UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Een strategisch kompas voor duurzame beheersing van klimaatvraagstukken

van Rijswick, M.; Salet, W.

Publication date
2010
Document Version
Final published version
Published in
B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij

Link to publication

Citation for published version (APA):
van Rijswick, M., & Salet, W. (2010). Een strategisch kompas voor duurzame beheersing van klimaatvraagstukken. *B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, *37*(1), 43-58. http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/benm/2010/1/benm_2010_037_001_005

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:10 Oct 2026

Een strategisch kompas voor duurzame beheersing van klimaatvraagstukken

Marleen van Rijswick en Willem Salet

Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick is hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht en verbonden aan het Centrum voor Omgevingsrecht en beleid.
Prof. dr. W.G.M. Salet is algemeen hoogleraar planologie aan het Amsterdam Institute for Social Science Research van de Universiteit van Amsterdam.

Correspondentiegegevens:
Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick
Universiteit Utrecht
Achter Sint Pieter 200
3512 HT Utrecht
h.vanrijswick@uu.nl

Samenvatting

Het klimaatvraagstuk dwingt tot fundamentele herbezinning over strategisch beleid en vooral ook over de verhouding tussen beleid en recht. Bij politiek urgente vraagstukken ligt altijd een neiging naar beleidsinstrumentalisme op de loer. In de huidige praktijk manifesteert dit probleem zich zowel in de toepassing van het recht (in de vele gedetailleerde normvoorschriften) als – curieus genoeg – ook in de beleidsmatige tegenhanger hiervan: de neiging naar informele, maar even doelspecifieke beleidsprocessen. De auteurs bepleiten een institutionele invalshoek voor de beheersing van ruimtelijke klimaatvraagstukken waarin ruimte wordt gezocht voor strategisch beleidsperspectief en voor een duurzame benadering van de verhouding tussen beleid en recht. Een kwalitatieve benadering van beleid en recht verlangt een innovatieve juridische transformatie: het gebruik van algemene normatieve regels die richting moeten geven aan flexibele beleidsprocessen in zeer uiteenlopende, specifieke beleidssituaties.

1 Tussen beleid en recht

De klimaatvraagstukken zijn zo ingrijpend voor mens en natuur en zij zullen zich zo lang blijven voordoen dat uitgangspunten voor een intelligente beheersingsstrategie fundamenteel doordacht moeten worden. Hierbij moet echter wel de tegenstelling overwonnen worden die in de laatste decennia de denkwereld en de praktijken van beleid en recht steeds meer uit elkaar hebben gedreven. De denkwereld van bestuurs- en beleidsvraagstukken stelt dat regels en wettelijke normen beperkend zijn, innovatieve oplossingen in de weg staan en niet goed werken omdat er voor van boven af opgelegde regels geen draagvlak in de samenleving is. Formele regels en normen zouden voornamelijk leiden tot ontwijkend en ontduikend gedrag en tot vertragende juridische procedures. Daarbij zouden uniforme dwingende regels een soepele aanpassing van beleid aan nieuwe omstandigheden in de weg staan, en regionale differentiatie in oplossingen en samenwerking met niet overheden bemoeilijken. Deze denkrichting beschouwt informele beleidsprocessen en flexibele aanpassingen van beleid als alternatief voor bestuurlijke hiërarchie en formele regelgeving. Formele regelgeving figureert voornamelijk als negatief referentiepunt in de *adaptive governance*-literatuur. Vanuit juridische invalshoek wordt hiertegen ingebracht dat regels en normen nodig zijn vanwege

de rechtstaatgedachte, vanwege de behoefte aan uniforme en duidelijke normstelling, het belang van rechtszekerheid, van democratische legitimiteit, vanwege de noodzakelijke handhaafbaarheid, vanwege het belang van een goede rechtsbescherming en vanwege de snelheid van het proces van regelgeving in vergelijking met informele beleidsinteracties. Hier geldt het informele beleidsproces en de flexibiliteit van beleidsadaptatie als negatief referentiepunt.

Voor de uitvoering van een duurzame klimaatstrategie, moet worden gezocht naar een manier om beide denkwerelden met elkaar te verenigen, omdat zowel generieke regelgeving als adaptief beleid (ruimte voor vernieuwing, plaatselijke differentiatie, enz.) noodzakelijke bestanddelen zijn voor een deugdelijke legitimering en effectuering van klimaatbeleid, maar wellicht met meer principiële doordenking en een betere onderlinge aansluiting. Hierbij moet voor beide (het recht en de beleidsmatige adaptatie) voorkomen worden dat men zich laat opsluiten in te specifieke doelrationele overwegingen van bijzondere problemen. Het is van belang te voorkomen dat vanwege het gewicht van een specifiek probleem gekozen wordt voor oplossingen die niet in algemene zin voor vergelijkbare problemen wenselijk zouden zijn.

Zo ziet men een toenemende behoefte aan versnelling van besluitvormingsprocedures voor urgente vraagstukken. Indien er daadwerkelijk urgente problemen zijn, zoals dreigende overstromingen, is de geconcentreerde besluitvormingsprocedure zoals neergelegd in de Deltawet Grote Rivieren legitiem. Of dat ook geldt voor allerhande infrastructurele projecten, of dat nu onder de invloed van de crisis is of niet (zie de aanpassing van de Tracéwet en de Crisis- en herstelwet), wordt zelfs door de Raad van State betwijfeld. Het inperken van rechtsbeschermingsmogelijkheden voor bijvoorbeeld decentrale overheden, in navolging van het advies van de commissie-Elverding, lijkt een ongelukkige oplossing voor problemen van stroperigheid in de besluitvorming, die zal leiden tot een afnemende legitimiteit van het overheidsoptreden.

De kans dat beide werelden – beleid en recht – zich onder de toenemende maatschappelijke en politieke urgentie van het klimaatvraagstuk laten opsluiten in een te doelspecifieke benadering, achten wij op grond van de ervaringen met beleid en regelgeving in de laatste decennia allerminst denkbeeldig. Ter adstructie gaan we in eerste instantie op zoek naar de oorzaken van dit *beleidsinstrumentalisme* om van hieruit algemene uitgangspunten te definiëren voor een meer reflexieve strategie. Op grond van deze uitgangspunten zullen we in de daaropvolgende paragrafen onderzoeken hoe beleid en recht zinvol op elkaar kunnen ingrijpen en hoe mogelijk ook strategische beleidsperspectieven effectief in de dagelijkse beleidsaanpassingen kunnen doorwerken.

2 Het probleem van het instrumentalisme in toepassingen van recht en beleid

In de speurtocht naar mogelijke uitgangspunten zullen we eerst proberen de geest te scherpen door enige karakteristieke tekortkomingen van de huidige beheersingspraktijken bloot te leggen. Vervolgens kunnen we hieruit lering trekken voor de ontwerpvereisten van een nieuwe strategie. Een van de kernproblemen van de responsieve overheid is dat de oplossing van vraagstukken waaraan maatschappelijke en politieke urgentie wordt toegekend, vrijwel *zonder institutionele doordenking*, direct ter hand wordt genomen.

Wij kiezen in deze bijdrage een institutionele invalshoek, dan is het nuttig het begrip institutie op voorhand duidelijk te omschrijven. Anders dan in het dagelijks taalgebruik doelen we hier met instituties niet op 'organisaties' of 'bestuurlijke instanties'. Instituties worden in sociologische zin beschouwd als patronen van sociale normen. In het sociaal verkeer functioneren instituties als algemene gedragscodes die aangeven wat al dan niet 'behoort'. Instituties hebben dus een legitimerende functie. Er zijn sociale instituties, culturele instituties en er zijn ook bij wet vastgestelde instituties. De laatstgenoemde categorie zal in deze bijdrage veel aandacht krijgen.

Het uitvoerend bestuur gaat tegenwoordig wel regelmatig interactie aan met andere partijen, maar dat verandert nog niet de bovengenoemde neiging om problemen en beleidsopties onmiddellijk in hun doelgerichte specificiteit te willen aanpakken. De normatieve kracht van een institutionele invalshoek verlangt dat de specifieke doelgerichtheid van instant beleidsproducties wordt overstegen door ze te spiegelen aan geïnstitutionaliseerde verwach-

tingspatronen. Er moet 'lijn in het beleid' zitten en de eerste kwaliteitseis van regelgeving is dat deze het specifieke doelbereik van probleemsituaties abstraheert naar algemene situaties. De regelgever kan immers niet voor elk probleem een nieuwe regel uitvaardigen en dient steeds te bezien hoe de oplossing van nieuwe vraagstukken zich verhoudt tot gegroeide gedragscodes. Institutionele doordenking van nieuw beleid en regelgeving leidt tot operationele vragen, zoals de navolgende: in hoeverre komt het aan de overheid toe om het probleem in kwestie aan te pakken (Brinkman 1993). En indien zo: in welke hoedanigheid, en hoe past de aanpak van het probleem in het patroon van de materiële en procesmatige wettelijke principes en het gegroeide patroon van beleidsmatige uitgangspunten.

De zorg voor veiligheid tegen overstromingen wordt gezien als een typische overheidstaak, maar betekent dat ook dat de overheid altijd garant moet staan voor veiligheid: ook als buitendijks of in diepe polders wordt gebouwd? Ook de zorg voor de zoetwatervoorziening, zeker wat betreft de drinkwatervoorziening, is een echte overheidstaak, maar gaat deze taak zover dat de overheid zowel de juridische als de feitelijke maatregelen moet treffen om ieder bestaand functiegebruik in stand te houden, ongeacht verzilting, vernatting of verdroging?

