

Over water en veiligheid

*Govert D. Geldof
Tauw bv, Deventer
Mei, 2005*

Veiligheid

Op 7 april 2005 heeft een Nirov flitsdebat plaatsgevonden onder de titel “Naar een risicoloze samenleving?” Er werden tijdens dat debat vraagtekens geplaatst bij de wijze waarop wij in Nederland invulling geven aan veiligheid. En dat tegen de achtergrond van de bungee jump maatschappij, waar burgers altijd alles overal willen kunnen doen, maar als het fout gaat de schuld neerleggen bij de overheid. Ze willen de vrijheid van de vrije val én de zekerheid van het elastiek. Dat maakt het voor overheden lastig om te manoeuvreren. Wat ze ook doen, ze doen het altijd fout. Althans zo lijkt het.

Tijdens het flitsdebat heeft Anita Wouters (DG Water) drie vragen gesteld: (1) wie betaalt voor de veiligheid?, (2) hoe gaan we om met verantwoordelijkheden?, en (3) wat is het handelingsperspectief van de burger? In deze discussienotitie ga ik in op deze drie vragen, weliswaar niet in deze volgorde. Daarbij baseer ik me op twee (meta)principes:

1. Zachte systemen moeten worden behandeld als zachte systemen en harde systemen als harde systemen.
2. Verantwoordelijkheden kunnen beter worden gekoppeld aan processen die zich dag in dag uit manifesteren dan aan processen die laagfrequent zijn (zoals eens in de honderd jaar of eens in de 1250 jaar).

Beide principes komen bij vele mensen over als de logica van een koe, maar toch worden ze bij veiligheid en water nauwelijks in de praktijk gebracht.

Harde en zachte systemen

Wie in systemen denkt – en dat doen we in het waterbeheer – kan onderscheid maken naar harde en zachte systemen. Harde systemen zijn gesloten. Ze hebben geen of nauwelijks wisselwerking met de omgeving. Het gedrag van een hard systeem laat zich relatief eenvoudig determineren. Harde systemen vertonen voorspelbaar gedrag. Zachte systemen staan in continue wisselwerking met de omgeving en zijn daardoor continu in ontwikkeling. Ze zijn complex van aard – wat zich uit in een hoge diversiteit aan structuren en een verrassende dynamiek – en laten zich daardoor moeilijk determineren. Het kan zijn dat het gedrag van zachte systemen goed te voorspellen is, echter meestal lukt het niet. Structuren komen op emergente wijze tot stand. Er manifesteren zich vele onzekerheden.

Harde systemen kunnen worden gemanaged. Dat wil zeggen, er kunnen doelen worden gesteld die gehaald worden als processen goed worden georganiseerd. Zachte systemen kunnen niet worden gemanaged, maar vragen wel om sturing. Dat wil zeggen, er moeten mensen zijn die zich actief interesseren voor de wijze waarop het systeem in wisselwerking staat met de omgeving. Daarbij kunnen ze interventies overwegen, waardoor ongewenst gedrag wordt voorkomen of verminderd en goed gedrag blijft behouden of wordt gestimuleerd. Wat daarbij *goed* is, is een keuze. Het goede is niet eenduidig. Het managen van harde systemen richt zich op een punt in de toekomst, het sturen vraagt om een verbinding tussen verleden, heden en toekomst.

Water en leefomgeving

Watersystemen hebben alle karakteristieken van zachte systemen. Ze staan in continue wisselwerking met natuurlijke en maatschappelijke processen: de leefomgeving oftewel de levende omgeving. Wat gebeurt, is deels een verrassing, ook qua organisatie van de waterwereld. Wie de laatste twintig jaar bestudeert, ziet dat er veel veranderd is. Vooral door de invoering van integraal waterbeheer is de complexiteit sterk toegenomen. Het mooie is dat het zachte karakter van watersystemen in vrijwel alle beleidsnota's tot uiting komt, onder andere in de vierde Nota waterhuishouding. Daarin is de sturingsfilosofie geïntroduceerd van behouden, stimuleren, voorkomen en repareren. Echter, er is in de praktijk (vooral bij de planvorming) een neiging aanwezig watersystemen te beschouwen als harde systemen. Dat maakt het concreter, zo wordt gezegd. En daar gaat het vaak fout.

Waar zachte systemen worden behandeld als harde systemen worden essentiële processen genegeerd. Er wordt gemanaged waar sturing gevraagd wordt, hetgeen resulteert in weinig begrip bij bewoners óf voor de plannen óf voor de uitvoering van plannen. Er wordt teveel gedacht vanuit beleidsdoelen en te weinig rekening gehouden met 'dingen' die voor mensen ertoe doen.

