

Het deltaprogramma en de deltacommissaris zijn er gekomen dankzij de Commissie Veerman. Die wist dit programma op de agenda te krijgen zonder dat er een ramp aan voorafging. Dat is uniek. De sleutel tot Veermans succes was *framing*.



FOTO: NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION

Commissie Veerman

De kracht van een sterk verhaal

Geen Zuiderzeewerken zonder de stormramp van 1916; geen Deltawerken zonder de watersnoodramp van 1953; geen dijkverhogingen of Ruimte voor de rivier zonder de bijna-overstromingen van 1993 en 1995. Maar aan het deltaprogramma ging geen catastrofe vooraf. Door klimaatverandering en waterveiligheid op een slimme manier te *framen* heeft de Commissie Veerman Nederland wakker geschud en daarmee de basis gelegd voor het deltaprogramma.

Framing is een belangrijke strategie om problemen op de agenda te krijgen en het debat naar de eigen hand te zetten. Vooral politici zijn er bedreven in. We herinneren ons allemaal nog hoe Wilders de toon zette in het debat over de multiculturele samenleving door de toestroom van moslims te vergelijken met een tsunami. Framing heeft dus impact, maar wat is het precies? Hoe wordt het gebruikt? En waarom kreeg 'Veerman'

door framing van het klimaat- en waterveiligheidsdebat het deltaprogramma op de agenda?

Langetermijnvisie

In 2007 kreeg de Tweede Deltacommissie onder voorzitterschap van ex-minister Cees Veerman de opdracht een langetermijnvisie te ontwikkelen om Nederland beter te beschermen tegen klimaatverandering. De commissie kreeg de taak een mogelijke ramp in de toekomst te voorkomen. Dit is uniek in de Nederlandse geschiedenis. Meestal worden commissies pas in het leven geroepen ná een ernstige gebeurtenis. Dus moest de commissie met een 'sterk' verhaal komen om burgers, politici en beleidsmakers te overtuigen van het nut en de noodzaak te anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering. Framingstrategieën zijn daar uitermate bruikbaar bij. Ze zijn er namelijk op gericht percepties te beïnvloeden en aandacht

en draagvlak te creëren voor een bepaald frame. Een frame is een ordening van losse stukjes informatie in een gestructureerd raamwerk dat duiding geeft aan een verschijnsel of gebeurtenis. Hoewel het onderwerp kan verschillen, heeft een sterk frame meestal vier elementen: verhalen, crises, retoriek en symbolen. Hoe heeft Veerman hiervan gebruik gemaakt?

Verhalen

Volgens de politicoloog Deborah Stone zijn er twee soorten verhalen: van neergang en crisis, en van sociale controle. In het eerste type verhalen domineert het doemdenken. Omstandigheden worden alleen maar slechter en slechter. In verhalen van het tweede type worden ontwikkelingen die eerst als een lot of ongelukkige samenloop van omstandigheden werden gezien, neergezet als aanleiding om de situatie te beheersen en



FOTO: DELTACOMMISSIE
Voorzitter Cees Veerman, voormalig minister van LNV
tussen de overige commissieleden, onder wie Louise
Fresco, hoogleraar duurzame ontwikkeling in internationaal
perspectief aan de Universiteit van Amsterdam, Tracy Metz,
lid van de Raad voor het Landelijk Gebied en journalist, en
Marcel Stive, hoogleraar kustwaterbouwkunde aan de Tech-
nische Universiteit Delft.

maatregelen te nemen. Een overstroming kan bijvoorbeeld worden gezien als het resultaat van de straffende hand van God waar niets tegen te beginnen valt (type 1), maar ook als een gevolg van menselijk handelen en daardoor als iets wat beheersbaar is (type 2).

Veerman maakt slim gebruik van beide verhaaltypen in zijn rapport en begeleidende video. Vooral in de video (www.deltacommissie.com/film) zien we deze verhalen sterk terugkomen en tot de verbeelding spreken. Op geraffineerde wijze brengt de commissie de Watersnood van 1953 in herinnering. We zien de originele eerste beelden die na de overstroming naar buiten werden gebracht. De zwart/wit-opnamen versterken het beeld van de grauwe werkelijkheid. De door-dringende commentaarstem en onheilspellende achtergrondgeluiden doen de rest. Met beelden in kleur schakelen we over naar rampen van recentere datum. Duidelijk wordt dat klimaatverandering de kans op overstromingen en andere problemen vergroot. Er is 'neergang en crisis' en we worden wakker geschud.

