

HARDE LIJNEN IN HET LANDSCHAP

Over de interactie tussen water en maatschappij

*Govert D. Geldof & Henk Hengeveld
Tauw bv, Deventer*

We kunnen een parallel ontdekken tussen landschap en maatschappij. Waar harde lijnen zijn geplaatst in het landschap en in de maatschappij, in de strijd tegen het water, kunnen we nu inversies waarnemen. Landschap en maatschappij staan niet stil. Ze zijn continu in ontwikkeling. Morfologische processen stoppen niet als de technisch optimale oplossing is gerealiseerd. De maatschappij past zich aan als aan nieuwe veiligheidsnormen is voldaan. Het is van belang oog te hebben voor dergelijke processen en een strategie te ontwikkelen waarin ook zachte lijnen een plaats hebben. Het ontsluiten van de waarden van water en Interactieve Uitvoering zijn sleutelbegrippen bij een dergelijke strategie.

Al het optimale is tijdelijk

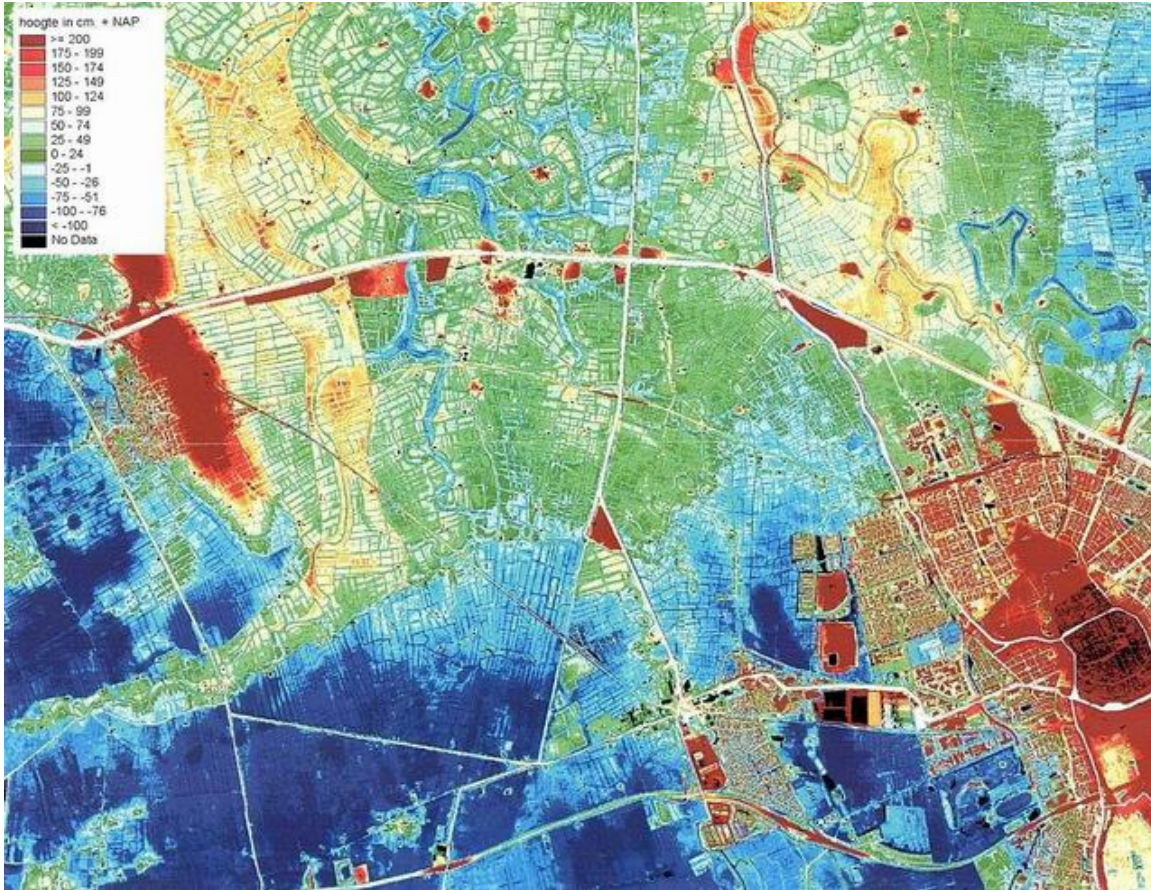
Wie de rapporten over Waterbeheer in de 21^e eeuw leest, ontdekt een grote rijkdom aan gegevens en denkbeelden. Het besef dat vergroting van de veiligheid niet alleen een technisch vraagstuk is maar ook een duidelijke maatschappelijke dimensie heeft, komt helder door. Jammer dat bij de uitwerking van het nieuwe waterbeleid dit inzicht is verdwenen en veel waterbeheerders weer terugvallen op een eenzijdig normatieve aanpak. Stedelijke gebieden mogen eens per 100 jaar wateroverlast hebben, graslanden eens per 10 jaar. Hierdoor wordt de wateruitdaging voor de 21^e eeuw berekenbaar en kunnen optimale maatregelen worden genomen. De normen leggen de basis voor het daadkrachtig herinrichten van Nederland. Meer dan 10% moet op de schop. Maar werkt het?

