

Essay 6

ALLEMAAL OP DE BOK

Naar de implementatie van nieuw waterveiligheidsbeleid

Bertien Broekhans (Technische Universiteit Delft)

Aad Correljé (Technische Universiteit Delft)

Jacko van Ast (Technische Universiteit Delft / Erasmus Universiteit)

ALLEMAAL OP DE BOK

6.1 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. Verschillende bestuurlijke ontwikkelingen zorgen voor verandering: het 'anders omgaan met water' en het algemene streven naar een 'andere overheid' (lees ook het essay *Van deltagcommissie 1 tot deltagcommissie 2* voor de achtergronden bij deze ontwikkelingen).

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 kwetsbaarheidsparadox (Saeijs et al. 2004) 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 allerminst dat we in de polders achter de dijken minder risico lopen; integendeel zelfs. Dit betekent 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'*. (V&W 2008a: 12). Meerlaagsveiligheid omvat aandacht voor Preventie (laag 1), Duurzame ruimtelijke inrichting (laag 2) en Rampenbeheersing (laag 3)

Het ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W) 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 V&W 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 (ACW 2007; BZK 2003; RLG 2006; V&W 2007; WRR 2000). 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 betekenen voor de rol van (lokale) overheden in het bestuur, het beleid en het beheer. Hiervoor 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.

Aangegeven wordt dat er spanningen tussen de verschillende veiligheidslagen te voorzien zijn, zoals 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 beperkte handelingsruimte om dat te doen. Zeker wanneer zij burgers en bedrijven perspectief moeten/willen bieden wat die bij kunnen dragen aan waterveiligheid. Bovendien hebben functionarissen in de drie veiligheidslagen andere taken, rollen en mandaten die niet vanzelfsprekend probleemloos samen zullen gaan. Het meewegen van waterveiligheidsbelangen in de vele RO-beslissingen die in Nederland genomen worden betekent nog niet dat ze altijd van doorslaggevend belang zullen zijn. Preventief waterbeheer en rampenbeheersing gaan ook niet zonder meer hand in hand. Pogingen om vanuit de verschillende perspectieven van meerlaagsveiligheid burgers te informeren over en te betrekken bij de uitvoering ervan, zijn niet overtuigend congruent.

6.2 INSTITUTIONELE ONTWIKKELINGEN

De verschuivingen van overstromingskans naar -risico, van preventief naar meerlaags waterveiligheidsbeleid (Preventie (laag 1), Duurzame ruimtelijke inrichting (laag 2) en Rampenbeheersing (laag 3)) 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; en
- routines van dagelijkse activiteiten en afwegingen.

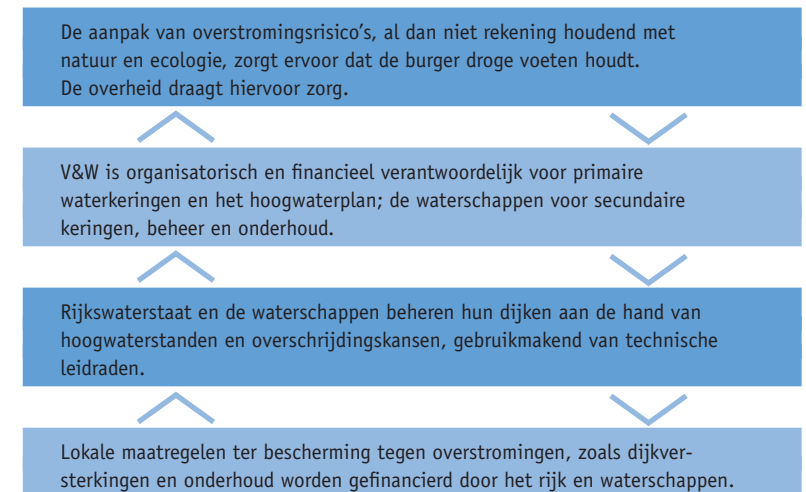
Hierna wordt eerst – enigszins gestileerd – het traditionele waterveiligheidsbeleid van grofweg de afgelopen vijftig jaar geschetst, zodat het gespiegeld kan worden aan de drie componenten van het nieuwe beleid gericht op meerlaagsveiligheid. Door de vergelijking kunnen we potentiële spanningen en discrepanties 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. Toegepast op het voorkomen van overstromingen betreft dat onder meer het risicobesef en de

manier waarop daarmee omgegaan moet worden, door middel van bescherming en voorbereiding, en wie daarvoor zorg dient te dragen. Ook gaan deze opvattingen over de acceptatie van lokale verschillen en opvattingen over 'aansprakelijkheid'. Tegelijkertijd raken deze natuurlijk ook aan ideeën over de waarde van de natuur en het landschap, de rol van techniek, de toekomst van de wereld.

Figuur 6.1
De institutionele lagen van het 'traditionele' waterbeheer



Het risicobesef van de Nederlandse bevolking met betrekking tot overstromingen is vrij gering, zoals onder andere in het essay *Tegen dovemansoren gezegd?* wordt gepresenteerd. 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 (Lees ook het essay *Alle dijkringen zijn gelijk, maar... zijn sommige meer gelijk dan andere?* voor meer achtergronden bij deze constatering.) Dit besef wortelt in een lange geschiedenis. Tijdens de 19e eeuw ontwikkelde zich een sterk op technologie steunende, gedepolitiseerde en centralistische aanpak van het keren van water, gestuurd en uitgevoerd door Rijkswaterstaat en de waterschappen. De ramp van 1953 leidde tot het opschroeven en standaardiseren van lokale kansen op overstroming. Kustverkorting, dijkverhoging en -versterking bepaalden de aanpak. Tijdens de jaren '70 kwam deze aanpak geleidelijk onder druk te staan omdat de toenemende maatschappelijke waardering voor natuur en ecologie een steeds belangrijker rol ging spelen en actiegroepen de waterbeheerders dwongen deze overwegingen in hun aanpak mee te nemen.

