

Klimaatneutrale of klimaatbestendige bestuurskunde?

Katrien Termeer, Sander Meijerink, Sibout Nooteboom

Klimaat is al lang niet meer beperkt tot een kleine gemeenschap van wetenschappers en beleidsmakers met een sterke focus op internationale onderhandelingen. Het klimaatvraagstuk raakt ondertussen bijna alle aspecten van het openbaar bestuur. Iedere bestuurslaag en bijna ieder domein heeft er mee te maken. Tijd voor een kritische bestuurskundige beschouwing van het klimaatvraagstuk.

Inleiding

Met zijn film ‘An inconvenient truth’ zette Al Gore op geheel eigen wijze klimaatverandering op de politieke agenda. In Nederland was het de Deltacommissie onder leiding van Cees Veerman die in 2008 de aandacht deed toenemen. Ook hij gebruikte filmbeelden om zijn kernboodschap kracht bij te zetten. Deze luidde dat het klimaatprobleem niet acuut is maar wel urgent en dat Nederland 10 keer veiliger moet. De adviezen zijn zowel technisch als bestuurlijk verstrekkend. Zo pleitte de commissie voor de instelling van een deltaxfonds, een deltawet en een deltaxregisseur.

Klimaat is ook een belangrijk onderwerp in de wereld van de internationale diplomatie. Tijdens het schrijven van dit nummer zijn de voorbereidingen voor de klimaatop in Kopenhagen in volle gang. De wereldleiders zullen daar beslissen over de uiteindelijke inhoud van het nieuwe internationale klimaatverdrag, dat het Kyoto-protocol dient te vervangen. Afgaande op alle signalen zijn de verwachtingen over een goede afloop niet echt optimistisch.

Ondertussen begint het ook op lokaal en regionaal niveau te gonzen van klimaatinitiatieven. In Nederland zijn er de zogenaamde hotspot gebieden waarin partijen met onderzoekers samenwerken aan het klimaatbestendig maken van Nederland. Rotterdam heeft zich verbonden aan het internationale Clinton Climate Initiative. Samen met private partijen werkt het aan een sterke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in de Rotterdamse regio. De ondergrondse opslag van CO₂ maakt onderdeel uit van dit plan, maar roept heftige weerstand op in Barendrecht dat is aangewezen als locatie.

Dit is nog maar een kleine opsomming van dit snel groeiende beleidsveld. Nu het klimaatvraagstuk hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staat trachten veel actoren de huidige ‘windows of opportunity’ te benutten. De aandacht voor het klimaatvraagstuk is dan ook niet langer beperkt tot een kleine gemeenschap van wetenschappers en beleidsmakers met een sterke focus op internationale onderhandelingen. Steeds meer publieke en private organisaties denken na over de wijze waarop ze kunnen omgaan met de consequenties van klimaatverandering en hoe ze kunnen bijdragen aan het klimaatneutraal of klimaatbestendig maken van Nederland. Tegelijkertijd wordt bestaand beleid geherformuleerd als klimaatbeleid om zo mee te liften met de verhoogde aandacht en de daarbij vrijkomende middelen. Tijd dus voor een bestuurskundige beschouwing.

2 Klimaatneutraal of klimaatbestendig

De concepten klimaatneutraal en klimaatbestendig verwijzen naar de twee dominante strategieën in het klimaatbeleid: mitigatie en adaptatie. Mitigatie richt zich op het vertragen van klimaatverandering door de uitstoot van broeikasgassen (zoals CO₂) te reduceren, door over te stappen op duurzame energiebronnen en door de resterende uitstoot te compenseren met bijvoorbeeld de aanplant van bossen. Een organisatie, dienst of product is klimaatneutraal wanneer deze geen negatieve invloed heeft op het klimaat.