De institutionele legitimeringsvragen gaan bij uitstek over de materiële en formele positie van waaruit de overheid dient te handelen en pas in tweede instantie – binnen deze plaatsbepaling – over de aanpak van het probleem in kwestie. Bij vraagstukken met politieke urgentie plegen de (ogenschijnlijk niet direct op de oplossing gerichte) institutionele vragen op de achtergrond te raken.

Voor de goede orde, er is *niets* mis met de gezonde instrumentele neiging om problemen te willen oplossen, maar als doordenking en lering van institutionele vragen niet of niet grondig plaatsvindt, vervalt de instrumentele attitude in instrumentalisme met alle gevolgen voor de legitimiteit en de effectiviteit van het beleid. De problemen van dit verschijnsel zijn zeer zichtbaar in de praktijken van regelgeving, zij leiden tot de gevreesde stapeling van specifieke voorschriften die elk nieuw beleid in de weg zitten. Dit verschijnsel treedt niet alleen op in de te doelspecifiek gedetailleerde wettelijke voorschriften zelf, maar nog meer in de sfeer van gedelegeerde regelgeving waarbij de wetgever slechts minimale materiële condities stelt en het bestuur de gelegenheid biedt uit eigen hand voorschriften uit te vaardigen. De problemen van het instrumentalisme – zowel in het recht als in het beleid – worden al geruime tijd onderkend, maar het blijkt niet mee te vallen om ze onder de knie te krijgen.

In toepassingen van het *recht* worden deze problemen vooral manifest in de alsmaar aanwassende stroom van specifieke normen. De neiging om problemen zonder grondige institutionele doordenking aan te pakken, vertaalt zich in een continue stroom van specifieke gedragsvoorschriften met name van de Europese en de nationale overheid. De normering is toegesneden op specifieke situaties, kan daarin wellicht beoogde verbetering brengen, maar de cumulatie van doelspecifieke gedragsbeperkingen leidt tot een kluwen van doelbewuste ingrepen die in zijn totaliteit moeilijk te doorgronden is. Zeker is wel dat zulke voorschriften in veranderende situaties niet alleen hun doel voorbij kunnen schieten, maar ook als zeer hinderlijk worden ervaren in nieuwe specifieke situaties. De impact is vaak contraproductief: zie de Nederlandse uitvoering van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen, of de verbetering van de luchtkwaliteit. De achterliggende intenties van zulke normen zijn veelal goed, maar de specifieke uitvoering is contraproductief. Het probleem doet zich opvallend genoeg ook vaak voor daar waar de overheid juist marktwerking of beleidsinteracties meent te ondersteunen. Die benadering wordt dan aangevuld met een grote hoeveelheid aanwijzing- en toezichtregels, vaak ook nog aangevuld met 'toezicht op toezicht' (Prechal 2006).

Een belangrijk bezwaar van de overmatige praktijken van gedetailleerd voorschrijven is dat het steeds moeilijker wordt om nieuwe activiteiten op te pakken of innovatieve oplossingen te gebruiken doordat het speelveld op voorhand is bezaaid met allerhande goedbedoelde gedragslimieten. Duitse onderzoekers bestempelden dit probleem in de jaren zeventig van de vorige eeuw al als de gevreesde *Normfluss* (Scharpf e.a. 1976). Ook in Nederland wordt het verschijnsel al enige decennia aangepakt met dereguleringsoperaties (Geelhoed 1993). Aan de achterkant wordt dit probleem dus wel voortvarend aangepakt, maar aan de voorkant groeit het bestand aan gedetailleerde regels jaarlijks meer dan

aan de achterkant gesnoeid kan worden. De oorzaken hiervoor worden gezocht in maatschappelijke vernieuwingen, zoals de toenemende specialisatie en arbeidsdeling in de samenleving, de globalisering van sociale processen (zoals maatschappelijke integratie), maatschappelijke gevoelens van onveiligheid, waardoor steeds nieuwe normering van verhoudingen lijkt geboden.

Technologische vernieuwingen, informatisering en communicatie vormen een belangrijke motor voor veel en gedetailleerde regelgeving (Geelhoed 1993). Zo maakt de technologie het bijvoorbeeld mogelijk om, in het kader van bereikbaarheid of de wens het rijgedrag, het brandstofgebruik of de CO_2-emissie aan te passen, het gedrag van individuele automobilisten met een grote reeks van inputvariabelen te bestoken (te differentiëren naar verschillende kenmerken van het voertuig, naar verschillende plaatsen, naar verschillende tijdstippen op de dag, enz.). Daarnaast blijken vooral ook maatschappelijke gevoelens van onveiligheid een meer dan gemiddelde uitstraling te hebben op de aanwas van wettelijke regels. Als er dreiging wordt gevoeld, is er immers geen tijd voor institutionele deliberatie. Wie op zoek gaat naar de *Normfluss* anno 2009 hoeft de sporen van de aanslagen op 11 september, de aanslagen op Fortuyn en Van Gogh, of de huidige financiële crisis maar onder ogen te zien om te kunnen voorspellen dat er meer voorschriften op hem af wordt gevuurd. Tegen deze achtergrond is het een omineus voorteken dat het beleidsdiscours over klimaatvraagstukken helemaal in termen van onveiligheid wordt opgetrokken, zoals bijvoorbeeld door de commissie-Veerman (2008), die voorstelt de veiligheidsnormen met een factor tien te verhogen, zonder dat nog duidelijk is of dit noodzakelijk is in het kader van klimaatverandering.

Een gevoelige kwestie betreft het maatschappelijk automatisme om sociale risico's en problemen onmiddellijk op het bord van de overheid te leggen. Als veiligheid op het spel staat, wordt welhaast vanzelfsprekend niet alleen verantwoordelijkheid, maar ook een beheersingscapaciteit aan de overheid toegedicht die niet altijd realistisch is. Wij doelen hiermee niet op een politieke stellingname over een grotere of kleinere rol voor de politieke sector, maar op het gemak waarmee politiek bepaalde verantwoordelijkheid en de capaciteit van beheersing op één lijn worden geplaatst. Die beheersingscapaciteit is er onvoldoende en deze loopt ook niet *eenduidig* van de overheid naar de samenleving. Dit is het principiële bezwaar tegen teleocratische beleidsproductie (Salet 2008). Uiteindelijk is het verkeer tussen burgers bepalend voor wat er werkelijk kan gebeuren. De overheid kan hierop inspringen met beperkende normen, beleidsmatige ingrepen of stimulerende maatregelen, maar met inachtneming hiervan bepalen de burgers het verloop van de processen (Fuller 1963). Zij zijn degenen die de innovatie en creativiteit van het beheersingspotentieel in hun eigen bezigheden moeten zien aan te wenden. Zij moeten elkaar op de norm aanspreken om deze tot gelding te kunnen laten komen. Met andere woorden: een intelligente strategie voor beheersing van klimaatvraagstukken neemt het uitgangspunt in het zelfregulerend vermogen van de samenleving. De overheid zal deze zelfregulatie in diverse opzichten willen aanmoedigen of juist beperken, maar het lijkt verstandig om in de complete beheersingsstrategie het zelfregulerend vermogen van de samenleving als onderlegger te beschouwen.

De denkwereld van bestuur en beleidsvraagstukken heeft zich ondertussen grotendeels van de gedetailleerde juridificering van sociale interacties afgewend. Zij wijst op de averechtse uitkomsten en het gebrekkige aanpassingsvermogen van deze hiërarchische beheersingsarrangementen. In de plaats van positiebepaling van openbaar bestuur en normgeleid gedrag verlegt de moderne *adaptive governance*-literatuur de aandacht naar de informele strategie van het flexibele beleidsproces waarin al zoekend en onderhandelend een uitkomst wordt gezocht voor problemen van collectief handelen. Kenmerkend voor deze benaderingswijze is dat het inhoudelijk vraagstuk wordt verdiept en besproken met diverse deelnemers en dat een open vizier bestaat voor tussentijdse verrijking van beleid. In de moderne context van multi-actor en multi-level governance worden processen van interactieve beleidsvoering standaard opgezet als netwerken van beleidsmatige coproductie tussen partijen. Dat kunnen coproducties binnen de publieke sector zijn, binnen de private sector of diverse combinaties. Men spreekt ook wel van horizontalisering van verhoudingen omdat de hiërarchische positie van de overheid wordt gelaakt. Aanpassing en leervermogen nemen de plaats in van bestuurlijke hiërarchie en de formaliteit van normen. Sleutelwoorden zijn adaptiviteit, flexibiliteit, *resili-*

ence, innovatie, integratie, enzovoort. Voor zover regelgeving hierin nog aan bod komt, geldt dit veelal als negatief referentiepunt, als overblijfsel uit de tijd van de hiërarchische bestuursarrangementen (Dietz e.a. 2003, Folke e.a. 2005, Janssen e.a. 2006).

De meerwaarde van deze interactieve benaderingen is dat zij vertrouwen op de creatieve energie van deelnemers aan het proces, dat zij methoden zoeken om het beheersingspotentieel dat over verschillende partijen is verdeeld in gemeenschappelijke perspectieven te combineren en dat zij open oog hebben voor het veranderlijke van situaties. Daar staat echter tegenover dat de interactieve arena's moeilijk de min of meer toevallige configuraties van hun samenspel kunnen overstijgen en dat een algemene oriëntatie op regels en strategische richtpunten, die boven het directe belang en oogmerk van de deelnemers uitstijgen, niet of nauwelijks aanwezig is. De door ons bepleite institutionele legitimering komt hierin niet goed tot uitdrukking.