Tegelijkertijd spreekt de commissie met groot vertrouwen over de toekomst. Nederlanders zijn in staat geweest de delta te veranderen in een veilige plek om te leven. Maar we zullen wel al onze kennis, tijd en middelen moeten aanwenden om klimaatverandering 'onder controle' te krijgen. Ons werk aan de delta is nooit af en we moeten voorbereid zijn op nieuwe rampen. Beide verhaaltypen zijn verweven in de framing van de boodschap dat we als natie moeten anticiperen op klimaatverandering. 'Als we niks doen, lopen

we de kans dat grote delen van Nederland aan overstromingsgevaar worden blootgesteld', zegt Veerman op ernstige toon, en 'dat moeten we niet willen'.

Crises

Crises zijn uitgelezen kansen om ideeën voor verandering op de agenda te zetten. Het zijn *windows of opportunity* die je kunt gebruiken om te laten zien waar huidig beleid faalt en waar nieuw beleid zich op zou moeten richten. *Nine eleven* heeft de Amerikanen wakker geschud: de nationale veiligheid stond op het spel en verdiende meer aandacht. De regering-Bush nam maatregelen om het terrorisme te bestrijden en scherpste de veiligheidseisen in de luchtvaart aan. De discussie over veiligheid speelde al langer, maar Bush benutte de aanslag als kans er daadwerkelijk wat mee te doen. Een sterk staaltje van 'crisisexploitatie'.

Veerman kon geen crisis exploiteren. Dat maakte het niet eenvoudig voldoende draagvlak te creëren voor het wijzigen van bestaand beleid, en overheden en burgers ertoe te bewegen grote bedragen uit te geven. Daarom maakt de commissie slim gebruik van de watersnoodrampen uit het verleden en mogelijke rampen in de toekomst. Veerman roept de rampen van 1916 en 1953 in herinnering door de verwoestende kracht van het natuurgeweld te laten zien en de positieve invloed van de daarop volgende maatregelen. Daarnaast verwijst hij expliciet naar New Orleans dat in augustus 2005 verwoest werd door orkaan Katrina. Die ramp gebeurde duizenden kilometers verderop, maar wordt toch in verband gebracht met Nederland. Ons land loopt vergelijkbare risico's, is de boodschap. Verder hamert Veerman erop dat als Nederland in de toekomst getroffen wordt door de gevolgen van zeespiegelstijging, de materiële schade enorm zal zijn. In het bedreigde deel van ons land ligt 65% van ons nationaal vermogen, wat neerkomt op 1800 miljard euro. Dat vergroot de noodzaak om nu al te anticiperen op klimaatverandering en te werken aan een langetermijnplan.

Retoriek

Crises en retoriek gaan vaak samen. Op basis van *nine eleven* rechtvaardigde Bush militaire invallen in Afghanistan en Irak. Met de *War on terror* wilde hij iedere terroristische bedreiging voor de Verenigde Staten opsporen en voorkomen. Met retoriek kun je doelgericht en door-

acht een bepaald punt maken. Retoriek is de leer van welsprekendheid en de kunst van het overtuigen, beïnvloeden of behagen van anderen door een geschreven of gesproken rede. De boodschap hoeft niet te kloppen, maar kan toch overtuigend overkomen door de welsprekendheid van de boodschapper. Zie de rede van minister Colin Powell voor de Verenigde Naties om de inval in Irak te rechtvaardigen.

De boodschap van Veerman is dat Nederland op dit moment niet goed voorbereid is op klimaatveranderingen. Zonder extra maatregelen neemt de overstromingskans toe en komt de zoetwatervoorziening in gevaar. Om daarop te anticiperen zijn de komende decennia miljarden nodig. In tijden van economische crisis is het bijzonder moeilijk dat geld vrij te maken voor langetermijnoplossingen. Daarom herhaalt Veerman steeds dat de dreiging van klimaatverandering in Nederland niet acuut, maar wel urgent is: 'Er is geen enkele reden voor paniek, maar we moeten ons

'Er is geen reden voor paniek, maar we moeten ons wel zorgen maken over de toekomst'



Veerman verwees expliciet naar de verwoestende kracht van orkaan Katerina in het dichtbevolkte New Orleans in 2005; er vielen 1836 doden en de materiële schade bedroeg ruim 81 miljard dollar.