Doordat steeds meer wetenschappers aangeven dat ondanks alle mitigatiemaatregelen klimaatverandering niet is te stoppen, is aandacht voor adaptatie ontstaan. Adaptatie is gericht op het aanpassen van samenlevingen en natuurlijke systemen aan klimaatverandering. Voor Nederland betekent dit rekening houden met toenemende risico's op wateroverlast, vaker optreden van drogere en hetere perioden, meer wind en een toename van deels zout kwelwater. Adaptatiestrategieën variëren van nieuwe technieken (nieuwe landbouwgewassen, drijvende huizen), aangepaste inrichting (bouwen op hogere delen, versterking van de dijken) tot het voorbereiden van burgers en bedrijven op risico's. Naast risico's kan klimaatverandering ook kansen bieden voor bijvoorbeeld toerisme en recreatie. Klimaatbestendig betekent dat een functie, gebouw, gebied of gemeenschap veerkrachtig genoeg is om klimaatrisico's te overleven.

Natuurlijk is deze tweedeling wat simplistisch en ook niet geheel onomstreden. Maar daarover meer in de diverse artikelen. Met een knipoog naar het dominante discours rondom klimaat is de titel van dit themanummer: klimaatneutrale of klimaatbestendige bestuurskunde. In hoeverre is de bestuurskunde neutraal (onverschillig) ten opzicht van het klimaatvraagstuk? Wat is de potentie van bestaande bestuurskundige inzichten? Zijn deze klimaatbestendig of geven vermeende specifieke kenmerken van het klimaatvraagstuk aanleiding tot de verrijking van bestuurskundige theorieën en de ontwikkeling van nieuwe concepten? Voordat we een overzicht geven van het themanummer gaan we in op enkele kenmerken van het klimaatvraagstuk.

3. Waarom klimaat voor bestuurskundigen interessant is

Aanleiding voor dit themanummer is onze veronderstelling dat klimaat een aantal kernmerken heeft die speciale bestuurskundige aandacht en analyse legitimeert.

Allereerst de dominantie van natuurwetenschappelijk onderzoek. Dit is logisch gezien de oorsprong van het vraagstuk. Zonder geavanceerde modellen over het klimaatsysteem zou het klimaatprobleem waarschijnlijk nauwelijks een issue zijn. De meeste effecten zullen pas op termijn direct zichtbaar en voelbaar worden. Tot die tijd moeten we het doen met modellen en daarmee samenhangende onzekerheden. Dit werd manifest toen de commissie Veerman een scenario hanteerde van een zeespiegelstijging van 130 cm terwijl de tot dan toe gehanteerde KNMI scenario's uitgingen van 'slechts' 85 cm. (PCCC, 2009). Naast de onzekerheden die samenhangen met op modellen gebaseerde voorspellingen van klimaatverandering en

het schaalniveau waarop deze effecten zich zullen manifesteren, gaat het ook om de onzekerheden van het strategisch gedrag van mensen als reactie op klimaatbeleid of klimaateffecten. Bovendien framen mensen het klimaatvraagstuk op uiteenlopende manieren en hebben ze verschillende risicopercepties. Het is in deze onzekere en ambigue context dat overheidsactoren vandaag acties willen ondernemen om voorbereid te zijn op veranderingen van morgen. Het raakt daarmee ook de kern van de bestuurskunde.

Het klimaatvraagstuk is ook interessant voor bestuurskundigen omdat het zich manifesteert als een opkomend beleidsdomein. Met name het vraagstuk van klimaatadaptatie lijkt zich, ondanks pogingen daartoe van het waterdomein en het ruimtelijke ordeningsdomein, niet te laten inbedden in een bestaand beleidsveld. Het vertoont alle kenmerken van een zich ontwikkelend nieuw domein: er is nog geen sprake van gestolde ambities; er zijn nog geen gesetelde verantwoordelijkheidsverdelingen en procedures; en er zijn nog geen uitgekristalliseerde routines en praktijken. Betrokkenen werken aan basale vragen zoals wie doet wat en waartoe?