Wanneer bijvoorbeeld in een gebiedsproces waarbij klimaatadaptatiemaatregelen als waterberging, anti-verdrogingsmaatregelen, versterking van de ecologische hoofdstructuur en de aanleg van natte ecologische verbindingszones een verandering in de financiële omstandigheden optreedt – financiën die op grond van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg) zijn verdeeld –, blijkt dat er bij de verschillende overheden die samenwerken grote onduidelijkheid gaat ontstaan over wie waarvoor nog precies verantwoordelijk is. Het gevolg kan zijn een drastische verlaging van ambities en doelen (Gillissen e.a. 2009).

Zowel legitimiteit als duurzame effectuering in meer algemene zin, worden dan problematisch. Overigens plegen de interactieprocessen in dezelfde soort van privaat- en publiekrechtelijk gespecificeerde beslissingen uit te monden als de bovengenoemde gedetailleerde juridische voorschriften (via specifieke normstelling en voorschriften in contracten, bestuursakkoorden, convenanten, planovereenkomsten, enz.). Daarmee wordt het speelveld voor volgende activiteiten even goed belast met tal van doelspecifieke belemmeringen. Met andere woorden, het proces van totstandkoming van de informele beleidsprocessen is volstrekt anders, maar het type uitkomst wijkt naar categorische soort niet af van het boven bekritiseerde (*niet-institutioneel doordachte*) juridische instrumentalisme.

3 Strategisch kompas voor beheersing van klimaatvraagstukken

De klimaatvraagstukken zijn dermate ingrijpend dat er perspectief gezocht moet worden ter vermijding van de grootste valkuilen, zoals een gebrek aan legitimiteit en effectiviteit, van de gangbare wijzen van regelgeving en beleidvoering. De verleiding om rechtstreeks naar doelspecifieke interventies te grijpen – zonder institutionele reflectie – is immers groot bij zulke indringende vraagstukken. In de bovenstaande kritische inspectie zit ook een aantal constructieve aangrijpingspunten die als uitgangspunt kunnen dienen voor het ontwerp van een beheersingsstrategie met het oog op een duurzame beheersing van klimaatvraagstukken.

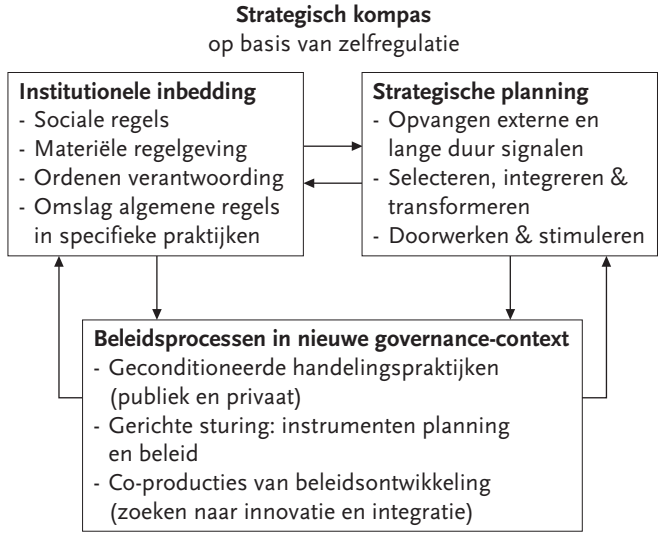
1. Neem het *zelfregulerend vermogen* van de samenleving als structurele onderlegger voor het complete ontwerp van beheersingsmogelijkheden. Dat sluit niet uit dat er aspecten kunnen zijn waarvoor de overheid onverkort de volledige beheersing ter hand dient te nemen, of waar de overheid meer vaart wil maken of juist wil afremmen omdat bescherming van publieke belangen niet altijd samenvalt met de maatschappelijke tendenties van zelfregulatie. Maar men moet de sociale krachten wel onderkennen en ook inzien dat de validatie van collectieve normen uiteindelijk daar tot stand moet komen. Dit stelt eisen aan de wijze van regelgeving en beleidsvoering. De opbouw en argumentatie van het aanvullende beheersingsmodel dienen van hieruit beredeneerd te worden.
2. De normatieve kracht van de beheersing is gebaseerd op de verwachtingen die maatschappelijke subjecten van elkaar hebben. De overheid kan zulke sociale normen erkennen en versterken. Zij kan ook trachten nieuwe normen te introduceren, maar die moeten vervolgens door de rechtssubjecten zelf in hun onderlinge verkeer gerespecteerd worden. Dat vergt een *sociale institutionalisering van nieuwe normen* omdat burgers zich niet vanzelfsprekend aan een opgelegde gedragslijn conformeren.
3. Het is aan de overheid om *algemene normatieve materiële en procedurele regels* vast te stellen die in maatschappelijke en bestuurlijke handelings-

praktijken richting geven aan wat rechtssubjecten van elkaar kunnen verwachten. Het gaat in eerste instantie om algemene regels die voor verschillende problemen en in verschillende situaties en handelingspraktijken richting kunnen en moeten geven. Voor specifieke gedragsnormering geldt een grotere terughoudendheid; hiervan moet de noodzaak eerst worden aangetoond. Ook wanneer de weg van specifieke gedragsnormering wordt gekozen, dient de mogelijke aansluiting op zelfregulerende praktijken voorop te staan.

4. Algemene regelgeving ziet tevens toe op de *ordening van verantwoordelijkheden*, bevoegdheden en risico's, zodat partijen van elkaar weten wie op welke verwachtingen en tekortkomingen kan worden aangesproken.
5. Met het oog op de lange duur aspecten van klimaatveranderingen (zowel met betrekking tot de oorzaken als de verwerking van gevolgen) en de mogelijke ingrijpende gevolgen ervan voor de samenleving, is een *strategische oriëntatie* geboden om sociale risico's vroeg te onderkennen en te vertalen in condities die in beleidsprocessen doorwerken. De strategische oriëntatie dient uitgangspunten en richtpunten te bieden waaraan in lopende beleidsprocessen nadere betekenis kan worden gegeven. Het gaat dan meer om 'doorwerking' dan om 'uitvoering' of 'beperkende randvoorwaarden'. Aanvullende condities van stimulatie of ontmoediging maken hiervan ook deel uit.
6. Beleidsprocessen en maatschappelijke handelingspraktijken worden door bovengenoemde activiteiten op verschillende wijzen genormeerd, geconditioneerd en gestimuleerd. In het door ons bepleite raamwerk wordt bevorderd dat maatschappelijke en bestuurlijke beleidspartijen hun eigen *interactieve potentieel en innovatiepotentieel* kunnen aanwenden om oplossingen te vinden. Echter, niet als tegenhanger van 'formele' regelgeving; de uitdaging is juist om het 'geregelde' richting geven en de informele adaptatiestrategieën goed op elkaar te laten aansluiten. Normstelling krijgt hier de functie van richting geven, *enabling*, *empowering* en stimulering in plaats van afknijpen van handelingspotentieel door alle *input*- en *throughput*-variabelen van het beleidsproces gedetailleerd voor te schrijven. Interactieve beleidsprocessen en netwerken van coproductie moeten samengaan met materiële en procedurele regelgeving en formele ordening van verantwoordelijkheden. De wijze van regelgeving en de doorwerking van strategische richtpunten – algemene beginselen en normatieve uitgangspunten en doelstellingen – dienen zo te worden vormgegeven, dat ze zinnig richting kunnen geven in zeer gevarieerde praktijken. Daarbij wordt juist meer in plaats van minder ruimte geboden voor flexibiliteit, gedifferentieerde oplossingen en innovatieve oplossingen.

De bovengenoemde uitgangspunten kunnen schematisch worden weergegeven in een strategisch kompas (figuur 1).

In de volgende secties worden deze dimensies kort uitgewerkt. We gaan vooral in op de eisen aan regelgeving en strategische beleidsoverwegingen die richting moeten geven aan het geheel van beleidsprocessen. De beleidsprocessen zelf worden niet intensief behandeld omdat dit artikel vooral de institutionele omslagpunten van dit beleid agendeert. Het is van belang om de samenhang tussen de onderscheiden dimensies goed voor ogen te houden. De institutionele inbedding van beleidsprocessen in sociale en wettelijke regels dient houvast te



Figuur 1. Strategisch kompas

geven in processen van beleidsontwikkeling. De strategische oriëntatie op toekomstige ontwikkelingen brengt mogelijke klimaatrisico's in beeld die de betekenis van bepaalde sociale normen en (wettelijke) materiële principes, beginselen en normatief geformuleerde doelen onderstrepen. Beide categorieën hebben grote invloed op de gevarieerde wereld van handelingspraktijken en interactieve beleidsprocessen. Zij hebben de functie om hieraan perspectief en normatieve werking te geven. De bovengenoemde uitgangspunten worden hierna belicht.

4 Institutionele inbedding: de betekenis van normatieve regels

Normatieve regels moeten aan bepaalde kwaliteitsvereisten voldoen om houvast te kunnen geven in sociale interacties. Sociale normen zijn in potentie krachtige drijfveren voor maatschappelijke zelfsturing. Zij moeten gekend, gerespecteerd en gecanoniseerd zijn om het voor burgers mogelijk te maken elkaar erop aan te spreken en al doende de normen tot werkelijkheid te maken. Een sociale norm of een rechtsnorm is niet iets wat zo maar door de staatsorganen 'bedacht' en 'uitgevoerd' kan worden. De cruciale vraag vanuit institutioneel oogpunt is altijd in hoeverre normen geïnternaliseerd zijn. Het zijn burgers die aan sociale normen al of niet uitvoering geven door zich erop te beroepen in hun onderling verkeer (Salet 2002). De naleving van sociale normen is vaak krachtiger gebleken, vaak ook emotioneler ingebed, dan bij exterieur gevestigde wettelijke regels het geval is. Dat je gehouden bent 'zorgzaam om te gaan met kwaliteiten van de leefomgeving', 'zuinig te zijn met water', 'de elektriciteitsverbindingen in huis af te sluiten als je het huis verlaat' en dat je niet te veel 'op de pof moet kopen', staat in geen enkele wet, maar heeft in Nederland gedurende lange tijd een grotere impact gehad op sociaal gedrag dan menige norm die extern bij wet is opgelegd. En ook omgekeerd is het zo dat wettelijke regels meer kans op succesvolle naleving hebben naarmate zij meer in het geheel van sociale verwachtingen zijn ingebed.