Een voorbeeld. Bij een Ruimte voor de Rivier project nabij een stedelijk gebied wordt de winterbedding verbreed. Daardoor worden de waterstanden bij maatgevende afvoer (theoretische herhalingstijd 1250 jaar) verlaagd en ontstaan tevens prachtige mogelijkheden voor natuurontwikkeling. Er kunnen oobossen worden gemaakt die van oudsher langs de Nederlandse rivieren voorkomen. Door diepe gaten te graven in de winterbedding wordt tevens een oplossing gevonden voor verontreinigd slib. Deze kan in de gaten worden geborgen. Vanuit een beleidsperspectief is hier sprake van win-win-win. Bewoners aan de 'veilige' kant van de dijk zien dat anders. Zij hadden prachtige uiterwaarden waar je kon wandelen en de hond kon uitlaten. Het was een sociale ontmoetingsruimte. Deze raakten ze kwijt, want de nieuwe natuur is veel minder toegankelijk. Tevens zitten ze enkele jaren achtereen in de troep: "en dat allemaal om een waterstand die eens in de 1250 jaar optreedt met vier centimeter te verlagen!" Ze stellen grote vraagtekens bij het project en vermoeden dat alles een grote truc is om af te komen van verontreinigde grond.

Een reactie van iemand van Rijkswaterstaat was: "Die bewoners hebben het niet begrepen."

Waar harde beleidsdoelen worden opgelegd aan een zacht systeem en essentiële processen worden genegeerd, kennen mensen geen betekenis¹ toe aan wat er gebeurt. En daarmee is een link te leggen met het begrip verantwoordelijkheid. Mensen voelen zich verantwoordelijk voor objecten en processen waar ze betekenis aan toekennen, vanuit hun eigen belevingswereld. Waar gemanaged wordt in plaats van gestuurd, voelen mensen zich niet of nauwelijks verbonden. Wat gebeurt, is wat de overheid wil. Ze hebben er zelf niet om gevraagd. Ze hebben ook niet de afweging gemaakt tussen: (1) het accepteren van de aanwezige risico's en (2) het verlagen van de risico's. Het is van 'hullie' of 'zullie'. Waar essentiële processen regelmatig worden genegeerd, wordt de basis gelegd voor de bungee jump maatschappij. Mensen worden laconiek. Tevens verharden ze met de verharding van het systeem en komen met claims als ze vinden dat ze door activiteiten benadeeld worden.

¹ Wat in deze notitie is geschreven over het toekennen van betekenis is voor een belangrijk deel geïnspireerd door van Dinten, W. van (2003) *Met gevoel voor realiteit. Over herkennen van betekenis bij organiseren*. Eburon, Delft.

Adaptieve benadering

Het is niet onlogisch om zachte systemen als harde systemen te beschouwen, want houvast is nodig: “anders verzink je in een moeras van ondoorzichtigheid².” Het kan ook niet zijn dat je het beleid volledig laat afhangen van de grillen en grieven van de burger, vooral er nu sprake is van een verharding van de maatschappij. Maar er is een alternatieve benadering mogelijk, de werkwijze van adaptatie.

Wat is adaptatie? Velen vertalen het met: aanpassing. Echter dat is veel te kort door de bocht. Adaptatie is actiever. Het begrip komt uit de biologie en heeft te maken met structuur-aanpassingen in de evolutie. Organismen adapteren omdat condities veranderen. Maar als ik met een hamer tegen een staalplaat beuk, spreken we over aanpassen. De vorm van de plaat past zich aan. Er ontstaat een deukje. Een staalplaat is ook niet veerkrachtig, op de manier waarop we spreken over veerkrachtige watersystemen.

Op de radio hoorde ik prof. Piet Kuiper uitleggen dat mensen adapteren “als ze zich actief bezig houden met hun omgeving”. Dat is een prachtige verwoording. Adaptieve mensen vinden aansluiting in hun sociale omgeving, echter laten zich niet alle regels voorschrijven. Ze zijn op gezonde wijze eigenwijs. Ze beïnvloeden hun omgeving, en passen zich aan waar nodig. Adaptatie vraagt om een continue wisselwerking, uit betrokkenheid. Iemand die adaptief is, handelt vanuit een eigen én een gedeelde moraal en doet daar recht aan.

Voor waterbeheer geldt een soortgelijke redenering. Voorheen pasten we ons in het waterbeheer aan, aan de eisen die anderen stelden. Als er een nieuwe woonwijk werd aangelegd, pasten we de waterhuishouding aan. Vanaf de vierde Nota waterhuishouding is het tij gekeerd en zijn we minder volgzaam. Vanuit het waterbeheer stellen we ook eisen aan onze omgeving. We houden ons actiever bezig met maatschappelijke processen en zoeken aansluiting bij andere beleidsvelden als landbouw, verkeer, ruimtelijke ordening en milieu. Kortom, waterbeheer is meer adaptief geworden en minder aanpassend.

Een adaptieve benadering biedt mogelijkheden zachte systemen te benaderen als zachte systemen. Er wordt nog steeds gehandeld vanuit een visie en vanuit goed onderbouwde opvattingen over hoe oplossingen gevonden kunnen worden voor gesignaleerde problemen, echter er wordt meer interesse getoond voor wat er leeft in de omgeving. Er is meer oog voor wisselwerkingen. Er wordt gewerkt aan oplossingen waar mensen betekenis aan toekennen. Daarmee hoeven oplossingen niet wezenlijk te veranderen, maar worden wel veel meer processen in beschouwing genomen en gewaardeerd. Adaptief zijn is het bewandelen van een middenweg tussen “star doordrukken” enerzijds en “zoals de wind waait, waait mijn jasje” anderzijds.