Tot slot noemen we de bestuurlijke reflex tot versimpeling. Hierin is het klimaatvraagstuk zeker niet uniek. Onder de noemer van een shift van government naar governance domineert binnen de bestuurskundige theorievorming het idee dat we afstand hebben genomen van door centrale overheden geregisseerde maakbare samenlevingen. Desondanks duikt regelmatig de beleidstheorie op als zou het klimaatvraagstuk zo ernstig zijn dat het noodzakelijk is om deze governance ideeën even opzij te zetten. Er wordt dan gepleit voor bijvoorbeeld één klimaatdictator, één klimaatwaakhond, één klimaatwet of één klimaatplan. Eerder hebben wij betwijfeld of dit wenselijk en mogelijk is (Termeer & Meijerink, 2009). De realiteit laat immers keer op keer zien dat zaken zo niet werken en het klimaatvraagstuk zal daarop echt geen uitzondering zijn. Na crises, zoals de ramp van 1953 (Deltawet) en de (bijna) rivieroverstromingen van 1995 (Deltawet Grote Rivieren), kan hiërarchische sturing effectief zijn en kan in een kort tijdsbestek veel worden gerealiseerd. Onder normale omstandigheden lijkt dit echter een illusie. Ook vanuit het klimaatdiscours zelf zijn kanttekeningen te plaatsen bij het teruggrijpen op een meer mono-centrisch sturingsmodel. Ondanks toenemende zekerheid (wetenschappelijke consensus) zal het klimaatvraagstuk een grote mate van onzekerheid blijven houden. Uit de literatuur weten we dat mono-centrische systemen minder in staat zijn in te spelen op het onverwachte en minder ruimte generen voor variëteit en leren en daarmee dus geen recht doen aan de fundamentele onzekerheden rondom het vraagstuk van klimaatadaptatie (Weick & Sucliffe, 2001; Folke et al, 2005).

4. Opzet themanummer

Dit themanummer beoogt een breed beeld te bieden van klimaatbestuur en klimaatbestuurskunde. Het bestaat uit twee overzichtsartikelen en twee artikelen waarin opvallende zaken van het klimaatvraagstuk nader worden belicht m.b.v. bestuurskundige theorievorming.

In het eerste overzichtsartikel geven Driessen, Niewaal, Spit en Termeer een overzicht van het internationale bestuurskundige onderzoek naar

klimaatvraagstukken. Zij concluderen dat natuurwetenschappers het wetenschappelijke debat domineren en dat pas de laatste jaren het bestuurskundige klimaatonderzoek sterk groeit. Dit laatste is (nog) niet te vinden in de bestuurskundige tijdschriften maar wordt vooral gepubliceerd in interdisciplinaire tijdschriften gespecialiseerd in milieu of klimaat. Opvallend is ook dat het vaak natuurwetenschappers zijn die zich richten op het governance onderzoek. Daarmee hebben ze ook een belangrijke invloed op de bestuurskundige onderzoeksagenda. Dit blijkt uit dominante onderzoeksthema's zoals adaptive governance, beleidsondersteunende instrumenten; adaptatiebeleid op sectorale of regionale schaal en wetenschap-beleid interacties. Dit biedt allerlei kansen voor bestuurskundig onderzoek en de auteurs formuleren dan ook een agenda voor bestuurskundigen. Ook geven ze bestuurskundigen het advies te reflecteren op hun opstelling in interdisciplinaire fora.

In het tweede overzichtsartikel geven Klostermann, Gupta en Biesbroek een bondig overzicht van de ontwikkeling van het Nederlandse mitigatie- en adaptatiebeleid. Omdat de vraag naar het optimale schaalniveau voor beleid in het klimaatdebat pregnant aanwezig is, plaatsen ze dit overzicht in het perspectief van multilevel governance. Het artikel laat zien dat mitigatiebeleid zich lange tijd beperkte tot het internationale en nationale niveau. Sinds enkele jaren wordt dit traditionele spoor van internationale mitigatiemaatregelen steeds verder aangevuld met lokale initiatieven en interacties tussen schaalniveaus. Het adaptatiebeleid is van veel recentere datum en vindt vaak zijn oorsprong in lokale en regionale initiatieven.

