

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/241871284>

Ruimte en Maatschappij, Vlaams–Nederlands tijdschrift voor ruimtelijke vraagstukken

Article

CITATIONS

0

READS

86

3 authors, including:



Ingrid Coninx

Wageningen University & Research

37 PUBLICATIONS 36 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Jacko Van Ast

Erasmus University Rotterdam

36 PUBLICATIONS 139 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



BESAFE - Biodiversity and Ecosystem Services: Arguments for our Future Environment [View project](#)



Visioning with the public: Incorporating public values in landscape planning [View project](#)

Overstromingen in de lage landen

Ingrid Coninx (Alterra Wageningen UR), Jacko van Ast (Erasmus Universiteit Rotterdam), Hans Bruyninckx (Katholieke Universiteit Leuven)

Sinds mensenheugenis overstromen de lage landen aan de Noordzee. Regelmatig grijpt het zoute water diep in op het leven van de bewoners van de moerasdelta. Maar ook de hogere gronden van Vlaanderen en Nederland hebben regelmatig te maken met buitengewoon lastige wateroverlast. De verstoring en verwoesting van menselijke activiteiten vermijden, is dan ook het hoofddoel van het overstromingsbeleid dat in Vlaanderen en Nederland werd ontwikkeld.

Door ervaringen uit het verleden en door nieuwe wetenschappelijke inzichten, en onder impuls van Europese beleidskaders zoals de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EC), de Overstromingsrichtlijn (Richtlijn 2007/60/EC) en het Witboek Klimaatverandering (Europese Commissie 2009) is het overstromingsbeleid evenwel aan het veranderen. Deze verandering is ingezet na de grote overstromingen van rivieren en beken die zowel Vlaanderen als Nederland in de jaren '90 troffen. Voorafgaand aan deze overstromingen richtte het overstromingsbeleid zich vooral op het *vermijden* van overstromingen met behulp van technische maatregelen (Van Ast, 2000). Direct volgend op het verminderen van het veiligheidsrisico, was het beschermen van agrarisch land en uiteindelijk het waarborgen van de voedselvoorraad het leidende motief voor het overstromingsbeheer. Zo weinig mogelijk land mocht overstromen. Concreet betekende dit recht trekken van waterlopen, snel afvoeren van water, achterland beschermen met dijken en het uitdiepen van rivierbeddingen. Aan het roer van dit alles stond de waterbeheerder: in Vlaanderen de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke waterbeheerders alsook de beheerders van de polders en wateringen, en in Nederland Rijkswaterstaat en de waterschappen. Aangezien de waterlopen grotendeels in eigendom waren van deze waterbeheerders, konden de maatregelen tegen overstromingen, gesteund met nationale wetgeving aangaande veiligheid en scheepvaart, vrij gemakkelijk uitgevoerd worden.

Na de verschillende overstromingsjaren in Vlaanderen van de jaren '90, meer bepaald 1993, 1995, 1996, 1998, 2000 en tijdens de jaarwisseling van 2002-2003, werd net als in Nederland na 1993 en 1995 duidelijk dat een volledig vermijden van overstromingen een utopische beleidsdoelstelling was (Europese Commissie 2000; Commissie Tielrooij, 2000). De bestrijdingsstrategie kon geen garantie op veiligheid bieden. Integendeel! De snellere waterafvoer verplaatste problemen naar stroomafwaartse gebieden en schaadde bovendien de biodiversiteit van het riviersysteem (Terrens 2001). Maar bovenal werd duidelijk dat 100% bescherming tegen overstromingen tegen elke prijs noch economisch, noch sociaal, haalbaar zou kunnen zijn (Strubbe, Mostaert et al. 2005; Meire e.a. 2002). Met Waterkader, de Vierde Nota Waterhuishouding van Nederland [V&W, 1998], komt de omslag in denken in Nederland tot stand. Er wordt vanaf dan expliciet uitgegaan van de watersysteembenadering en van integraal waterbeheer. Duidelijk is de paradigmatische omslag af te lezen:

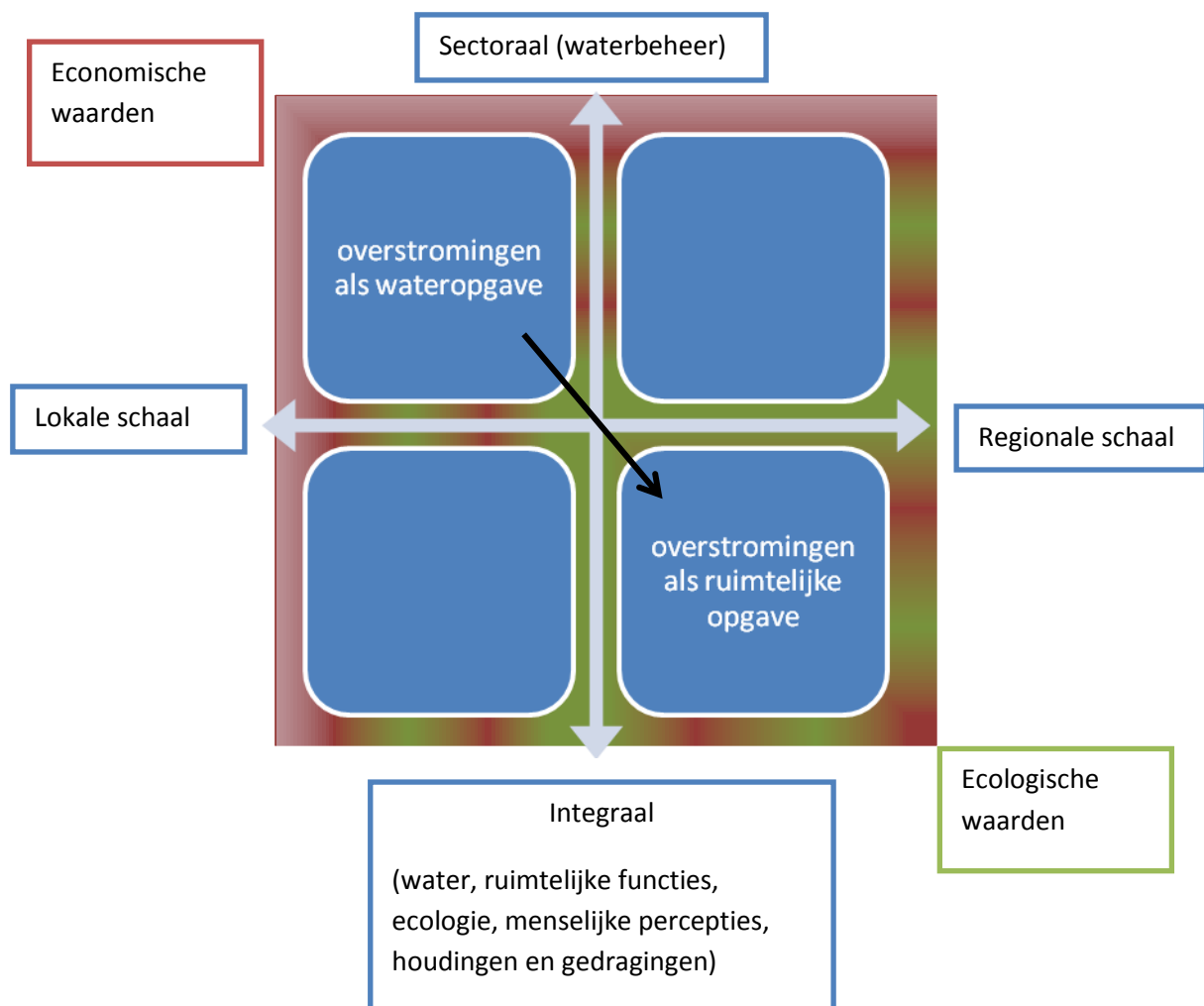
'Bescherming tegen hoogwater is eeuwenlang vrijwel synoniem geweest aan het bouwen en onderhouden van waterkeringen. De hoogwaters van de afgelopen jaren hebben ons echter doen beseffen dat duurzame bescherming meer is dan het periodiek versterken van de waterkeringen. De opvatting wordt nu dat duurzame hoogwaterbescherming het beste kan worden gerealiseerd door

zoveel mogelijk met natuurlijke processen mee te werken. De mens doet letterlijk een stapje terug om rivieren, estuaria en kust meer ruimte te geven'. (Vierde Nota Waterhuishouding, V&W 1998)

De Commissie Waterbeheer in de 21^{ste} eeuw (2000), opgericht na de bijna-ramp van 1995, bevestigde de conclusie dat het overstromingsbeleid grondig op de schop moest: er moest weer ruimte komen voor de rivier. In haar eindrapport introduceerde de Commissie de triade 'vasthouden, bergen, afvoeren', dat sindsdien de leidende prioriteit aangeeft in het Nederlandse waterbeheer (Kabinet Nederland, 2000; VROM e.a. 2001). In Vlaanderen werd dezelfde prioriteitsvolgorde in 2000 ingebed in het Decreet Integraal Waterbeleid (BS 14 november 2003). Ook hier geldt de nadruk op meer ruimte aan water. Vanuit dit perspectief veranderen overstromingen van een wateropgave naar een ruimtelijke opgave. Idealiter wordt nu op het niveau van het rivierstroomgebied gezocht naar zo natuurlijk mogelijke manieren om water vast te houden bij de bron, of ruimte voor waterberging te maken alvorens het water geleidelijk af te voeren. Deze aanpak vraagt om ruimtelijke herinrichting.

De overgang van overstromingsbeheer als wateropgave naar overstromingsbeheer als ruimtelijke opgave, impliceert idealiter een transitie in drie dimensies. Ten eerste is er de transitie volgens de dimensie van de ruimtelijke schaal, meer precies van maatregelen die een oplossing bieden aan lokale overstromingsproblemen, naar maatregelen die op de schaal van het rivierstroomgebied worden geformuleerd. Ten tweede is er de transitie volgens de dimensie van de sectorale aanpak vanuit de waterbeheerders naar een meer integrale aanpak waarbij er gezocht wordt naar integratie van het beleid gericht op waterveiligheid met beleid gericht op andere doelstellingen die in de uitvoering ruimtelijke implicaties hebben zoals bijvoorbeeld biodiversiteitsbeleid, recreatiebeleid en beleid inzake leefomgevingskwaliteit. Deze toenemende integratie met andere ruimtelijke functies gaat gepaard met een grotere betrokkenheid van vele andere actoren. De derde dimensie betreft de maatstaven die gebruikt worden door beleidsmakers om keuzes te maken over de te nemen maatregelen. Waar aanvankelijk vooral economische argumenten de doorslag in beleidskeuzes gaven, dienen nu door allerlei wetgeving en beleidskaders ook steeds vaker ecologische argumenten in beschouwing genomen te worden in de beleidskeuzes. Echter, de stelling dat er sprake zou zijn van een lineaire transitie van beleidskeuzes op basis van economische waarden naar keuzes op basis van ecologische waarden wordt onder meer ontkracht door de politieke ervaringen tijdens de meest recente financiële crisis.

Figuur 1: Drie transitie-dimensies in overstromingsbeleid



Door de verbreding en opschaling van de overstromingsaanpak wordt de waterbeheerder echter wel geconfronteerd met een aantal zeer complexe uitdagingen. Uit deze vele uitdagingen wordt er in deze speciale uitgave over de sociaalwetenschappelijke dimensie van het overstromingsbeleid een viertal uitgelicht.

De eerste uitdaging is *het vinden van voldoende ruimte voor water*. Dit vraagt om een ruimtelijke herinrichting waarvoor medewerking van de oorspronkelijke ruimtegebruiker nodig is. Medewerking houdt in dat de oorspronkelijke ruimtegebruiker positief staat ten aanzien van de voorgestelde herinrichting en aan de hand van constructief gedrag meewerkt aan de omschakeling in het ruimtegebruik. Kortom, dat er sprake is van draagvlak voor de overstromingsmaatregelen, wat nodig is voor een legitieme en efficiënte uitvoering van de maatregelen. Draagvlak en weerstand zijn afhankelijk van houdingen van mensen, van hun belangen en waarden. Deze sociaalpsychologische aspecten bepalen in feite of er mentale ruimte beschikbaar is bij de ruimtegebruikers voor nieuwe overstromingsmaatregelen. Daar waar waterbeheerders vooral zoeken naar de fysiek/ruimtelijke randvoorwaarden voor overstromingsmaatregelen, kunnen sociale wetenschappers inzicht geven in de sociaal-politieke grenzen en mogelijkheden van de context waarbinnen deze waterbeheerders kunnen opereren, alsook over de manier waarop waterbeheerders deze grenzen kunnen verleggen (Buttel 1987). De bijdrage van Breman, Fontein en De Groot maakt deze mentale ruimte inzichtelijk

voor het gebiedsproject 'herinrichting van de Berkel'. Met behulp van een analyse instrumentarium op basis van een waarden- en beeldentypologie wordt verkend hoe de verschillende partijen in het gebiedsproces staan.

De tweede uitdaging is het *omgaan met de hoeveelheid partijen* waarmee de waterbeheerder van doen heeft. In elke type van ruimtegebruik heeft de waterbeheerder te maken met andere regelgeving en ander beleid, die bepalen wat wel en wat niet kan. Bijgevolg heeft de waterbeheerder dus ook te maken met andere ministeries, provinciale medewerkers en lokale ambtenaren. Maar ook de opschaling van waterbeheer van lokaal niveau naar regionaal niveau maakt dat er meer overleg nodig is tussen de verschillende waterbeheerders, ook op het internationale vlak (Europese Commissie, 2000). Dit vraagt om nieuwe instituties of processen om beleid af te stemmen en om samen te werken rondom oplossingen. Lokale gebiedsontwikkelingstrajecten, waarbij publieke en private partijen een samenwerking aangaan, komen steeds meer voor in Nederland. De bijdrage van Pleijte geeft aan in welke mate in dit type van samenwerkingsproces de 'waterbelangen' gewaarborgd blijven in het spinnenweb van actoren en belangen. Hij gaat ook in op de vraag in hoeverre deze nieuwe vormen van ruimtelijke inrichtingsprocessen betrokkenheid van de omgeving faciliteert. Slagen gebiedsontwikkelingstrajecten, waarbij meerdere belangen met elkaar geïntegreerd kunnen worden, erin om bij te dragen aan de doelstelling van het verlagen van het overstromingsrisico?

In deze processen komen partijen met een totaal verschillende achtergrond samen, waarbij ze geacht worden samen te werken om tot een oplossing te komen voor het overstromingsprobleem. Recente cases hebben al duidelijk gemaakt dat deze verschillende partijen op een verschillende manier betekenis geven aan de overstromingsproblematiek en de bijbehorende oplossingsmaatregelen en dat zelfs dezelfde woorden, zoals bijvoorbeeld *ontpoldering*, door verschillende partijen geheel anders ingevuld worden. Dit komt omdat partijen in het waterbeheer verschillende denkkaders of frames hanteren met betrekking tot probleem en oplossing. De bijdrage van Van Buuren illustreert één van deze cases. Zeker problematisch zijn uiteenlopende denkkaders wanneer die ertoe leiden dat onderhandelingsprocessen vastlopen. Maar ook wanneer de verschillen in denkkaders onbesproken blijven, kan stoeve samenwerking en wantrouwen tussen de partijen het gevolg zijn. Struikelblokken in samenwerking kunnen volgens Van Buuren voorkomen worden, wanneer er een reflexieve monitoring (van Mierlo et al. 2010) van deze denkkaders en discoursen plaatsvindt tijdens het ontwikkelen van de overstromingsmaatregelen (Shmueli & Ben-Gal, 2003).

De derde uitdaging betreft het omgaan met het *restrisico*. Ruimte is schaars in de dichtbebouwde metropolitane delta's en een *restrisico blijft steeds aanwezig*. Overstromingen kunnen niet volledig vermeden worden. De materiële en immateriële schade die het gevolg kan zijn van dit restrisico is afhankelijk van de urbanisatiegraad in het risicogebied, maar ook van de veerkracht van de gemeenschap in dit gebied. Veerkracht heeft betrekking op de mate waarin de gemeenschap in staat is om de materiële en immateriële schade in te perken en om met overstromingen om te gaan wanneer het veiligheidsniveau toch overschreden wordt (UNISDR, 2010). Het inzichtelijk maken van deze veerkracht en het ontwikkelen van maatregelen ter versterking van deze veerkracht bieden uitgangspunten in gebieden met een relatief groot restrisico. In de bijdragen van Schelfaut e.a. en Coninx wordt het concept veerkracht (Schelfaut e.a.) of ook weerstandsvermogen genoemd (Coninx) toegelicht en worden methodieken geïllustreerd die

aanvulling kunnen bieden op de huidige overstromingsaanpak, zodat materiële en immateriële schade ook via niet-ruimtelijke maatregelen kan worden ingeperkt.

De laatste uitdaging die hier genoemd wordt, is om *overstromingsmaatregelen te formuleren die effectief en efficiënt zijn* in de zin dat met zo weinig mogelijk middelen de impact van overstromingen zo veel mogelijk wordt ingeperkt. Hiertoe worden beslissingsinstrumenten ontwikkeld om beleidsmakers te ondersteunen in de keuze tussen verschillende maatregelen tegen overstromingen. De methoden die vandaag gebruikt worden richten zich voornamelijk op de materiële schade en op ruimtelijk-technische oplossingen. De sociale context blijft nog te veel buiten beschouwing, terwijl deze juist erg relevant is (Meyer and Messner 2005; Meyer and Messner 2006), zeker voor wat betreft de niet-materiële (ontastbare) schade, waarvan onderzoek heeft aangetoond dat bewoners daar vooral mee worstelen (Grinwis and Duyck 2001; Tapsell 2001; Werritty, et al. 2007). In de bijdrage van Coninx wordt een methodiek aangereikt waarmee de sociale context geanalyseerd wordt en de ontastbare schade ingeschat kan worden. Wanneer deze methodiek geïntegreerd wordt in bestaande kosten-baten analyses of multi-criteria analyses, bieden ze de mogelijkheid om uitspraken te doen over de meest wenselijke maatregelen op basis van zowel kosteneffectiviteit van technische als van niet-technische maatregelen.

In deze special issue over wateroverlast en overstromingen worden bijdragen vanuit de sociaalwetenschappelijke invalshoek gebundeld, die de maatschappelijk overstromingsproblematiek belichten. De doelstelling is om inzichtelijk te maken dat overstromingsbeleid niet uitsluitend een ruimtelijke transitie doormaakt, maar ook een maatschappelijke transitie. Een aantal van de belemmeringen waar waterbeheerders vandaag tegenaan lopen in de uitvoering van overstromingsmaatregelen zijn niet van technische aard. Nederland en Vlaanderen lijken met illustratieve voorbeeld van de ontpolderingen langs de Westerschelde hiervan het beste bewijs te geven. Ook de weigering van Nederland om ruimte voor water in de Hedwigepolder te creëren houdt immers verband met gebrek aan draagvlak, waardenconflicten, percepties, wantrouwen enz... Naast deze aspecten kan door attitudeverandering en gedragsverandering eventueel geanticipeerd worden op verschillende vormen van overstromingsimpact, bijvoorbeeld door aan de hand van risicocommunicatie burgers bewust te maken en te ondersteunen bij de voorbereiding op mogelijke overstromingen. Kortom, allerhande aspecten van sociaalpsychologische aard. De integratie van deze inzichten in de huidige beleidspraktijk kan nieuwe handvaten bieden om in samenhang met andere gebiedsambities om te gaan met overstromingen en zodoende het veiligheidsniveau te vergroten.

Referenties

Buttel, F. H., 1987, *Weapons of the Weak - Everyday Forms of Peasant Resistance* – Scott, Jc. *Contemporary Sociology-a Journal of Reviews*, 16(3), 301-304.

Commissie Waterbeheer 21ste eeuw/Commissie Van Tielrooij, 2000, *Waterbeleid voor de 21ste eeuw*, Den Haag: V&W / UvW.

Europese Commissie, 2000, Richtlijn 2000/60/EC van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. L327/1 – L327/72.

Europese Commissie, 2007, Richtlijn 2007/60/EC van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, L288/27, 6.11.2007.

Europese Commissie, 2009, Witboek – Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader. COM(2009) 147 final. 1.4.2009. Brussel.

Grinwis, W., & M. Duyck, 2001, *Hoogwaterstanden en overstromingen in België. Een evaluatie van de niet-tastbare kosten*. Brussel: KINT-IRGT.

Kabinet Nederland [2000] *Anders Omgaan met Water*, Den Haag: SDU.

Meire, P., M. Coenen, Schepers, C., 2002, Herwaardering van grachtenstelsels, *Tijdschrift Water* 8. Meyer, V., & F. Messner, 2005, *National flood damage evaluation methods. A review of applied methods in England, the Netherlands, the Czech Republic and Germany*. UFZ-Umweltforschungszentrum: Leipzig.

Meyer, V., & F. Messner, 2006, Guidelines for direct, tangible flood damage evaluation. In *Guidelines for socio-economic flood damage evaluation*. Floodsite.

Shmueli, D. & M. Ben Gal, 2003. Stakeholder Frames in the Mapping of the Lower Kishon River Basin Conflict, *Conflict Resolution Quarterly*, 21:2, 211-238.

Strubbe J., Mostaert D. en Maeghe K., 2005, Flood management in Flanders with special focus on navigable waterways. Paper gepresenteerd tijdens *Third International Symposium on Floods Defence Symposium*. 25 – 27 mei. Nijmegen. Nederland.

Tapsell, S., 2001, The hidden impacts of flooding: experiences from two English communities. *Integrated Water Resources Management* 272, 319-324.

Terrens, I., 2001, In welke mate zijn overstromingen af te bakenen en te beheersen? Visie van de waterbeheerder. *Ruimte voor water, de beste verzekering tegen wateroverlast*. Brussel.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), 2010, *2010–2011 World Disaster Reduction Campaign, Campaign Kit*. UNISDR, Geneva. <http://www.unisdr.org/english/campaigns/campaign2010-2011/documents/campaign-kit.pdf> (3-11-10).

Van Ast, J.A., 2000, *Interactief waterbeheer in grensoverschrijdende watersystemen*, Delft: Eburon.

Van Mierlo B., Regeer, B., van Amstel M., Arkesteijn M., Beekman V., Bunders J., de Cock Buning T., Elzen B., Hoes A.-C., Leeuwis C., 2010, *Reflexive monitoring in action. A guide for monitoring system innovation projects*, Communication and Innovation Studies, WUR/Athena Institute VU, Wageningen/Amsterdam, 106.

Vlaamse Overheid, 2003, Decreet betreffende het integraal waterbeleid van 18 juli 2003, Belgisch Staatsblad, 14 november 2003. Brussel.

V&W, Rijkswaterstaat [1998] *Vierde Nota Waterhuishouding van Nederland*, Den Haag: SDU.

VROM [2001], (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeleid Nederland), *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van Nederland*, Den Haag: SDU.

Werritty, A., Houston D., Ball, T., Tavendale, A., & A. Black, 2007, *Exploring the social impacts of flood risk and flooding in Scotland*. The Scottish Executive Social Research/University of Dundee.

Meerwaarde(n) mogelijk maken

Een onderzoek naar het belang van waarden in gebiedsontwikkeling bij het Waterschap Rijn en IJssel

Auteurs: Bas Breman, Robert Jan Fontein, Mirjam de Groot – Alterra Wageningen UR

In toenemende mate is er bij wateropgaven sprake van complexe, integrale ruimtelijke planvorming. Gevolg is dat er steeds meer partijen betrokken zijn, waardoor het voor een waterschap steeds moeilijker wordt om te sturen en de gewenste doelen te halen. Onderzoek naar waarden van betrokkenen in gebiedsontwikkelingsprojecten kan hieraan een bijdrage leveren en daarmee aan het welslagen van gebiedsontwikkeling. Deze studie richt zich op de waarden van betrokkenen bij de hermeandering van de rivier de Berkel, tussen Zutphen en Lochem in Nederland. Onderzocht wordt welke waarden betrokkenen hebben, welke rol de waarden spelen in het proces en hoe ze kunnen worden benut ten bate van het gebiedsproces. Voor het waterschap blijken vier waardenthema's centraal staan: bescherming van de natuur (universele waarden), waarborgen van de veiligheid, beleving (hedonisme) en het behouden van de Achterhoekse identiteit. Vooral de bescherming van de natuur krijgt weinig weerklank bij gebiedspartners. Voor hen staan de beleving en veiligheid voorop. Het waterschap stelt voornamelijk een open proces voor, terwijl de gebiedspartijen zich voornamelijk afwachtend en soms ronduit sceptisch opstellen. Het waterschap kan dit doorbreken met persoonlijk één-op-één contact, een eenduidige visie en de vaardigheid om daarbinnen in te spelen op de waarden van de gebiedspartijen.

1. Inleiding

Het waterbeheer in Nederland is aan verandering onderhevig. In toenemende mate is ook bij watervraagstukken en –opgaven sprake van integrale ruimtelijke planvorming, waarbij de kwaliteit van de ruimte als geheel centraal staat en bekeken moet worden hoe verschillende activiteiten elkaar beïnvloeden. Waar voorheen waterkwesties vooral werden benaderd als veiligheidskwesties en hoofdzakelijk een technisch georiënteerde benadering kenden, is de laatste decennia sprake van een integrale benadering van het 'watersysteem' waarin verschillende functies ruimtelijk met elkaar samenhangen. Het waterbeleid ontwikkelt zich in de richting van een ruimtelijk waterbeleid op grotere schaal en daarmee ook in de richting van gebiedsontwikkeling (Van Schie, 2010).

Integrale gebiedsontwikkeling is de laatste jaren vaak onderwerp van (sociaalwetenschappelijk) onderzoek. Deze belangstelling hangt samen met het feit dat processen van gebiedsontwikkeling een boeiende, maar vaak ook ingewikkelde en soms onvoorspelbare dynamiek met zich meebrengen. Deze dynamiek is mede te verklaren uit het grote aantal opgaven en belanghebbenden binnen een gebied, waardoor er een grotere diversiteit van beelden, belangen en waarden in de besluitvorming worden geïntroduceerd. Deze diversiteit wordt op haar beurt versterkt door het feit dat er de afgelopen decennia sprake is geweest van een transitie in het landelijk gebied waarbij er steeds meer verschillende gebruikers en gebruiksvormen zijn gekomen. Het platteland heeft een verschuiving doorgemaakt van voornamelijk agrarische productieruimte naar grotendeels een woon-, natuur- en recreatieruimte (Boonstra, 2006).

In Nederland zijn de waterschappen een aparte bestuurlijke eenheid die in een bepaald gebied verantwoordelijk zijn voor de waterhuishouding. Ze zijn belast met de zorg voor de waterkwaliteit, de waterkwantiteit, de waterkering en ze beheren vaarwegen. Door de verschuiving naar een ruimtelijke en integrale opvatting van waterbeheer bevinden waterschappers zich steeds vaker in de rol van gebiedsregisseurs. Zij passen in besluitvormingsprocessen rondom gebiedsontwikkeling vaker een interactieve benadering toe waarbij diverse stakeholders direct in het proces worden betrokken. Dit vraagt om andere vaardigheden en roept vragen op over de communicatie met betrokkenen en over hun beleving. Om ervaringen en kennis op dit vlak onderling uit te wisselen is in 2005 de leergemeenschap WaterTekens opgestart. Sinds 2005 hebben meer dan 60 waterschappers van zo'n 15 verschillende waterschappen aan deze leergemeenschap deelgenomen.

Eén van de onderwerpen die eind 2009 in de leergemeenschap naar boven kwam was het vermoeden dat de waarden van betrokken partijen van grote invloed zijn op het verloop van het gebiedsproces. Met de term 'waarden' werd hierbij verwezen naar dieperliggende principes die ten grondslag liggen aan de opvattingen van de betrokkenen. Het was hen echter niet duidelijk welke waarden dit zijn, welke rol ze spelen in het proces en hoe ze kunnen worden benut ten bate van het gebiedsproces.

In dit artikel gaan we in op deze vragen aan de hand van de casus 'Beleef de Berkel' waarin sprake is van hermeandering van de Berkel tussen Zutphen en Lochem, uitgevoerd door het Waterschap Rijn en IJssel. Allereerst beschrijven we ons analysekader, waarmee we waarden kunnen duiden, en geven we aan hoe we te werk zijn gegaan. Daarna geven we een korte beschrijving van de Berkelcasus om vervolgens onze bevindingen weer te geven. We eindigen met de conclusies en discussie.

2. Analyse kader & methoden

Waarderationaliteit als vertrekpunt

Een groeiend aantal wetenschappers (o.a. Boonstra, 2006, Buunk 2010, Termeer, 2007) benadrukt het belang van waarden in gebiedsontwikkeling. Boonstra (2006) pleit er zelfs voor om de verschillende waarden en de bijbehorende normatieve dimensie als uitgangspunt te nemen voor gebiedsontwikkeling. Dit in tegenstelling tot de procesmatige of instrumentele benadering waarbij gebiedsontwikkeling vooral als een procedure of techniek wordt beschouwd (*instrumental rationality vs. value-related rationality*). De lokale context, bestaande uit lokale belangen, relaties en waarden zullen expliciet gemaakt moeten worden om goed om te kunnen gaan met conflicten en keuzes in gebiedsontwikkeling. Dit belang van waarderationaliteit in gebiedsontwikkeling, als tegenhanger van een inmiddels achterhaald concept van doelrationaliteit of functionele rationaliteit in (ruimtelijk) beleid, wordt ook onderstreept door Buunk (2010).

Ook de Raad van het Landelijk Gebied onderstreept in haar advies over de toekomst van het landelijk gebied het belang van waarden (Raad voor het Landelijk Gebied, 2009). Met name inzicht in constructieve waardenconflicten kan gebiedsprocessen aanzienlijk versnellen en een beter resultaat opleveren. In plaats van (mogelijke) verschillen in belangen, opvattingen en waarden te vermijden is het juist zaak om deze vroegtijdig te benoemen. Hiermee kan voorkomen worden dat verschillende waardeoriëntaties onderhuids blijven 'broeien' en later in het gebiedsproces alsnog tot wantrouwen en stagnatie leiden. Door de waarden van betrokkenen expliciet te maken is het mogelijk om door te dringen tot de kern van wat mensen echt belangrijk vinden. Wederzijdse kennis van deze waarden kan leiden tot meer begrip voor elkaars standpunten en een nuancering van de eigen positie of stellingname. Dit vergroot de kans op samenwerking en gezamenlijk leren (Van Schie, 2010).

Waarden worden vaak als synoniem gebruikt voor belangen. Dit is echter niet hetzelfde. Terwijl belangen vaak erg veranderlijk en context gebonden zijn, zijn waarden diep geworteld in ons denken en dus stabiel. Een voordeel hiervan is dat betrokkenen op dit abstracte niveau vaak aanknopingspunten vinden voor

consensus (Keulartz et al., 2000). Het creëren van begrip voor elkaars waarden is echter niet hetzelfde als het delen van elkaars waarden.

Maar wat zijn waarden eigenlijk? Wij hebben in het onderzoek gebruik gemaakt van de definitie van Rokeach (1973:5): *“Waarden zijn wenselijke, situatie overstijgende doelen, variërend in belangrijkheid, die dienen als leidende principes in het leven van mensen.”*

Waardentypologie

In het onderzoek hebben we geprobeerd om de individuele, persoonlijke waarden van uiteenlopende betrokkenen in kaart te brengen. Om dat gestructureerd te doen hebben we gebruikt gemaakt van de waardentypologie van Schwartz (1994). Hij heeft een lijst van 52 waarden opgesteld die hij indeelt in tien categorieën.

Zelf-overstijgend	Zelf-versterkend	Open voor verandering	Behoudend
Universele principes	Macht	Zelf-bepalend	Traditie
Milieubescherming	Sociale macht	Creativiteit	Toegewijd
Schoonheid	Autoriteit	Nieuwsgierig	Respect voor traditie
Eenheid met de natuur	Rijkdom	Vrijheid	Bescheiden
Breed denkend	Imago	Eigen doelen kiezen	Gematigd
Sociale gerechtigheid	Sociale erkenning	Onafhankelijk	Acceptatie aandeel in 't leven
Wijsheid			Gereserveerdheid
Gelijkheid	Prestatie	Stimulering	
Wereldvrede	Succesvol	Durf	Conformiteit
Innerlijke harmonie	Bekwaam	Gevarieerd leven	Beleefdheid
	Ambitieuw	Spannend leven	Eren van ouders en ouderen
Liefdadigheid	Invloedrijk		Zelfdiscipline
Hulpvaardig	Intelligent	Hedonisme	
Eerlijk	Zelfrespect	Plezier	Veiligheid
Vergevingsgezind		Levensgenieten	Schoon
Loyaal			Nationale veiligheid
Verantwoordelijk			Sociale orde
Echte vriendschap			Veiligheid voor het gezin
Een spiritueel leven			Gevoel van erbij horen
Volwassen liefde			Uitwisselen van gunsten

Figuur 1: De lijst van 52 waarden die samen Schwartz' waardeninstrument vormen (Schwartz, 1994)

Schwartz (1992) heeft deze tien thema's gerangschikt in een cirkel met daarin twee assen (figuur 2). De horizontale as loopt van het openstaan voor verandering naar conservatisme. Bij het openstaan voor verandering horen waarden als een uitdagend en gevarieerd leven (stimulering) en creativiteit en vrijheid (zelf-bepalend). Behoudende waarden zijn onder meer beleefdheid en respect voor traditie en veiligheid (voor het gezin en de natie). De verticale as loopt van zelf-versterking naar zelf-overstijging. Zelf-versterkende waarden zijn bijvoorbeeld autoriteit (macht) en succes (prestatie). Onder zelfoverstijgende waarden vallen liefdadigheid en universele principes waaronder het beschermen van het milieu, de wereld, sociale rechtvaardigheid, gelijkheid en wereldvrede (Schwartz, 1992, 1994).



Figuur 2: Typologie van waardeoriëntaties (gebaseerd op het model van Schwartz, 1992)

Waarden en waterbeelden

Een manier om de betekenis die water heeft voor mensen te typeren is door deze in te delen in zogenoemde waterbeelden (Jacobs et al, 2002). We beperken ons hier tot drie waterbeelden: het autonome, arcadische en functionele beeld.

- Het autonome waterbeeld: Mensen die dit waterbeeld hebben vinden water vooral mooi als het vrij ruig, dynamisch en uitdagend is. Ze vinden dat de mens zo weinig mogelijk moet ingrijpen, zodat de natuur ongerept blijft. Zij (h)erkennen de intrinsieke waarde van de natuur, dit betekent dat de natuur waarde van zichzelf heeft, los van het nut voor de mens (Zweers, 1995).
- Het arcadische waterbeeld: Mensen die dit beeld aanhangen vinden dat waterlopen vooral mooi en idyllisch gevormd moeten zijn. Zij zien het liefst dat het water door een afwisselend en verzorgd parkachtig landschap loopt dat door een samenspel van mens en natuur in de loop der tijd is gevormd. De cultuurhistorie en de identiteit van de streek zijn belangrijk in dit gecultiveerde landschap. Waternatuur moet vooral vertrouwd voelen en men moet er gemakkelijk tot rust kunnen komen.

- Het functionele waterbeeld: Mensen die dit waterbeeld hebben vinden elk type water natuur, ook als de mens er grootschalig heeft ingegrepen. Zij vinden dat de mens het water naar eigen inzicht mag gebruiken, waarbij veiligheid, efficiëntie en controle een belangrijke rol spelen.

In de bovenstaande drie waterbeelden komen verschillende waardenoriëntaties naar voren. Zo zijn zelf-overstijgende waarden als universele principes dominant in het autonome waterbeeld, even als stimulerende en zelf-bepalende waarden als vrijheid en een spannend leven. Binnen het arcadische waterbeeld zien we dat behoudende waarden zoals het respecteren van tradities belangrijk zijn. In de beleving voor mensen met een arcadisch waterbeeld staan hedonistische waarden centraal, als het genieten van de schoonheid (universele principes) en een avontuurlijk leven. Tenslotte hebben mensen die een functioneel waterbeeld hebben vooral behoudende waarden als veiligheid. Ook spelen zelf-versterkende waarden als rijkdom, succes en ambitie een rol. In het model van Schwartz vallen die onder macht en prestatie.

Om de waarden uit de waterbeelden te kunnen plaatsen in het model van Schwartz is het nodig om een onderscheid te maken tussen waarden die een rol spelen bij het behoud van het water en de waarden die een rol spelen in de beleving ervan. Zo spelen bij het behoud van arcadische waterlopen traditie en cultuurhistorie een belangrijke rol, terwijl in de beleving van dit water hedonistische waarden zoals het rustig kunnen genieten centraal staan. Bij het bestuderen van figuur 3 valt op dat de waarden die belangrijk zijn bij het behoud van het water zich bovenin de figuur bevinden en de belevingswaarden onderin. Voor ieder waterbeeld wordt het behoud ingegeven door waarden die meer zelf-overstijgend zijn, terwijl bij de beleving ervan meer zelf-versterkende waarden een rol spelen. Dit is logisch te verklaren omdat bij de beleving vooral de mens centraal staat en men bij het behoud ook geneigd is waarden die het individu overstijgen, zoals de intrinsieke waarde van de natuur en de cultuurhistorie, centraal te stellen.



Figuur 3: Drie water/ natuurbeelden geplaatst in het waardenmodel van Schwartz, met per natuurbeeld het onderscheid tussen waarden die doorslaggevend zijn bij de bescherming en bij de beleving van de natuur/ water.

Methoden

Voor de analyse van de waarden aan de hand van bovenstaande waardentypologie in de casestudie 'Beleef de Berkel' hebben we gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden: desk-study, documentenanalyse, netwerk- en stakeholderanalyse, aanwezigheid en observatie bij bijeenkomsten (startbijeenkomsten /

wergroepen), (informele) gesprekken met betrokkenen, semi-gestructureerde interviews, een focusgroep en een verhalenwedstrijd. In totaal zijn 15 betrokkenen geïnterviewd.

Het onderzoeken van waarden is niet gemakkelijk omdat het gaat om vrij basale en dieperliggende overtuigingen, waarvan men zich vaak niet bewust is en die in veel gevallen niet ter sprake komen. Echter, Satterfield (2001) geeft aan dat het bij het onderzoeken van waarden belangrijk is om uit te gaan van een specifieke context omdat anders de uitspraken te abstract en algemeen worden. In het huidige onderzoek is de context goed ingekaderd, waardoor het gemakkelijker is om de waarden te meten. Ook is naar de wensen van de respondent gevraagd. Op deze manier is voorkomen dat de respondent slechts een reactie geeft op de beleidscontext zonder de ruimte te hebben om een breed pallet aan waarden in te brengen.