Daarvoor is een goede communicatie en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden noodzakelijk. Er wordt al eeuwen in het winterbed van de rivieren gewoond, waarbij men zich bewust was van de risico's en eigen verantwoordelijkheden die dat met zich meebrengt. De laatste decennia is echter meer en meer gebouwd in het winterbed van de rivieren, vaak op initiatief of met bewuste medewerking van de overheid, zonder dat bewoners zich bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid. Om burgers bewust te maken van de gevolgen van klimaatverandering en de risico's die zij lopen, is het nodig helder de verschillende verantwoordelijkheden tussen burgers en overheid af te bakenen. Indien veiligheid wel door de overheid wordt gegarandeerd, horen daar veelal beperkende regels bij. Het gegeven dat veel inwoners van Nederland niet echt nadenken over veiligheid, wordt deels veroorzaakt doordat de veiligheid in Nederland betrekkelijk goed is geregeld. Regels ten behoeve van de veiligheid en de daarmee samenhangende kosten en bevoegdheidsverdelingen zijn dan ook veelal breed geaccepteerd (Meijerink 2009).

Ook organisaties proberen steeds vaker hun externe communicatie op betrouwbaarheid en beoogde legitimatie in te stellen en aldus meer gezag te verwerven (Suchman 1995).

Spaarzaamheid met betrekking tot consumptie, water en energie is belangrijk als het gaat om mitigatie en adaptatie van klimaatverandering. In beleid en regelgeving voor klimaatadaptatie vindt men dat dan ook in sterke mate terug, zoals in de Europese beleidsstrategie en de Commissiemededeling over het omgaan met waterschaarste en droogte (COM, 2000, 477; COM 2007, 354; COM 2007, 414; COM 2009, 147). Daar staat tegenover dat er discussie is of er geen bindende Europese regelgeving moet komen voor klimaatadaptatie. Een wettelijke regeling kan ouderwetse normen, zoals 'goed huisvaderschap', 'rentmeesterschap' enzovoort, niet terugbrengen als ze in de samenleving hun feitelijke betekenis hebben verloren, maar wettelijke normering moet wel aansluiten bij wat maatschappelijk reëel aanwezig is of waarvoor een stevig potentieel bestaat. De opkomst van wat Van Gunsteren noemt de 'ongekende samenleving', heeft het veel gecompliceerder gemaakt om te kunnen vertrouwen op de internalisering van sociale normen, maar dat maakt ze niet onbetekenend (Van Gunsteren en Van Ruyven 1993). Confrontatie van verschillende interpretaties van de norm is niet het grote probleem. De betekenis van sociale normen wordt juist verhelderd en kan ook groeien als er conflicterende interpretaties

over bestaan, maar als sociale normen überhaupt niet meer gekend worden, houdt het op. Kortom, de zelfregulerende motor vergt onderhoud en vertrouwen, dat geldt zeker als de overheid aanvullende normen gaat stellen waarvan ze doorwerking verwacht in dagelijkse praktijken.

De Nederlandse wetgever is in het algemeen terughoudend in het vastleggen van algemene beginselen en algemene geformuleerde normatieve regels in het omgevingsrecht. Lambers betoogde al in 1994 dat het vastleggen van algemene materiële normen in het milieurecht de ontbrekende schakel is in de milieuwetgeving, omdat deze normen richting geven aan het handelen van de overheid. Zij bieden tevens een grondslag voor dat overheidshandelen. Normatieve wetgeving is nodig om het overheidsoptreden te legitimeren, omdat het overheidshandelen aanzienlijke gevolgen en beperkingen voor burgers en bedrijven met zich kan brengen. Voorts is normatieve wetgeving nodig om eventuele uitvoeringshandelingen te kunnen toetsen. Te veel kaderwetgeving en te veel vrijheidsmarges voor het bestuur brengt eveneens de bestuurlijke legitimiteit van het overheidsoptreden in gevaar. Ten slotte dreigt Nederland uit de pas te gaan lopen bij internationale en Europese ontwikkelingen (Lambers 1994). In het internationale en Europese recht komt normatieve wetgeving veel vaker voor. Een onderkend probleem bij het internationale recht is echter dat het moeilijk handhaafbaar is en staten op vrijwillige basis verplichtingen aangaan, die niet verder gaan dan zij zelf willen. Men ziet echter ook in het internationale recht dat gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt genomen voor de bescherming van publieke waarden. De nadere uitwerking van het klimaatverdrag en het Kyoto-protocol zijn van beide aspecten duidelijke voorbeelden (Gupta e.a. 2009; Hey 2006). Tegelijkertijd is het internationale recht agenderend en bereidt staten en hun burgers voor op nieuwe ontwikkelingen binnen algemeen geformuleerde kaders. Concepten als duurzaamheid, goed nabuurschap, niet afwentelen en het voorzorgsbeginsel vloeien voort uit het internationale recht en worden na enige tijd geconcretiseerd in Europese en nationale wetgeving en krijgen dan bindende betekenis. Voor klimaatverandering zijn de Europese richtlijn inzake overstromingsrisicobeheer en de richtlijnen die CO_2-reductie beogen te bewerkstelligen duidelijke voorbeelden.

De *algemeenheid van de materiële norm* is een wezenlijke voorwaarde om verschillende handelingspraktijken – gericht op adaptatie, omgaan met onzekerheden en het mogelijk maken van innovatieve oplossingen – tot uitdrukking te kunnen laten komen. Dit vergt echter een proces van juridische transformatie dat is gebaseerd op de idee dat problemen die zich in specifieke contexten manifesteren, via algemene normen worden gestuurd zodat zij ook in nieuwe, op voorhand onbekende specifieke contexten richting kunnen geven (Salet 2008). Het kost de nodige creativiteit om deze omslag in denken te kunnen maken en om de nieuwe vorm van regulering in concrete gevallen toe te passen.

Ruimte voor de Rivier als positief voorbeeld van de toepassing van algemene materiële normen en het niet-afwentelenbeginsel

Een goed voorbeeld van materiële normstelling, waarbij het voorzorgsbeginsel en het beginsel van niet-afwentelen een belangrijke rol spelen is het project Ruimte voor de Rivier, zoals dat vanaf december 2009 gebaseerd is op de Waterwet. Het project beoogt water meer ruimte te geven en zo bij te dragen aan adaptatie aan klimaatverandering en het vergroten van de veiligheid. De Waterwet kent duidelijke normatieve doelen, onder meer het voorkomen van wateroverlast en overstromingen. Daartoe worden wettelijke veiligheidsnormen vastgelegd en verantwoordelijkheden voor besluitvorming helder verdeeld. Binnen de vastgelegde veiligheidsnormen wordt echter ruimte gelaten voor regionale alternatieve oplossingen, met als harde randvoorwaarden de eis dat op tijd aan het veiligheidsniveau wordt voldaan en dat de verschillende bevoegde overheden op tijd de benodigde besluiten nemen. Daardoor wordt voorkomen dat het beoogde veiligheidsniveau niet op tijd wordt gerealiseerd en dat problemen worden afgewenteld op andere regio's of op toekomstige generaties.

De contextualisering van algemene normen in specifieke contexten verlangt creatieve oplossingen, zoals die vanouds in het burgerlijke recht en in het internationale recht worden gebruikt. Zo zijn beginselen die naar hun aard een open en flexibel karakter hebben, in het bijzonder geschikt om sturing te geven aan het klimaatvraagstuk. Het klimaatvraagstuk kenmerkt zich immers ook door ethische as-

pecten (Cook en Tauschinski 2008; Gupta e.a. 2009), waarbij het omgaan met onzekerheden een grote flexibiliteit van het sturingsinstrument vraagt. In bijvoorbeeld de waterverdragen, maar ook in het EG-Verdrag zijn de volgende sturingsprincipes geïnstitutionaliseerd:

– het voorzorgsbeginsel;
– het beginsel van preventief handelen;
– het beginsel dat milieuaantasting bij voorbaat aan de bron dient te worden aangepakt;
– het beginsel 'de vervuiler betaalt' en het beginsel van de 'terugwinning van kosten van waterdiensten';
– het beginsel van goed nabuurschap;
– het niet-afwentelen beginsel, dat niet alleen ziet op afwenteling op huidige buren, maar ook op toekomstige generaties;
– het stand-still beginsel.

Het interessante is dat het algemene bepalingen betreft die nadrukkelijk richting geven en tegelijkertijd – zonder nadere specificaties van context of doelgroep – wel in uiteenlopende contexten worden toegepast. Overigens houden de waterverdragen alleen verplichtingen in voor overheden, ze zijn niet aan burgers geadresseerd. Binnen het systeem van het Europese recht kunnen ook burgers zich op deze beginselen beroepen (Van Rijswick 2008).

