

WATERVEILIGHEID IN BEWEGING UITDAGINGEN VOOR NIEUWE INSTITUTIES

BERTIEN BROEKHANS & AAD CORRELJÉ*

Abstract

The Dutch policy arrangements that deal with flood risks are in a process of change. Over the past decades, the prevention of floods was the central objective; nowadays the focus has shifted towards 'flood risk management'. This implies a significant change in the institutions of flood prevention; the 'rules of the game'. Rules that for a long time went without saying are now under discussion and responsibilities are to be reallocated among the public and private actors involved. For example, the idea that the government should always guarantee safety against flooding of every inhabitant is under revision, and the safety norms as such will be altered as well. In addition to just flood prevention, the new policy also takes into account two other 'layers' of flood risk management: spatial planning, and the preparedness to deal with floods among civilians and local authorities. In this article we analyse the shift from the traditional to new institutional arrangements of Dutch flood risk management and what that means for local governments in terms of politics, policy and management. From policy documents and interviews we interpreted the ideas of local and regional civil servants and administrators. We expect tensions between the layers of flood risk management: between the collective and individual interests and between the different tasks, roles and mandates of officials with regard to the three layers

Dit artikel is een bewerking van het hoofdstuk Allemaal op de bok: Naar de implementatie van een nieuw waterveiligheidsbeleid; Bertien Broekhans, Aad Correljé & Jacko van Ast (2010). In: Kijk op waterveiligheid (eds. H. van der Most, S. de Wit, B. Broekhans, W. Roos), Eburon Delft, pp. 122-149. Dat boek is tot stand gekomen in het kader van het project 'Perceptie en risicocommunicatie bij het omgaan met Overstromingsrisico's' in het programma 'Leven met Water'. <http://www.levenmetwater.nl/projecten/promo-perceptie-en-risicocommunicatie-bij-omgaan-met-overstromingsrisicos/>

* Technische Universiteit Delft, Faculteit Techniek, Bestuur & Management; tbm.tudelft.nl

Inleiding

Het Nederlandse waterveiligheidsbeleid is in beweging. Dat betekent dat ook de instituties van het water(veiligheids)beleid veranderen. Er vinden verschuivingen plaats in de 'regels van het spel' rond de bescherming tegen overstromen. Spelregels die lang duidelijk leken, staan opnieuw ter discussie, zoals het idee dat de rijksoverheid borg staat voor de waterveiligheid van burgers en het beschermingsniveau waarop iedere burger recht heeft. In dit artikel staat centraal wat de 'andere' spelregels betekenen voor overstromingsrisicobeheer, en voor overheden die in meer spellen verschillende rollen krijgen.

Lange tijd werd onder supervisie van Rijkswaterstaat veiligheid tegen overstromen gerealiseerd door het bouwen van sterkere dijken om water uit zee en rivieren buiten te houden. Het nieuwe beleid wil anders omgaan met water, wat betekent dat inrichting en beheer niet langer uitsluitend gericht zijn op het traditionele 'water keren' om de kans op overstromen te reduceren, maar op een combinatie van 'water keren' en 'water accommoderen'. Deze visie pretendeert de klassieke kwetsbaarheidsparadox¹ te doorbreken: We weten ons steeds beter beschermd tegen overstromingen, niet op de laatste plaats door het uitblijven van rampen. Maar we blijven kwetsbaar, omdat we denken dat we zo veilig zijn. Bovendien zijn de kansen op overstromingen zo klein dat we ons eigenlijk niet meer druk maken over het risico. Dat betekent allermindst dat we in de polders achter de dijken minder risico lopen; integendeel zelfs. Dit betekent

¹ Saeijs, G.E.M., M.H.P. Otten, M.J. van Duin & U. Rosenthal (2004). De perceptie van veiligheid tegen overstromingen door bestuurders en politici. Den Haag, COT Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement.

onder andere een verschuiving van de traditionele aanpak, gebaseerd op beheersen van de kans op overstroming, naar een risicobenadering die ook rekening houdt met de gevolgen van een potentiële overstroming en met de consequenties van klimaatverandering in de toekomst: *Centraal in het waterveiligheidsbeleid staat het overstromingsrisicobeheer, met als belangrijkste opgave verstandig omgaan met onzekerheden. Het kabinet kiest op basis van een risicobenadering voor een duurzame aanpak, door inzet op 'meerlaagsveiligheid'*.²

Het ministerie van Infrastructuur & Milieu (in het vervolg kortweg aangeduid als het ministerie of I&M) zet bovendien met haar nieuwe meerlaagse waterveiligheidsbeleid in op het delen van verantwoordelijkheden met burgers en bedrijven en met decentrale overheden en andere departementen. Het beleid en beheer was, en is grotendeels nog steeds, geïnstitutionaliseerd in hiërarchische structuren, eenduidige regels en harde normen. Maar de Nederlandse overheid als geheel en daarmee ook het ministerie formuleert haar rol in toenemende mate als zorgen dat publieke zaken, zoals veiligheid tegen overstromingen geborgd zijn, in plaats van 'zorgen voor' voldoende preventie, zoals lange tijd het geval was. Doel van het nieuwe beleid is in de eerste plaats het voorkomen en beperken van de negatieve gevolgen van een overstromingsramp, maar het tracht eveneens het beleidsproces te versoepelen door de rol van de centrale overheid te beperken en die van lokale overheden te vergroten (onder het motto: centraal wat moet, decentraal wat kan). Ook dient de inbreng van burgers en andere publieke

en private partijen versterkt te worden. Dit blijkt onder meer uit publiekscampagnes, zoals 'Nederland leeft met Water' en 'Denk Vooruit', waarin de overheid tracht burgers meer bewust te maken van het overstromingsrisico dat zij lopen en hen wil wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid.

