

Vergaderjaar 2007–2008

31 269

Nationale Adaptatiestrategie

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2007

De VROM-raad heeft in mei 2007 de studie «De hype voorbij. Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk» gepubliceerd. De Kamer heeft het kabinet gevraagd om op dit ongevraagd advies een reactie te geven. Met deze brief geef ik daar, mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, invulling aan.

In het advies staat de bestuurlijke opgave voor het realiseren van een meer klimaatbestendige inrichting van Nederland centraal. Het rapport analyseert de maatschappelijke en bestuurlijke perceptie van de ruimtelijke gevolgen van klimaatverandering. Tegen de achtergrond van de grote media-aandacht voor de gevolgen van veranderingen in het klimaat, signaleert de VROM-raad de dreiging van een hypeachtige aandacht voor dit onderwerp. Bestuurders en beleidsmakers zouden hiermee onder grote druk kunnen komen te staan om sectorale oplossingen te kiezen. De VROM-raad bepleit een offensieve intersectorale aanpak als tegenwicht voor een overhaaste aanpak. Aanpassing aan klimaatverandering zouden we moeten zien als een structureel ruimtelijk vraagstuk. Een weldoordachte aanpak, in de vorm van strategisch ruimtelijk beleid, is nodig om te kunnen omgaan met de complexiteit en onzekerheden van klimaatverandering.

Het kabinet acht het rapport een nuttige en gedegen aanvulling op de rapporten «Nederland Later» (MNP, 2007) en «Overstromingsrisico's als ruimtelijke opgave» (RPB, 2007), die andere aspecten van klimaatverandering belichten. De in deze rapporten ontwikkelde inzichten zal het kabinet het komende jaar meenemen in de beleidsontwikkeling voor een meer klimaatbestendige inrichting van Nederland.

Hieronder vat ik de in mijn ogen belangrijkste elementen van het advies samen. Vervolgens geef ik hier een reactie op, waarbij ook ingegaan wordt op een aantal specifieke aanbevelingen van de Raad.

Het advies

De VROM-raad constateert dat aanpassing aan klimaatverandering geen eenvoudige opgave is. Het klimaatsysteem is een buitengewoon complex en dynamisch systeem. Aard en snelheid van de veranderingen in het klimaat zijn met grote onzekerheden omgeven. De effecten zijn vaak moeilijk voorspelbaar. In navolging van de WRR (2006) typeert de VROM-raad klimaatverandering als een «ongetemd probleem». Kenmerkend voor dit soort problemen is de onduidelijkheid over oorzaken, gevolgen en oplossingsrichtingen. Besluitvorming zal moeten plaatsvinden bij structurele onzekerheid. Voorlopig zal kennisontwikkeling dit tekort niet oplossen.

De snelle opkomst van het thema en de indringende en brede aandacht voor klimaatverandering zet volgens de VROM-raad burgers, bedrijven, beleidsmakers en bestuurders onder druk. Veelal is er sprake van een te eendimensionale perceptie van het probleem klimaatverandering, en lopen de percepties onderling uiteen. De behoefte aan concreetheid drijft partijen (te) snel naar praktische oplossingen met soms een beperkt oplossend vermogen of oplossingen die strijdig zijn met andere vraagstukken. In de discussies ontbreekt bovendien aandacht voor de bestuurlijke complexiteit. De traagheid van klimaatverandering en de veelomvattendheid van het vraagstuk kunnen ook verlamvend werken. Het is aanlokkelijk de complexiteit te reduceren tot behapbare stukken. De trage dynamiek van de klimaatverandering maakt langere zichttermijnen voor beleid noodzakelijk, terwijl korte zichttermijnen voor bestuurders, beleidsmakers en bedrijfsleven echter meer bepalend zijn.

De VROM-raad pleit voor een paradigmaverandering in het adaptatiebeleid. Klimaatverandering zou aanleiding moeten zijn voor strategische keuzen omtrent de inrichting van Nederland. De VROM-raad adviseert niet te kiezen voor sectorale, defensieve maatregelen, maar voor een integrale en offensieve aanpak. Er is behoefte aan meer regie. Een strategische ruimtelijke visie op de ontwikkeling van Nederland zou klimaatverandering moeten verbinden met andere ruimtelijke vraagstukken. Deze benadering zou aan kracht winnen als de ruimtelijke inrichtingsscenario's meekoppelen met het halen van andere doelen, zoals landschaps- en natuurontwikkeling, recreatie en/of energievoorziening.