Ter illustratie: Het voorzorgsbeginsel

Recent is door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een hernieuwd pleidooi gehouden voor een sterkere rol voor het voorzorgsbeginsel om sturing te geven aan de verantwoordelijkheidsverdeling rond fysieke veiligheid (WRR 2008). Het belang van het voorzorgsbeginsel is bepaald niet nieuw. Zowel op internationaal, Europees als nationaal niveau wordt daar al langer voor gepleit. Er zijn warme voorstanders en felle tegenstanders van toepassing van het beginsel. Het beginsel is voor velerlei uitleg vatbaar en geschikt te maken voor zowel 'rekkelijken' als 'preciezen'. Het gaat daarbij veelal om de wisselwerking tussen overheidsbeleid en sturing door middel van wetgeving enerzijds en activiteiten ondernomen door private partijen anderzijds. Het ziet toe zowel op preventie als op eigen verantwoordelijkheid. Gewezen wordt op de remmende werking: 'zonder absolute zekerheid is niets meer mogelijk' als op de sturende werking tijdens processen die zich kenmerken door onzekerheid vanwege een gebrek aan voldoende kennis over mogelijke schadelijke gevolgen. De WRR geeft het voorzorgsbeginsel een nieuwe dimensie, waarbij het beginsel wordt gecombineerd met eigen verantwoordelijkheid en solidariteit. Het doel is een bewustwordingsproces in besluitvorming van zowel overheid als private actoren van de kwetsbaarheid van systemen. Onzekerheden dienen een herkenbaar element in de besluitvorming te zijn. Zo kan toetsing aan het voorzorgsbeginsel duidelijkheid geven over de proportionaliteit van het gekozen beschermingsniveau en de kosten en baten die daarmee gepaard gaan. Bij klimaatadaptatie gaat het daarmee om een leidend principe op vele beleidsterreinen: van het bieden van veiligheid tegen overstromingen en wateroverlast, vernieuwingen in de landbouwproductie die gevolgen kunnen hebben voor de voedselveiligheid, het voorkomen van nieuwe ziektes en het ontwikkelen van nieuwe medicijnen, het productbeleid, de energievoorziening, enzovoort. Een belangrijk, maar vaak vergeten aspect bij de discussie over het voorzorgsbeginsel is dat ook de gevolgen van *niet-handelen* onderzocht moeten worden. Juist bij adaptatie aan klimaatverandering speelt het niet-handelen een belangrijke rol en kan grote negatieve gevolgen hebben. Het voorzorgsbeginsel biedt voorts de mogelijkheid besluiten te herzien op het moment dat nieuwe wetenschappelijke inzichten daartoe nopen. Het kan een beroep op bestaande rechten, die gepaard kunnen gaan met forse schadeclaims, aan banden leggen. Voor zover er leemtes zijn in kennis, dienen deze geïdentificeerd en verkleind te worden in plaats van genegeerd. De resterende onzekerheid over mogelijke negatieve gevolgen dient centraal te staan in de politieke en private besluitvorming. Een van de gevolgen van toepassing van het voorzorgsbeginsel is dat de bewijslast wordt omgekeerd. Het is aan de initiatiefnemer van een bepaalde activiteit om aan te tonen wat de mogelijke schade van zijn handelen zal zijn naar de meest recente wetenschappelijke inzichten. Daarbij dient de gehele keten van besluitvorming en verantwoordelijkheden bij het ontplooien van activiteiten betrokken te worden.

De rol van het voorzorgsbeginsel kan verschuiven van een preventief instrument dat extreem beperkend kan uitpakken, naar een instrument dat meer ziet op het gehele proces van beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie van zowel overheden als

private partijen. Op deze wijze geeft het een nieuwe invulling aan de al langer bestaande en op zichzelf succesvolle risicobenadering, die nodig is nu duidelijk wordt dat onzekerheden een wezenlijk deel in de besluitvorming zijn.

Alleen een grote rol voor beginselen in de Grondwet en de Algemene wet bestuursrecht (zoals door de WRR voorgesteld) is niet voldoende. De Grondwet geeft aan op welke terreinen van overheidszorg handelen van de overheid mag worden verwacht, waarbij artikel 21 over zorg van de overheid van de bewoonbaarheid van het land en de verbetering van het leefmilieu in het bijzonder van belang is bij klimaatadaptatie. De Grondwet geeft echter niet aan in welke mate optreden van de overheid mag worden verwacht, noch biedt hij sturing aan privaat handelen. De doelen die de overheid zich stelt, dienen duidelijk te zijn en te worden omschreven in materiële normstelling in specifieke wettelijke regelingen, zoals de Waterwet, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en de Natuurbeschermingswet, zodat de normen zich ook richten tot private partijen. Bij het verdere handelen kunnen beginselen een belangrijke sturende rol spelen en nadere invulling geven aan de algemene materiële normen voor zowel overheidshandelen als privaat handelen. De Algemene wet bestuursrecht richt zich primair tot de overheid. Zij biedt de burger bescherming tegen de overheid en reguleert en normeert overheidshandelen. Om sturing te geven aan privaat handelen is specifieke wetgeving nodig, hetgeen mogelijk is op het terrein van het bestuursrecht (de omgevingsrechtelijke wetgeving) en het privaatrecht (zoals het Burgerlijk Wetboek). Hierin dienen beginselen in de normatieve regels verwerkt te worden, zodat ook het handelen van private partijen erdoor bepaald kan worden en het invulling geeft aan uitgangspunten van eigen verantwoordelijkheid, solidariteit, preventie en het omgaan met onzekere risico's. Wanneer de grenzen duidelijk zijn, blijft er veel ruimte over voor privaat initiatief en het gebruik van innovatieve ideeën, waarbij het hiervoor gegeven voorbeeld van Ruimte voor de Rivier als illustratie kan dienen.

Doelstellingen, beginselen, normatieve regels, monitoring van ontwikkelingen, *best practices* op basis van recente wetenschappelijke inzichten (in plaats van gedetailleerde middelvoorschriften) en aansprakelijkheid (risicoaansprakelijkheid, ketenaansprakelijkheid, productaansprakelijkheid én overheidsaansprakelijkheid) voor negatieve gevolgen van handelen én niet-handelen vormen de grenzen van de vrije ruimte.

Concretisering van algemene normatieve regels en beginselen in bijzondere wetgeving vindt plaats door algemeen omschreven doelstellingen en kwalitatieve normen zoals 'een goede ruimtelijke ordening' (Wet ruimtelijke ordening), het belang van de 'bescherming van het milieu' (Wet milieubeheer), een 'goede staat van instandhouding'(Natuurbeschermingswet), een 'goede toestand van het water' (Waterwet), of 'voldoende en schoon drinkwater' (Drinkwaterwet). Verdere concretisering vindt plaats door middel van kwantitatieve normen, bijvoorbeeld ten aanzien van veiligheid, wateroverlast, luchtkwaliteit, waterkwaliteit, instandhoudingsdoelstellingen, normen voor primaire en secundaire waterkeringen, emissieplafonds, enzovoort. Een zeer vergaande detaillering vindt men in voorschriften voor bouwwerken, gebruiksbepalingen en milieuvoorschriften. Gedacht wordt wel dat het opnemen van beginselen en algemene materiële normstelling die een juridische betekenis en doorwerking hebben, beperkingen inhouden voor gedragsmogelijkheden van burgers; in politieke coalities al snel een gevoelig thema (Backes 2007, Van Rijswick 2008). In het waterrecht daarentegen, zijn beginselen (weliswaar impliciet) en de algemene waterrechten en -plichten recent in normatieve zin geduid in de Waterwet. Er bestaat angst dat de rechter handelen daadwerkelijk aan deze algemene normen gaat toetsen, wat een verandering in toetsing door de rechter teweeg kan brengen omdat op dit moment de Nederlandse rechter vooral – en dan nog slechts marginaal – toetst of het bestuur binnen de grenzen van zijn beleids- of beoordelingsvrijheid is gebleven. Desondanks voldoet de Waterwet meer dan andere omgevingsrechtelijke wetgeving aan de eisen die wij aan kwalitatief goede wetgeving stellen.

In ons bestel wordt (zowel op Europees als nationaal niveau) de concretiserende normstelling echter ook steeds meer gedelegeerd naar het bestuur en wel onder zulke ruime voorwaarden dat het bestuur zich naar hartenlust in het '*freies Ermessen*' kan uitleven. Ook hiervan kent de Waterwet helaas duidelijke voorbeelden, alhoewel niet iedereen dit als een groot probleem ziet (Drupsteen 2006). Tegelijkertijd wil

de overheid absolute grip houden op de uitkomsten. Een van de nadelen van deze losse wetgevingstraditie is dat de algemeenheid van de achterliggende beginselen en normatieve uitgangspunten onder deze condities vaak verschuift naar de specificiteit van bijzondere beleidsdoelstellingen en de specificiteit van bijzondere doelgroepen (al dan niet na informele beleidsinteracties). In plaats van de algemene regel komen tal van specifieke voorschriften die meer het karakter van doelgerichte instructies hebben dan van een algemene gedragslijn die men in aanmerking dient te nemen wanneer men bepaalde activiteiten wil ondernemen.

In de huidige praktijk wordt miskend dat de *algemene regel geen doel, geen instructie is, maar richting geeft aan in beginsel vrij handelen*. De algemene regelgeving verwordt aldus tot specifieke richtlijn, die heel precies voorschrijft wat er allemaal gebeuren moet, maar in de praktijk vooral hinder en ontwijkingsgedrag teweegbrengt. Genormeerde kwaliteiten dienen over *uitkomsten*, het *te beschermen belang* en gewenste *beschermingsniveau* (output) te gaan, en niet over de vele manieren om daar te komen. Wel over het geluidsniveau, niet over het aantal vliegbewegingen. Wel over spaarzaam gebruik van energie, niet over het verbieden van gloeilampen.