In de context van dit onderzoek vindt er een ingreep plaats in de fysieke omgeving. Ook dit vergemakkelijkt het meten van waarden omdat dit één van de momenten is waarop mensen zich vaak bewust worden van de dieperliggende overtuigingen en waarop waarden aan de oppervlakte komen (Jacobs & Buijs, 2009). Tenslotte is geprobeerd de waarden explicieter te maken door in de interviews in te gaan op mogelijke tegenstellingen en frictie tussen de overtuigingen van de verschillende belanghebbenden en het project zoals dat door het waterschap is geïnitieerd. Conflicten vormen immers vaak een aanleiding om verschillen in opvattingen tussen mensen expliciet en bespreekbaar te maken (zie ook Raad voor het Landelijk Gebied, 2009).

Uit eerder onderzoek naar frames van milieu- en natuurconflicten (Lewicki en Gray, 2003; Buijs, 2009) blijkt dat deze conflicten vaak uit drie dimensies bestaan, te weten: de inhoud van het conflict, de relatie tussen de actoren en de procedure om met verschillende inzichten om te gaan. We hebben ervoor gekozen om de inventarisatie van de waarden van de verschillende stakeholders in deze casus ook langs deze drie dimensies uit te voeren:

- Waarden ten aanzien van de *inhoudelijke plannen* m.b.t. herinrichting van de Berkel. Hierbij gaat het met name om het beeld dat mensen hebben van de omgeving;
- Waarden ten aanzien van het *proces*. Deze hebben vooral betrekking op de gewenste manier van handelen in een project;
- Waarden ten aanzien van *onderlinge relaties*, waarbij vooral gekeken is naar de onderlinge (machts)verhoudingen in het project en eerdere onderlinge ervaringen.

De drie dimensies staan niet los van elkaar. Vooral de waarden ten aanzien van het proces zijn soms moeilijk te onderscheiden van de waarden ten opzichte van onderlinge relaties. Indien relevant zullen we bij het beschrijven van deze dimensies daarom soms over de grens van de dimensie heen kijken.

3. Casus Herinrichting van de Berkel tussen Zutphen en Lochem

De Berkel is een rivier in het oosten van Nederland. Hij ontspringt in Duitsland en mondt uit in de IJssel bij Zutphen. Het is in Duitsland nog een sterk meanderende rivier, terwijl de rivier in Nederland in de jaren '70 van de vorige eeuw is gekanaliseerd met als doel het voorkomen van overstromingen en het reguleren van de waterstand ten behoeve van de landbouw. Echter, het Waterschap Rijn en IJssel (hierna waterschap) is vanaf 2005 bezig met het herstellen van de oorspronkelijke loop van de Berkel met behulp van diverse deelprojecten. Dit onder invloed van de Kaderrichtlijn Water (Europese Commissie, 2000) en Waterbeheer 21^e eeuw (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000), die aangeven dat de rivier meer ruimte nodig heeft, zo natuurlijk mogelijk ingericht dient te worden en dat de kwaliteit van het water beter moet worden gewaarborgd. Wij hebben het deelproject herinrichting Berkel tussen Zutphen en Lochem bestudeerd.

De geboorte van het deelproject de herinrichting van de Berkel tussen Lochem en Zutphen vindt plaats in september 2009, wanneer het waterschap en de provincie Gelderland een waterovereenkomst afsluiten. In deze overeenkomst komen de partijen overeen dat de Berkel tussen Lochem en Zutphen heringericht moet

worden en dat de rivier moet gaan fungeren als een natte ecologische verbindingzone (Model Winde) en dat er meer vispassages moeten komen, waardoor de visstand verbetert. Daarmee sluit het aan op de doelstellingen van het Waterbeheer 21^e eeuw en Kaderrichtlijn Water.

Hoewel de aanleiding voor het project primair is gebaseerd op het realiseren van de doelstellingen uit de wateroverkomst, heeft het waterschap er nadrukkelijk voor gekozen om het project integraal in te steken en diverse belangengroepen erbij te betrekken om zoveel mogelijk rekening te houden met hun wensen. Het project gaat begin 2010 van start en krijgt de titel 'Beleef de Berkel', om zo aan te geven dat de Berkel op een duurzame manier ingericht dient te worden en dat het er om gaat de Berkel leefbaarder en beleefbaarder te maken, zodat het verhaal van de Berkel wordt verteld en voor alle betrokkenen herkenbaar is.

Voor het project is een strakke planning opgesteld. In 2014 dient de herinrichting afgerond te zijn. Dit stelt strenge voorwaarden aan het proces. Het project vindt plaats op vrijwillige basis. Dat betekent dat medewerking van grondeigenaren cruciaal is. Deze grondeigenaren, maar ook andere belanghebbenden, moeten volgens het waterschap dan ook 'verleid' worden om mee te werken.

Bij het project zijn diverse actoren betrokken. Ten eerste zijn er verschillende grondeigenaren in het gebied. Dat zijn de gemeenten Zutphen en Lochem, Stichting Oude Nieuwe Gasthuis, het Geldersch Landschap en Kasteelen en 7 particuliere grondeigenaren, allen agrariërs. Andere actoren in het gebied zijn de provincie Gelderland, LTO-Noord, de 3^e Berkelcompagnie, Vereniging Almens Belang en het Recreatieschap Achterhoek-Liemers.

4. Bevindingen

Waarden t.a.v. de inhoud

Eerst zullen we de waarden van het waterschap beschrijven om vervolgens te kijken hoe de waarden van de andere betrokkenen zich hiertoe verhouden.

Waarden van het waterschap

Het waterschap Rijn en IJssel heeft verschillende doelen met de Berkel die zijn terug te voeren op uiteenlopende waarden. Het hoofddoel van de inrichting van de Berkel is vrij smal geformuleerd, namelijk het voor vissen passeerbaar maken van de Berkel. Dit doel wordt echter opgehangen aan bredere beleidsdoelstellingen vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Waterbeleid 21^e eeuw (WB21). Met name de KRW is sterk gericht op waterkwaliteit en daarmee samenhangende ecologische doelstellingen. Deze doelstelling is sterk gebaseerd op een autonoom natuurbeeld wat samenhangt met de waarde 'natuurlijkheid'. Idealiter zou er een situatie moeten ontstaan waarin de Berkel haar oorspronkelijke loop weer terug krijgt, waarin ze haar eigen weg zoekt. Concreet betekent dit een meanderende rivier waar de natuur vrij spel heeft, zonder veel menselijke invloeden. Dit streven kan geplaatst worden onder de 'universele principes' in het waardenmodel van Schwartz..

Naast de waarde natuurlijkheid, hanteren medewerkers van het waterschap ook nadrukkelijk andere waarden in relatie tot het project 'Beleef de Berkel'. Deze lijken deels ook samen te hangen met WB21 wat onder andere gericht is op de klimaatbestendigheid van het watersysteem. Achter de doelen van het klimaatbestendig maken liggen ook waarden ten aanzien van de 'veiligheid' en 'beheersbaarheid' van de Berkel. Deze waarden zien we aan de meer behoudende kant van de horizontale as terug.

Het klimaatbestendig maken van de Berkel lijkt op een aantal punten op gespannen voet te staan met het doel de Berkel natuurlijk in te richten. De waarden veiligheid en zekerheid impliceren een maakbaar systeem, dat waterstanden kan reguleren. Meandering lijkt daar niet in te passen. Het waterschap herkent overigens wel voor een deel de spanning tussen natuurlijkheid en veiligheid. Voor het waarborgen van veiligheid is immers veel menselijk ingrijpen en controle vereist: *“We streven naar een nieuw maakbaar systeem, waar vriend en vijand van het water worden ervaren. Dat betekent dat op sommige plekken de Berkel mag overstromen, maar wel binnen de randvoorwaarden”*.

Het waterschap wil daarnaast het project ook oprekken tot een integraal gebiedsproject, waarin ook ruimte is voor andere functies zoals recreatie en landbouw. Het (be)leefbaar maken / houden van de Berkel voor bewoners, agrariërs, recreanten en toeristen speelt hierbij een belangrijke rol. Deze doelen hangen sterk samen met een zogenaamd arcadisch natuurbeeld, waarin mens en natuur samengaan. Dit beeld is gebaseerd op waarden als identiteit en traditie van het gebied, maar ook het creëren van draagvlak speelt hierin een rol. Samenvattend; voor het waterschap staan in dit project vier waardenthema's centraal; bescherming van de natuur (universele waarden), waarborgen van de veiligheid, beleving (hedonisme) en het behouden van de Achterhoekse identiteit.

Waarden van andere partijen

De analyse van de waarden van andere gebiedspartijen ten aanzien van de inhoud levert een pallet van waarden op die de complexiteit van dergelijke gebiedsprocessen illustreert (zie figuur 4). De belangrijkste bevindingen zijn dat de waarden achter de primaire doelstellingen van het project (KRW / vispasseerbaarheid) tot weinig herkenning leiden bij de belangrijkste partijen en dat draagt er aan bij dat er bij de meeste partijen relatief weinig 'sense of urgency' of energie voor dit project is. Het is moeilijk voor het waterschap om op basis van deze primaire doelstellingen 'actieve' medestanders te vinden.

Een andere constatering is dat diverse partijen (Provincie Gelderland, Geldersch Landschap, gemeenten Lochem en Zutphen) wél de doelstelling van waterschap herkennen ten aanzien van een meer natuurlijk riviersysteem, maar dat daarbij voor deze partijen niet de vispasseerbaarheid van belang is alswel de meer natuurlijkere inrichting. Dit koppelen zij aan het feit dat dit een positieve werking heeft op de beleefbaarheid. De beleefbaarheid is voor hun één van de belangrijkste waarden en speelt een grotere rol dan de ecologische doelstellingen.

Uit het onderzoek komt eveneens naar voren dat met name bij de grondeigenaren meer behoudende en zelf-versterkende waarden aanwezig zijn. Zij denken veel meer in termen van levensonderhoud en voortbestaan van het eigen bedrijf. Daarbij spelen waarden als controle, veiligheid en efficiency een belangrijke rol. Veiligheid wordt daarbij op verschillende manieren ingevuld. Zo redeneert het waterschap dat i.v.m. de veiligheid het van belang is om het water zo lang mogelijk in het gebied vast te houden, terwijl voor een aantal andere partijen juist een snelle afvoer van het water een teken van veiligheid is. Behalve veiligheid en bestaanszekerheid spelen ook waarden als 'rechtvaardigheid' en 'sociale erkenning' een belangrijke rol, bij met name boeren.

Het onderzoek maakt eveneens duidelijk dat er sprake is van een wezenlijk ander natuurbeeld bij grondeigenaren / boeren dan dat het geval is bij het waterschap. Grondeigenaren en boeren kennen veel eerder een functioneel natuurbeeld.

Ook valt op dat een aantal partijen (zoals de gemeenten) vrij onverschillig staat tegenover de inhoudelijke plannen van waterschap t.a.v. de Berkel. Vaak zijn partijen niet alleen onverschillig over doelen van

het waterschap, zij hebben deels ook een ander beeld van wat de essentie van het project is. Zo gaat de rentmeester van de Stichting het Oude en Nieuwe Gasthuis, die veel gronden in het gebied bezit, er vanuit dat het project in eerste instantie gaat om het garanderen van veiligheid. Het waterschap zelf geeft aan dat de veiligheid in dit project het belangrijkste doel is. De doelen van het project en de wijze waarop het project door een aantal van de belanghebbenden beleefd wordt zijn dus niet met elkaar in overeenstemming. Dit is van belang omdat het kan leiden tot onbegrip, aan beide kanten.

Tenslotte, tussen de verschillende partijen in het project blijkt best de nodige herkenning te zijn voor elkaars waarden, maar het uiteindelijke verschil zit hem in de prioritering van deze waarden. Een belangrijk argument op basis waarvan veel van de belanghebbenden andere prioriteiten stellen is dat de eventuele baten van het project niet opwegen tegen de kosten.



Figuur 4: De positionering van verschillende actoren t.a.v. de inhoudelijke waarden in het project 'Beleef de Berkel' gesitueerd in het waardenmodel van Schwartz.

Waarden t.a.v. het proces

Ook bij de analyse van waarden ten aanzien van het proces is de eerste stap geweest om te kijken naar de waarden bij het waterschap Rijn en IJssel zelf en daarna bij de andere actoren.

Waarden bij het waterschap

Het waterschap kiest er voor om het proces in nauwe samenspraak met andere betrokkenen uit het gebied te doorlopen. Tot op zekere hoogte worden hierbij ook gezamenlijke doelen opgesteld. De uitgangsprincipes duiden op een brede blik en zijn terug te voeren op zelfoverstijgende, universele principes zoals (sociale) gelijkheid. Andere belangrijke onderliggende waarden zijn draagvlak (harmonie) en het streven naar een 'win-win' situatie voor alle partijen. Ook bleek uit de persoonlijke gesprekken met de direct betrokken projectleiders dat zelfoverstijgende waarden als eerlijkheid, hulpvaardigheid en verantwoordelijkheidsgevoel voor hen centraal stonden.

De waarde verantwoordelijkheid, of plichtsbef, speelt ook op een ander niveau een belangrijke rol. Er is een duidelijk besef bij het waterschap dat de doelen uit de KRW en het WB21, en hiermee samenhangend, de waterovereenkomst met de Provincie Gelderland, leidend zijn voor het project (Europese Commissie, 2000, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000, Waterschap, 2010). Deze doelen lijken op het eerste gezicht zelf-

overstijgend, maar zijn ook zelfversterkend. Ten aanzien van het succes van het project (prestatie) en het imago van het waterschap (macht/prestatie) is het in het belang van het waterschap dat het project tijdig en doelmatig wordt afgerond.

Voor sommige medewerkers van het waterschap staat burgerparticipatie binnen het project dan ook vooral in het teken van deze zelfversterkende waarden. Het creëren van draagvlak voor de realisatie van de beoogde doelen is daarbij vooral gebaseerd op het feit dat men afhankelijk is van andere partijen voor de realisatie van de eigen doelen. Geld en andere instrumenten om grond te verwerven zijn schaars. Dit duidt meer op zelfversterkende waarden (prestatie).

Het project 'Beleef de Berkel' is een pilotproject op het gebied van participatie binnen het waterschap waarbij het erom gaat om meerwaarde te generen door de belangen en functies voor verschillende gebiedspartijen te combineren. Deze aanpak hangt samen met de waarden die duiden op openheid voor verandering. Tegelijkertijd is er bij het waterschap, ook ten aanzien van het proces, het besef dat tradities en de cultuur van het gebied belangrijk zijn. Deze cultuur wordt onder andere getypeerd als 'no-nonsense' en '*Doe maar gewoon dan doe je al gek genoeg*'. De waarden die hiermee samenhangen pleiten voor een gematigde aanpak. Dit maakt duidelijk dat voor het proces ook gelaveerd moet worden tussen een behoudende en een open plan van aanpak.

De verschillende waarden van het waterschap ten aanzien van het proces van het project zijn samen te vatten in het model van Schwartz:



Figuur 5: De waarden t.a.v. het proces die een rol spelen in het project 'Beleef de Berkel' van Waterschap Rijn en IJssel gesitueerd in het waardenmodel van Schwartz.

Waarden van andere partijen

Analyse van de proceswaarden maakt in eerste instantie duidelijk dat alle gebiedspartijen veel waarde hechten aan goede communicatie. Hier liggen wel verschillende waarden aan ten grondslag. Zo pleit de provincie Gelderland voor een goede communicatie gericht op het creëren van draagvlak en op het overtuigen van andere partijen. Kijkend naar de onderliggende waarden gaat het hier vooral om zelfversterkende waarden met betrekking tot het succes en ambities van het project (prestatie). Voor enkele andere partijen, waaronder de gemeente Zutphen en Geldersch Landschap, hangt de communicatie vooral samen met de zelfoverstijgende waarden gelijkheid en harmonie. Ook waarden als eerlijkheid en betrouwbaarheid spelen hierbij een belangrijke rol.

Een andere uitkomst heeft betrekking op de wijze waarop het waterschap het proces organiseert. De meeste partijen hebben een voorkeur voor een persoonlijke benadering en direct contact. Deze behoefte hangt sterk samen met (sociale) erkenning, een zelf-versterkende waarde. Dit leeft met name bij de grondeigenaren. De behoefte aan persoonlijk contact verklaart ook dat de meeste partijen waardering hebben voor de persoonlijke rol van de betrokken projectleiders die veel tijd en energie stoppen in het persoonlijke contact. Tegenover de behoefte aan direct, persoonlijk contact staat dat met name grondeigenaren sceptisch zijn ten aanzien van een meer open, gemeenschappelijk proces. Sommige partijen ervaren dit als vaag en onduidelijk, terwijl zij juist behoefte hebben aan zekerheid en duidelijkheid. In het schema van Schwartz duidt dit op meer traditionele, behoudende waarden.

Wat ook van invloed is op het proces is de beeldvorming over, en de waarden ten aanzien van de duur van het proces. Voor veel partijen geldt dat men zich hierin gereserveerd opstelt. *'Eerst zien, dan geloven'* is de overheersende teneur. Dit heeft te maken met eerdere ervaringen in dit soort processen, maar lijkt ook samen te hangen met een algemene argwaan over de betrouwbaarheid van de overheid. Enkele partijen wijzen hierbij expliciet naar de provincie Gelderland, die tijdens het project een tijdelijke aankoopstop van gronden voorstelde wat van negatieve invloed is op de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling. Dit heeft de behoudende opstelling en waarden van veel partijen versterkt.

Tenslotte pleiten de meeste partijen voor een stapsgewijze aanpak van het proces. Ook dit duidt op behoudende waarden ten aanzien van het proces.

De waarden van andere partijen ten aanzien van het proces hebben we in de figuur van Schwartz gepositioneerd.



Figuur 6: De waarden t.a.v. het proces die een rol spelen in het project 'Beleef de Berkel' van betrokken partijen, gesitueerd in het waardenmodel van Schwartz.

Waarden t.a.v. relaties

Bij de waarden met betrekking tot de relaties hebben we hoofdzakelijk gekeken naar de persoonlijke verhoudingen tussen de gebiedspartijen en welke waarden hieraan ten grondslag liggen. Vanwege dit persoonlijke perspectief, en gezien het feit dat we naar alle onderlinge relaties hebben gekeken en niet alleen naar de relaties tussen het waterschap en de andere gebiedspartijen, beschrijven we hier niet afzonderlijk de waarden van het waterschap.

Belangrijke constatering is dat lokale partijen elkaar vaak goed kennen en regelmatig contact hebben, o.a. over het Berkelproject. Er zijn geen aanwijzingen voor grote conflicten of structureel verstoorde verhoudingen in het gebied.

Wel is een aantal partijen negatief over de houding van de Stichting Oude en Nieuwe Gasthuis in het proces. Met name agrariërs hekelen deze houding omdat ze vinden dat de stichting haar machtspositie als grootgrondbezitter misbruikt. Veel agrariërs vinden dit tegen de gebruikelijke traditionele (Achterhoekse) omgangsvormen in gaan en dit is voor hen aanleiding om zichzelf ook harder en zakelijker op te stellen. Zo bekeken is er sprake van een verschuiving van waarden ten aanzien van het proces, als gevolg van de onderlinge relaties.

De verhouding van de meeste partijen met het waterschap is redelijk te noemen. Een aantal partijen heeft wel negatieve ervaringen met het functioneren van het waterschap. Die hebben met name betrekking op het (vermeende) gebrek aan deskundigheid of professionaliteit, waardoor de autoriteit van het waterschap wordt ondermijnt. De waarden eerlijkheid en betrouwbaarheid spelen hierbij ook een belangrijke rol. Sceptis over 'de betrouwbaarheid van de overheid' heeft ook invloed op het verloop van dit gebiedsproces.

Wel is er veel waardering voor de persoonlijke betrokkenheid van de projectleiders. De grondeigenaren ervaren veel persoonlijke inzet en dit vinden zij prettig, onder andere omdat het een teken van (sociale) erkenning is. Door de één-op-één gesprekken met de projectleiders hebben grondeigenaren het gevoel dat ze serieus worden genomen.

De waarden ten aanzien van de onderlinge relaties kunnen als volgt worden gesitueerd in het model van Schwartz:



Figuur 7: De waarden t.a.v. de onderlinge relaties die een rol spelen in het project 'Beleef de Berkel' van betrokken partijen, gesitueerd in het waardenmodel van Schwartz.

5. Conclusie en discussie

Het vertrekpunt van dit artikel was de vraag welke waarden een rol spelen in het gebiedsproces 'Beleef de Berkel', hoe deze waarden het proces beïnvloeden en hoe ze eventueel benut kunnen worden ten bate van het gebiedsproces.

Welke waarden spelen een rol?

Concluderend kunnen we stellen dat er een behoorlijke diversiteit aanwezig is ten aanzien van de waarden van inhoud van het project 'Beleef de Berkel'. Deze waarden verschillen niet alleen tussen de betrokken gebiedspartijen, maar ook binnen het waterschap zijn voor verschillende medewerkers uiteenlopende waarden van belang. Samenvattend staan er binnen het waterschap in dit project vier waardenthema's centraal: bescherming van de natuur (universele waarden), waarborgen van de veiligheid, beleving (hedonisme) en het behouden van de Achterhoekse identiteit.

Opvallend is dat de universele waarden ten aanzien van natuurbescherming, die voor het waterschap één van de belangrijkste aanleidingen voor het project vormen, weinig weerklank vinden bij de andere gebiedspartijen in het proces. Zelfs bij de provincie of het Geldersch Landschap lijken hedonistische waarden ten aanzien van de beleving van het landschap belangrijker te zijn. Deze waarden zijn nauw verwant aan de waterbeelden van de partijen. Waar het waterschap met de hermeandering voornamelijk een autonoom waterbeeld nastreeft, hebben het Geldersch Landschap en de provincie vooral een arcadisch waterbeeld voor ogen, waarin de beleving voorop staat. Daar komt bij dat veel grondeigenaren een meer functioneel waterbeeld hanteren waarbij waarden als controle, veiligheid en efficiency een belangrijke rol spelen.

Als het gaat om de waarden ten aanzien van het proces zijn er ook verschillen binnen en buiten het waterschap. Binnen het waterschap is er vooral een verschil tussen medewerkers die het participatieve proces met alle gebiedspartijen meer vanuit overtuiging benaderen en een meer pragmatische benadering van andere collega's. Bij de andere partijen in het gebiedsproces spelen behoudende waarden een dominante rol. Men stelt zich in de regel afwachtend op en de voorkeur gaat uit naar een stapsgewijs plan van aanpak op basis van persoonlijk contact met het waterschap.

Bij de waarden met betrekking tot de onderlinge relaties is de belangrijkste conclusie dat er geen sprake is van grote conflicten of structureel verstoorde verhoudingen tussen de partijen en dat de onderlinge verhoudingen en de relatie met het waterschap redelijk te noemen is. Desondanks is er wel scepsis over de betrouwbaarheid van de overheid en doen eerdere negatieve ervaringen afbreuk aan de autoriteit van het waterschap. Daar staat tegenover dat de persoonlijke betrokkenheid van de projectleiders een hoop 'goodwill' creëert bij veel gebiedspartijen.

Invloed op het gebiedsproces

De waarden van de partijen in het project 'Beleef de Berkel' beïnvloeden het gebiedsproces op verschillende manieren. In de eerste plaats zijn de uiteenlopende waarden binnen het waterschap zelf van invloed op het proces. De beleidsdoelstellingen van Kaderrichtlijn Water (KRW) en Waterbeheer 21^e eeuw (WB21) zijn vrij abstract en laten daarom ruimte voor 'eigen' invulling, waardoor er in de praktijk verschillende visies bij de doelstellingen van het project bestaan. Voor de één ligt het accent meer op de natuurontwikkeling terwijl de ander bijvoorbeeld de cultuurhistorie en de betrokkenheid van de lokale bevolking meer centraal stelt. Doordat deze beelden en waarden intern noch extern expliciet worden gemaakt creëren ze onduidelijkheid.

In de tweede plaats zijn ook verschillende waterbeelden en de bijbehorende waarden van invloed op het proces, met name ook doordat men zich hier niet altijd van bewust is. Wat voor de één evident is (een meanderende rivier is veiliger en heeft hogere natuurwaarden) is dat voor de ander niet. Daarmee is bijvoorbeeld voor veel grondeigenaren de hele aanleiding of urgentie van het project onduidelijk. Hiermee wordt vanaf het begin al een soort van 'bewijslast' voor het waterschap gecreëerd, terwijl dit bewijs moeilijk te leveren is aangezien beide partijen een andere kijk op water hebben. Dit is ook de reden dat er weinig gedeelde energie op het project zit.

Ook de waarden ten aanzien van het proces zijn van invloed op het verloop ervan. Het project 'Beleef de Berkel' fungeert als een pilotproject binnen het waterschap. Dit betekent ook dat men zwaarder inzet op een open gebiedsproces en de actieve betrokkenheid van gebiedspartijen. Voor een aantal medewerkers van het waterschap komt deze pilot voort uit een intrinsieke overtuiging dat zo'n proces meerwaarde heeft voor het project, voor de andere gebiedspartijen en voor het waterschap. Andere medewerkers delen deze overtuiging niet. Voor hen is de betrokkenheid van andere partijen in het proces een methode om de pilot snel tot een goed einde te brengen. Gevolg is dat het waterschap op twee gedachten hinkt waardoor voor buitenstaanders niet duidelijk is hoe het proces vorm zal krijgen en welke status hun inbreng zal hebben.

Veel van de betrokken gebiedspartijen zitten niet te wachten op een open gebiedsproces. Voor hen is het voldoende wanneer er één-op-één heldere afspraken worden gemaakt. Ze weten dan waar ze aan toe zijn, wat het waterschap wil en hoeven zich niet druk te maken om de mening van anderen. Sommige partijen hebben zich ook gestoord aan de grootsheid waarmee het proces is opgezet, waarbij de plenaire 'kick-off' bijeenkomst vaak als voorbeeld dient. In die zin heeft de inzet op een 'open' gebiedsproces misschien meer afbreuk gedaan dan voordeel opgeleverd.

De waarden ten aanzien van de relaties spelen ook door in het proces. Algemeen geldt dat er bij een aantal partijen sprake is van een zekere scepsis t.a.v. 'de overheid' waar ook het waterschap last van heeft. Enerzijds is deze scepsis terug te voeren op eerdere ervaringen in gebiedsprocessen zoals de vaak trage gang van zaken of het feit dat de (provinciale) overheid het ene moment wel, en het andere moment geen geld beschikbaar stelt. Anderzijds speelt hier ook het verschil in waterbeelden. Voor sommige partijen is niet duidelijk waarom er wat moet veranderen in het watersysteem als de huidige situatie geen problemen oplevert en men de nieuwe doelstellingen die samenhangen met een meer autonoom natuurbeeld simpelweg niet herkent. Het waterschap moet in het proces deze scepsis door het vertrouwen te winnen. De persoonlijke opstelling van de projectleiders en de één-op-één gesprekken met de diverse gebiedspartijen spelen hierin een sleutelrol. Daarnaast is het belangrijk om de burgers in een vroeg stadium bij het planproces te betrekken, zodat ook hun waarden en belangen helder worden en kunnen worden meegenomen in de planvorming.

Hoe te benutten?

Het benutten van de verschillende waarden van gebiedspartijen ten bate van het gebiedsproces begint met het expliciet maken van deze waarden. In eerste instantie is het zaak om de waarden binnen het waterschap expliciet te maken. Het waterschap kan vervolgens een prioritering in de waarden aanbrengen die gebruikt kan worden bij het opstellen van een visie en doelstellingen. Dan kan ook naar buiten toe eenduidiger beeld worden geschetst. Dit wil niet zeggen dat er altijd ook volledige consensus hierover moet zijn. Integendeel, het kan juist een kracht voor het project zijn wanneer er binnen een projectteam sprake is van medewerkers met uiteenlopende waarden omdat dit kan betekenen dat men meer oog heeft voor de verschillende waarden van externe partijen en ook makkelijker hierover het gesprek aan kan gaan.

Belangrijk is in ieder geval dat waterschappers in hun nieuwe rol als gebiedsregisseurs gevoel ontwikkelen voor de waarden van de gebiedspartijen. Als regisseur moet men zich er bovendien van bewust zijn dat de eigen waarden niet noodzakelijk gedeeld worden door andere partijen. Inzicht in de waarden van andere partijen betekent ook dat waterschappers aansluiting kunnen zoeken bij waarden die voor andere gebiedspartijen wél van belang zijn. Waterschappers kunnen proberen om juist hierop het gesprek aan te gaan. Veiligheid is een goed voorbeeld. Alle partijen delen in principe deze waarde, men verschilt echter van inzicht hoe deze te bereiken (water afvoeren of water vasthouden). De waarde veiligheid biedt echter wel een gemeenschappelijke basis voor overleg. De zelfversterkende waarden van veel grondeigenaren is een ander voorbeeld. Het is begrijpelijk dat

deze voor eigenaren een grote rol spelen, gezien het belang dat de grond speelt in hun levensonderhoud. De geschetste veranderingen als gevolg van het Berkelproject raken daarmee direct aan hun bestaanszekerheid. Het is als waterschap dan ook belangrijk om in te spelen op deze zelfversterkende waarden, door bijvoorbeeld vroegtijdig na te denken over mogelijke compensatie.

Wanneer men gevoel ontwikkelt voor de waarden van andere partijen in het gebied is het van belang om het proces en de werkwijze hierop af te stemmen. Bijvoorbeeld kiezen voor één-op-één contact met de grondeigenaren in plaats van gemeenschappelijke gebiedssessies.

Discussie

Uit de casus 'Beleef de Berkel' komt een tegenstelling tussen het autonome en het functionele waterbeeld naar voren. Het is niet nieuw dat deze verschillende waterbeelden tussen diverse gebiedspartijen bestaan, maar dat dit ook speelt binnen het waterschap is opvallend.

De doelstellingen van het project 'Beleef de Berkel' worden opgehangen aan de beleidsdoelstellingen van de KRW en WB 21. Waar de KRW sterk gericht is op waterkwaliteit en daarmee samenhangende ecologische doelstellingen gaat het bij WB 21 nadrukkelijk om het klimaatbestendig maken van het watersysteem. Hoewel deze beleidsdoelstellingen in principe niet tegenstrijdig zijn, is het wel voor te stellen dat er sprake is van verschillende, soms zelfs tegengestelde, achterliggende waarden. Bij KRW gaat het om meer universele, zelf-overstijgende waarden ten aanzien van 'natuurlijkheid', terwijl het bij WB 21 juist ook gaat om behoudende, zelf-versterkende waarden op het gebied van veiligheid en beheersbaarheid. Deze intrinsieke tegenstellingen in de waarden achter het beleid kan ook enigszins de ambivalente houding van het waterschap verklaren.

De bevindingen uit de casestudy laten zien dat de waarden ten aanzien van proces en relaties zeker zoveel van invloed zijn als die ten aanzien van de inhoud. In de Berkel casus was er ten aanzien van de inhoud van het project sprake van weinig 'sense of urgency'. Mede daardoor hebben veel partijen geen uitgesproken ideeën over de gewenste doelen. Als gevolg daarvan ligt het initiatief steeds bij het waterschap en moet zij dus ook deze leiderschapsrol op zich nemen, omdat er anders niks gebeurt. Projectleiders met een duidelijke visie en de vaardigheid om binnen die visie in te spelen op waarden van andere partijen zijn in dit geval essentieel.

Ook is duidelijk geworden dat verschillende partijen een ander beeld hebben bij de gewenste organisatie van het gebiedsproces. Niet alle partijen zitten te wachten op een zogenaamd 'bottom-up' gebiedsproces. Dit is opvallend omdat, zeker in Nederland, een dergelijk proces tegenwoordig meer regel dan uitzondering is. De uitkomsten van dit onderzoek geven aan dat zo'n proces geen vanzelfsprekendheid moet zijn. Ogenscheinlijk eenvoudige processtappen zoals persoonlijk contact van de projectleider vervullen misschien wel een belangrijkere rol.

Een methodische kanttekening hierbij is dat de waarden ten aanzien van het proces en ten aanzien van de relaties moeilijk van elkaar te onderscheiden waren. Ook waren de waarden ten aanzien van de relaties vrij eng gedefinieerd; de structurele positie van de actoren in de maatschappij is niet onderzocht, maar vooral het persoonlijke contact. In vervolgonderzoek is het belangrijk om hier meer aandacht aan te besteden.

Tot slot kan gesteld worden dat er een soort 'schaduw' over het project hangt als gevolg van (negatieve) beelden en een daarmee samenhangend wantrouwen ten aanzien van 'de overheid'. Het is voor het waterschap lastig hier mee om te gaan omdat dit beeld samenhangt met ongrijpbare ervaringen en indrukken uit het verleden. Het valt dus deels buiten de invloedssfeer van het waterschap. Toch geldt dat één van de beste manieren om

vertrouwen te creëren is door in ieder geval over de eigen waarden en doelstellingen expliciet te zijn en door direct persoonlijk contact met de andere gebiedspartijen.

6. Literatuur

- Boonstra, W., 2006, *Polder Limits. A case study of value-conflicts on rural land use*. Wageningen: Dissertation Wageningen University.
- Boonstra, W., 2006, Policies in the Polder: How institutions mediate between norms and practices of rural Governance. *Sociologia Ruralis*, 46(4), 299-317
- Buijs, A., 2009, *Natuurbeelden van burgers. Publieke visies op natuur en de consequenties voor natuurbeheer*. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Buunk, W., 2010, *Spontane orde of een Nieuw Jeruzalem. Waardepluralisme in de praktijk van gebiedsontwikkeling*. Windesheimreeks Kennis en Onderzoek, Zwolle: Christelijke Hogeschool Windesheim.
- Europese Commissie, 2000, *Richtlijn 2000/06/EG van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid*. Brussel: Europese Unie.
- Jacobs, M.H. en Buijs, A., 2009, *Het hoofd boven water. Omgaan met beleving in waterbeheer*. Wageningen: WaterTekens/ Alterra Wageningen UR.
- Jacobs, M. H., A. E. Van den Berg, R. Van Kralingen, F. Langers en S. De Vries, 2002, *Een studie naar de waterbeelden van waternatuur onder medewerkers van Rijkswaterstaat*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Lewicki, R.J, B. Gray en M. Elliot, 2003, *Making Sense of Intractable Environmental Conflicts; Frames and Cases*, Washington: Island press.
- Keulartz, J., H. J. van der Windt, en J. A. A. Swart, 2000, *Natuurbeelden en natuurbeleid: Theoretische en empirische verkenningen*. Den Haag: NWO Ethiek & Beleid.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000, *Anders omgaan met water. Waterbeleid voor de 21^e eeuw*. Den Haag: Commissie Waterbeheer 21^e eeuw.
- Overbeek, G. and J. Vader, 2008, *Genieten van landschap en ervoor zorgen*. Den Haag: LEI.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2009, *Braakliggend veld. Slotadvies over de toekomst van het Landelijk Gebied*, Utrecht: Publicatie RLG 09/08.
- Rokeach, M., 1973, *The Nature of Human Values*. New York: The Free Press.
- Satterfield, T. 2001, In search of value literacy: Suggestions for the elicitation of environmental values. *Environmental Values* 10 (3),331-359.
- Schie, N. van, 2010, *Co-valuation of Water. An institutional perspective on valuation in spatial water management*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Schwartz, S.H., 1992, Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries, in: Zanna, M. (red.) *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 25. Orlando, FL: Academic Press, 1-65.
- Schwartz, S.H., 1994, Beyond individualism/collectivism: New dimensions of values, in: Kim, U., H.C. Triandis, C. Kagitcibasi, S.C. Choi and G. Yoon, (red) *Individualism and Collectivism: Theory Application and Methods*, Newbury Park, CA: Sage, 85-119.
- Snippe, J., F. Oldersma, S. Biesma, B. Bieleman, 2003, *Toetsend Belevingswaardenonderzoek Bovenrivierengebied, Verslag van een onderzoek uitgevoerd in het kader van de planstudie Ruimte voor de Rivier*. Groningen-Rotterdam: IntraVal
- Waterschap Rijn en IJssel, 2010, *Belééf de Berkel. Gebiedsprogramma De Berkel. 'Traject Lochem-Zutphen' 2010 – 2014*. Doetinchem: Waterschap Rijn en IJssel

WRR, 2003, *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zweers, W., 1995, *Participeren aan de natuur. Ontwerp voor een ecologisering van het wereldbeeld*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.

Publieke belangen en participatiemogelijkheden verwateren bij gebiedsontwikkeling¹

Auteur: Marcel Pleijte², Alterra Wageningen UR

Samenvatting

De Nederlandse gebiedsontwikkeling neemt wateropgaven mee, omdat planvorming bij gebiedsontwikkeling consequenties heeft voor het waterbeheer en vooral omdat water een gebied aantrekkelijker kan maken als potentieel woon- of recreatiemilieu. Deze aanpak noemt men “integraal”. Het waterbeheer, gericht op waterkwantiteit (wateroverlast maar ook verdroging) en waterkwaliteit (zoetwatervoorziening, speciale kwaliteit voor natuur etc.) komt als overheidstaak hiermee bij gebiedsontwikkeling in de onderhandelingsomgeving van een publiek-private samenwerking terecht. Private partijen krijgen zeggenschap over keuzes en ontwikkelingen in het aanpakken (of zelfs in het formuleren) van wateropgaven. Dit artikel gaat via een discours- en machtsanalyse van twee casussen in Nederland, te weten Meerstad Groningen (provincie Groningen) en Wieringerrandmeer (provincie Noord-Holland) na hoe deze zeggenschap in de praktijk werkt en geeft aan in hoeverre dit wenselijk is. Vooroordelen dat publiek-private samenwerking via participatie gunstig uitpakt voor de publieke zaak of dat water integraal mee laten wegen het waterbelang een sterkere positie geeft, blijken niet op de werkelijkheid te berusten. Bij integrale gebiedsontwikkeling is uiteindelijk de markt bepalend en niet het publieke belang, waaronder water. Er treedt een dusdanige vervorming op van werkelijkheidsconstructies tijdens de publiek-private samenwerking (PPS) in discourses dat daarmee anders wordt geëindigd dan destijds voor PPS was begonnen. Het waterbelang vloeit daarmee als het ware weg.