Voorbeelden zijn het besluit tot de open Oosterscheldekering en de aanpak van hoogwater in de rivieren. Nog later werden deze natuurwaarden zelfs ingezet voor het reduceren van overstromingskansen, door ruimte te bieden voor de rivier en een ecologisch kustbeheer.

Toch kan gesteld worden dat de aanpak van de bescherming tegen overstromen, al dan niet rekening houdend met natuur en ecologie, altijd op grote afstand bleef van de burger en de meeste bestuurders. 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 weten zich beschermd tegen overstromingen door het uitblijven daarvan en de boodschappen die de overheid daarover uitzendt. Zij maken zich dus niet druk over het risico. Ze gaan er bovendien van uit dat natuurwaarden in te passen zijn en dat de overheid ook daar zorg voor draagt.

Het is duidelijk dat V&W de afgelopen jaren aan de gang is gegaan deze opvattingen te doorbreken. Zij probeert de vanzelfsprekendheid van het besef van waterveiligheid bij de Nederlandse burger bij te stellen.^{6.1} 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 in de andere (in)formele institutionele lagen met ieder hun eigen dynamiek.

Formele regels en kans op overstromen

De tweede laag (zie figuur 6.1) omvat de formele overheidsinstituties, het beleidsproces, de wetgeving en de uitvoerende macht. Artikel 21 van de Grondwet, bijvoorbeeld, stelt dat de Staat 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 Wet op de waterhuishouding; de Wet droogmakerijen en indijkingen; de Wet op de waterkering; de Wet beheer rijkswaterstaatswerken; en de Waterstaatswet 1900.^{6.2} Zo zijn de waterkeringen aangewezen in de Wet op de waterkering. 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 dijkringingen. De waterschappen beheren 90% van de primaire waterkeringen en bekostigen het beheer en onderhoud via heffingen. Rijkswaterstaat beheert en betaalt de rest. De primaire waterkeringen worden elke vijf jaar getoetst op sterkte en hoogte met behulp van een wettelijk instrumentarium.

Essentieel, in dit verband, is de Wet op de waterkering (1995) die voor elk dijkringgebied een veiligheidsnorm definieert, 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 gelet op overige het waterkerend vermogen bepalende factoren' (art. 3). Grote dijkringingen in het westen van het land hebben een veiligheidsnorm van 1/10.000 en de grote dijkringingen langs de grote rivieren hebben een norm van 1/1250. De waterkeringen worden iedere vijf jaar aan deze normen getoetst (Het essay *Waar gaat dat heen?* gaat dieper in op de toetsingsprocedure). Het doel van deze toetsing is 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 de beheerder van de primaire waterkering voor het bepalen van het waterkerend vermogen. Sinds de evaluatie van de wet in 2003 zal elke tien jaar de veiligheidsnorm worden geëvalueerd.

Management van bescherming

In de derde laag (figuur 6.1) vinden we de 'regels' die bepalen wat er gebeurt en wanneer. Rijkswaterstaat en de waterschappen dienen hun dijken te beheren volgens de normen aan de hand van hoogwaterstanden en overschrijdingskansen te toetsen. Voor het ontwerpen, beheren, toetsen en onderhouden van waterkeringen zijn technische leidraden beschikbaar als aanbeveling. Deze leidraden bepalen voor een groot deel de actuele bescherming tegen overstromingen. Deze betreffen bijvoorbeeld ook de aanwijzing en kwaliteit van regionale waterkeringen. In de praktijk hebben lokale budgettaire beperkingen en problemen in de ruimtelijke ordening een aanzienlijke impact op de uitvoering en vinden 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. 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.

^{6.1} In het essay *Van Deltacommissie 1 tot Deltacommissie 2* zijn hier verschillende redenen voor aangegeven: de complexiteit van het huidige integrale waterbeleid (overstroming, ecologie, ruimte, enzovoort); de dreiging van (de gevolgen van) klimaatveranderingen in de toekomst; het streven naar efficiëntie en effectiviteit, enzovoort.

^{6.2} De aanstaande Waterwet voegt, onder meer, deze wetten samen in een integratief kader.

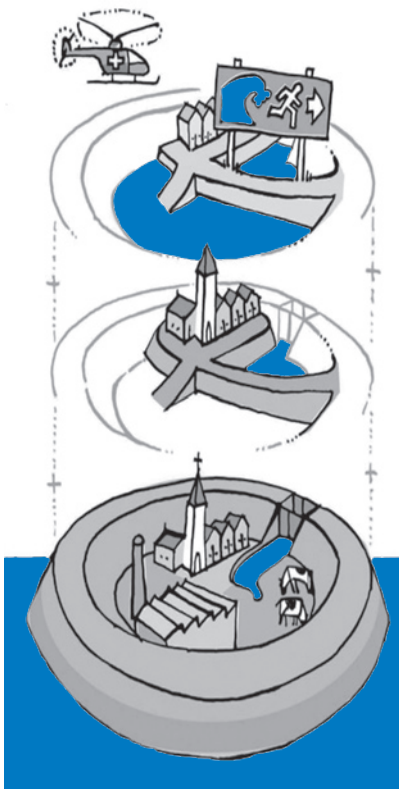
6.3

NAAR EEN NIEUWE AANPAK

De overheid, V&W in het bijzonder, streeft naar een nieuwe aanpak van het waterveiligheidsbeleid (dit beleid wordt eveneens belicht in andere essays: *Van Deltacommissie I tot Deltacommissie II; Niet bij preventie alleen; en Alle dijkringen zijn gelijk ... maar zijn sommige meer gelijk dan andere?*). Dat heeft de afgelopen jaren geleid tot een stroom van plannen, kabinetsstandpunten, onderzoeksprogramma's, bestuurlijk overleg, publiekscampagnes en ontwerp-wetgeving. Langzamerhand komt er met de presentatie van de Waterwet, het *Ontwerp Nationaal Waterplan* (V&W 2008b) en de *Ontwerp Beleidsnota Waterveiligheid* (V&W 2008a) meer zicht op de structuur van het nieuwe waterveiligheidsbeleid. Met het nieuwe beleid tracht V&W 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 6.2): Preventie (laag 1), Duurzame ruimtelijke inrichting (laag 2) en Rampenbeheersing (laag 3) (V&W 2008a).