Het grootste kantoorgebouw van Nederland (gepland aan de Maas in Rotterdam) is emissievrij geconstrueerd door een onderneming die zich met het embleem van energiebesparing wenst te profileren. De innovatieve oplossing die aldus verwezenlijkt kan worden door het gebruik van grotere ramen, kan echter al geen navolging meer vinden omdat op Europees niveau inmiddels kleinere ramen worden voorgeschreven. De Europese wetgever meent dat alleen op die wijze spaarzaam energieverbruik kan worden verkregen...

Naast en in samenhang met algemene materiële regelgeving is een transparante ordening van risico's, conditionering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van eminente betekenis om succesvolle handelingspraktijken en beleidsprocessen mogelijk te maken. Bij overstromingsrisico's bijvoorbeeld moeten de aansprakelijkheden van publieke en particuliere partijen transparant zijn zodat hiernaar gehandeld kan worden (anders bouwen, anders inrichten, verzekeren). Er dient volstrekte duidelijkheid te bestaan over welk beschermingsniveau de overheid bereid is te garanderen, ook al is dat vanwege de afhankelijkheid van natuurlijke factoren door middel van inspanningsverplichtingen. Dat biedt burgers de mogelijkheid adequaat invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid. Tegenstrijdig is bijvoorbeeld het uitgangspunt dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het wonen in onveilige gebieden terwijl de overheid de betreffende woningbouwlocaties aanwijst, bestemt en inricht. Het schept verwarring over de wederzijdse verantwoordelijkheden indien geen heldere informatie wordt gegeven over mogelijke risico's. De op grond van de Richtlijn overstromingsrisicobeheer vast te stellen risicogevaarkaarten geven burgers meer inzicht in de risico's die zij lopen als gevolg van mogelijke overstromingen. Een waterparagraaf in koopcontracten kan burgers bewust maken van de specifieke waterhuishoudkundige omstandigheden waar hun toekomstige woning mee te maken heeft en kan aanleiding geven tot een aanpassing van de prijs of het nemen van eigen maatregelen (De Putter en Van Rijswick 2005).

De ordening van bevoegdheden vraagt eveneens om duidelijkheid ten aanzien van de handhaving. Zelfregulering kan een belangrijke rol spelen bij het omgaan met onzekere risico's, maar draagt – als het louter op eigen potenties drijft – ook een groot risico met zich (Eijlander e.a. 1993, Prechal 2006). Enerzijds is de benodigde kennis bij uitstek aanwezig bij private partijen, anderzijds vraagt het een groot maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van deze private partijen. Privaat toezicht kent vele vormen, waaronder bijvoorbeeld certificering (Witteveen 2007). Een van de grootste afvalschandalen speelde echter bij een optimaal gecertificeerd afvalbedrijf, namelijk Tank Cleaning Rotterdam (Veldkamp 1998). Certificering garandeert dus niet dat conform de regels wordt gehandeld. Een systeem van toezicht op toezicht (publiek toezicht op privaat toezicht) heeft zijn eigen nadelen, zoals nu wordt ervaren in de kredietcrisis die uitmondt in een wereldwijde financiële en economische crisis. Gilhuis noemde zelfregulering dan ook terecht een weg vol voetangels en klemmen (Gilhuis 1993). Pas nu wordt duidelijk dat de beschikbare hoeveelheid fossiele brandstoffen zelfs op korte termijn onvoldoende is om aan de groeiende vraag te voldoen. Publieke participatie in besluitvormingsprocessen garandeert tot dusver onvoldoende dat er vroegtijdig

geluisterd wordt naar kritische geluiden, aldus de WRR (zie eveneens de waarschuwingen van Peak Oil, die recent zijn bevestigd door het UK Energy Research Centre). Geconstateerd moet worden dat de stem van gevestigde belangen beter wordt gehoord dan het kritische tegengeluid, of dat nu komt van onafhankelijke wetenschap, ngo's of individuen. Gedeelde verantwoordelijkheden ten aanzien van kwetsbare maatschappelijke en ecosystemen zijn noodzakelijk, maar duidelijk dient te zijn wat ieders rol in deze gedeelde verantwoordelijkheden is.

Een kenmerk van de responsieve overheid die zich heeft opengesteld voor een continue stroom van beleidsaspiraties is dat de ordening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op de meeste beleidsgebieden wordt overschaduwd door de specifieke doelgerichte beleidsoperaties waarvan men specifieke uitkomsten verwacht. Er vindt hierdoor relatief weinig institutionele reflectie plaats over de plaatsbepaling van waaruit partijen beleidsprocessen en interacties met derden aangaan.

De ontwikkeling van het Markermeer en IJmeer biedt een treffend voorbeeld. In dit gebied gaat de ecologische kwaliteit en de waterkwaliteit sterk achteruit, er is tevens behoefte aan betere infrastructuur en stadsontwikkeling en er wordt gezocht naar meer mogelijkheden voor recreatie. Initiatieven om deze meervoudige taakstelling op te pakken nemen enorm veel tijd in beslag terwijl iedere belanghebbende partij 'op de rem gaat staan', wanneer een deel van de integrale ontwikkeling hem niet aanstaat (Samenwerkingsverband Toekomstagenda Markermeer-IJmeer, 2009).

Wettelijke positionering is daarom geen hindernis waaraan interactieve beleidsvoering moet zien te ontsnappen, het zijn condities die serieus genomen moeten worden en meerwaarde kunnen geven aan de kwaliteit van informele interactieve beleidsprocessen doordat verantwoordelijkheden aan bepaalde partijen zijn toegekend en de grenzen van het vrije handelen zijn vastgelegd.

Een speciaal aandachtspunt voor ordening op het gebied van klimaatvraagstukken, is dat de relevante beleidsvraagstukken boven de grenzen van een specifieke beleidssector uitstijgen, terwijl ordeningsprocessen overwegend sectoraal zijn georiënteerd. Adaptatie aan klimaatverandering vraagt om een integratie van deze beleidsdoelstelling op alle beleidsterreinen (zie ook Van Buuren en Teisman, dit nummer). Zonder een speciale opdracht daartoe, hetgeen in Nederland nodig is in een specifieke wettelijke regeling vanwege het verbod op *détournement de pouvoir,* moet worden betwijfeld of de interactieve beleidsprocessen dit kunnen verwezenlijken.

In deze paragraaf werd een institutionele speurtocht ondernomen naar de manier waarop sociale regels en geformaliseerde regelgeving (materieel en procedureel) richting kunnen geven aan de beleidsprocessen die worden ontwikkeld om klimaatvraagstukken te beheersen. Het richtinggevend potentieel van regelgeving is niet vanzelfsprekend, een instrumentalistisch gebruik ervan kan de condities voor succesvol beleid zelfs verslechteren. Ons zoekproces was erop gericht te achterhalen aan welke eisen regelgeving dient te voldoen om in beleid en in sociale handelingspraktijken te kunnen doorwerken. Op dezelfde kritische wijze wordt hierna gezocht naar de condities waaronder strategische vergezichten van beleid kunnen doorwerken in actuele praktijken van beleidsontwikkeling.

5 Strategische planning

Strategische ruimtelijke planning beoogt een ruimere horizon te bieden op dagelijkse vraagstukken van beleid en sturing. Hierbij gaat het vooral om oriëntatie op de lange termijn, om het opvangen en verwerken van externe signalen en om sectoroverstijgende perspectieven. Voor een adequate behandeling van klimaatvraagstukken is zulke strategische ruimtelijke kennis en visie onontbeerlijk, ook al is de onzekerheid over de toekomst natuurlijk groot. Het gaat daarbij in beginsel zowel om mitigatie als om adaptatie aan klimaatverandering, maar wij richten ons in deze bijdrage in het bijzonder op adaptatie. Zowel adaptatie als mitigatie vragen maatregelen die kunnen leiden tot functieverandering en leggen beslag op de beschikbare ruimte. Voor adaptatie zijn dat bijvoorbeeld dijkverbredingen, klimaatdijken, meer ruimte voor water, kustversterking, de aanleg van meer robuuste ecologische verbindingszones, meer ruimte voor water en groen in de stad om hittestress te voorkomen, aanpassing door de landbouw waarbij overgegaan wordt op andere teelten of de landbouwproductie verplaatst moet worden, enzovoort. Voor mitigatie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ondergrondse ruimtelijke ordening, voor CO_2-opslag

en bodemenergiesystemen, en de aanleg van windmolenparken. Echter, een strategische oriëntatie op ruimtelijke planning kan alleen zinvol zijn als deze tegelijkertijd een tastbaar verband met handelingspraktijken onderhoudt en met hiermee gepaard gaande adaptaties. Het gaat derhalve niet om de ontwikkeling van beleidsvisie en toekomstgerichte kennis sec ('grand design' of 'verhalende planologie' en 'trendonderzoek') die compleet los staan van handelingspraktijken. De relatie tussen kennis en handelen is essentieel voor elke vorm van planning en dus ook voor strategische ruimtelijke planning, ook al is het verband hier vaak wat indirecter. De relatie tussen normatief toekomstperspectief, kennis en handelen, specificeert de ontwikkeling van beleidsvisies en van kennisverzameling volgens een geheel eigen idioom: er is kennis nodig die verbonden is met sociale interacties. De strategische ruimtelijke planning in Nederland heeft in dit opzicht een grote internationale en nationale reputatie hoog te houden, maar men dient zich wel te realiseren dat deze de laatste tien jaar een forse achterstand heeft opgelopen. Zo is het Ruimtelijk Planbureau (in tegenstelling tot de vroegere Rijksplanologische Dienst) zich in zijn eerste periode volledig op systematische kennisverzameling gaan toeleggen zonder opvallend verband met toekomstperspectief of met handelingspraktijken. In de beleidsgerichte toekomststudies van de nationale overheid neemt de ruimtelijke planning momenteel dan ook niet de vooraanstaande rol in die voorheen welhaast vanzelf sprak. De aandacht voor klimaatvraagstukken begint pas recentelijk los te komen. Ook adviescommissies, zoals de commissie-Veerman, lopen om de ruimtelijke ordening heen, en adresseren hun aanbevelingen rechtstreeks aan de watersector. Men mag aannemen dat dit in komende jaren weer aantrekt, want het is evident dat zulke ingrijpende beleidsopties, zoals die bijvoorbeeld door de commissie-Veerman in beeld zijn gebracht, niet zonder adequate ruimtelijke afweging kunnen.