Een voorbeeld waar de lokale overheid te aanpassend is geweest treffen we aan in Lillestrøm (Noorwegen). Daar is begin juni 1995 veel schade opgetreden als gevolg van hoge rivierafvoeren. De rivier trad ver buiten haar oevers. Direct na het voorval verweten de bewoners de lokale regering gebrek aan daadkracht. Er moest een dijk komen. Alleen dán kan schade worden voorkomen. Er werd een politiek proces in werking gesteld. Enige jaren later waren de plannen rond en was de financiering geregeld. Er werd begonnen met de aanleg van de dijk. Echter, op dat moment waren de bewoners de ramp alweer vergeten ontdekten enige bewoners dat zij door de aanleg van de dijk hun uitzicht over de rivier kwijt raakten. Overstromingen zijn incidenteel, maar het uitzicht over de rivier ervaar je elke dag. Zij protesteerden. Het uiteindelijke resultaat is dat de dijk wel is aangelegd, echter ter plaatse van de woningen met uitzicht is de dijk lager. Een echt compromis.

² Ontleend aan Cleveringalezing door Melanie Schultz van Haegen, staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Den Haag, 27 november 2003.

Waterprojecten

Een adaptieve benadering is niet eenvoudig. Het is maximaal complex. Er kan dan ook niet worden volstaan met een open planproces waarbij draagvlak wordt gecreëerd voor het nemen van maatregelen. Het betekent wel het doorvoeren van een veranderingsproces, oftewel een attractorwisseling. Het vraagt om aanpassingen van zowel de waterbeheerders als de bewoners³ in een gebied. Dat vraagt tijd. Waterbeheerders moeten op een andere manier opereren. Minder vanuit de theorie maatregelen deduceren en meer vanuit de praktijk werken. Ze waren gewend minder complexe vraagstukken aan te pakken. Deze konden beter worden benaderd als harde systemen. Deze benadering is nu onhoudbaar geworden. Ze zullen meer in het veld moeten zijn en zorgen voor continue wisselwerking met de omgeving. Daarbij moeten ze accepteren dat er meer is dan met modellen kan worden beschreven en dat wat wel met modellen kan worden beschreven vele onzekerheden in zich draagt. Wat ze aan ideeën aanreiken aan de maatschappij zijn geen waarheden, maar diep doordachte mogelijkheden. Deze mogelijkheden zijn incompleet. Ze omvatten vrijwel uitsluitend de waarden die vanuit de waterwereld worden toegekend.

Ze moeten ook werken aan *vertrouwen*. Bekend is dat actoren in een sociaal proces waarin wantrouwen heerst niet of nauwelijks reageren op informatie. Ze zijn dan vatbaar voor wat wel aangeduid wordt periferie prikkels: boodschappen en signalen van allerlei bronnen die niet altijd heel genuanceerd zijn en vaak een emotionele component hebben, waardoor de publieke opinie zwaar en heftig kan reageren. Vertrouwen kun je winnen door doen en zeggen met elkaar te verbinden.

Bewoners moeten zich ook aanpassen. Zij kennen waterbeheerders niet in hun nieuwe rol. Zij kennen waterbeheerders die natte gronden geschikt maakten voor landbouw of bebouwing en immer bereid waren het watersysteem te laten wijken voor nieuwe bestemmingen. Nu – opeens? – zien ze waterbeheerders die beperkingen opleggen aan het gebruik van land en ruimte voor water nastreven. Dat is een beweging waaraan ze absoluut niet gewend zijn. Er zit een duidelijke rechtvaardiging in deze nieuwe benadering van water, echter de bewoners kennen er (nog) geen betekenis aan toe. Ze houden daarom vast aan bekende principes door te stellen: “Je kunt toch veel eenvoudiger de dijken verhogen?”

In een proces van intensieve wisselwerking kunnen waterbeheerders en bewoners naar elkaar toegroeien. Dat verloopt mogelijk via de zogenaamde rouwverwerkingcurve van (1) ontkenning, (2) boosheid, (3) verdriet en (4) acceptatie.

Toekenning van betekenis

Als ons waterbeleid voor de 21^e eeuw goed is en ook de waterkwaliteit en de ecologie via de Europese Kaderrichtlijn kloppend worden ingevuld, kan het niet anders zijn dan dat Nederlanders er betekenis aan gaan toekennen. Maar de wijze waarop dat gebeurt, kan anders verlopen dan we als waterbeheerders denken. Het is naar verwachting niet zo dat Nederlanders zullen denken: “fijn dat ons riviersysteem is berekend op een debiet in de Rijn van 16.000 m³/s bij Lobith” of “fantastisch dat het rioolstelsel bij ons in de wijk door de aanleg van een bergbezinkbassin voldoet aan de basisinspanning.” Betekenis wordt vastgelegd in de cultuur van waarden, rituelen, helden en symbolen⁴. De perceptie die mensen hebben van de risico's in hun gebied kunnen veranderen. Deze perceptie wordt onder andere bepaald door (1) tijd, (2) de vrijwilligheid waarmee ze verblijven in het gebied, (3) de mate waarin men denkt de effecten van risico's te verminderen door aanpassing van hun gedrag, (4)

³ Uiteraard zijn er veel meer actoren betrokken bij waterprojecten, echter hier wordt volstaan met een beschouwing over waterbeheerders en bewoners.

⁴ Hofstede, G. (1998). *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*. Uitgeverij Contact, Amsterdam.

de voordelen die het gebied heeft, (5) de aandacht die de media geeft aan de problematiek en (6) de mate waarin men de overheid vertrouwt. Al deze factoren – en vele andere – bepalen het spel en werken mee aan de attractorwisseling. Ze kunnen niet alle in een abstract denkmodel worden gevangen. Daarvoor is de complexiteit te groot. Deze complexiteit reduceren is geen optie, want daarmee verdwijnen vele factoren buiten beeld die er wel toe doen. Het is dus noodzakelijk meer vanuit het veld te opereren en het proces van naar elkaar toegroeien vorm te geven door op actieve wijze wisselwerking na te streven tussen het systeem van de waterwereld en de omgeving. Dat problemen dan op verschillende wijzen worden aangepakt en niet op uniforme wijze, is daarbij geen zwakte, maar een kracht. Het is de basis voor identiteit. Dit is niet eenvoudig, maar ervaringen met adaptaties van de waterhuishouding in bestaande stedelijke gebieden laten zien dat het kan en prachtige resultaten oplevert.

In de wijk De Vliert te 's-Hertogenbosch is het watersysteem aangepast. Dat moest ook wel, want het rioolstelsel was volkomen afgeschreven. Het functioneerde niet meer naar behoren. Normaal gesproken wordt het principe van rioolrenovatie toegepast: de straten worden opengeboken, er wordt een sleuf gegraven, de oude rioolbuizen worden verwijderd, de nieuwe rioolbuizen worden erin gedaan, de sleuf wordt gedicht en de oude situatie wordt zo goed als mogelijk hersteld. De bewoners hebben alleen overlast van deze operatie. Ze ervaren niet op directe wijze voordeel en kennen dan ook vaak een negatieve betekenis toe aan rioolrenovatie. In De Vliert is het anders gegaan. Grote rioolbuizen zijn vervangen door kleine rioolbuizen, regenwater heeft bestemmingen gekregen binnen de wijk en bij het dichten van de straten is een betere situatie nagestreefd dan voorheen. Het proces is op adaptieve wijze vormgegeven, uit interesse voor wat er bij de mensen in de wijk leeft.

Wie nu door de wijk loopt ziet een veelvoud aan creatieve manieren voor net omgaan met regenwater. Maar er zijn ook andere problemen aangepakt. Kinderen kunnen nu veiliger op straat spelen en een ruzie tussen twee straten die vele jaren heeft geduurd, is tot een einde gekomen. Wie bewoners vraagt of ze tevreden zijn over het nieuwe watersysteem, zal een positief antwoord krijgen. Maar de motivatie ligt vaak in een ander domein dan de waterhuishoudkundige. De meeste mensen zijn tevreden omdat het probleem met sluisverkeer in de wijk is opgelost. Daar kennen ze veel betekenis aan toe. Ze ervaren dit voordeel elke dag.

Over frequentie

Het is logisch dat bewoners betekenis toekennen aan objecten of gebeurtenissen die elke dag waargenomen kunnen worden. Daarmee voelen ze zich verbonden en kunnen ze verantwoordelijkheid tonen. Daar ligt dan ook een groot probleem met de discussie over water en veiligheid. Risico's worden uitgedrukt in kansen van optreden, vermenigvuldigd met de effecten van de gebeurtenis. Deze kansen worden gekwantificeerd als eens in de honderd jaar of eens in de 1250 jaar. Dat kunnen bewoners nauwelijks bevatten. Bewoners kennen nauwelijks enige betekenis toe aan statistische informatie. Het is te abstract. Hoe is het dan mogelijk dat er toch betekenis ontstaat rond projecten waarbij maatregelen worden genomen ter verlaging van risico's? Het antwoord ligt voor de hand: door aspecten van water in beeld te brengen die zich wel dag in dag uit tonen. En die zijn er overduidelijk.

Het volgende citaat is geschreven voor het magazine waarin Rotterdam Waterstad 2035 wordt gepresenteerd tijdens de 2^e Internationale Architectuur Biënnale. "Voor Rotterdam is het water vriend en vijand. Rotterdam is ontstaan langs het water. Rotterdam is een belangrijke havenstad geworden, dankzij de ligging aan de rivier nabij de zee. Rotterdam is ontstaan in de lage landen als toonbeeld van maakbaarheid, maar met respect voor de natuurkrachten.

Het water boeit. Water heeft waarde. Water stroomt, is onmisbaar voor leven, biedt verkoeling, scheidt en verbindt, is esthetisch en inspireert tot schilderijen en gedichten. Echter, water kan ook dreigen. Daarmee komt het thema van de 2^e Internationale Architectuur Biënnale in beeld: De Zondvloed. Het wordt steeds duidelijker dat het klimaat verandert. De gemiddelde temperatuur stijgt sluipenderwijs, met als gevolg meer heftige neerslag en langere perioden van droogte in de zomer. In de huidige situatie kunnen riolering en oppervlaktewater in Rotterdam de piekbuien al nauwelijks verwerken. Regenwater, vermengd met rioolslib en afvalwater, stroomt dan in kelders en souterrains. Steeds vaker is sprake van grondwateroverlast. Grondwaterstanden worden hoger, en in grote delen van Rotterdam zakt het maaiveld geleidelijk. Er zit geen rek meer in het watersysteem. (...)

Voor Rotterdam is het van belang te anticiperen op De Zondvloed. De verkenningen rond Rotterdam Waterstad 2035 laat zien dat het mogelijk is Rotterdam fier overeind te houden en dat Rotterdam er mooier van wordt. Meer mensen, meer economie, meer stad. Water is vijand én vriend. Juist door de vriendelijke kant van het water te omarmen kunnen we de vijandelijke kant de baas. Als we adequaat reageren kunnen we van een probleem een kans maken. Water is dé kans voor Rotterdam een meer aantrekkelijke stad te worden. Zowel sociaal als economisch kan het wederom bewust omgaan met 'water als vriend en vijand' Rotterdam sterker maken.

Mahatma Gandhi heeft ooit gesteld: 'De kwaliteit van de samenleving weerspiegelt zich in de wijze waarop deze omgaat met water.' Een prachtig citaat. Hij slaat met dit citaat de spijker op zijn kop. Het verwoordt de sleutel tot succesvolle implementatie van waterbeleid. Om beleid om te zetten in actie is een sterkere prikkel nodig dan het beleid zelf. Het blijkt dat het verbeteren van de waterhuishouding vanwege het verbeteren van de waterhuishouding niet aanslaat bij de bewoners. Water is namelijk geen doel op zich. Maar als niet alleen het water verbetert, maar tevens de kwaliteit van de maatschappij, worden bewoners enthousiast. Dat leert de ervaring. Het levert een quantumsprong op in de relatie tussen mens en water. Mensen willen wonen, werken en recreëren in een hoogwaardige maatschappij. Water levert daarvoor de spiegel."

Als water een plaats krijgt binnen alle aspecten waar mensen betekenis aan toekennen, wordt het verankerd in de cultuur. Met name de vriendschappelijke kant van water komt dan in beeld. Echter, de vijandelijke kant blijft ook doorleven. Waar verhalen blijvend worden doorverteld, krijgen helden vorm. Waar mensen elke dag naar de waterkant gaan om de waterstanden te bespreken, krijgt waterdreiging mogelijk een plaats. Het hoeft niet, maar het kan. Echter, het vraagt om een adaptief proces waarbij onzekerheid deels wordt gezien als verrassing en diversiteit in oplossingen deels als een belangrijke bijdrage aan de identiteit van een gebied.

Het wegrationaliseren van alles wat er schijnbaar niet toe doet of als zinloze emotie te beschouwen, doet veel schade aan een dergelijk proces. Toch is dat nog in veel gevallen de praktijk van de huidige implementatie van het waterbeleid.

Verantwoordelijkheid

Waar het gaat om water en veiligheid en over de daarbij horende verantwoordelijkheden, kan op basis het voorafgaande een lijn worden afgeleid. Deze is weergegeven in tabel 1. In deze tabel is bij risico onderscheid gemaakt naar dreiging en kwetsbaarheid. Dat is een verruiming van wat in Nederland gebruikelijk is: kans x effect.

Tabel 1. Beeld van verantwoordelijkheden

	Risico	
	Dreiging	Kwetsbaarheid
Gebeurtenissen met een relatief kleine omvang die regelmatig worden waargenomen	Hier hebben bewoners zelf een duidelijke verantwoordelijkheid. Ze kunnen ook betekenis toekennen aan maatregelen, want de effecten zijn direct merkbaar. De ‘markt’ heeft ook een duidelijke rol.	
Gebeurtenissen die optreden met lage frequentie	Hier ligt een duidelijke verantwoordelijkheid voor de overheid. Door het geven van ruimte aan water, het versterken van dijken en het bouwen van sluizen en gemalen, worden risico’s verkleind.	De overheid zorgt hier in samenspraak met bewoners en verzekeringsmaatschappijen voor vluchtplannen en werkt ideeën uit voor schadevergoeding en herstel, voor als er een overstroming optreedt. Ook actieve sturing in de ruimtelijke ordening draagt bij.

De sturing van het veiligheidsvraagstuk rond water – en andere bronnen van risico – vraagt om een actief proces waarin een balans ontstaat tussen het verminderen van dreiging en kwetsbaarheid aan de ene kant, en de balans tussen risico en risicoperceptie aan de andere kant. Daarbij geldt dat mensen eerder betekenis toekennen aan gebeurtenissen die zich regelmatig voordoen dan aan gebeurtenissen die optreden met een theoretische herhalingsstijd van bijvoorbeeld 100 jaar. De velden in tabel 1 zijn met elkaar verbonden en het geheel is constant in beweging. Waar de dreiging afneemt, gaan mensen zich kwetsbaarder opstellen. Waar kleine gebeurtenissen worden onderdrukt, vindt minder feedback plaats en neemt de kans op grotere gebeurtenissen toe⁵. In dit spel blijft risico altijd bestaan. Daarbij heeft Ulrich Beck in het boek over *The Risk Society* duidelijk gemaakt dat maatschappelijke ontwikkeling altijd samen gaat met de introductie van risico’s. Risico’s horen bij het leven. Door intensieve wisselwerking tussen watersysteem en maatschappij na te streven waarin een grote rijkdom aan aspecten betekenis krijgt, is het mogelijk in risicovolle gebieden een verkregen veiligheid te borgen.

De afgelopen decennia is het veiligheidsbeleid met name gebaseerd geweest op vaste normen. Deze normen hebben betrekking op een kans of een risico. Daarbij worden de gebeurtenissen aangepakt die een hoge frequentie hebben en dus nog passen binnen het domein waar je redelijkerwijs een beroep kunt doen op de verantwoordelijkheid van bewoners. Gevolg is geweest dat steeds meer op het bordje van de overheid is terecht gekomen. De bewoners gingen er ook van uit dat de overheid het voor hen deed, want zij betalen immers belasting. Als er dan een trendbreuk in het waterbeleid noodzakelijk is omdat watersystemen te veel bekneeld zijn geraakt en bewoners beperkingen opgelegd krijgen, komt er verzet. De bungee jump maatschappij tekent zich dan af.

Waar verantwoordelijkheden niet meer zijn verankerd in de cultuur, kunnen ze alleen met zeer veel moeite weer worden geactiveerd. Dat lukt slechts in geringe mate door bewoners betrokken te laten zijn bij beschouwingen over klimaatverandering en zeespiegelstijging of rampen die zich minder dan één keer per generatie voltrekken. Dat lukt beter door de vriendelijke kant van water vorm te geven – waarbij de bestrijding van de vijandelijke kan

⁵ Dit verschijnsel wordt aangeduid als self-organised criticality.

van water meelift – of door ongemak weg te nemen die bewoners dag in dag uit ervaren. Zacht is nu eenmaal zacht. Dat ongemak hoeft niet gerelateerd te zijn aan water, zoals in De Vliert. Maar het kan wel.

Een voorbeeld in bestaand stedelijk gebied. Veel waterschappen zijn bezig te berekenen wat de wateropgave is die voortvloeit uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. Daar komen hectares uit voort. Echter, deze hectares kunnen niet eenvoudig worden gevonden. En het afwentelen van wateroverlast op de omgeving wordt door veel waterbeheerders niet geaccepteerd. Bovendien, als het keihard regent kan het regenwater dat afstroomt vanaf het verharde oppervlak niet snel genoeg worden afgevoerd naar de rand van de stad. Waterberging moet zoveel mogelijk lokaal worden gevonden. Wethouders en grondbedrijven voelen er echter weinig voor om dure grond ter beschikking te stellen ter voorkoming van gebeurtenissen met een theoretische herhalingsdij van 100 jaar. De mogelijkheden om functies te combineren zijn beperkt en soms erg vergezocht. De vraag kan dan worden gesteld: waarom moet er regenwater worden geborgen? Welke betekenis wordt er aan toegekend? Het punt is dat regenwater hoe dan ook in het stedelijke gebied wordt geborgen, echter op ongewenste plekken. Het komt terecht in tunnels, kelders, souterrains en kruipruimten of zet wegen blank waardoor het verkeer wordt gehinderd. Plantsoenen zijn tijdelijk onbegaanbaar. Is het dan niet mogelijk om ongewenste berging om te zetten naar gewenste berging? Kunnen kruipruimten worden ingezet voor de berging van regenwater?

In veel steden is sprake van vochtoverlast in woningen. Vocht trekt op in de muren, er komt een muffe lucht uit de kruipruimte. Met name in woningen uit de jaren '50 en '60 is het binnenklimaat niet goed. Er zitten allergenen in de lucht, als gevolg van de aanwezigheid van schimmel, zwammen en huismijt. Hierdoor neemt de kans op Caraklachten toe, vooral bij kinderen. Het is een echt probleem dat mensen als een continu probleem ervaren. Het verlagen van grondwaterstanden wordt dan als oplossing aangedragen. Maar werkt dat wel in woningen met kruipruimten? Natte kruipruimten hebben een relatieve luchtvochtigheid van 90 à 95%. Maar droge kruipruimten hebben ook een relatieve luchtvochtigheid van 90 à 95%. Het maakt niet uit of er water in de kruipruimte staat of niet, het is er altijd vochtig. Vochtproblemen in de woning zijn meer het gevolg van het ontbreken van goede trasramen, vele lekken in de begane-grondvloer en gebrekkige ventilatie en isolatie. Dat zijn bouwtechnische tekortkomingen. Als er in samenwerking tussen bewoners, woningbouwverenigingen, gemeenten en waterschappen wordt gewerkt aan de bouwtechnische verbetering van woningen, waarbij wordt afgesproken dat de kruipruimtes van de woningen bij de bui die theoretisch eens in de 100 jaar optreedt worden gebruikt voor de berging van regenwater, dan is een wenselijke oplossing verkregen. Onder elke woning kan 25 m³ water worden geborgen. Bewoners kennen betekenis toe aan het leven in een woning zonder vochtproblemen. Ook andere problemen kunnen gelijktijdig worden aangepakt. Deze oplossingsrichting wordt op dit moment verder uitgewerkt door Tauw bv.

Het mooie is dat dit soort ideeën in de praktijk worden gevonden door intensieve wisselwerking. Ze worden zelden bedacht in trajecten van beleidsvorming. Als mensen met verschillende vormen van kennis – zowel impliciet als expliciet – in de praktijk van alle dag intensief samenwerken aan de oplossing van prangende vraagstukken, en deze mensen zijn echt geïnteresseerd in elkaar, dan ontstaan nieuwe oplossingsrichtingen. Goed beleid en goede planvorming laten daar ruimte voor. Waar in de planvorming op grote en abstracte schaal ruimtelijke samenhang kan worden aangebracht in activiteiten ter verbetering van de leefomgeving, wordt in de praktijk op kleine en concrete schaal samenhang aangebracht tussen de vele aspecten die er voor mensen toe doen. Om beide vormen van samenhang te kunnen realiseren moet in de keten van beleidsvorming tot en met uitvoering en beheer

minder gewerkt worden met estafettestokjes die worden doorgegeven, maar moet meer parallel worden gewerkt⁶. Dat is een essentie van de adaptieve werkwijze.

Bij projecten in bestaand stedelijk gebied blijkt dat bewoners veel interesse hebben voor water. Water kan met recht het meest aabare thema uit het milieubeleid worden genoemd. Maar wat kunnen de bewoners zelf doen? Wat is hun handelingsperspectief? Veel bewoners willen graag een regenton. Het liefst niet van plastic, maar een échte regenton, met hoepels en duigen. In een aantal gemeenten wordt dit ontmoedigd, want ze hebben nauwelijks effect. Ze dragen niet of nauwelijks bij aan de reductie van overstortingen, zo wordt gezegd. Want als die ene zware bui valt, is de regenton vol. Maar dat is te kort door de bocht. Het is voor bewoners die Peter Timofeeff serieus nemen één van de weinige mogelijkheden zelf iets te doen. Tevens geldt dat regenwater erg zacht is en bijvoorbeeld goed gebruikt kan worden voor het wassen van ramen of het zetten van thee. Wie eenmaal thee van regenwater heeft gedronken, maakt zelf nooit meer thee van kraanwater. Het regenwaterbeleid krijgt op deze wijze betekenis bij mensen. Het maakt regenwater een onderdeel van de cultuur.

Financiering

Nu terug naar de drie vragen die aan het begin zijn gesteld. In deze discussienotitie zijn verantwoordelijkheden en handelingsperspectieven duidelijk aan bod gekomen. De verantwoordelijkheden voor een veiliger Nederland liggen nu te eenzijdig bij de overheid. Waar het diepe polders betreft waar duizenden mensen ver beneden de zeespiegel wonen, is dat logisch. Echter, in lokale en regionale watersystemen en bij vraagstukken die betrekking hebben op 'ruimte voor water' leunt de maatschappelijke arena te eenvoudig achterover en levert commentaar. De bungee jump maatschappij tekent zich af. Het is niet goed deze te accepteren, want het reduceert de manoeuvreerruimte van de waterbeheerders aanzienlijk. Een trendbreuk is gewenst. Deze wordt alleen verkregen door het nieuwe beleid te sturen in plaats van te managen en nadrukkelijker – in de praktijk van de leefomgeving – wisselwerking tussen watersysteem en omgeving te organiseren. Daarbij moet contact worden gemaakt met de objecten en gebeurtenissen die er bij bewoners toe doen. Dan zijn ze in staat er betekenis aan toe te kennen. Dan hebben ze ook een handelingsperspectief. Het watersysteem veranderen zonder dat de omgeving daaraan betekenis toekent, is niet duurzaam.

Hiermee komt ook de financieringskwestie in beeld. Er is sprake van een succesvolle implementatie als iedereen een steentje bijdraagt en er aan het resultaat door de betrokken actoren betekenis aan wordt toegekend. Globaal gesproken zijn er drie formules voor financiering van grote projecten. De eerste noemen we de "cheese slicing" benadering⁷, oftewel de kaasschaafmethode. Vanuit de gezamenlijke overheden worden, mogelijk in een open planproces, pakketten van maatregelen samengesteld. Daarbij wordt aan stakeholders gevraagd een bijdrage te leveren, want iedereen heeft er baat bij. Toch lukt dat in beperkte mate. Uiteindelijk is er te weinig budget en worden de maatregelen in afgeslankte vorm toch

⁶ Deze manier van werken wordt aangeduid als Interactieve Uitvoering. Beleidsvorming, planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer verlopen parallel. Het credo is: niet na elkaar maar naast elkaar. Interactieve Uitvoering heeft de karakteristieken van een verbouwing. Serieel werken – de traditionele werkwijze – lijkt meer op nieuw bouwen. De werkwijze is ontwikkeld voor het hanteren van met complexiteit, in plaats van het reduceren ervan. Een boekje over Interactieve Uitvoering ("Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer") kan worden besteld bij Tauw bv of worden gedownload via www.govertgeldof.nl.

⁷ Deze driedeling is ontleend aan de studie naar "social economic benefits" bij het Interreg IIIb project Pure, waar England North East, Göteborg, Groningen en Deventer samenwerken aan water op het grensvlak tussen stad en ommeland. De planeconomen die aan het project meedoen zijn enthousiast over de "Let's build Paris" benadering. Ze herkennen zich in sterke mate hierin. Essentie is dat er een separatrix bestaat, een denkbeeldig doch zeer reëel vlak waaronder kwaliteit erodeert en waarboven kwaliteit zichzelf in stand kan houden.

uitgevoerd. Achteraf blijkt goedkoop dan duurkoop te zijn, want de maatregelen worden niet gewaardeerd – er wordt nauwelijks betekenis aan toegekend – en de kwaliteit van de verkregen oplossing erodeert geleidelijk. In Nederland zien we dit patroon regelmatig optreden.

De tweede formule noemen we de “Buy a Volvo” benadering. Hierbij wordt een overkill aan kwaliteit ingebracht. Er wordt op zekerheid gespeeld. Dit vraagt om een enorme investeringsimpuls, doch het resultaat heeft aantoonbaar kwaliteit en is duurzaam. Het vraagt om minder onderhoud. Deze benadering lukt alleen als er voldoende dekking aanwezig is voor de plannen en de uitvoerende organisaties zelf hun kwaliteitsmaatstaven kunnen bepalen. In Zweden wordt deze benadering veelvuldig toegepast. Daar heeft de overheid bijna alle gronden in bezit waarop zij iets wil veranderen.

De derde formule duiden we aan als de “Let’s build Paris” benadering. Deze staat voor de adaptieve benadering (de middenweg) en is meer organisch van aard. Basisgedachte bij deze benadering is dat als we een kosten-batenanalyse zouden uitvoeren om af te wegen of we Parijs al dan niet gaan aanleggen, Parijs er nooit geweest zou zijn⁸. De Eiffeltoren is veel te duur. Ook de Arc de Triomph zou boven ons budget gaan. En toch is Parijs ontstaan. Het heeft te maken met *erin geloven* en ‘gewoonweg’ aan de slag gaan. Het geven van betekenis kan niet worden afgedwongen, maar ontstaat geleidelijk. Essentieel bij deze benadering is dat een plan wordt ontwikkeld met kwaliteit. Deze kwaliteit moet worden herkend door vele stakeholders, dus ook banken en projectontwikkelaars. Kwaliteit waarborgt investeringen. Daarbij wordt aan het prille begin aan de betrokkenen commitment gevraagd. Iedereen die gelooft in het project of de aanpak, draagt een steentje bij. Deze bijdrage is een garantie om bij het project betrokken te blijven. Daarmee wordt voorkomen dat zogenaamde ‘freeriders’ mee gaan doen. Dat zijn actoren die pas aanhaken als een kritieke fase is gepasseerd.

Veiligheid is een belangrijke kwaliteit van de leefomgeving en het kan niet anders dan dat de waarde die daaraan wordt toegekend zich vertaalt naar financiering. De economie is in zoverre zelfsturend, dat zolang er sprake is van onveiligheid, wisselwerkingen tot stand komen waarbinnen betekenis ontstaat. Dit vraagt om actieve sturing van de overheid. Vooral nu, want zolang de bungee jump maatschappij domineert, wordt hoofdzakelijk gereageerd op rampen of bijna-rampen en worden te veel maatregelen genomen die gelden als doekje voor het bloeden en niet wezenlijk bijdragen aan een betere kwaliteit van de leefomgeving, oftewel een levende omgeving waaraan mensen betekenis toekennen.

⁸ De benadering van “Let’s build Paris” is gebaseerd op inzichten die zijn verkregen op basis van nieuwe benaderingen van de economie. Deze gaan uit van niet-lineariteit. Daarbij worden naast negatieve terugkoppelingen uit de traditionele economische benaderingen ook positieve terugkoppelingen in beschouwing genomen. Deze manifesteren zich als “zij die hebben, krijgen”. Waar positieve en negatieve terugkoppelingen in samenhang zorgdragen voor zich hardnekkig handhavende situaties, wordt gesproken over qwerty’s.