Dit essay verkent wat deze verschuivingen in het rijksbeleid in de praktijk kunnen gaan betekenen voor de rol van (lokale) overheden in het bestuur, het beleid en het beheer. Wat betekenen de spelregels van meerlaagsveiligheid voor het beheer van overstromingsrisico's voor waterbeheerders en andere partijen? Hoe verhoudt het spel in de ene veiligheidslaag zich tot dat in de andere? En wat voor uiteenlopende rollen brengt dat met zich mee voor de spelers, de lokale en regionale overheden? Om deze vragen te beantwoorden hebben we geprobeerd inzicht te krijgen in de ideeën van lokale en regionale ambtenaren en bestuurders over de implicaties die zij verwachten van het nieuwe waterveiligheidsbeleid, in een omgeving waar de macht- en werkrelaties in het waterbeheer en -beleid veranderen. In interviews in 2008 en 2009 vroegen we ze wat ze verwachten dat er gaat veranderen in het institutionele samenspel tussen beheer, beleid, politiek en de verwachte bijdrage van de samenleving daaraan. Op basis daarvan concluderen we dat er spanningen tussen de verschillende veiligheidslagen te voorzien zijn. Ten eerste kunnen spanningen ontstaan tussen het collectieve belang en de individuele bijdrage daaraan. Ten tweede hebben functionarissen in de drie veiligheidslagen andere taken, rollen en mandaten die niet vanzelfsprekend probleemloos samen zullen gaan.

Institutionele ontwikkelingen

De verschuivingen van overstromingskansen naar -risico, van preventief naar

meerlaags waterveiligheidsbeleid schetsen we in een viertal institutionele 'lagen'. Anders dan de lagen van het veiligheidsbeleid, bevatten die institutionele lagen 'de regels van het spel' die uiteindelijk bepalen hoe individuele burgers, ambtenaren en bestuurders in Nederland vorm (moeten) geven aan waterveiligheid. Hierbij maken we onderscheid tussen:

- basisopvattingen van Nederlanders ingebakken in hun cultuur;
- formele regels in de Nederlandse wet- en regelgeving;
- informele 'werk'regels in beleid en management;
- routines van dagelijkse activiteiten en afwegingen.

Hierna wordt eerst – enigszins gestileerd – het traditionele waterveiligheidsbeleid van grofweg de afgelopen vijftig jaar geschetst, zodat het – in de volgende paragraaf – gespiegeld kan worden aan de drie componenten van het nieuwe en actuele beleid gericht op meerlaagsveiligheid. Door de vergelijking kunnen we potentiële spanningen en discrepanties op het spoor komen tussen de verschillende institutionele lagen en de veiligheidslagen.

Voorkómen van overstromen als culturele basisopvatting

Fundamentele, cultureel bepaalde, opvattingen worden vaak breed gedeeld door de maatschappij en zijn relatief constant over langere periodes. Deze opvattingen geven in algemene zin richting aan ideeën over wat problemen zijn en wat niet; over ethische vraagstukken; wat tot het publieke of het private domein behoort; hoe verantwoordelijkheden verdeeld dienen te zijn enzovoort. Het risicobesef van

² Beleidsnota Waterveiligheid. Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 22 december 2009: pag. 12.



Afbeelding 1. De institutionele lagen van het 'traditionele' waterbeheer

de Nederlandse bevolking met betrekking tot overstromingen was en is vrij gering.³ Bovendien zien de gemiddelde burger en bestuurder geen rol voor zichzelf weggelegd als het om 'droge voeten' gaat, laat staan dat het geaccepteerd is dat er slachtoffers zouden kunnen vallen. In essentie bleef de boodschap tot voor kort dat de burger droge voeten zou houden en dat de overheid hier zorg voor zou dragen. De burgers wisten zich beschermd tegen overstromingen door het uitblijven daarvan en de boodschappen die de overheid daarover uitzond. Zij maakten zich dus niet druk over het risico. Ze gingen er bovendien van uit dat natuurwaarden in te passen zijn en dat de overheid ook daar zorg voor draagt. De aanpak van de bescherming tegen overstromen, al dan niet rekening houdend met natuur en ecologie, bleef altijd op grote afstand van de burger en de meeste bestuurders

Formele regels en kans op overstromen

De tweede laag (zie figuur 1) omvat de formele overheidsinstituties, het beleidsproces, de wetgeving en de uitvoerende macht die het 'traditionele' waterveiligheidsbeleid tot voor kort vastlegden. Artikel 21 van de Grondwet, bijvoorbeeld, stelt dat de overheid verantwoordelijk is voor de bewoonbaarheid van het land en regelt zo de zorg voor het waterbeheer en de waterveiligheid. Ook specifieke wetten op het gebied van overstromingsrisico's vallen hieronder, zoals de Waterwet. De waterkeringen zijn aangewezen

in de Wet op de waterkering (1995) die eind 2009 is opgegaan in de Waterwet. Nederland kent een stelsel van primaire waterkeringen die het water van de grote rivieren, de meren en de zee keren. Dit stelsel gaat uit van dijkkringen. De waterschappen beheerden 90% van de primaire waterkeringen en bekostigden het beheer en onderhoud via heffingen. Rijkswaterstaat beheerde en betaalde de rest. Essentieel, in dit verband, is dat de Wet op de waterkering voor elk dijkkringgebied een veiligheidsnorm definieerde, als de gemiddelde overschrijdingskans – per jaar – van de hoogste hoogwaterstand waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkering moet zijn berekend, mede getit op overige het waterkerend vermogen bepalende factoren (art. 3). Grote dijkkringen in het westen van het land hadden – en hebben – een veiligheidsnorm van 1/10.000 en de grote dijkkringen langs de grote rivieren hadden een norm van 1/1250. De primaire waterkeringen werden elke vijf jaar aan deze normen getoetst op sterkte en hoogte met behulp van een wettelijk instrumentarium. Het doel van deze toetsing was een geactualiseerd, systematisch en landelijk dekkend beeld te krijgen van de veiligheid tegen overstromen ten aanzien van de sterkte van de waterkeringen. De minister heeft vastgesteld voor welke plaatsen welke relatie tussen hoogwaterstanden en overschrijdingskansen geldt voor het bepalen van het waterkerend vermogen waar de de beheerder van de primaire waterkering in moet voorzien. Sinds de evaluatie van de wet in 2003 zal elke tien jaar de veiligheidsnorm worden geëvalueerd.