Stel, de financiering is geen probleem en in 2015 wordt aan de gestelde normen voldaan. Is Nederland dan veiliger geworden? Wij denken dat dit slechts deels het geval zal zijn. Door de toegenomen berging komt water rustiger tot afvoer, hetgeen een verbetering is. Echter, de belangrijkste oorzaak voor onveiligheid is dan nog niet weggenomen: de verstoorde relatie tussen risico en gedrag. De maatschappij staat niet stil en zal zich aanpassen aan de nieuwe situatie. De nieuw verkregen veiligheid zal sterk aan erosie onderhevig blijken te zijn.

Inversie in het landschap

Figuur 1 toont een inversie in het landschap. De figuur toont de hoogtekartaart van het gebied ten noordwesten van de stad Groningen. Rood is relatief hoog, geel en groen zijn lager en diep blauw is het laagst. Ooit liep het water vanuit Drenthe onder vrij verval naar het noorden, richting Waddenzee. Echter door waterhuishoudkundige ingrepen is er in een inversie ontstaan rond nieuwe waterkeringen. Het goed beschermde en goed ontwaterde deel ten westen van Groningen is gezakt. Het oorspronkelijke wierdenlandschap ten noorden hiervan is door aanslibbing vanuit zee zelfs iets omhoog gekomen. Het water uit Drenthe moet nu via een kuil worden afgevoerd naar het noorden.

Dergelijke inversies worden op veel plaatsen in Nederland aangetroffen. Morfologische processen stoppen niet als waterhuishoudkundige verbeteringen zijn doorgevoerd. Nu weten we dat maatregelen pas echt duurzaam zijn als ze ook op de lange termijn bijdragen aan een goede leefomgeving.



Figuur 1. De inversie in het landschap ten noordwesten van de stad Groningen (bron: provincie Groningen).

Inversie in de maatschappij

Door de neiging van waterbeheerders om voor watervraagstukken harde afrekenbare normen vast te stellen, worden als het ware obstakels geplaatst tussen professionals en bewoners van een streek. Professionals vullen hun verantwoordelijkheden in tot aan de norm. Daarvoor is nauwelijks communicatie nodig, want wat moet dat gebeuren. Dit heeft een interessante maatschappelijke inversie tot gevolg gehad. Waar voorheen overheden initiatieven namen (“De overheid zorgt voor u”) en de burgers reageerden, zien we nu veel initiatieven vanuit de maatschappij waarbij de overheid op afstand toekijkt, door blijft studeren en bang is om voorbij de harde norm verantwoordelijkheid te nemen. De maatschappelijke morfologie is door deze opstelling veranderd (Beck, 1992; Boutellier, 2002). We spreken nu over de bungee jump maatschappij. Mensen willen de vrijheid van de vrije val én de zekerheid van het elastiek. Mensen willen alles overal en altijd kunnen doen, maar als het fout gaat leggen ze de schuld bij de overheid. Deze situatie maakt een

overheid vleugellam. De ruimtelijke ordening komt erdoor in de knel. De bungee jump maatschappij is voor de ontwikkeling van Nederland ongewenst.