Adaptatie is naast een fysiek inrichtingsvraagstuk ook een maatschappelijk en politiek-bestuurlijk vraagstuk. Voor de bestuurlijke opgave acht de VROM-raad een nadrukkelijke (regie-)rol van het rijk noodzakelijk. Aard en omvang van de gevolgen van klimaatveranderingen en de verwachtingen van maatschappelijke partijen veronderstellen actieve rijksinzet. Zo kan de continuïteit in het debat en de integrale aanpak geborgd worden. Acceptatie van structurele onzekerheid, differentiatie in de planningshorizon en flexibiliteit in het beleid waarmee tijdige bijstelling mogelijk is, zijn volgens de VROM-raad voorwaarden voor een nuchtere en betrouwbare overheid. De overheid moet op korte termijn «no regret»-oplossingen identificeren en de ruimte en middelen hiervoor moeten reserveren.

Is er sprake van een hype?

Het kabinet erkent de complexe en weerbarstige aard van het klimaatprobleem. Adaptatie – de aanpassing van Nederland aan het veranderende klimaat – is buitengewoon belangrijk en, zeker op de lange termijn een mogelijk ingrijpend thema. De urgentie van de ruimtelijke aanpassing nu concreet vertalen is niet eenvoudig. De grote mate van onzekerheid over het precieze verloop van de klimaatverandering en de vele aanpassingsopties maakt het formuleren van een adequate bestuurlijke

opgave moeilijk. Desondanks zullen strategisch en concrete besluiten over ruimtelijke ontwikkelingen gewoon doorgang moeten blijven vinden. Aangrijpingspunt daarbij kan zijn dat ondanks het niet compleet zijn van de kennis over klimaatverandering, er naar het oordeel van het kabinet wel voldoende duidelijk is dat het systeem aan het veranderen is en in welke richting dat gebeurt. Over het tempo waarin en welke precieze gevolgen er zullen optreden bestaat onzekerheid.

Wat betreft de bestuurlijke perceptie bevat de analyse van de VROM-raad heel herkenbare elementen. De enorme maatschappelijke en bestuurlijke belangstelling voor de gevolgen van klimaatverandering ziet het kabinet als bevestiging dat we te maken hebben met een belangrijk vraagstuk. Dat de behoefte aan een concrete aanpak in deze fase, zoals geconstateerd door de VROM-raad, zich bij velen in eerste instantie richt op sectorale en technische maatregelen lijkt erg voor de hand te liggen. Dit is aantrekkelijk, maar hoogstwaarschijnlijk ook te kortzichtig. Het kabinet is daarom juist van mening dat een brede, integrale benadering voorop moet staan. In dit licht is het kabinet in 2006, mede naar aanleiding van de motie Lemstra, gestart met het programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (ARK). Dit gebeurt in samenwerking met de koepelorganisaties van de provincies, de gemeenten en de waterschappen. In het kader van dit programma zijn de hoofdlijnen van de nationale adaptatiestrategie (31 269, nr.1) ontwikkeld, die u parallel aan deze kabinetsreactie ontvangt. Centraal hierin staat een integrale ruimtelijke benadering, met aandacht voor veiligheid, leef-omgeving, biodiversiteit en economie.

Daarnaast krijgen de (ruimtelijke) gevolgen van klimaatverandering voor het waterbeheer al enige tijd aandacht en vindt er voortdurend aanpassing van het beleid plaats. Recent is de Watervisie verschenen die de belangrijkste beleidsissues agendeert voor de komende jaren en de inzet van het Rijk weergeeft. Eén van de redenen voor het verschijnen van de Watervisie is de onderkenning dat klimaatverandering – zeker voor de lange termijn – aanleiding geeft het waterbeleid opnieuw te bezien. De Watervisie is het begin van een proces dat vanuit duurzaamheidsperspectief toewerkt naar een integraal plan (het eerste Nationale Waterplan) voor een klimaatbestendige waterhuishouding van Nederland.