Management van bescherming

³ Terpstra, Teun (2010) Flood preparedness: thoughts, feelings and intentions of the Dutch public. Thesis University of Twente, http://doc.utwente.nl/69492/1/thesis_T_Terpstra.pdf

Afbeelding 2. Meerlaagsveiligheid



In de derde laag (figuur 1) vinden we de ‘regels’ die bepalen wat er gebeurde en wanneer. Rijkswaterstaat en de waterschappen dienden hun dijken te beheren aan de hand van hoogwaterstanden en overschrijdingskansen. Voor het ontwerpen, beheren, toetsen en onderhouden van waterkeringen waren technische leidraden beschikbaar als aanbeveling. Deze leidraden bepaalden voor een groot deel de actuele bescherming tegen overstromingen. Deze betroffen bijvoorbeeld ook de aanwijzing en kwaliteit van regionale waterkeringen. In de praktijk hadden lokale budgettaire beperkingen en problemen in de ruimtelijke ordening een aanzienlijke impact op de uitvoering en vonden er regelmatig onderhandelingen plaats tussen waterautoriteiten en lokale overheden en belangengroepen.

Het gedrag en de maatregelen

Het gedrag van de verschillende partijen (Rijkswaterstaat, waterschappen, gemeenten, burgers) bepaalde, simpel gesteld, wat er gebeurde ter plekke.

Afbeelding 3. De institutionele lagen van het ‘nieuwe’ waterbeheer

Rijkswaterstaat en de waterschappen verdeelden hun middelen over uitgaven voor bescherming en versterking van dijkvakken volgens de bestaande regels. Provincies en gemeenten hadden hun ruimtelijke ordeningsplannen aan te passen en op te leggen aan ingezetenen. Burgers en bedrijven hadden zich hierbij neer te leggen en hun bijdragen te betalen. Daarnaast konden ze een rol spelen via inspraakprocedures in de ruimtelijke ordening of waterbeheersplannen.

Naar een nieuwe aanpak

Zoals gesteld streeft de overheid, het ministerie in het bijzonder, naar een nieuwe aanpak van het waterveiligheidsbeleid. Met het nieuwe beleid tracht het ministerie de traditionele opvatting dat ‘de burger droge voeten houdt en dat de overheid hier zorg voor draagt’ aan te passen door een nieuwe integrale wetgeving, met een aantal nieuwe technische en organisatorische uitgangspunten, en andere verwachtingen met betrekking tot het gedrag van burgers, bedrijven en bestuurders. Het centrale concept hierbij is meerlaagsveiligheid, waarin veiligheid op drie (in plaats van op één) manieren wordt gewaarborgd, namelijk door (zie figuur 2): Preventie (laag 1), Duurzame ruimtelijke inrichting (laag 2) en Rampenbeheersing (laag 3).⁴

Wanneer de nadruk verschuift van uitsluitend preventie naar preventie als onderdeel van de meerlaagse veiligheid zal dat naar ons inzien onvermijdelijk gevolgen hebben voor het insti-

⁴ Dit beleid is vastgesteld in Beleidsnota Waterveiligheid. Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2009. In die nota staat ook Figuur 2.

De aanpak van overstromingsrisico's houdt rekening met natuur, ecologie en efficiëntie en verdeelt de verantwoordelijkheid daarvoor tussen de burger en overheden op verschillende niveaus



De organisatorische en financiële verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering wordt gespreid over een aantal departementen en beleidsdomeinen



Rijkswaterstaat en de waterschappen beheren dijken op basis van overstromingsrisico. R.O. maatregelen verlagen dit risico. Restrisico wordt beperkt door rampenbeheersing



Mix van lokale maatregelen gericht op preventie, gebiedsontwikkeling en rampenbeheersing Gefinancierd door publieke en private partijen en waterschappen.

tutionele krachtenveld. In onze woorden, het ministerie wil met het nieuwe veiligheidsconcept een andere invulling geven aan de vier institutionele lagen: nieuwe basisopvattingen rond veiligheid gaan gepaard met nieuwe wetgeving en formele instituties, met nieuw management, en met veranderend gedrag van burgers, bedrijven en uitvoerende publieke organisaties. In die vier lagen zullen we de voorgestelde beleidswijziging in de volgende

ligheid bij de Nederlandse burger bij te stellen. Dit is een ambitieus streven; hoe terecht het ook kan zijn. Het veranderen van dergelijke fundamentele opvattingen, die historisch gevormd zijn en over de lange termijn hun weerslag gevonden hebben in de wetgeving, in de rollen van andere bestuurslagen, en daarmee in de percepties en het handelingsperspectief van individuele ambtenaren en burgers is een langdurige en lastige opgave. Te meer daar het ook aanpassingen vereist

van overstromingsrisico's (ROR). Ook de Wet veiligheidsregio's is van belang in de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal niveau. Kortom, de implementatie van nieuwe wetten staat op stapel, maar dit betekent nog niet dat de normen en toetsingskaders al bekend zijn en of deze overal gelijk moeten zijn. Daarover is de discussie nog in volle gang. Wie voert die discussie? Sommige ambtenaren zijn van mening dat dit geen onderwerp van regionale

DUIDELIJK IS DAT DE NIEUWE AANPAK ZICH STEEDS VERDER UITSTREKT NAAR BELANGEN EN TRADITIES UIT ANDERE MAATSCHAPPELIJKE DOMEINEN

paragrafen samenvatten in één kader (zie figuur 3).

Nieuwe basisopvattingen en uitgangspunten

In meerlaagsveiligheid worden langetermijnzekerheid en robuustheid van groot belang geacht. De erkenning dat er altijd een restryco zal blijven bestaan, in combinatie met het inzicht dat centrale aansturing door de rijksoverheid inefficiënt en ineffectief is, heeft tot gevolg dat er verschuivingen in de verantwoordelijkheden en taken noodzakelijk worden geacht van publieke naar private partijen.

Met het oog daarop heeft het ministerie de afgelopen jaren getracht de bestaande opvatting over waterveiligheid te doorbreken. Zij probeert de vanzelfsprekendheid van het besef van watervei-

in de andere (in)formele institutionele lagen met ieder hun eigen dynamiek.