In het volgende artikel gaan Breeman, Dewulf en Timmermans in op de politieke en maatschappelijke aandacht voor het klimaatvraagstuk en de manier waarop het vraagstuk wordt geformuleerd. Hoe heeft het klimaatvraagstuk zich ontwikkeld? Hoe is het zo hoog op de politieke en maatschappelijke agenda gekomen? Wat maakt dat een 'één-dimensionale film' met nadruk op het 'doemscenario frame' zo'n impact heeft? Op basis van een media-analyse concluderen zij dat de manier waarop de media over het klimaatvraagstuk schrijven, is verschoven van een technisch, complex, internationaal en abstract probleem, naar een dramatisch, versimpeld, lokaal en concreet vraagstuk. Interessant is hun conclusie dat projecten die gericht zijn op klimaatadaptatie meer publieke aandacht trekken dan het meer abstractere mitigatiebeleid, omdat het aantrekkelijker (beter te dramatiseren) voor de media is om erover te berichten.

Huitema en Meijerink vertalen in hun artikel het abstracte concept van 'adaptive governance' naar concrete strategieën voor beleidsentrepreneurs. In veel artikelen valt te lezen dat de onzekerheid en ambiguïteit die het klimaatvraagstuk omgeeft vraagt om adaptieve governance systemen. Hierin gaat om verbindingen tussen schalen en leren mensen gezamenlijk over de effecten van adaptatiestrategieën. Maar hoe kan een transitie naar een dergelijk adaptief governance systeem worden gerealiseerd en weke rol kunnen beleidsentrepreneurs daarin spelen? Zij concluderen dat beleidsentrepreneurs door strategieën als coalitievorming, forum shoppen en window manipulatie transities kunnen instigeren, beïnvloeden en versnellen. Dit inzicht is relevant voor diegenen die nu worden geconfronteerd met de opgave om bestaand beleid aan te passen aan de problemen van morgen.

In een slotbeschouwing blikken Nootboom en Teisman op de oogst van dit themanummer. Wat leveren deze beschouwingen ons nu op? Is het klimaatvraagstuk en de manier waarop we ermee omgaan nu echt zo uniek, of komt het bestuurskundig gezien toch neer op aloude vragen: hoe werken veel partijen samen, hoe communiceren partijen met hun achterban, waar begint verandering en innovatie, wat is de rol van kennis en macht etc. Zij hebben daarnaast aan Cees Veerman, vanuit zijn hoedanigheid als voorzitter van de tweede Deltacommissie in 2008, gevraagd welke vragen volgens hem door bestuurskundigen beantwoord zouden moeten worden. Zij concluderen dat het klimaat zeker past in de categorie van complexe problemen en netelige kwesties. Echter, het ene complexe vraagstuk is het andere niet. Bestaande theorieën kunnen een belangrijke voedingsbodem vormen, maar daarnaast is er behoefte aan op het vraagstuk toegesneden theorieën. Alleen dan is het mogelijk om voorbij de abstracte generalisatie te komen en de theorie zo specifiek te maken dat deze bestuurders in de praktijk ten dienste is.

Prof. Dr. ir. Katrien Termeer is hoogleraar bestuurskunde aan Wageningen Universiteit

Dr. S. Meijerink, is Universitair Docent bij de Leerstoelgroep Planologie, Radboud Universiteit Nijmegen

Dr. Sibout Nootboom is verbonden aan de Erasmusuniversiteit en aan het ministerie van BZK

De drie auteurs werken samen in het project “instituties voor adaptatie” van het Klimaat voor Ruimte programma.

Literatuur

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30(1), 441-473.

PCCC (2009), De staat van het klimaat 2008. PCCC.

Termeer, C.J.A.M. & Meijerink, S. (2009). Klimaatbestendig of klimaat neutraal bestuur? Een essay over het adaptief vermogen van instituties. Deeladvies en achtergrondstudie voor de Raad voor Verkeeren Waterstaat. Den Haag: Verkeer en Waterstaat.
http://www.raadvenw.nl/extdomein/raadvenw/Images/essay%20Katrien%20Termeer_tcm107-257703.pdf

Weick, K.E., & Sutcliffe, K.M. (2001). *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass.