



Essay

de perceptie van veiligheid tegen overstromingen door politici en bestuurders

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
in opdracht van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

14 april 2004

Drs. G.E.M. Saeijs
Dr. M.H.P. Otten
Dr. M.J. van Duin
Prof. dr. U. Rosenthal

1 De perceptie van veiligheid tegen overstromingen door politici en bestuurders

1.1 Inleiding

"In 2007 zullen hevige stormen de zeeeringen verwoesten en grote delen van Nederland onbewoonbaar maken. Steden zoals Den Haag zullen verlaten zijn." Dit is een van de conclusies van een geheim Pentagonrapport dat recentelijk door de Britse zondagskrant *the Observer* wereldkundig werd gemaakt. De hoofdconclusies van het rapport zijn grimmig: klimaatverandering zal de komende 20 jaar resulteren in een mondiale catastrofe die miljoenen mensen het leven zal kosten door oorlogen en natuurrampen. De dreiging is in potentie groter dan het internationaal terrorisme. Klimaatverandering moet volgens de auteurs "voorbij het wetenschappelijke debat worden verheven tot een nationaal veiligheidsprobleem".¹

Wie denkt dat de bekendmaking van het rapport in Nederland heeft geleid tot heftige discussies tussen politici en wetenschappers en tot een niet aflatende stroom berichten in de media, heeft het mis. De bevindingen van het rapport werden terloops door Philip Freriks gemeld vlak voor de afkondiging van het acht uur journaal. In de media en 'op straat' wordt wat lacherig gereageerd op de stelling dat Nederland in 2007 grotendeels in de golven zal verdwijnen. Discussiefora op internet staan bol van topics als "Amersfoort aan zee" en "Lekker waterskiën in Antwerpen". Een enkele wetenschapper (Dorland van het KNMI) en politicus (Boelhouwer, PvdA) grijpt het rapport aan om nogmaals aandacht te vragen voor de reële dreiging van klimaatverandering voor Nederland. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat reageert "dat het zo'n vaart niet zal lopen". Binnen een week is dat de algemene teneur. Over tot de orde van de dag.

Waarom reageren we zo laconiek? Waarom leiden zulke berichten niet tot een storm van kamervragen? Waarom lijkt de politiek weinig urgentie te voelen bij het onderwerp? Is dit illustratief voor hoe er over de veiligheid tegen overstromingen wordt gedacht?

Recentelijk heeft het pas opgerichte Directoraat-generaal Water (DGW) het RIVM verzocht het Nederlands beleid tegen overstromingen te evalueren. Dat is niet toevallig. Het DGW is verontrust over de geringe prioriteit die het dossier overstromingen krijgt in politieke kringen. Ondanks waarschuwingen van deskundigen en vele beleidsrapporten en nota's over het risico op overstromingen staat de kwestie ogenschijnlijk niet hoog op de agenda. Maar de risico's op ernstige overstromingen verdwijnen niet uit het zicht. In waterkringen wordt de noodzaak beleden van een ferm debat over het huidige veiligheidsniveau met betrekking tot overstromingen. Daarvoor worden diverse argumenten aangedragen. Het huidige veiligheidsniveau stamt nog uit de tijd vlak na de Watersnoodramp. De criteria van toen, zijn nog steeds de uitgangspunten van nu. Dit terwijl de risico's op economische en maatschappelijke schade een veelvoud zijn van die van toen. De maatschappelijke reactie, op te maken uit mediaberichten zoals hierboven

¹ *The Observer*, Now the Pentagon tells Bush: climate change will destroy us, Sunday February 22, 2004; Key findings of the Pentagon, February 22, 2004

geïllustreerd, is er niet een van grote bezorgdheid. De weerstand tegen het principe dat water de ruimte moet krijgen en huizen moeten wijken lijkt eerder toe dan af te nemen.

Dit essay is geschreven als onderdeel van de evaluatie van het dossier overstromingen. Het RIVM gaf als opdracht mee om te reflecteren op de rol van politici en bestuurders bij het vormgeven en realiseren van het veiligheidsbeleid. De opdracht berustte op een eenvoudige hypothese: dat de geringe aandacht van politici en bestuurders de sleutel is tot de geringe doorwerking van het dossier overstromingen. In strenge bewoordingen: omdat politici en bestuurders onvoldoende aandacht schenken aan het onderwerp, blokkeren zij de verdere emancipatie van het overstromingsdossier. Daaruit volgt de vraag naar de politieke en bestuurlijke betekenis die wordt toegekend aan het dossier, in het licht van de opkomst van veiligheidsissues op andere beleidsterreinen en internationale ervaringen.

In het essay, beproeven we de stelling dat de beperkte aandacht voortvloeit uit een geringe *sense of urgency* van bestuurders en politici. Dit argument lijkt paradoxaal genoeg aantrekkelijk; het legt het knelpunt bij onwillige politici die, als ze overtuigd kunnen worden, de baan vrij maken voor een serieuze benadering van het dossier. Een exponent van deze stellingname is het veelgehoorde verwijt dat slechts een ramp voldoende overtuigingskracht bezit om politici te overtuigen. In dit essay nemen we deze stellingname bij de kop. In paragraaf 2 beargumenteren we dat de veiligheid tegen overstromingen op het eerste oog sterk incident-gerelateerd is, maar dat nadere beschouwing leert dat een ramp letterlijk nooit alleen komt. In alle periodes was er reeds een krachtige onderstroom die verklaart waarom zo snel na een waterramp allerlei maatregelen mogelijk werden die voorheen stof leken te vergaren. In bepaalde opzichten kwamen incidenten en calamiteiten blijkbaar gelegen. In paragraaf 3 beschouwen we de afgelopen periode. Daarbij zijn we geïnteresseerd in de beleving van het dossier door politici en bestuurders. Maar we verklaren de politieke aandacht voor veiligheid tegen overstromingen vanuit het institutionele samenspel tussen wetenschap, beleid, politiek en samenleving. In dit samenspel worden immers de condities gecreëerd voor beleidsveranderingen. Rest de vraag of deze condities positief beïnvloed kunnen worden ten behoeve van het overstromingsdossier. In paragraaf 4 zetten we de conclusies op rij en verkennen we de mogelijkheden van verdere politisering van veiligheid tegen overstromingen.

2 Het dossier overstromingen vanuit een historische context

2.1 Een cynische stelling

De cynische stelling luidt dat we moeten wachten op een nieuwe ramp voordat het overstromingsgevaar zal worden onderkend als een ernstig maatschappelijk probleem. Als bewijs kan worden aangevoerd dat in retrospectief het gehele beleid gericht tegen overstromingen, sterk het stempel draagt van ad hoc incidentpolitiek.

Als we deze stelling op de tong proeven, kunnen al op voorhand enkele kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is het beleidsterrein water daar zeker niet uniek in. Uit onderzoek van de politicoloog Downs blijkt dat agendavorming op vele beleidsterreinen een sterk cyclisch karakter heeft.² Hij noemde deze patronen *issue-attention cycles* waarmee hij in één woord de grillige aandachtscurves wist te vatten. In de politieke aandacht voor onderwerpen en thema's zijn cycli zichtbaar. Issues staan kortstondig in de aandacht en verdwijnen dan weer min of meer uit de belangstelling, om te worden vervangen door andere onderwerpen – ook zonder dat zich concrete calamiteiten voordoen. In dit perspectief is het dossier overstromingsgevaar geen uitzondering, maar lijkt de aandacht zich te voltrekken langs voor bestuurskundigen bekende wetmatigheden.

Ten tweede blijkt uit bestuurskundig onderzoek naar beleidsvorming dat zelden tot nooit een incident, als het ware op eigen kracht een geheel nieuwe omslag in het beleid bewerkstelligd. Uit bekrond onderzoek van de Amerikaanse politicoloog Kingdon worden beleidsomslagen verklaard uit een aantal condities die precies op het juiste moment bij elkaar komen ("window of opportunities").³ Het gaat daarbij om dominante waarden, technische mogelijkheden, reeds verrichte beleidsvoorbereidingen en politieke aandacht die tegelijkertijd de urgentie van een vraagstuk onderstrepen. De betekenis van het incident of de ramp is dat het in de beeldvorming deze elementen met elkaar verbindt.

Om de cynische stelling te onderzoeken, typeren we kort het veiligheidsbeleid tegen overstromingen in de afgelopen eeuw. We delen de eeuw in periodes in rondom opvallende crisisgebeurtenissen. Vervolgens beargumenteren we dat tijdens deze crisisgebeurtenissen al langer lopende ontwikkelingen samenkomen en worden benoemd. Het is die combinatie van ontwikkelingen waardoor het effect van rampen op de politieke aandacht sterk wordt beïnvloed.

² Up and Down With Ecology The "Issue-Attention Cycle", in: *The Public Interest*, Volume 28 (Summer 1972), pp. 38-50

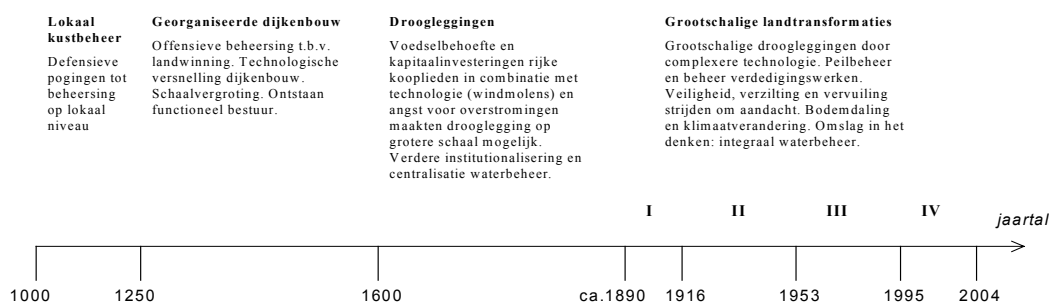
³Kingdon, J.W., *Agenda's, alternatives and public policies*, HarperCollins College Publishers, New York, 1995

2.2 Beleidsomslagen in het denken over veiligheid tegen overstromingen

Veiligheid tegen overstromingen kan worden gezien als een van de oudste politieke onderwerpen in Nederland. De ontwikkeling van het overstromingsprobleem dateert terug tot de 10^e eeuw na Christus. Toen begonnen de eerste bewoners van Nederland met het bouwen van eenvoudige terpen en dijken. De (waterstaats-) geschiedenis van Nederland is de afgelopen 10 eeuwen vooral gekenmerkt door watersnoodrampen, herstelwerkzaamheden en landwinning.⁴ Bescherming tegen overstromingen is onlosmakelijk verbonden met de historie en de cultuur van Nederland. Mede door deze historische factoren heeft veiligheid tegen overstromingen een bijna vanzelfsprekende plaats ingenomen in het Nederlandse staatsbestel. Al vroeg (vanaf 1250) werd er een bestuurslaag in het leven geroepen voor het specifieke onderdeel veiligheid en landwinning: de waterschappen. In 1798 gevolgd door de oprichting van Rijkswaterstaat, die met zijn lange, technocratische historie niet voor niets het predikaat 'de staat in de staat' verwierf. Veiligheid tegen overstromingen is een structureel probleem dat vrijwel volledig is geïnstitutionaliseerd. Onderstaand figuur visualiseert de ontwikkeling van het overstromingsdossier sinds de 10^e eeuw.