Het kabinet hoopt dat er wat betreft het klimaatvraagstuk geen sprake is van een hype, zoals de VROM-raad beschrijft. Blijvende aandacht voor het klimaatvraagstuk bij lange termijn investeringen is immers van groot belang. Er is daarnaast geen herkenning van de analyse dat vooral defensieve maatregelen aandacht krijgen. Er zijn vele initiatieven die vanuit een terechte zorg voor de toekomst Nederland op een innovatieve manier aan de slag willen. De houdbaarheid en leefbaarheid van onze omgeving zijn in het geding als we niets zouden ondernemen. Wel waarschuwt de VROM-raad mijns inziens terecht voor de dynamiek van «hype en denial» die kan optreden als bij tegenvallende resultaten – na een korte periode van intensieve aandacht – ook snel weer kunnen leiden tot een afname in het aantal initiatieven en de bereidheid om maatregelen te nemen. Het kabinet acht daarom twee sporen van belang. Ten eerste moeten we strategische ruimtelijke uitgangspunten vaststellen, komen tot een gedeelde perceptie van de problemen en de verantwoordelijkheden verduidelijken, om stapsgewijs te komen tot een integrale aanpak. Met het tweede spoor komt het kabinet snel in actie door op korte termijn no-regret maatregelen vast te stellen. Op deze wijze zet het kabinet in op een pragmatische inzet voor een meer klimaatbestendige inrichting van Nederland.

Strategisch ruimtelijk beleid

De VROM-raad adviseert het Rijk om strategisch ruimtelijk beleid voor klimaatadaptatie vorm te geven. Ik bevestig graag het belang hiervan en de inzet van het kabinet is hier ook volledig op gericht. Echter niet alleen bij het rijk, ook in de regio en lokaal is strategisch ruimtelijk beleid gewenst om een meer klimaatbestendige inrichting te realiseren of om opties open te houden voor aanpassingen die later in de tijd noodzakelijk zijn.

De VROM-raad neemt een kritisch standpunt in ten opzichte van dit initiatief van de gezamenlijke overheden. De regie zou onvoldoende zijn en de opzet van het programma zou gedomineerd worden door een sectorale en technische aanpak. Ik deelde kritiek dat de regie ontbreekt niet. Met het programma ARK heeft het kabinet juist het initiatief genomen om met een integrale aanpak de ruimtelijke inrichting van Nederland klimaatbestendig te maken. Daarnaast is in het Beleidsprogramma «Samen werken, samen doen» door het kabinet aangegeven welke concrete uitwerking het adaptatiebeleid de komende jaren op rijksniveau zal krijgen. Een offensieve en innovatieve aanpak staat hierin centraal.

Ik wil overigens het belang van regie door het ministerie van VROM onderstrepen, maar hecht ook veel waarde aan de eigen beleidsverantwoordelijkheden van andere ministeries zoals V&W (water, transport, infrastructuur) en LNV (landbouw, natuur, recreatie) waar belangrijke bevoegdheden liggen. Het rijk heeft zodoende een grote verantwoordelijkheid en dat geldt vanzelfsprekend ook voor de regionale en lokale overheden.

In vervolg op de nationale strategie neemt het rijk voor een aantal concrete acties het initiatief om samen met andere overheden de gevolgen van klimaatverandering nader te onderzoeken en meer mogelijkheden te scheppen voor een innovatieve aanpak. Deze acties krijgen een uitwerking in de eerste nationale adaptatieagenda die in 2008 zal verschijnen. Het belang van strategisch ruimtelijk beleid onderschrijf ik dus. Voor een door de VROM-raad geadviseerde ruimtelijke visie op Nederland zie ik geen directe aanleiding. Het kabinet acht voldoende basis aanwezig in de Nota Ruimte om te komen tot een meer klimaatbestendige inrichting van Nederland. Binnen de uitgangspunten van de Nota Ruimte acht ik een gebiedsgerichte aanpak op dit moment van groter belang om tot concrete resultaten te komen. Wat betreft de gevolgen van klimaatverandering voor het waterbeheer is verder de instelling van de Delta-commissie relevant. In 2008 komt de commissie met haar rapportage en haar aanbevelingen. De staatssecretaris van V&W is voornemens het advies van de commissie te gebruiken voor het eerste Nationale Waterplan (2009).