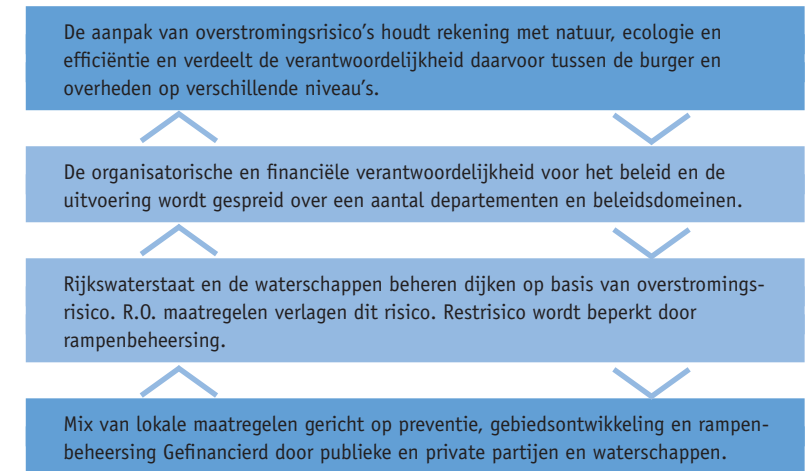
Wanneer de nadruk verschuift van uitsluitend preventie naar preventie als onderdeel van de meerlaagse veiligheid zal dat naar ons inzien onvermijdelijk gevolgen hebben voor het institutionele krachtenveld. In onze woorden, V&W wil met het nieuwe veiligheidsconcept een andere invulling geven aan de vier 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 paragrafen samenvatten in één kader (zie figuur 6.3).



Figuur 6.2
Meerlaagsveiligheid (V&W 2008a)

Figuur 6.3

De institutionele lagen van het 'nieuwe' waterbeheer



Nieuwe basisopvattingen en uitgangspunten

Zoals hiervoor gesteld is staan integraal beheer en de watersysteembenadering centraal in het nieuwe beleid. Uitgegaan wordt van het geheel van relaties binnen watersystemen: waterkwaliteit, kwantiteit, oppervlakte- en grondwater, in samenhang met grond- en watergebruik en de ecologische en natuurlijke omgeving. Daarnaast worden langetermijnzekerheid en robuustheid van groot belang geacht. De erkenning dat er altijd een restriscio 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.

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 van overstromingsrisico's (ROR). Ook de Wet veiligheidsregio's, die naar verwachting op 1 januari 2010 in werking treedt, is van belang in de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal niveau.

Kortom, er staan nieuwe wetten op stapel, maar dit betekent nog niet dat de normen en toetsingskaders 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 maar van landelijke politiek moet zijn; ook in het oude systeem zat daardoor immers differentiatie. *'Dat weet ook niemand en dat accepteert ook iedereen en dat vindt ook niemand een probleem. [...] dus deze discussie houdt de burger niet bezig. De burger in zijn algemeenheid, die zegt dat de overheid het gewoon goed heeft geregeld. Die gaat zich echt niet bezighouden met of dit wel de goede norm is qua hoogte en type.'*^{6.3} Tegelijkertijd wordt het belang van maatschappelijke discussie benadrukt: *'Als je overstapt naar een ander type norm dan zit je met differentiatie. Dat kun je erg vinden of niet maar dan creëer je een maatschappelijke discussie vanwege die verschillen.'*^{6.4} 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 moet 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 (ontwerp) *Nationaal Waterplan* (2008b: 33) stelt: *'Samengevat 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.'* Die betrokken partijen zijn onder andere de departementen BZK, VROM en LNV, de provincies, de waterschappen en de gemeenten.

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 verschillende 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 uitgegeven worden. Tijdens deze afwegingen gebeurt dus nogal wat, en zal veel afhangen van hoe goed geïnformeerd, hoe urgent, hoe bewust van overstromingsrisico's een provincie, waterschap of gemeente is én handelt. En dat is nog niet vanzelfsprekend, getuige het volgende citaat: *'Ik denk dat de gemiddelde bestuurder waar wij mee te maken hebben, gemeentes met name, die zijn namelijk helemaal niet met waterbeleid bezig en zeker niet met hoogwaterbescherming [...]. Het beschermen tegen overstromingen dat overstijgt al echt snel de gemeente, dat is een bovenlokale, regionale, nationale kwestie waarvan de gemeente denkt dat moet gewoon op orde zijn en daar hoeven we ons niet zo intensief mee te bemoeien.'*^{6.5}

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 in 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. Als laatste spelen alle partijen een rol van belang in het informeren 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 meer bewust maken van het overstromingsrisico dat zij lopen en ze wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. (Zie ook de essays *Geen paniek!, Alles of niets en Tegen dovemansoren gezegd?*)

De meerlaagse veiligheidsaanpak ontleed

Zoals gezegd heeft V&W zo zijn redenen voor de herziening van het waterveiligheidsbeleid. 'Het land' of 'de regio' herkent zich niet onmiddellijk in de discussie daarover: *'Er is geen regio, ik ken ze niet, waar een beweging zit die het rijk ertoe oproept om hier toch maar eens even stevig werk van te maken. [...] er is niemand die roept: het kan wel een tandje minder, maar ook niemand dat het meer moet. Het is dus een klein clubje van betrokken bestuurders en ingewijden die de discussie voeren'*. 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 zullen we de drie veiligheidslagen, Preventie (laag 1), Duurzame ruimtelijke inrichting (laag 2) en Rampenbeheersing (laag 3), beschrijven 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, krijgen we inzicht in mogelijke spanningen en blokkades in de implementatie en uitvoering van het nieuwe beleid. 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 uiteenlopend aard.