1. Drie verschillende discourses

Deze inleidende paragraaf beschrijft de verschuiving van watervraagstukken naar gebiedsontwikkeling, opdat in dit artikel de centrale vraag wordt beantwoord of met het verschuiven van discourses voor en tijdens publiek-private samenwerking publieke en private waterbelangen en participatiemogelijkheden aan kracht inboeten - ofwel verwateren - bij gebiedsontwikkeling. Bij de startsituatie voorafgaand aan de publiek-private samenwerking zijn drie discourses te onderscheiden. Een discours is “het samenstel van talige en niet-talige handelingen en praktijken dat beïnvloedt wat gedacht, begrepen en gezegd wordt, wat *met* invloed kan worden gezegd en *op welke wijze* dit gebeurt” (Hajer, 1989:244). Een *discours of verhoog* verwijst naar ‘*het geheel van min of meer samenhangende ensembles van ideeën, concepten en categorisering die we in bepaalde discussies kunnen terugvinden*’. ‘Het kan gaan om impliciete structuren die een discussie een specifieke vorm geven (Hajer, 2000: 17). Dit artikel start vanuit de discourses van de publieke en private partijen, die met elkaar samenwerking aangaan en initiatief nemen.

De overheid houdt er twee discourses op na. Allereerst het water-ruimtelijk orderingsdiscours, waarin water deel gaat uitmaken van ruimtelijke ordening. Dit is vooral het discours van de waterschappen die naar de ruimtelijke ordening kijken. Het tweede discours is het ruimtelijke ordening-water discours, waarin ruimtelijke ordening nadrukkelijk een relatie zoekt met water. Dit is vooral het discours van provincies die naar water kijken. Tenslotte is er het projectontwikkelingsdiscours, dat is het discours waaruit blijkt hoe projectontwikkelaars water benaderen: water verhoogt voor hen vooral de verkoopwaarde van grond en vastgoed. De congruenties tussen deze drie discourses worden nagegaan. De discourses zijn als volgt toe te lichten.

¹ Het schrijven van dit artikel is mogelijk gemaakt door Kennisbasis VI.Transities, Innovatie en Gedrag dat wordt gefinancierd door het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I) in Nederland.

² De auteur wil de reviewers dr. J.A. van Ast (EUR) en drs. I. Coninx (WUR) van dit artikel bedanken. Ook wil hij dr. Roel During (WUR) bedanken voor zijn constructief commentaar op een eerdere concept versie.

Het Water-Ruimtelijke ordeningsdiscours

Vraagstukken omtrent waterkwantiteit (wateroverlast en verdroging) en waterkwaliteit (zoetwatervoorziening, zwak brak water voor natuur, verzilting etc.) zijn in Nederland vaak als op zichzelf staand benaderd. Het waterbeleid en waterbeheer worden bij uitstek als overheidstaken gezien en worden vormgegeven vanuit het Directoraat Generaal Water (DGW) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), waterbeleidsmakers bij provincies en gemeenten en waterschappen. Overeenkomstig het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003) moeten andere beleidsterreinen worden gerelateerd aan water. “Want waterbeleid kan alleen gerealiseerd worden als water mede sturend wordt in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland (RWS RIZA – RWS RIKZ, 2006: 4)”, aldus het toenmalig ministerie van Verkeer en Waterstaat. Water als ordenend principe voor de ruimte dus. DG Water vat dit samen als “een paradigmashift van ruimte bepaalt water, naar water bepaalt ruimte”. Er zou een groeiend besef zijn “dat waterdoelen alleen gerealiseerd kunnen worden door afstemming en integratie met andere beleidsdoelen met een ruimtelijke component. En er zou een toenemende waardering zijn voor water bij andere maatschappelijke functies en doelstellingen”³. (...) Het logische gevolg is dat waterbeleidsmakers een deel van hun doelstellingen moeten bereiken in de beleidsprocessen van de ruimtelijke ordening en dat waterbeleidsmakers ook actief betrokken worden omdat anderen iets met water willen (RWS RIZA – RWS RIKZ, 2006: 6 en 7).”

Het Rijksinstituut Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) komen zelf met de volgende aanbeveling: “DG Water en de waterbeheerders moeten niet alleen in gebiedsontwikkeling participeren als hun eigen doelen alleen op die manier gerealiseerd kunnen worden. Het maatschappelijk belang is gediend bij integraliteit in plaats van verkokering en op langere termijn is ook het eigen sectorale belang erbij gediend (RWS RIZA – RWS RIKZ, 2006:4).”

Dit discours verduidelijkt dat een integrale aanpak en ruimtelijke ordening moeten leiden tot realisatie van waterdoelen.

Het Ruimtelijke ordenings-waterdiscours

De Nota Ruimte (Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, 2004) zet in op ontwikkelingsplanologie, later gebiedsontwikkeling genoemd. Met ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling zouden decentrale overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers – al dan niet binnen bepaalde randvoorwaarden van overheden – meer het recht van initiatief krijgen als het gaat om visievorming omtrent de maatschappelijke of transitieopgave voor een gebied, het bijbehorend procesontwerp en het bijbehorende exploitatieplan. Ontwikkelingsplanologie of gebiedsontwikkeling is vaak gericht op integraliteit: het combineren van meerdere claims of functies, waaronder water, in de ruimtelijke ordening. De Nota Ruimte noemt veertien voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie waarvan er diverse op water zijn gericht. Vier van de veertien voorbeeldprojecten verkeerden in een vergevorderd stadium van Publiek-Private Samenwerking, waarvan er drie mede gericht waren op water: Blauwe Stad, Meerstad en Wieringerrandmeer (Ernst & Young, 2005). Van deze drie zijn Blauwe Stad en Wieringerrandmeer naar aanleiding (krimp van de bevolking) vergelijkbaar en liggen Meerstad en Blauwe Stad beiden in de provincie Groningen. Daarom is gekozen om Meerstad en Wieringerrandmeer in dit artikel te behandelen.

Projectontwikkelingsdiscours

Projectontwikkelaars willen hun project beter en goed verkoopbaar maken en wonen of werken aan het water helpt hierbij. De waarde van vastgoed is doorgaans hoger als dit gelegen is aan het water.

Met het willen aangaan van publiek-private samenwerking willen de betrokken partijen hun discourses ook samenbrengen in de hoop dat hieruit een nieuw discours ontstaat. Daarbij is af te vragen wat van de afzonderlijke discourses gewaarborgd blijft: in hoeverre blijven publieke belangen, participatiemogelijkheden of marktwerking gewaarborgd? Met het toenemende belang dat wordt toegeschreven aan water in de ruimtelijke afweging is het van belang dat op gebiedsniveau de rol van de waterbeheerders, met name de waterschappen, manifest wordt. Hoe zijn de verhoudingen van de waterschappen met de provincie en gemeenten en met private partijen bij gebiedsontwikkeling? Deze vraag is nu ook maatschappelijk relevant omdat in Nederland discussies gaande zijn om waterschappen bij de provincies onder te brengen. In dit artikel wordt vooral nagegaan welke discourses de actoren er door de tijd op nahouden en tot welke discussies dit leidt. Hiertoe wordt in de volgende paragraaf aangegeven hoe de discussies bij publiek-private samenwerking te analyseren zijn vanuit een discours- en machtsanalyse.

2. Discours- en machtsanalyse

De aandacht vanuit de wetenschap ging bij publiek-private samenwerking tot nu toe vooral uit naar de gevolgen voor participatiemogelijkheden van partijen die al dan niet betrokken zijn in de PPS-constructie: overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties, burgers en politieke organen (zie bijvoorbeeld Van Buuren et al., 2010; RWS RIZA-RWS RIKZ, 2006). In dit artikel worden discussies tussen actoren die deel uitmaken van de PPS-constructie en die er buiten staan geanalyseerd vanuit gehanteerde concepten, belangen, kennis, waarden en discoursen, waarmee een andere visie op participatiemogelijkheden ontstaat. Onder meer Foucault (1975) heeft erop gewezen dat macht niet alleen in institutionele in- en uitsluiting tot uitdrukking komt, maar ook in taalgebruik.

Onder andere Hajer (2000), Zwanikken (2001), Van den Brink (2009) en Metze (2010) benaderden delen van het ruimtelijk beleid vanuit het perspectief van discourscoalities. Er ontbreekt nog een zienswijze waarbij processen van betekenisverlening expliciet in verband worden gebracht met ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling.

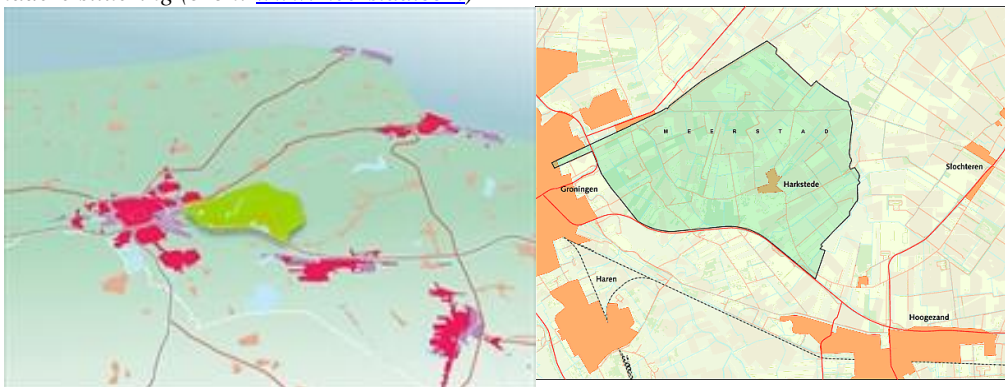
Ruimtelijke planning kan worden gezien als een politiek proces, waarvoor volgens Hajer (1989) kenmerkend is “een voortdurende strijd tussen verschillende actoren die proberen om hun visie op de werkelijkheid aan anderen op te leggen”. Dit kan via debat en overtuiging, maar ook via machtsuitoefening of manipulatie. In dit politieke proces ontstaan volgens Hajer expliciet dan wel impliciet coalities waarvan de formering van die coalities bepaalt of een bepaalde interpretatie van de werkelijkheid ingang vindt en haar geldigheid behoudt. Een discoursanalyse kan deze coalities blootleggen. “Denkkaders geven betekenis aan bepaalde posities en praktijken en zijn als zodanig intern verbonden met deze posities en praktijken” (Hajer, 1989). Hajer verstaat onder een discourscoalitie: “De groep maatschappelijke actoren die via een samenstel van posities en praktijken hun gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid ontwikkelt, structureert en in stand houdt” (Hajer, 1989: 250).

Voor het beschrijven van casussen in dit artikel betekent dit dat het niet draait om een feitelijk verloop, maar om het gelijktijdig bestaan van meerdere werkelijkheidsconstructies danwel een opeenvolging van werkelijkheidsconstructies in de tijd en de onderlinge discussies hierover. In de volgende paragrafen wordt voor de casussen Meerstad Groningen en Wieringerrandmeer een discours- en machtsanalyse verricht.

3. Casus Meerstad Groningen

Meerstad Groningen is het gebied tussen de oostkant van de stad Groningen en de dorpen Engelbert en Harkstede op het grondgebied van twee gemeenten: Groningen en Slochteren (afbeelding 1) in het noorden van Nederland. Uit de afbeelding kan opgemaakt worden dat het niet slechts een nieuwe wijk van Groningen betreft, maar dat het om de ontwikkeling van een ruim bemeten gebied gaat met een oppervlakte van 23.00 ha, kortom zo groot als de stad Groningen zelf.

Figuur 1a: Ligging van Meerstad (bron: www.nmf.groningen.nl) ten opzichte van Groningen en Figuur 1 b: nadere situering (bron: www.meerstad.com)



Initiatieffase: het ontwerpdiscours

De idee voor Meerstad is ontstaan door behoeften vanuit vijf ‘politieke’ doelstellingen afkomstig van verschillende beleidsterreinen op verschillende schaalniveaus (Mackay, 2003 in Pleijte en Kranendonk, 2007):

Vanuit het volkshuisvestingsbeleid/grote stedenbeleid: het bouwen van 10.000 woningen bij Meerstad om in de behoefte te voorzien in woningen voor het midden- en hogere segment;

Vanuit het waterbeleid: Er is een noodzaak gesignaleerd om tot extra waterberging en buffering te komen in de regio. De aanleg van een meer kan hierin voorzien;

Vanuit het natuurbeleid: Het ministerie van LNV zoekt mogelijkheden om een belangrijke verbinding, ecologische verbindingzone, toe te voegen aan de Ecologische HoofdStructuur (EHS) in de regio en heeft hiertoe gronden aangekocht via Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL);

Vanuit het recreatiebeleid: De regio heeft een recreatieve trekker nodig. Voor recreatie trekken mensen toch vaak naar de noordelijke buurprovincies, te weten Friesland als het gaat om watersport op de Friese meren en naar de bossen en heidevelden in Drenthe als het gaat om wandel-, fiets- en ruiterecreatie.

Vanuit het stedelijk beleid van de stad Groningen: Met name de stad Groningen zoekt mogelijkheden om de woon- en recreatiekwaliteit rond de stad Groningen dusdanig te versterken dat de uitstroom van welgestelden naar dorpen en provincies Groningen en Drenthe kan worden omgebogen naar een ruim wonen bij of in de stad Groningen.

De doelen worden integraal nagestreefd, waarbij het waterbeleid bij Meerstad wordt verknoopt met andere opgaven in de ruimtelijke ordening. In 1998 schrijft het toenmalig ministerie van VROM een prijsvraag in het kader van de stimuleringsregeling intensief ruimtegebruik uit. Dit leidt tot een met een prijs onderscheiden inzending voor de gemeente Groningen onder de naam 'Maximaal laadvermogen'. In dit voorbeeldplan werd beschreven hoe er door intensief ruimtegebruik en voorinvesteren in het landschap een royaal woningbouwprogramma gerealiseerd zou kunnen worden en een meer. In 1998 dreigde in een aantal gebieden van Groningen wateroverlast. In 1999 liep het Groninger museum daadwerkelijk onder water. Het vinden van oplossingen voor wateroverlast werd daarmee urgenter. Mede met het oog hierop is het Waterschap Hunze en Aa vanaf het begin bij de planvorming betrokken.

Het waterschap Hunze en Aa's

Het waterschap Hunze en Aa's participeert als bestuurlijke partij bij het ontwikkelen van het Masterplan voor Meerstad. *"Desondanks geeft het waterschap te kennen dat zij niet als bestuurlijke partij in de uitvoering zal gaan zitten. Het waterschap vindt Meerstad een te complex project voor een overheidsinstantie die alleen het waterbelang vertegenwoordigt. In een minder complex project ligt dit mogelijk anders, zou het waterschap ook ondertekenaar kunnen zijn. Meerstad is echter zo groot van opzet dat het waterbelang te klein is om als waterschap echt partner te kunnen zijn* (Interview met districthoofd Noord van Waterschap Hunze en Aa's, 18 augustus 2005)." Complexiteit en integraliteit van een project kunnen dus redenen zijn om geen verantwoordelijkheid te willen dragen in een PPS-constructie, waarmee de geschetste verwachtingen in paragraaf 1 van het water-ruimtelijke orderingsdiscours niet worden gerealiseerd. De taakverdeling tussen de provincie Groningen en het waterschap is niet altijd even duidelijk: *"De provincie heeft soms twee petten op. Aan de ene kant vullen zij hun regierol in, maar aan de andere kant houden zij zich meer dan op hoofdlijnen met waterbeheer bezig. De provincie lijkt moeite te hebben met het delegeren van de adviesrol aan waterschappen. Naar buiten toe schept dit verwarring (...). Andere partijen vragen de provincie om wateradvies, terwijl het waterschap deze kennis meer in detail in huis heeft* (Interview met districthoofd Noord van Waterschap Hunze en Aa's, 18 augustus 2005)." Een onduidelijke taakverdeling bemoeilijkt zowel binnen de PPS-constructie als er buiten het winnen van vertrouwen, waardoor de verwachtingen van het in paragraaf 1 geschetste water-ruimtelijke orderingsdiscours en het ruimtelijke-orderings-waterdiscours niet worden gerealiseerd. Volgens een medewerker van de provincie Groningen en volgens een medewerker van het waterschap respecteert de gedeputeerde het bestaansrecht van het waterschap niet: *"Mogelijk komt deze dubbele pet voort uit onuitgesproken wantrouwen tussen de besturen. De gedeputeerde (Calon) ziet het waterschap liefst onder de provincie vallen* (Interview met districthoofd Noord van Waterschap Hunze en Aa's, 18 augustus 2005)." En: *"De houding van de gedeputeerde (Calon) is ook niet altijd recht te praten. Het getuigt niet van respect om bijvoorbeeld het dagelijks bestuur van een waterschap om 22.00 uur naar het provinciehuis te halen" en een uitspraak te doen als "de mening van de gedeputeerde is: opheffen van het bestuur van het waterschap en onderbrengen bij de provincie* (Interview met senior beleidsmedewerker afd. ruimtelijke plannen van de provincie Groningen, 18 augustus 2005)." Dit getuigt niet van vertrouwen in publiek-publieke samenwerking en het verstoort de verwachtingen van het water-ruimtelijke orderingsdiscours en het ruimtelijke orderings-waterdiscours.

Het Meerstad Groningen discours

Er ontstaat in 1999 een Meerstad Groningen discours tussen de volgende overheden: de gemeente Groningen, de gemeente Slochteren, de provincie Groningen, het waterschap Hunze en Aa, het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Dienst Landelijk Gebied. In dit discours wordt een intentieovereenkomst afgesloten waarin het eerder gepresenteerd ontwerpdiscours met de vijf eerder genoemde hoofddoelstellingen worden vastgelegd die de overheidspartijen in het gebied willen realiseren. De gezamenlijke overheden leggen dus eerst hun ambities vast alvorens ze haalbaarheid in de markt gaan sonderen. Veel grond rond Groningen is al in de jaren negentig opgekocht van agrariërs door projectontwikkelaars en door de Dienst Landelijk Gebied. Vanuit agrariërs is dan ook weinig weerstanden te bespeuren tegen plannen voor Meerstad Groningen. Het verwijt van natuur- en milieuorganisaties is dat de overheden uit de PPS-constructie, met name het toenmalige ministerie van LNV de landbouw op de beste gronden wilde houden, waardoor de Ecologische Hoofdstructuur minder goed is gesitueerd dan mogelijk was. De landbouw is in deze casus volgens milieu- en natuurorganisaties als vertrekpunt genomen. Andere punten die vanuit de Groningse milieufederatie worden ingebracht zijn de gebrekkige aandacht voor openbaar vervoer en voor klimaatneutraal bouwen. De Groningse milieufederatie weet dit bij de PPS-constructie met succes op de agenda te krijgen.

Het discours van het samenwerkingsprotocol

De publieke partijen zijn in mei 2002 een samenwerkingsprotocol aangegaan met twee private combinaties, Grondbank Meerstad en de Twentse combinatie, die beide al grondposities hadden. Het woord protocol wordt doorgaans gehanteerd wanneer actoren in een vreemde omgeving stappen. Grondposities zijn een voorname reden geweest om met deze partijen een publiek-private samenwerking aan te gaan.

Risico- en Rendementsdiscours

De voorstanders van Meerstad Groningen wijzen op het rendement dat Meerstad Groningen gaat opleveren en op de kracht van de inhoudelijke integraliteit. De afzonderlijke doelstellingen worden haalbaar en betaalbaar door ze met elkaar in verband te brengen in één exploitatieplan. Oud-gedeputeerde Marc Calon van de provincie Groningen zette criticasters van het project Meerstad in 2007 als volgt weg: *“Dit is geen project voor bange mensen. Hier is visie, lef en ruggengraat nodig (Kerkhof en Zwaneveld, 2005).”* Voor het uit de hand lopen van de kosten bij zo'n langdurig project was de oud gedeputeerde van de provincie Groningen, Calon allerm minst bang. *“De Blauwe Stad kost uiteindelijk ook vijf keer zoveel dan aanvankelijk werd gedacht, maar de winstgevendheid is nog harder gestegen. Nee, ik ben daar geen seconde zenuwachtig over. Dergelijke projecten zijn een proces van de lange termijn, van doorzetten. Van ruggengraat dus. We proberen feitelijk over ons graf heen te regeren (Kerkhof en Zwaneveld, 2005).”* Uit dit citaat kan worden opgemaakt dat winstgevendheid een belangrijk criterium is voor investeringen. Er wordt door de gedeputeerde niet mee geschermd dat publieke belangen bijvoorbeeld investeringen vergen die misschien nooit zullen worden terugverdiend.

Risicodiscours en transparantie

In maart 2005 verschijnt er een vertrouwelijk rapport van Twynstra en Gudde waarin staat dat de gemeenten Groningen en Slochteren grote risico's lopen met de aanleg van Meerstad (www.architectenweb.nl). Er bestaat grote kans dat de belastingbetalers in beide gemeenten op den duur moeten opdraaien voor grote tekorten in de exploitatie van de wijk met 10.000 nieuwe woningen. In de openbare samenvatting van het vertrouwelijke rapport staat dat de grondexploitatie niet is gebaseerd op realistische veronderstellingen. *“Hierdoor zal het project in werkelijkheid behoorlijk negatiever uitvallen dan de grondexploitatie suggereert en op dit moment feitelijk financieel onhaalbaar zijn”,* oordeelt het Amersfoortse bureau. De GEMM, het consortium van overheden en marktpartijen dat Meerstad exploiteert, kan in geldnood komen als de bouwrijpe kavels niet snel genoeg worden verkocht, constateert Twynstra Gudde. Als de rente oploopt, hakt dat er nog harder in. Nu zijn de private partijen nog kredietwaardig, maar de bouw van Meerstad duurt ruim twintig jaar. In die tijd kan dat gemakkelijk veranderen en dan blijven de overheden alleen met de stroppen zitten. *“Over de risicoanalyse van Twynstra en Gudde stelde Marc Calon al dat zij geen benul hadden van waar het over ging. Bovendien is het maar een deel van het verhaal en is de toezegging gedaan dat een nieuwe risicoanalyse zal worden opgesteld alvorens definitief besloten kan worden over Meerstad. De PvdA-fracties in gemeenteraden en staten hebben aangegeven dat zij er vertrouwen in hebben dat de aanvullende informatie zal leiden tot het geven van groen licht. Wel vertrouwen, maar geen blanco cheque!”,* aldus Marianne Schouwenaar, toenmalig lid Provinciale Staten PvdA (www.pvdagroningen.nl).

De emeritus-hoogleraar economie Heertje, die op verzoek van de Socialistische Partij (SP) in de Provinciale Staten van Groningen de opdracht kreeg om de PPS in Meerstad te onderzoeken, doet een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur om zowel de gemeenten als de provincie Groningen aan te sporen meer informatie te verstrekken over PPS Meerstad. Veel verzoeken van Heertje worden afgewezen omdat de documenten vertrouwelijke bedrijfsinformatie zouden bevatten inzake de door de projectpartners op te richten onderneming

die gestalte zal krijgen in de GEMM. Het PPS discours over risico en rendement sluit zo de gelederen. Het leidt tot geslotenheid en tot een gebrek aan zelfreferentialiteit.

De praktijk rond de financiële situatie in Meerstad is overigens minder rooskleurig dan Calon zich enkele jaren eerder had voorgesteld: *“De financiering van Meerstad als zodanig en de jaarlijkse rentelasten (circa €13 miljoen) vormen een punt van zorg in relatie tot de geprognosticeerde opbrengsten. Hieraan zal dan ook bij de totstandkoming van de nieuwe grondexploitatie 2011 nadrukkelijk aandacht worden besteed”(…)* *“In de huidige markt en met het perspectief op korte en middellange termijn is het van belang dat de te realiseren woningbouwaantallen en de bijbehorende fasering naar beneden worden bijgesteld. Een dergelijke aanpassing van de grondexploitatie wordt op dit moment besproken in GEM MEERSTAD-verband. Beoogd wordt voor medio juli een concept grondexploitatie met bijbehorende ontwikkelstrategie en stedenbouwkundige uitwerking beschikbaar te hebben, om vervolgens in de tweede helft van 2011 tot besluitvorming te komen* (College van B&W Slochteren, 28 april 2011).” In Meerstad is gewerkt met een zogenaamde rood-voor-groen benadering, waarbij aanleg van natuur en water bekostigd moet worden uit de verkoop van huizen. Nu de huizenmarkt is verslechterd heeft dit weerslag op de gebiedsontwikkeling van Meerstad.

Het fraudediscours: grondspeculaties

Een voormalig gemeenteambtenaar zou als grondhandelaar acht tot twaalf miljoen euro hebben verdiend aan doorverkoop aan de GEMM van grond ten noorden van het Slochterdiep. Vervolgens is een rapport over de grondverwerving in Meerstad in afgezwakte vorm naar de Staten gestuurd om een politieke rel te voorkomen.. De aanhoudende discussies over grondspeculaties komen tot uitdrukking in een fraudediscours, waarmee het vertrouwen in de PPS-constructie wordt geschonden.

Het free-riders discours: Twentse bouwers

De verhouding tussen de gemeente Groningen en de Twentse bouwers is al jaren gespannen. Begin jaren negentig kochten deze Twentenaren stukken grond op strategisch gelegen plekken rond de stad. De gemeente wilde echter niet met hen in zee. De Twentenaren bleven vervolgens eigenaar. De gemeente reageerde daarop door om het Twents grondbezit heen te bouwen. Een dergelijk scenario tekent zich nu ook af in Meerstad. De ver van de stad gelegen gronden worden het eerst ontwikkeld. De Twentenaren, die tegen de stad gelegen gronden hebben, blijven voorlopig buitenspel. Oud-gedeputeerde Calon van de provincie Groningen wil niets weten van het uitfaseren van de Twentse bouwers: *“Zelfs als de Meerstad Combinatie deel had uitgemaakt van de GEMM zouden we zijn begonnen met het afgraven van het meer en met de aanleg van de centrale wijk met de hoogste woondichtheid. Enerzijds hebben we het zand nodig voor het Euvelgunnetracé en voor de aanleg van het centrum van Meerstad. Anderzijds kunnen we zo potentiële kopers laten zien wat we met Meerstad bedoelen - dat doe je niet door eerst te gaan bouwen met het uitzicht op bedrijfsloodsen - en bovendien wordt het geplande openbaar vervoer (bus én light rail) meteen rendabel* (Kerkhof en Zwaneveld, 2005) .” De problemen met de Twentse bouwers worden van tijd tot tijd opgerakeld.

GEMM: institutionalisering van het PPS-discours

De definitieve samenwerkingsovereenkomst is in september 2005 ondertekend, waarna de GEMM op 1 oktober 2005 van start is gegaan. Deze organisatie moet ervoor zorgen dat Meerstad daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het Masterplan geeft de hoofdlijnen; de concrete uitwerking vindt plaats in bestemmingsplannen. Gekozen is voor het werken met deelbestemmingsplannen. Het Masterplan wordt gerealiseerd in fasen. Dit betekent ook dat dat het meer (ca 600 ha) niet in één keer wordt aangelegd, maar in fasen. Allereerst wordt Meerstad-Midden, ook wel Meeroevers genoemd, gerealiseerd (ca 70 ha meer). Het eerste bestemmingsplan is inmiddels opgesteld voor Meerstad-Midden (2010). In het Provinciaal Omgevingsplan (POP III, 2009) is Meerstad aangewezen als zoeklocatie voor noodbergings bij wateroverlast. Het watersysteem van Meerstad wordt geschikt gemaakt voor toekomstige noodwaterbergings. Tijdens de planperiode zal echter nog geen daadwerkelijke noodwaterbergings plaatsvinden, omdat het watersysteem en de waterkwaliteit zich eerst moeten stabiliseren.

De publieke en private partijen in de GEMM suggereren tijdens de initiatieffase en voorbereidingsfase dat met Meerstad het meer snel waterbergingsmogelijkheden kunnen worden geboden, maar er zijn twee redenen waarom dit in de uitvoeringsfase nog even op zich laat wachten:

- 1) Gefaseerde aanleg van het meer;
- 2) De waterkwaliteit moet eerst op orde zijn om als noodbergingsgebied te kunnen dienen. Een goede waterkwaliteit is vooral vanuit het RO discours bezien voor de landbouw en voor de natuur van belang.

4. Casus Wieringerrandmeer

De beoogde gebiedsontwikkeling van het Wieringerrandmeer is gelegen in de Kop van de Nederlandse provincie Noord-Holland. Hier is het voormalige Waddeneiland Wieringen in de jaren twintig en dertig van de twintigste eeuw via droogleggingen vast komen te liggen aan het vaste land.

Figuur 2: Wieringerrandmeer in de Kop van Noord-Holland



Initiatieffase: discours van integratie en regionale opgave

In 1996 ontwikkelt de gemeente Wieringen samen met de inwoners een toekomstvisie waarbij de burgers aanleg van een randmeer tussen de gemeenten Wieringen en Wieringermeer voor functies als wonen, werken, recreatie en natuur als sociaaleconomische impuls aandragen, als antwoord op afnemende bedrijvigheid in de regio. Eind jaren negentig start de gemeente Wieringen een haalbaarheidsstudie naar het randmeer, waaruit blijkt dat het project haalbaar is als voor verschillende doelstellingen, zoals recreatie, waterbeheer en natuurontwikkeling een integrale aanpak wordt gevolgd. De gemeente Wieringen beseft na de haalbaarheidsstudie al gauw dat het gaat om een project met een regionale opgave die zij niet zelf kan realiseren.

Het water bindt discours

Bij de overhandiging van de onderzoeksresultaten van de haalbaarheidsstudie aan toenmalig gedeputeerde Wildekamp, in maart 2000, wordt afgesproken dat de provincie en de initiatiefnemers van het samenwerkingsverband *Water Bindt* gezamenlijk met het plan aan de slag gaan. In dit plan wordt water gezien als een verbindende factor tussen recreatie, natuur en economie. 'Water Bindt' is een samenwerkingsverband tussen Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Waterschap Hollands Kroon, provincie Noord-Holland, Gewest Kop van Noord-Holland en gemeenten Wieringen en Wieringermeer.

Het Wieringerrandmeer wordt bij aanvang van het denken over het project niet alleen gezien als een project met regionale meerwaarde maar ook met landelijke meerwaarde: *“het betekent uitbreiding van het IJsselmeer, de strategische waterberging en de zoetwatervoorraad van Nederland. Ook de regionale waterhuishouding van de Amstelmeerboezem is qua voorraadbeheer en berging gebaat bij een flink randmeer. Voldoende zoet water is van strategisch belang voor de regionale landbouw, met name toekomstige projectlocaties voor de bollenteelt. De verdroging op Wieringen zal verminderen* (Provincie Noord-Holland, 30 maart 2001).”

Provinciaal investeringsdiscours

Gelet op de omvang van het project ziet het samenwerkingsverband Water Bindt het niet zitten om het project te trekken. De provincie formeert een projectbureau, waarmee de provincie trekker van het project Wieringerrandmeer wordt. Financieel weet de provincie zich gesteund door een bijdrage van 29 miljoen euro (destijds 30% van de geraamde kosten) uit het zogenaamde UNA fonds, een investeringsfonds van de provincie ontstaan uit de verkoop van de UNA elektriciteitscentrale.

Vorbereidingsfase: het ontwerpcompetitiediscours

Het projectbureau verkent mogelijkheden tot het opzetten van een ontwikkelcompetitie., waarbij private partijen voorstellen kunnen indienen en een jury een plan uitkiest. *“De gemeenten voelen hier veel voor, de provincie is echter vanaf het begin kritisch over PPS. Zij is bang de controle over het project te verliezen en is van mening*

dat de risico's van PPS onvoldoende in kaart zijn gebracht. In eerste instantie wil de provincie dan ook niet instemmen met de ontwikkelcompetitie” (Van Buuren et al., 2010:314). De publieke partijen kunnen het project niet geheel zelf financieren en hebben private partijen nodig. Een ontwikkelcompetitie start met als winnaar Lago Wirense, een consortium van Volker Wessels, Boskalis en Witteveen+Bos. “Over de eerlijkheid van deze selectie worden in kranten en in Staten vraagtekens geplaatst. Het plan van Lago Wirense voorziet woningbouw op de gronden van de provincie, terwijl een van de verliezers de woningbouw elders projecteert. (Van Dijk en Schurink, 2010: 33-34).” De provincie Noord-Holland had verwacht dat zij met de ontwikkelcompetitie Europese wetgeving omtrent aanbestedingen en staatsteun had weten te omzeilen, maar niets bleek minder waar: “Daar waar gedacht werd dat met de prijsvraag aanbestedings- en staatsteun problemen voorkomen waren, bleek dat er op deze twee aspecten toch nog steeds onoverkomelijke problemen waren. Hier zijn de schuivende panelen in de jurisprudentie van het aanbestedingsrecht mede debet aan. Daarmee kwam de verhouding tussen publieke en private partijen in een ander licht te staan. Deze “weeffout” is eigenlijk nooit meer opgelost en leidde tot op het laatst tot problemen totdat bleek dat rijksregelgeving dit punt ging oplossen. Voor de private partijen betekent dit dat de kans dat zij zelf mee kunnen doen bij de aanbesteding van de diverse werken die onderdeel van het project zijn, feitelijk nihil is, terwijl tegelijkertijd enkele garantiestellingen van de provincie moesten komen te vervallen (Provinciale Staten van Noord-Holland, 2008).”

Het discours over de ontwerpcompetitie leidt tot discussies over PPS in relatie tot staatssteun en mededinging. Ook is binnen dit discours PPS in verband te brengen met het verwaarden van gronden van de provincie in ruil voor bouwgaranties aan bedrijven (ook wel win-win situaties genoemd). Daarmee ontstaat binnen de PPS-constructie overeenstemming. Voor de buitenwereld is deze deal niet te traceren en wordt er van uitgegaan dat het beste inhoudelijke plan heeft gewonnen. De provincie lijkt hier vooral als ondernemende overheid op te treden en niet als hoeder van het algemeen belang. Private partijen kopen geen grond aan, waarmee het lijkt dat de provincie de enige partij is die haar nek uitsteekt: “Ondanks de duidelijk publiek-private insteek van de provincie kopen bv's niet. Het is niet duidelijk of de provincie toezeggingen heeft gedaan aan bouwers in ruil voor het afzien van grondspeculatie (Van Dijk en Schurink, 2010: 34).” De provincie Noord-Holland treedt door actief grondbeleid zelf als ontwikkelaar op en heeft een monopoliepositie die te rechtvaardigen is als daarmee publieke belangen kunnen worden veilig gesteld. Die publieke belangen zijn bij Wieringerrandmeer steeds verder gaan vervagen. Er kan zelfs worden afgevraagd of hier niet sprake is van eigenbelang van een overheidsorgaan: winst maken met het eigen grondbedrijf. Het grondbeleid van de provincie onttrekt zich overigens aan het oog van de burgers en die laatsten hebben er ook geen zeggenschap over. Zij moeten hopen op goed controlewerk van Provinciale Staten. In Wieringerrandmeer worden grote bedragen gefinancierd onder het mom van gebiedsontwikkeling. Naast het ontbreken van transparantie en zeggenschap hierover zorgen gedane investeringen ervoor dat er wel doorgedaan moet worden om de investeringen terug te kunnen verdienen. En zo worden ook publieke partijen gevangene van een PPS-constructie, waarin vernieuwde of veranderende inzichten over nut en noodzaak publieke partijen haast geen ruimte meer geven om een nieuwe koers te kiezen.

Discours van de Intentieovereenkomst

Na de uitslag van de ontwikkelcompetitie starten de onderhandelingen tussen het consortium van private partijen en de publieke partijen. De provincie wil eerst met private partijen een Intentieovereenkomst afsluiten en deze vervolgens voorleggen aan de gemeenten en het Hoogheemraadschap (Van Buuren et al, 2010). De gemeente Wieringen heeft moeite met de regierol van de provincie. De gemeente Wieringen stemt in eerste instantie tegen het plan maar gaat begin maart 2005 als nog akkoord. “Het precieze ontwerp van het gebied wordt aangepast, uitgewerkt in de varianten Waterland, Halfland en Nieuwland en van effectrapportages voorzien. Waterland wordt op basis van de rapportages als planologische basis genomen. Dat is de variant waarbij alle woningbouw op inmiddels provinciale gronden komt (Van Dijk en Schurink, 2010:34).”

De provincie Noord-Holland stelt tussentijds een partiële herziening van het Streekplan op dat het randmeer en 2100 woningen mogelijk moet maken. Provinciale Staten gaat hiermee in het najaar van 2006 akkoord. De samenwerkingsovereenkomst wordt door alle partijen getekend. De partijen kiezen voor een zogenaamde Schorrenvariant, een variant op Waterland waarbij het aantal woningen wordt teruggeschoefd van 2100 naar 1845, maar de mogelijkheid blijft bestaan om uit te breiden.

De rood voor groen benadering is een belangrijk concept in het discours van de intentieovereenkomst. Deze benadering betekent het verevenen van rode en groene doelen in één grondexploitatie: de aanleg van natuur en water bekostigen vanuit woningbouw Toepassing van dit concept kan betekenen dat het exploitatieplan het doel op zich wordt. Wanneer tekorten ontstaan of het plan duurder uitpakt, wordt vaak geopperd om meer huizen te bouwen. Vanuit dit oogpunt zien we een verschuiving van 800 beoogde woningen naar het voorstel tot 2100 woningen in Wieringerrandmeer. Het geld lijkt daarmee leidend te worden in plaats van de integrale doelen uit het eerdere discours van integratie en regionale opgave.

Met de tijd verschuift zo het karakter van het project Wieringerrandmeer: *“Wat eerst nog werd gepresenteerd als een natuurontwikkelingsproject - waarbij enige woningbouw moest meehelpen met de financiering - werd vooral onder de regie van voormalig gedeputeerde Ton Hooijmaijers (VVD) een grootschalig en poenerig woningbouwplan met wat water eromheen (SP Noord-Holland, 2010).”* Niet de inhoud van de projecten blijken maatgevend voor de ruimtelijke planvorming maar de financiële mogelijkheden: *“Het project Wieringerrandmeer is in beginsel aangeboden als een stimulans voor de kop van N.H. Het zou goed voor het toerisme en recreatie zijn. Er zal water om te recreëren komen wat recreatiewoningen en veel natuur. De plannen veranderden steeds voornamelijk om het financieel rond te krijgen”* (Wieringernieuws, 2009). Die financiële wijzigingen wijzigen ook de oorspronkelijke inhoudelijke plannen: *“Het doorrekenen van de plannen voor het randmeer had als gevolg dat het plan in vier fases werd opgeknapt en uiteindelijk werd de open verbinding met het IJsselmeer uit de exploitatieopzet gehaald. En nou juist die open verbinding (bijvoorbeeld door een naviduct van bijna 30 miljoen euro) moest ervoor zorgen dat mensen met veel geld en een dik jacht heel veel gingen betalen voor een huis. Volgens de SP een waanidee, want als je zoveel geld om handen hebt dat je zo’n huis kunt betalen ga je echt niet in Wieringen wonen. Zeker niet als je met je jacht alleen maar een rondje in een buitenmaatse badkuip kunt varen. Aan de behandeling van het ontwerp-inpassingsplan zijn de provinciale staten nu niet eens meer toegekomen, maar ook in dat plan was de zogenaamde ‘staande mastroute’ al niet meer opgenomen – hooguit een wijzigingsbevoegdheid (SP Noord-Holland, 2010).”*

Discours van het Wierings Beraad

Na het vaststellen van het voorkeursalternatief worden met informatie- en terugkoppelingsbijeenkomsten bewoners en belanghebbenden op de hoogte gebracht. De plannen dienen verder te worden uitgewerkt waarmee een Masterplan moet ontstaan en bestemmingsplanwijzigingen kunnen worden voorbereid. Begin 2008 staat er een groep van bewoners, agrariërs en natuur- en milieuorganisaties op die zich verenigen in het Wierings Beraad en fundamentele kritiek leveren op de gekozen Schorrenvariant door de PPS-constructie. Het Wieringsberaad wil meer ruimte voor de landbouw en natuur en een kleiner meer dan door de pps-constructie wordt voorgestaan. Zij vinden dat recreatie in het plan van de PPS-constructie de boventoon voert. Veel agrariërs vinden dat landbouw als sluitstuk van de ruimtelijke ordening wordt benaderd. Daarnaast is aan agrariërs uitplaatsing naar een nabijgelegen gebied beloofd, het Wieringermeer, maar die uitplaatsingsmogelijkheden zijn verdwenen door uitplaatsing van agrariërs uit een ander ontwikkelingsgebied naar het Wieringermeer. Van bewoners zijn meer weerstanden voelbaar tegen het plan als de kosten verder stijgen. Het Wierings Beraad vindt dat de urgentie ontbreekt met het wegvallen van de noodzaak tot waterberging. Het Wierings Beraad is voor een alternatief dat beter past bij de kleinschaligheid van het gebied en komt met een eigen alternatief ‘Het Andere Wieringerrandmeer’, waarin het meer kleiner is. Het Wierings Beraad wil dat deze variant mee wordt genomen in de mer-procedure. De stuurgroep is het hier niet mee eens en huurt een bureau in die aangeeft dat het alternatief van Wierings Beraad financieel en inhoudelijk niet haalbaar is. Het discours van het Wierings Beraad maakt duidelijk dat er discussie is over het gebrek aan participatiemogelijkheden of uitsluiting van de PPS-constructie. Dit roept discussies over geslotenheid op en beperkt de mogelijkheid tot zelfreferentialiteit in de PPS-constructie.

Discours over frauduleus handelen van gedeputeerde

Er wordt uiteindelijk een intergemeentelijk bestemmingsplan opgesteld. De raad van Wieringermeer stemt hiermee in, maar de raad van Wieringen is tegen, ondanks grote pressie vanuit de provincie. De plan- en besluitvorming komt stil te liggen, maar de provincie maakt gebruik van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (per 1 juli 2008 van kracht) om een provinciaal inpassingsplan te maken. Gedeputeerde Staten gaan akkoord, waardoor het erop lijkt dat eindelijk de uitvoeringsfase kan worden ingegaan. Maar niets is minder waar. In 2010 raakt de gedeputeerde Hooijmaaijer in opspraak en wordt op non-actief gesteld omdat hij zich verrijkt zou hebben aan verscheidene projecten in de provincie Noord-Holland. Daarbij valt ook de naam van het project Wieringerrandmeer. Het onderzoek van de FIOD geeft Wieringerrandmeer een negatieve beeldvorming en het betekent een flinke knauw voor het vertrouwen in PPS.

Risico discours

In november 2010 besluit de provincie om het project Wieringerrandmeer stop te zetten, omdat er geen investeerders zijn en banken geen bankgaranties willen afgeven. Ook het ontbreken van rijkssubsidies en Europese subsidies voert de provincie als redenen aan voor het financiële tekort. Hierdoor komt er volgens GS en PS van de provincie een te groot financieel risico bij de provincie te liggen, waarop de plannen en voorbereidende activiteiten voor gebiedsontwikkeling worden stopgezet. Het rendementsdiscours slaat daarmee om in een risicodiscours.

Discours van het afwikkelen van de stopzetting van PPS

Er ontstaat een schadepost van 6 miljoen euro aan proceskosten en 23 miljoen aan schadeclaims van de private partijen. De provincie heeft echter de gronden nog in beheer en stelt in 2011 een commissie in die ontwikkelmogelijkheden in Noord-Holland Noord moet verkennen.

Dit discours richt zich in eerste instantie weer op de partijen die deel uitmaken van de PPS-constructie die om moeten gaan met de financiële tegenvallers en de gronden die zijn verworven.

Betrokkenheid Hoogheemraadschap Noorderkwartier

De afzijdige houding van het waterschap na het vervallen van de bergingsurgentie is op te maken uit onderstaand citaat: *“Aangezien het nieuwe randmeer in de boezem ligt van het waterschap en niet in het poldersysteem past het niet in het beleid van het waterschap. De VVD wil afvoeren op de eerste plaats hebben en niet op de derde; nu is het bergen, vasthouden en afvoeren. De VVD in de Provinciale Staten heeft laten opnemen dat voor Noord-Holland afvoeren prioriteit heeft. Ook binnen het waterschap zijn voorstanders te vinden voor waterberging en voor pompen/afvoeren. Een boezemsysteem is vooral bedoeld voor het afvoeren van water en niet voor bergen. Aangezien Wieringerrandmeer in het boezemsysteem komt te liggen is het plan voor het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier wat betreft waterberging daarmee van beperkt belang. Daarnaast bestaat er grote weerstand vanuit Staatsbosbeheer voor de aangewezen locatie voor waterberging (Robbenoordbos)”* (interview met medewerker Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 22 augustus 2005). De verwachtingen van het water-ruimtelijke ordeningsdiscours uit de eerste paragraaf worden daarmee in deze casus niet waar gemaakt.

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier wilde geen risicodragende partner zijn in de PPS-constructie. Argument hierbij is dat het om veel meer gaat dan water: *“Het Hoogheemraadschap heeft een te smalle taak om partner te zijn. Daarnaast versterkt het plan het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier niet in haar kerntaken* (interview met medewerker Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 22 augustus 2005).” Dit citaat toont aan dat de integraliteit die vanuit het ruimtelijkordenings-water discours wordt beoogd partijen kan doen besluiten om niet mee te doen. Integraliteit kan er dus toe leiden dat partijen zich vanuit hun kerntaken niet meer kunnen identificeren.

Het hoogheemraadschap begint zich bij de verdere planvorming te irriteren: *“Het Consortium Wieringerrandmeer had bijvoorbeeld relatief los van het Hoogheemraadschap bedacht dat de investering van 25 miljoen voor het nieuwe gemaal (nodig om water uit boezem Amstelmeer te kunnen spuien, nu kan dit alleen middels vrij verval als tij op Waddenzee laag is) niet nodig was door de extra berging die in het boezemsysteem wordt gecreëerd met het Wieringerrandmeer. Deze voortvarendheid (en vanzelfsprekendheid waarmee het gebracht werd) vielen intern bij het Hoogheemraadschap niet goed. Vooral niet door de voorstanders voor pompen in plaats van bergen. Dit had beter in overleg met het Hoogheemraadschap moeten gebeuren; dit leidde destijds tot bestuurlijke irritatie* (interview met medewerker Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 22 augustus 2005).” Dit citaat toont aan dat het water-ruimtelijke ordeningsdiscours niet verloopt zoals geschetst in paragraaf 1 en dat het Hoogheemraadschap wordt buitengesloten van de ideeën die ontstaan in de PPS-constructie.

Het aanpassen van het ontwerp heeft gevolgen voor de waterkwaliteit maar hierover wordt onvoldoende met het waterschap gecommuniceerd: *“Het Wieringerrandmeer wil 70 miljoen kuub voor doorspoelen voor behoud van zicht en kwalitatief goed water. Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier vindt dit te veel. Ze heeft vooral in de zomer andere prioriteiten met water dat ze in mogen laten van RWS (water uit IJsselmeer). Hogere prioriteit dan belevingswaarde van het nieuwe Randmeer is voor het Hoogheemraadschap het tegengaan van verzilting. Het Waterschap heeft aangestuurd op het uitvoeren van een m.e.r. over deze inlaat. In de eerste plannen kan de watervoeding van het meer uit regenwater. Ook lag de vaart op een andere plaats waardoor het plan zoute kwel juist zou tegengaan. Dit plan is losgelaten, was politiek niet haalbaar omdat de vaart dan niet langs Wieringen zou komen* (interview met medewerker Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 22 augustus 2005).” Ook dit citaat toont aan dat het water-ruimtelijke ordeningsdiscours niet verloopt zoals geschetst in paragraaf 1 en dat het Hoogheemraadschap wordt buitengesloten van de ideeën die ontstaan in de PPS-constructie.

Over de waterkwaliteit zijn weinig lovende woorden te horen: *“Vanwege zout/zoetwater gradiënt verwacht het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier geen groot gevaar voor blauwalgen. Vanwege voedselrijk/voedselarm gradiënt is sprake van een dynamische waterkwaliteit. Het is maar de vraag of dit het voorgespiegelde mooie water om aan te wonen geeft. Het beeld van het uiteindelijke woonmilieu is onvoldoende aangepast aan de verandering van de waterkwaliteit* (interview met medewerker Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 22 augustus 2005).” Dit citaat geeft aan dat vanuit het waterschappen wordt getwijfeld over realisatie van het beoogde projectontwikkelingsdiscours zoals in paragraaf 1 weergegeven.

Het waterschap is in het begin van het proces onvoldoende betrokken geweest bij het opstellen van de randvoorwaarden en uitgangspunten voor het Wieringerrandmeer: *“Met cruciale partijen is in de vroege stadia onvoldoende expliciet en zeker niet met bestuurlijke dekking tot basisafspraken gekomen. Dat gegeven leidt nu tot afbreukrisico’s. De opstelling van het waterschap is daar een voorbeeld van.”* (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005) Dit citaat geeft aan dat het hoogheemraadschap zich te veel buitengesloten voelt door de PPS-constructie.

Volgens een senior beleidsmedewerker van het Hoogheemraadschap zijn de partijen bij aanvang niet aan tafel gegaan met open agenda’s. *“Op dat moment is het van belang dat partijen eigen belangen kunnen inbrengen en dat gezocht wordt naar het koppelen van verschillende belangen en mogelijke budgetten. Bij Wieringerrandmeer is dit onvoldoende gebeurd* (interview met medewerker Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 22 augustus 2005).” Dit citaat geeft aan dat de beoogde integraliteit niet tot stand is gekomen.

Vanuit de provincie is eveneens kritisch gekeken naar het hoogheemraadschap: *“Hooijmaijers was inderdaad niet altijd erg te spreken over de opstelling van de waterschappen in Noord-Holland (...). Waterbeheerders ten zuiden zijn proactiever en denken meer mee, in het noorden zijn ze meer reactief* (Interview met medewerker bij de provincie, 12 april 2005).” Dit citaat geeft aan dat de verwachtingen van het ruimtelijk ordenings-waterdiscours uit paragraaf 1 niet worden gerealiseerd.

“Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft in de vrijblijvende fase wel constructief meegedacht maar haakte af in de fase waar participatie benoemd moest worden. Het hoogheemraadschap blijft sterk bij haar eigen verantwoordelijkheden en haar formele rol. Breder meedenken, bedenken welke winst nog meer met water te behalen zijn (en niet alleen garanderen veiligheid), is niet de sterkste kant van het hoogheemraadschap. Huidige opstelling: schrijft u uw plannen maar op, wij toetsen het vervolgens op onze randvoorwaarden.” (Interview met medewerker bij de provincie, 12 april 2005). Ook dit citaat geeft aan dat de verwachtingen van het ruimtelijk ordenings-waterdiscours uit paragraaf 1 niet worden gerealiseerd.

In onderstaand citaat wordt aangegeven dat zich in de tijd een wending heeft voorgedaan in de opstelling van het waterschap en die wending komt niet overeen met de verwachtingen in het ruimtelijk-ordenings-water discours. *“De rol van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is veranderd gedurende het planvorming traject. Dit varieerde van een actieve rol in het begin tot een toetsende rol nu. Op verzoek van het waterschap zijn alle WB 21 elementen (retentiebekken en verbeterde waterkwaliteit) geschrapt. De bijzondere waterkwaliteit (een helder meer), zoals beoogd in de start van de ontwikkelcompetitie, en die leidde tot een gecompartmenteerd randmeer is verlaten en veranderd in een meer met een waterkwaliteit zwak-brak. Het Hoogheemraadschap heeft actief meegewerkt aan de totstandkoming van het Masterplan vanuit de positie van toekomstig eigenaar/beheerder van meer en dijken.”* (Provincie Noord-Holland, 2008).

5. Conclusies en reflectie

Deze paragraaf biedt een totaalbeeld en reflectie op de twee gebiedsprojecten en conclusies. Daarbij dient de centrale vraag van dit artikel te worden beantwoord: *Welke discourses worden er voorafgaand en tijdens PPS op nagehouden en verwateren publieke belangen en participatiemogelijkheden bij gebiedsontwikkeling?*

Vele discourses als opeenvolging van verschillende werkelijkheidsconstructies

Uit beide casussen blijkt dat vele discourses elkaar opvolgen als werkelijkheidsconstructies. Voorafgaand aan de PPS-constructie divergeren de discourses. Vervolgens convergeren de discourses binnen de PPS-constructie en divergeren de discussies met de buitenwereld. De verwachtingen in de discourses van waterschappen en provincies en de private sector bij aanvang zijn niet gerealiseerd. Er treedt een dusdanige vervorming op van werkelijkheidsconstructies tijdens PPS in discourses dat daarmee anders wordt geëindigd dan destijds was aangevangen.

Publieke waterbelangen

Publieke belangen zijn geen feiten, maar sociale constructies. Discussies over definities, kansen en bedreigingen van het publieke belang bepalen mede wat overheden wel en niet onder het publieke belang laten vallen. De verschuivingen in discourses en de verschuiving van watervraagstukken naar gebiedsontwikkeling in de casussen Meerstad en Wieringerrandmeer betekent niet alleen een verschuiving vanuit een inhoudelijke invalshoek, maar betekent ook dat organisatorische, procesmatige, financiële, institutionele en conceptuele verschuivingen plaatsvinden.

Concepten als functiecombinaties, meervoudig of intensief ruimtegebruik en integraliteit brengen het verlangen tot uitdrukking dat water met andere belangen en functies te combineren zou zijn en dat dit tot een meerwaarde kan leiden. Daarmee leidt gebiedsontwikkeling een belofte in, het bieden van meerwaarde, maar dit is in de twee casestudies niet gerealiseerd.

Voor de beeldvorming naar buiten toe voeren verschillende organisaties bij gebiedsontwikkeling het concept van waterberging op. In de praktijk van gebiedsontwikkeling in Meerstad Groningen en Wieringerrandmeer is hier geen invulling aan gegeven.

Bij Meerstad kan er pas in een heel laat stadium sprake zijn van waterberging. De GEMM suggereert tijdens de initiatiefase en voorbereidingsfase dat met het meer in Meerstad snel waterbergingsmogelijkheden kunnen worden geboden, maar er zijn twee redenen waarom dit in de uitvoeringsfase nog op zich laat wachten: 1) gefaseerde aanleg van het meer; 2) de waterkwaliteit moet eerst op orde zijn om als noodbergingsgebied te kunnen dienen. In de casus van Meerstad Groningen zit de voornaamste pijn in de uitvoeringsfase. Door te kiezen voor een gefaseerde ontwikkeling is ook sprake van een gefaseerde aanleg van het meer en van de natuur. Het gefaseerd realiseren van onder meer de wateropgave herbergt een afbreukrisico: toepassing van de rood-voor-groen (en blauw) benadering maakt dat de realisatie van natuur en wateropgaven afhankelijk wordt van de verkoop van huizen en daarmee van de markt. Anders gezegd: als de markt verslechtert worden de publieke belangen niet gerealiseerd.

Bij Wieringerrandmeer was uiteindelijk helemaal geen sprake van waterberging. De urgentie voor waterberging bij de gebiedsontwikkeling van het Wieringerrandmeer wordt met het voortschrijden van de tijd tijdens de initiatiefase en voorbereidingsfase steeds verder en uiteindelijk geheel losgelaten. De afzijdige houding van het waterschap na het vervallen van de bergingsurgentie is evident. In de casus van Wieringerrandmeer wordt op het publieke belang vooral ingeleverd tijdens de initiatiefase en de voorbereidingsfase. Al in de initiatiefase vindt een verschuiving plaats van het samenwerkingsverband *Water Bindt* naar de provincie Noord-Holland. Dit heeft consequenties voor het ontwerp. Het projectbureau ingesteld door de provincie gaat namelijk over tot een ontwikkelcompetitie, die ertoe leidt dat er weliswaar scopeverbreiding optreedt als het gaat om het plangebied, maar anderzijds vindt ook scopeversmalling plaats door verenging van de wateropgave tot het plangebied en het verlaten van een benadering vanuit het gehele watersysteem.

Zowel bij Meerstad Groningen als bij Wieringerrandmeer kan de vraag worden opgeworpen of de integrale benadering wel een zegen is geweest voor de waterhuishouding in het gebied. Bepaalde publieke doelen, waaronder de waterhuishouding en natuur, lijken gebruikt te zijn om het project te kunnen verwezenlijken. De private belangen lijken aan de haal te gaan met de publieke belangen, vandaar dat ook wel wordt gesproken van “schaamgroen” of “makelaarswater”, vooral bedoeld om het wonen aantrekkelijker te maken wat tot uitdrukking zou moeten komen in verhoogde verkoopprijzen van de woningen.

Hiermee is aangegeven dat de inhoud van de gebiedsplannen door de jaren heen met de discourses mee verschuift en dat discourses evengoed evolueren met plannen op basis van andere zaken dan discourses. Er is sprake van een wisselwerking. Financiële mogelijkheden voor realisatie van waterberging kunnen verschuiven en realisatie in gevaar brengen. Uit de casussen kan worden opgemaakt dat de publieke waterbelangen verwateren bij gebiedsontwikkeling.

Participatiemogelijkheden

De verschuiving in inhoud en betrokken bestuursorganen leidt ook tot een verschuiving in betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling. In Wieringerrandmeer komen de provincie en het Consortium Lago Wierense uiteindelijk vrij geïsoleerd te staan. Zij vinden geen grote steun vanuit rijk, EU, gemeenten of het Hoogheemraadschap. En maatschappelijke organisaties, agrariërs en burgers verzetten zich in steeds sterkere mate tegen het project Wieringerrandmeer. Het waterschap is passief betrokken. De provincie zet uiteindelijk het inpassingsplan in om haar idee door te drukken. In Meerstad ligt dit anders: de publiek-private samenwerkingsconstructie betreft andere maatschappelijke organisaties en burgers. Wel worden bedrijven in Meerstad, de zogenaamde Twentse combinatie, die niet bereidwillig zijn om te participeren in de PPS-constructie, zo laat mogelijk in de fasering voor bouwen weggezet, waarmee van een echte open marktwerking geen sprake meer is. Het gaat hier niet sec om participatiemogelijkheden van waterschappen ter discussie te stellen. De casussen wijzen uit dat het namelijk ook zo kan zijn dat waterschappen (te) weinig ervaring hebben met PPS om in een project van gebiedsontwikkeling te stappen en het kan hun eigen keuze zijn om niet intensiever te willen participeren.

Publiek-private samenwerking is geen brede stakeholdersparticipatie. Voor de buitengeslotenen staat of valt veel met het kunnen weergeven van andere discourses en het benutten van andere instituties buiten de PPS-constructie. De casussen tonen aan dat het marginaliseren van buitengeslotenen niet lukt door uitsluiting van het

PPS-netwerk. Buitengesloten kunnen aan empowerment doen en kunnen andere gremia, zoals de media, opzoeken om hun discourses te verkondigen.

Zowel in *Meerstad Groningen* als in *Wieringerrandmeer* is gebruik gemaakt van de geheimhoudingsplicht voor het beschikbaar stellen van documenten van de PPS-constructie omwille van de privacy van private partijen. Hamvraag is of publieke partijen zich achter de privacy van private partijen mogen beroepen als het publieke belang leidend is. Het maakt dat transparantie ontbreekt en dat burgers niet mee kunnen controleren en geheel afhankelijk zijn van de vertegenwoordigende organen.. Bij zowel *Wieringerrandmeer* als bij *Meerstad Groningen* drukten de verantwoordelijke gedeputeerden beiden het project door en zetten Provinciale Staten-leden en raadsleden onder druk door te schermen met de provinciale financiële gedane investeringen. Met als gevolg dat in discussies en besluitvorming het bijna niet meer over de inhoud ging. Bij beide projecten zijn kanttekeningen geplaatst bij de controlerende rol van Provinciale Staten en de Provinciale Staten zijn niet altijd tijdig en volledig geïnformeerd.

Veel partijen hebben buiten de PPS-constructie via allerlei gremia en wetten getracht hun gelijk te halen, maar de stand van zaken bij *Wieringerrandmeer* heeft uitgewezen dat het moeilijk is om een gedeputeerde te stoppen. Uiteindelijk tonen de verschuivingen in discourses aan dat niet de inhoudelijke afkalvingen van plannen, het gebrek aan participatiemogelijkheden of procedures de ruimtelijke planvorming een totaal andere wending geven, maar de markt zelf en daardoor discourses beïnvloedt. Het sterk leunen op de rood voor groen benadering maakt gebiedsontwikkeling kwetsbaar bij een slechte huizenmarkt. Banken investeren dan niet meer. *Wieringerrandmeer* heeft het als project al de kop gekost en *Meerstad Groningen* bevindt zich ook nog in slecht weer.

Referenties

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, *Ontwikkel kracht*.

Bureau BVR, 1996, *Regiovisie Assen-Groningen 2030*.

Christen Unie Slochteren, 10 mei 2007. *Ruzie Meerstad woekert voort*.

College van B&W Slochteren, 28 april 2011, *Raadsbrief Stand van Zaken Meerstad*.

Ernst & Young, 2005, *Publiek-private samenwerking bij de voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie. Hoofdrapport*.

Foucault, 1975, *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*.

Gemeente Wieringen, 1998, *Ontwerpstudie Maximaal laadvermogen*.

GroeneRuimte Nieuws, 10 september 2009, *Plan voor Wieringerrandmeer loopt gevaar*.

Groen Links Provincie Noord-Holland, 3 november 2010, *Stoppen met Wieringerrandmeer verstandig en onvermijdbaar besluit*.

Groningen, 1999, *De Stad van Straks Extra. Groningen in 2010. Ontwikkelingsprogramma Stedelijke Vernieuwing*.

Hajer, M.A. 1989. Discourscoalities in politiek en beleid; de interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek, in: *Beleidswetenschap*, 3 (3): 242-263.

Hajer, M.A. 2000. Politiek als vormgeving, Amsterdam, 2000 (oratie).

Hidding, M. and M. Pleijte, 2010, New approaches for urban-rural areas in Dutch spatial planning. In: J. Primdahl and S. Swaffield (eds), 2010. *Globalisation and Agricultural Landscapes. Change Patterns and Policy trends in Developed Countries*. Pp. 201-223. Cambridge University Press.

Interview met districthoofd Noord van Waterschap Hunze en Aa's , 18 augustus 2005. In: RWS RIZA en RWS RIKZ, 2006: p. 59-60.

Interview met senior beleidsmedewerker afd. ruimtelijke plannen van de provincie Groningen, 18 augustus 2005. In: RWS RIZA en RWS RIKZ, 2006: p. 61-62.

Interview met medewerker Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 22 augustus 2005. In: RWS RIZA en RWS RIKZ, 2006: p. 63-66

Interview met medewerker bij de provincie, 12 april 2005. In: RWS RIZA en RWS RIKZ, 2006: p. 69-70

Kenniscentrum PPS, 2004, *Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling*.

Kerkhof, R. en K. Zwaneveld, 2005, Een kwestie van lef, visie en ruggengraat. In: Kijk op het noorden, 2005, nr 314, pp. 13-17. www.marcomprint.nl.

Meerstad: meer water en meer stad. In: *De water. Waterbeleid en -beheer in uitvoering*, november 2004. Nr. 103. P.7-8.

Metze, T., 2010, *Innovation Ltd. Boundary Work in Deliberative Governance in Land Use Planning*. Delft: Eburon. Dissertatie.

Ministerie van LNV, 2004, *Landschap ontwikkelen met kwaliteit*.

Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, 2004. *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. 's-Gravenhage. Deel 1.

Pleijte, M. en R.P. Kranendonk, 2007, *Ontwikkelen op grond van rode en groene kwaliteiten in Meerstad; Rolverdeling PPS in relatie tot ILG*. Wageningen: Werddocument Alterra WUR.

Provincie Noord-Holland, 30 maart 2001, *GS steunen nader onderzoek Wieringerrandmeer*.
http://www.noordtopics.nl/algemeen/0330_3.shtm

Provincie Noord-Holland, 2008, *Samenwerkingsovereenkomst uitwerking ontbindende voorwaarden*. Haarlem. 18 februari 2008.

Rijk, de provincies, het Samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen, 2003. *Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)*.

RWS RIZA (Rijksinstituut Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling) en RIKZ (Rijksinstituut voor Kust en Zee, 2006, *Water en ontwikkelingsplanologie*. Werkdocument 052x.

SP Noord-Holland, 2010, *Provincie stopt met Wieringerrandmeer. SP juicht besluit toe*, 03-11-2010.

Van Buuren, A., J. Edelenbos, E-H Klein m.m.v. J. Verkerk, 2010. *Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Boom/Lemma.

Van den Brink, M.A., 2009. *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*. Delft: Eburon. Dissertatie.

Van Dijk, T. en C. Schurink, Grondspectatie in regionale ontwikkeling. De overheid als ontwikkelaar. In: *Landwerk* 6, 2010.

Wieringernieuws, 13-01-2009. *Wieringerrandmeer wordt anders dan gepland*.

Zwanikken, T.H.C., 2001. *Ruimte als voorraad? Ruimte voor variëteit! De consequenties van discoursen rondom 'ruimte als voorraad' voor het rijks ruimtelijk beleid*. Nijmegen. Dissertatie.

Websites:

<http://www.nmfdrenthe.nl/MilieufederatieGroningen/Themas/Ruimte/Activiteitenenprojecten/Meerstad.aspx>
<http://www.d66groningen.com/actueel/100-nieuws/24-schotschrift-meer-groen-meer-stad-over-het-toekomstige-meerstad.html>

<http://www.marcomprint.nl/cms/upload/kohn/artikelen2007/SOiU19KVBANDOiU.pdf>

<http://www.pvdagroningen.nl/artikel/748.htm>, 30 maart 2005, Meerstad: een verantwoord risicovol project, meer dan woningbouw alleen!

http://www.architectenweb.nl/aweb/redactie/redactie_detail.asp?iNID=4731, 24-03-2005

<http://www.pvdagroningen.nl/artikel/748.htm>

<http://www.waterbindt.nl/>

Verhalen over veiligheid en sentimenten rond de Schelde

Een discursieve analyse van ontpolderingsprojecten in Vlaanderen en Nederland

Dr. Arwin van Buuren, Universitair Hoofddocent Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Bijdrage voor special issue Ruimte en Maatschappij “Overstromingen en Wateroverlast”

Samenvatting

In dit artikel gaan we in op de ontpolderingsdiscussie zoals die in Vlaanderen en Nederland wordt gevoerd in enkele concrete projecten. In Vlaanderen is ontpoldering een belangrijke strategie in het overstromingsbeleid die in het geactualiseerde Sigmaphan alleen maar centraler is komen te staan. Tegelijkertijd wordt er meer en meer aandacht gegeven aan de ecologische winst van deze veiligheidsbenadering. In Nederland wordt ontpoldering gezien als instrument ter bevordering van de natuurlijkheid van de Schelde (wat wordt afgedwongen door de Europese Commissie mede in het licht van de verdieping van de vaargeul) en wordt het door tegenstanders juist gezien als aantasting van de veiligheid door het verplaatsen van dijken.

In dit artikel analyseren we de verschillende discursieve strategieën zoals deze worden gehanteerd door verschillende actorcoalities in het debat over ontpoldering in Vlaanderen en Nederland. Voor Vlaanderen focussen we op de realisatie van een gecontroleerd overstromingsgebied in Kruikeke als het slotstuk van het Sigmaphan en de meest omvangrijke ontpoldering die wordt gerealiseerd. Voor Nederland focussen we op de discussie over ontpoldering zoals die is gevoerd naar aanleiding van de Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium 2010. We beantwoorden de vraag welke framingstrategieën er door voor- en tegenstanders van ontpoldering in Vlaanderen en Nederland zijn gehanteerd, en welke strategieën succesvol zijn om de besluitvorming erover te beïnvloeden.

We laten zien op welke wijze voor- en tegenstanders de (on-)wenselijkheid van ontpolderen trachten te motiveren door ontpoldering aan verschillende verhaallijnen te relateren en tot welke verschillen het leidt als ontpoldering primair wordt ingegeven vanuit een veiligheidsgedachte of vanuit een natuurbehoudgedachte. We vergelijken de verschillen die daardoor ontstaan in de dynamiek van het besluitvormingsproces en trekken lessen voor watermanagers die ontpolderingstrajecten organiseren.

1. Ontpolderen langs de Schelde

Wie in Zeeland spreekt over “de ramp”, weet waar het over gaat. De stormvloed van 31 januari 1953 staat nog steeds in het collectieve geheugen van de Zeeuwen gegrift. En niet voor niets was er dan ook na 1953 de politieke wil om de veiligheid drastisch te vergroten. Zodanig zelfs dat de meeste zeearmen in de Delta werden afgesloten en – omdat afsluiting vanwege het economische belang van Antwerpen niet wenselijk was – langs de Schelde dikke zeedijken kwamen die de kans op overstromen moesten terugdringen tot 1 keer in de 4000 jaar. Recent werd besloten om de zeedijk die de kerncentrale bij Borssele beschermt, verder te versterken naar de norm van 1 keer in de 10.000 jaar.

Wie een paar kilometer verder landinwaarts in het Vlaamse deel van de Schelde komt, zal het wellicht niet opvallen, maar daar is de kans op overstromen een stuk groter. De Vlamingen namen tot 1976 genoegen met een norm van 1 keer in de 70 jaar.

Toch is ook in Vlaanderen het veiligheidsdossier urgent geworden. Na de overstromingen in 1976 werd met spoed gewerkt aan een Vlaams equivalent van het Nederlandse Deltaplan, het zogenoemde Sigmoplan, waarin vergelijkbare veiligheidsnormen als in Nederland moeten worden behaald. Daarin was niet alleen een stormvloedkering bij Oosterweel voorzien, maar waren ook een aantal overstromingsgebieden opgenomen. In het geactualiseerde Sigmoplan is nog sterker de nadruk komen te liggen op het geven van ruimte aan de rivier als veiligheidsstrategie. Daarbij zijn het aanleggen van gecontroleerde overstromingsgebieden of gebieden met gereduceerd getij de meest voorkomende varianten.

Daar waar ruimte voor de rivier in Vlaanderen dus voortkomt uit een behoefte de waterveiligheid te vergroten, wordt het in Nederland in de eerste plaats ingezet als een strategie om te investeren in de natuurkwaliteit van de Schelde.

In beide landen staat het ontpolderen echter ook in het teken van het – door de Europese Commissie verplicht – compenseren van natuur als gevolg van ingrepen in de Schelde die met name betrekking hadden op de groei van de haven van Antwerpen. Zowel de bouw van het Deurganckdok als de opeenvolgende verdiepingen van de Westerschelde hebben geleid tot de formele verplichting om de daarmee gepaard gaande natuurschade te compenseren door de realisatie van nieuwe, natte natuur langs de Schelde.

Interessant is dat er zowel in Vlaanderen als in Nederland wordt gezocht naar mogelijkheden om te ontpolderen, maar ogenschijnlijk vanuit totaal verschillende belangen. In Vlaanderen is er sprake van ontpoldering als nationaal belang: zowel ten behoeve van de waterveiligheid als ook ten behoeve van de economische motor Antwerpen. In Nederland is er sprake van ontpoldering louter en alleen omwille van de kwaliteit van de Schelde, waarbij “goed nabuurschap” (het meewerken aan een verdieping) ertoe kan leiden dat deze extra investeringen verplicht worden gesteld.

Het ligt dus voor de hand om te veronderstellen dat er sprake is van interessante verschillen in het de wijze waarop het debat over ontpolderen in beide landen wordt gevoerd. In dit artikel analyseren we deze verschillen tussen Vlaanderen en Nederland in zowel het officiële beleidsdiscours (wat door beleidsmakers wordt gebezigd ter legitimering van ontpoldering) als het maatschappelijke contradiscours (wat door tegenstanders wordt ontwikkeld om de ontpoldering tegen te houden en

haar legitimiteit te betwisten). We vragen ons af welke framingstrategieën worden gehanteerd en welke verschillen daarbij zijn te onderkennen. Op basis hiervan proberen we meer generieke uitspraken te doen over de effectiviteit van discursieve strategieën rondom ontpoldering.

2. Discoursen als benadering van controversiële besluitvorming

In controversiële beleidsdossiers spelen niet alleen diepgaande verschillen tussen materiële doelen en belangen, waarbij actoren met tegengestelde belangen elkaar bekampen om het grootste deel van de koek. Er spelen ook tal van normatieve meningsverschillen, verschillen over wat gewenste en niet-gewenste oplossingen zijn. Deze meningsverschillen worden gevoed en versterkt door fundamenteel verschillende interpretaties van de werkelijkheid, waarbij actoren door een verschillend interpretatiekader naar de werkelijkheid kijken en daarmee tot verschillende interpretaties en conclusies komen. Deze ambiguïteit maakt dat controversiële issues gemakkelijk ontaarden in een dialoog tussen doven (Van Eeten, 1999), waarbij actoren elkaar feitelijk niet meer begrijpen, maar langs elkaar heen praten omdat zij vanuit hun eigen belevingswereld praten en luisteren. Het begrijpen van de variëteit in percepties is nodig om na te kunnen denken over manieren om uit dit soort impasses te komen (Shmueli & Ben-Gal, 2003).

Actoren interpreteren (“framen”) de werkelijkheid verschillend. Dat doen zij echter niet alleen omdat zij de werkelijkheid verschillend interpreteren, maar ook omdat zij vanuit strategische motieven proberen de beeldvorming over een beleidsdossier te beïnvloeden. Framing is dus niet alleen een sociaal-constructivistische activiteit, maar ook een politiek-strategische (Kaufman & Smith, 1999).

Framing als strategie kan gebruikt worden om te appelleren aan gevoelens van angst of onbehagen, waardoor de coalitie van tegenstanders vergroot kan worden. Framing als strategie kan ook door voorstanders van beleid worden gebruikt om het beleid discursief te verbinden met concepten die op dat moment in zijn of breed gedragen worden (zoals “duurzaamheid”) (Van Buuren & Warner, 2010).

In de literatuur over framing worden tal van strategieën onderscheiden die actoren hanteren als zij issues framen⁴. In dit artikel hanteren we het onderscheid van Gray en Donnellon (1989). Zij presenteren op basis van een overzicht van de literatuur over conflictdiscoursen een zevental frame categorieën:

- inhoudelijk; de interpretatie van waar het conflict over gaat;
- winst-verlies: de risico's die worden geassocieerd met de voorgenomen ingreep;
- karakterisering: de wijze waarop partijen elkaar zien;
- uitkomsten: de voorkeur van een partij voor een specifieke inhoudelijke uitkomst;
- aspiraties: de diepliggende idealen en ambities die een partij ter harte gaan;
- proces: de manier waarop het conflict wordt gemanaged;
- bewijsvoering: de manier waarop empirisch bewijsmateriaal wordt gebruikt ter onderbouwing van een standpunt.

⁴ Zie voor een overzicht de website: <http://www.beyondintractability.org/essay/framing/>

In dit artikel vergelijken we de manieren waarop ontpoldering in Nederland en Vlaanderen geframed wordt door zowel voor- als tegenstanders. We gebruiken daartoe bovenstaande indeling. Ons empirisch materiaal komt uit een variëteit van bronnen. Veel informatie is afkomstig uit eerder onderzoek, uitgevoerd door de auteur ten behoeve van zijn dissertatie (zie Van Buuren, 2006; Van Buuren, 2009; Warner en Van Buuren, 2009; Van Buuren, Gerrits, Teisman, 2010). Voorts maken we gebruik van empirisch materiaal verzameld bij verschillende bachelor- en masterstudenten (Floor, 2010; Van Tilburg, 2010; Adriaanse, 2011; Janssen & Verbree, 2010). Waar nodig hebben we dit materiaal zelf aangevuld met behulp van deskstudie waarbij we met name geïnteresseerd waren in de publieksuitingen (opiniestukken, publieksfolders, uitspraken op informatiemateriaal) van de verschillende partijen die zich over ontpoldering uitlieten, het zij als initiatiefnemer, hetzij als tegenstander.

We laten zien hoe de verschillende discoursen zich door de tijd heen hebben ontwikkeld en gaan op zoek naar de belangrijkste framingstrategieën, zoals gehanteerd bij voor- en tegenstanders, in Vlaanderen en Nederland. We zoomen voor Vlaanderen in op de discussie rond het gecontroleerd overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde (gecombineerd met wetland en gereduceerd getij) als belangrijkste sluitstuk van de veiligheidsmaatregelen uit het Sigmoplan. Voor Nederland focussen we op de discussie over ontpoldering zoals die is gevoerd naar aanleiding van de Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium 2010. Aan de hand van een vergelijking proberen we meer generieke inzichten te krijgen in de vraag welke framingstrategieën succesvol zijn.

3. Discoursen rond ontpolderen in Vlaanderen

De politieke en maatschappelijke context

Lang nadat in Nederland de veiligheidsnormen zijn verscherpt als gevolg van de watersnoodramp van 1953, komt ook in Vlaanderen het debat over de waterveiligheid op gang. Daarvoor is (net als in Nederland) eerst een overstroming nodig. In 1976 wordt koning Boudewijn door boze burgers – tijdens zijn bezoek aan het overstroomde Ruisbroek – aangesproken op de ontoereikende investeringen in de waterveiligheid. Snel daarna besluit de Vlaamse overheid over het Sigmoplan, het Vlaamse equivalent van het Nederlandse Deltaplan.

In het Sigmoplan zijn Gecontroleerde Overstromingsgebieden⁵ (GOG's) één van de drie bouwstenen voor de veiligheid in het Scheldebekken, naast een stormvloedkering bij Oosterweel en de algehele verzwaring en verhoging van de dijklichamen. Gedurende de eerste jaren dat het Sigmoplan er ligt, vindt er vooral discussie plaats over de vraag wat wenselijker is: een stormvloedkering of een aantal “potpolders”. De stormvloedkering krijgt vooral het label “ingewikkeld en duur”, terwijl de overstromingsgebieden worden gekwalificeerd als “omstreden en een aantasting van de kwaliteit van het landschap”.

Een studie van de Katholieke Universiteit Leuven (Depre en Van Hassel, 1982) naar de consequenties van de stormvloedkering laat zien dat deze erg duur is en dat de effecten niet opwegen tegen de kosten (zie MER Sigmoplan, 2005). Dat is een eerste belangrijk tegengeluid tegen met name de

⁵ Hierbij is overigens geen sprake van volledige ontpoldering, maar van een bedijkt gebied omringd door een overstroombare dijk. In het geval van Kruibeke is daarnaast deels sprake van gereduceerd getij waar de rivier dagelijks binnendringt en van wetlanden. Het gebied verliest een groot deel van haar oorspronkelijke functie.

Vlaamse beleidsmakers van Administratie Waterwegen en Zeewezen en de verantwoordelijke overheidsdiensten die tot dan toe het belang van de kering blijven benadrukken.

Begin jaren negentig keert het tij voor de ontpolderingsstrategie. Dat heeft alles te maken met de toenemende belangstelling voor de positieve effecten van ontpoldering op de ecologische kwaliteiten van rivieren zoals de Schelde. Waar eerst ontpoldering werd gezien als een schadelijke strategie voor de natuurlijkheid van de schelde (er zou veel natuur mee verloren gaan en de slechte waterkwaliteit zou tot vervuiling leiden), werd ontpoldering meer en meer geplaatst in een context waarin het bijdraagt aan een meer dynamisch, natuurlijk en gezond systeem dat de ruimte krijgt om zich te ontwikkelen. Een belangrijke bijdrage hieraan wordt geleverd door een aantal ecologen (waaronder met name professor Meire).

Eind jaren negentig spreekt de verantwoordelijke Vlaamse Minister Vera Due zich uit voor integraal waterbeheer als belangrijkste strategie in het overstromingsbeleid. De afdeling Zeewezen pleit voor een zoveel mogelijk samen laten gaan van veiligheid, natuurlijkheid, economie en recreatie. Het celhoofd van de afdeling stelt in een toespraak op het Vierde Scheldesymposium: “de veiligheid blijft steeds primeren, maar de beveiligingsmethode wordt aangepast aan de randvoorwaarden” (Grare, 1998: 310). En daarenboven: “Landwinning is niet meer in de mode. Rivierwinning is in” (idem).

Aan het begin van de 21^e eeuw beschrijft de officiële website van het Sigmaplan hetzelfde als volgt: “De afgelopen decennia palmde de mens grote delen van het Zeescheldebekken in. Industrie en woningen prijken in het vroegere stroomgebied. Overstromingen die vandaag optreden, eisen een veel hogere tol dan 25 jaar geleden. Extra veiligheidsmaatregelen zijn hoogst noodzakelijk. Gelukkig leerden we dat louter vechten tegen het water weinig zoden aan de dijk brengt. De rivier moet ook de nodige ruimte krijgen. Een integraal en toekomstgericht waterbeleid, die uitdaging gaan we aan. Economische slagkracht, ecologische natuurpracht en scheepvaart kunnen in alle veiligheid samengaan” (www.sigmaplan.be/).

De focus op meer integraal waterbeheer gaat samen met een omslag in de veiligheidsbenadering. In de Startnotitie voor de MER op het Sigmaplan lezen we:

“Veiligheid kan ook anders. De laatste jaren is bij de waterbeheerders het besef gegroeid dat overstromingen niet altijd kunnen vermeden worden, wat men ook probeert. Overstromingen “te allen prijze” vermijden staat niet meer op de agenda: soms is de prijs inderdaad te hoog. Een nieuwe veiligheidsbenadering dringt zich op, een veiligheidsbenadering waarbij een gedifferentieerde bescherming tegen overstromingen wordt verwezenlijkt. Het is volgens deze visie niet nodig om de hele vallei te beschermen volgens één bepaald veiligheidsniveau; integendeel, men past de nodige veiligheid aan aan de schade die zich zou voordoen in geval van overstroming.

Dit houdt in dat men soms overstromingen kan tolereren op plaatsen waar de aangebrachte schade gering is. Dat is voornamelijk in de open ruimten. Op andere plaatsen, zoals in steden, kan uiteraard niet beknibbeld worden op de veiligheidseisen. Een geactualiseerd Sigmaplan moet met deze principes rekening houden. Op deze manier wordt afgestapt van de vooropgestelde algemene bescherming van het volledige Zeescheldebekken met een terugkeerperiode van 1/10.000 jaar, ten voordele van een gedifferentieerde bescherming. Dat ook op die plaatsen waar men een meer frequente overstroming toelaat de veiligheid van mensen een absolute noodzaak is, spreekt uiteraard voor zich” (Tijdelijke Vereniging RA-IMDC-Grontmij-ECOLAS. 2003: 29/30).

De definitieve doorbraak rondom de aanleg van een GOG in Kruikeke wordt echter vooral gerealiseerd door de koppeling die door de Vlaamse regering per Nooddecreet in 2002 wordt gelegd met de compensatieopgave van natuur als gevolg van de uitbreiding van de haven van Antwerpen en de verdieping van de Schelde. Daarmee krijgt de ontpoldering echt urgentie omdat er dan een dreiging ontstaat van Europese interventie die de hartslagader van de Vlaamse economie kan raken. Daarenboven wordt een compensatieverplichting met betrekking tot 'achterstallig onderhoud' aan de Schelde gekoppeld aan de GOG KBR.

Uiteindelijk wordt in 2005 het idee van een stormvloedkering definitief afgevoerd als de Vlaamse Regering het geactualiseerde Sigmoplan vaststelt. Een belangrijk argument is de beperkte robuustheid van een technische oplossing tegenover de gegarandeerde betrouwbaarheid van niet-technische maatregelen. Ook de financiële haalbaarheid en de bestuurlijke en technische complexiteit zijn belangrijke argumenten om uiteindelijk dit voorstel te laten varen.

De ontwikkeling van het officiële discours

We kunnen de ontwikkeling in het officiële discours karakteriseren door drie episoden te onderkennen. Vanaf de start van het Sigmoplan is ontpoldering een bouwsteen van de veiligheidsstrategie. Het beleidsdebat wordt echter door de administratie Waterwegen en Zeewezen vooral in termen van haalbaarheid, kosteneffectiviteit en consequenties voor de scheepvaart gevoerd. Hoewel de stormvloedkering wordt gezien als technisch complex en duur, is het dominante discours toch positief over deze oplossing en wordt de kering voortdurend geassocieerd met de idee dat deze "in één keer" het gewenste veiligheidsniveau zou realiseren. Het kantelmoment werd veroorzaakt door de toenemende kennis over de mogelijkheid om de ecologie van de Schelde positief te beïnvloeden door het systeem meer ruimte te geven. In plaats van het 'in een keurslijf drukken' van de Schelde, door met zware waterkeringswerken de veiligheid te garanderen, moet de autodynamiek van het systeem worden hersteld (Adriaense, 2010).

Begin jaren negentig en met name in aanloop naar het geactualiseerde Sigmoplan kantelt het discours naar meer integraal waterbeheer. In het discours komt veel meer ruimte voor elementen als natuurlijkheid en ecologisch herstel. De kanteling naar de derde episode wordt eind jaren negentig versterkt door de interventie van de Europese Commissie waarbij ontpoldering noodzakelijk wordt als compensatie voor de schade die aan de Schelde werd toegebracht door onder andere de realisatie van het Deurganckdok. In deze derde episode wordt dan ook de formele noodzaak om te ontpolderen een element in het officiële discours. Het is niet langer vrijblijvend, maar het is nodig om ook te voldoen aan de nieuwe Europese wetgeving op het gebied van natuur en de instandhouding ervan. Het keuze-element als het gaat om een veiligheidsstrategie (kering of extra ruimte voor de rivier) verdwijnt daarmee naar de achtergrond.

Meer impliciet zien we dat de Schelde als waardevol systeem in zichzelf in het officiële discours steeds prominenter wordt. Waar het eerst niet meer is dan een (economisch) onmisbare maar gevaarlijke waterweg, wordt het steeds meer een systeem dat een aantal unieke kwaliteiten herbergt die als zodanig ook aandacht behoeven en wellicht versterkt zouden moeten worden.

Wel is de Vlaamse regering zich ervan bewust dat ze steun zal moeten verwerven voor deze nieuwe manier van werken. Daarbij kiest zij ervoor te focussen op "de kansen die het Sigmoplan biedt voor

bijvoorbeeld recreatie, natuurbeleving Op termijn zou het Sigmaphan uitgespeeld kunnen worden als toeristische trekpleister” (persmededeling Vlaamse Regering, 22 juli 2005).

We zien dat in het discours dus lange tijd gefocust wordt op de noodzakelijk geachte uitkomsten, en dat langzamerhand andere uitkomsten dan louter veiligheid een rol spelen. Uiteindelijk speelt ook een verlies/winststrategie een rol: niet ontpolderen zal leiden tot een rekening vanuit de Europese Commissie, terwijl ontpoldering allerlei andere baten (op het terrein van recreatie) met zich meebrengt.

Contradiscoursen

In de jaren tachtig en negentig wordt het verzet tegen ontpoldering langs twee verhaallijnen opgezet. De eerste verhaallijn (die later veel dominanter wordt) heeft betrekking op de superioriteit van een stormvloedkering ten opzichte van gecontroleerde overstromingsgebieden. De tweede verhaallijn is gebaseerd op het argument dat het Scheldewater zwaar vervuild is en dat dus de natuurontwikkeling helemaal niet gebaat is bij het inlaten van dit water op het land. Later – als dit argument haar kracht verliest in het licht van de steeds schoner wordende Schelde – wordt meer en meer de vergelijking gemaakt tussen de bestaande natuur die door de mens in cultuur is gebracht en de natte natuur zoals de rivier deze maakt. De laatste vorm van natuur komt er meestal niet erg goed van af in de beeldvorming.

Met de ontwikkeling in het officiële discours over ontpolderen, verandert ook het contradiscours waarmee de tegenstanders (meest lokale actiegroepen van burgers (zoals de actiegroep Red de Polder onder leiding van burgemeester Denert van Kruibeke), maar ook de boerenbondorganisatie en het gemeentebestuur) zich wapenen tegen de plannen voor ontpoldering. Belangrijkste argument tegen ontpoldering in het contradiscours heeft te maken met haar primaire functie: de bijdrage aan de waterveiligheid. Die is relatief gering, in vergelijking met een stormvloedkering. Gesteld wordt dat met een kering de kans op een overstroming van 1 op 70 naar 1 op 10.000 gaat, terwijl dat met een GOG slechts 1 op 350 is. Keer op keer benadrukken de tegenstanders dat de aanleg van een GOG weinig tot geen effect heeft op de veiligheid in het Zeescheldebekken (Denert, 2001).

Belangrijk in het contradiscours is echter ook de waarde van de bestaande functies en dan met name de landbouw. Deze wordt in veel uitingen sterk benadrukt. De landbouw wordt teruggedrongen in een reservaat. Geen rekening wordt gehouden met de implicaties voor de landbouw. Niet alleen de waarde van het land voor de landbouw wordt naar voren gebracht als belang, maar ook de landschappelijke en cultuurhistorische waarden worden onderstreept. Het gebied herbergt tal van unieke kwaliteiten die het behouden meer dan waard zijn. Deze kwaliteiten zijn cultuurhistorisch, en als ze verloren gaan, gaat ook de schoonheid van het gebied verloren.

Lokale actiegroepen voelen zich niet gehoord en niet serieus genomen. Daarenboven voelen zij zich achtergesteld ten opzichte van Antwerpen: zij moeten bloeden omwille van de groei van de Antwerpse haven. Antwerpen wordt haar groei niet ontzegd, maar dat de rekening betaald wordt door lokale gemeenschappen is onaanvaardbaar.

De strategieën die door de tegenstanders worden gebruikt zijn vooral te karakteriseren als bewijsstrategieën: het bewijs dat de natuurlijkheid en de veiligheid gebaat is bij ontpoldering wordt in twijfel getrokken. Tegelijkertijd wordt de verlies-/winststrategie gehanteerd om te benadrukken

dat het “oneerlijk” is dat (de landbouwers van) Kruike de rekening betaalt voor de veiligheid van het gehele Zeescheldebekken en voor de uitbreiding van de Antwerpse Haven.

4. Discoursen rond ontpolderen in Nederland

De politieke en maatschappelijke context

De bijna-overstromingen van de grote rivieren in 1993 en 1995 hebben ook binnen Nederland geleid tot opkomen van de gedachte dat meer ruimte voor de rivier een adequate strategie is tegen overstromen. Langs de grote rivieren – Rijn, Maas, Waal en IJssel – is dan ook in de afgelopen jaren gezocht naar mogelijkheden voor dijkteruglegging. Dit heeft in het programma Ruimte voor de Rivier geleid tot 39 projecten waarvan een aantal op dit moment in uitvoering is.

Langs de Schelde is daarentegen ontpoldering – vanuit veiligheidsoogpunt niet noodzakelijk. De veiligheid langs de Schelde is – los van enkele zwakke schakels in de zeewering – op orde (dat wil zeggen: zij voldoet aan de gestelde norm) en is daarom geen issue. Alleen een hernieuwde discussie over de veiligheidsnormen zou mogelijkerwijs tot gevolg kunnen hebben dat de veiligheidssituatie langs de Schelde onder de loep moet worden genomen.

Als het ontpolderen in Nederland ter sprake komt is dat eind jaren negentig, in verband met de tweede verdieping van de Schelde. Lang is de verdieping tegengehouden zowel om inhoudelijke redenen als om politiek-strategische redenen (voortgang in andere grensoverschrijdende dossiers), maar uiteindelijk stemt de Nederlandse regering toch in met de verdieping van de Schelde (via een noodwet, om tegemoet te komen aan de haast die Vlaanderen heeft en een aantal procedures te kunnen omzeilen). Deze beslissing wordt genomen zonder een volwaardig milieueffectenonderzoek (Meijerink, 1998). Tegelijkertijd gaat deze beslissing gepaard met een besluit om te komen tot een pakket natuurherstelmaatregelen. De werkgroep die deze maatregelen moet uitwerken, discussieert over de mogelijkheid van ontpolderen maar komt al snel tot de conclusie dat ontpolderen volstrekt niet op draagvlak in de regio kan rekenen. Een Commissie van Wijzen wordt gevraagd het werk van de Werkgroep af te ronden. Deze Commissie stelt voor om een aantal maatregelen op de korte termijn te realiseren.

De Commissie brengt ontpoldering in relatie met het veiligheidsaspect en spreekt expliciet uit dat de veiligheid tegen overstromingen te allen tijde gegarandeerd dient te worden. Overigens spreekt de Commissie van Wijzen bewust over het “gedeeltelijk landinwaarts verplaatsen van de zeewering” in plaats van over ontpolderen (Meijerink, 1998).

De gezamenlijk door Nederland en Vlaanderen opgestelde Lange Termijn Visie Schelde Estuarium 2030 (LTV) kan gezien worden als het resultaat van de oproep van de Commissie van Wijzen. Daarin staat voor het eerst dat er ten aanzien van de Schelde drie doelen van even groot belang zijn: de veiligheid van het achterland, de natuurlijkheid van de Schelde, en de toegankelijkheid van de Scheldebekken. Daarenboven is het behoud van de fysieke systeemkenmerken en goede samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland geformuleerd als randvoorwaardelijk voor het vinden van een balans tussen de drie inhoudelijke doelen.

In dezelfde tijd dat de LTV in de steigers wordt gezet, wordt Nederland door de Europese Commissie verplicht om een aantal herstelmaatregelen langs de Schelde uit te voeren als compensatie voor de impact van de verdieping.

De LTV wordt door de Vlaams-Nederlandse projectorganisatie ProSes uitgewerkt in de Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium 2010. Daarbij wordt het debat op het scherpst van de snede gevoerd (Van Buuren, 2006; Floor, 2009). Nederland ziet als belangrijkste risico van het meewerken aan een verdieping dat er (vroeger of later) verplichte natuurcompensatie moet worden gerealiseerd. Uit onderzoek blijkt echter dat een volgende verdieping geen significante effecten op de natuurlijkheid van de Schelde heeft, maar dat er wel een opgave ligt om te komen tot extra natuurherstel in de vorm van “achterstallig onderhoud”. Gedurende de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets is Nederland drukdoende om zelf de instandhoudingsdoelen voor de Westerschelde te formuleren die zij moet aanleveren in het kader van de Natura 2000 regelgeving.

In deze tijd wordt in het Nederlandse beleidsnetwerk ontpoldering steeds minder beargumenteerd als compensatieopgave (die in het licht van menselijke ingrepen in het estuarium nodig zijn om de ecologische schade die daaruit resulteert te compenseren), en steeds meer als een algehele herstelopgave vanwege de gestage achteruitgang van het systeem. Compensatie is als concept sterk verbonden aan de tweede verdieping, terwijl de herstelgedachte voor het eerst in de Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium 2010 wordt geponeerd. Dit grijpt overigens wel terug op een studie van het RIKZ (1992) onder de titel: “Westerschelde, stram of struis?” Daarin wordt door Nederlandse en Vlaamse ecologen en morfologen aangetoond dat de Schelde – mede dankzij de voortdurende menselijke ingrepen ten behoeve van de veiligheid en de bereikbaarheid – in een strak keurslijf is geperst en veel van haar oorspronkelijke kwaliteit heeft verloren. Het te krappe jasje leidt tot nadelige gevolgen voor de morfologie (platen eroderen) en de ecologie (als gevolg van de vermindering van ondiep areaal). In dit discours moet “het systeem” meer ruimte krijgen om haar natuurlijke dynamiek weer terug te kunnen krijgen. Er moet geïnvesteerd worden in een gezond systeem. Zijdellings wordt daarbij een verband gelegd met de veiligheid tegen overstromen. Enerzijds om via het geven van meer ruimte aan de Schelde bij te dragen aan “energiedissipatie”. Anderzijds door via natuurlijke processen van aanslibbing bij te dragen aan natuurlijke vormen van kustbescherming. Deze argumenten vinden echter niet veel weerklank en spelen in het debat nauwelijks een rol.

Nadat de Ontwikkelingsschets in een viertal verdragen met de Vlaamse overheid is bekrachtigd, neemt al snel de maatschappelijke en daarmee de politieke weerstand toe. Dat begint in de Staten van Zeeland en de Tweede Kamer, op aangeven van lokale actiegroepen waarin boeren een belangrijke rol spelen. Lange tijd houdt de Tweede Kamer de ratificatie van de Scheldeverdragen op en uiteindelijk accordeert zij de verdragen zonder in te stemmen met de ontpoldering. Ook de Zeeuwse waterschappen zijn tegen ontpoldering.

Er volgt een lange periode (van 2007 tot nu) waarin gesteggeld wordt over de vraag of er ontpolderd moet worden. Twee gezaghebbende onderzoekscommissies (onder leiding van Nijpels en later Maljers) onderzoeken alternatieven maar leveren sterke argumenten om te kiezen voor de Hedwigepolder. Toch blijft het politiek een zeer gevoelig onderwerp. De verschillende kabinetten onder leiding van christendemocraat Balkenende durven de appel niet door te bijten. In 2009 besluit het kabinet om niet te ontpolderen en een alternatief uit te werken. Dat blijkt niet haalbaar en wordt toch besloten te ontpolderen (zie Van Tilburg, 2010). Maar uiteindelijk besluit het kabinet Rutte 1 in 2011 om definitief niet te ontpolderen, maar natuurherstel op andere manieren te realiseren. Ontpolderingen lukken langs de Schelde alleen op relatief kleine locaties en dan vaak ook alleen in

combinatie met andere vormen van gebiedsontwikkeling (zoals in de projecten Waterdunen en Perkpolder). Maar ook daar is het verzet vaak hevig.

De ontwikkeling van het officiële discours

We zien dat in Nederland het officiële discours rond ontpolderen vooral wordt ingegeven door de wens om het systeem gezond te houden. Dit discours wordt met name gehanteerd door beleidsmakers en ambtenaren; het discours binnen politiek-bestuurlijke kringen is in feite vooral “tegen” ontpolderen, zeker de laatste jaren. Ontpolderen is in feite het alsnog voldoen van een onbetaalde rekening uit het verleden. Hierbij spelen zowel “autonome ontwikkelingen” als “menselijke ingrepen” een rol (Commissie Nijpels, 2008). Het officiële discours krijgt steun van de natuurorganisaties zoals de Zeeuwse Milieufederatie en de Vogelbescherming. Nadrukkelijker dan de beleidsmakers hameren zij op de teloorgang van het fysieke systeem en op de negatieve impact van het menselijk ingrijpen in het systeem.

Dit argument wordt kracht bijgezet door te verwijzen naar Europese richtlijnen die het verplicht stellen om de natuur van de Schelde in stand te houden en daar additionele investeringen voor te plegen. Het feit dat Europa toeziet op naleving van internationale regelgeving (Natura 2000, Vogel- en Habitatrichtlijn) wordt vaak benadrukt als een argument om aan te geven dat herstel van de Schelde niet vrijblijvend is of een kwestie van liefdeheerij, maar ook formeel verplicht is en daarom onvermijdelijk is. De staat van het systeem is dermate achteruit gegaan dat additionele investeringen nodig zijn.

Tot slot is een belangrijk argument: ‘afpraak is afspraak’. Nederland moet haar imago als ‘betrouwbare partner’ hooghouden. Er liggen nu eenmaal afspraken met Vlaanderen. Die afspraken zijn hard en daar staat een handtekening onder. Nederland is een betrouwbare partner en houdt zich daaraan.

Beleidsmakers hanteren dus primair een aspiratiestrategie. Het Schelde-estuarium moet haar unieke kwaliteiten terugkrijgen. Dat is een morele en een beleidsmatige ereschuld. Daarnaast wordt met het ‘afpraak is afspraak’ ook impliciet verwezen naar de mogelijke nadelige consequenties van het niet ontpolderen. Dat kan Nederland komen te staan op claims en extra kostenposten.

Contradiscours

„Ontpolderen snijdt in de Zeeuwse ziel” aldus Karla Peijs, commissaris voor de koningin in Zeeland, in 2007 in de Volkskrant (17-12-2007, aangehaald in Van Tilburg, 2010). Als iets opvalt aan het discours zoals dat in Zeeland wordt gehanteerd tegen ontpolderen, dan is het wel dat ontpolderen haaks staat op de historie en identiteit van Zeeland. Ontpolderen staat gelijk aan het teruggeven van land aan de zee. Dat land is met veel moeite ‘onttrokken’ aan de zee en zou nu weer moeten worden ‘teruggegeven’. De vereniging “Red onze polders” stelt dan ook: “De term moet dus niet zijn teruggeven aan de natuur, maar weggeven aan de zee!” (www.redonzepolders.nl). Door het zo te formuleren, wordt ontpolderen in de sfeer geplaatst van het weggooien van geld en het vernietigen van iets dat veel moeite heeft gekost en ook veel heeft opgeleverd. Cultuurhistorisch is daarom ontpolderen onverantwoord (zie ook www.ikmaakmezorgen.nl). Van Tilburg (2010) laat overtuigend zien dat het debat rond de ontpolderingen niet kan worden begrepen zonder stil te

staan bij de inbreuk die het “O-woord” maakt op de identiteit van Zeeland. Zij verwijst treffend naar het Zeeuws Vlaamse volkslied:

*Waar eens 't gekrijs der meeuwen,
Verstierf aan 't eenzaam strand,
Daar schiepen zich de Zeeuwen
Uit schor en slik hun land;
En kwam de stormwind woeden,
Hen dreigend met verderf,
Dan keerden zij de vloedden
Van 't pas gewonnen erf.*

Maar niet alleen de identiteit van de Zeeuwen staat op het spel. Ook de veiligheid. Ontpolderen wordt al snel in verband met het ‘doorsteken’ of zelfs ‘doorbreken’ van de dijk, waardoor de veiligheid er wel eens op achteruit zou kunnen gaan. De Zeeuwen vertrouwen hun dijken, maar dan moet men er wel met zijn vingers van afblijven. Juist het sentiment van de watersnoodramp leidt in Zeeland tot een sterk defensieve houding ten aanzien van voorstellen om iets aan de zeevering te veranderen. Tijdens een protestactie tegen ontpoldering van de Hedwigepolder hadden protestanten een schop bij zich om de dijken te verdedigen. Hier zien we dus dat het in de beeldvorming niet alleen om het land achter de dijk ging, maar ook om de dijk an sich. Ook de slogan die de belangenorganisaties gebruiken “Red onze polders” appelleert nadrukkelijk aan het veiligheidsargument.

Dit teruggeven of “opofferen” wordt ook in verband gebracht met de huidige economische waarde van de polder. Veelvuldig wordt benadrukt hoe vruchtbaar de grond wel niet is die zou moeten opgeofferd worden. Zo is er in de beeldvorming rond de Hedwigepolder uitgerekend wat de gemiddelde opbrengst is van de polder in termen van voedsel. Dit wordt dan in verband gebracht met de wereldwijde voedselproblematiek. Honger in Afrika wordt zo een argument om tegen ontpoldering te zijn (Volkskrant, 21 oktober 2009: 4.650 ton voedsel verdrinkt in de Hedwigepolder, zie ook Zeeuws Manifest, 2009).

Tot slot zien we dat veel tegenstanders de betrouwbaarheid van de beleidsmakers van het ministerie van landbouw in twijfel trekken. De claim dat er 600 hectare extra estuariene natuur nodig zou zijn, is volgens tegenstanders in het geheel niet onderbouwd, maar de uitkomst van een deal met de natuurbeweging. Er is door beleidsmakers een spelletje gespeeld door te doen alsof de Europese Commissie natuurherstel af zou dwingen, wat volgens tegenstanders niet het geval is. Dit gevoel wordt geuit met de slogan ‘Stop de groene leugen’.

De belangrijkste strategie die gehanteerd wordt door de tegenstanders is de aspiratiestrategie. Ontpolderen schaadt de Zeeuwse identiteit en zeker als er sprake is ontpoldering op basis van *gedwongen* onteigening. Daarbij komt ook nadrukkelijk de winst/verliesstrategie. Er staat iets op het spel: de veiligheid bij het doorsteken van de dijken en de landbouwgrond die dreigt te worden ‘weggegeven’. Tot slot zien we de tegenstanders ook het proces framen, zodanig dat de legitimiteit ervan ernstig in twijfel wordt getrokken.

5. Analyse

We vertrokken in dit artikel met de vraag hoe de discoursen in Vlaanderen en Nederland rondom ontpolderen verschillen, waarbij we met name geïnteresseerd waren in de vraag hoe de verschillende positie van het veiligheidsbelang en het economisch belang de discoursen beïnvloeden. In deze analyse gaan we eerst in op de meest in het oog lopende verschillen (waarvan we hadden kunnen bedenken dat ze er zouden zijn) en daarna op de meest opvallende overeenkomsten (die we gezien de verschillende politieke context minder zouden hebben verwacht). In tabel 1 vatten we de meest voorkomende strategieën van framing samen zoals we die in onze beschrijving hebben aangetroffen.

	Officiële discours Vlaanderen	Contradiscours Vlaanderen	Officiële discours Nederland	Contradiscours Nederland
Belangrijkste spelers	<i>Bestuurders en beleidsmakers van Vlaams ministerie en uitvoeringsorganisaties.</i>	<i>Lokale actiegroepen, politici en boerenorganisaties.</i>	<i>Beleidsmakers van ministerie van landbouw en andere departementen; uitvoeringsorganisaties; experts en commissies.</i>	<i>Regionale actiegroepen (red onze polders, levende delta), boerenorganisaties, politici op lokaal, regionaal en nationaal niveau.</i>
Inhoudelijk				
Winst-verlies	Niet ontpolderen betekent vertraging bij groei Antwerpen en veiligheidsrisico's.	GOG Kruike is uitkomst van oneerlijke verdeling van lusten en lasten.	Het niet nakomen van het verdrag betekent financiële claims en reputatieschade.	Ontpoldering betekent verlies aan identiteit, veiligheid en landbouwgrond.
Karakterisering				
Uitkomsten	Realisatie van doelen t.a.v. veiligheid, ecologie en economie.	Behoud van de huidige functies van landbouw, recreatie en leefbaarheid.		
Aspiratie			Als nu geen omvangrijke investeringen in het herstel van de Schelde gebeuren, gebeurt het nooit.	Ontpolderen is een onaanvaardbare inbreuk op de Zeeuwse identiteit.
Proces				Politieke deal met milieubeweging zonder serieuze aandacht voor lokale belangen.
Bewijs			Het veiligheidseffect van ontpolderen is marginaal terwijl de effecten ontpoldering op landbouw en recreatie worden onderschat.	Uitputtende zoektocht naar alternatieven levert geen bruikbare ideeën op maar onderstreept de optie van de Hedwigepolder.

Tabel 1. Framingstrategieën rond ontpolderen.

De tabel maakt een aantal verschillen en overeenkomsten tussen voor- en tegenstanders in beide landen zichtbaar. In onderstaande tekst gaan we in op een aantal opvallende overeenkomsten en verschillen. In paragraaf 6 reflecteren we op de belangrijkste inzichten die we aan deze analyse kunnen ontleenen.

5.1 Verschillen in discoursen

Veiligheid door ontpolderen

In beide landen wordt het veiligheidsaspect door alle partijen voorop gezet. Toch is er een fundamenteel onderscheid in benadering. In Vlaanderen neemt het risicodenken (risico = kans maal gevolg) de plaats in van het kansdenken. Dat betekent dat er een meer gedifferentieerde risicobenadering wordt gehanteerd waarbij gebieden waar de gevolgen ernstiger zijn, een hoger beschermingsniveau krijgen dan gebieden waar weinig schade zal ontstaan als gevolg van overstromingen. In Nederland is er een generieke norm die voor alle partijen onaantastbaar is.

Dit fundamentele onderscheid werkt door in de wijze waarop ontpoldering wordt geframed. In Vlaanderen is veiligheid een doel dat gediend wordt met ontpoldering. In Nederland is de veiligheid niet in het geding en is de lijn dat ontpoldering de veiligheid niet mag schaden. Ontpoldering is noodzakelijk vanwege de abominabele waterveiligheid. De poging om het pleidooi voor ontpolderingen kracht bij te zetten door ze te kenschetsen als robuuster dan een stormvloedkering past in een *securitization* discours.

In het contradiscours wordt in Vlaanderen de toegevoegde waarde van ontpoldering aan de veiligheid gebagatelliseerd, door met name het bewijsmateriaal dat daaraan ten grondslag ligt in twijfel te trekken. In Nederland worden daarentegen de eventuele nadelige effecten van ontpoldering voor de veiligheid benadrukt. Daar wordt met behulp van aansprekende terminologie (de dijk 'doorsteken') gesuggereerd dat ontpolderen de veiligheid schaadt. Ontpolderingen doen denken aan de ramp van 1953 en juist daarom is het contradiscours gericht op *securitization*. Veiligheid voor alles betekent handen af van de dijk. In Nederland wordt ook ontpoldering veel meer als principekwestie benaderd: daar is de dijk als zodanig "heilig", terwijl in Vlaanderen veel meer nadruk wordt gelegd op de nadelige effecten van ontpoldering (winst/verlies).

Ontpolderen als natuurherstel

In beide landen wordt ontpoldering in het officiële discours gelijkgeschakeld met de realisatie van natuurwaarden. Toch lijkt het alsof in Nederland sterker wordt benadrukt dat er sprake is van *herstel*, van het goedmaken van wat eerder kapot is gemaakt. In Vlaanderen is er veel meer sprake van het herontdekken van de Schelde als waardevol ecosysteem dat de moeite waard is. In Nederland is het debat ook van officiële zijde sterk getoonzet vanuit de nadelige consequenties die eerder menselijk ingrijpen hebben gehad. In Vlaanderen is het debat over ontpoldering vooral bepaald door wetenschappers (ecologen) die in de jaren negentig probeerden aan te tonen wat de Schelde in potentie allemaal in huis had.

Het contradiscours in Nederland is daarentegen ook veel principiëler van aard. Ontpolderen is hoe dan ook uit den boze, en zeker als dat louter voor wat vogels en plantjes is. Het behoud van de Zeeuwse identiteit staat op het spel. De bewijsstrategie die gehanteerd wordt door gezaghebbende commissies aan het werk te zetten, is nauwelijks effectief te noemen. Voortdurend trekken

tegenstanders de bewijsvoering in twijfel of beroepen zij zich op wat met het blote oog waarneembaar is: prachtige natuur die het prima lijkt te doen.

5.2 Overeenkomsten in discoursen

Ontpolderen als noodzakelijke prijs voor economische ontwikkeling

Het opvallende is dat het belang van de Haven van Antwerpen zowel in het officiële als in het contradiscours in Vlaanderen en Nederland gelijkelijk lijkt te worden bejegend. In beide landen is het officiële discours dat het economisch belang van Antwerpen te groot is om een verdieping van de Schelde en/of noodzakelijke investeringen in haveninfrastructuur niet uit te voeren. In beide landen wordt dit kracht bijgezet door te verwijzen naar de Europese Commissie. Die fungeert als de spreekwoordelijke boeman, waarbij beleidsmakers in feite met de rug tegen de muur staan. Maar in beide landen is ook het contradiscours dat de dorpen en burgers langs de Schelde moeten bloeden voor het belang van de Antwerpse havenbaronnen. Overigens valt tegelijkertijd op dat tegenstanders zich veelal niet rechtstreeks tot Antwerpen richten als boosdoener, maar tot bestuurders die niet voorkomen kunnen dat economische groei zonder het opofferen van land plaatsvindt.

Ontpolderen als oneerlijk

Het lokale discours tegen ontpolderen wordt sterk getoonzet vanuit de stelling dat het oneerlijk is om voordelen elders (veiligheid, economische groei, natuurlijkheid) te realiseren ten koste van deze specifieke plek. De inwoners van de betreffende polders moeten in hun beleving de rekening betalen van afspraken die elders zijn gemaakt en die betrekking hebben op andere belangen en agenda's. Daarmee wordt de legitimiteit van het ontpolderen zowel inhoudelijk als procedureel in twijfel getrokken. Dit gebeurt in Nederland overigens sterker dan in Vlaanderen. Daarbij wordt door tegenstanders benadrukt dat er sprake is van de "groene leugen", waarbij er op een oneerlijke wijze wordt gedaan alsof natuurherstel noodzakelijk is vanwege Europese richtlijnen (Natura 2000). Zij benadrukken dat het natuurcompensatie in plaats van natuurherstel is, die louter en alleen nodig is omdat er een deal is gesloten met de natuurbeweging om de verdieping mogelijk te maken.

6. Conclusie: de discursieve framing van ontpolderen

De hierboven weergegeven analyse leert ons een drietal lessen omtrent de effectiviteit van de manier waarop 'ruimte voor de rivier' discursief wordt geframed. Allereerst is en blijft ontpolderen een controversiële strategie die tegen diepe culturele overtuigingen botst. Het ongedaan maken van het bestaande, de status quo, stuit op diepliggende emoties. Die lijken verder te gaan dan louter gevestigde belangen. Die spelen weliswaar een belangrijke rol, maar toch lijkt het betrokkenen niet te gaan om het verkrijgen van een riante schadeloosstelling. Het gaat – nog meer in Zeeland dan in Vlaanderen – om het behoud van een cultureel-historische emotie dat eenmaal op het water veroverd land, niet teruggegeven dient te worden. Die strategie is buitengewoon effectief omdat deze samenbindt en moeilijk is te falsificeren. We zien dat een principiële argumentatie als verweer daartegen – waarbij de natuur in de Schelde dringend hersteld moet worden – geen schijn van kans maakt omdat zij niet aansluit bij de diepe overtuigingen van de ontvangers.

Een tweede observatie is dat lokale gemeenschappen meer waarde en geloof hechten aan klassieke maatregelen tegen overstromingen. In Nederland gelooft men veelal heilig in de sterkte van de dijken en ziet men ontpoldering als een mogelijke aantasting van die veiligheid. In Vlaanderen ziet

men liever een stormvloedkering. De Schelde is een monster, dat alleen met harde hand beteugeld kan worden. Burgers die geconfronteerd zijn geweest met de gevaarlijke Schelde wijzen beelden die verwijzen naar de schoonheid van de Schelde die gekoesterd moet worden, af als naïef en gevaarlijk. Dynamiek en ruimte geven aan een ontembare en onvoorspelbare rivier is in hun ogen spelen met vuur. Een ruige rivier als de Schelde moet beheerst worden, met harde hand. Dat leidt ertoe dat in Vlaanderen de stormvloedkering in de overtuiging veel effectiever is dan overstromingsgebieden en dat in Zeeland velen vinden dat je met je handen van de dijk moet blijven.

Een derde observatie is dat het voornemen tot ontpolderen zowel inhoudelijk als procesmatig al snel door lokale belanghebbenden in twijfel wordt getrokken. De legitimiteit van het besluitvormingsproces (gemaakte afspraken, manier van besluitvorming) als ook van de onderbouwing ervan, staat sterk ter discussie. Dat betekent dat discourses ter legitimering alleen gezaghebbend kunnen worden als de argumentatie transparant is en afdoende onderbouwd. Dat is geen voldoende voorwaarde, maar kan wel voorkomen dat de ingreep ook al op procesmatige gronden wordt bevochten.

Uiteindelijk vraagt ontpolderen om een meervoudige politiek-bestuurlijke argumentatie ter legitimering. Die argumentatie is meervoudig in tenminste drie opzichten:

- a. Allereerst in de motivering waarom ontpoldering van belang is. Daarbij is het veiligheidsargument verreweg het meest effectief, maar alleen als daarbij ook overtuigend is aangetoond dat de veiligheid gediend is met ontpolderen en andere veiligheidsstrategieën niet voldoen of niet haalbaar zijn.
- b. Een negatieve argumentatie (ontpolderen moet – omdat natuurschade moet worden gecompenseerd en/of omdat Brussel het eist) werkt veelal averechts naar belangengroepen toe. Het kan een argument zijn dat binnen beleidskringen valide is, maar bij lokale groepen roept het alleen maar meer weerstand op. Wel is het een argument dat politiek-bestuurlijk relevant is.
- c. Tot slot ook in de positionering van de ontpoldering in een breder pakket van maatregelen en doelstellingen die gelijktijdig worden gerealiseerd. De projecten die in Vlaanderen en Nederland succesvol zijn, hebben allemaal deze meervoudige legitimatie die een combinatie vormt van “nuttige” en “aangename” aspecten, zodat er sprake is van een balans op de winst/verliesrekening van lokale belanghebbenden. Zeker in de Nederlandse situatie is er – in de ogen van de tegenstanders – alleen maar sprake van verlies.

Referenties

Actiecomité Red onze Polders, Actiecomité Waterdunen NEE, Stichting de Levende Delta, Zeeuws-Vlaams Platform, 2009, *Zeeuws Manifest. Ontpolderen.... Nooit!* 12 december 2009.

Adriaanse, S., 2010, KBR: het gecontroleerde overstromingsgebied langs de Schelde. *Invloed van onderliggende intenties, discourses en coalitievorming op het debat rond het beslissingsproces*, Afstudeerscriptie Wageningen Universiteit. Vakgroep Integraal Waterbeheer.

Buuren, M.W. van, 2009, Knowledge for governance, governance of knowledge. Inclusive knowledge management in collaborative governance processes, *International Public Management Journal* 12(2), 208-235.

- Buuren, M.W. van & Warner, J., 2010, Klimaatverandering en waterveiligheid, tussen ernst en emotie. De discursieve framing van bedreigingen en kansen, *Beleid en Maatschappij* 37(1), 15-28.
- Buuren, M.W., Gerrits, L., Teisman, G.R., 2010, Understanding and managing a complex physical system, *Hydrology and Earth System Sciences* 14(11), 2243-2257.
- Commissie Natuurherstel Westerschelde, 2008, Wennen aan de Westerschelde. Advies Commissie Natuurherstel Westerschelde: alternatieven voor ontpoldering Hertogin Hedwigepolder.
- Denert, A., 2001, *Toespraak voor het Vlaams Parlement*. 20 November 2001.
- Depré, R. & H. van Hassel, 1982, *Multi- en interdisciplinaire evaluatiestudie betreffende de stormvloedkering te Antwerpen (Oosterweel)*, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Eeten, M.J.G. van, 1999, *Dialogues of the deaf. Defining new agendas for environmental deadlocks*, Delft: Eburon.
- Graré, W., 1998, Veiligheid tegen overstromingen in Vlaanderen. Referatenboek 4^e Scheldesymposium "De sterke schouders van het Scheldebekken, deel 1, *Water, Tijdschrift over Waterproblematiek* 17(102), 309-310.
- Gray, B., and Donnellon, A., 1989, *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*, Unpublished report, College of Business Administration, Pennsylvania State University.
- Floor, J., 2009, *Ontpolderen langs de Westerschelde. Invloed van lokale en regionale actoren en legitimiteitsproblemen in het beleidsproces (2005-2009)*, Afstudeerscriptie Wageningen Universiteit. Vakgroep Environmental Policy.
- Kaufman, S. & Smith, J. 1999. Framing and reframing in land use change conflicts, *Journal of Architectural and Planning Research* 16(2), 164-180.
- Meijering, S.V., 1998, *Conflict and cooperation on the Scheldt River Basin; a case-study of decision making on international Scheldt issues between 1967 and 1997*, Delft: Delft Technical University.
- Shmueli, D.F. & Ben-Gal, M. 2003. Stakeholder Frames in the Mapping of the Lower Kishon River Basin Conflict, *Conflict Resolution Quarterly* 21(2), 211-238.
- Tijdelijke Vereniging RA-IMDC-Grontmij-ECOLAS, 2003, *Milieu-effectrapportage voor het Sigmaplan. Kennisgeving*, Augustus 2003.
- Tilburg, A. van, 2010, *Verdrinken in (ont)polderen. Identiteitsgevoelige strijdpunten als uitdaging voor politieke bestuurders*, Afstudeerscriptie Universiteit Utrecht. Opleiding Publiek Management.
- Vlaamse regering, 2005, *Persmededeling van de Vlaamse regering*, vergadering 22 juli 2005. Goedkeuring geactualiseerd Sigmaplan.
- Volkskrant, 2009, *4.650 ton voedsel verdrinkt in de Hedwigepolder*, 21 oktober 2009.
- Warner, J. & Buuren, M.W. van, 2009, Multi-stakeholder Learning and Fighting on the River Scheldt, *International Negotiation*. 14, 417-439.
- Waterwegen en Zeekanaal NV, 2000, *Sigmaplan. Ontmoet de Schelde*, Uitgave van Waterwegen en Zeekanaal NV. D/2009/3241/099.
- Waterwegen en Zeekanaal NV, 2005, *Milieu-effectrapportage voor het Sigmaplan. Niet technische samenvatting*, April 2005.

Sociale veerkracht bij overstromingen: een Vlaams praktijkvoorbeeld.

Schelfaut, K.^{1,2}, van der Craats, I.M.¹, Huygens, M.¹, De Maeyer, P²

¹ Antea Group Belgium, Poortakkerstraat 41, B-9051 Gent (Sint Denijs Westrem)

² Universiteit Gent, Vakgroep Geografie, Krijgslaan 281-S8, 9000 Gent

1 **Abstract**

Gedurende de winter van 2010-2011 werd België opnieuw wakker geschud door de kracht van het water. Deze recente overstromingen hebben nogmaals de maatschappelijke impact van het wassende water benadrukt. Wanneer het water weggetrokken is, wordt de grootte van de materiële en immateriële schade immers pas duidelijk.

De traditioneel technische aanpak van overstromingen kunnen het risico beperken, maar nooit volledig uitsluiten. De door overstromingen aangerichte schade omhelst veel meer dan enkel de materiële schade: overstromingen leiden ook tot menselijk leed. Daarom is het belangrijk niet alleen te kijken naar de kans op overstromingen, maar ook zeker naar de gevolgen ervan en hoe hiermee omgegaan kan worden. Voor dit zogenaamde restrisico, die de sociale dimensie van overstromingen behelst, is een gedegen aanpak nodig waarbij de verschillende actoren van de maatschappij actief betrokken worden.

Binnen deze sociale dimensie van overstromingen, worden verschillende pijlers onderscheiden, zoals de institutionele en communicatieve aspecten.

Aan de hand van verschillende indicatoren en variabelen, wordt het concept veerkracht gemeten, geschaald en in kaart gebracht. Een meetbaar kader genereert niet alleen een duidelijker werkveld maar maakt het ook mogelijk de bevolking meer voor te bereiden en bewust te maken van de effecten die overstromingen hebben.

Momenteel lopen in Vlaanderen onderzoekstrajecten (FREEMAN, FLOTHER) die de sociale kwetsbaarheid en veerkracht in kaart brengen. De gebruikte methodiek binnen de trajecten laten toe de voorbereiding van de verschillende actoren, gaande van beleidsinstanties tot bevolking, te analyseren. Deze paper focust zich op het derde luik van de meerlaagse veiligheid (crisismanagement) en meer specifiek op het in kaart brengen van de veerkracht van bevolkingsgroepen ten aanzien van overstromingen.

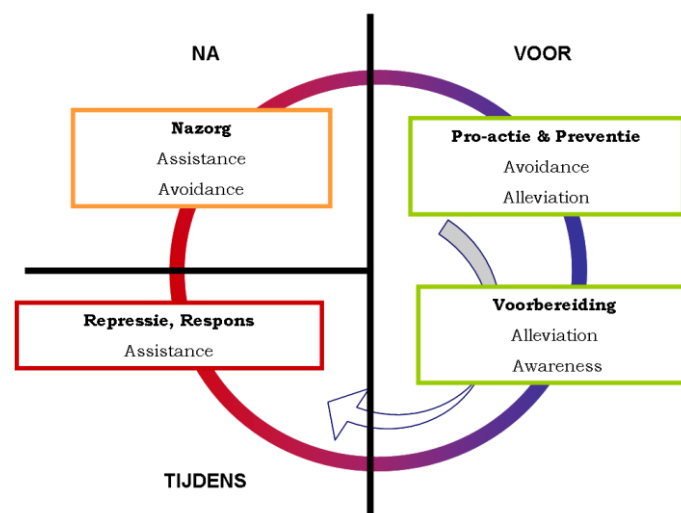
2 **Inleiding**

2.1 **Hedendaags overstromingsrisicobeheer**

Overstromingen lijken steeds vaker voor te komen (Boukhris et al., 2006; Bronstert, 2003). Daarnaast brengen een aantal ontwikkelingen, zoals welvaart en verstedelijking, samen met de onzekerheden omtrent klimaatsverandering, een vergroting van het risico met zich mee. Daarom is het belangrijk niet alleen te kijken naar de kans op overstromingen, maar ook zeker naar de gevolgen ervan en hoe hiermee omgegaan kan worden.

Het is gebleken dat het klassieke overstromingsrisicobeheer stilaan zijn grenzen bereikt heeft. Bij klassiek overstromingsbeheer ligt de nadruk voornamelijk op een technische aanpak om overstromingen te voorkomen. Schade wordt bij deze aanpak gemeten door het effectieve aantal slachtoffers en de economische schade. Deze schadevormen kunnen gekwantificeerd worden. Een technische aanpak van overstromingen kan het risico op overstromen beperken, maar niet volledig uitsluiten. Ook de Europese Richtlijn omtrent de beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (Floods Directive, 2007) erkent dat overstromingen niet zomaar voorkomen kunnen worden (2007/60/EG, 23 oktober 2007). De noodzaak voor een zogenaamde meerlaagse veiligheid, waar alle lagen evenwaardig gekwantificeerd worden, dringt zich dan ook op. Naast preventie, die vooral de nadruk legt op technische oplossingen om overstromingen te voorkomen, gaat ook aandacht uit naar ruimtelijke ordening en rampenbeheersing. Voor de eerste twee lagen betekent dat zich binnen de overstromingsgebieden nieuwe maatregelen opdringen zoals bijvoorbeeld bestemmingswijzigingen, overstromingsbestendig bouwen en een gedegen ruimtelijke ordening. Rond de derde laag van rampenbeheersing, zijn bijvoorbeeld nieuwe maatregelen zoals het verhogen van het risicobewustzijn, de weerbaarheid, en de maatschappelijke herstelcapaciteit aan de orde (Deltacommissie, 2008; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2009).

Goede handvatten voor doeltreffend overstromingsrisicobeheer kunnen gevonden worden in onderstaande figuur (Figuur 1). De figuur laat zien dat doeltreffend overstromingsrisicobeheer kan opgevat worden als een cyclus bestaande uit 4 fases. In deze cyclus worden zowel de technische als de sociale dimensie belicht. De fases voorafgaand aan de overstroming (koude fase) hebben als doel overstromingsrisico's te verminderen door de implementatie van fysieke, technische en procedurele maatregelen binnen het watermanagement (pro-actie & preventie). Daarnaast bevat deze koude fase ook niet-structurele maatregelen (voorbereiding). Tijdens en na de overstromingen ligt de nadruk voornamelijk op repressie, respons en nazorg, waarbij voornamelijk ondersteuning wordt verleend aan het herstelproces na overstromingen en mogelijkheden worden afgetast voor een verhoging van de zelfredzaamheid. Binnen deze cyclus worden alle actoren van de maatschappij betrokken, gaande van beleidsinstanties tot de bevolking (ten Brinke et al., 2008).



Figuur 1 Doeltreffend overstromingsrisicobeheer wordt schematisch voorgesteld door de flood risk management cycle of de Safety Chain (naar ten Brinke et al., 2008).

Een kader waarbij ook de sociale dimensie wordt meegenomen, kan teruggevonden worden in de Hyogo Framework of Action (HFA, UNISDR, 2005). De doelstelling van de HFA is schade en verliezen bij rampen te verminderen tegen 2015. Deze inperking wordt verwezenlijkt door de ontwikkeling en opbouw van veerkracht binnen naties en bevolkingsgroepen. De HFA schetst vijf 'priorities for action', en biedt richtlijnen en praktische middelen om veerkracht bij verschillende actoren van de maatschappij te verhogen. Heel concreet betekent dit ondermeer het verminderen van het verlies van mensenlevens en de sociale, economische en ecologische impact.

Om de impact van overstromingen te minimaliseren, dienen deze idealiter vanuit een breed perspectief benaderd te worden. Een uitgebreide en geïntegreerde aanpak combineert de technische maatregelen samen met de economische, ecologische en sociale aspecten. Dit werd ook eerder aangehaald en verder bestudeerd in het kader van een onderzoeksproject ADAPT van het Federaal Wetenschapsbeleid (BELSPO) (Giron et al., 2009).

2.2 Veerkracht op de agenda van het overstromingsrisicobeheer

2.2.1 Kenmerken en knelpunten van het concept veerkracht

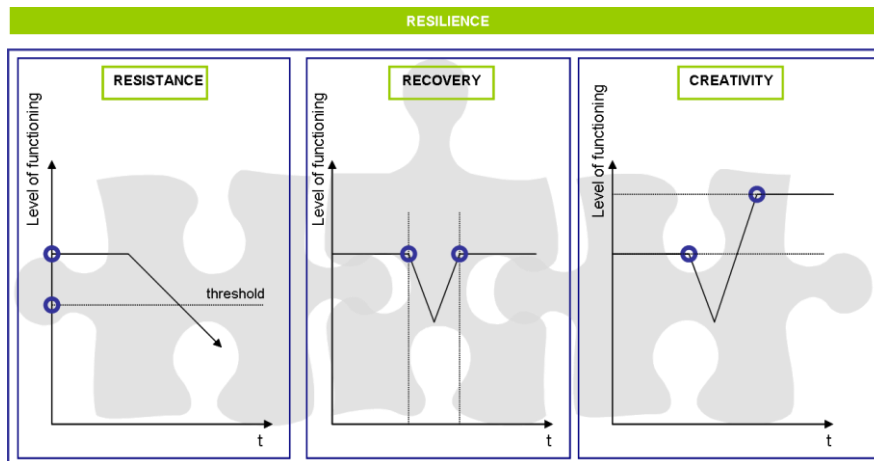
Onder de HFA heeft het concept 'veerkracht' of 'overstromingsbestendigheid' meer aandacht gekregen. Een toename van veerkracht bij de bevolking wordt beschouwd als een manier om beter te kunnen omgaan met de gevolgen van rampen (UNISDR, 2010). Vandaag de dag wordt binnen het beleid weinig aandacht besteed aan maatregelen dewelke veerkracht ten aanzien van overstromingen kunnen verhogen. Diverse struikelblokken zorgen er echter voor dat het concept onvoldoende gekend is bij verschillende actoren van de maatschappij.

Het concept wordt in verschillende onderzoeksdomeinen gebruikt. Hierdoor bestaan veel definities. Afhankelijk van het onderzoeksdomein wordt de definitie aan de onderzoeksnoden en de te verwezenlijken doelstellingen aangepast.

Door deze diversiteit is de definitie doorheen de tijd veranderd. De evolutie van de definitie is weergegeven in onderstaande figuur (Figuur 2, gebaseerd op Adger, 2000). Eerst werd veerkracht vooral binnen de ecologie gebruikt als een maat voor weerstand ('*resistance*' in Figuur 2). In de daaropvolgende jaren werden stilaan meer socio-ecologische interacties mee in beschouwing genomen, zoals wordt weerspiegeld in de fases '*recovery*' en '*creativity*'.

UNISDR (2009) definieert veerkracht als een niet-tastbaar kenmerk van hoe de bevolking die blootgesteld wordt aan een ramp, zich hiertegen verzet, dit absorbeert, zich aanpast en herstelt van de gevolgen van een ramp en de mate waarin dit op een efficiënte manier gebeurt. ('*recovery*' in Figuur 2).

Stilaan werd veerkracht gezien als een continu proces dat toepasbaar is op bevolkingsgroepen en bij rampen. Een overstromingsbestendige bevolking voorspelt en anticipeert op rampen; absorbeert, reageert, herstelt van de schok, improviseert en innoveert als reactie op rampen ('*creativity*' in Figuur 2). Het herstelproces verwijst naar het behoud en de restauratie van de essentiële basisstructuren en functies. Veerkracht heeft aldus een positieve connotatie.



Figuur 2 Kenmerken van het concept veerkracht, gebaseerd op Adger (2000).

Een recent rapport van de Wereldbank (The World Bank & the United Nations, 2010) heeft aangetoond dat initiatieven waarbij preventieve maatregelen werden verkozen boven technische aanpassingen effectief lonen (e.g. ontwikkeling voorspellingsystemen). Daarom is het interessant om veerkracht verder te onderzoeken aangezien het een belangrijke rol in de preventie- en responsfase kan spelen. Veerkrachtverhogende maatregelen sluiten dan ook aan bij een verhoogde pro-actie, preventie en voorbereiding (zie Figuur 1). Voorbeelden van maatregelen, zijn het voorzien van zandzakken, maar ook kennis over evacuatieprocedures en communicatie behoren hiertoe. Hoewel deze maatregelen niet nieuw zijn, blijft het moeilijk ze op een efficiënte manier te integreren. In tegenstelling tot de technische maatregelen, zijn deze sociale aspecten veel moeilijker te kwantificeren. Verschillende internationale studies tonen nochtans aan dat niet-tastbare/immateriële schade vaak lastiger is om mee om te gaan dan tastbare schade (Cutter et al., 2008; KINT, 2001, Siegrist & Gutscher, 2008). Door de bevolking tijdig te betrekken bij het overstromingsbeleid, kan de perceptie en de bewustwording aangaande overstromingsrisico's veranderen.

Daarnaast benadrukken de definities verschillende dimensies van veerkracht. Een overstroming treft niet één enkel element in de maatschappij, maar een heel kluwen van elementen die bovendien allemaal met elkaar gekoppeld zijn. Daarom worden verschillende dimensies gehanteerd om veerkracht te definiëren en te meten. De meest gehanteerde dimensies zijn: '*natural*', '*physical*', '*infrastructure*', '*social*', '*economic*', '*institutional*', '*community competence/capital*' (Cutter et al., 2008b, 2010; Joerin & Shaw, 2011, Shaw, 2009). Binnen elke dimensie worden, afhankelijk van het doelgebied en het tijds kader, verschillende karakteristieke variabelen gedefinieerd. Het aantal variabelen die worden meegenomen in de analyse zijn regio- en tijdsafhankelijk.

Ondanks het gebrek aan consensus over de exacte betekenis en over de meettechniek, hebben internationale literatuurbronnen het potentieel van het concept onderstreept. Cutter et al., 2008b; Folke, 2006; Gallopin, 2006; Klein et al., 2003; Manyena, 2006). De toepasbaarheid ligt in het meetbaar maken van deze abstracte concepten, waardoor moeilijkheden en knelpunten kunnen geïdentificeerd worden. Vervolgens kunnen deze knelpunten worden aangepakt bij het opstellen van bijvoorbeeld overstromingsbeheersplannen. Het belang van en de noodzaak om veerkracht te meten en bruikbare tools te ontwikkelen, wordt in onderstreept in Cutter et al. (2008a), Cutter et al. (2008b), Joerin & Shaw (2011) en Klein et al. (2003). Indien meer nadruk komt te liggen op een

geïntegreerd overstromingsrisicobeheer, is het ook belangrijk de sociale dimensie in kaart te brengen.

Dit artikel focust zich op het meten van de veerkracht van bevolkingsgroepen ten aanzien van overstromingen. Er wordt een tool voorgesteld die mate van sociale veerkracht binnen een bepaald studiegebied grafisch voorstelt. Deze tool is aan de wetenschap getoetst, maar focust zich veeleer op de directe toepasbaarheid in de praktijk. Concreet betekent dit dat er rekening moet gehouden worden met beperkte beschikbaarheid van gedetailleerde datasets. Omwille van voornoemde struikelblokken is hiervoor een gedegen aanpak noodzakelijk. Op basis van de voornoemde literatuur studies en de geconsulteerde experts is een pragmatische set van variabelen ontwikkeld die een effect kunnen hebben op de veerkracht van gemeenschappen. Deze set is aanpasbaar naargelang de eisen en noden van het doelgebied en aan de beschikbaarheid aan data.

3 Het meten van veerkracht

3.1 Methodiek

Inherent aan de kenmerken van deze methodiek is dat zij laagdrempelig is in gebruik. De resultaten moeten duidelijk zijn voor beleidsinstanties, maar ook voor de bevolking of hulpdiensten.

Het doel van de studie richt zich op het verder ontwikkelen van het toepassen van het meerlaagse veiligheidsmodel. Vanuit het verleden wordt vooral gefocust op technische mogelijkheden. Deze studie focust zich dan ook de sociale en institutionele dimensie. Deze maken deel uit van de vijf internationaal erkende dimensies rondom veerkracht (Cutter et al. (2008a), Cutter et al. (2008b), Joerin & Shaw (2011)). De overige drie dimensies richten zich voornamelijk op de natuur-technisch aspecten en zijn daarom voor deze studie buiten beschouwing gelaten. Een kanttekening hierbij is dat de *overstromingsmodellerings tools* meegenomen daar zij een ondersteunende functie hebben binnen beide dimensies. Door de gekozen dimensies is het in kaart brengen van veerkracht waardevol voor verschillende actoren binnen de maatschappij, variërend van de bevolking tot overheidsinstanties.

Binnen de gedefinieerde dimensies werden op basis van literatuuronderzoek (zie § 2.1) de meest voorkomende variabelen geselecteerd die een direct effect zouden kunnen hebben op de veerkracht. Op basis van de literatuur werd een set van variabelen ontwikkeld, die getoetst werd aan de databeschikbaarheid in de praktijk. Onder databeschikbaarheid wordt zowel beschikbaarheid van geografische data, statistische data als beschikbare kennis en informatie verstaan. Daarna is er een passende analysetechniek vooropgesteld (per dimensie). Dit wordt geïllustreerd in onderstaande tabel (Tabel 1). De analysetechniek was afhankelijk van een aantal randvoorwaarden, waaronder de schaal van de meting, type informatie, doel van de bevraging en de beschikbaarheid van bronnen en respondenten.

Tabel 1 Schematisch overzicht van de toegepaste analysetechniek.

Dimensie	Niveau	Analyse techniek	Meetschaal
Sociaal	Bevolking	Enquête (digitaal en analoog)	Likert-scale, dichotome variabelen en open vragen

Institutioneel	Overheidsdiensten en andere instellingen (beleidsniveau)	Desktop analyse en interviews	Semi-gestructureerde interviews
Tools	Overheidsdiensten en andere instellingen (uitvoerend)	Beoordeling door experts	Likert-scale en open vragen
Overkoepelend (institutioneel, sociaal, modelleringstools)	Bevolking	GIS analyse	Bouwblokgegevens, overstromingsrisicokaarten, sociale hotspots

Een enquête werd opgesteld in een aantal gemeenten binnen de Demervallei. Heel specifiek werd een case study gebied geselecteerd binnen de steden Aarschot, Diest en Scherpenheuvel-Zichem (zie Figuur 3). Deze steden zijn doorheen de jaren immers niet gespaard gebleven van waterellende. Aan de hand van een vragenlijst werd nagaan hoe mensen omgaan met de term overstromen, welke voorbereidingen zij nemen en welke hun specifieke noden of vragen zijn. Tevens werden in het kader van deze enquête socio-demografische en socio-economische gegevens opgevraagd. De enquête, die werd afgenomen gedurende de maanden november en december 2010, werd kenbaar gemaakt via diverse kanalen, waaronder internet (websites van de deelnemende steden), email en huis-aan-huis bladen. Tevens werden bijna 3800 brieven verspreid in de overstromingsgevoelige gebieden van de steden Aarschot, Diest en Scherpenheuvel-Zichem, dit met het oog op enkele specifieke analyses. Op deze enquête was een respons van 7.47 % en daarmee valide voor verdere analyse.

Om vervolgens tot een vergelijking te kunnen komen tussen de verschillende dimensies en hun effect op veerkracht zijn de meetschalen van de variabelen gestandaardiseerd. Dit verzekerde een onderlinge vergelijkbaarheid tussen de verschillende dimensies. De standaardisering biedt het voordeel dat dezelfde analyse doorheen de tijd opnieuw kan uitgevoerd worden en aldus een evolutie kan laten zien van de mate van veerkracht (zie 'creativity', Figuur 2). Deze methodiek kan in verschillende gebieden worden toegepast, ook over de land- en beleidsgrenzen heen.

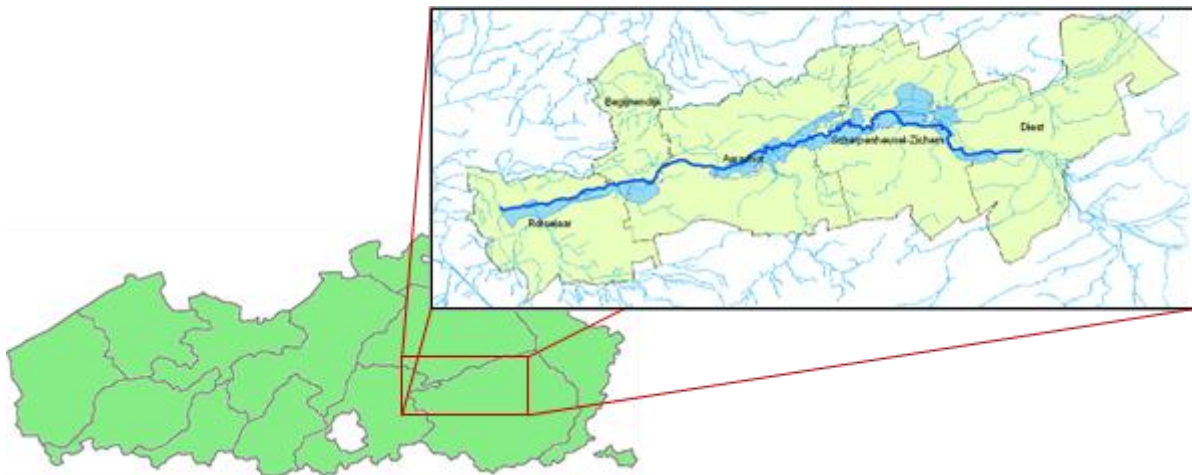
Een essentiële eerste stap in het toepassen van de methodiek is een algemene analyse van het casestudy gebied. In deze eerste stap wordt gekeken naar de institutionele kenmerken van het gebied (actoren analyse). Vervolgens moet er een algemeen beeld worden gevormd over het overstromingsrisico en de reeds bestaande en beschikbare tools binnen het overstromingsmanagement. Als laatste stap wordt een GIS analyse uitgevoerd waarbij de potentiële getroffen bevolking in kaart wordt gebracht. Deze analyse geeft een beeld van de actuele situatie binnen het onderzoeksgebied.

3.2 De Demervallei: een praktijkvoorbeeld

Het testen van de bovenstaande methodiek is in België toegepast in de Demervallei. Ze kenmerkt zich door bestuurlijke complexiteit en veelvuldige overstromingen van bewoonde gebieden. Het onderzoek dat hier werd uitgevoerd is een retrospectief onderzoek: er wordt gekeken naar de ervaringen uit het verleden. Hierop kan in de toekomst beter worden ingespeeld.

3.2.1 Omschrijving van het studiegebied

De Demer is een typische laagland rivier, bijna volledig gekanaliseerd, en maakt deel uit van het Scheldebekken. Het Demerbekken valt onder de bevoegdheid van de provincies Limburg en Vlaams-Brabant en twee overheidsdiensten Waterwegen & Zeekanalen (W&Z) en de Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM). Lange, hevige regenval leidde in het verleden tot zware overstromingen. Grote delen van woonwijken en ettelijke hectares landbouwgrond werden door deze intense neerslag onder water gezet.



Figuur 3 Situering van het studiegebied binnen Vlaanderen.

Na de historische overstromingen van 1965 en 1966, heeft de overheid specifieke structurele maatregelen uitgevoerd: de Demer werd verbreed en verdiept, meanders werden weggewerkt, dijken werden opgehoogd. Deze structurele aanpak kon bijkomstige overstromingen helaas niet volledig voorkomen, en heeft enkele nadelige bijwerkingen in de hand gewerkt. Dit bleek duidelijk tijdens de zware overstromingen van 1998.

Na 1998 werden een aantal specifieke acties ondernomen: een volledige analyse van het overstromingsrisico, inclusief kansenkaarten en schadekaarten werden ontwikkeld. Tevens werd een voorspellingsysteem 'Overstromingsvoorspeller' uitgewerkt dat in real-time en online hoogwaterberichtgevingen en waarschuwingen doorgeeft (www.overstromingsvoorspeller.be). Dit voorspellingsysteem voor onbevaarbare waterlopen is uitgewerkt voor Vlaanderen en werd ontwikkeld door de Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM). Het Hydrologisch Informatie Centrum (HIC) behoort tot het Waterbouwkundig Laboratorium. Zij verzamelen en beheren alle hydrologische gegevens die relevant zijn voor het beheer van de bevaarbare waterlopen in Vlaanderen.

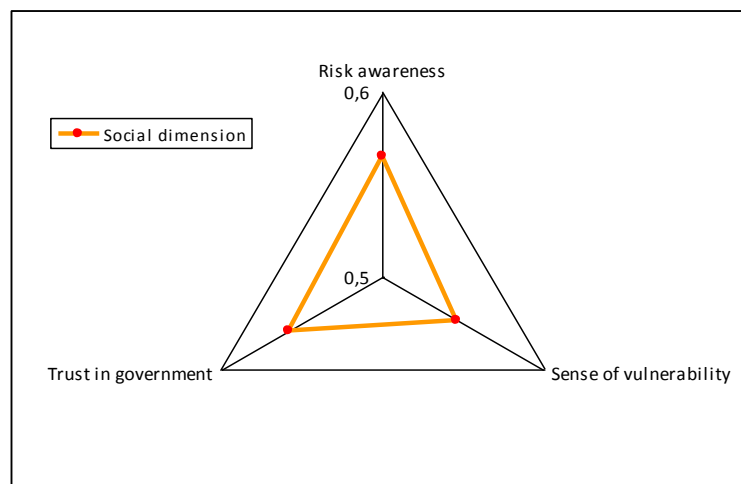
Een interessante kanttekening is dat er in het najaar van 2010 opnieuw zware overstromingen hebben plaatsgevonden – onder meer in de Demervallei. Naar aanleiding van deze gebeurtenissen werd een parlementaire commissie opgericht die een grondige analyse moest uitvoeren van deze gebeurtenissen (Vlaams Parlement, 2011). Dit laat duidelijk zien dat overstromingen nog steeds op de agenda staan, waarbij de impact op de maatschappij zoveel mogelijk beperkt dienen te worden.

3.2.2 Resultaten

De doelstelling van dit onderzoek naar veerkracht is bruikbare handvatten te bieden voor effectief overstromingsmanagement. Hiervoor is het belangrijk dat de resultaten eenvoudig worden voorgesteld en door iedereen (van beleidsinstanties tot bevolking) te interpreteren zijn. Daarom werd gekozen voor een grafische weergave door middel van sterdiagrammen. De verschillende hoekpunten van de sterdiagrammen stellen de respectievelijke indicatoren (i.e. groepen van verschillende variabelen) of variabelen binnen de dimensies voor. Hierdoor wordt in een oogopslag duidelijk waar mogelijke knelpunten en kansen zich bevinden.

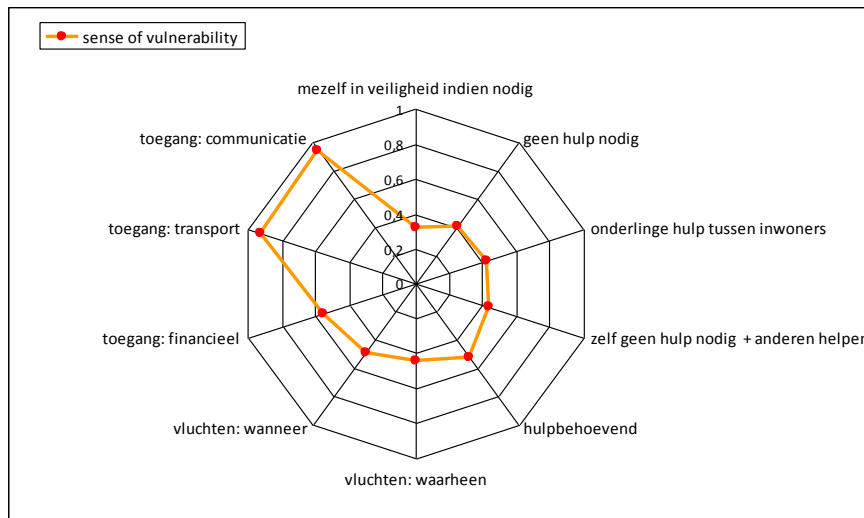
Om dit verder te illustreren gebruiken we hier het voorbeeld van de sociale dimensie, gemeten door een enquête bij de bevolking. Aangezien het hoofdonderzoek nog lopende is (tot 2014) kunnen slechts enkele reeds afgeronde resultaten worden besproken.

Binnen het sociale dimensie van veerkracht zijn drie hoofdindicatoren van belang: risk awareness (risicobewustzijn), sense of vulnerability (gepercipieerde mate van kwetsbaarheid) en trust in government (vertrouwen in overheid). Het is belangrijk in acht te nemen dat de voorgestelde resultaten enkel de perceptie van de geënquêteerden weergeven. Deze gegevens worden later gekoppeld aan de socio-demografische en – economische kenmerken. Dit onderdeel van de analyse is weergegeven in onderstaande figuur (Figuur 4).



Figuur 4. Sociaal aspect bij veerkracht voorgesteld door middel van een sterdiagram.

Voor het praktijkvoorbeeld kan uit Figuur 4 worden afgeleid dat de verschillende indicatoren binnen de sociale dimensie gemiddeld scoren binnen de Demervallei (gestandaardiseerde waarden rond 0.5 op een schaal van 0 tot 1). Dit betekent dat de verschillende hoofdindicatoren gematigd scoren voor het studiegebied. Wanneer dan echter gekeken wordt op het niveau van de variabelen, blijken er grote verschillen waarneembaar. Dit is onderstaande figuur (Figuur 5) weergegeven.



Figuur 5. Voorstelling van de indicator 'sense of vulnerability' en de scores van onderliggende variabelen.

Elk hoekpunt binnen het sterdiagram geeft dan een variabele weer. De scores per variabele zijn gestandaardiseerd, zodat ze relatief ten opzichte van elkaar vergelijkbaar zijn.

In deze casestudy is bijvoorbeeld gebleken dat de groepen 'toegang tot communicatiemiddelen en transportmiddelen' in vergelijking opvallend hoog scoren tot de rest van de gemeten variabelen. Vanuit de praktijk wordt veelal gezegd dat deze toegang noodzakelijk is voor een bepaalde mate van zelfredzaamheid (Helsloot & Van 't Padje, 2010; Committee Katerina, 2006). Hoewel deze scores hoog liggen (zie Figuur 5) is de overkoepelende mate van zelfredzaamheid eerder laag. Dit kan geëxpliciteerd worden door de lage scores op de andere variabelen. Bijvoorbeeld, respondenten weten niet wanneer (43 %) of waarheen (35 %) zij dienen te vluchten. Concreet is het dan ook interessant voor gemeenten en instanties deze toegang tot informatie te verbeteren (slechts 51% weet waar informatie te vinden).

Naast de toegang tot transport, communicatie en financiële middelen is de persoonlijke mate van zelfredzaamheid van belang. Uit de figuur blijkt dat mensen zich veelal als zelfredzaam beschouwen. Wel is uit de open vragen gebleken dat zij verwachten dat de hulpdiensten hen op de hoogte brengen van de situatie en de te ondernemen acties. In een Belgische studie, die werd gevoerd naar aanleiding van de overstromingen uit 1998 (KINT, 2001), werd ook aangetoond dat de bevolking de overheid verantwoordelijk acht voor de bescherming tegen overstromingen. Omwille van deze 'beschermende' rol, is de bevolking minder in staat om op een gepaste manier te anticiperen op overstromingen en om hiermee om te gaan.

Dit is een interessante bemerking gezien de evolutie van het huidige beleid waarbij mensen allereerst zelf verantwoordelijk worden geacht om zelf tijdig actie te ondernemen. Door de bevolking tijdig te betrekken bij het overstromingsbeleid, kan de perceptie en de bewustwording aangaande overstromingsrisico's veranderen. Na de zware overstromingen in Vlaanderen bleek uit de globale evaluatie van de overstromingen 2010 (CIW, 2011) dat communicatie een punt van aandacht blijft. Er was geen eenduidige aanpak van de communicatie welke voor verwarring zorgde. Dit resulteerde bijvoorbeeld in verkeerde verdeling van zandzakken. Naast de bevolking blijken ook de instanties nog

niet voldoende op de hoogte te zijn van het voorspellingssysteem 'Overstromingsvoorspeller' (congruent met de uitkomsten van dit onderzoek).

De verkregen resultaten zijn met name interessant voor lokale overheidsinstanties, zoals brandweer en gemeenten. Wanneer deze worden gecombineerd met de GIS tool die de kwetsbaarheid van bevolkingsgroepen weergeeft (mede ontwikkeld binnen het FLOTHER project), kunnen 'sociale hotspots' worden geïdentificeerd. Dit zijn zones of plaatsen die verschillende kwetsbare groepen samenbrengen, zoals scholen, ziekenhuizen, maar ook bejaardenhomes. De tool kan worden gebruikt bij het opstellen van rampbeheersingsplannen zowel voor overstromingen als voor andere rampen. Deze ontwikkeling past bij de actiepunten zoals duidelijk geïllustreerd in de evaluatie van de overstromingen van 2010 (CIW, 2011).

4 Conclusie

In deze studie werd een praktisch haalbare aanpak voorgesteld om de sociale aspecten bij overstromingen in kaart brengen. Dit is slechts een onderdeel van de geïntegreerde overstromingsrisicobenadering. Het biedt echter een eerste set handvatten voor de aanpak en de integratie van de sociale en de institutionele dimensie. De voorgestelde tool moet wel nog verder worden geoptimaliseerd, maar biedt alvast een aantal tastbare mogelijkheden voor instanties betrokken bij overstromingsrisicobeheer. Het volgende voorbeeld kan dit illustreren: uit de enquête is gebleken dat het merendeel van de bevolking niet op de hoogte is van het bestaan van een overstromingsvoorspellingssysteem terwijl dit platform al een aantal jaren operationeel is en openbaar toegankelijk is. Bovendien past dit ook binnen de Overstromingsrichtlijn (2007/60/EC) waarbij naar het beheer van water op bekkenniveau wordt gekeken: deze tool laat toe om over de beleid- en landgrenzen heen toegepast te worden.