Om de kwetsbaarheid van Nederland te verkleinen, is het van belang dat ruimtelijke investeringen op een klimaatbestendige wijze worden gerealiseerd. Niet in de laatste plaats vanwege de grote structurerende werking van ruimtelijke investeringen op de lange termijn, zoals wegen, stedelijke netwerken of mainports. Het kabinet heeft daarom besloten, dat het – op basis van een lange termijn onderzoek naar de kwetsbaarheid van de Ruimtelijke Hoofdstructuur – uitgangspunten voor een klimaatbestendige inrichting van Nederland zal opstellen. Er komt bovendien een afwegingskader om de klimaatbestendigheid te vergroten van beslissingen over locatiekeuzes, (her)inrichting van gebieden of wijken en het ontwerp van gebouwen en infrastructuur. Toepassing van dit afwegingskader is vooral belangrijk bij besluiten over grootschalige projecten, gebiedsontwikkelingen en investeringsprogramma's.

Ik kies er voor om in actie te komen en van daaruit te leren hoe we volgende stappen kunnen zetten. Ik acht vooral de uitwerking van de grootschalige investeringen uit de Rijksnota's, zoals Almere, Zuidplaspolder en Haarlemmermeer, van groot belang om op basis van bestaande inzichten expliciet aandacht te geven aan een goede klimaatbestendige inrichting. We kunnen bij deze projecten belangrijke ervaringen opdoen. Gelijktijdig met deze kabinetsreactie doe ik u de brief toekomen waarin het kabinet uitvoering geeft aan de motie Van Bochove/Depla. In deze brief presenteert het kabinet de bevindingen naar aanleiding van het verzoek uit uw Kamer om aan te geven of de gevolgen van zeespiegelstijging de houdbaarheid van Laag-Nederland bedreigen. Ook uitvoeringsprojecten die direct bijdragen aan een meer klimaatbestendige inrichting van Nederland acht ik van groot belang. Ik noem hierbij de Pilot Natuurlijke Klimaatbuffers waarvoor ik in 2007 4 á 5 projecten een bijdrage wil toekennen. Als coördinerend minister van de pijler «duurzame leefomgeving» zal ik toezien op samenhang in de voorstellen.

Omgaan met onzekerheid

Aard, omvang en tempo van klimaatverandering zijn met onzekerheden omgeven. Om meer inzicht te krijgen loopt er weliswaar op veel vlakken onderzoek, naar bijvoorbeeld klimaatscenario's en de gevolgen van overstromingen. Ik noem hierbij de uitvoering van het praktijkgerichte onderzoeksprogramma «Kennis voor Klimaat» waar het kabinet € 50 miljoen voor heeft uitgetrokken. Aan het VROM-raad advies om de bestaande kennis bijeen te laten brengen en te operationaliseren wordt mijns inziens reeds gehoor gegeven. Door middel van ARK en programma's als Klimaat voor Ruimte en Kennis voor Klimaat wordt hier ruim aandacht aan besteed. Daarnaast zal de instelling van een nieuw planbureau voor duurzame leefomgeving (waarin het MNP en het RPB worden ondergebracht) door een integrale benadering van ruimtelijke, natuur- en milieuvraagstukken ook moeten leiden tot een versterking van de kennisbasis. Het leereffect dat bereikt wordt door het nemen van maatregelen en het ondervinden van de effecten daarvan is ook van groot belang. Ondanks al het onderzoek zal er in de toekomst onzekerheid blijven bestaan. Het kabinet erkent dat het omgaan met onzekerheden een vast onderdeel is bij het realiseren van een meer klimaatbestendige inrichting. Dit betekent dat we moeten denken in verschillende tijdhorizonten, meerdere scenario's en flexibele maatregelen of ruimtelijke reserveringen.

Enkele concrete aanbevelingen

In het VROM-raad advies worden nog een aantal concrete aanbevelingen gedaan. Ik wil daar kort op ingaan.

Versterk het strategisch waterbelang op lokaal niveau. Het meewegen van de adviezen van waterschappen moet beter geborgd worden.

Ik deel het advies van de VROM-raad om het strategisch waterbelang op lokaal niveau te versterken. Momenteel vindt in opdracht van de Landelijke Werkgroep Watertoets een onderzoek plaats naar de effectiviteit van de watertoets. Hierbij wordt ook gekeken hoe het waterbelang beter kan worden meegenomen in de keuze voor te ontwikkelen locaties.