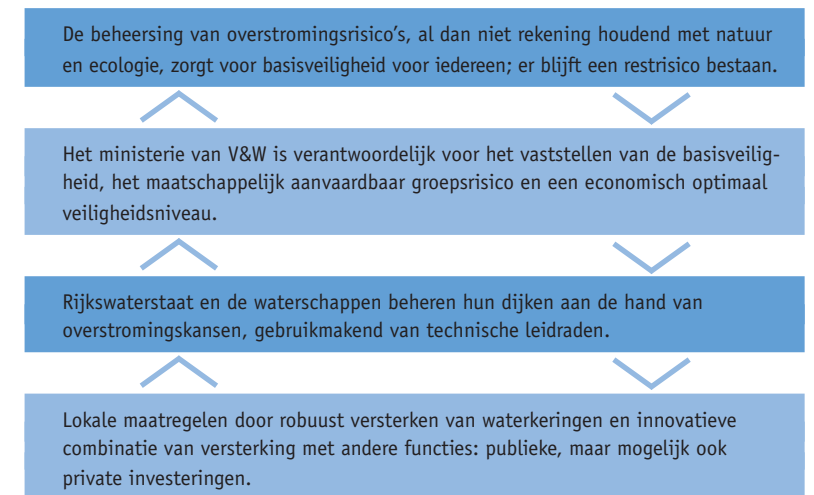
Laag 1: Preventie

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. Hoewel het beleid en de

Waterwet de beide Kamers binnenkort zullen passeren, is daarmee het nieuwe normeringstelsel nog niet vastgesteld. De Waterwet vormt de basis voor nieuwe normen die aan watersystemen kunnen worden gesteld. In de wet – die onder andere de oude Wet op de waterkering vervangt – is het begrip overschrijdingskans vervangen door de veiligheidsnorm (art. 2.2 lid 2): de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van het door de dijkkring beschermde gebied door het bezwijken van een primaire waterkering (zie ook het essay *Alle dijkringen zijn gelijk ... maar zijn sommige meer gelijk dan anderen?*). Deskundige ambtenaren vrezden 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: *'Maar dat is ontzettend ingewikkeld want die getallen die komen niet zomaar tot stand. Er zitten oneindig veel keuzes en aannames in om het maar hanteerbaar te kunnen maken. [...] En in het kader van die risicobenadering zegt het rijk, dat een overstromingskans beter is, want als die met de gevolgen wordt vermenigvuldigd dan bestaat er meteen zicht op het risico. Nou daar zit naar mijn idee een heleboel meer achter, dat is echt niet zo eenvoudig'*.

Figuur 6.4

De institutionele lagen van preventie



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 (zie ook het essay *Alle dijkringen zijn gelijk ... maar zijn sommige meer gelijk dan anderen?*). Het voldoen aan de norm zal daardoor niet langer uitsluitend bepaald worden door de sterkte van de waterkering. Bovendien gaat de norm gelden per dijkkring, en zal daardoor mogelijk ook door andere (regionale of lokale) beslissingen beïnvloed worden zoals door de aanleg van kunstwerken. V&W heeft aangegeven (V&W 2008a) dat de normen toekomstvast moeten zijn. Dat betekent dat bij de nieuwe normen al rekening wordt gehouden met de voorziene (regionale) economische ontwikkeling, waardoor een sterke relatie wordt gesuggereerd tussen economisch beleid en de normstelling voor waterveiligheid. De vraag is daarbij: 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 bedrijfstreinen 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' blijven het ministerie van V&W en de regionale waterbeheerders 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. De minister zorgt echter nog steeds – net als voorheen – voor de technische leidraden als aanbeveling voor de beheerders van de waterkeringen. Hoe die leidraden tot stand gaan komen, is op dit moment nog onderwerp van overleg.

We kunnen concluderen dat het nieuwe arrangement voor preventie in hoofdlijnen ogenschijnlijk lijkt op het 'traditionele' arrangement. Echter, de overlegstructuren tussen de waterbeheerders zijn de afgelopen jaren – sinds het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) – 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. Een provinciale ambtenaar zegt hierover: *'het zijn allemaal aspecten die je moet weten om goed met beleid om te kunnen gaan. Overstappen naar een ander soort norm kan dit hele stelsel op de schop zetten. En dat moet je dus goed weten, want anders zit je straks met de gebakken peren.'*



Laag 2: Duurzame ruimtelijke inrichting

De provincies, gemeenten en het ministerie van VROM moeten streven naar een ruimtelijke inrichting waarbij rekening wordt gehouden met het overstromingsrisico. De achterliggende *opvatting* is dat een zorgvuldige ruimtelijke planning slachtoffers en schade bij eventuele overstromingen kan beperken. V&W pleit hiervoor, maar heeft geen eindverantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid. 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: *'RO in Nederland is een vertaling van rijksbeleid naar de regio en dan gaan we ervan uit dat de beveiliging tegen overstromingen in feite rijksbeleid is dat op een regionaal niveau wordt uitgewerkt. En als je ziet wat we de komende jaren en decennia in Nederland nog te investeren en te ontwikkelen hebben, dan verwacht men ook dat het beschermingsniveau daarbij aansluit.'*^{6.6}

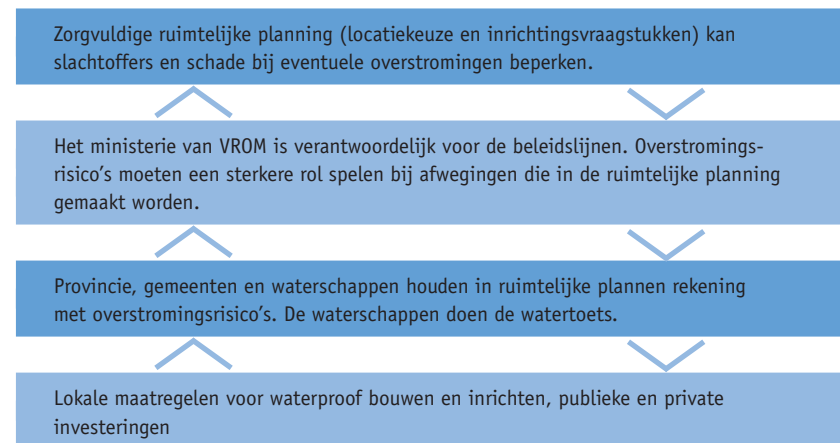
6.6 Provinciaal ambtenaar

Rijkswaterstaat en de waterschappen gaan proactief adviseren over ruimtelijke initiatieven en inrichtingsmaatregelen, zoals evacuatie routes in nieuwe woonwijken, aanwijzen en inrichten van vluchtplaatsen of toepassing van aangepaste bouwvormen. Zo kan in het management van een duurzame ruimtelijke inrichting *de kwetsbaarheid van gebieden nader [worden] gedefinieerd en gekoppeld aan concrete beleidsregimes* (V&W 2008a: 28). Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van die regimes aan bevoegdheden en formele regels worden gekoppeld. Leidraden zoals overstromingsrisicozonering zouden daarbij een rol kunnen gaan spelen. (Pols et al. 2007)

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? Tegelijkertijd wordt ook gesteld dat een focus op nieuw te ontwikkelen gebieden beperkt is: *'die RO duurt heel erg lang en is erg lastig en volgens VROM bereik je daar dan vermindering van de gevolgen [mee] die in de orde van 5% ligt. [...] onze opgaven in RO de aankomende tijd liggen meer in herstructurering van naoorlogse wijken en renovatie van industrieterreinen dan in uitbreiding. Die locaties kun je niet zomaar 5 meter hoger gaan bouwen.'*^{6.7}

Figuur 6.5

De institutionele lagen van duurzame ruimtelijke inrichting



Leidraden kunnen behulpzaam zijn bij de afstemming tussen formele regels en management en maatregelen. In de praktijk zullen zich echter ook afwegingen voordoen die daarin niet te vatten lijken. Regionale ambtenaren brachten een aantal dilemma's naar voren die te maken hebben met de manier waarop waterveiligheid in de toekomst meegewogen wordt bij ruimtelijke ontwikkelingsplannen. 'Meewegen' en 'de doorslag geven' zijn in besluitvormingsprocessen twee verschillende dingen, zeker wanneer financiële argumenten in het geding zijn. Dat realiseren ook ambtenaren zich: *'[...] met name de ruimtelijke beperkingen die liggen heel zwaar. Dat is natuurlijk een heel gevoelig iets in Nederland, ruimtelijke beperkingen. Dus dat speelt ook een belangrijke rol.'*^{6.8} Gemeenten en waterschappen kunnen op hetzelfde (afgewogen) voornemen immers een andere kijk hebben: *'De gemeente had bijvoorbeeld huizen gebouwd in de primaire waterkering (...). Daar gruwelen ze [bij het waterschap] van, daar moeten ze niks van hebben.'*^{6.9}

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. We noemen een aantal mogelijke mechanismen die juist bij het nemen van lokale maatregelen zichtbaar kunnen worden, soms buiten het zicht van waterbestuurders.

- Waterveilige gebiedsontwikkeling kan extra (ontwikkel- en bouw)kosten mee brengen.
- De te beschermen gebieden en functies krijgen een economische waarde die wordt erkend en vastgelegd (onder andere in de veiligheidsnorm). Dit kan leiden tot marktmechanismen en speculatie. Dit leidt mogelijk tot herwaardering die weer tot claims voor extra bescherming kan leiden.
- De ontwikkeling van publiek/private financieringsmechanismen voor overstromingsbescherming en voorbereiding kan leiden tot economische (en mogelijk sociale) differentiatie tussen functies en gebieden. In *science fiction* zouden differentiatie en compartimentering kunnen leiden tot de ontwikkeling van *'diked communities'*: de rijkere verzorgen hun eigen compartimentering. Welke bestuurder stelt zich de vraag of dat mag en of we dat willen in Nederland? Zo ver weg lijkt dat soms niet eens, wanneer in plannen wordt gesuggereerd, onder meer door de commissie Veerman, om dijken zodanig over te dimensioneren dat ze niet meer kunnen falen en bovendien geschikt worden voor allerlei vormen van multifunctioneel ruimtegebruik. Dit betekent samenwerking in veel grotere netwerken, waarbij behalve de overheden ook projectontwikkelaars en andere private partijen betrokken zijn.

- Waterveilige gebiedsontwikkeling kan effect hebben op de grondprijs en de waarde van de projecten. Om die op peil te houden kan het van belang zijn dat de boodschap is 'dat het allemaal zo'n vaart niet loopt'. Die boodschap kan contrair zijn aan de boodschap die nodig is om urgentie van maatregelen te benadrukken of de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren. Kortom, het beginsel van kosteneffectiviteit kan in lokale praktijken onvoorziene effecten hebben.
- Bovendien kunnen regionale en lokale ontwikkelingen – naast fysieke kenmerken van een gebied – de mate van bescherming en de waardering van het risico in een gebied bepalen. Dat betekent dat lokale verschillen in waterveiligheid ongewenst door de politiek tot een 'issue' gemaakt kunnen worden, ondanks het feit dat burgers verschillen in bescherming lijken te accepteren. *'Kijk nu is alles 1/1250. Niemand maakt zich zorgen, ook de burger maakt zich geen zorgen. Tot op het moment dat die [verschillen] voorgeschoteld krijgt. Dan moet deze bestuurder gaan ageren. Die kan niet zeggen dat vind ik goed.'*^{6.10}
- Ook tussen overheden kan de verdeling van de lusten en de lasten een heet hangijzer worden. Hoewel het voor de burger niets uit lijkt te maken of hij zijn euro aan de gemeente of het waterschap betaalt, kan het wel bepalend zijn voor de gekozen oplossingen, zonder dat de burger daar een stem in heeft. Bij wijze van voorbeeld vertelde een wethouder dat *'ze [van het waterschap] sturen op een traditionele vorm van waterveiligheid; hogere en bredere dijken en zorgen dat we water buitenhouden. Niet bouwen buiten de dijken. Dat is daar not done, daar moeten ze niks van hebben. Ze sturen op kosten. Niet kosten voor de maatschappij, maar voor het waterschap zelf'*.
- *Last but not least* komt daar nog het 'institutionele schaalverschil' bij. De bevoegdheden en opgaven van waterschappen, provincies en gemeentes zijn geformuleerd op een andere geografische schaal dan de dijkkring, waardoor het lastig is de opties en belangen voor overstromingsbescherming tegen elkaar af te wegen. Bij gebiedsontwikkeling is de schaal van het planproces op provinciaal en gemeentelijk niveau een dominante factor in wat er waar gedaan kan worden wat betreft grondgebruik en bebouwing. Maar ook de aanwijzing van safe places, vluchtroutes en eventuele compartimentering zijn dingen die uit het RO-perspectief van de dijkkring voortvloeien. Dit maakt duurzame ruimtelijke inrichting van een dijkkring extra gecompliceerd.^{6.11}

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

^{6.10} Provinciaal ambtenaar

^{6.11} Een dergelijk institutioneel schaalverschil doet zich eveneens voor in het watersysteem- en waterkwaliteitsbeheer, zoals bij de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water.

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 V&W af zal spelen.

Laag 3: Rampenbeheersing

Bij duurzame inrichting heeft V&W een meer adviserende rol dan haar traditioneel sterke sturende positie; bij de regionaal vorm te geven rampenbeheersing en in te vullen calamiteitenplannen staat V&W op nog grotere afstand van 'het roer'. Niet V&W, 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 zijn een nieuwe partner 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. Komt rampenbeheersing op de lokale politieke wateragenda? *'Nee. Onze conclusie [...] was er met hernieuwde energie voor zorgen dat het zo niet misgaat. Wat natuurlijk tot op zekere hoogte je kop in het zand steken' is* antwoordde desgevraagd een wethouder.

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 samenwerking geschetst: *'Dus het waterschap draait gewoon mee in het veiligheids-MT in dit gebied. [...] Daar maakt ook een dijkgraaf deel van uit en een directeur waar veiligheid onder valt binnen het waterschap en één van de provincie zit daar ook in. In die zin is men wel bezig om elkaars taal te leren spreken.'*^{6.12}

^{6.12} Wethouder

'Maar dat is niet overal hetzelfde. Op een wat hoger abstractieniveau, de veiligheidsregio, [...] werken de brandweer, politie, GGD, voor diezelfde gemeenten die op beleidsmatig niveau wel [...] mee doen, maar de veiligheidsregio als hulpdienst die richt zich veel meer op de situatie zoals die uiteindelijk door het beleid is ingericht. [...] de veiligheidregio's, die zitten ook tot hier in het werk en dan is [overstromingsrisico] eigenlijk geen item voor hen. Het heeft echt heel veel inspanning gekost om hen te vragen om met zo'n soort ramp aan de slag te gaan. Ze hebben een ander soort prioriteiten.'^{6.13}

Duidelijk is echter dat er van een echte preparatie op overstromingen in de rampenbeheersing nog weinig sprake is. Gemeenten hebben vrijwel geen plannen om het aantal slachtoffers te beperken. Er zijn nauwelijks afspraken rond het verkeer, zoals de mogelijkheid snelwegen die je in één richting zou kunnen leiden voor evacuatie; oplossingen voor het feit dat je het regionaal ziekenhuis niet meer kan gebruiken om mensen op te vangen enzovoort. Er liggen geen scenario's klaar die ervan uitgaan dat je je niet kunt verdedigen en dus acties moet ondernemen als het echt misgaat. Wat er dan gebeurt?! *'Uit mijn zwijgen blijkt dat ik daar nog niet heel erg over heb nagedacht. Anders dan een aantal scenario's, dat we hier al eens hebben geoefend en we daar hopeloos in vast lopen. [...] We weten dat wij er dan echt absoluut niet uitkomen. Als er hier echt water komt dan staan wij echt met de rug tegen de muur. Dan weten wij gewoon niet waar de mensen naartoe moeten. Met het aantal mensen over twee uitvalswegen met de gebieden die daar vervolgens weer achter liggen en waar ook het probleem is. Daar kom je niet uit.'*^{6.14} Voor ieder gebied of dijkkring zal dit anders zijn, maar vele bestuurders lijken iets dergelijks te ervaren.

Ook veiligheidsdeskundigen erkennen dat rampenplannen weliswaar essentieel zijn, maar dat ze voor overstromingen niet of mondjesmaat bestaan. Een van de redenen daarvoor is dat aan echt grote overstromingen weinig te redden valt; de energie valt uit, telefoonverkeer is onmogelijk, evacuatie lukt ook niet, de brandweerauto's drijven in het water, auto's waarmee mensen willen vluchten spoelen van de weg, ziekenhuizen zijn niet bereikbaar en de voedseldistributie kan ook niet meer plaatsvinden.

Anders dan bij 'droge' rampen heeft een overstromingsramp tot gevolg dat de operationele organisatie van de rampenbeheersing volledig vanuit andere regio's moet plaatsvinden. Bovendien is gebleken dat in de *praktijk* lokale 'reddingswerkers' niet altijd prioriteit geven aan hun taak, maar aan de veiligheid van eigen have en goed. Dit blijkt onder meer uit de ervaringen uit Zeeland en New Orleans (Slager 2008, Jonkman 2005). Overstromingen zullen over het algemeen een verwoestende uitwerking hebben op vitale infrastructuren, zoals de voorziening van elektriciteit, water, communicatie en transport.

Veiligheidskundigen hanteren het principe dat besluitvorming hierover moet plaatsvinden op het niveau waarop het probleem speelt. Voor overstromingen en evacuaties is er nog weinig geregeld op bovenregionaal niveau. Daar zouden afspraken gemaakt moeten worden over bijvoorbeeld de evacuaties: waar gaan de mensen uit een bepaald overstroomd gebied naar toe? Hoe worden die mensen medisch verzorgd? Hoe krijgen ze eten en onderdak? Ambtenaren denken dat de complexiteit van het onderwerp en de besluitvorming erover het aflegt tegen preventief beleid. Eén van hen zei tegen ons: *'Dit is een ontzettend ingewikkeld onderwerp, je kunt je niet voorstellen wat zich dan afspeelt. En om die reden hebben wij ook gezegd, bestuurders kunnen wel leuk praten over risico's en normen maar ik zeg gewoon een overstroming is in Nederland maatschappelijk onacceptabel'.*

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 plannen en voorbereidingen te verbeteren. In het essay *Waar gaat dat heen?* wordt hierover meer uit de doeken gedaan.

Cultureel ingebedde opvattingen veranderen langzaam in de loop van decennia. 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. Delen burgers die opvatting en zullen zij zich voorbereiden? Een ambtenaar schetste ons: *'Er zijn twee soorten burgers. De burger die rechtstreeks te maken krijgt met uitvoering van het beleid dus als je zegt: ik ga de dijk verhogen, bij wijze van spreken, dan is de dijkbewoner daar erg in geïnteresseerd en heeft hij een direct belang. De burger die ergens achter de dijk woont, interesseert het weinig. Het moet op orde zijn. En in Nederland zullen wij het wel op orde hebben'.* De laatste rekent erop dat het collectief belang goed geborgd is. De eerste weet zijn individueel belang nu die in het geding is. Dergelijke opmerkingen attenderen ons op het onderscheid tussen redelijk concrete individuele belangen op de korte termijn en het relatief abstracte collectieve belang op de lange termijn.

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. Daarbij wordt regelmatig verwezen naar de beleidsprocessen 'ruimte voor de rivier', waar pas in intensieve

gebiedsprocessen 'de burger' echt betrokken raakte. Dat geldt ook voor andere private partijen. Op landelijk niveau doen landelijke belangenorganisaties mee, zoals Natuurmonumenten en de ANWB. Daarvan verwachtten ambtenaren dat *'die [...] minder geïnteresseerd [zijn] in het beleid want dat wordt [...] geacht door een aantal deskundigen goed neergezet te worden. Die zijn vooral geïnteresseerd in, als het dan op ons afkomt, willen we wel dat er goede redenen voor zijn en voldoende compensatie: financieel, in hectare, dat soort dingen. Dat is hun invalshoek. Ze gaan zich niet bemoeien met het waterveiligheidsbeleid'*.

Van burgers, belangengroepen en lokale politici lijken ambtenaren en bestuurders dus het beeld te hebben dat zij denken '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.

Eigenlijk verwachten de lokale en regionale bestuurders niet zo heel veel van de burger. Zij vertellen dat een uitgewerkt voorlichtingsbeleid nog niet is ontwikkeld. Als zij op dit terrein activiteiten ontwikkelen dan gebeurt dat veelal op basis van incidentele aanleidingen. Zo versturen een aantal gemeenten zogenaamde hoogwaterbrieven om inwoners eraan te herinneren dat de kans op natte voeten bestaat, en wat in zo'n geval te doen.

Zo stuurde de gemeente Capelle aan den IJssel een brief naar alle bewoners over het veiligheidsrisico van een laaggelegen wijk. Uitgebreid werd daarin ingegaan op het handelingsperspectief van de betreffende burgers in het geval de wijk inderdaad zou overstromen. Aanleiding was een aantal berichten in de pers naar aanleiding van een onderzoek naar de evacuatiemogelijkheden tijdens een potentiële overstroming.

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. Na een overstroming is er geen elektriciteit. Niets doet het. Er is geen telefoonverkeer mogelijk. Er ontstaan ziektes, mede doordat het rioolwater naar boven is gekomen. Veel wegen zijn niet begaanbaar. Het openbaar vervoer functioneert niet. De zorgsector wordt overvraagd. Hoe kan zo'n gebied weer opgebouwd worden? De echte ramp begint pas na vijf dagen. Een overstromingsramp vereist uitgebreide, vaak langdurige nazorg waarbij de samenwerking van vele partijen noodzakelijk is (HubHolland 2009). 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?