Binnen het overstromingsbeleid wordt in Vlaanderen vandaag de dag nog te vaak uitgegaan van het veiligheidsprincipe, die als doel heeft overstromingen vooral te voorkomen. Daardoor wordt vaker ingezet op puur preventief-technische maatregelen, zoals het verhogen van dijken of het verruimen van de natuurlijke overstromingsgebieden in de riviervalleien. Ook heeft een recent debat aangetoond dat sterke dijken worden verkozen boven een aanpak van meerlaagse veiligheid door experts binnen de waterproblematiek (Waterforum Online, 2011; Vlaams Parlement, 2011; De Wit, 2011). Binnen het beleid en onderzoek wordt in België tegenwoordig (nog in mindere mate) ook aan niet-structurele maatregelen gewerkt. Zo heeft de watertoets tot doel te voorkomen dat gebouwd wordt in overstromingsgevoelige gebieden (preventie) en kunnen mensen dankzij de overstromingsvoorspeller zich voorbereiden op een dreigende overstroming (pro-actie en voorbereiding). Er kan aldus wel een geleidelijke kentering waargenomen worden. Naast de preventie en pro-actie taken, dient de overheid ook een goede ondersteunende rol te spelen bij het verhogen van de mate van veerkracht van de bevolking als onderdeel van de derde meerveiligheidslaag. Door deze toegevoegde, sociale dimensie in de overheidsrol wordt tegelijk de verantwoordelijkheid voor tijdig reageren bij overstromingen gedeeld. Dit is een fundamentele trendbreuk binnen de vroegere aanpak van het overstromingsrisicobeheer.

Bescherming tegen overstromingen door middel van technische maatregelen blijft uiteraard noodzakelijk, maar niet tegen elke prijs. Een absolute bescherming tegen overstromingen is immers niet haalbaar binnen een duurzaam waterbeheer. De grootste uitdaging is nu om de aspecten van de

sociale dimensie en eerder geformuleerde maatregelen op een efficiënte (en meer kwantitatieve) manier te integreren in het overstromingsrisicobeheer.

5 **Dankwoord**

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door het FLOTHER project (The Other Flood: Vulnerability & Resilience; Antea Group, IWT, Universiteit Gent) en het FREEMAN project (gefinancierd door de 2nd CRUE ERA-NET Funding Initiative).

6 **Literatuur**

Adger, W. N. (2000). "Social and ecological resilience: are they related?" *Progress in Human Geography* 24(3): 347-364.

Boukhris O., Willems P. and Berlamont J. (2006). "Methode voor het inrekenen van de klimaatverandering in de compositiehydrogrammethode". Studie uitgevoerd in opdracht van het Waterbouwkundig Laboratorium.

Bronstert, A. (2003). "Floods and Climate Change: Interactions and Impact." *Risk Analysis* 23(3): 13.

Cutter, S. L., C. G. Burton, et al. (2010). "Disaster Resilience Indicators for Benchmarking Baseline Conditions." *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 7(1): pp. 22.

Cutter, S.L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C.G., Evans, E., Tate, E.C., Webb, J. (2008a). "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters". *Global Environmental Change* 18, 598–606.

Cutter, S.L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C.G., Evans, E., Tate, E.C., Webb, J. (2008b). "Community and Regional Resilience: Perspectives from Hazards, Disasters, and Emergency Management." CARRI Research Report I. Community and Regional Resilience Initiative, Oak Ridge, TN http://www.resilientus.org/library/FINAL_CUTTER_9-25-08_1223482309.pdf (9.9.10).

De Wit, J. (2011). "Het beleid tegen overstromingen doorgelicht." <http://www.gva.be/dekrant/experts/johndewit/het-beleid-tegen-overstromingen-doorgelicht.aspx>. *Gazet Van Antwerpen Online* (27.04.2011).

Deltacommissie. (2008). "Samen werken met water - Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst". Hollandia Printing. English: <http://www.deltacommissie.com/en/advies> (9-9-10).

Folke, C. (2006). "Resilience: the emergence of a perspective for social–ecological systems analyses". *Global Environmental Change* 16, 253–267.

FRD. EC FRD 2007/60/EC Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the Assessment and Management of Flood Risks (Text with EEA Relevance).

Gallopín, G.C. (2006). "Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity". *Global Environmental Change* 16, 293–303.

Giron, E., Coninx, I., Dewals, B.J., El Kahloun, M., De Smet, L., Sacré, D., Detrembleur, S., Bachus, K., Piroton, M., Meire, P., De Sutter, R., Hecq, W. (2009). "Towards an Integrated Decision Tool for Adaptation Measures - Case Study : Floods «ADAPT»". Final Report Phase 1. Brussels : Belgian Science Policy 2009 – 122 p. (Research Programme Science for a Sustainable Development).

Giron, E., Joachain, H., Degroof, A., Hecq, W., Coninx, I., Bachus, K., Dewals, B.J., Ernst, J., Piroton, M., Staes, J., Meire, P., De Smet, L., De Sutter, R. (2009). "Towards an integrated decision tool for adaptation measures - Case study: floods". ADAPT. Final Report. Brussels: Belgian Science Policy 2009 – 124p. (Research Programme Science for a Sustainable Development).

Helsloot, I. & Van 't Padjé, B. (red.). (2010). "Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd. Crisisbeheersing en fysieke veiligheid". Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers.

Joerin, J. & Shaw, R. (2011). "Chapter 3: Mapping Climate and Disaster Resilience in Cities". In: Shaw, R. & Sharma, A. (Eds.). *Climate and Disaster Resilience in Cities* (Community, Environment and Disaster Risk Management, Volume 6), Emerald Group Publishing Limited, pp. 47-61.

KINT (2001). "Hoogwaterstanden en overstromingen in België. Een evaluatie van de niet-tastbare kosten." Verhandeling nr. 6.

Klein, R.J.T., Nicholls, R.J., Thomalla, F. (2003). "Resilience to natural hazards: how useful is this concept?". *Environmental Hazards* (5), 35–45.

Manyena, S. B. (2006). "The concept of resilience revisited." *Disasters* 30(4): 433-450.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2009). "Beleidsnota waterveiligheid: 2009 – 2015". <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2009/12/22/beleidsnota-waterveiligheid-2009-2015.html>.

Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina (2006). "A failure of initiative". *Final report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*. Washington: U.S. Government printing office.

Shaw, R. (2009). "Climate Disaster Resilience: Focus on Coastal Urban Cities in Asia". Technical Report. International Environment and Disaster Management (IEDM) Laboratory, Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University.

Siegrist, M. and Gutscher, H. (2008). "Natural Hazards and motivation for mitigation behavior: People cannot predict the affect evoked by a severe flood." *Risk Analysis* 28(3): 771-778.

ten Brinke, W.B.M., Saeijs, G.E.M., Helsloot, I., van Alphen, J. (2008). "Safety chain approach in flood risk management". *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Municipal Engineer* 161 (2), 93–102.

The World Bank and The United Nations (2010). "Natural hazards, unnatural disasters: the economics of effective prevention". The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, DC.

<http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=15136>.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) (2010). "2010–2011 World Disaster Reduction Campaign, Campaign Kit". UNISDR, Geneva. <http://www.unisdr.org/english/campaigns/campaign2010-2011/documents/campaign-kit.pdf> (3-11-10).

United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) (2009). UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction. UNISDR, Geneva.

Vlaams Parlement (2011). "Hoorzittingen over de problematiek van waterbeheer en wateroverlast". <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=631381&tabId=-682091350> (17.05.11).

WaterForum Online, "Ingenieurs kiezen sterke dijken boven meerlaagse veiligheid." <http://afdelingen.kiviniria.net/waterbeheer/PAG000007997/20110127---Waterveiligheid.html>. (31-01-11).

Tastbaar maken wat ontastbaar is: de sociale overstromingsimpact-methodiek

Ingrid Coninx – KULeuven/Alterra, onderdeel van Wageningen UR⁶

Abstract

Overstromingsimpacts zijn het resultaat van én de fysische gebeurtenis én de sociale context (Hewitt 1983; Blaikie et al. 1994). De impact assessment tools en beslissingsinstrumenten die momenteel ingezet worden om een afweging te maken tussen verschillende overstromingsmaatregelen, nemen echter in beperkte mate de sociale context en ontastbare gevolgen in beschouwing. Door deze eenzijdige focus op de fysische gebeurtenis, bestaat het gevaar dat overstromingsmaatregelen in werkelijkheid tekort schieten of juist overbodig blijken te zijn (Meyer en Messner 2005) en dat bepaalde bevolkingsgroepen niet die extra bescherming ontvangen die ze juist nodig hebben om te herstellen van de overstromingsgevolgen. Dit artikel heeft de doelstelling om inzicht te geven in de relevante aspecten van de sociale context (paragraaf 1), om de methodiek uiteen te zetten die de sociale context analyseert en die het mogelijk maakt om de ontastbare gevolgen voorafgaand een overstroming in te schatten (paragraaf 2). In paragraaf 3 worden onderdelen van de methodiek toegepast op enkele praktijkvoorbeelden. Vervolgens worden de gebruiksmogelijkheden van deze methodiek in de huidige beleidspraktijk geduid (paragraaf 4). Paragraaf 5 bediscussieert de onderzoekbehoeftes die er liggen ter vervolmaking van de gepresenteerde methodiek.

Inleiding

Het volledig vermijden van overstromingen werd na de overstromingen in de jaren '90 niet meer als realistisch en haalbaar beschouwd. Dit besef maakte dat het Vlaamse overstromingsbeheer zich meer is gaan richten op het matigen van *de gevolgen* van overstromingen in plaats van louter op het bestrijden van overstromingen (Strubbe et al. 2005). Deze verschuiving van de beleidsfocus van

⁶ De auteur was voorheen werkzaam bij HIVA-KULeuven. Het is tijdens deze tewerkstelling dat de ontwikkeling van de methodiek en enkele toepassingen heeft plaatsgevonden, meer bepaald in het kader van het ADAPT project, in opdracht van BELSPO. Andere tests die hier beschreven worden, hebben plaatsgevonden in het kader van studies en publicaties die zijn uitgevoerd op vrijwillige basis.

bestrijden naar matigen van gevolgen heeft een verbreding in mogelijke overstromingsmaatregelen met zich meegebracht. Naast maatregelen die bedoeld zijn om het water zo lang mogelijk binnen de oevers van de rivier te houden (oa. dijken), worden er nu ook maatregelen ingezet die ruimte maken voor water (oa. overstromingsgebieden, infiltratiemaatregelen, ...). Echter, ruimte is schaars en veiligheidsniveaus kunnen overschreden worden, waardoor soms toch wateroverlast plaatsvindt. De behoefte aan niet-technische en curatieve maatregelen om overstromingsgevolgen in te perken is vooral dan erg sterk. In vergelijking met de genoemde watermaatregelen en ruimtelijke maatregelen is dit een ander type van overstromingsmaatregel aangezien de maatregel niet gericht is op het water of de ruimte, maar wel op de individuen of de gebouwen die last kunnen ervaren van het water.

Het is aan de beleidsmaker om een keuze te maken tussen de verschillende mogelijke overstromingsmaatregelen. De zoektocht om op een proactieve manier om te gaan met overstromingen heeft geleid tot de ontwikkeling van ex-ante impact assessments tools die gebruikt worden om overstromingsgevolgen op voorhand in te schatten (ICPR 2001; Kok, et al. 2005; Torterotot 1993; Vanneuville, et al. 2006), en beslissingsinstrumenten zoals kosten-baten analyses en multicriteria-instrumenten, die beleidsmakers ondersteunen in het maken van keuzes voor gewenste overstromingsmaatregelen in termen van kosteneffectiviteit (Penning-Rowsell, et al. 2005). Centraal in deze impact assessments en beslissingsinstrumenten staan overstromingsgevolgen.

Gevolgen van rampen, in dit geval overstromingen, zijn een resultaat van het samengaan van een bepaalde fysische gebeurtenis en de sociale context waarbinnen deze fysische gebeurtenis plaatsvindt (Hewitt 1983; Blaikie et al. 1994). Een concreet voorbeeld is dat een overstroming van een gebied dat geregeld overstroomt en waar mensen vrij goed voorbereid zijn op een overstroming minder drastische gevolgen heeft dan eenzelfde overstroming in een gebied dat nog nooit werd overstroomd en waar mensen niet tijdig gewaarschuwd werden dat het water op komst was. In dit geval is de sociale context van bepalende invloed geweest op de manier waarop de overstroming wordt ervaren, kortom de intensiteit van de overstromingsimpacts.

Kortweg beschouwd is er sprake van twee typen van overstromingsgevolgen: tastbare en ontastbare gevolgen, die elk direct of indirect veroorzaakt worden door de overstroming. Wil men de ex-ante impact assessments tools en de beslissingsinstrumenten accuraat hanteren, dan is het gewenst om zowel tastbare als ontastbare gevolgen in beschouwing te nemen. De probleemstelling is echter dat er veel van de methoden die vandaag in de Europese lidstaten gebruikt worden niet of slechts in beperkte mate deze ontastbare gevolgen en sociale context beschouwen (Meyer en Messner 2005; Meyer en Messner 2006). Het is een type van gevolgen dat lastig is om vast te stellen, te voorspellen en uit te drukken in monetaire termen. Maar het gevaar bij het niet opnemen van deze gevolgen in de beslissingsinstrumenten is dat er een vertekend beeld ontstaat in de zin van een overschatting of onderschatting van de overstromingsrisico's en dat de gekozen overstromingsmaatregelen in werkelijkheid tekortschieten of juist overbodig blijken te zijn (Meyer en Messner 2005). Daarom ligt er een behoefte om te zoeken naar methoden en aanpakken om de sociale context mee te nemen wanneer een overstromingsaanpak ontwikkeld wordt. Het artikel levert hier een bijdrage aan.

In dit artikel wordt ingegaan op ontastbare gevolgen, meer precies op de sociale overstromingsgevolgen. Er wordt beschreven welke typen sociale overstromingsgevolgen er zijn en

welke combinatie van contextuele aspecten deze sociale overstromingsgevolgen veroorzaken. Vervolgens wordt de methodiek uiteengezet die op basis van de huidige inzichten in staat stelt om de sociale context in beschouwing te nemen en zodoende de sociale overstromingsgevolgen kan inschatten. Het is een kwantitatieve methodologie die uitgedrukt kan worden in grafieken en/of kaartvorm. Dit vergemakkelijkt de inbedding in bestaande beslissingsinstrumenten. Onderdelen van deze methodiek worden geïllustreerd aan de hand van enkele toepassingsexperimenten. Daarna wordt opgesomd op welke manier de methodiek ingezet kan worden in het overstromingsbeleid ter aanvulling van de bestaande instrumenten. Tot slot volgen nog enkele onderzoekbehoefte om de methodiek verder aan te scherpen.

1 Sociale overstromingsimpacts onder de loep

1.1 Typen van sociale overstromingsimpacts

Overstromingen kunnen een spoor van vernieling achterlaten. Materiële vernieling (tastbare gevolgen) is het meest zichtbaar. Daarbij gaat het meestal om schade aan woningen, bedrijven, openbare gebouwen en landbouw. Maar er is vaak ook sprake van sociale ontwrichting (ontastbare gevolgen). Onderzoeken in België (Grinwis en Duyck 2001) en Verenigd Koninkrijk (Tapsell 2001; Werrity, et al. 2007) hebben aangetoond dat mensen deze sociale gevolgen als veel erger beoordelen dan de materiële schade. Met andere woorden, men zou deze gevolgen liefst willen inperken of vermijden, nog liever dan de materiële gevolgen.

Sociale ontwrichting is weinig zichtbaar, maar wordt des te duidelijker in gesprekken met overstromingslachtoffers. Getuige hiervan een gesprek met één van de overstromingslachtoffers 10 jaar na de overstroming van 1998 in het Demerbekken die stelde:

'...ja, de grootste in 1998. Dat was dramatisch. Had een enorme impact op de gemeente en het werk. Er heerste machteloosheid... Ze hadden ons wachtbekkens beloofd en die staan in de stellingen. Maar we zijn nu tien jaar later en er is nog niets effectief. Er is nog geen schop in de grond gestoken... Ze beseffen niet wat een impact het heeft op de gemeenschap te moeten leven met die overstromingen.' (anoniem, 2008)

Van sociale ontwrichting wordt gesproken als er sprake is van sociale overstromingsimpacts. Er zijn verschillende typen van sociale overstromingsimpacts zoals:

- mentale stoornis bijvoorbeeld stress, angst, depressie of lichamelijke ziekte, zoals verkoudheid, griep, hartstoornissen (Ahern, et al. 2005; Few, et al. 2004; Ohi en Tapsell 2000; Tapsell en Tunstall 2001)
- sterfte ((Jonkman en Kelman 2005)
- verstoren van tijdsbesteding (Grinwis en Duyck 2001)
- verandering in houding en gedrag (Defra/Environment Agency 2003; Grothmann en Reusswig 2006; Tapsell, et al. 2002; Thieken, et al. 2007)
- veranderde risicoperceptie (Brilly en Polic 2005; Werrity, et al. 2007)
- armoede (Grinwis en Duyck 2001; Messner en Green 2006; Tapsell en Tunstall 2001; Twigger-Ross 2005; Walker, et al. 2006)
- verloedering van wijken (Grinwis en Duyck 2001; Tapsell, et al. 2002; Walker, et al. 2006; Werrity, et al. 2007)
- moeilijkheden om te voldoen in basisbehoefte (Grinwis en Duyck 2001; Roos, et al. 2003)
- moeite om het huis te herstellen (Tapsell 2001)
- veranderende familiale relaties (Ketteridge en Fordham 1998)

- bevolking migratie (Elliott en Pais 2006)
- evacuatie of tijdelijk verblijf elders (Ohl en Tapsell 2000; Tapsell 2001; Twigger-Ross 2005)
- verlies van sociale cohesie in een gemeenschap (Walker, et al. 2006; Werrity, et al. 2007)
- beleidsverandering (Johnson, et al. 2003).

Dit zijn een aantal specifieke ontastbare impacts die door een overstroming veroorzaakt kunnen worden.

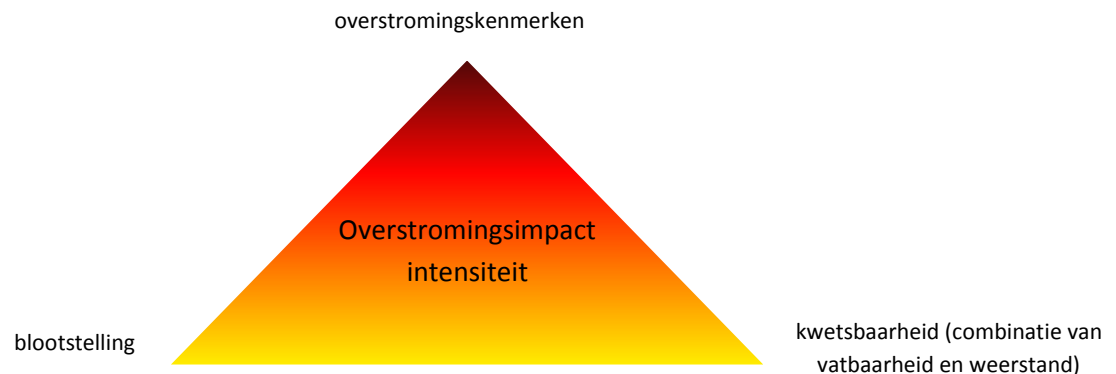
Theoretisch beschouwd wordt een sociale overstromingsimpact gedefinieerd als *‘een gevolg van een overstroming dat fysiek of cognitief ervaren wordt door mensen op verschillende schaalniveaus (op het schaalniveau van het individu, de familie of de gemeenschap), die veroorzaakt worden door veranderingen in het fysieke, economische, culturele, ecologische of sociale systeem en die de manier verandert waarop mensen leven, werken, relateren aan elkaar, omgaan met elkaar of hun basisnoden organiseren’* (Burdge en Johnson 1998; Vanclay 2002). Uit de analyse van empirische studies (Coninx 2010) zijn vier kenmerken naar voren gekomen omtrent sociale overstromingsimpacts. Ten eerste verschillen sociale overstromingsimpacts wat betreft het schaalniveau waarop ze ervaren worden, met andere woorden het niveau van het individu, de familie of de gemeenschap. Ten tweede zijn er sociale overstromingsimpacts die onmiddellijk worden veroorzaakt door de overstroming zelf, zoals de fysieke gezondheidsimpacts. Maar andere impacts worden op indirecte manier veroorzaakt, zoals bijvoorbeeld de armoede die veroorzaakt wordt door het feit dat er grote materiële schade is en het gezin niet over een verzekering of voldoende middelen beschikt om alles weer opnieuw op te bouwen. Het derde kenmerk heeft te maken met de periode waarin de sociale overstromingsimpacts ervaren worden. Sommige impacts verschijnen en verdwijnen kort na de overstroming, anderen kunnen maanden tot zelf jaren aanhouden. Tot slot blijkt dat overstromingsimpact afhankelijk is van het type van overstroming, de locatie in het overstromingsgebied, de eigenschappen van de mensen zelf en het weerstandsvermogen van de gemeenschap (Crichton 1999; Hilhorst en Bankoff 2004). Op dit laatste kenmerk, namelijk de bepalende factoren voor sociale overstromingsimpacts, wordt in het artikel dieper ingegaan.

1.2 Overstromingen zijn voor iedereen anders

In de literatuur wordt al jaren onderzoek gedaan naar de impact van rampen voor mensen. Het is vooral sinds de jaren '80 dat men in deze onderzoekstraditie tot de vaststelling kwam dat overstromingen niet louter natuurlijk fysieke gebeurtenissen zijn, maar dat de manier waarop ze ervaren worden, en dus ook de gevolgen die ze hebben, mede-afhankelijk is van de sociale context waarin ze plaatsvinden (Hewitt 1983; Blaikie et al. 1994; Hilhorst en Bankoff 2004). Uit de verschillende studies die de gevolgen van overstromingen beschrijven, is gebleken dat er grofweg genomen 3 categorieën van factoren bestaan die bepalend zijn voor de manier waarop een mens de overstroming ervaart en dus ook de intensiteit van de sociale overstromingsimpact (SI):

1. De aard van de overstroming – hier verder de overstromingskenmerken (O) genoemd
2. De blootstelling van de mens (B)
3. De kwetsbaarheid (K) van de mens wat bepaald wordt door vatbaarheidseigenschappen (V) van de mens en weerstandskenmerken van de gemeenschap (W) waar deze mens in leeft

Figuur 1: bepalende factoren voor de intensiteit van sociale overstromingsimpacts



In verband met de (1) overstromingskenmerken wijzen studies uit dat wanneer een overstroming gekenmerkt wordt door een hoge waterstand (meer dan 30 cm), door een snelle stijging van het water (sneller dan 2m/u), door een snelle stroomsnelheid of wanneer het water lange tijd blijft staan, dan is de sociale overstromingsimpact aanzienlijk groter dan wanneer men te maken heeft met een lage waterstand, een goed voorspelde overstroming met beperkte stroomsnelheid en waarbij het water na enkele uren weer verdwenen is. Ook het moment van overstromen (dag of nacht, winter of zomer) en de mate waarin giftige stoffen of afvalwater in het overstromingswater zitten, of wanneer er veel sediment of 'troep' in het water zit, heeft een invloed op mate van sociaal overstromingsimpact.

De (2) blootstelling van de mens verwijst naar de afstand tussen de locatie van deze mens ten opzichte van het overstromingsgebied. Leeft men in het overstromingsgebied, dan is de sociale impact groter dan wanneer men bijvoorbeeld 40 km van het gebied af woont.

De (3) kwetsbaarheid van de mens heeft tenslotte te maken met enerzijds de persoonlijke kenmerken van de mens zelf (vatbaarheid) en anderzijds met de mate waarin een gemeenschap het hoofd kan bieden tegen een overstroming (weerstandsvormogen) wat bijgevolg een positieve invloed heeft op de zwakkere persoonlijke eigenschappen (vatbaarheidseigenschappen) van deze mens. Het is het samenspel van deze indicatoren dat bepaalt in welke mate sociale overstromingsimpacts worden ervaren. Aangezien kwetsbaarheid de factor is die de sociale context in rekening brengt, wordt hier dieper op ingegaan in de volgende paragrafen.

De sociale context: kwetsbaarheid van mensen

Het concept kwetsbaarheid wordt gebruikt in verschillende onderzoeksdomeinen, zoals klimaatonderzoek (e.g. Smith en Pilifosova, 2003), rampenonderzoek (e.g. Blaikie et al., 2004), ontwikkelingsonderzoek (e.g. Guimarães, 2007) en heeft binnen elk domein een andere betekenis (Weichselgartner 2001, 87; Green 2004; Tapsell et al. 2005; Birkmann 2006). In deze studie wordt kwetsbaarheid begrepen conform de meest gebruikte definitie in rampenonderzoek, die beschrijft dat mensen als kwetsbaar worden beschouwd als ze er niet, of niet voldoende, in slagen om te anticiperen, weerstand te bieden en te herstellen van een overstroming (Blaikie 1994). Deze kwetsbaarheid wordt bepaald door de eigenschappen inherent aan de mensen zelf (vatbaarheidseigenschappen) en de mate waarin de gemeenschap aan de hand van allerhande mechanismen omgaat met de overstroming (weerstandseigenschappen).

Vatbaarheidseigenschappen

Er zijn een negental persoonlijke kenmerken die mensen vatbaar maken voor sociale overstromingsimpacts (Aysan 1993). Deze vatbaarheidseigenschappen worden typisch teruggevonden bij bepaalde bevolkingsgroepen. De eerste eigenschap is de afwezigheid van hulpmiddelen, zoals geld en tijd. Mensen die krap bij kas zitten hebben moeite om hun huizen en houden weer op te bouwen (Walker et al. 2006). In Vlaanderen is ongeveer 11% van de bevolking *financieel achtergesteld* (Vranken et al. 2009). En mensen die doorgaans druk zijn en weinig thuis zijn, zullen in grote tijdsnood komen bij het voorbereiden en opruimen, wat stress kan veroorzaken. Tijdsgebrek wordt typisch vastgesteld bij *eenoudergezinnen* (Green et al., 1987; Tapsell et al., 2002; Walker et al., 2006).

De tweede vatbaarheidseigenschap zijn afwijkende sociale patronen. Mensen die geen sociaal netwerk hebben, zullen alles zelf moeten voorbereiden op een overstroming en achteraf opruimen, wat leidt tot een hogere kans op schade aan vervangbare en onvervangbare spullen. Volgens studies is gebleken dat sociaal kapitaal van groot belang is om goed om te gaan met overstromingen (Neal en Phillips 1995; Lochner et al. 1998; Stewart-Weeks en Richardson 1998; Winter 2000; Stone 2001). Daar waar er een grote mate van sociaal kapitaal aanwezig is, daar wordt verwacht dat mensen elkaar meer gaan helpen, wat dus neerkomt op meer informele hulp tijdens en na rampen. Bevolkingsgroepen met een eerder beperkt sociaal netwerk in Vlaanderen zijn *ouderen* (Lodewijckx en Jacobs 2000) en *mensen met gezondheidsproblemen* (Verbelen et al., 2005). Met betrekking tot het kennen en begrijpen van sociale patronen, zijn het vooral *recent aangekomen buitenlanders uit ontwikkelingslanden* die als een vatbare bevolkingsgroep wordt gezien (Thrush et al., 2005).

De derde eigenschap is wonen in een verloederde omgeving. Stel dat men nabij een afvalopslag woont, of nabij vervuilde bodem, dan neemt de overstromingsimpact significant toe in termen van gezondheidsimpacts en veranderende risicoperceptie (Defra/Environment Agency 2003; Manuel 2006; Meyer en Messner 2006; Tapsell en Tunstall 2008).

De vierde eigenschap is het gebrek aan informatie of kennis bijvoorbeeld omdat de informatie niet verspreid is, of omdat de overstromingssslachtoffers geen toegang hebben tot de informatie, of omdat men de informatie helemaal niet begrijpt, ook niet nadat men de informatie ontvangen heeft (gebaseerd op Rosenthal en 't Hart 1998 en Carsell et al. 2004). Gebrek aan kennis en informatie leidt er toe dat de voorbereiding niet soepel loopt, en ook het opruimen nadien problemen kent. Mogelijk worden de impacts verergerd door amateuristisch gedrag, wat zelfs tot de dood kan leiden (Ahern et al., 2005). Ook na een overstroming kan gebrek aan kennis problemen veroorzaken. Bijvoorbeeld als men niet weet hoe sociale diensten werken, of men heeft geen besef van het bestaan van rampenfondsen of psychosociale ondersteuning, dan maakt dit het voor deze mensen moeilijker om om te gaan met overstromingen. In Vlaanderen worden overstromingswaarschuwingen recentelijk verspreid via tv, radio en internet. Ongeveer 14,6% van de *ouderen* heeft toegang tot internet, maar vrijwel iedereen krijgt informatie via tv door (Mediaedge:cia 2008).

De vijfde eigenschap gaat om gebrekkig bewustzijn bij mensen. Wanneer men zich er niet van bewust is dat ze in risicogebied leven, zullen ze ook niet nagedacht hebben over een gepaste voorbereiding eens het gevaar echt daar is. Dit verrassingseffect doet de sociale

overstromingsimpact toenemen (Defra/Environment Agency 2003 en 2004). Vooral *nieuwkomers* in gebieden hebben vermoedelijk een vrij lage risicoperceptie, maar onderzoek hierover in Vlaanderen is er nog niet.

De zesde eigenschap is gebrekkige toegang tot de besluitvorming en het politieke proces, alsook politieke vertegenwoordiging zijn kenmerken die mensen vatbaar maken. Indien deze er wel is, is het mogelijk om de overheid te sturen op het nemen van maatregelen om het overstromingsgevaar te minderen.

Daarnaast, de zevende eigenschap, kunnen ook bepaalde overtuigingen en gewoonten mensen erg vatbaar maken, zoals bijvoorbeeld de overtuiging dat overstromingen een straf van God is, waar niets aan gedaan kan worden. Hierdoor zullen deze mensen meer geneigd zijn om het lot te aanvaarden en minder geneigd om actie te ondernemen in deze precaire situatie (Grothmann en Reuswig 2006).

De achtste eigenschap betreft het type van huis waar mensen in wonen. Wanneer *mensen in mobilhomes, caravans of huizen met enkel een gelijkvloerse verdieping wonen*, dan hebben deze mensen veel meer moeite om hun spullen en zichzelf in veiligheid te brengen (Tapsell et al. 1999, 2001; Risk and Policy Analysts Ltd. 2005; Thrush et al. 2005; Walker et al. 2006).

En tot slot de fysieke en geestelijke gesteldheid van mensen zelf. Wanneer ze ziek zijn of moeilijk te been zijn, wordt anticiperen en herstellen van overstromingen lastig (Morrow 1999; Walker et al. 2006; Tapsell en Tunstall 2008).

Samenvattend is duidelijk geworden dat een aantal bevolkingsgroepen gekenmerkt worden door een of meerdere van deze eigenschappen te noemen de ouderen, de financieel achtergestelde mensen, de mentaal en fysieke zieke mensen die verhinderd worden in hun dagelijkse activiteiten, de recent aangekomen buitenlanders uit ontwikkelingslanden, de alleenstaande ouders en mensen die in woningen met enkel een gelijkvloerse verdieping wonen.

Weerstandseigenschappen

Het weerstandsvermogen is, in tegenstelling tot het concept vatbaarheid, een aspect dat gemeten wordt op het niveau van de gemeenschap. Het verwijst naar sociaal en institutioneel georganiseerde mechanismen die de vatbaarheid van mensen (niveau van individu) inperken. In tegenstelling tot vatbaarheid bestaan er nog niet veel studies die het weerstandsvermogen bestuderen. Er wordt ook opgemerkt dat het aspect van weerstand vaak niet meegenomen wordt in de gebruikte sociale impactmethoden. Echter, de analyse van de sociale context op basis van de louter taxonomische manier om vatbaarheid te benaderen, zoals hierboven beschreven, voldoet niet om de werkelijkheid te duiden (Tapsell et al., 2005, p. 15-19). Er zijn nog heel wat contextuele mechanismen, naast de persoonlijke vatbaarheidseigenschappen van invloed op de totale kwetsbaarheid van mensen. Een aanvullende methodiek rondom het weerstandsvermogen is daarom noodzakelijk.

In het kader van dit onderzoek is daarom een geheel nieuwe aanpak ontwikkeld om 'weerstandsvermogen' te definiëren en te operationaliseren. Daarvoor is gebruik gemaakt van de definitie van Brouwer et al. (2007) en Yohe et al. (2003) die aangeven dat weerstandsvermogen bepaald wordt door technologische mechanismen, zoals de maatregelen ter bevordering van het veiligheidsniveau, economische mechanismen, zoals het bestaan van verzekeringen of een

rampenfonds om mensen financieel bij te staan in het herstel van de huizen, cognitieve mechanismen zoals informatieverbreidingsystemen om mensen met informatie te voorzien om zich op een gepaste manier voor te bereiden op een overstroming, sociale mechanismen zoals het sociale kapitaal en de netwerken met burens en vrienden die mensen fysiek en emotioneel ondersteunen voorafgaand, tijdens en na een overstroming, institutionele mechanismen zoals institutionele samenwerking opdat beschermingsmaatregelen tijdig ingezet kunnen worden en informatie goed doorstroomt, en culturele mechanismen zoals risicoperceptie en zelf-beschermend gedrag die een rol spelen in de manier waarop mensen zich voorbereiden op overstromingen of omgaan met overstromingen (gebaseerd op Brouwer, et al. 2007; Yohe, et al. 2003).

2 Het ontastbare becijferen: de methodiek

De uitdaging ligt erin om de drie categorieën van factoren die van invloed zijn op de ontastbare gevolgen van overstromingen in te schatten en te analyseren voor de overstromingsrisicozone, meer specifiek de overstromingskenmerken, de blootstelling van mensen en de kwetsbaarheid in termen van vatbaarheid en weerstandsvermogen. Een van de manieren om toch uiting te geven aan de ontastbare gevolgen is door de drie categorieën van factoren te meten via indicatoren en uit te drukken aan de hand van een samengestelde index. In de ontwikkelde methodologie is de sociale overstromingsimpact intensiteit die blootgestelde individuen ervaren een functie van overstromingskarakteristieken (O), alsook van vatbaarheid (V) en weerstandsvermogen (W) die beide componenten van kwetsbaarheid (K) zijn.

$$SI = f(O * B * K f(V/W))$$

De ruimtelijke aggregatie van deze indices op het niveau van individuen resulteert vervolgens in een sociale overstromingsimpact intensiteitsindex die verbonden kan worden aan elk individu dat getroffen wordt bij overstromingen. De methodologie wordt in de volgende paragrafen beschreven.

Stap 1: Berekenen van de overstromingsindex

De overstromingsindex combineert de overstromingskenmerken waarvan in de literatuur wordt aangegeven dat ze verband houden met de sociale overstromingsimpacts: waterstand, snelheid van waterstijging, stroomsnelheid en de duur van de overstroming (zie tabel 1). Voor elk van deze kenmerken is een drempelwaarde aangeduid die bepaalt welke score de indicator krijgt. Vervolgens worden de gegevens geaggregeerd aan de hand van de formule uit tabel 2. De gewichten van elk van de indicatoren zijn bepaald op basis van empirische studies. Het resultaat is een indexcijfer tussen 0 en 1. Hoe hoger het cijfer, des te intenser de overstromingskenmerken zijn.

Stap 2: Berekenen van de kwetsbaarheidsindex

De kwetsbaarheidsindex wordt geformuleerd op basis van de vatbaarheidsindex en de weerstandsvermogensindex.

Stap 2.a: Berekenen van de vatbaarheidsindex

De indicatoren van de vatbaarheidsindex worden afgeleid op basis van de empirische bevindingen zoals ze hierboven beschreven zijn (zie voor review in Coninx 2010). De meesten van de gebruikte empirische bevindingen komen uit kwantitatieve analyses die tot doel hebben om de correlatie

tussen vatbaarheid en sociale impacts te begrijpen (e.g. Werrity, et al. 2007; Defra/Environment Agency 2003; Grinwis en Duyck 2001). Deze studies zijn aangevuld met bevindingen uit kwalitatieve studies (e.g. Tapsell en Tunstall 2001; Walker, et al. 2006). De indicatoren voor deze index verwijzen naar de vatbare bevolkingsgroepen. De meeste data voor deze indicatoren zijn afkomstig uit de recentste volkstelling (2001) (zie tabel 2). De data kunnen op verschillende schaalniveaus verzameld worden, van het Belgische niveau tot het niveau van de statistische sector, wat overeenkomt met wijkniveau. Na de dataverzameling wordt de index berekend aan de hand van het geometrische gemiddelde van de gestandaardiseerde data (zie tabel 2) (Ebert en Welsch 2004). De gewichten van de verschillende indicatoren zijn bepaald aan de hand van een Delphi studie die in 2009 is uitgevoerd onder aan achttal internationale experts op het vlak van vatbaarheid en sociale overstromingsimpacts (Coninx and Bachus 2009a). Het resultaat van deze berekening is een cijfer tussen 0 en 1. Deze vatbaarheidsindex geeft de proportie van mensen weer die gezien deze eigenschappen moeite hebben om het hoofd te bieden tegen overstromingen. Hoe hoger dit cijfer is, des te groter de vatbaarheid van mensen in het gebied.

Stap 2.b: Berekenen van de weerstandsvermogensindex

Ook het weerstandsvermogen wordt gemeten aan de hand van een index. De indicatoren zijn bepaald via deductie van de definitie van weerstandsvermogen, aangezien empirische bevindingen over de correlatie tussen weerstandsvermogen en sociale overstromingsimpacts nog afwezig zijn. Er wordt uitgegaan van de 6 typen van mechanismen, nl. technologische, economische, cognitieve, sociale, institutionele en culturele mechanismen, zoals hierboven beschreven werd. Gerelateerd aan deze mechanismen worden de respectievelijke overstromingsmaatregelen geïdentificeerd. De mate van weerstandsvermogen wordt bepaald op basis van de effectiviteit van deze overstromingsmaatregelen. In totaal zijn 56 effectiviteits-indicatoren geïdentificeerd, zoals beschikbaarheid, timing, en de mate van toepassing van de maatregel.