Met het waterbeleid voor de 21^e eeuw zie we een bevestiging van dit patroon. De verkenningen maken duidelijk dat de waterhuishouding op orde kan worden gemaakt door tot in de haarvaten van het watersysteem zorgvuldiger om te gaan met water. Dat vraagt om interactie met bewoners en échte communicatie. Echter, door de keuze voor een normatieve aanpak versterken de waterbeheerders de opgetreden inversie. Ze faciliteren de bungee jump maatschappij. Daarbij valt op dat de aandacht eenzijdig wordt gericht op de gevolgen van klimaatverandering en zeespiegelstijging en andere waterthema's buiten beeld blijven. We moeten weer bang worden voor water. De positieve waarden van water worden door veel waterprofessionals niet meer gecommuniceerd.

Veiligheid

Veiligheid heeft een technische en een maatschappelijke dimensie. Het eenzijdig aanpassen van de technische risico's zonder een beeld te hebben van de maatschappelijke dynamiek is onverstandig. Veiligheid wordt namelijk niet verkregen door risico's te verlagen, maar door het gedrag van mensen in overeenstemming te brengen met de risico's die ze lopen. Wie woont in een gebied met een hoge kans op overstroming en daar bewust mee omgaat, hoeft niet onveiliger te wonen dan iemand die zich veilig waant achter een hoge rivierdijk.

Kenmerkend voor het waterbeheer is dat mensen in de gehele geschiedenis een haat-liefdeverhouding hebben gehad met water. Meestijds toont water zich als een vriend. We hebben water nodig om te leven, we kunnen er handel aan verbinden en we kunnen er plezier aan beleven. Mensen zoeken het water dan ook op. Echter, incidenteel toont water zich van de vijandelijke kant en worden mensenlevens bedreigd of kan er schade optreden. Een terugtrekkende beweging van mensen is het gevolg. De dynamiek van de interactie tussen water en maatschappij heeft daarbij de karakteristieken van een leerproces. Mensen zijn steeds vernuftiger geworden in het overleven in een waterrijke omgeving. Door harde lijnen aan te brengen in het beleid tussen "veilig" en "onveilig" wordt dit leerproces doorbroken en wordt een kloof gecreëerd tussen waterprofessional en burger. De basis voor de bungee jump maatschappij is daarmee gelegd.

Bij een minimale interactie tussen watersector en maatschappij is het de verwachting dat het Waterbeleid 21^e eeuw te smal wordt uitgevoerd. Zoals zich nu laat aanzien wordt "vasthouden, bergen en dan pas afvoeren" geamputeerd tot "bergen" – ook het vergroten van pompcapaciteit lijkt taboe – en worden activiteiten beperkt tot het creëren van retentie en extra oppervlaktewaterberging in het landelijke gebied. Bestaand stedelijk gebied blijft buiten schot, merkwaardig genoeg ook de gebieden waar stedelijke vernieuwing wordt doorgevoerd en dus sprake is van veel dynamiek.

Hoe het anders kan

Gelukkig zijn er in Nederland ook voorbeelden te vinden waarbij het anders gaat. Daar legt men zich niet neer bij de bungee jump maatschappij en wordt daadwerkelijk geprobeerd risico en gedrag met elkaar in overeenstemming te brengen. De verantwoordelijkheid hoort op een logische plaats te liggen en niet eenzijdig bij de overheid. Er worden geen harde lijnen getrokken in het beleidslandschap, maar er wordt

in interactie met bewoners – gebiedsgericht – gezocht naar oplossingen. Daarbij wordt de aandacht niet beperkt tot water, maar wordt water gezien als één van de elementen voor een goed omgevingsbeleid. De vriendelijke kant van water komt daarbij ook weer in beeld. Goede voorbeelden worden onder andere aangetroffen bij de Interreg IIIb projecten Flows, Pure en Water City International, waar Nederlandse wateractoren samenwerken met partners uit de landen rond de Noordzee. Deze projecten laten vele innovaties zien. In deze bijdrage worden hier twee elementen uitgelicht. Het betreft (1) de waarden van water en (2) interactieve uitvoering. De eerste betreft een verbreding en verzachting van de harde lijn, de tweede betreft de opbouw van een proces om hiermee om te gaan. De essentie is dat de complexiteit van de interactie tussen water en maatschappij niet wordt bestreden, maar hanteerbaar wordt gemaakt. Deze complexiteit wordt namelijk niet gezien als iets vervelends, maar als een voorwaarde om tot een transitie te komen, een sprong van de bungee jump maatschappij naar een zelfverantwoordelijke maatschappij met meer armslag voor ruimtelijke ontwikkeling.

Waarden van water

Als het waterbeleid voor de 21^e eeuw eenzijdig gericht wordt op een vijandbeeld en drie jaar achtereen geen wateroverlast is opgetreden, mislukt het, want het maatschappelijk geheugen is kort. De politieke bereidheid geldt uit te geven voor retentie neemt dan af. Dat is een gegeven uit de praktijk. Sowieso is het van belang water bij projecten zo scherp in beeld te brengen dat het aansluit op de referentiewereld van anderen. Het voldoen aan waternormen past in de denkwereld van de waterprofessionals, maar roept weinig enthousiasme op bij anderen. Bijvoorbeeld, als extra water in een plan alleen geld kost en de baten buiten beschouwing worden gelaten, is het voor vele bestuurders niet interessant. En als water voornamelijk een item is voor ontwerpers en geen scherp beeld wordt gegeven van de wijze waarop het wordt beheerd en onderhouden, roept het weerstand op bij bewoners. Een bewoonster van de wijk Lewenborg in Groningen formuleerde dat als volgt tegen ons: “Jullie moeten ons niet enthousiast maken voor hoe iets wordt, maar voor hoe iets blijft.”

Bij het project “De waarden van water” van NIDO en Water City International wordt op brede wijze naar water gekeken en wordt een systematiek aangereikt waarop de waarden van water expliciet kunnen worden gemaakt. Daarbij wordt gekeken naar fysieke, chemische, biotische, psychische, culturele, sociale, economische, juridische, esthetische en morele waarden. Een greep: water stroomt, water verkoelt, water biedt voorwaarden voor gezondheid, water is drager van leven, langs het water is het prettig verkeren en worden we verliefd, langs het water ontstaan verhalen en wordt het verleden zichtbaar, water scheidt en verbindt, water is een basis voor educatie, water biedt mogelijkheden voor handel en transport, verhoogt de prijs van woningen en draagt bij aan de identiteit en aantrekkingskracht van een gebied, schoon water is een recht, water versterkt vormgeving en is onlosmakelijk verbonden met duurzaamheid. Al deze waarden in combinatie kunnen zorgdragen voor de herleving van de dynamiek tussen water en maatschappij. De norm is slechts één waarde van de vele.

Interactieve Uitvoering

Het ontsluiten van de waarden lukt alleen als een proces wordt ingericht waarin deze waarden ook daadwerkelijk tot leven kunnen komen. Dit proces duiden we aan als

Interactieve Uitvoering (Geldof et al., 2002). De essentie hiervan is dat niet met de uitvoering wordt gewacht totdat er een plan ligt met draagvlak, maar dat na visievorming met de uitvoering wordt begonnen via het principe van “learning by doing”.

Planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer worden niet na elkaar doorlopen, maar naast elkaar. De praktijk laat zien dat er te veel plannen worden gemaakt die nooit worden uitgevoerd. Dat geeft alleen maar onrust. Draagvlak voor een plan betekent namelijk niet automatisch draagvlak voor de uitvoering van een plan.

Bij Interactieve Uitvoering komt de interactie tussen water en maatschappij tot leven en kunnen de waarden van water goed worden ontsloten. Belangrijke begrippen hierbij zijn: vertrouwen, wederzijdse afhankelijkheid en het zorgvuldig omgaan met onzekerheden. Bekend is dat sociale netwerken nauwelijks op informatie reageren als er geen *vertrouwen* is in de aanbieder van informatie. Zonder vertrouwen komen plannen niet van de grond. Vertrouwen ontstaat zelden rond plannen, maar kan wel groeien als toegezegde maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Mogelijkheden om daadwerkelijk iets uitgevoerd te krijgen ontstaan rond *wederzijdse afhankelijkheid*. Voor bijvoorbeeld het vasthouden van water in de stedelijke omgeving is de waterbeheerder eenzijdig afhankelijk van bewoners. Als bewoners niet meewerken, lukt het niet daken van woningen af te koppelen van de riolering. Echter, voor het oplossen van parkeerproblemen en het vergroten van de sociale veiligheid in een woonwijk zijn bewoners afhankelijk van de gemeente. Door niet alleen naar water te kijken, maar naar alle facetten van de omgevingskwaliteit in samenhang, wordt duidelijk dat de betrokken actoren alle een onderlinge afhankelijkheid hebben. Dit vergroot de mogelijkheden voor synthese en “uitruilen”. Zo zijn de bewoners van de wijk de Vliert in 's-Hertogenbosch erg tevreden over het nieuwe watersysteem in de wijk, vooral omdat in samenhang met de aanpassing van de waterhuishouding het probleem van sluijverkeer door de wijk is opgelost.

Tot slot het zorgvuldig omgaan met *onzekerheden*. De ervaring leert dat als er voor een gebied steeds opnieuw plannen worden gemaakt zonder dat deze met zekerheid worden uitgevoerd, de onzekerheden voor bewoners toenemen, waardoor de bereidheid afneemt te investeren in de omgeving. Dit is vooral het geval bij bedrijven waarvan niet zeker is of ze in een gebied kunnen blijven. Bedreigende plannen maken mensen murw. Na verloop van tijd zijn ze overal tegen of reageren alleen nog maar gelaten op plannen. Bij Interactieve Uitvoering zijn planvorming en uitvoering sterker met elkaar verbonden, waardoor onzekerheden niet overbodig groot worden.

Perspectief

Door meer aandacht te besteden aan de maatschappelijke kant van veiligheid, kunnen risico en gedrag beter met elkaar in overeenstemming worden gebracht en kan de omkering van de maatschappelijke inversie, de sprong naar een zelfverantwoordelijke maatschappij, worden ingezet. Daardoor ontstaat een maatschappelijke betrokkenheid bij het omgevingsbeleid – breder dan water alleen – die noodzakelijk is voor het bereiken van alle vormen van veiligheid rond aarde, water, lucht en vuur. De landschappelijke inversies lijken vooralsnog onomkeerbaar. Maar dat hoeft ook niet altijd. Als we ons maar bewust zijn van het feit dat we over driehonderd jaar ook nog graag willen wonen, werken en recreëren in Nederland.

Referenties

Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. Sage Publications, London. ISBN 0-8039-8346-8

Boutellier, H. (2002). *De Veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Boom Juridische uitgevers. ISBN 90-5454-205-5

Geldof, G.D., Luijten, J., Gijzel, T. en Beurden, E. van (2002). *Waterplan Nijmegen: interactieve uitvoering als nieuw concept*. H₂O, nummer 16, blz. 30.

Figuur 2. Fietstocht met bewoners en beheerders langs vijvers in de wijk Lewenborg te Groningen, het begin van een spannend proces richting Interactieve Uitvoering.

Figuur 3. Het aanzien van een stadsvijver, als beeld van de huidige dynamiek tussen water en maatschappij.