waar wij Nederlanders trots op zijn. Ze laten zien dat wij onszelf altijd hebben kunnen beschermen tegen het water en in staat zijn in de lage landen te 'leven, werken en recreëren'. Onze delta is de best beschermde ter wereld en daar zijn we trots op. Dit succesverhaal onderscheidt ons van andere landen. Tegelijkertijd herinnert het symbool van de delta ons eraan dat we van die delta afhankelijk zijn, dat die delta door klimaatverandering niet meer veilig genoeg is. De commissie komt dus met een ambivalente boodschap, zoals we ook zagen bij de twee verhaaltypen. Enerzijds is er geen reden voor paniek, anderzijds moeten we goed beseffen dat de strijd tegen het water een urgente zaak is en we direct actie moeten ondernemen. De mantra die Veerman steeds herhaalt, is dat 'de problemen niet acuut zijn, maar wel urgent'.

Een 'sterk' verhaal

Veerman kwam met een 'sterk' verhaal dat politiek en maatschappij overtuigde. De kracht ervan zit in de framing: enerzijds waarschuwt het de Nederlanders voor klimaatverandering en de mogelijk rampzalige gevolgen en anderzijds stelt het Nederlanders gerust omdat we op basis van ervaringen uit het verleden de toekomst met vertrouwen tegemoet kunnen treden. Maar, en daar is het vingertje, dan zullen we klimaatverandering en waterveiligheid wel serieus moeten nemen en waterveiligheid als een nationale opdracht moeten oppakken.

Aan deze framing kleven risico's. Door mensen bang te maken en uit te gaan van extreme klimaatscenario's is de kans reëel dat ze het verhaal niet serieus nemen en afdoen als een té sterk verhaal; *too bad to be true*. Klimaatwetenschappers als Hans von Storch en Roderik van de Wal hadden kritiek op de gehanteerde klimaatscenario's; verschillende politici plaatsten kanttekeningen bij het financieringsmodel. Maar die kritiek werd nauwelijks opgepikt door de media en de burgers. Het kabinet-Balkenende IV verklaarde vol vertrouwen 'de handschoen te willen opnemen'. Ook deltacommissaris Wim Kuijken, die sinds 2010 leiding geeft aan het deltaprogramma, maakte dankbaar gebruik van de aandacht die de Commissie Veerman genereerde, maar hij neemt er ook afstand van. Met een inhoudelijk goed onderbouwd, stevig verhaal wil hij alle partijen binnen het deltaprogramma tegemoet treden. Wakker geschud zijn we immers al. Met dank aan de slimme framing van Veerman. •

wel zorgen maken over de toekomst'. De commissie kiest daarbij bewust voor het zwartste scenario voor temperatuur- en zeespiegelstijging. Ook wat betreft de gevolgen van klimaatverandering schotelt de commissie ons een verontwaardigd beeld voor. Als we niets doen, raakt de maatschappij totaal ontwricht. De retoriek is dat we een collectief gevoel van urgentie nodig hebben om onze verantwoordelijkheid te nemen en niet af te schuiven op andere regio's of toekomstige generaties. De titel van het rapport *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst* vat de retoriek mooi samen.

Geld mag geen probleem zijn en dus moeten er een deltawet en deltafonds komen om de gewenste miljarden veilig te stellen. Een onafhankelijke deltacommissaris treedt op als regisseur van een nieuw deltaprogramma. Dit programma is een zaak van nationaal belang; de klimaatverandering dwingt ons als natie de handen ineen te slaan. Het veelvuldige gebruik van het woord delta appelleert aan de Deltawerken die in hun reusachtigheid elke Nederlander met trots vervullen en een nationaal symbool zijn.

Symbolen

Symbolen dragen bij aan het creëren van draagvlak voor een bepaald frame. Een symbool staat ergens voor, de betekenis is geconstrueerd en



wordt bepaald door de mensen die het gebruiken. Vaak staat een symbool voor meerdere dingen tegelijk. Dat kan verwarring en conflicten veroorzaken, maar het kan ook gelijktijdige herkenning oproepen bij partijen die ver van elkaar staan, voor- én tegenstanders.

Ook Veerman maakt gebruik van symbolen. De Nederlandse 'delta-identiteit' wordt neergezet door te verwijzen naar onze geschiedenis, cultuur, dijken, dammen, terpen, sluizen en pompstations. Ze worden gepresenteerd als nationale symbolen