De relatie tussen toekomstperspectief, kennis en handelen mag dus niet losgelaten worden in strategische ruimtelijke planning, maar dat betekent omgekeerd niet dat strategische beleidsvisies volledig uitgevoerd kunnen of zouden moeten worden. Strategische reflectie is indicatief en globaal en is met veel onzekerheden omgeven. Dit kan niet anders dan flexibel en adaptief gehanteerd worden. Dat geldt ook voor de relaties met handelings- en beleidspraktijken. Men moet bij zoveel onzekerheid niet naar eindtermen willen springen. Volledige doorwerking of uitvoering van beleid zal slechts zeer sporadisch in het directe raamwerk van strategische planning plaatsvinden, maar de indirecte relatie is essentieel. Inspirerende en plausibele toekomstvisies kunnen wel degelijk agendastellend zijn. De indirecte relatie met handelen zal zowel in de verkenning van toekomstgerichte perspectieven en kennisbenodigdheden *zelf* zichtbaar moeten zijn als in de doorwerking van de toekomstperspectieven in *andere verbanden* (zoals in regelgeving, in coproducties van beleid, of in grote projecten). Met het eerste bedoelen we dat er expliciet aandacht moet zijn voor de vraag hoe toekomstperspectieven voor adaptatie aan klimaatverandering zich verhouden tot gangbare krachten in de samenleving. Hoe verhouden zulke perspectieven zich bijvoorbeeld tot de eigendomsverhoudingen en de ontwikkeling van investeringsvolumes en andere krachten binnen overheid en samenleving? Veel grote organisaties hebben een redelijk inzicht in de richting en het belang van hun toekomstig investeren, dit geldt zeker voor nationale overheidsorganisaties. Maar worden zulke materiële inzichten wel systematisch benut in strategisch perspectievenonderzoek (al was het maar vanuit het oogmerk om de richting van die gangbare krachten wat bij te sturen)? Dit type onderzoek is in de strategische planning vooralsnog niet geagendeerd (die agenda is althans nog niet voldoende van praktijken doortrokken). Wat betreft de doorwerking van toekomstperspectieven in beleid moet men niet aan onmiddellijke uitvoering denken, maar aan *stimulatie*. Doorwerking kan plaatsvinden in particuliere initiatieven, maar ook binnen de overheid in sectorale beleids- en regelgeving, vaak geïnitieerd door andere departementen of andere overheidsniveaus. Deze kan ook doorwerking vinden in grote projecten, zoals de aanleg en ontwikkeling van nieuwe steden, of de ontwikkeling van internationale 'mainports', of de reconstructie van bos- en landbouwgebieden die in het verleden vaak via strategisch ruimtelijke plannen werden geagendeerd en vervolgens in geheel andere verbanden ten uitvoer zijn gebracht. Doorwerking verlangt op zijn minst dat in relevante andere verbanden wordt kennis genomen van ruimtelijke strategische perspectieven en dat men geacht wordt de richting ervan nadrukkelijk mee te nemen in de eigen beleidsafwegingen. Doorwerking

van strategische inzichten in dagelijkse beleidvoering dient bij voorkeur niet geïnstrumentaliseerd te worden via specifieke richtlijnen, instructies of gedetailleerde convenanten en andere directe contractvormen. Een directe toets aan het strategisch plan gaat al ver, indien althans hieraan sancties van al dan niet doorgaan worden verbonden. Doorwerking van strategische perspectieven dient bij voorkeur *licht geconstrueerd* te worden om inspirerende doorwerking te krijgen.

Een goed voorbeeld van een strategisch plan met deze inspirerende werking was de Nota Omgaan met Water uit 1985, die de aanzet gaf tot een verandering van sectoraal naar integraal waterbeheer. Ondanks dat het daarna meer dan twintig jaar heeft geduurd voor integrale wetgeving – de Waterwet – tot stand werd gebracht, is het feitelijke waterbeheer al sinds lange tijd integraal van aard.

Strategische milieubeleidsplannen hebben van oudsher een lichte doorwerking, net als de nieuwe ruimtelijke plannen onder het regime van de Wet ruimtelijke ordening. Strategische perspectieven voor klimaatbeleid kunnen bijvoorbeeld gestimuleerd worden via bonus-malusregelingen, via sponsoring van initiatieven die basisideeën op eigen kracht verder kunnen brengen, of via prijsvragen en andere premies die onder concurrentie worden toegekend (zoals veelvuldig in gebruik in stedelijke en regionale initiatieven in Engeland en Duitsland). Lichte *incentives* kunnen doorwerking vaak beter en innovatiever stimuleren dan verplichtingen. Daarnaast is het belangrijk dat de stimulansen als zoekprocessen worden getransformeerd naar handelingspraktijken en beleidsprocessen. Ze moeten als mogelijke richtingen bijdragen aan de ontwikkelingen in het dagelijks beleid en de afwegingen die daar aan de orde zijn.

Onze laatste observatie met betrekking tot strategische planning betreft de invalshoek van coördinatie. Ruimtelijke ordening wordt vaak impliciet of expliciet als de roerganger van beleidscoördinatie voorgesteld. Inderdaad heeft ruimtelijke planning een initiatiefrijke traditie van beleidscoördinatie (vanwege haar kenmerkende toekomstoriëntatie en sectoroverstijgende aard van beleidsafwegingen), maar de rol van initiatiefnemer is niet altijd gewenst en niet altijd realistisch.

Een voorbeeld waarbij strategische reflectie nauwelijks heeft plaatsgevonden, is het streven naar duurzamer energiegebruik, onder meer door middel van bodemenergiesystemen. Deze systemen moeten met vele andere gebruiksfuncties onder de grond worden gecombineerd, zoals kabels en leidingen, drinkwaterwinningen, parkeergarages, tunnels, gas- en CO_2-opslag enzovoort. Pas nadat vele installaties zijn geplaatst, wordt nagedacht of ondergronds ruimtegebruik via de ruimtelijke ordening kan worden gestuurd of gestimuleerd (Bonte e.a. 2010, Samkalden en Van den Berg 1997, Instituut voor Bouwrecht 1992).

In de praktijk worden initiatieven voor regelgeving, beleid, of grote ruimtelijke relevante projecten vanuit allerlei particuliere en publieke invalshoeken genomen. Ook grote ruimtelijke projecten ontspruiten niet altijd aan een strategisch ruimtelijk of omgevingbeleidsplan. Soms zijn andere krachten initiatiefrijker of sterker geprofileerd, succesvolle initiatieven worden vaak genomen door partijen die in een bepaalde uitkomst zijn geïnteresseerd. Dat belang is niet altijd identiek aan een evenwichtige ruimtelijke of omgevingsgerichte afweging. In het geval van de klimaatadaptatie is bijvoorbeeld de commissie-Veerman over die afweging heen gestapt en heeft met het oog op toekomstige veiligheid robuuste beleidsopties voor grote waterwerken rechtstreeks bij de uitvoerende sector op de agenda gezet. Maar waarom zou de ruimtelijke strategische planning deze grote opties niet vanuit de omgekeerde posities op relevantie gaan onderzoeken? Strategische ruimtelijke planning hoeft niet altijd te starten in geïntegreerde totaalperspectieven, waarom zou men niet de tien meest reële beleidsopties voor de grote waterstaat van de komende eeuw als uitgangspunt nemen voor *ruimtelijke impact studies*? De impact van verschillende opties voor verdeling van water over de rivieren (bijvoorbeeld door opstuwing via de IJssel naar IJsselmeer)? Verschillend waterpeil voor compartimenten van het IJsselmeer? De impact van enige grote beweegbare waterkeringen in riviermondingen voor de kust? De impact van het verhogen van het waterpeil in de veenweidegebieden? De impact van zulke beleidsopties voor de ruimtelijke ordening is enorm, maar zij is nooit bestudeerd. Zou deze verbinding van kennis en handelen niet minstens zulke strategische uitkomsten kunnen bieden als de opstart

via een integraal ruimtelijk en omgevingsplan? De mogelijkheid strategische ruimtelijke omgevingsplanning in te vullen als vorm van serieuze reactie op initiatieven die vanuit andere verbanden worden aangedragen, is wonderlijk genoeg nooit sterk uitgekristalliseerd op dit beleidsgebied, maar zij biedt tal van nieuwe aanknopingspunten om de legitimiteit van overheidsoptreden te vergroten.

6 Conclusies

In deze bijdrage is getracht om een strategisch kompas te ontwikkelen voor onderzoek naar en beleid voor de beheersing van klimaatadaptatievraagstukken. De aanpak van het klimaatvraagstuk staat al met een zekere urgentie op de politieke agenda, maar iedereen realiseert zich tegelijkertijd dat het ook een typisch lange duur vraagstuk is. Daarom hebben we een kritische invalshoek gekozen die afstand neemt van de overheersende neiging in de gangbare recht- en beleidspraktijken om specifieke sturingsbehoeften en doelgerichte coproducties van beleid als uitgangspunt te nemen voor adaptatiestrategieën. Er is niets mis met de gezonde instrumentele neiging om problemen terstond te willen aanpakken, maar als deze strategie gevangen blijft binnen het specifieke doelbereik van de problemen in kwestie en de kring van direct betrokkenen, verwordt de instrumentele benadering tot instrumentalisme. Inderdaad hebben we dit probleem ruimschoots onderkend, zowel in het gangbare omgevingsrecht (via al te specifieke en als hinderlijk ervaren praktijken van gedetailleerde en overmatig gespecificeerde normering) als in de bestuurskundige tendenties om – met de rug naar het publiekrecht – problemen te willen aanpakken in informele en flexibele, maar al even directe uitwisseling tussen verschillende betrokken partijen. Wij menen dat aan die neiging tot 'onmiddellijke antwoorden' een institutionele doordenking moet worden toegevoegd om duurzame antwoorden te kunnen ontwikkelen. Langs deze weg kunnen ook de spanningen tussen beleid en recht tegemoet getreden worden.

In het strategisch kompas worden hiertoe twee wegen aangegeven: de eerste is via een meer reflectief gebruik van algemene sociale en juridische regels, de tweede via een consequente benutting van strategische inzichten van beleid. Voor beide sporen is een reeks van mogelijkheden aangegeven en geïllustreerd aan de hand van concrete voorbeelden. Sociale regels moeten geïnstitueerd worden om effectief te kunnen zijn, in feite geldt dit ook als onderlegger voor juridische regelgeving. De kwaliteit van regelgeving is gediend met algemene normatieve regels die in zeer uiteenlopende situaties specifiek richting moeten geven. Dit kan en zou moeten via algemene materiële regelgeving, zoals die momenteel internationaal en Europees consequenter is doorgevoerd dan in het Nederlands publiekrecht (hiertoe werden zeven principes uit internationaal verdragrecht als illustratie genomen) en het zou tevens moeten via procedurele regelgeving waarin uiteenlopende verantwoordelijkheden en risico's transparant worden geordend. Wat betreft de strategische verdieping van beleid is gewezen op het belang van de verbinding tussen toekomstperspectief, kennis en handelingspraktijken in strategische planning, welke recentelijk te veel uit elkaar zijn gegroeid. Strategische perspectieven worden niet ontwikkeld voor onmiddellijke uitvoering, maar voor doorwerking in andere verbanden (regelgeving, beleid, grote projecten, enz.). Het is van belang de doorwerking van strategische inzichten via relatief lichte constructies te regelen, zodat ze meer als inspiratiebron en stimulans kunnen dienen voor nadere afwegingen in andere verbanden dan dat zij via allerhande voorschriften aan beleid en regelgeving worden opgelegd.

De auteurs concluderen dat met het oog op een doelmatige inrichting van een strategie voor beheersing van klimaatvraagstukken niet alleen de toegevoegde dimensies van algemene regelgeving en strategisch beleid meer aandacht moeten krijgen, maar vooral ook dat de stimulerende en creatieve doorwerking van beide dimensies naar de 'dagelijkse' productie van regelgeving en beleid de grootste aandacht verdient.

Literatuur

Backes, C.W., 2007, 'Juridische institutionalisering van het milieubeleid'. In: P. Driessen en P. Leroy (red.) *Milieubeleid, Analyse en perspectief*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, 106.

Bonte, M. e.a., 2010, *Ordening van de ondergrond, Een fysisch-juridisch afwegingskader*. Utrecht: KWR water research, Centrum voor Omgevingsrecht Universiteit Utrecht.

Brinkman, L.C., 1993, 'Zelfregulering en de verantwoordelijke samenleving'. In: P. Eijlander, P.C. Gilhuis en A.F. Peters (red.), *Overheid en zelfregulering; alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot Aktie?* Zwolle: Schoordijk Instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken.
Commissie-Veerman, 2008, *Samen Werken met Water*. Den Haag: secretariaat deltacommissie.
COM 477, 2000, Mededeling van de Commissie over Prijsstelling als beleidsinstrument voor een duurzame benutting van de waterreserves, Brussel 26 juli 2000, COM(2000) 477
COM 354, 2007, Commissie van de EG, *Groenboek Aanpassing aan klimaatverandering in Europa, mogelijkheden voor EU-actie*. Brussel, 29 juni 2007.
COM 414, 2007, Commissie van de EG, Mededeling inzake *De aanpak van waterschaarste en droogte in de Europese Unie*. Brussel, 18 juli 2007.
COM 147, 2009, Witboek COM (2009) 147, *Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader*, Brussel, 1 apil 2009.
Cook, R. en E. Tauschinski, 2008, 'Accommodating human values in the climate regime'. *Utrecht Law Review 2008*, 3: 18-34.
Dietz, T., E. Ostrom en P. Stern, 2003, 'The struggle to govern the commons'. *Science*, 302: 1907-1912.
Drupsteen, T.G., 2006, 'Een brede kijk, het specialiteitbeginsel in de Waterwet'. In: T.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick, *Weids Water, opstellen over waterrecht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
Eijlander, P., P.C. Gilhuis en A.F. Peters (1993) 'Overheid en zelfregulering; alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot aktie?', Zwolle: Schoordijk Instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken.
Folke, C., T. Hahn, P. Olsson,en J. Norberg, 2005, 'Adaptive governance of social-ecological systems'. *Annual Review of Environment and Resources*, 30: 441-473.
Fuller, L., 1963, *Morality of Law*. New Haven: Yale University Press.
Geelhoed, L.A., 1993, 'Deregulering, herregulering en zelfregulering'. In: P. Eijlander, P.C. Gilhuis en A.F. Peters (red.), *Overheid en zelfregulering; alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot Aktie?*, Zwolle: Schoordijk Instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken.
Gilhuis, P.C., 1993, 'Zelfregulering en milieu; over de bescherming van het milieu en de relatie tussen twee partners die zware taken op hun schouders hebben genomen'. In: P. Eijlander, P.C. Gilhuis en A.F. Peters (red.), *Overheid en zelfregulering; alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot Aktie?*, Zwolle: Schoordijk Instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken.
Gilissen, H.K., J. Robbe en H. van Rijswick, 2009, *De positie van het waterschap in gebiedsgericht beleid: wie betaalt bepaalt?* Utrecht: Universiteit Utrecht, Centrum voor omgevingsrecht.
Gunsteren, H. van en E. van Ruyven, 1993, 'De Ongekende Samenleving (DOS); een verkenning'. *Beleid en Maatschappij*, 3: 114-125.
Gupta, J., A.A.J. de Gier en H.F.M.W. van Rijswick, 2009, *State of the Art on the legal and policy literature on adaptation to climate change; towards a research agenda*. Utrecht: Kennis voor Klimaat.
Hey, E., 2006, 'Van internationaal naar mondiaal waterrecht en billijkheid in dat recht'. In: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick (red.), *Weids Water, opstellen over waterrecht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
Instituut voor Bouwrecht, 1992, *Juridische knelpunten bij ondergronds bouwen*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
Janssen, M.A., Ö. Bodin, J.M. Anderies, T. Elmqvist, H. Ernstson, R.R.J. McAllister, P. Olssonen P. Ryan, 2006, 'A network perspective on the resilience of social-ecological systems'. *Ecology and Society*, 1: 15.
Lambers, C., 1994, *De ontbrekende schakel in het milieurecht, het tekort aan normen in de Wet milieubeheer*. Deventer: Kluwer.
Meijerink, S., 2009, 'De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen'. www.waternetwerk.nl, geraadpleegd 2009.
Prechal, A. (red.), 2006, 'Special on Supervision and supervisiory authorities'. *Utrecht Law Review*, 1: 1-7.
Putter, P. de en H.F.M.W. van Rijswick, 2005, 'Naar een waterparagraaf in koopcontracten'. *De Gemeentestem*, 7237: 533-543.
Rijswick, H.F.M.W. van, 2008, *Bewegend water; over de verdeling van waterrechten en waterplichten binnen stroomgebieden*. Groningen: Europa Law Publishing.
Salet, W.G.M., 2002, 'Evolving institutions; an international exploration into planning and law'. *Journal of Planning Education and Research*, 22: 26-35.
Salet, W.G.M., 2008, 'Zwaluwstaarten tussen teleocratie en nomocratie; uitgangspunten voor onderzoek naar de potenties van materiële regelgeving in de planologie met het oog op mitigatie en adaptatie van klimaatverandering'. In: P. Driessen, F. de Pater en T. Spit, *Klimaatverandering en ruimtelijke ordening; onderzoeksthema's*. Amsterdam: Programmabureau Klimaat voor Ruimte, 3-16.
Samenwerkingsverband Toekomstagenda Markermeer-IJmeer, 2009, *Toekomstbeeld Markermeer-IJmeer; natuurlijk ontwikkelen*. Amsterdam: Samenwerkingsverband Toekomstagenda Markermeer-IJmeer.
Samkalden, D. en B. van den Berg, 1997, 'Juridische aspecten van ondergronds bouwen'. *Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht*, 25.
Scharpf, F.W., B. Reissert en F. Schnabel, 1976, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Heidelberg: Springer.
Suchman, M., 1995, 'Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches'. *Academy of Management Review*, 20: 571-611.
Veldkamp, A.M.E., 1998, *Overbrengen van afvalstoffen*. Amsterdam: Kluwer.
Witteveen, W.J., 2007, 'Alternatieve regulering; de vele gezichten van de wetgever'. In: W.J. Witteveen e.a., *Alternatieve regelgeving*. Den Haag: Nederlandse Juristen Vereniging, 1-67.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2008, *Onzekere veiligheid; verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.