6.4 CONCLUSIES

Het waterveiligheidsbeleid is veel complexer geworden! Was het oude waterveiligheidsbeleid gebaseerd op één arrangement met een centrale sturende rol voor V&W, het nieuwe meerlaagse waterveiligheidsbeleid zet in op drie arrangementen preventie, duurzame ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing, waarin gedeeltelijk dezelfde partijen (in andere rollen) met elkaar gaan samenwerken. V&W staat ook in het nieuwe waterveiligheidsbeleid 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 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 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, uitlegbaar en uitvoerbaar. 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 of en hoe 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 een handelingsperspectief voor overstromingen te bieden aan bestuurder en burger vanuit het perspectief van rampenbeheersing.

Kortom, in de praktijk zijn de arrangementen nog lang niet uitgekristalliseerd. Dat is haast vanzelfsprekend, nu (eind 2009) de ontwerpplannen net ter besluitvorming voorliggen. Daaraan voorafgaand is natuurlijk al veel besproken, besloten en veranderd in de samenwerking tussen partijen (denk aan het Nationaal Bestuursakkoord Water), maar de veranderingen die dat 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 verwarring en onzekerheid het gevolg zijn. Beide kanten van de medaille worden door de betrokkenen in de regio naar voren gebracht als uitdagingen bij de implementatie van het nieuwe waterveiligheidsbeleid.

Het omgaan met en invulling geven aan de toegenomen complexiteit van het waterveiligheidsbeleid, kan niet zonder dilemma's en besluiten. Veel spanningen zijn niet zonder meer 'op te lossen' door te kiezen voor het een of het ander, zoals soms wordt gesuggereerd: *'Het advies van de Deltacommissie brengt ons land op een tweesprong. Kiezen we voor het opnieuw openen van de zeearmen in Zeeland en voor het bouwen met de natuur. Of gaan we door op de eeuwenoude weg van het verkorten van de kustlijn ter verdediging tegen het water, de economie, de scheepvaart en de landbouw scherp in het oog houdend'* (Vrijling 2009). Het beleid voor meerlaagsveiligheid kiest nadrukkelijk voor beide, en zelfs voor nog meer.

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 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 waterveiligheidsbelangen 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 precies de gevolgen voor waterveiligheid zijn. Duurzame ruimtelijke inrichting loopt hiermee het risico gefragmenteerd te raken.
- Preventief waterbeheer en rampenbeheersing 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 infrastructures. 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 betrekken 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 vinger aan de pols te houden bij het omgaan met dergelijke dilemma's (Steenhuisen 2009). Bij de implementatie 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.

De krant van gisteren stelt dat iedereen veilig is voor een stormramp. Maar in de flyer van de gemeente word ik gemaand mij voor te bereiden op een overstroming en uitgenodigd voor een bijeenkomst in het dorps huis. De televisie vertelt mij dat ik een noodpakket moet aanschaffen. De gemeente Almere kondigt aan buitendijks te willen bouwen. En de vereniging 'Eer en Waarde: Waardeer de Uiterwaard' nodigt mij uit protest aan te tekenen tegen het nieuwe bouwplan Plain River, waar mijn vrouw en ik juist naar een eco-huis wilden gaan kijken. Ook las ik net een stuk op de site van *Leven met Water* over een onderzoeksproject *Hoe Omgaan Met Overstromingsrisico's*. Dat was helemaal vaag!!!

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.

LITERATUUR

- ACW (2007). *Advies over de Watervisie*. Adviescommissie Water. http://www.adviescommissiewater.nl/adviescommissiewater/images/20071220%20AcW%200215%20advies%20watervisie%20eindversie%2020-12_tcm203-209970.pdf.
- ACW (2009). *Advies ontwerp nationaal waterplan*. Adviescommissie Water. http://www.adviescommissiewater.nl/adviescommissiewater/images/20090619%20AcW%200256%20definitief%20advies%20NWP_tcm203-249569.pdf.
- BZK (2003). *Kabinetsvisie Andere Overheid*. Den Haag, ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties.
- HubHolland magazine (2009). Themanummer: *Herstel en wederopbouw na een ontwrichtende ramp*. 2/1, Delft, Next Generation Infrastructures Foundation. http://hubholland.eu/content/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=38.
- Jonkman, S.N., M.J.F. Stive & J.K. Vrijling (2005). Editorial: New Orleans is a Lesson to the Dutch, In: *Journal of Coastal Research*, 21/6: xi-xii.
- Pols, L., P. Kromberger, N. Pieterse & J. Tennekes (2007). *Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave*. NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.
- RLG (2006). *Van zorgen naar borgen - Advies over een bestuurlijke omslag bij LNV*. Utrecht, Raad voor het Landelijk Gebied.
- 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.
- Steenhuisen, B. (2009). *Competing public values: coping strategies in heavily regulated utility industries*. Delft, Next Generation Infrastructures foundation.
- V&W (2007). *De Watervisie 'Nederland veroveren op de toekomst'*. Den Haag, ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- V&W (2008a). *Ontwerp Beleidsnota Waterveiligheid*. Den Haag, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 22 december 2008.
- V&W (2008b). *Ontwerp Nationaal Waterplan*. Den Haag, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 22 december 2008.
- Vrijling, H. (2009). Hippolytuslezing: ik & de professor. 29 november 2009, Delft. <http://www.dezebra.com/sg/publiek/agenda.asp?courseID=551>.
- WRR (2000). *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de regering. Den Haag.