Nieuwe wetgeving en nieuwe formele regels

In lijn met de integrale beleidsaanpak streeft de nieuwe Waterwet naar de benadering van waterkwaliteit, -kwantiteit, oppervlakte- en grondwater, in samenhang met grond- en watergebruik en met de omgeving. Zo legt de Waterwet een expliciete relatie met beleidsterreinen als natuur, milieu, ruimtelijke ordening en veiligheid. Daarnaast wordt gestreefd naar een modernisering van het waterbeheer, door het reduceren van de bureaucratie en de regeldruk voor burgers en bedrijven, door aansluiting op de nieuwe wet ruimtelijke ordening (Wro), de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Richtlijn over beoordeling en beheer

maar van landelijke politiek moet zijn; ook in het oude systeem zat immers differentiatie. Regionale en lokale ambtelijke en bestuurlijke watermanagers bevestigen dat die discussie onder hen echter nog niet leeft.

Naar nieuw management

De nieuwe aanpak van waterveiligheid gaat vergezeld van nieuwe arrangementen die het gedrag van bestuurders, burgers en bedrijven in de gewenste richting moeten sturen. Duidelijk is dat de nieuwe aanpak zich steeds verder uitstrekt naar belangen en tradities uit andere maatschappelijke domeinen, zowel wat betreft de bestuurlijke inbedding daarvan als de betrokken maatschappelijke actoren. Het Nationale Waterplan⁵ stelt: Sa-

⁵ *Nationaal Waterplan*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009, pag. 33.

mengevat is het rijk verantwoordelijk voor het nationaal waterbeleid en het beheer in de rijkswateren. Het rijk heeft voor de werking van het waterbeheer de systeemverantwoordelijkheid, hetgeen betekent dat waterbeheer zo georganiseerd moet zijn dat door het nemen van de vastgelegde verantwoordelijkheden en het uitvoeren van toebedeelde taken door alle betrokken partijen waterdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. De betrokken partijen zijn onder andere de departementen BZK, I&M en EL&I, de provincies, de waterschappen en de gemeenten. In het Bestuursakkoord Water⁶ zijn de verantwoordelijkheden voor beleid en uitvoering, nommering, toezicht en financiering van met name de preventie van overstromingen duidelijker benoemd en toebedeeld.

Een dergelijke verdeling van verantwoordelijkheden klinkt niet anders dan logisch. Op ieder bestuurlijk niveau moeten echter afwegingen gemaakt worden, voor de ene maatregel of voor de andere, met verschil-

gegeven worden. Tijdens deze afwegingen gebeurt dus nogal wat. Veel zal afhangen van hoe goed geïnformeerd, hoe urgent, hoe bewust van overstromingsrisico's een provincie, waterschap of gemeente is én handelt.

Ander gedrag

Wat betreft de dagelijkse gang van zaken heeft de nieuwe aanpak gevolgen voor de taken van waterbeheerders, de provincie, de gemeente, en veiligheidsdiensten, zoals politie, brandweer en GGD. Deze partijen zullen moeten gaan samenwerken bij het beheer van waterkeringen, wanneer die meer functies zullen gaan krijgen. Daarnaast zal er samenwerking nodig zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening in relatie met waterveiligheid. Ook zullen ze elkaar tegenkomen bij de rampenbestrijding. Ten slotte spelen alle partijen een rol van belang in het

meer bewust maken van het overstromingsrisico dat zij lopen en ze wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid.

De meerlaagse veiligheidsaanpak ontleed

Zoals gezegd heeft I&M zo zijn redenen voor de herziening van het waterveiligheidsbeleid. 'Het land' of 'de regio' herkent zich niet onmiddellijk in de discussie daarover. Dat is opmerkelijk omdat het beleid veronderstelt dat de regionale en lokale functionarissen in het waterbeheer uiteindelijk toch een groot deel van het werk (de implementatie) zullen moeten doen. Hoe en door wie zal het precies geïmplementeerd worden? En welke institutionele en bestuurlijke spanningen zal dat mogelijk met zich brengen?

Om daar inzicht in te geven hebben we de drie veiligheidslagen, Preventie (laag 1), Duurzame ruimtelijke inrich-

OOK BEDRIJVEN EN BURGERS WORDEN AANGESPROKEN EN SPELEN EEN ROL IN DE UITVOERING VAN HET LOKALE BELEID

lende consequenties voor de waterveiligheid, die vervolgens weer gevolgen hebben voor andere bestuurlijke besluiten. Bovendien zullen bestuurders vaak ook afwegingen moeten maken tussen waterveiligheid gerelateerde en andere onderwerpen. Zoals zo vaak opgemerkt: iedere euro kan maar een keer uit-

⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/07/bestuursakkoord-water.html> Laatst geraadpleegd 7 november 2011. Zie ook artikel BAW in Water Governance 1/2011

informereren van het publiek; niet alleen rond overstromingsrisico's, maar ook op het gebied van andere thema's.

Bij gedrag gaat het in de nieuwe aanpak niet meer uitsluitend om de overheden. Ook bedrijven en burgers worden aangesproken en spelen een rol in de uitvoering van het lokale beleid; individueel, dan wel collectief via de politiek, of in participatieprocessen en belangenorganisaties. Door middel van publiekscampagnes wil de overheid burgers en bedrijven bovendien

ting (laag 2) en Rampenbeheersing (laag 3), geanalyseerd als drie min of meer eigen institutionele arrangementen. Door basisopvattingen, formele regels, management en gedrag van actoren binnen de veiligheidslagen in kaart te brengen en die met elkaar te vergelijken tussen de veiligheidslagen, kregen we inzicht in mogelijke spanningen en blokkades in de implementatie en uitvoering van het nieuwe beleid. In een uitgebreid hoofdstuk in 'Kijk op Water-

De beheersing van overstromingsrisico's, al dan niet rekening houdend met natuur en ecologie, zorgt voor basisveiligheid voor iedereen; er blijft een restrisico bestaan



Het ministerie van I&M is verantwoordelijk voor het vaststellen van de basisveiligheid, het maatschappelijk aanvaardbaar groepsrisico en een economisch optimaal veiligheidsniveau



Rijkswaterstaat en de waterschappen beheren hun dijken aan de hand van overstromingskansen, gebruikmakend van technische leidraden



Lokale maatregelen door robuust versterken van waterkeringen en innovatieve combinatie van versterking met andere functies: publieke, maar mogelijk ook private investeringen

Afbeelding 4. De institutionele lagen van preventie

veiligheid⁷ is hiervan uitvoerig verslag gedaan. In dit artikel zetten we slechts kort de drie lagen van waterveiligheid naast elkaar. De essentie én uitdaging van het nieuwe overstromingsbeleid is dat de drie veiligheidslagen op redelijk consistente wijze met elkaar gecombineerd moeten gaan worden, gegeven lokale omstandigheden van uiteenlopende aard.

Laag 1: Preventie

Binnen de meerlaagse aanpak van waterveiligheid blijft bovenaan staan dat overstromingen voorkomen moeten worden, maar niet uitgesloten kunnen worden. Met andere woorden, de *basisopvatting* zal (moeten) verschuiven naar de overheidsgarantie van basisveiligheid voor iedereen, waarbij het restrisico onder ogen wordt gezien. Normeren, toetsen en het beheer van waterkeringen blijven de *formele regels* en de kern van het beleid. Maar daarmee is het nieuwe normeringstelsel nog niet vastgesteld. Deskundige ambtenaren vrezen dat dit voor bestuurders inderdaad eenvoudig lijkt, maar dat het *management* van de technische complexiteit die daarachter schuil gaat – en de keuzen die dat op lokaal en regionaal niveau met zich mee brengt – onzichtbaar blijft.

Op het *informele niveau* neemt de verwarring sterk toe. Nieuw is dat deze normering systematisch aandacht zal geven aan het aantal potentiële slachtoffers en kosteneffectiviteit, per dijkkring, en toekomstvast zal moeten zijn. Dit roept vragen op zoals: wat gebeurt er als bij de tienjaarlijkse evaluatie blijkt dat

economische waarde meer of minder is toegenomen? Gaat er dan een andere norm gelden? Kan, of moet, regionaal of lokaal bestuur daarop anticiperen in de besluitvorming over nieuwe bedrijfsterreinen of andere grote (des)investeringen? Wie gaat dat dan betalen? Dergelijke vragen en afwegingen zouden in de praktijk in en rondom lokale maatregelen en investeringen, het *strategisch* gedrag van betrokkenen kunnen beïnvloeden.

Onder het motto: 'centraal wat moet' blijft het ministerie ogenschijnlijk verantwoordelijk voor de preventie. De norm wordt vastgelegd in een AmvB of provinciale verordening en is daarmee niet langer louter een zaak van de landelijke bestuurders, maar eveneens van regionale.

We kunnen concluderen dat het nieuwe arrangement voor preventie in hoofdlijnen ogenschijnlijk lijkt op het 'traditionele' arrangement. Echter, de overlegstructuren en afspraken tussen de waterbeheerders zijn de afgelopen jaren ingrijpend veranderd, waardoor het gedrag minder hiërarchisch wordt aangestuurd dan de afgelopen dertig jaar. Nieuwe normen krijgen bovendien een andere grondslag en geven meer aanleiding tot lokale differentiatie en zullen daardoor vaker dan voorheen doorklinken in andere besluitvormingsprocessen op regionaal en lokaal niveau, met nieuwe actoren en belangen.

Laag 2: Duurzame ruimtelijke inrichting

De provincies, gemeenten en DG Ruimte & Water van het ministerie van I&M moeten streven naar een ruimtelijke inrichting waarbij rekening wordt gehouden met het overstromingsrisico. De achterliggende *opvatting* is dat een zorgvuldige ruimtelijke planning slachtoffers

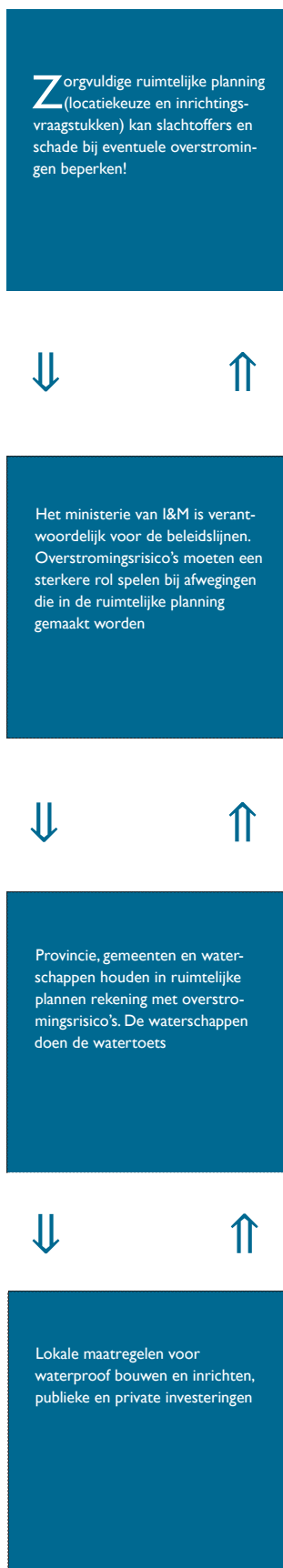
⁷ Most, H. van der, S. de Wit, B. Broekmans, W. Roos (eds.) (2010) Kijk op waterveiligheid, Eburon Delft.

Afbeelding 5. De institutionele lagen van duurzame ruimtelijke inrichting

en schade bij eventuele overstromingen kan beperken. Tot voor kort pleitte I&M hiervoor, maar had geen eindverantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid. Nu is dezelfde minister verantwoordelijk, waarmee de afstemming tussen de twee lagen van waterveiligheid een uitdaging voor de intern departementale coördinatie zijn geworden. Anders dan in de huidige aanpak veronderstelt het nieuwe beleid dat waterbeheerders samenwerken met de ruimtelijke ordenaars op provinciaal en gemeentelijk niveau, met projectontwikkelaars, de bouwsector en uiteindelijk met (toekomstige) huiseigenaren. De waterbeheerders hebben daarbij een proactieve, adviserende en informerende rol. Het is ten minste een aantal van hen nog niet duidelijk hoe normstelling en duurzame inrichting zich in formele regels tot elkaar (kunnen) verhouden.

Er is behoefte aan leidraden om het voorbereiden en nemen van lokale maatregelen voor een duurzame waterveiligheid 'zin' te geven. Voor dergelijke maatregelen is immers een lange adem nodig, als de relatie tussen maatregel en effect al zichtbaar wordt. Hoe zijn maatregelen te motiveren, als de reserveringen, gebieden voor wateropvang en dijkversterkingen, misschien pas over een eeuw effect zullen krijgen? Leidraden kunnen wel behulpzaam zijn bij de afstemming tussen formele regels en management en maatregelen. In de praktijk zullen zich echter ook afwegingen voordoen die daarin niet lijken te passen.

Tussen gemeenten is vaak sprake van 'beleidsconcurrentie'; ze willen allemaal zoveel mogelijk woningbouwprojecten en bedrijventerreinen binnen hun grenzen krijgen. Duurzame ruimtelijke inrichting kan van invloed zijn op die concurrentiepositie; in positieve en negatieve zin. In interviews zijn tal van mechanismen benoemd



waardoor waterveilige gebiedsontwikkeling onvermoede effecten kan hebben op economische en sociale ontwikkeling. Dit maakt duurzame ruimtelijke inrichting van een dijkkring extra gecompliceerd⁸.

Het gedrag van lokale, politieke en private belangen en partijen zal dus steeds belangrijker worden in het afwegen van publieke waarden, zoals bescherming en economische waarden; zeker als daar een langetermijnperspectief aan gekoppeld wordt. Verschillende publieke en private partijen zullen onderhandelen over de afweging van (de mate van) preventie tegen andere uiteenlopende doelen en conflicterende belangen. Individuele en publieke belangen zullen verward worden. Hoewel de beschermde waarde op het eerste gezicht hetzelfde lijkt, hebben de belangen een heel ander gewicht in een specifieke regionale, lokale en individuele context. Individuele private belangen kunnen niet zonder meer opgeteld worden tot het publieke belang. Water bezorgt individuen een gevoel van vrijheid en plezier en iedereen waardeert mooie, open en toegankelijke waterpartijen. Dat kan monetaire waarde creëren, die tot bouwen uitnodigt. Maar waterveiligheid over de langere termijn is veel lastiger te waarderen op individuele basis en blijft een collectieve zorg. Uiteindelijk zal dus de overheid verantwoordelijk gehouden worden voor eventuele overstromingen. Dit pleit voor een duurzame inrichting, maar maakt het tevens lastig te realiseren; niet in de laatste plaats omdat het zich grotendeels buiten het schootsveld van DG Ruimte & Water af zal spelen.

⁸ Een dergelijk institutioneel schaalverschil doet zich eveneens voor in het watersysteem- en waterkwaliteitsbeheer, zoals bij de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water.

Laag 3: Rampenbeheersing

Bij duurzame inrichting heeft het Ministerie een meer adviserende rol dan haar traditioneel sterke sturende positie; bij de regionaal vorm te geven rampenbeheersing en calamiteitenplannen staat het Ministerie op nog grotere afstand van 'het roer'. Niet I&M, maar BZK is verantwoordelijk voor de formele spelregels neergelegd in beleidslijnen en de calamiteitenplannen. Tot voor kort waren er nauwelijks calamiteitenplannen voor overstromingen en de samenwerking met brandweer, politie, GGD en risicobedrijven. Die plannen vergen een intensievere samenwerking met andere regionale overheden binnen de veiligheidsregio's aangestuurd door een van de burgemeesters.

Lokale waterbeheerders krijgen zo een nieuwe taak in de rampenbestrijding, naast de traditionele partijen, zoals de gemeente, en de politie, brandweer en GGD. Hun kennis van ruimtelijke en hydrologische karakteristieken en daarmee van het verloop van overstromingen is nodig voor het crisismanagement ter voorbereiding en tijdens een overstromingsramp, voor vluchtroutes, evacuatieplannen, veilige plaatsen en de mogelijke noodvoorzieningen. Beleids- en besluitvorming daarover heeft niet overal prioriteit, en lijkt voor sommige bestuurders nog minder aantrekkelijk dan het agenderen van preventief beleid. Lokale bestuurders verwachten dat rampenbeheersing niet op de lokale politieke wateragenda komt.

De beheersing van overstromingsrampen vereist plannen van aanpak met regels, scenario's afspraken en informatiestromen. De aandacht voor het management verschilt per waterbeheerder en per regio. In de ene regio wordt een hechte samenwer-

Een goede individuele voorbereiding is essentieel om effectief te kunnen handelen bij een eventuele overstromingsramp en slachtoffers en schade te beperken



Het ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de beleidslijnen en doorontwikkeling van operationele planvorming



Veiligheidsregio's zorgen ervoor dat de dienstverleners optimaal zijn voorbereid op een ramp of crisis, ook de waterschappen zijn hierbij betrokken



Lokale oefeningen met hulpdiensten en informatie van burgers ter vergroting van de zelfredzaamheid. Denk vooruit!

Afbeelding 6. De institutionele lagen van rampenbeheersing

king geschetst, terwijl het in de andere veel inspanning kost om aandacht te krijgen voor zo'n soort ramp.

Duidelijk is echter dat er van een echte preparatie op overstromingen in de rampenbeheersing nog weinig sprake is.

Ook veiligheidsdeskundigen erkennen dat rampenplannen weliswaar essentieel zijn, maar dat ze voor overstromingen niet of mondjesmaat bestaan. Overstromingen zullen over het algemeen een verwoestende uitwerking hebben op vitale infrastructures, zoals de voorziening van elektriciteit, water, communicatie en transport. Veiligheidskundigen hanteren het principe dat besluitvorming hierover moet plaatsvinden op het niveau waarop het probleem 'maatschappelijke ontwrichting' speelt. Voor overstromingen en evacuaties is er nog weinig geregeld op bovenregionaal niveau. Daar zouden afspraken gemaakt moeten worden over evacuaties, noodhulp, herstel van communicatie, transport, energievoorziening etc. Vooral nog denken ambtenaren dat de complexiteit van het onderwerp en de besluitvorming erover het aflegt tegen preventief beleid.

Vanuit het perspectief van rampenbeheersing geldt: Waterveiligheid vereist waterbewust gedrag. Bestuurders, bedrijven en burgers moeten kennis hebben van overstromingsrisico's en daarmee rekening houden bij hun afwegingen en handelen. Door middel van publiekscampagnes wil de overheid burgers meer bewust maken van het overstromingsrisico dat zij lopen en ze wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. Burgers wordt aangeraden om noodpakketten in huis te nemen, afspraken te maken met familie en zich te oriënteren op evacuatiemogelijkheden. Ook zijn er lokale oefeningen om de uitvoering van plan-

nen en voorbereidingen te verbeteren.

De *basisopvatting* van rampenbeheersing is dat een goede individuele voorbereiding essentieel is om effectief te kunnen handelen bij een eventuele overstromingsramp en slachtoffers en schade zoveel mogelijk te beperken. Dit strookt vooralsnog niet met cultureel ingebedde opvatting dat de bescherming tegen overstroming goed is geborgd, en individuen geen rol van betekenis in spelen.

Door veel ambtenaren en bestuurders wordt betwijfeld of burgers bij kunnen of zullen dragen aan de abstracte discussie rond normen en maatregelen, wanneer die niet direct hun eigen leefwereld raakt. Van burgers, belangengroepen en lokale politici lijken ambtenaren en bestuurders dus het beeld te hebben dat zij denken

is.⁹ Wellicht dat daar juist voor de waterbeheerders in de rampenbeheersing een concrete taak is weggelegd. Hoe zou de infrastructuur van waterkeringen en waterwerken hersteld en opnieuw opgebouwd kunnen worden?

Conclusies

Het waterveiligheidsbeleid is veel complexer geworden! Was het oude waterveiligheidsbeleid gebaseerd op één arrangement met een centrale sturende rol voor I&M, het nieuwe meerlagse waterveiligheidsbeleid zet in op drie arrangementen - preventie, duurzame ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing - waarin gedeeltelijk dezelfde partijen (in andere rollen) met elkaar gaan samenwerken. I&M staat ook in het nieuwe watervei-

en interviews, maar de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat velen nog niet voor ogen hebben wat er wel en niet zal veranderen, wat hun rol is of kan zijn in de verschillende arrangementen, en wat zij kunnen doen, waarover ze moeten besluiten en wat voor gevolgen dat heeft voor de andere lagen van het waterveiligheidsbeleid en voor de waterveiligheid. Het ontbreekt hen vooralsnog aan een helder handelingsperspectief.

Opnieuw enigszins gechargeerd, delegeerde het 'oude' beleid slechts uitvoerende taken naar het regionale niveau, terwijl beleidsaangelegenheden grotendeels centraal werden aangestuurd. Daarmee waren noch de plaatselijke beschermingsniveaus, noch de duurzame inrichting, noch de rampenbestrijdingsaanpak kwesties van lokaal

HET WATERVEILIGHEIDSBELEID IS VEEL COMPLEXER GEWORDEN!

'dat het allemaal wel goed zit met die veiligheid' en daardoor lastig te interesseren zijn. Wanneer het beleid erop uit is de basisopvatting te veranderen, dan betekent dat niet alleen dat communicatie gericht moet zijn op de percepties van burgers, belangengroepen en lokale politici, maar ook op de beeldvorming over die burgers door regionale en landelijke ambtenaren en bestuurders.

Na de eerste grote oefeningen vestigden deskundigen de aandacht erop dat er nu veel te weinig bestuurlijke aandacht is voor de fase na de ramp. De echte ramp begint pas na vijf dagen. Een overstromingsramp vereist uitgebreide, vaak langdurige nazorg waarbij de samenwerking van vele partijen noodzakelijk

ligheidsbeleid weliswaar centraal, maar heeft in de drie verschillende lagen minstens zoveel rollen. Ook voor de andere partijen geldt dat ze in de verschillende lagen verschillende verantwoordelijkheden en rollen hebben. Veelal zijn dit nieuwe verbanden en relaties die nog vorm moeten krijgen en geïnstitutionaliseerd moeten worden, door en met een aantal partijen met sterk 'eigendommelijke' basisopvattingen. In toenemende mate werd dit ook herkend door regionale betrokkenen in dijkkringgesprekken

⁹ HubHolland magazine (2009). Themaanummer: *Herstel en wederopbouw na een ontwrichtende ramp*. 2/1, Delft, Next Generation Infrastructures Foundation

belang en bestuur. Nu ze dat wel zouden moeten worden, blijft het echter lastig om lokale bestuurders te betrekken bij de nieuwe aanpak. Soms is dat zo omdat er onder lokale bestuurders en hun organisaties uiteenlopende opvattingen bestaan hoe bijvoorbeeld preventie te organiseren. Dit draagt ertoe bij dat ze (nog) niet altijd openstaan voor nieuwe ideeën, nieuwe partijen en het gezamenlijk zoeken naar een nieuwe werkverdeling en -aanpak.

De implementatie van de nieuwe principes op het regionale en lokale niveau lijkt stevige weerstand te ontmoeten. Het traditionele waterveiligheidsbeleid was gebaseerd op begrippen als transparantie, uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid. In het nieuwe beleid lijkt de betekenis van deze

begrippen sterk te veranderen. Nu zullen lokale bestuurders ze in termen van lokale belangen moeten interpreteren en ze op de lokale en regionale agenda zetten. Het is niet vanzelfsprekend dat veiligheid tegen overstromen op die agenda's komt en blijft, omdat:

- Veiligheid als beleidsthema niet erg populair is en weinig urgent,
 - Veiligheid als onderdeel van duurzame ruimtelijke inrichting niet altijd even herkenbaar zal zijn en verstopt blijft in allerlei RO-beslissingen,
 - Het lastig is een handelingsperspectief voor overstromingen te bieden aan bestuurder en burger vanuit het perspectief van rampenbeheersing.
- Kortom, in de praktijk zijn de arrange-

voren gebracht als uitdagingen bij de implementatie van het meerlaagswaterveiligheidsbeleid.

In dit essay zijn een aantal spanningen tussen de verschillende veiligheidslagen naar voren gekomen.

- **De spanning tussen het collectieve belang** van 'droge voeten' en de individuele zorg en mogelijkheden voor bestuur én publiek om daaraan bij te dragen. Bestuurders willen zich inzetten voor het collectieve belang, maar zien maar beperkt handelingsruimte om dat te doen. Zeker wanneer zij burgers en bedrijven perspectief moeten/willen bieden wat die bij kunnen dragen aan waterveiligheid.
- **Zowel ambtenaren als bestuurders**

cies de gevolgen voor waterveiligheid zijn. Duurzame ruimtelijke inrichting loopt hiermee het risico gefragmenteerd te raken.