⁴ Huisman, P.(ed.), *Water in the Netherlands*, Netherlands Hydrological Society, Delft, 1998, p.35

Figuur 1: Ontwikkelingen in veiligheid tegen overstromingen



Figuur 1 laat zien dat de ontwikkeling van het overstromingsdossier sterk wordt bepaald door dominante maatschappelijke waarden in een gegeven periode die, in combinatie met technologische mogelijkheden, repercussies hebben voor het beleid. In de laatste eeuw op de tijdbalk zijn vier perioden onderscheiden. Deze perioden zijn geclusterd rond calamiteiten die betrekking hebben op veiligheid tegen overstromingen. We toetsen het idee van de aandachtscycli van Downs en de 'window of opportunity' van Kingdon aan de beschrijving van deze vier perioden.

Periode I: ca. 1890-1916

Landwinning ten behoeve van de voedselproductie en de afvoer van rivierwater waren de wateronderwerpen die in deze periode bescheiden politieke aandacht kregen. De politiek besteedde meer aandacht aan sociale vraagstukken: vrouwenkiesrecht, sociale wetgeving, bestrijding van de werkloosheid en armenzorg. Uit de verkiezingsprogramma's blijkt op twee momenten wel aandacht voor veiligheid tegen overstromingen (1918 en 1929).⁵ In beide gevallen waren dit de eerste verkiezingen die volgden op een overstroming (1916 en 1926).

Ondertussen ontwikkelde de technologie zich in hoog tempo. Door stoom aangedreven gemalen maakten grootschalige landwinning en baggerwerk mogelijk. Ook de kennis over getijdenstromen etc. met gebruik van modelmatige rekenmethoden groeide. Na het succesvol droogleggen van de Haarlemmermeer wilden landwinners doorgaan met het inpolderen van de Zuiderzee. Met name Rijkswaterstaat ingenieur Lely maakte zich sterk voor het afsluiten van de Zuiderzee. In 1886 werd de Zuiderzeevereniging voor dit doel opgericht als particulier initiatief. In 1894 (Lely was inmiddels minister van Waterstaat) adviseerde een staatscommissie positief over de plannen voor de afsluiting. De afsluiting van de Zuiderzee zou door de overheid moeten worden gerealiseerd. Door de snelle bevolkingsgroei en voedseltekorten in de oorlog groeide de vraag naar land. Toch waren de overstromingen van 1916 in de provincies rond de Zuiderzee de uiteindelijke aanleiding voor het daadwerkelijk aanleggen van de Zuiderzeewerken. Nog in hetzelfde jaar diende Lely het wetsontwerp in tot afsluiten en droogmaken van de Zuiderzee, welke in 1918 als Zuiderzeewet werd aangenomen.

Periode II: 1916-1953

De aanleg van de Zuiderzeewerken verliep niet zonder slag of stoot. De belangrijkste tegenstanders waren: de Kring van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (om technische redenen); waterschappen en landbouw van de Noordelijke provincies (uit angst voor hoger getij en golfoploop langst de kusten) en de Zuiderzeevissers (bestaansredenen). Rijkswaterstaat vond de hele onderneming maar riskant, 'als een graf voor reputaties'.⁶ De Zuiderzeewerken vereisten waterbouwkundige kennis die nog niet voorhanden was en dus ten behoeve van de aanleg van de werken ontwikkeld werd. De aanleg van de Zuiderzeewerken werkte als een katalysator voor onderzoek en kennisontwikkeling.

In 1926 is het aantal maatschappelijke wensen (innovatie infrastructuur, verzilting, drinkwatervoorziening, vervuiling) waarmee de Rijkswaterstaat wordt geconfronteerd zodanig omvangrijk geworden dat besloten wordt tot een reorganisatie.⁷ Deze reorganisatie werd mede ingegeven door de ervaringen met de aanleg van de Zuiderzeewerken: de leiding van de waterstaat bleek onvoldoende en de organisatie moest flexibeler. Met de reorganisatie ontstond er een DG met een directe lijn naar de minister, ondersteund door een directie; negen territoriale

⁵ I. Flaming, *Hoogwater. 50 jaar na de watersnoodramp*, Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003

⁶ H. Dubbelman, *Maatschappelijke golven in de waterbouwkunde*, Dissertatie TU Delft, 1999

⁷ H. Dubbelman, *Maatschappelijke golven in de waterbouwkunde*, Dissertatie TU Delft, 1999

directies en twee rivierendirecties, daarnaast ontstond de mogelijkheid om specialistische diensten op te richten. In 1920 en 1926 deden zich calamiteiten voor in de Maas en Waal. De Waal bereikte in 1926 de tot dan toe bekende hoogste waterstand van de vorige eeuw. In 1929 werd de Studiedienst van de Zeearmen, Benedenrivieren en Kusten opgericht. Deze studiedienst ontwikkelde in de periode 1935-1939 wiskundige modellen om getijstromen en frequentie van stormvloeden in de estuaria en de rivieren te berekenen en voorspellen. In dezelfde periode pleegde Rijkswaterstaat ingrepen in het rivierengebied. In 1935 rapporteerde de Studiedienst aan de minister van Waterstaat dat de hoogwaterkeringen bij Dordrecht en de Hollandse IJssel te laag waren. Op grond van deze rapportage stelde de minister in 1939 de Stormvloedcommissie in. In 1942 concludeerde de commissie dat de meeste dijken in het noordelijk Deltabekken onveilig waren. In 1944 onderzocht de Stormvloedcommissie de dijken in Zeeland. Hun rapportage uit 1946 toont aan dat de dijken niet veilig genoeg waren. De rapportage werd verstuurd naar de directie Benedenrivieren, waar er verder weinig mee gebeurde.

Hoewel de Rijkswaterstaat in deze naoorlogse periode erkende dat er een veiligheidsprobleem was, kregen de verziltingsproblematiek van de agrarische gebieden en de wederopbouw van Nederland meer prioriteit. De gevolgen van deze situatie zijn bekend: op 1 februari 1953 trad de Watersnoodramp op.

Periode III: 1953-1995

De watersnoodramp leidde tot politieke drukte rond de veiligheid tegen overstromingen. Kort na de ramp stelde de minister van Verkeer en Waterstaat de Deltacommissie in om een plan op te stellen. In 1954 kwam de commissie met een plan dat in 1957 als Deltawet werd aangenomen en in 1958 in werking trad. De belangrijkste doelstellingen van het plan waren de veiligheid tegen stormvloeden en het bestrijden van de verzilting. Milieu- en ecologische overwegingen speelden in deze periode nog geen rol. De politieke aandacht voor veiligheid tegen overstromingen is na de Ramp terug te zien in de verkiezingsprogramma's die, zonder uitzondering, aandacht besteden aan het Deltaplan.⁸ Bij de verkiezingen in 1959 is de aandacht alweer weggezaakt.

Vanaf medio jaren zestig begonnen milieubelangen in toenemende mate een rol te spelen in het waterbeleid. Er kwam meer aandacht voor waterkwaliteitsvraagstukken: mede ingegeven door de verontreinigingsproblematiek van de oppervlaktewateren. Rond 1970 kenterde het tij. De milieueffecten van de Deltawerken kwamen ter discussie te staan. Om aan de onderzoeksbehoefte met betrekking tot de milieugevolgen te voldoen, werd in 1971 de Milieudienst opgericht. De periode 1970 tot eind jaren tachtig stond, naast de bouwactiviteiten in het Deltagebied, in het teken van milieueffecten van deze bouw. De discussie laaide op tussen voorstanders van milieubelangen en voorstanders van het veiligheidsbelang. In de politieke aandacht voor veiligheid is in deze periode dan ook een kleine opleving te zien. In 1967 en 1972 staat het Deltaplan weer prominent in de verkiezingsprogramma's. Ditmaal echter niet alleen vanuit het oogpunt van veiligheid, maar ook vanuit de gevolgen voor milieu en bevolking.

De milieuactiegroepen organiseerden zich rond dit thema tegen de afsluiting van de Oosterschelde en met succes: in 1976 nam de Tweede Kamer het voorstel voor de

⁸ I. Flaming, *Hoogwater. 50 jaar na de watersnoodramp*, Den Haag, 2003, p.72

Oosterscheldekering aan. Volgens de minister was het 'maatschappelijk niet meer mogelijk nog te kiezen voor een gesloten dam'. Nadat in 1976 werd besloten een doorlaatbare dam in de Oosterschelde te bouwen, verdween het onderwerp weer grotendeels van het politieke toneel.⁹

In deze periode vond een andere beleidsomslag plaats in de waterstaat: van waterkwantiteit werd de aandacht gericht op waterkwaliteit. In de verkiezingsprogramma's van 1981 was de vervuiling van het oppervlaktewater het dominante wateronderwerp. Ook hier was een ramp (de Sandozramp van 1986) nodig om het onderwerp politiek succesvol te agenderen. Na deze ramp werd met grote overeenstemming het omvangrijke en zeer kostbare Rijn Actieplan in werking gesteld. De bedoeling van dit plan was om de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren. Het is interessant om te zien hoe, in dezelfde periode, rivierdijkversterkingen weinig prioriteit kregen en zelfs ter discussie stonden vanwege de mogelijke milieueffecten. Mede door de economische recessie wordt er aanzienlijk bezuinigd op rivierdijkversterkingen. Al deze vraagstukken leidden tot een nieuw beleidsparadigma: de integrale watersysteembenadering, die wordt neergelegd in de 3^e Nota Waterhuishouding (1989) en nieuwe wetgeving: de Wet op de Waterhuishouding (1989), de Wet op de Waterkering (1996, eerste voorstel ingediend 23 juli 1989)

Begin jaren negentig deed de wetenschappelijke discussie over klimaatverandering voorzichtig haar intrede in het politieke discours rondom water. Dit blijkt in het bijzonder uit de programma's van de kleine christelijke partijen. De bredere politieke arena discussieerde over de noodzaak en effecten van rivierdijkversterkingen. In 1992 werd de commissie Boertien ingesteld om onderzoek te doen naar de kwaliteit van rivierdijken. De 'sense of urgency' werd verhoogd door de wateroverlast van 1993, maar het zijn de grootschalige evacuaties van 1995 die politiek alarm deden slaan.

Periode IV: 1995-2004

De wateroverlast en de evacuaties van 1995 lieten hun sporen na in de politiek. Er moest snel veiligheid komen in het rivierengebied. Maar deze veiligheid moest wel aan allerlei maatschappelijke belangen voldoen: milieu, landschapsbescherming, wonen, recreatie. In de politiek groeit het besef dat water niet los is te zien van ruimtelijke ordening. Ten aanzien van de veiligheid geldt dat klimaatverandering vragen oproept over de huidige veiligheidsniveaus van waterkeringen.