De ontwikkeling van een strategisch ruimtelijk beleid kan interactief vorm krijgen middels een beeldbepalende manifestatie. VROM moet hierbij de creativiteit van marktpartijen en maatschappelijke partners benutten om tot een breed gedragen visie op een klimaatbestendig Nederland.

Het idee om een spraakmakende en enthousiasmerende manifestatie te organiseren spreekt me aan. Een manifestatie of brede actie kan bijdragen aan het vergroten van het bewustzijn en van de bereidheid om klimaat-

verandering en ruimtelijke inrichting anders te willen bekijken. Op 27 november 2007 zal het kabinet dan ook in het kader van ARK een nationale conferentie organiseren waarbij de uitgangspunten en hoofdlijnen voor het ruimtelijk aanpassingsbeleid zullen worden gepresenteerd. In vervolg hierop zullen ook andere interactieve activiteiten worden georganiseerd, zoals regionale impulsbijeenkomsten en kennisdagen.

Stel een «waakhond» voor klimaatveiligheid en adaptatie aan die veiligheidsaspecten van klimaatverandering voortdurend kritisch in de gaten houdt en andere partijen bij de les houdt.

Ik ben van mening dat de instelling van een klimaatwaakhond niet noodzakelijk is. Gezien de reeds bestaande mogelijkheden van de planbureaus is het formaliseren van deze functie niet nodig.

De raad beschrijft dat scenario's voor de ruimtelijke gevolgen van klimaatverandering momenteel ontbreken. De Raad adviseert om de planbureaus en het KNMI gezamenlijk de WLO-scenario's uit te laten breiden met klimaatverandering als sleutelonzekerheid om mogelijke ruimtelijke toekomst te verkennen. De set scenario's moet het uitgangspunt vormen voor de ontwikkeling van een strategische ruimtelijke visie op Nederland.

Omgaan met onzekerheid in het besluitvormingsproces kan, zoals de Raad terecht constateert, door scenario's te gebruiken. Het belang van klimaatscenario's zoals ontwikkeld door het KNMI onderschrijf ik. Daarnaast heeft het MNP een belangrijke stap gezet door het ruimtelijk maken van de WLO-scenario's en het in beeld brengen van de kwetsbaarheid van gebieden. Naar mijn mening is het van belang om de bestaande scenario's verder te ontwikkelen en te verbeteren. Ook worden door het kabinet – op basis van een lange termijn onderzoek naar de kwetsbaarheid van de Ruimtelijke Hoofdstructuur – uitgangspunten voor een klimaatbestendige inrichting van Nederland opgesteld («systeemanalyse»).

Conclusie

Voor de aanpak van klimaatverandering komen bestuurlijk gezien ongunstige voorwaarden samen. Het is een abstract vraagstuk, met pas op de middellange termijn grote consequenties, die nu nog niet goed te bepalen zijn. Beleid ten aanzien van klimaatverandering wordt bovendien gecompliceerd door de maatschappelijke perceptie van grote kosten tegenover onduidelijke baten. Toch is het voor adequaat adaptatiebeleid nodig dat we vanaf nu structureel rekening houden met klimaatverandering, strategisch ruimtelijk beleid opstellen en de bestuurlijke cultuur hier op inrichten. Een offensieve en innovatieve aanpak moet hierin centraal staan.

In «De hype voorbij» zijn een aantal goede waarnemingen en analyses opgenomen. De VROM-raad heeft naar mijn mening een scherpe analyse van het klimaatvraagstuk neergelegd waar ik op onderdelen een andere uitleg aan geef. Het kabinet herkent de spanning bij het klimaatvraagstuk tussen de roep om panklare oplossingen, en de complexiteit van het vraagstuk. Daarom kiest het kabinet voor een twee sporen-aanpak. Het eerste spoor is de integrale lange termijn aanpak met het benoemen van strategische (ruimtelijke) uitgangspunten. Middels het tweede spoor komt het kabinet snel in actie door op korte termijn concrete no-regret maatregelen vast te stellen. Met de combinatie zet het kabinet in op een meer klimaatbestendige inrichting van Nederland.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer