering zien we waar steden het vraagstuk gebruiken om zichzelf op de kaart te zetten en een start te maken met een innovatieve zoektocht naar nieuwe toekomst. Rotterdam heeft er nooit een geheim van gemaakt het klimaatvraagstuk als een kans te beschouwen om zich te profileren. Eerder initieerde de stad het Rotterdam Climate Initiative waarin de ambitieuze doelstelling werd geformuleerd om in 2025 40 procent CO<sub>2</sub>-uitstoot gereduceerd te hebben. Met Rotterdam Climate Proof werd ook de adaptatiedoelstelling hoog op de agenda geplaatst, in combinatie met een indrukwekkende pr-campagne.

Het frame waarmee Rotterdam de klimaatopgave presenteert, heeft weinig van doen met doemdenken. Rotterdam 'zet in op een veilige, economisch sterke en aantrekkelijke stad en haven. Bovendien draagt het RCP bij aan de positie van Rotterdam als koploper in klimaatadaptatie en als waterkennisstad'.

Met het RCP zet Rotterdam in om zich te manifesteren als een van de veiligste havensteden ter wereld. Blijvende bescherming en bereikbaarheid van stad en haven staan daarbij centraal. Wereldwijd wil Rotterdam met het RCP een stevige positie veroveren op het gebied van klimaatadaptatie, waterkennis en stedelijke deltatechnologie. Klimaatverandering wordt gebruikt om met behulp van nieuwe concepten als adaptief bouwen de stadsvernieuwing een krachtige impuls te geven.

Heel nadrukkelijk legt de stad de relatie tussen adaptatie en innovatie. En dat niet alleen omwille van de veiligheid, maar ook om zodoende de ruimtelijke kwaliteit te borgen. En daarnaast heeft Rotterdam een sterke ambitie om zich te profileren. Dat moet de aanjager zijn voor economische groei in de regio. Wanneer de stad zich kan ontwikkelen tot de voorhoede van klimaatadaptatieve steden, zal dat ongetwijfeld haar weerslag hebben op de concurrentiepositie van Rotterdam.

In dit frame zien we dat de klimaatverandering nauwelijks nog als dreiging wordt gepresenteerd, maar vooral als kans om de stad te profileren en de mondiale uitstraling van de stad verder te versterken. Veiligheid is daarmee een *selling point* in het internationale vestigingsklimaat en wordt onderdeel van de 'city branding'.

## 6 Klimaatdiscoursen en de meervoudige praktijk

Ook in de praktijk van klimaatadaptatie zien we een aantal ambivalenties. Enerzijds is er vanuit de wereld van waterstaat een sterke nadruk op waterveiligheid vanuit een monosectorale insteek. Deze waterveiligheid is binnen alle vier de cases ‘conditio sine qua non’, maar heeft wel steeds een andere en ook minder geprononceerde positie.

Bij de conserverende discoursen is klimaatverandering de donkere wolk die noopt tot ingrijpen. Daarbij is de ruimte voor integratie van andere doelen, noodzakelijkerwijs beperkt: er moet immers snel tot actie worden overgegaan en verbreding is per definitie complicerend. Bij de meer transformatieve discoursen lijkt klimaatverandering vooral gebruikt te worden als een retorische strategie: als ondersteunende argumentatie die dient ter onderbouwing van de noodzaak van ingrepen, die feitelijk vooral ten dienste staan van de realisatie van andere (ruimtelijke of economische) ambities. Waar het eerste discours sterk aansluiting vindt bij de waterwereld en de historische evolutie daarvan, is het tweede discours veel meer gangbaar in de wereld van de ruimtelijke ontwikkeling waarin gebiedsontwikkeling, ontwikkelingsplanologie, ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke waardecreatie als discursieve concepten belangrijk zijn.

Het dominante discours dat gehanteerd wordt, is bepalend voor de scope waarbinnen naar oplossingen en maatregelen wordt gezocht. Een discours gericht op wendbaarheid en anticipatie zoals gehanteerd wordt in Rotterdam, geeft als vanzelf meer ruimte voor creativiteit en innovatie, dan een discours gericht op verdediging en weerbaarheid, zoals in geval van de Deltawet Grote Rivieren. Tegelijkertijd geldt dat de daadkracht die gepaard gaat met het weerbaarheidsdiscours veel groter is. Immers is dit discours stevig verankerd in geldende regels en bevoegdheden. Het appelleert daarenboven aan diepgewortelde waarden, die overigens wel kunnen wegzakken nadat langere tijd geen calamiteit is voorgevallen (Saeijs e.a. 2004). Het probleem bij klimaatverandering blijft de relatieve onzichtbaarheid van de veranderingen die optreden. ‘Climate change narratives must still compete in what Sheldon Ungar has called: “the attention economy”’ (Hamblyn 2009, 234).

We zien mede daarom dat in de praktijk van klimaatadaptatie vaker een breder discours wordt gehanteerd. Dit in tegenstelling tot het beleidsdiscours.

Het lijkt alsof de praktijk van implementatie creatiever is en de opgaven breder en integraler benadert (*framet*) dan de werelden van beleid en politiek. In de cases Perkpolder en Rotterdam Climate Proof gaat het discours zelfs zover dat klassieke termen als waterveiligheid nauwelijks nog tot de kern van het discours behoren.

Een dergelijke discursieve verbreding wordt noodzakelijk geacht om steun voor adaptatiemaatregelen te kunnen creëren en ze daadwerkelijk te kunnen realiseren (Bravo 2009). De meeste klimaatvraagstukken zijn nog onvoldoende zichtbaar en concreet voor burgers om zonder meer maatregelen daartegen te accepteren. Als dan een verbreding wordt voorgesteld (in termen van ruimtelijke kwaliteit, aantrekkelijk wonen, herstel landschappelijke waarden, recreatie, natuurwaarden) wordt het draagvlak voor ingrepen groter.

Dit is een veelgehanteerde strategie ook bij urgente vraagstukken als rivierversuiming en kustverdediging. Tegelijkertijd geldt wel dat het veel moeite kost om daadwerkelijk dit discours om te zetten in maatregelen die dat brede discours weerspiegelen. De praktijk is vaak weerbarstig. Het is voor partijen meestal lastig om te komen tot daadwerkelijke verbinding van klimaatopgaven en andere opgaven zoals herstructurering, gebiedsontwikkeling en economische structuurversterking. In de planvorming lukt het meestal nog wel, maar als er met betrekking tot de uitvoering concrete afspraken moeten worden gemaakt, blijken bestaande institutionele structuren en regels zich moeilijk te lenen om het transformatieve ‘resilience’ discours daadwerkelijk gestalte te geven.

## 7 Conclusie

De wijze waarop in Nederland het klimaatvraagstuk wordt geframed, staat sterk in de traditie van de strijd tegen het water. En met name in tijden van urgentie (denk aan de bijna-overstromingen van de jaren negentig) wordt alle energie ingezet op het zo snel mogelijk wegnemen van de dreiging sec. Op dat moment sluit een discours gericht op verveiliging sterk aan bij de roep van burgers om bescherming. Daarmee kan een dergelijk discours een sterk legitimerende functie hebben. Tegelijkertijd bevat een dergelijk discours ook een sterk afbreukrisico. Het krijgt al snel het karakter van een hype, en typerend voor een hype is dat het kortstondig veel media-

aandacht krijgt, die echter snel wegebt (VROM Raad 2007). Daarmee is het discours dus ook kwetsbaar, omdat het draagvlak ervoor snel kan eroderen (Giddens 2009). Alarmistische oproepen kunnen gemakkelijk omslaan in scepticisme (Hamblyn 2009). We hebben dit ook rond de recente klimaatop in Kopenhagen kunnen waarnemen. Daarom pleiten Saeijs e.a. (2004) ervoor om vooral te investeren in het bewerken van de publieke opinie om daar het risicobesef rond waterveiligheid te vergroten.

Om echter in tijden van verminderde urgentie tot actie te kunnen overgaan, wordt een breder discours noodzakelijk geacht en is een meer transformatieve benadering noodzakelijk om het benodigde draagvlak voor maatregelen te garanderen (Hamblyn 2009). Ingrepen kunnen dan alleen worden gelegitimeerd als ze in een bredere discursieve context worden geplaatst en appelleren aan andere waarden. Daarbij is anderzijds de valkuil dat noodzakelijke ingrepen vooruit worden geschoven, omdat er geen draagvlak voor is. Daarnaast is het moeilijk om alarmistische oproepen over zeespiegelstijging, 'global warming' en hittestress, overtuigend te verbinden aan concrete ingrepen gericht op een mooier, beter en aantrekkelijker Nederland (Hamblyn 2009). Een kloof tussen een 'doemdiscours' en een 'roemdiscours' kan gemakkelijk leiden tot verlies aan legitimiteit. Het enerzijds appelleren aan daadkracht, en anderzijds streven naar draagvlak, is slechts met moeite com-

bineerbaar (zie ook de bijdrage van Van Buuren en Teisman). Datzelfde geldt voor het benadrukken van het publieke karakter van het waterbeheer en het tegelijkertijd appelleren aan eigen verantwoordelijkheid en private betrokkenheid. Ook dat legt de kiem voor een moeizaam vertoog waarbij geappelleerd wordt aan totaal verschillende waarden (zie de bijdragen van Rietveld en Van Rijswijk en Salet).

De Nederlandse traditie van 'vechten met water' en het water ondergeschikt maken aan de ruimtelijke ordening vertaalt zich door in het dominante discours binnen klimaatadaptatie waarbij de nadruk ligt op weerbaarheid. Het instrumentarium voor implementatie past daar naadloos in. Toch heeft dit discours niet het alleenrecht. Naarmate meer en meer duidelijkheid ontstaat over de onmogelijkheid om klimaateffecten buiten de deur te houden en volledig af te wenden, wordt ook de roep gehoord om meer aan wendbaarheid te doen. De legitimiteit van dat discours is echter verre van vanzelfsprekend. De publieke opinie is nog lang niet zover dat zij akkoord gaat met lagere beschermingniveaus, minder garanties en meer overlast. Dat kan alleen als er een perspectief bij wordt gegeven met daarin kansen voor ontwikkeling en kwaliteit. Het zal in de komende jaren de vraag worden in hoeverre het transitiediscours zich daadwerkelijk waarmaakt en in hoeverre zich nieuwe arrangementen, instrumenten en aanpakken ontwikkelen die dit discours ondersteunen.

## Noten

1 Silva (2001) inventariseert acht faalfactoren, waaronder 'piping' waarbij de stroom door zwakke plekken in de dijk zelf gaat (bijvoorbeeld door rattengangen) en zgn. 'systeemwerking' tussen dijkkringen.

2 Bulthuis (2008), De IJsselvallei als klimaatbuffer, [www.pbl.nl/nl/publicaties/2008/De-IJsselvallei-als-klimaatbuffer.html](http://www.pbl.nl/nl/publicaties/2008/De-IJsselvallei-als-klimaatbuffer.html).

3 Prof. Vellinga in zijn inaugurele rede Hoogtij in de Delta, Wageningen Universiteit.

4 Zie [www.rtl.nl/\(/actueel/rtlnieuws/binnenland/\)/components/actueel/rtlnieuws/2008/10\\_oktober/04/binnenland/1004\\_1930\\_Deltacommissie\\_overdrijft\\_klimaatverandering.xml](http://www.rtl.nl/(/actueel/rtlnieuws/binnenland/)/components/actueel/rtlnieuws/2008/10_oktober/04/binnenland/1004_1930_Deltacommissie_overdrijft_klimaatverandering.xml).

5 Bijvoorbeeld in Vrij Nederland: [www.vn.nl/web/show/id=62082/contentid=494](http://www.vn.nl/web/show/id=62082/contentid=494).

## Literatuur

Baumgartner, F.R. en B.D. Jones, 1993, *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Béland, D., 2005, 'The political construction of collective insecurity: From moral panic to blame avoidance and organized irresponsibility'. *Center for European Studies*, Working Paper Series 126.

Berger, P. en T. Luckmann, 1966, *The social construction of reality: A treatise on the sociology of knowledge*. Allan Lane.

Birkland, T., 1998, *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington: Georgetown University Press.

Bravo, M.T., 2009, 'Voices from the sea ice: The reception of climate impact narratives'. *Journal of Historical Geography*, 35: 256-278.

Brugge, R. van der, 2009, *Transition dynamics in social-ecological systems: The case of Dutch water management*. Ph.D. Thesis, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

- Bulkeley, H., 2000, 'Discourse coalitions and the Australian climate change policy network'. *Environment and Planning C*, 18: 727-748.
- Buuren, M.W. van, J. Edelenbos en E-H. Klijn, 2010, *Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Buzan, B., O. Waever en J. de Wilde, 1998, *Security: A new framework for analysis*. Londen: Harvester Wheatsheaf.
- Commissie-Luteijn, 2002, *Eindrapport Commissie Noodoverloopgebieden*. Den Haag: Commissie Noodoverloopgebieden.
- Dewulf, A., B. Gray, L. Putnam, R. Lewicki, N. Aarts, R. Bouwen en C. van Woerkum, 2009, 'Disentangling approaches to framing in conflict negotiation research: A meta-paradigm perspective'. *Human Relations* 62(2): 155-193.
- Driessen, P.P.J. en A.A.J. de Gier, 1997, *Uit nood geboren: Een bestuurlijk-juridische evaluatie van de dijkversterkingen en kadenaanleg onder de Deltawet grote rivieren*. Den Haag: VUGA.
- Driessen, P.P.J., A.A.J. de Gier en M.A. Wiering, 1999, *Versterking van rivierdijken*. Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en -Beleid, Universiteit Utrecht.
- Dryzek, J.S., 1997, *The politics of the earth, environmental discourses*. Oxford: University Press.
- Eeten, M. van, 1997, 'Sprookjes in rivierenland: Beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking'. *Beleid en Maatschappij*, 24(1): 32-44.
- Europese Commissie (2009) *Eurobarometer special survey: European's attitudes to climate change*. Brussel: TNS Opinion and Social.
- Fisher, K., 1997, 'Locating frames in the discursive universe'. *Sociological Research Online*, 2(3).
- Fischer, F., 2003a, 'Beyond empiricism: Policy analysis as deliberative practice'. In: M. Hajer en H. Wagenaar (red.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 209-227.
- Fischer, F., 2003b, *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A., 2009, *The politics of climate change*. Cambridge: Polity Press.
- Hamblyn, R., 2009, 'The whistleblower and the canary: Rhetorical reconstructions of climate change'. *Journal of Historical Geography*, 35(2): 223-236.
- Heems, T. en B. Kothuis, 2007, *Hoogwaterbeheer in verwar- ring: Over de precaire balans tussen angst en vertrouwen in relatie tot crisisbeheersing*. Leiderschap in crisissituaties, Nieuwsbrief crisisbeheersing.
- Heems, T. en B. Kothuis, 2008, 'Discoursen en waterveilig- heid: Waarom leiden publiekscampagnes niet tot waterbe- wustzijn en waterbewust gedrag?'. *Beleid en Maatschappij*, 35(3): 190-207.
- Heijer, M. den, 2009, *Bacheloreindwerkstuk Bestuurskunde*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hulme, M., 2009, *Why we disagree about climate*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Kwadijk, J., 1993, *The impact of climate change on the dis- charge of the River Rhine*. Proefschrift, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Lintsen, H.W., 2002, 'Two centuries of central water ma- nagement in the Netherlands'. *Technology and Culture*, 43(3): 549-568.
- Liverman, D.M., 2009, 'Conventions of climate change: Constructions of danger and the dispossession of the atmo- sphere'. *Journal of Historical Geography*, 35(2): 279-296.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1993, *Toetsing uitgangs- punten rivierdijkversterkingen: Deelrapport 2 maatgevende belas- tingen*. Den Haag: WLIRAND.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007, *Watervisie: Neder- land veroveren op de toekomst*, Den Haag: Ministerie van V&W.
- Rein, M., 1986, *Frame reflective policy discourse*. Leiden: Leiden Universiteit.
- Rein, M. en D. Schön, 1986, 'Frame-reflective policy dis- course'. *Beleidsanalyse*, 4: 4-19.
- Rosenthal, U., 2008, 'Blijf rekening houden met rampen', Column, *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, september: 45.
- Roth, D. en M. Winnubst, 2009, 'Reconstructing the polder: Negotiating property rights and 'blue' functions for land'. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 8(1): 37-56.
- Roth, D., J. Warner, en M. Winnubst, 2006, *Een noodverband- tegen hoog water: Waterkennis, beleid en politiek rond noodover- loopgebieden*. Boundaries of Space serie, Wageningen: Wage- ningen Universiteit.
- Sabatier, P.A., 1988, 'An advocacy coalition framework of pol- icy change and the role of policy oriented learning therein'. *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Saeijs, H., T. Smits, W. Overmars en D. Willems, 2004, *Changing estuaries, changing views*. Erasmus University Rot- terdam & Radboud University.
- Scheffer, M., 2009, *Critical transitions in nature and society*. Princeton: Princeton University Press.
- Schön, D.A. en M. Rein, 1994, *Frame reflection: Toward the reso- lution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Shrivastava, P. en I.I. Mitroff, 1984, 'Enhancing organiza- tional research utilization: The role of decision makers' assump- tions'. *Academy of Management Review*, 9(1): 18-26.
- Silva, W., 2001, *Hoogwaterbescherming langs de Rijntakken: Onzekerheden en omgaan met onzekerheden*. RWS/RIZA Werk- document nr. 2000.179X.
- VROM Raad, 2007, *De hype voorbij: Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk*. Advies 060, Den Haag: VROM Raad.
- Waterforum, 2009, 'Er blijft steeds minder van "Veerman" over: Ook verhoging normen niet echt nodig', *Weeknieuws* 410, 2 juli 2009
- Wesseling, A. en J. Warner, 2010, 'Reframing floods: Pro- posals and politics'. *Nature and Culture* 5(1): 1-14.  
www.dewerkplaats.eu/content/view/177/100/, geraadpleegd december 2009.
- www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/water/water\_en\_ veiligheid/dijken\_en\_waterkeringen/deltaplan\_grote\_rivie- ren/, geraadpleegd december 2009.
- www.brabant.nl/Leven/Brabant%20leeft%20met%20water/ Rivierverruiming%20Overdiepse%20Polder.aspx, geraad- pleegd december 2009.