Hoewel zich over de gehele periode verschillende situaties voordoen waarbij water een hoofdrol speelt (wateroverlast van 1993 en 1995; extreme regen 1998; instorten dijk bij Wilnis en Schiedam 2003) krijgt het thema water niet de aandacht die sommigen zouden hebben verwacht. Watermanagement wordt, door de aandacht voor dit onderwerp door onze kroonprins, wel een algemeen bekend woord, maar dat leidt niet tot een zeer hoge agendastatus. Voor de rivierdijken komt eigen wetgeving (Deltawet Grote Rivieren) en woorden als retentiebekken en overloopgebied worden toegevoegd aan het (bestuurlijk) vocabulaire.

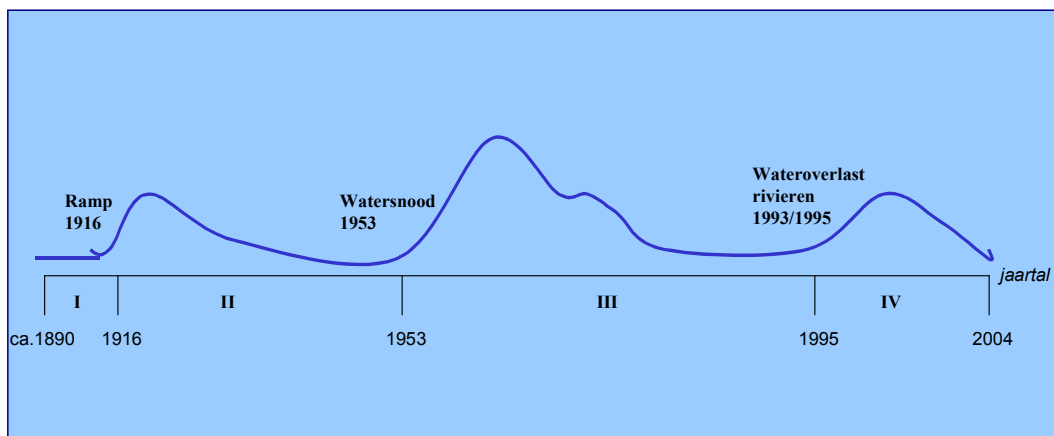
⁹ I. Flaming, *Hoogwater. 50 jaar na de watersnoodramp*, Den Haag, 2003, pp.73-74

De hoge rivierafvoeren van 1995 werden gevolgd door een aantal kleinere incidenten (extreme regen 1998, jaarlijks terugkerende wateroverlast Westland, dijk bij Wilnis etc.). De aandacht voor – met name – de filosofie achter Ruimte voor de Rivier kent een redelijk structureel karakter. Met name bij de grotere politieke partijen leeft het onderwerp water en ruimte. In het verlengde hiervan wordt in de tweede kamer gediscussieerd over noodoverloopgebieden. Recentelijk hebben het onderwerp kustversterking en de normeringsdiscussie rond dijken en dijkringen politieke aandacht gekregen. Maar van politieke urgentie, zoals na de Watersnood 1953 of de overstromingen in 1995, is echter geen sprake.

2.3 Golfslag in de aandacht veiligheid tegen overstromingen

Uit de historische schets blijkt dat overstromingsgevaar wel degelijk een “levend” issue is. Zo slecht is het niet gesteld met de aandacht voor het keren van overstromingsgevaar. Maar tegelijkertijd is die aandacht wel van oudsher sterk beïnvloed door calamiteiten. Als gevolg van de calamiteiten worden maatregelen genomen die ook schoksgewijs de beleidsinspanningen op een hoger peil brengen. Daarna blijven zichtbare beleidsomslagen – zonder nieuwe calamiteit althans – lange tijd uit. In figuur 2 wordt de golfslag in de aandacht voor overstromingen gevisualiseerd (met mate van aandacht op de Y-as).

Figuur 2: Beleidsomslagen na calamiteiten



Deze af- en aan beweging van de golfslag geeft twee soorten periodes te zien. De korte, felle periodes waarbij de urgentie en noodzaak van beschermingsmaatregelen zonneklaar is. Zo duidelijk, feitelijk, dat er nauwelijks

discussie is over de te treffen maatregelen. Deze periodes beslaan enkele maanden, tonen tamelijk grote politieke daadkracht en de bereidheid veel te investeren in waterstaatswerken. De periodes daar tussen duren langer, tonen minder daadkracht en er is in zo'n periode weinig animo voor nieuwe maatregelen. Zelfs niet als verontrustende rapporten verschijnen. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat in 'rustige periodes' met betrekking tot het overstromingsdossier het wel mogelijk is dat een ander wateronderwerp politiek in de belangstelling stond. Zo ontstond er medio tot eind jaren tachtig politieke onrust over de kwaliteit van het oppervlaktewater. De Sandozramp vormde de directe aanleiding voor een omvangrijk actieplan voor de Rijn. Mede door deze aandacht voor waterkwaliteit was de aandacht voor overstromingen in deze periode beperkt.

In een relatief rustige periode is er weinig politieke aandacht voor waterproblemen. Vraagstukken rond water worden – met uitzondering van de incidenten - niet gezien als politieke *issues*. Water is wel een politiek *onderwerp* en primair het domein van wetenschappers en beleidsmakers. Dat blijkt als we de verschillende beleidsnota's waterhuishouding en kamerstukken over water erop naslaan en de hoeveelheid wetenschappelijke onderzoeken die in een gegeven periode worden gepubliceerd. De 'rustige' periodes worden gekenmerkt door (wetenschappelijk) onderzoek en beleidsvoorbereidende maatregelen. Zonder uitzondering was in de beschreven periodes voorafgaand aan de calamiteit een commissie ingesteld om de problematiek te onderzoeken: de staatscommissie Zuiderzee (1894); de Stormvloedcommissie (1939); de commissie Boertien (1992). De resultaten van de onderzoeken door deze commissies varieerden. Hoewel de resultaten van de Stormvloedcommissie alarmerend waren leidden ze niet tot verhoogde politieke alertheid. Daar was toch een calamiteit voor nodig. In het geval van de commissie Boertien werd zelfs gepleit voor lagere normen – illustratief voor een 'rustige politieke aandachtsperiode' – terwijl drie jaar later na de wateroverlast van 1995 de Deltawet Grote Rivieren tot stevige maatregelen leidde.

Op het moment dat zich een incident of calamiteit voordoet is de politieke aandacht voor waterissues tijdelijk groot. Besluitvorming rond watercalamiteiten is dan vaak uitermate daadkrachtig. Kenmerkend aan de discussies over specifieke calamiteiten en de maatregelen die als gevolg daarvan moeten worden getroffen, is de hoge mate van consensus over de probleemdefinitie en de oplossingsrichting. Illustratief in dit kader is de ongekend snelle en unanieme besluitvorming over de Deltawet Grote Rivieren die in 1995 naar aanleiding van de grootschalige evacuaties in het rivierengebied met grote voortvarendheid 'door de kamer werd gejaagd'. De maatregelen die na calamiteiten worden getroffen zijn vaak al door commissies voorbereid voorafgaand aan de calamiteit. Dat verklaart mogelijk ten dele de daadkracht en snelle politieke consensus na een calamiteit: de plannen liggen al klaar. Als de noodzakelijke maatregelen als gevolg van de calamiteit zijn getroffen en er geen opeenvolgende incidenten zijn, ebt de aandacht voor het issue – meestal binnen een aantal maanden – weer weg. Opmerkelijk is dat niet alleen de aandacht voor het issue, maar ook de naleving van besluiten na verloop van tijd

(jaren) afkalft. De impuls die na de Watersnoodramp van 1953 uitging naar rivierdijkversterkingen is slechts op enkele plaatsen gerealiseerd.¹⁰

Bovenstaande constatering bevestigen de dynamiek van de aandachtscycli van Downs, waarbij een opwaartse aandachtscurve in het overstromingsdossier duidelijk is gekoppeld aan een calamiteit. Dezelfde calamiteiten zorgden ervoor dat er een 'window of opportunity' ontstond voor beleidswijzigingen. De golfbewegingen in de aandacht voor overstromingen laten ook zien dat in rustige periodes de condities voor deze beleidsomslagen worden gecreëerd, maar dat deze condities op zichzelf onvoldoende sterk zijn om een beleidsomslag te bewerkstelligen.

In de volgende paragraaf verklaren we de aandachtsgolven voor veiligheid tegen overstromingen vanuit de institutionele context van het overstromingsdossier; in het bijzonder de condities binnen en verhoudingen tussen het wetenschappelijke kennisdomein, de beleidsgemeenschap, het politieke systeem en de publieke opinie (samenleving in bredere zin). Net zomin als de aandacht sec incidentgericht is (hetgeen blijkt uit de historische context) is het evident dat de politieke desinteresse de doorslaggevende factor zou zijn voor de geringe aandacht in de rustige periodes. De mate waarin politici bereid zijn (schaarse) middelen zoals tijd, geld, etc te investeren in het dossier is een resultante van institutionele krachten.

3 Institutionele krachten

3.1 Inleiding

We hebben gezien dat beleidsomslagen de resultante zijn van ontwikkelingen waarbij niet één ontwikkeling doorslaggevend is. Ideeën, problemen, oplossingen en aandacht moeten tegelijkertijd bij elkaar komen. Deze ontwikkelingen tezamen bieden gunstige condities voor het doorvoeren van nieuwe beleidsinitiatieven zoals een urgent probleem ten aanzien van overstromingen. Elke ontwikkeling op zichzelf is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor een beleidsomslag.

De kernvraag is of en hoe die gunstige condities totstandkomen en/of juist worden geblokkeerd. In de vorige paragraaf hebben we betoogd dat een aanjaagmechanisme – zoals een concreet incident – in de geschiedenis steeds een belangrijke rol heeft gespeeld. Maar uit de analyse blijkt ook dat aandacht alleen niet voldoende is. Er moet een gunstige maatschappelijk klimaat heersen (dominante waarden), er is een gedeelde probleemdefinitie nodig, en er dienen oplossingen beschikbaar te zijn. De reeds verrichte beleidsvoorbereidingen en de (technische) mogelijkheden spelen in dit kader een belangrijke rol.

Al deze condities worden niet door één partij geregisseerd. Het is te zwart-wit om in de analyse teveel blind te staren op één partij in het geheel – de politici en bestuurders – zonder de andere elementen van het systeem daarin te betrekken.

¹⁰ Driessen, P.P.J., A.A.J. de Gier, Deltawet Grote Rivieren, evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995, in: *Bestuurskunde*, 1998, Jaargang 7, nr. 7, pp. 74-86

Uit (internationale) studies naar de rol van politici komt wel naar voren dat ze een sleutelrol spelen bij het bepalen van de politieke agenda.¹¹ Zij selecteren problemen die "rijp" zijn voor politieke besluitvorming en waaromheen winnende coalities gevormd kunnen worden. Dat selectieproces berust op een strategische calculatie van de haalbaarheid van voorstellen. De agendastatus van een dossier hangt sterk samen met de politieke context en gebeurtenissen (zoals verkiezingen, regeringswisselingen) en de inschattingen van politici over de kansen van een dossier. Ten eerste de taxatie van het maatschappelijk klimaat, de voorkeuren van de eigen achterban en de diagnose van het maatschappelijk krachtenveld. Ten tweede de taxatie van steun en weerstand voor een dossier binnen de overheid zelf. Ten derde de inschatting van de haalbaarheid van een dossier in vergelijking ook met andere dossiers op andere terreinen (kosten-baten analyse, de kwaliteit van de oplossingen etc).

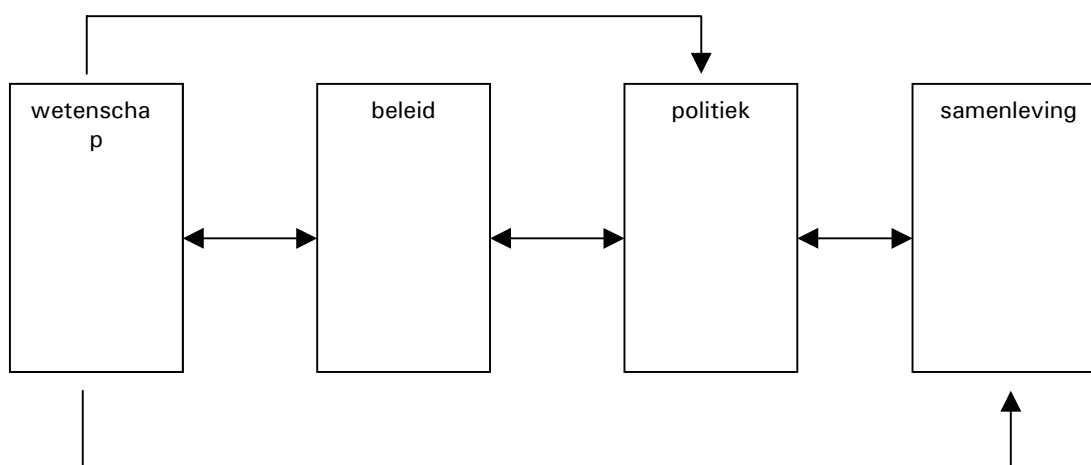
De agendastatus van een onderwerp op de politieke agenda wordt dus bepaald in een ingewikkeld samenspel van institutionele krachten rond een dossier. De politicus concentreert zich in zijn afweging op het samenspel tussen beleid, wetenschap, politiek en opinievorming.¹² Deze domeinen beïnvloeden immers de haalbaarheid van voorstellen; de mate waarin rond de voorstellen meerderheidscoalities kunnen worden gesmeed. Elk domein heeft een eigen rol in het agendavormingsproces:

- Het beleidsdomein: produceert de belangrijkste keuzeopties (beleidsvoorbereidingen, haalbare oplossingen);
- Het wetenschappelijk domein: levert de onderbouwing voor keuzeopties (technische mogelijkheden);
- Het opinedomein: mobiliseert maatschappelijke steun voor bepaalde opties (gunstig en ontvankelijk klimaat voor bepaalde dominante waarden);
- Het politieke domein: selecteert en benoemt het probleem waarover politieke beslissingen moeten worden genomen (consensus over de probleemdefinitie);

¹¹ Kingdon, J.W., *Agenda's, alternatives and public policies*, Boston 1984, pp. 146-168; J.F.M. Koppenjan e.a., *Beleidsvorming in Nederland. Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, Den Haag, 1987; J. De Vries e.a., *De Salto Mortale van LNV*, 1999

¹² In dit samenspel spelen de media uiteraard een niet onbelangrijke rol. Veelal plaatsen wij deze onder de opinievorming als relatief zelfstandige speler, maar tegelijkertijd weten wij dat ook beleid, politiek en zelfs wetenschap de media (trachten te) gebruiken om processen te beïnvloeden.

We kunnen dit samenspel in een eenvoudig model weergeven (figuur 3).



In de volgende paragrafen taxeren wij de verschillende institutionele krachten rond het overstromingsdossier. In hoeverre zijn deze krachten sterk genoeg om de politieke agendastatus van het dossier overstromingsgevaar te verhogen? Zijn er binnen de onderscheiden domeinen zowel als in institutionele samenspel obstakels en mismatches die de politieke emancipatie van het overstromingsdossier frustreren?

3.2 Wetenschap: “scientists” disagree

De cruciale rol van wetenschap in de bescherming van Nederland tegen overstromingen is zelfevident. Zonder de geavanceerde hydraulische modellen, statistische berekeningsmethoden en de inventiviteit van de Nederlandse waterbouwers zou Nederland een stuk ‘natter’ zijn dan nu het geval is. Veel van de ‘cutting-edge’ technologie in dit kennisdomein is van Nederlandse bodem. Kennis die mondiaal is verspreid. Ter illustratie: het waren de Nederlanders die de wijnstreek Medoc inpolderden en ook de beroemde Indonesische trapsgewijze sawa’s zijn een staaltje Nederlandse engineering. Deze geavanceerde kennis- en technologieontwikkeling is historisch bepaald; de noodzaak tot verdediging drijft de technologische ontwikkeling. De overheid vraagt de wetenschap om oplossingen te bedenken om aan maatschappelijke en politieke wensen tegemoet te komen. De rol van de wetenschap is dan ook een belangrijk element binnen de beleidsgemeenschap rond het overstromingsdossier. Recentelijk zijn er echter scheuren zichtbaar in het wetenschappelijk front.

Ten eerste is de kennisgemeenschap te typeren als een vrij gesloten netwerk van onderzoekers met een ingenieursachtergrond. Het wetenschappelijke kennisdomein rond overstromingen wordt wel eens schertsend het ‘domein van de Delftenaren’ genoemd. De wetenschappelijke waterwereld wordt traditioneel bevolkt door ingenieurs, bouwers en statistici. De dominante wetenschappelijke disciplines zorgen voor een sterke focus op techniek. Oplossingen voor vraagstukken worden primair op dat vlak gezocht. Dat maakt ook dat de kring van wetenschappers een

vrij gesloten gemeenschap is van 'oude bekenden'. Het is de vraag in hoeverre deze gemeenschap open staat voor kritiek en verantwoording. En er is aanleiding voor het stellen van kritische vragen over de stand van de waterkennis. Recente incidenten rond Wilnis hebben immers ook de waterdeskundigen verrast. In 1995 hadden de experts geen antwoord op de vraag of de rivierdijken het zouden houden. En wat is er toch gebeurd met die gigantische bedragen die in waterbeheer en onderzoek zijn gestopt? Waar blijft de public confidence, nu het op orde houden van een veendijkje al te moeilijk blijkt te zijn?

Ten tweede is het kennisdomein rond overstromingen niet langer het exclusieve bezit van de traditionele waterdeskundigen. De laatste jaren breidt het kennisdomein rond overstromingen zich uit met milieuwetenschappers, ecologen en klimaatdeskundigen. Ook de sociale wetenschappen beginnen zich te roeren, getuige de recente institutionele discussie rond de financiering van waterschappen. Door deze ontwikkeling neemt de discussie over de oplossingsrichting voor de overstromingsproblematiek toe. Technici en milieuwetenschappers staan soms lijnrecht tegenover elkaar, en discussiëren op gezette tijden ook langs elkaar heen. Het inschatten van het overstromingsrisico en het bedenken van oplossingen voor deze problematiek begint meer en meer te verschuiven naar het maatschappelijke domein. De wateroverlast lijkt een structureel karakter te krijgen. Klimaatdeskundigen waarschuwen voor andere neerslagpatronen en waterafvoeren. Voor oplossingen wordt steeds vaker gekeken naar de ruimtelijke ordening van Nederland: noodoverloopgebieden, land prijsgeven aan het water. Daarmee wordt de samenleving in het hart geraakt en verschuift ook de wetenschappelijke discussie naar de sociale wetenschappen: bestuurskunde, sociale geografie, massacommunicatie.

Deze multidisciplinariteit is noodzakelijk, maar ook problematisch. Elk wetenschappelijk perspectief brengt andere inzichten en andere meningen met zich mee. Maar ook binnen disciplines bestaat geen overeenstemming over de problematiek. Met name de inschatting van risico's wordt steeds problematischer. Hoe hard het zal gaan met die klimaatveranderingen blijft een kwestie van speculeren. Daarmee is het kennisdomein rond overstromingen in toenemende mate onderhevig aan het verschijnsel 'scientists disagree'. En dat heeft grote gevolgen voor de maatschappelijke en politieke aandacht voor het overstromingsdossier. Immers, tegen elk klimatologisch doemscenario is wel een gematigd wetenschappelijk onderzoek in stelling te brengen. Beleidsvormers, politici en burgers kunnen dus 'shoppen' voor onderzoeksresultaten die het beste aansluiten bij hun belang. Als zowel water- als klimaatprofessoren het onderling niet eens zijn over de risico's op overstromingen, is het voor bestuurders lastig omdat het fundament voor heftige claims om nu iets te doen ontbreekt of betwist wordt.

Ten derde lijkt het technische kennisdomein rond overstromingen met moeite te ontwikkelen naar een meer maatschappelijke oriëntatie. Ondanks de verbreding van het wetenschappelijk discours rond overstromingen blijft de techniek overheersen. In expertsessies over overloopgebieden bijvoorbeeld was weinig aandacht voor de haalbaarheid, anticiperend gedrag van burgers, bestuurders etc. De teneur blijft dat als je geen ingenieur bent, je er toch echt niets van kan begrijpen. Er is vooralsnog onvoldoende wetenschappelijk tegenwicht aan de

technische dominantie. Het veld van klimatologen, ecologen en milieudeskundigen is – mede door de aard van de vraagstukken - meer gefragmenteerd dan het veld van de technici. Wetenschappers op dit gebied zijn huiverig om al te stellige uitspraken te doen over toekomstige ontwikkelingen. Dit blijkt ook uit de wetenschappelijke reacties op het Pentagon rapport: dat een overstroming mogelijk is wordt wel onderschreven, maar wanneer dat zal gebeuren daar laat niemand zich over uit. Wel over het feit dat het ‘belachelijk is’ om te stellen dat het in 2007 zal zijn. Voorspellingen over de toekomstige ontwikkelingen blijven een air van ‘koffiedik kijken’ behouden.

Tenslotte heeft het wetenschappelijk veld rond water geen ‘bekend gezicht’. Het kennisdomein heeft niet één wetenschapper die regelmatig opduikt in de media en die bekend is bij een breder publiek dan de kring van collega’s. Water heeft geen ‘Ab Osterhaus’.¹³ Voor zover water een gezicht heeft, is dat prins Willem-Alexander. Maar hij is geen wetenschapper en mag bovendien als lid van het Koninklijk Huis geen politieke uitspraken doen. Willem-Alexander heeft zeker positief bijgedragen aan de maatschappelijke aandacht voor water, maar zijn personae brengt met zich mee dat het onderwerp eerder depolitiseert dan politiseert. Zelfs als hij in het herdenkingsjaar 2003 ‘waarschuwt voor de gevolgen van klimaatverandering voor het Nederlandse waterbeheer’. En dat is illustratief voor het gedeelde beeld: klimaat is onderdeel geworden van het waterjargon. Het is een van de vele factoren waarmee rekening moet worden gehouden.

3.3 Beleid: de-institutionalisering

In de bestuurskundige literatuur over agendavorming wordt veel aandacht geschonken aan beleidsgemeenschappen. Volgens de huidige inzichten is het immers de beleidsgemeenschap die de belangrijkste opties aandraagt waarover politici beslissen.¹⁴ Een kritieke succesfactor is de mate waarin rond een bepaald beleid echt een gemeenschap is gevormd die een vuist kan maken.¹⁵ De antithese van de gemeenschap is een beleidsdossier dat vermalen wordt in een verdeelde ambtelijke wereld en ten onder gaat aan politiek-ambtelijke stammenstrijd. Met betrekking tot het overstromingsdossier dient zich een aantal ontwikkelingen aan die we scharen onder de noemer van de-institutionalisering: het uithollen van de traditioneel sterke positie van Rijkswaterstaat binnen het Haagse speelveld.

Ten eerste is de autonomie van de beleidsgemeenschap ten opzichte van de politieke besluitvormers afgenomen. De water beleidsgemeenschap was van oudsher een zeer machtige speler. Het waterbeleid was in die zin tot op grote hoogte autonoom. De ‘oude waterstaat’ had sterke policy entrepreneurs¹⁶, topambtenaren die een beleidsraam aangrepen om hun preferenties erdoor te

¹³ Ab Osterhaus is een Nederlands viroloog met een hoge frequentie van media-optredens. Inmiddels is hij in de bestuurlijke wereld een begrip geworden (door zijn uitspraken over pokken, SARS, vogelgriep etc.) als de expert op het gebied van epidemieën etc. In eigen wetenschappelijke kring ligt hij regelmatig onder vuur.

¹⁴ Sabatier, P.A.; H.C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder etc.: Westview Press, 1993

¹⁵ Kingdon, p118ff

¹⁶ Kingdon, J.W., *Agenda's, alternatives and public policies*, Boston 1984;

duwen. De politiek kwam veelal pas in beeld als het bij calamiteiten echt mis ging. Het machtige bolwerk van Rijkswaterstaat met invloedrijke voormannen is echter verdwenen.

Ten tweede is de relatieve positie van Verkeer en Waterstaat (V&W) – voor het waterdossier - versus de collega-departementen er eerder op achteruit- dan vooruit gegaan. Van de drie belangrijkste spelers VROM, Financiën en V&W staat de laatste partij achteraan. VROM gaat in feite over de ruimtelijke ordening met als belangrijkste insteek: niet de dijken maar de wijken. Financiën houdt de hand op de knip en bewaakt de financiële huishouding met strakke hand. Verkeer en Waterstaat, en met name de Rijkswaterstaat delft het onderspit in dit spel van duwen en trekken. De invloed van het nieuwe DG Water in dit ambtelijke krachtenveld is moeilijk te taxeren. Maar feit blijft dat het DG Water een relatief klein DG is met geringe armslag. VROM blijft daarentegen een grote tegenspeler die gaat over de ruimtelijke ordening in Nederland.

Ten derde is Rijkswaterstaat (RWS) steeds verder opgeschoven richting uitvoering. RWS wordt binnenkort een agentschap. Het voormalige Haagse bolwerk wordt op afstand geplaatst van de beleidsontwikkeling. RWS wordt door insiders nu al typerend het Rijkswaterschap genoemd. Het waterbeleid wordt voortaan door een aanzienlijk kleiner DG Water vormgegeven. De kracht van het 'oude Rijkswaterstaat' was juist de combinatie van beleidsvoorbereiding en uitvoering. De combinatie van een beleidsvoorbereidende en een uitvoerende taak dwong invloed af, zeker binnen het departement zelf. De lijnen tussen beleid en uitvoering waren kort: de uitvoeringspraktijk corrigeerde de beleidsmakers en vice versa. Rijkswaterstaat is nu wel dichterbij de leefwereld van de Waterschappen gekomen, maar verder afgeraakt van Den Haag. Door Rijkswaterstaat op afstand te plaatsen van het departement, is de concurrentiepositie van waterdossiers ook binnen de muren van het departement verzwakt. De 'v' van verkeer is in Nederland veel dominantanter dan de 'w' van water: Schiphol, mainport, HSL, Betuwelijn, dat zijn de issues. Daar bovenop komt dat het werkterrein verliest aan aantrekkingskracht. Bouwen en super-technologie maken plaats voor beheren. En voor beheer is het veel moeilijker de handen op elkaar te krijgen. Het mogelijke voordeel van een krachtige alliantie tussen Rijkswaterstaat en waterschappen wordt bovendien tegengegaan door een simpel gegeven: de onderlinge concurrentie om de euro's die te verdelen zijn voor de uitvoering van waterstaatswerken. Rijkswaterstaat en waterschappen zullen snel verschillen van mening over de vraag waar het geld aan moet worden besteed: de verdediging van de kust en de rivieren, of van de delta?

Ten vierde is het onduidelijk welke organisatorische gevolgen voortvloeien uit de op stapel staande bezuinigingen. Rijkswaterstaat was een kennisintensieve organisatie met veel respect voor expertise en ervaringsdeskundigheid. Als we de profielen van jongere waterstaters bekijken zien we dezelfde trend als bij andere overheden: meer managers en minder inhoudsdeskundigen. In het kader van de meest recente reorganisatieplannen verdwijnen waarschijnlijk 2200 banen binnen de waterstaat; te beginnen met de oude garde. De braindrain als gevolg van deze reorganisatie ondermijnt een belangrijke machtsbasis van de waterstaat: onbetwiste expertise.

3.4 Opinie: de-mobilisatie

De Amerikaanse politicoloog Schattschneider vatte de relatie tussen politiek en samenleving haarscherp samen: "Politics is the mobilisation of bias".¹⁷ Opinie en opinievorming zijn de maatschappelijke processen waarmee de bias (voorkeur op basis van dominante waarden) tot uitdrukking komt. Vervolgens regeert in democratische systemen uiteindelijk de macht van het getal: hoe breed de steun is voor een "bias". Op het eerste oog lijkt dat gunstig voor de watergemeenschap; Nederland ligt grotendeels onder de zeespiegel waarbij een constante dreiging van overstromingen aanwezig is. En Nederland heeft een rijke ervaring met overstromingen. Het ligt dan ook voor de hand dat de 'bias' sterk op deze dreiging is gericht. Opmerkelijk is echter de paradox: juist door het eeuwenlange 'succes' bij het voorkomen van overstromingen is voor politici weinig te winnen. De bias is immers dat 'het met die bescherming tegen overstromingen wel goed zit'. De maatschappelijke participatiegraad en mogelijkheden voor "mobilisation of bias" lijken op een historisch dieptepunt. In rustige periodes zonder hard bewijs van risico's is de participatiegraad van de bevolking in het waterdossier beperkt. Er is wellicht meer publieke aandacht voor incidenten rond water (Wilnis). Maar het sluipende probleem kan op weinig medestanders rekenen. Daarvoor zijn meerdere redenen aan te dragen:

Ten eerste kan de publieke opinie met betrekking tot veiligheid tegen overstromingen in één woord worden samengevat: apathisch. Zolang het water niet over het parket golft is de Nederlandse burger met andere issues bezig dan veiligheid tegen overstromingen. De overheid en in het verlengde daarvan de wetenschap zijn zelf debet aan deze apathie. Burgers vertrouwen erop dat de overheid het overstromingsbeleid zodanig vorm geeft dat gevaar voor overstromingen wordt geminimaliseerd tot ten hoogste de kans op natte voeten. Met technologische hoogstandjes wordt het water aan de kust en in het rivierengebied geweerd. De mythe van de technologie heeft de burgers in slaap gesust. Sinds de voltooiing van de Deltawerken zijn we veilig. Minister van V&W Smit-Kroes zei het zelf nog bij de opening van de Stormvloedkering: "vanaf nu is Zeeland veilig".¹⁸

Ten tweede moet onderscheid worden gemaakt naar verschillen in bewustwording in de samenleving. Het beeld van *de* publieke opinie verdient nuancering. Er zit een grote kloof tussen de dominante publieke opinie en de belangengroeperingen die zich wel hard maken voor het overstromingsgevaar. De 'grote getallen' zitten in het apathische gedeelte dat slechts gemobiliseerd wordt als er een ramp is. De belangengroeperingen zitten voornamelijk langs de waterloopgebieden. Maar zelfs binnen die groepen is de aandacht ongelijk verdeeld: oplopend langs de kust van zuid (Zeeland) naar noord (Den Helder) en voor de rivieren van stroomafwaarts tot stroomopwaarts. De belangengroepen zijn overwegend sterk georganiseerd, maar ook klein in getal en zitten niet altijd op een lijn. Het bewustzijn van het overstromingsdossier is bij deze belangengroepen aanzienlijk groter dan in de

¹⁷ Schattschneider, E.E., *The Semisovereign People: A Realist's View on Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1960

¹⁸ Deze uitspraak wordt soms onterecht toegeschreven aan Koningin Beatrix, maar blijkt door Smit-kroes te zijn gedaan. Zij is hier na de opening van de Stormvloedkering in de Tweede Kamer nog op aangesproken door kamerlid Van den Berg die deze uitspraak nogal pretentiefus vond.

Nederlandse samenleving als geheel. Het is een bekend gegeven dat overstromingsbewustzijn groter is bij mensen die aan de dijk wonen en door eigen waarneming of van generatie op generatie overgedragen kennis bezitten over 'het gedrag van het water'. Zo kennen burgers in wijken in Nijmegen en omstreken alle jaartallen van watervloed uit hun hoofd. De 'gemiddelde Nederlander' die vaak letterlijk op meer afstand van het water staat heeft dit bewustzijn meestal niet. Voor hen heeft water ook andere associaties zoals met strand en zee, pleziervaart en een dagje uit.

Ten derde is het zaak om onderscheid te maken binnen het veld van groeperingen die belangen hebben bij het dossier overstromingen. De belangengroepen rond het overstromingsdossier hebben een direct belang bij het uitoefenen van invloed. Beleidsbeslissingen raken direct aan de leefomgeving of de inkomsten van betrokkenen. Tegenover elke groepering die zich hard maakt voor veiligheidsbelangen staan groeperingen met tegengestelde belangen: landschapsbehoud, milieubeweging, landeigenaren. De waterwereld wordt al lange tijd gedomineerd door agrarische belangen. Het onderliggend belang van grondeigenaren, veelal nog boeren, is zeer invloedrijk. Deze groep is niet terstond overtuigd van de noodzaak om land op te offeren voor bijvoorbeeld waterberging.

Ten vierde is er een sterk gevoel van "het zal ons niet gebeuren". Waar de strijd tegen het water in voorbije tijden de Nederlanders deed verbroederen en organiseren, is het antropologische besef dat we in een delta wonen de afgelopen eeuw uit de collectieve psyche verdwenen. Alleen in het rivierengebied en in het zuidwesten van Nederland speelt dit besef nog een rol. Getuige het regionale en lokale karakter van belangengroepen. Iedere Nederlander weet dat grote delen van het land onder de zeespiegel liggen, dat we overstromingsrampen hebben gehad. Maar dat grote delen van het land door pompen droog worden gehouden, dat kwetsbare dijken de enige bescherming zijn voor de diepliggende polders, dat realiseren maar weinigen zich. De grote verdedigingswerken zijn nationale monumenten geworden waar we met gepaste trots onze buitenlandse gasten op wijzen. Dezelfde buitenlandse gasten aan wie het niet valt uit te leggen dat hun loeierkamer op -4 meter beneden NAP ligt.

We zien een onderliggend patroon in de samenleving waarbij de burger zich niet langer zorgen maakt over de eigen veiligheid. Er is geen besef dat we in een gevaarlijke delta wonen. "In Nederland is het altijd goed gegaan", met daarnaast een houding dat we allemaal poldermensen zijn die wel weten hoe het zit met het water. Nederlanders zien zichzelf als een nuchtere burger die zelf wel uitmaakt wat veilig is (vgl. met campagne roken is dodelijk; werkt ook niet). Wie zegt dat zwakke dijken dodelijk zijn wordt in zijn gezicht uitgelachen. Dat de Randstad getroffen kan worden door een watersnoodramp á la 1953 is voor de meeste burgers onvoorstelbaar. Er is dan ook geen echte druk op politici om het debat aan te gaan; het leeft niet onder de bevolking. Apeldoorn heeft ook geen last van hoog water, dus hoger gelegen gebieden maken zich niet zo druk om een oplossing. Misschien moeten we de slogan omdraaien: Nederland leeft niet met water.

Het is de klassieke kwetsbaarheidsparadox: naarmate we ons beter denken te hebben beschermd tegen het risico op watersnood (mede door het uitblijven ervan) maken we ons steeds minder druk over dat risico, terwijl we door de wijze waarop

we de bescherming hebben vormgegeven (dijken, peilbeheer en polders) juist kwetsbaar zijn geworden als er iets mis gaat.

3.5 Politiek: de-politisering

De status van een onderwerp binnen de politieke arena is onder andere af te lezen aan de positie van het onderwerp binnen het kabinet, het parlement en de fracties. Veiligheid tegen overstromingen lijkt een dossier dat niet erg hoog op de ladder staat en weinig status heeft. Welke politieke variabelen spelen hierin een rol?

Ten eerste is de status van het overstromingsdossier af te lezen aan de portefeuilledistributie binnen het kabinet. Het is voor insiders tekenend dat in de formatie niet is besloten om waterbeleid te integreren met ruimtelijke ordening. Er is geen super-departement voor de leefomgeving gekomen. De integratie van het waterbeleid, met behoorlijke implicaties voor het ruimtelijk beleid, behoort niet tot het integraal takenpakket van de minister die over Ruimtelijke Ordening gaat. Het is nu de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat die het dossier bij haar collegaminister van VROM onder de aandacht moet brengen, dit terwijl de staatssecretaris eveneens een politiek gevoelig pakket van andere lastige dossiers onder haar hoede heeft.

Ten tweede is het vraagstuk van overstromingen op het niveau van de vaste commissie van Verkeer & Waterstaat één van de dossiers en niet politiek het meest opwindende. De kamercommissie houdt zich bezig met *alle* politieke- en beleidsissues op het terrein van V&W. Het onderwerp water concurreert dus om politieke aandacht met in het oog springende dossiers als luchtvaart, verkeer, openbaar vervoer etc. Maar ook binnen het eigen beleidsterrein water moet de veiligheid tegen overstromingen opboksen tegen andere waterthema's zoals waterkwaliteit, droogteproblematiek etc. en tegen de a priori stellingname dat de waterveiligheid wel onder controle is.

Ten derde op het niveau van de fracties. De fracties kennen geen apart dossier overstromingsgevaar. Bij kleinere partijen krijgt vaak één persoon alle thema's van Verkeer & Waterstaat in portefeuille, de aandacht voor water is dan afhankelijk van de (politieke) preferenties van die persoon. Grotere fracties hebben meestal wel een portefeuilledistributie binnen een kamercommissie, waarbij een lid water in de portefeuille heeft. Insiders menen dat het 'politieke gewicht' van de portefeuille water niet zo groot is.

Ten vierde ontbreekt veelal het dossier overstromingen op de hitlist van politieke partijen. Als we de huidige partijprogramma's bekijken, dan blijkt dat een van de kleinere partijen (Groen Links) de grootste waterparagraaf heeft. Alle partijen besteden uitgebreid aandacht aan veiligheid, maar dan met name in relatie tot sociale vraagstukken, terrorisme etc. Het is opvallend dat veiligheid tegen overstromingen maar in beperkte mate meelift met deze aandacht. Kleine criminaliteit en openbare orde krijgen duidelijk voorrang boven fysieke veiligheidskwesties. Een dwarsdoorsnede van de partijprogramma's van voorgaande jaren geeft een zelfde beeld, met uitzondering van de SGP die vanaf de jaren '70 opvallend consequent aandacht besteed aan de veiligheid tegen

overstromingen.¹⁹ Redenen daarvoor liggen voor de hand: de meeste “oplossingen” om overstromingen tegen te gaan zijn uiterst kostbaar. Het betreft doorgaans grote publieke werken die, zo is bekend, een lange adem kennen.²⁰ Als een politieke partij binnen vier jaar resultaat wil boeken, is het dossier overstromingen niet het meest geschikt. De politieke cyclus van vier jaar sluit niet goed aan bij de lange termijn die het beleid tegen overstromingen vergt. Water wordt door politici desgevraagd getypeerd als een onaantrekkelijk politiek onderwerp; een onderwerp waar je ‘niet echt op kan scoren’.

Ten vijfde is politieke instabiliteit een ongewisse factor die stek van invloed kan zijn op de kansen van een dossier. Iedere vier jaar kan als gevolg van de verkiezingen het politieke krachtenveld ingrijpend veranderen. Voor- en tegenstanders van het onderwerp verdwijnen met regelmaat uit de kamer en/of de commissie. Dit geldt overigens voor alle politieke problemen. De persoonlijke betrokkenheid van kamerleden bij het onderwerp speelt ook een rol. Kamerleden met een waterstaatkundige achtergrond of met regionale en/of lokale ervaring met wateroverlast zijn vaak eerder geneigd zich ‘hard te maken’ voor veiligheid tegen overstromingen dan kamerleden die verder geen persoonlijke binding met het onderwerp hebben. Met name in ‘rustige’ periodes van het dossier tekent dit onderscheid zich scherp af.

3.6 De Haagse politiek: dossier in de wachtkamer

De politieke besluitvorming over het dossier overstromingen lijkt meer en meer te verdwijnen uit de Haagse omgeving. We vatten de voornaamste constatering voor elk domein samen:

Opinie: het dossier overstromingen kan niet terugvallen op een sterke onderstroom in de samenleving waarbij sympathie en steun bestaat voor het keren van het gevaar. De burger verwacht dat de overheid de bescherming tegen overstromingen realiseert. Daardoor roert de samenleving zich pas bij een calamiteit of als het beleid tegen overstromingen aan een ander belang raakt, zoals wonen, recreëren of landschapsbehoud.

Beleidsgemeenschap: het dossier overstromingen heeft aan positie en betekenis verloren door de institutionele veranderingen in de nationale organisatie van Rijkswaterstaat. Het verder uit elkaar trekken van beleidsvoorbereiding en uitvoering verzwakt de positie van *policy entrepreneurs*. Deze beweging wordt versterkt door het wegvloeien van ervaringsdeskundigheid en inhoudelijke expertise. Ten opzichte van andere departementen (VROM, LNV) en ten opzichte van andere onderwerpen binnen Verkeer en Waterstaat neemt de concurrentiepositie van DGW en RWS af.

Wetenschap: het dossier overstromingen kent geen eenduidige boodschap wat betreft het te duchten gevaar en is ambigu over de hardheid van voorspellingen en

¹⁹ Flaming, I., *Hoogwater. Vijftig jaar na de watersnoodramp*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 2003

²⁰ Besluiten over grote projecten, WRR, nr 46, 1994. Wellicht is het in dat licht niet verwonderlijk dat veel grote waterstaatwerken tot stand zijn gekomen onder een monarch.

oorzakelijke factoren. Het waterwetenschappelijk domein heeft geen publiek bekende woordvoerder. De noodzakelijke wetenschappelijke omslag naar een meer maatschappelijke oriëntatie verloopt moeizaam, waardoor het 'technisch' perspectief blijft domineren.

Politiek: het dossier overstromingen heeft geen sterke (machtige) pleitbezorgers binnen kabinet en parlement. In concurrentie met andere politieke issues legt het overstromingsdossier het snel af – tot zich een calamiteit voordoet. Het lange termijn karakter van de problematiek en de vaak hoge kosten voor oplossingen maken het dossier politiek onaantrekkelijk.

Het belangrijkste gevolg van deze institutionele ontwikkelingen is dat politieke conflicten en afwegingen rond het overstromingsdossier zich verplaatsen naar decentrale overheden en het functioneel bestuur. We voorspellen daarom in toenemende mate een scherpe belangentegenstelling op regionaal niveau tussen waterveiligheid en andere belangen in het kader van de ruimtelijke ordening (en milieu).

3.7 Het krachtenspel rond water: een vergelijking

Andere landen

Een vergelijking van de perceptie van veiligheid tegen overstromingen met die van politici en bestuurders in andere landen is om een aantal redenen problematisch. In de eerste plaats zijn er weinig tot geen studies gedaan naar de agendavorming rond veiligheid tegen overstromingen; ook niet binnen Nederland. Er is dus weinig vergelijkingsmateriaal voorhanden. Een dergelijke vergelijking kan alleen worden gemaakt door primair onderzoek te doen in een aantal relevante landen, langs dezelfde lijnen als dit essay. De reikwijdte van deze studie is daarvoor te beperkt. In de tweede plaats loopt men bij een dergelijk onderzoek al gauw aan tegen de methodologische problematiek van de vergelijkbaarheid van landen. Allerhande politieke, institutionele, maatschappelijke en geografische variabelen zijn immers van invloed op de situatie in specifieke landen. Bij een vergelijking bestaat het risico dat verschillende variabelen in verschillende landen een doorslaggevende rol spelen, waardoor generalisatie niet mogelijk is.

Een aantal algemene punten kan wel worden gemaakt. In Engeland en bepaalde delen van de Verenigde Staten bijvoorbeeld richt het beleid tegen overstromingen zich veel sterker op preparatie en communicatie richting burgers.²¹ Het overstromingsrisico wordt in deze landen, net als in Nederland onderkend, maar de invulling die eraan wordt gegeven is duidelijk anders. De verantwoordelijkheid van de burgers zelf wordt in deze landen meer aangesproken dan in Nederland. De zelfredzaamheid van burgers, bedrijven en overheden in de VS wordt gekoppeld aan schadevergoedingen die de FEMA uitkeert. Er wordt alleen geld uitgekeerd als aantoonbaar maatregelen zijn getroffen om de gevolgen en schade te beperken.

²¹ <http://www.environment-agency.gov.uk/subjects/flood/351186/?version=1&lang3=e>;
<http://www.environment-agency.gov.uk/yourenv/639312/641105/644165/?version=1&lang=e>;
<http://www.usaemergencysupply.com/emergency/floods.html>;

In echte 'disasterprone areas' krijgt veiligheid tegen overstromingen aandacht, maar ook daar vaak met mate. In een land als Bangladesh bijvoorbeeld is een nieuwe overstroming immers ook weer inzet voor nieuwe goede oogsten e.d. Hoog water is daarmee deels een fait accompli waar je gewoon mee moet leven. De voordelen van het feit dat er hoog water kan zijn (welvaart aan de zee, monding grote rivieren, vruchtbaar land) spelen hierbij een duidelijke rol.

In Nederland lijkt, meer dan in andere landen, het beeld te domineren dat 'we het hier wel onder controle hebben'. Dat zie je terug in het beleid en in de risicoperceptie.

Andere sectoren

Een vergelijking met de perceptie van veiligheid in andere sectoren levert een vergelijkbaar beeld op als binnen de watersector. Andere sectoren en veiligheidsonderwerpen binnen die sectoren kennen een vergelijkbare dynamiek van agendavorming, met aandachtscycli en windows of opportunity.

Veiligheid als onderwerp staat momenteel prominent op de politieke agenda, maar in andere domeinen, met name terrorisme. Ook hier speelt de actualiteit een belangrijke rol (11 september 2001, 11 maart 2004). Uit de vergelijking met terrorisme valt een interessant punt te halen: hoe dichterbij de dreiging, des te hoger de alertheid. De Nederlandse maatregelen na 11 maart 2004 zijn veel sterker dan na 11 september 2001 (Europa vs Verenigde Staten). Maar ook: de veiligheidsdiscussie die een aantal jaar geleden naar aanleiding van rampen als Enschede en Volendam oplaaide is inmiddels weer weggezakt.

Verschillen in perceptie worden vooral verklaard door het omringende krachtenspel. Water is van oudsher een vrij gesloten beleidsgemeenschap, andere 'meer succesvolle' sectoren kennen een dynamischer beleidsgemeenschap. De vergelijking met andere sectoren is overigens lastig vanwege de juist zo publieke rol en collectieve rol bij werven van water. In andere (veiligheids-) sectoren is de rol van de overheid beperkter. Bijvoorbeeld de industrie wil veilig(er) zijn vanwege nadelige effecten van onveiligheid (schade, claims, erg duur, imago) voor henzelf. Er is geen 'henzelf' bij water - het is een puur publiek goed.

Binnen de watersector is het dominante beeld nog steeds dat het geen *veiligheids*probleem betreft. Mede door de techniek is altijd het zwaartepunt gelegd bij preventie. In andere sectoren speelt, net als in andere landen, de preparatie en de eigen verantwoordelijkheid van burgers een veel grotere rol in het beleid.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit essay beproefden we de stelling dat de beperkte aandacht voor veiligheid tegen overstromingen voortvloeit uit de geringe 'sense of urgency' van bestuurders en politici. Alleen een ramp zou voldoende overtuigingskracht hebben om politici te overtuigen van de noodzaak tot maatregelen. De historische beschrijving van het overstromingsdossier (paragraaf 2) bevestigt dit beeld. De beleidsomslagen in het overstromingsdossier de afgelopen eeuw vonden plaats ná grote overstromingen. Maar deze observatie biedt weinig aanknopingspunten voor een verklaring van de gebrekkige aandacht in relatief rustige periodes, noch verschaft het een bruikbaar inzicht in hoe het overstromingsdossier verder gepolitiseerd kan worden. Anders dan te wachten op een volgende ramp.

Uit de historische beschrijving van het overstromingsdossier blijkt dat de aandacht voor overstromingen verloopt in golfbewegingen met lange periodes van relatieve rust en korte, felle periodes van politieke aandacht. In paragraaf 3 zijn we op zoek gegaan naar verklaringen voor deze aandachtsgolven. Daarin stond de rol van politici en bestuurders centraal, maar wel beschouwd vanuit het samenspel tussen verschillende institutionele krachten: beleid, wetenschap en publieke opinie. Onze stelling is dat de aandacht voor overstromingen, met name in de rustige periodes, het resultaat is van deze institutionele krachten. Institutionele krachten kunnen een dempend effect hebben op de politieke aandacht voor het onderwerp. Hieronder zetten we de belangrijkste conclusies met betrekking tot het samenspel van institutionele krachten uiteen.

4.2 Institutionele krachten: gelegenheidsstructuur of ongunstige condities?

Het overstromingsdossier zit in de wachtkamer van de politiek. Dat wil zeggen: er is wel aandacht voor veiligheid tegen overstromingen vanuit de beleids- en kennissamenleving, maar de politieke aandacht voor het onderwerp is beperkt. In termen van aandachtsgolven bevindt het overstromingsdossier zich op het moment in een rustige periode. We signaleren vier trends in het institutionele krachtenspel rond het overstromingsdossier: de-mobilisatie, de-institutionalisering; wetenschappelijke ambiguïteit en de-politisering.

Trends

De trends in het institutionele krachtenspel waarschuwen voor fragmentatie. Tegelijkertijd is het beeld van het overstromingsdossier voor bestuurskundigen te plaatsen tegen de achtergrond van patronen van beleidsvorming- en ontwikkeling. Zo valt op dat het dossier door de jaren heen in sterk statische arena's is vormgegeven. In termen van Teisman zijn er weinig tot geen verschillende rondes te onderkennen in het spel rond de beleidsontwikkeling.²² Er zijn wel incidenten met gevolgen, maar het speelveld en de spelers veranderen slechts weinig.

²² Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief*, VUGA, Den Haag, 1992; Teisman, G.R., *Stroperige besluitvorming*, de Ingenieur, 1995

Tegelijkertijd kan innovatie juist worden bevorderd door het toetreden van nieuwe spelers met frisse opvattingen. Te lang dezelfde spelers op en rond hetzelfde spelveld steekt af tegen de staccato-maatschappij.

Vanuit een institutionele analyse is de wervende kracht van een agendapunt vooral de juiste verhouding tussen beleid, wetenschap, politiek en opinie. Zij beschikken tezamen over de middelen om oplossingen te genereren: macht, geld en vertrouwen. We concluderen dat, om de wervende kracht van het dossier overstromingsgevaar te versterken, op alle fronten de samenhang moet worden versterkt:

- Integraliteit door de gehele veiligheidsketen heen. Vaak wordt pas na calamiteiten nagedacht over preventie en eventueel wat pro-actie. Preparatie en bouwen aan zelfredzaamheid van burgers wordt zelden of nooit gepropageerd
- Integraliteit tussen de verschillende vormen van bedreiging (rivieren, zee, secundaire dijken e.d.).
- Integraliteit in de betekenis van water meenemen bij andere beleidsvraagstukken en het doorzetten van de watertoets ten aanzien van nieuwe wijken en plannen;
- Integraliteit binnen de sector als zodanig en het verbinden van de spelers binnen de watergemeenschap onderling.

Bij de aanbevelingen concentreren we ons op de grondstructuur om dit te bereiken: het harmoniseren van de verschillende institutionele krachten rond het waterdossier.

4.3 Aanbevelingen

Opinie

- Nederland leeft onvoldoende met water. Dit geldt voor burgers én politici. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet sterker inzetten op **communicatie** naar specifieke, onderscheiden **doelgroepen**. Werk met scherpe argumentatie en sprekende voorbeelden die de risico's op overstromingsgevaar illustreren. Het effect van een overstroming - de schade en het gevaar voor grote aantallen mensen - is sinds de vaststelling van de normen enorm toegenomen. Geef concreter aan wat dit betekent voor de individuele burger. Dat de kans op een catastrofale overstroming groter is dan een brand in je huis. Dat alleen al door de aantallen mensen evacuatie bij een calamiteit nauwelijks een optie is. Dat weggaan in je auto niet kan, etc.
- Vergroot de **risicobeleving en -bewustzijn** door te laten zien wat nu de impact zou zijn van een watersnood in 1953. Laten zien welke pijnlijke keuzes voorliggen met betrekking tot de ruimtelijke ordening. In de afgelopen decennia hebben we onder de zeespiegel de ruggengraat van onze economie ontwikkeld. De haven van Rotterdam, Schiphol, de IJmond, uitgestrekte bedrijventerreinen, distributiecentra, grote steden, kenniscentra, financiële instellingen in de Randstad liggen op het diepste punt van ons land. Als het water dankzij ons

toegenomen besef van risicobeheersing een steeds grotere rol gaat spelen in onze ruimtelijke ordening, zou het misschien overweging verdienen om grote distributiecentra uitsluitend op hoge gronden te bouwen, in het oosten en zuiden van Nederland. De Amsterdamse effectenbeurs en de Nederlandsche Bank zouden bij wijze van spreken moeten worden verplaatst naar Apeldoorn.

- In de huidige communicatie ontbreekt veelal de aandacht voor **preparatie**. De communicatie dient niet alleen betrekking te hebben op de overstromingsrisico's en de gevolgen voor de ruimtelijke ordening, maar ook op voorbereidingen die burgers zelf kunnen treffen. Besteed aandacht aan de preparatie om de zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Hierbij kan worden geleerd van maatregelen die in Engeland en de Verenigde Staten worden getroffen.
- Richt de communicatie richting burgers niet alleen op de grote incidenten, maar ook op het dagelijkse bewustzijn dat we niet alles kunnen redden met ons Nederlandse pragmatisme en de vanzelfsprekendheid en de verzekeraarbaarheid van droge voeten. Water en veiligheid heeft lang niet alleen en uitsluitend te maken met het tegengaan van watersnood, hoe belangrijk dat ook is. Veel meer is het een bewustzijn van wat water in ons land voor invloed heeft op alle facetten van ons moderne bestaan, hoe de dagelijkse zorg over onze waterhuishouding ook in de toekomst een rol moet blijven spelen. Niet alleen incidentgericht en in termen van de strijd tegen het water.
- Til het maatschappelijk debat over veiligheid van het regionale naar het landelijke niveau. Het debat moet gaan over hoe veilig we willen zijn, met nationale autoriteiten die aangeven wat de negatieve implicaties zijn van niets doen. Wat het betekent dat we geen geld over hebben voor het keren van het overstromingsgevaar. Verlevendig deze voorbeelden: acceptatie van riolen die het niet doen, natte voeten eens in de zoveel tijd, 3 jaar achter elkaar schade door wateroverlast.

Beleid

- Verleg de aandacht in beleid van supertechnologie naar de **optimale organisatie van beheer**. Leg het probleem van achterstallig onderhoud duidelijk op tafel. Geef expliciet aan wat een realistische niveau van de waterschapslasten is / zou moeten zijn.
- Richt het beleid op het **achterstallige onderhoud** en de **beheersing van de kleine oorzaken**, naast de grote stormen en dijkdoorbraken. Draag het besef uit dat zelfs een klein rampje blijvende schade op kan leveren. Anticipeer op de realistische mogelijkheid dat het waterbeheer steeds vaker met onverwachte incidenten zal worden geconfronteerd. Dan komt het erop aan de hele keten in de waterhuishouding veel meer als één geheel te beheren en beheerprocessen veel strakker aan elkaar te koppelen, wil er geen kaartenhuiseffect optreden. Zorg er als overheid voor dat je soft spots in het dijkbeheer, de waterberging en de veiligheidszorg opspoort en daar een majeure inspanning op doet. Overstromingen zijn een incidenteel probleem, maar een structureel risico.

- Ambtenaren van DG-W en DG-RWS moeten hun mogelijkheden als '**policy entrepreneurs**' beter benutten. Daarvoor is geen ramp nodig, een schuivende dijk bij Wilnis kan al een kleine opening voor een beleidsraam creëren.
- De huidige **probleemdefinitie** van veiligheid tegen overstromingen (achterhaalde normen bij toegenomen schaderisico's) is **te technisch** en eng gedefinieerd. Het gaat bij veiligheid tegen overstromingen om de kwaliteit van de dijken *vanwege* de diepliggende polders erachter. Het gaat om achterstallig beheer; een niet-uitvoerbare watertoets vanwege weerstand op regionaal niveau; het gaat om potentiële openbare orde problemen bij het aanwijzen van noodoverloopgebieden en tegenstrijdige maatschappelijke belangen.
- DG Water moet naast de bekende risico's (zwakke schakels in dijkringen etc.) de **onvoorziene risico's** met betrekking tot overstromingen beter in kaart brengen. Het gaat daarbij niet om de overstromingsrisico's zelf maar juist om onvoorziene risico's, zoals terreur en ICT-kwetsbaarheid. Zijn er maatregelen getroffen voor het geval het besturingssysteem van een aantal grote gemalen gelijktijdig uitvalt? Een overstroming kan immers ook ontstaan door falende pompen.
- Naast de focus op normering moet worden nagedacht over **beleidsalternatieven**. Andere strategieën moeten worden onderzocht op hun haalbaarheid. Hierbij valt te denken aan beleidsalternatieven als 'de moderne terpenstrategie'. Dit is niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk gezien de toenemende weerstand tegen de huidige beleidsalternatieven zoals noodoverloopgebieden.

Wetenschap

- De overstromingsproblematiek dient expliciet **multidisciplinair** te worden aangepakt. Ook de maatschappelijke en communicatieve aspecten van veiligheid tegen overstromingen moeten een vanzelfsprekende plaats krijgen in de waterwetenschappen. Versterk de "valeurisatie" van het wetenschappelijk wateronderzoek: het expliciet omschrijven van de toegevoegde waarde van het onderzoek voor de samenleving. Dicht de kloof tussen de wetenschap en de politiek op het waterdossier.
- De kennisgemeenschap rond het overstromingsdossier speelt een belangrijke rol in het ontwikkelen van **innovatieve kennis** over technische, ecologische en maatschappelijke mogelijkheden voor waterbeheer in ruime zin en veiligheid tegen overstromingen in het bijzonder. Zet zwaar in op concurrentie op en om kennis. Voor de watersector: zorg dat je het waterdossier en de oplossingen 'marketable' maakt; presenteer kennis als het exportproduct voor de technische sector. Presenteer het als een investering die rendement afwerpt. Stimuleer de articulatie van de wetenschap - ook en juist van ingekapselde instituten. De traditionele kijk op waterstaatswerken – als iets dat veel geld kost en waar je niet mee kan scoren – moet worden doorbroken. Benadruk dat investeringen ook geld opleveren. Benadruk dit met behulp van pakkende

slogans en het mondialiseren van kennis over waterstaatwerken (“De Smit Tak van de dijkenbouw”).

- Wetenschappers (klimaatdeskundigen etc.) kunnen de politiek niet verwijten dat ze te weinig aandacht besteedt aan lange termijn risico's, als de wetenschappers niet “mee de barricades opgaan”. Politici kunnen alleen een sterk punt maken over risico's als ze beschikken over voldoende (alarmerend) onderzoeksmateriaal om hun punt te onderbouwen.

Politiek

- Benut de aandacht bij een kleine voorhoede van kamerleden die het overstromingsgevaar op de agenda willen zetten. Stimuleer ideeën om een **hoorzitting** te houden (over 1 à 2 jaar) in de Kamer over dit onderwerp.
- Zorg ervoor dat de technische veiligheidsnormen **in voor bestuurders bruikbare vergelijkingen** worden vertaald. Zoek de vergelijking met andere bekende risico's als de veiligheid rond Schiphol. De impact en effecten van een spookstorm zijn veel groter dan van een vliegcrash rond de luchthaven. De technische normstelling en de tijdsreeksen zijn te ruim en te abstract. Het suggereert teveel dat het gaat over een probleem van de toekomst. Bestuurders hebben lektaal nodig om burgers te kunnen overtuigen van technische risicoanalyses. Besef dat een flinke duinafslag na een storm meer effect heeft op de beeldvorming dan technisch jargon. Richt je in de communicatie richting bestuurders sterker op de vragen die bij hen leven zoals: wat gebeurt er als een badkuip geheel verzadigd raakt? Wat moet ik doen met koeien die met de hoeven in het water staan? Welke effecten hebben maatregelen van compartimentering?
- Door het overstromingsrisico te definiëren in termen van een (nationaal) **veiligheidsrisico**, kan worden getracht het onderwerp te laten ‘meeliften’ op de heersende politieke preoccupatie met veiligheidsissues.
- Ga rond de financiering de discussie aan over het **spreiden van investeringen** over meerdere jaren en de vorming van een kapitaaldienst op de Rijksbegroting. Zoek naar vormen waarbij dit soort investeringen voor de fundamentele veiligheid niet worden meegeteld in de staatsschuld.
- De staatssecretaris V&W moet op korte termijn een **SWOT-analyse** laten uitvoeren naar de overstromingsrisico's in het licht van klimaatverandering en bodemdaling. Hierbij moet worden gedacht aan een studie à la de PAWN studie.
- De resultaten van deze studie dienen als input voor een langlopend onderzoeksprogramma, mede gefinancierd vanuit NWO naar **innovatief waterbeheer**.

Bibliografie

Adriaanse, L.A., I.A. Flaming, H.L.F. Saeijs, Eco-pragmatisme: omgaan met rivieren, delta's, kust en zee in de 21^e eeuw, in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes (red), *De Staat van Water*, Vermande Lelystad, 2000, p.29-41

Andeweg, R.B., A. Hoogerwerf, J. J. A. Thomassen, *Politiek in Nederland*, Samson H. D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1993

Bekke, H, J. de Vries, e.a., *De Salto Mortale van het ministerie van Landbouw, natuurbeheer en visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1994

Downs, A., Up and Down With Ecology The "Issue-Attention Cycle", in: *The Public Interest*, Volume 28 (Summer 1972), pp. 38-50

Driessen, P.P.J, A.A.J. de Gier, Deltawet grote rivieren; evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995, in: *Bestuurskunde*, 1998, Jaargang 7, nr. 7, pp. 74-86

Dubbelman, H. *Maatschappelijke golven in de waterbouwkunde*, Dissertatie, Delft University Press, 1999

Flaming, I., *Hoogwater. Vijftig jaar na de watersnoodramp*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 2003

Huisman, P., (ed.), *Water in the Netherlands*, Netherlands Hydrological Society, Delft, 1998

Kingdon, J.W., *Agenda's, alternatives and public policies*, HarperCollins College Publishers, New York, 1995

Koppenjan, J.F.M. e.a., *Beleidsvorming in Nederland. Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, 's Gravenhage, 1987

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *De waterhuishouding van Nederland*, 1e Nota Waterhuishouding, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1968

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *De waterhuishouding van Nederland*, 2e Nota Waterhuishouding, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Water voor nu en later*, 3e Nota Waterhuishouding, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1989

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Waterkader*, Vierde Nota Waterhuishouding Regeringsbeslissing, Den Haag, 1998

Rosenthal, U, G.E.M. Saeijs, *Getuige de ramp. De watersnood 1953 in crisisperspectief*, Kluwer Alphen aan den Rijn, 2003

Sabatier, P.A.; H.C. Jenkins-Smith , *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder etc.: Westview Press, 1993

Saeijs, G.E.M., *Wie praat er over water? Agendavorming rond sluipende rampen in de Nederlandse waterstaat*, Doctoraalscriptie Universiteit Leiden, 2000

Schattschneider, E.E., *The Semisovereign People: A Realist's View on Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1960

Stuvel, H.J., *Het Deltaplan*, Scheltema & Holtema Amsterdam, 1962

Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief*, VUGA, Den Haag, 1992;

Teisman, G.R., *Stroperige besluitvorming*, de Ingenieur, 1995

The Observer, Now the Pentagon tells Bush: climate change will destroy us, Sunday February 22, 2004; Key findings of the Pentagon, February 22, 2004

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1994-1995, Voortgang rivierdijkversterking, 18106, nr.55

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1994-1995, Voortgang rivierdijkversterking, 18106, nr.57

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, Voortgang rivierdijkversterking, 18106, nr.91

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, Wateroverlast in Nederland, 24071, nr.40

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, Wateroverlast in Nederland, 24071, nr.43

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, Motie, Wateroverlast in Nederland, 24071, nr.45

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, Voortgang rivierdijkversterkingen. Beheer Haringvlietsluizen, 27048, nr. 131

Respondenten

- Dr. J.T. van den Berg
- Dr. A.W.J. Boelhouwer
- Mr. E.M. D'Hondt
- Ing. J.M. Geluk
- Prof. mr. A. van Hall
- Prof. dr. J.C. Terlouw