- **Preventief waterbeheer en rampen - beheersing** gaan niet zonder meer hand in hand. Rampenbeheersing kijkt en reikt immers verder dan bescherming tegen overstromingen alleen, en raakt ook (de organisatie van) andere kritische infrastructuur. Wanneer dit – zoals bepleit – buiten de regio geregeld wordt, bestaat de kans dat dit afstemmingsvraagstukken met preventie en duurzame inrichting eerder vergroot dan verkleint.
- **De pogingen vanuit de verschillende perspectieven** van meerlaagsveiligheid om burgers te informeren over en te be-

HET IS VAN BELANG DAT OOK IN BOVENREGIONAAL EN LANDELIJK DEBAT OOG BLIJFT VOOR DEZE SPANNINGEN

menten nog lang niet uitgekristalliseerd. De veranderingen die meerlaagsveiligheid voor operationele dagelijkse activiteiten met zich meebrengt zijn nog niet in praktijk gebracht. Het anders gaan denken is – bij sommigen meer dan bij anderen – in gang gezet. Nu nog anders gaan doen. Ook dat zal, net als het anders denken, tijd vergen en overal zijn eigen dynamiek krijgen. De betrokkenheid van dezelfde partijen in verschillende veiligheidslagen en arrangementen kan aan de ene kant zorgen voor afstemming en consensus; aan de andere kant kan verarring en onzekerheid het gevolg zijn. Beide kanten van de medaille worden door de betrokkenen in de regio naar

hebben in de lokale en regionale beleids- en besluitvormingsprocessen in de drie veiligheidslagen andere taken, rollen en mandaten die niet vanzelfsprekend probleemloos samen zullen gaan.

- **Het meewegen van waterveiligheids - belangen** in de vele RO-beslissingen die in Nederland genomen worden, betekent nog niet dat ze altijd van doorslaggevend belang zullen zijn. Lokale en regionale bestuurders zullen keer op keer met dergelijke afwegingen te maken krijgen (bijvoorbeeld wanneer regionale investeringen aanlopen tegen ruimtelijke beperkingen), waarbij bovendien niet altijd transparant is en kan zijn wat pre-

trekken bij de uitvoering ervan, zijn niet overtuigend congruent.

Dit zijn belangrijke boodschappen uit 'de regio'. Het is van belang dat ook in bovenregionaal en landelijk debat oog blijft voor deze spanningen, die voor een groot deel toe te schrijven zijn aan 'gewone' institutionele dynamiek. Lessen uit het verleden in andere beleidsdomeinen zijn dat beleidslijnen, regelgeving en toezicht alleen niet voldoende 'monitoring' bieden om de vinger aan de pols te houden bij het omgaan met dergelijke dilemma's.¹⁰ Bij de implemen-

10 Steenhuisen, B. (2009). Competing public values: coping strategies in heavily regulated utility industries. Delft, Next Generation Infrastructures foundation.

tatie daarvan in lokale praktijken zullen lokale waterbeheerders, ambtenaren en bestuurders immers altijd wel wat doen. Zij staan aan de lat om de verwachtingen van het waterveiligheidsbeleid te realiseren samen met anderen en met en voor hun burgers.

Bestuurders en beleidsmakers hebben uiteenlopende verwachtingen van burgers. Aan de ene kant wordt een actieve bijdrage van burgers gevraagd aan preventie, duurzame ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing. Dit alles vanwege het bevorderen van hun waterveiligheid. Meestal zijn de meeste burgers zich niet echt bewust van hun risico en weten ze ook niet precies wat te verwachten van de verschillende overheden, die al dan niet tegenstrijdige boodschappen verspreiden.

Tegelijkertijd lijkt de hoofdboodschap van landelijke, regionale en lokale bestuurders te zeggen: 'Nederland was nooit zo veilig tegen overstromingsrisico's'. Inderdaad, dat kan allemaal samengaan, maar het kan ook heel tegenstrijdig klinken. Als we een beroep willen doen op burgers en bedrijven om hun verantwoordelijkheid te nemen in het omgaan met het 'restrisico' op een overstroming, dan zijn stevige en betrouwbare verhoudingen met de vele betrokken beleidsmakers en bestuurders noodzaak.

Europese Richtlijn Overstromingsrisico's

Samengevat door Peter de Putter

De Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) is in november 2007 in werking getreden (Richtlijn 2007/60/EG). De ROR biedt, anticiperend op de gevolgen van klimaatverandering, een kader voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's. Het doel is om uiteindelijk de negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het culturele erfgoed en de economische bedrijvigheid te beperken. De ROR verplicht de Europese lidstaten tot informatie-inwinning, overleg en planvorming voor nationaal én grensoverschrijdend "beheer van overstromingsrisico's". Kwantitatieve veiligheids- of wateroverlastnormen worden niet voorgeschreven. De richtlijn heeft wel een aantal principes verankerd, kort samen te vatten als: niet-afwentelen, stroomgebiedaanpak, risicobenadering (veiligheidsketen), duurzaamheid en publieke participatie. Wat dit laatste betreft krijgen burgers, bedrijven en overheden inzicht in mogelijke overstromingsrisico's en wat er wordt gedaan om die te verminderen. Concreet verplicht de ROR iedere lidstaat tot het maken van een voorlopige risicobeoordeling (uiterlijk 22-12-2011). Daarnaast zijn de lidstaten verplicht overstromingsgevaar- en -risicokaarten (uiterlijk 22 december 2013) te maken die de gevaren en gevolgen van overstromingen in beeld brengen. Daarnaast moeten in overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP-en) doelen en maatregelen worden benoemd om overstromingsrisico's te verminderen (uiterlijk 22 december 2015). In Nederland maken de ORBP-en, net als de stroomgebiedbeheerplannen uit de KRW, onderdeel uit van het Nationaal Waterplan (NWP). De ontwerp ORBP-en zullen in december 2014, gelijk met de tweede cyclus van het NWP, ter inzage worden gelegd. Bepalingen over het voorbereiden van de ORBP-en zijn vastgelegd in de Waterwet en het Waterbesluit. Tot en met 2015 werken de verantwoordelijke organisaties in de watersector, binnenlandse veiligheid en ruimtelijke planning samen aan de implementatie van de richtlijn.