Gegevens worden verzameld door documentanalyse en interviews met waterbeheerders, brandweercommandanten en lokale beleidsmakers en geaggregeerd. De gewichten van de indicatoren zijn wederom afgeleid van de Delphi studie (Coninx and Bachus 2009a). De methodologie die het mogelijk maakt om de index te berekenen, creëert een cijfer tussen 0 en 1 dat voor elke gemeente de mate van weerstandsvermogen aangeeft. 0 betekent een beperkte weerstand. 1 betekent een sterke weerstand.

Stap 3: Bepalen van de blootstelling van de mens

Blootstelling van mensen wordt bepaald door de kadaster data aangezien huizen vaste locaties zijn waar mensen doorgaans genomen iedere dag naar toe keren. Daar zijn ook hun bezittingen te vinden. Aan de hand van deze kadaster data is het mogelijk om de spreiding van mensen in overstromingsgebied vrij nauwkeurig vast te stellen. Het aantal blootgestelde mensen wordt vervolgens ingeschat door het combineren van kadaster data en data van de overstromingskaarten.

Resultaat: intensiteit van de sociale overstromingsimpact

Aangezien de mate van sociale overstromingsimpact bepaald wordt door de overstromingskenmerken en kwetsbaarheid (vatbaarheid en weerstandsvermogen) van de blootgestelde mensen, worden de ontwikkelde indices nogmaals geaggregeerd tot een sociale

overstromingsimpact intensiteitsindex. Een cijfer nabij 0 geeft aan dat de sociale overstromingsimpact eerder beperkt zal zijn, een cijfer nabij 1 duidt op de kans op een zeer grote sociale overstromingsimpact. Ook bij deze formules worden de gewichten bepaald aan de hand van de Delphi studie (Coninx and Bachus 2009a).

Tabel 1: indicatoren van de indices

Overstromingsindex	Vatbaarheidsindex	Weerstandsvermogensindex	Kwetsbaarheidsindex	Sociale overstromingsimpact intensiteitsindex
Snelheid van de waterstijging	Ouderen: Percentage inwoners dat ouder is dan 75 jaar	Technische en kennis mechanismen <ul style="list-style-type: none"> • Technische maatregelen • Overstromingsbestendige infrastructuur • Overstromingsbestendige rampenplanning • Onderzoek en kennis • Peilen van waterstand • Voorspellen van overstromingen • Private beschermingsmaatregelen • Overstromingsbestendige gebouwen/huizen 	Vatbaarheidsindex	Overstromingsindex
Waterstand	Mensen met fysieke of mentale problemen waardoor ze niet mobiel zijn: Percentage van mensen dat problemen heeft in hun mobiliteit door een chronische of langdurige ziekte		Weerstandsvermogensindex	Kwetsbaarheidsindex
Duur van de overstroming	Alleenstaande ouders Percentage alleenstaande ouders	Sociale mechanismen: <ul style="list-style-type: none"> • Sociale cohesie • Psycho-sociale ondersteuning 		Blootstelling
Stroomsnelheid	Buitenlanders van ontwikkelingslanden: Percentage inwoners met een nationaliteit uit de ontwikkelingslanden (Verhoeven 2000)	Economische mechanismen <ul style="list-style-type: none"> • Private verzekering • Nationaal rampenfonds 		
	Financieel achtergestelde mensen: <ul style="list-style-type: none"> • Geen basiscomfort: Cobb-Douglas berekening van huizen zonder toilet, badkamer of centrale verwarming • Geen auto: proportie gezinnen zonder auto • Geen huiseigendom: proportie gezinnen dat geen huis bezit 	Institutionele mechanismen <ul style="list-style-type: none"> • Overstromingswaarschuwing naar de hulpdiensten • Overstromingswaarschuwing naar de bevolking • Informatiedoorstroming en samenwerking • Rampenplan • rampenhulp 		
	Bewoners van huizen met enkel een gelijkvloerse verdieping: Proportie bewoners van gelijkvloerse huizen	Culturele mechanismen <ul style="list-style-type: none"> • Risicocommunicatie • Verbod om nog te bouwen in overstromingsgebied 		

Tabel 2: weging, aggregatie en dataverzameling voor de indices

	Weging	Aggregatie	Dataverzameling
Overstromingsindex	Gebaseerd op empirische studies	$O_i = w_1 * s_{Ww} + w_2 * s_{Wsn} + w_3 * s_{Wst} + w_4 * s_{Wdu}$, waarbij O_i = overstromingsindex, Ww = waterstand, Wsn = watersnelheid, Wst = waterstijging, Wdu = duur van de overstroming	overstromingskaarten
Vatbaarheidsindex	Delphi studie	$N - V_i = \prod (1 - X_i)^{W_i}$ $V_i = 1 - (N - V_i)$, waarbij V_i = vatbaarheidsindex, X_i = indicator, W_i = gewicht, $N - V_i$ = niet-vatbaarheidsindex	Gegevens van volkstelling

Weerstandsvermogensindex	Delphi studie	Som van scores van weerstandsvermogensindicatoren $W_i = (\text{weerstandsvermogensscore}/\text{maximumscore van weerstandsvermogen})$, waarbij $W_i = \text{weerstandsvermogensindex}$	Beleidsdocumenten, evaluaties van gebeurtenissen uit het verleden, interviews met waterbeheerders, rampenplanners en lokale beleidsmakers
Kwetsbaarheidsindex	Delphi studie	$K_i = w_1 * V_i + w_2 * W_i$, waarbij $K_i = \text{kwetsbaarheidsindex}$, $V_i = \text{vatbaarheidsindex}$, $W_i = \text{weerstandsvermogensindex}$, $w = \text{gewicht}$	
Sociale overstromingsimpactsindex	Delphi studie	$SI = w_1 * O_i + w_2 * K_i$, waarbij $O_i = \text{overstromingsindex}$, $K_i = \text{kwetsbaarheidsindex}$, $w = \text{gewicht}$ en $SI = \text{sociale overstromingsimpactsindex}$	

3 Toepassingsexperimenten

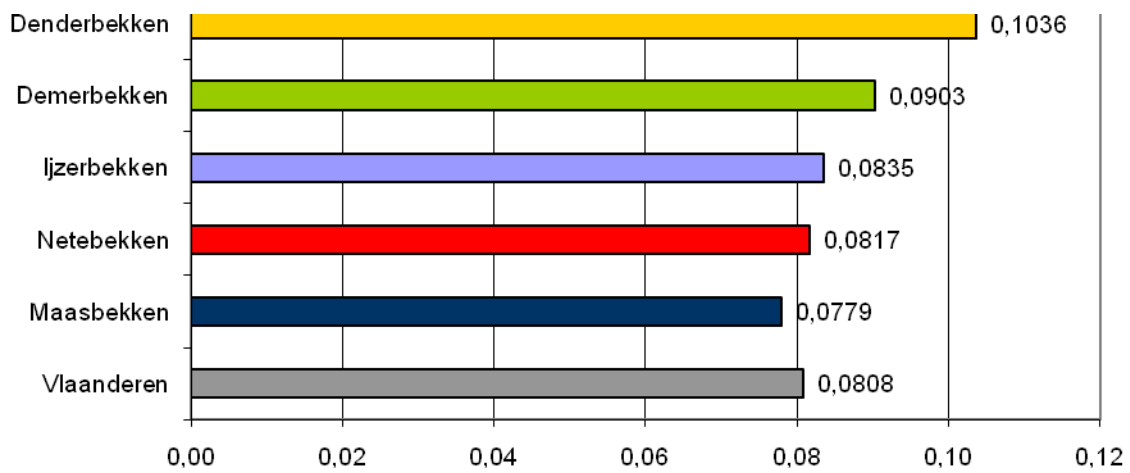
3.1 Verkenning van vatbaarheid in Vlaanderen met de vatbaarheidsindex

De index om vatbaarheid van mensen in overstromingsgebied te meten is toegepast in een aantal gemeenten in vijf Vlaamse rivierbekkens: IJzerbekken (Poperingen, Diksmuide), Denderbekken (Geraardsbergen, Ninove en Denderleeuw), Demerbekken (Herk-De-Stad, Halen, Scherpenheuvel-Zichem, Diest, Aarschot en Rotselaar), Netebekken (Lier, Heist-Op-Den-Berg, Berlaar, Grobbendonk, Zandhoven en Hulshout) en Maasbekken (Lanaken, Maasmechelen, Maaseik, Dilsen-Stokkem en Kinrooi). De bedoeling van deze toepassing is om inzicht te krijgen in de ruimtelijke verspreiding van de vatbaarheid van mensen op bekkenniveau, op gemeenteniveau en op het wijkniveau.

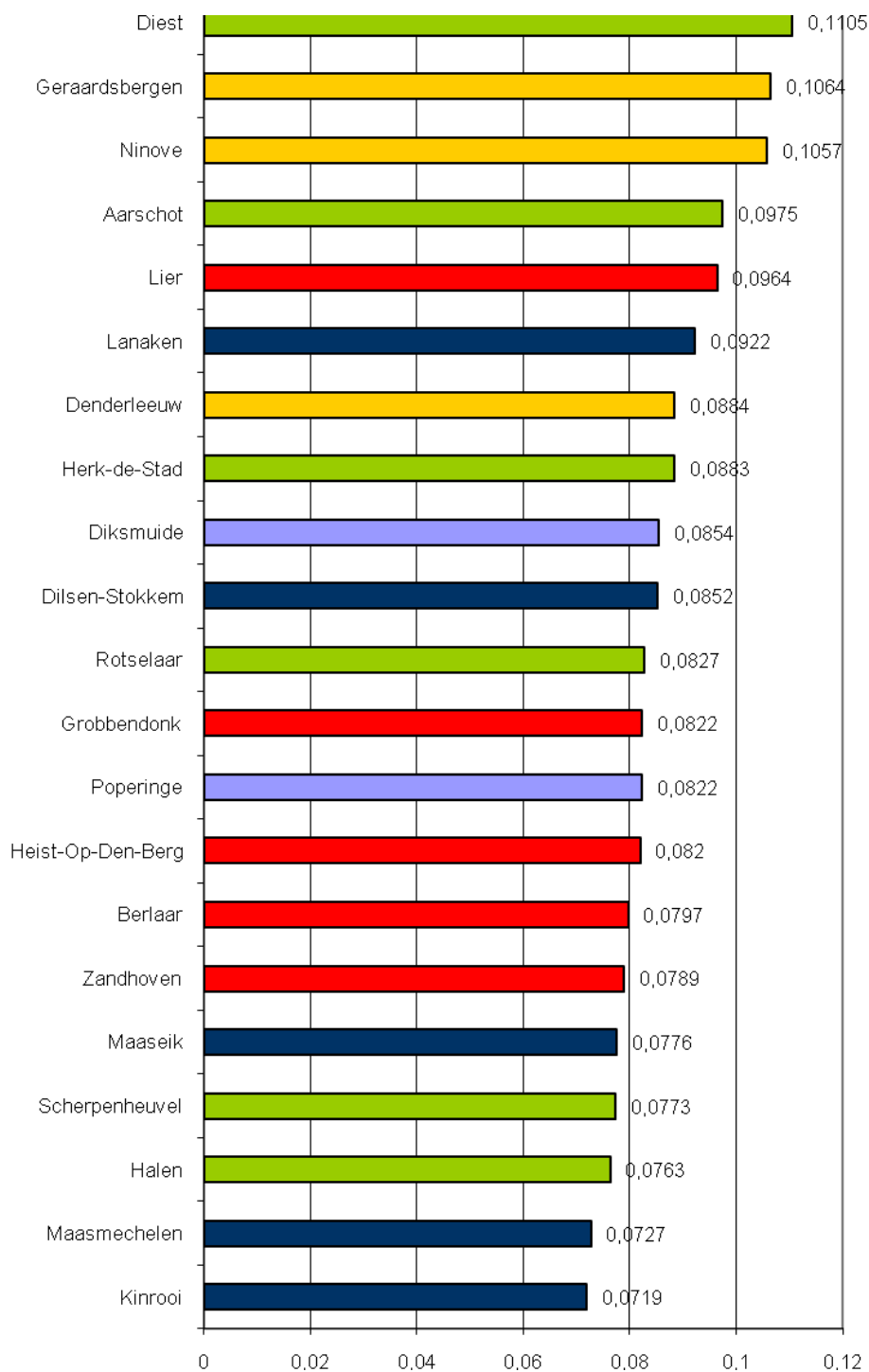
Er wordt vastgesteld uit de resultaten in figuur 2 dat in het Denderbekken en het Demerbekken de meest vatbare mensen wonen, aangezien het vatbaarheidsgemiddelde daar het hoogst is. Er wordt ook opgemerkt dat in 4 van de 5 bekkens de gemiddelde vatbaarheid hoger ligt dan het gemiddelde cijfer voor Vlaanderen. Wanneer de cijfers van vatbaarheid op bekkenniveau (figuur 2) vergeleken worden met de cijfers op gemeenteniveau (figuur 3), valt op dat het wel degelijk uitmaakt op welk niveau vatbaarheid geanalyseerd wordt. De ranking verschilt namelijk. In Diest, gelegen in het Demerbekken, wonen de meest vatbare mensen, gevolgd door Geraardsbergen, Ninove, Aarschot, Lier en Lanaken. Kortom, het eerste kwartiel in figuur 3 omvat gemeenten uit elk van de 5 bekkens. De conclusie is dat het vooral gewenst is om data te verzamelen op het laagste niveau, aangezien hogere schaalniveaus bepaalde knelpuntgebieden (O'Brien et al., 2004), alsook de variëteit tussen de gebieden kunnen verdoezelen. Statistische analyse maakt duidelijk dat de discrepantie tussen de statistische sectoren (wijkniveau) in het Maasbekken het grootste is (variatie coëfficiënt⁷ (COV) = 0.47), de Demer (COV = 0.45) en de Dender (COV = 0.41). Dit in vergelijking tot het IJzerbekken (COV = 0.24) en het Nete bekken (COV = 0.32).

Figuur 2: vatbaarheid op bekkenniveau (volkstelling 2001)

⁷ Variatie coëfficiënt is de standaardafwijking ten aanzien van het gemiddelde

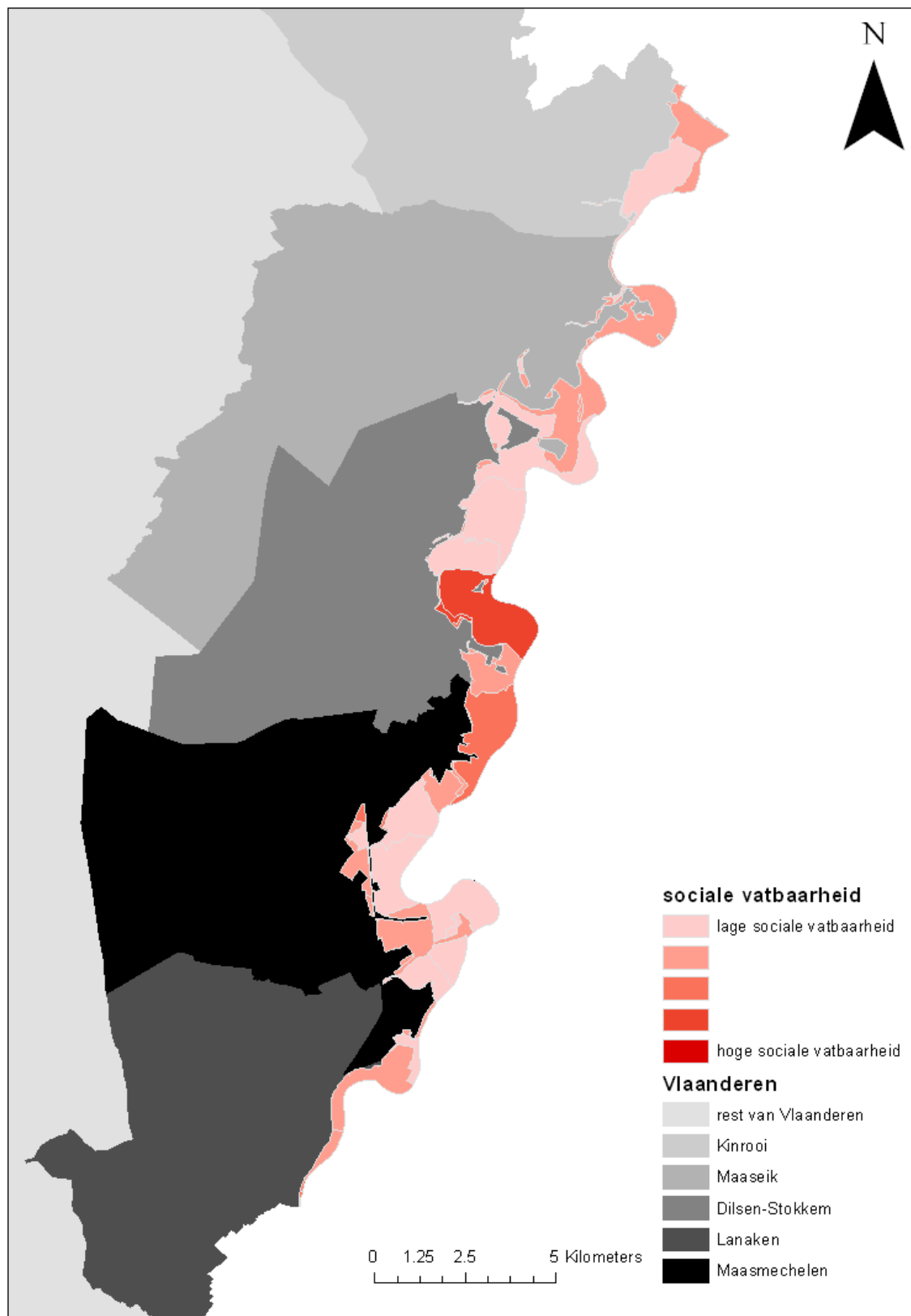


Figuur 3: vatbaarheid op gemeentelijk niveau (volkstelling 2001)



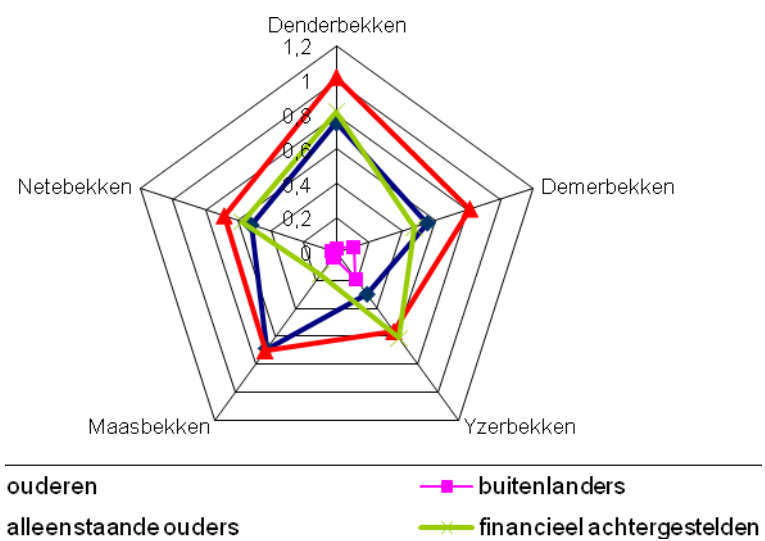
Naast weergave in grafieken maakt de vatbaarheidsindex het ook mogelijk om gegevens af te beelden op wijkniveau aan de hand van kaarten (zie figuur 4) zoals het voorbeeld van de statistische sectoren die gelegen zijn in recent overstromde gebieden (ROG) aan de Maas. De hoogste sociale vatbaarheid van mensen is daar gelegen wijken te Stokkem en Maasmechelen, aangezien deze gebieden een donkere rode kleur bevatten.

Figuur 4: sociale vatbaarheidkaart Maasbekken (2001)

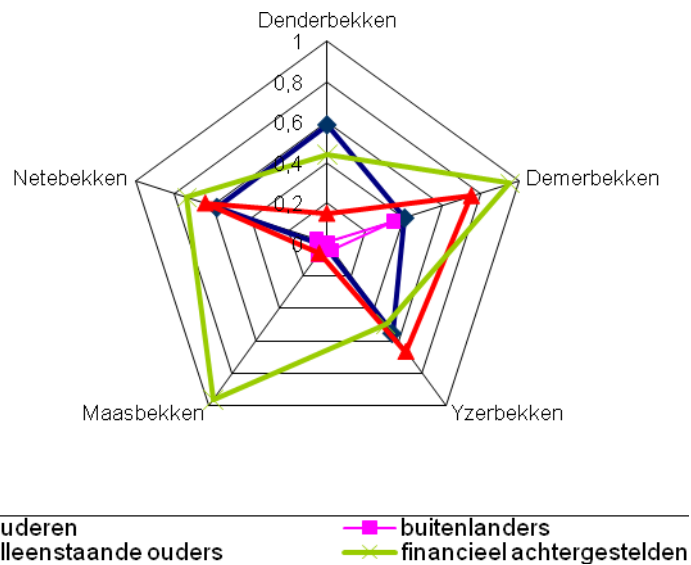


In de statistische sectoren waar er een stijging in vatbaarheid heeft plaatsgevonden (figuur 5), lijkt dit te wijten aan een toename in de proportie eenoudergezinnen in de meeste bekken. In de Dender, Demer en Ijzerbekken is ook de toename in de proportie van financieel achtergestelde mensen een verklaring. In het Maasbekken is de toename in het aantal ouderen een relevante verklarende factor.

Figuur 5: verklarende factoren van sociale vatbaarheidstoename tussen 1991 en 2001



Figuur 6: verklarende factoren van sociale vatbaarheidsafname tussen 1991 en 2001

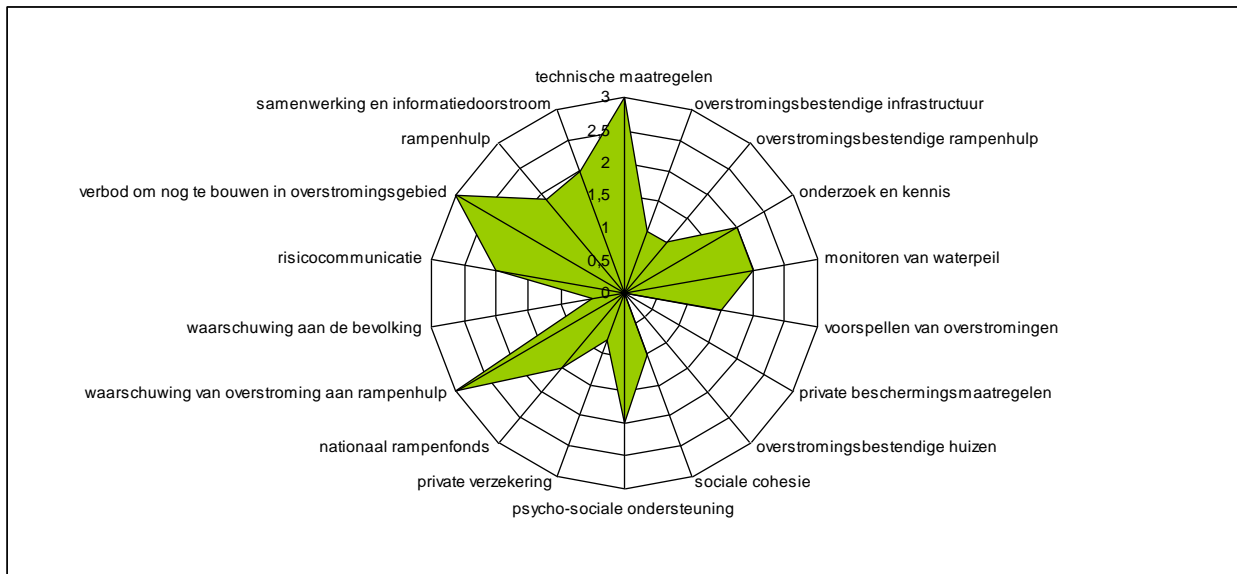


De lineaire regressie (Figuur 6) maakt ook duidelijk dat een afname in vatbaarheid wordt verklaard in het Nete, Demer en Maasbekken door een afname in de proportie financieel achtergestelde mensen. In het Dender bekken is de verminderde vatbaarheid in een aantal statistische sectoren verklaard door een afname in de proportie ouderen. In het Ijzerbekken heeft het dan vooral weer te maken de afname in de proportie eenoudergezinnen, financieel achtergestelden en ouderen, die ongeveer in gelijke mate de afname verklaren.

3.2 Toepassing van de weerstandsvermogensindex in Vlaanderen

De methode om weerstandsvermogen te kwantificeren, de weerstandsvermogensindex, is toegepast op Leuven, wat betekent dat de toepassingschaal overeenkomt met de administratieve grenzen van de stad Leuven. De doelstelling van deze index is om een inschatting te krijgen van de mate waarin Leuven als een gemeenschap van mensen in staat is het hoofd te bieden aan overstromingen. Uit deze empirische studie, uitgevoerd in 2009 waarbij data verzameld werd uit documenten en interviews met beroepsmatige betrokkenen (brandweer, veiligheidsambtenaar, psychosociale ambtenaar, ...) is gebleken dat Leuven een weerstandsvermogen heeft van 0,64 op een schaal van 0 tot 1, wat wordt beoordeeld als een middelmatig tot nogal hoog weerstandsvermogen ten aanzien van overstromingen (Coninx and Bachus 2009b). Dit geaggregeerde cijfer kan vervolgens weergegeven worden volgens de verschillende maatregelenindicatoren (zie figuur 7).

Figuur 7: weerstandsindicatoren voor de stad Leuven



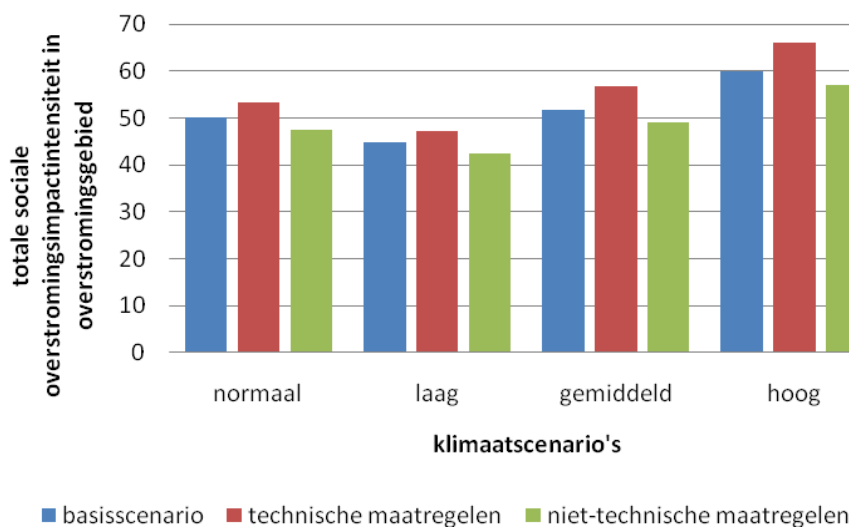
Uit figuur 7 is duidelijk te merken dat Leuven goed scoort wat betreft het aanwezige veiligheidsniveau, aangepast bouwen in risicogebied via de watertoets, de waarschuwing die naar de rampendiensten gaat. Leuven scoort niet goed wat betreft de waarschuwing die naar de bevolking gaat, hoewel dit met de nieuwe overstromingsvoorspeller wel anders ervaren zou kunnen worden bij een volgende overstroming. Daarnaast scoort Leuven ook niet goed wat betreft de overstromingsbestendigheid van huizen in risicogebied en de mate waarin private maatregelen zoals deurschotten genomen worden om overstromingsschade te beperken. Punten waaraan Leuven kan werken in de toekomst is het verder optimaliseren van overstromingsvoorspellers en het integreren van een actieve en tijdige overstromingswaarschuwing naar de bevolking toe, het verhogen van risicobewustzijn bij mensen in risicogebieden door actieve risico-communicatie, het opstellen van rampenplannen voor de verschillende overstromingsscenario's, het stimuleren van overstromingsbestendige gebouwen en infrastructuur, het opnemen van klimaatscenario's in de implementatie van overstromingsmaatregelen, en het optimaliseren van de coördinatie tussen de verschillende actoren die iets van doen hebben in het overstromingsbeleid, zijnde de waterbeheerders van de verschillende bestuurslagen, de verzekeringsmaatschappijen en de rampenplanners. De laatste suggesties zijn om lokale mensen meer bij het opstellen van waterbeheerplannen te betrekken, de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren en zeker nauwlettend voldoen aan de bouwrestricties in risicogebieden.

3.3 Toepassing van de sociale overstromingsimpact methodiek in Vlaanderen

In het kader van het ADAPT project zijn een aantal maatregelenscenario's doorberekend voor het Denderbekken, met name het gebied Geraardsbergen en Ninove onder verschillende klimaatomstandigheden (Giron, et al. 2010). In de onderstaande grafiek worden drie scenario's getest om de invloed op het beperken van de sociale overstromingsimpact in te schatten voor de normale situatie zonder klimaatverandering, voor een situatie met een laag klimaatscenario, een gemiddeld klimaatscenario en een hoog klimaatscenario, zoals ontwikkeld door Willems et al. (2010):

- het basisscenario dat bestaat uit een scenario waarbij dijken gebouwd zijn, er sprake is van een strikte toepassing van de watertoets en waarbij de overstromingsvoorspeller enkel werkt voor de rampenhulp.
- Het technische scenario, waarbij additioneel aan het basisscenario gebruik gemaakt is van hernieuwde stuwen en overstromingsgebieden.
- Het niet-technische scenario, waarbij additioneel aan het basisscenario sprake is van risicocommunicatie, volledige toepassing van de overstromingsvoorspeller en waarschuwing, ook richting de lokale bevolking, en een volledige toepassing van private overstromingsmaatregelen en de evacuatie van waardevolle voorwerpen

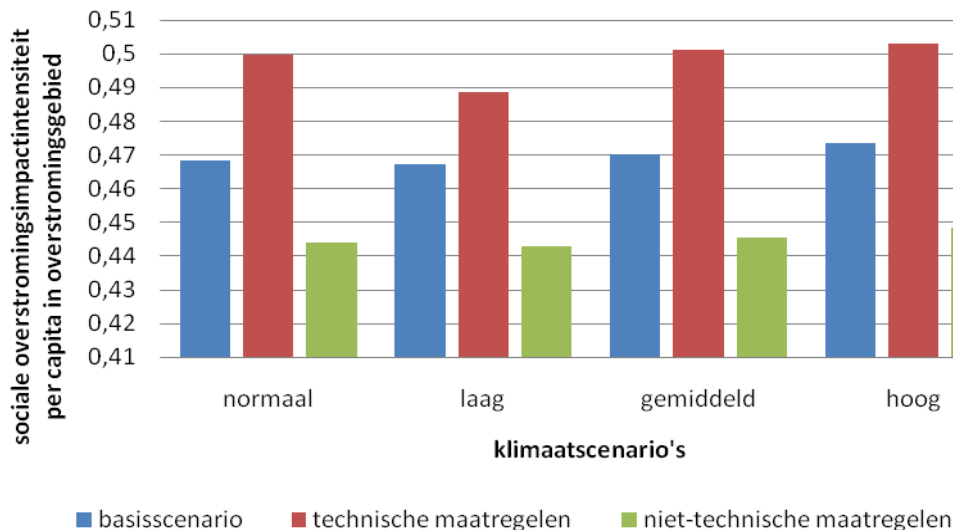
Figuur 8: vergelijking van totale sociale overstromingsimpacts van 3 maatregelenpakketten in 4 klimaatscenario's voor het Denderbekken



Uit de resultaten (figuur 8) blijkt dat de toepassing van technische maatregelen negatief uitpakt voor wat betreft het reduceren van de sociale overstromingsimpact aangezien de rode balk daar hoger is dan in het basisscenario. Dit kan verklaard worden doordat vatbaardere mensen te maken krijgen met overstromingen of omdat de technische maatregelen de overstromingskenmerken beïnvloeden in negatieve zin. Niet-technische maatregelen implementeren pakt positief uit, in elk van de 3 klimaatscenario's alsook in de huidige situatie zonder klimaateffect.

Uit de vorige grafiek wordt de totale sociale overstromingsimpact afgelezen. Interessant is om na te gaan welke invloed de maatregelen hebben op de sociale overstromingsimpact per capita. Wederom wordt (figuur 9) duidelijk dat technische maatregelen leiden tot een toename van de intensiteit van de sociale overstromingsimpact per capita aangezien de rode balk die in de grafiek refereert naar de technische maatregelen, toeneemt in elk van de klimaatscenario's, terwijl de niet-technische maatregelen de intensiteit van de sociale overstromingsimpact inperken. Dit is mogelijk te verklaren doordat technische maatregelen geen invloed hebben op de sociale context, waardoor de sociale overstromingsimpact, wanneer men getroffen wordt, nog steeds relatief groot blijft. Dit terwijl niet-technische maatregelen wel inspelen op de sociale context en bijgevolg de sociale overstromingsimpacts wel blijken te matigen. Zo versterkt de risicocommunicatie, de voorspelling en de waarschuwing de cognitieve mechanismen.

Figuur 9: vergelijking van overstromingsmaatregelen in de vier klimaatscenario's op de intensiteit van de sociale overstromingsimpact per capita.



Deze gegevens zijn het resultaat van bewerkingen aan de hand van geo-informatie programma's wat betekent dat deze gegevens ook beschikbaar zijn in kaartvorm en dus ook in principe zo kunnen worden afgebeeld, was het niet dat de cijfers op huisniveau beschikbaar zijn wat vanuit het bekkenniveau geen presentabel materiaal oplevert. De kaarten worden ondersteunend beschouwd aan deze bewerkingen en kunnen op verschillende manieren ingezet worden om beleidskeuzes over maatregelen te ondersteunen.

4 Toepassing in overstromingsbeleid in Vlaanderen (en Nederland)

De toepassingsexperimenten hebben duidelijk gemaakt dat de sociale context er wel degelijk toe doet in Vlaanderen, want ze varieert binnen de verschillende overstromingsgebieden. De methoden die ontwikkeld zijn, kunnen op verschillende manieren ondersteuning bieden in het overstromingsbeleid.

Ten eerste maken de methoden het mogelijk om *de sociale context te verkennen en te analyseren*. De methoden maken geografische vergelijking en periodieke vergelijking van de sociale context mogelijk. Dit is gewenst en kan ook een aanvulling zijn op de hedendaagse aanpak in het beleid aangezien is vastgesteld dat de ervaren overstromingsgevolgen de resultante zijn van niet louter de natuurlijke gebeurtenis, maar ook van de sociale context. Bijgevolg zullen de beslissingsinstrumenten meer accuraat zijn en beter de reële context duiden dan wanneer er enkel rekening gehouden wordt met de fysische aspecten.

Ten tweede maakt de methodologie *het mogelijk om technische en niet-technische maatregelen te vergelijken* op basis van hun invloed op de overstromingsgevolgen. Het is bekend dat niet-technische maatregelen niet gericht zijn op verandering van overstromingskenmerken (afvoer, waterstand en oppervlakte) – parameters waar vandaag op gemeten wordt om beleid te formuleren op gewenste maatregelen. Wel zijn ze gericht op de sociale context en hebben ze een invloed op de materiële, maar vooral ook op de niet-materiële gevolgen. Niet-technische maatregelen vallen nog te vaak buiten de boot in de huidige gebruikte beslissingsinstrumenten.

Met de gepresenteerde methodologie is het daarom ten derde mogelijk om *de effectiviteit van niet-technische maatregelen in een specifieke lokale context te vergroten*. Door de analyse van de sociale context wordt duidelijk welk type inwoner te maken krijgt met overstromingen en welke de specifieke behoeften zijn. Niet-technische maatregelen kunnen hierop worden aangepast en zo kan de sociale context beïnvloed en veranderd worden in positieve zin. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin om overstromingswaarschuwingen te verspreiden in het Nederlands als de respectievelijke wijk buitenlanders wonen die de taal niet machtig zijn. In dat geval kan gedacht worden aan een geluidssignaal of andere vormen van waarschuwing. Alleenstaande ouders bijvoorbeeld hebben dan weer meer problemen wat betreft het vinden van tijd en geld om na een overstroming weer in een normale situatie te komen. Ondersteunende maatregelen zouden dan kunnen zijn om bijkomende hulp in het gebied ter beschikking te stellen om ook deze gezinnen te helpen zich voor te bereiden op de overstroming, en achteraf ook hulp te bieden bij herstel en het zorgen voor de kinderen.

De vierde toepassing van de methodologie kan *ondersteunend werken aan de planning van technische maatregelen*. Wanneer de kwetsbare bevolking gelokaliseerd is, kan daar rekening mee gehouden worden bij de keuze van het type en locatie van technische maatregelen. Kwetsbare bevolkingsgroepen worden bij voorkeur niet geplaatst achter een dijk (kans op dijkbreuk), maar zouden beschermd kunnen worden door gecontroleerde overstromingsgebieden. De kwetsbaarheid van de bevolkingsgroepen kan ook richtinggevend zijn voor het gewenste veiligheidsniveau. Op deze manier is er een goede basis van informatie beschikbaar om het veiligheidsbeleid, de lokale ruimtelijke planning en de rampenhulp op aan te passen.

En tot slot wordt benadrukt dat de methodiek het mogelijk maakt om in *beslissingsinstrumenten de sociale gevolgen te plaatsen naast de materiële gevolgen*, zelfs zonder dat het uitgedrukt is in monetaire termen. Daarvoor is een uitgebreid multi-criteria evaluatie instrument ontwikkeld (De Smet 2010).

5 Blik naar de toekomst

Als in de beleidspraktijk behoefte is aan de praktische toepassing van de methodologie, dan resten er nog enkele uitdagingen. De eerste uitdaging ligt in het vinden van een evenwicht tussen het streven naar accuraatheid van data op het laagste schaalniveau enerzijds en de hanteerbaarheid van de informatie voor beleidsdoelstellingen anderzijds. De schaal waarop de methodiek kan worden toegepast, varieert. Zoals in de tekst aangegeven is, is er een voorkeur voor het laagste schaalniveaumicro-schaal aangezien dit resulteert in meer aangepaste overstromingsmaatregelen. Dit stuit op drie knelpunten. Ten eerste is dit meer tijdsintensief, ten tweede zijn niet altijd data op dat niveau beschikbaar en ten derde moet de hoeveelheid informatie ook nog te verwerken blijven voor beleidsbeslissingen.

De tweede uitdaging ligt in het vervolmaken van de methodiek. Bij de ontwikkeling is vooral gebruik gemaakt van gegevens uit studies elders in Europa, aangezien in België slechts één maal de sociale overstromingsimpacts bestudeerd zijn. Een aantal kennisleemten liggen er nog, te noemen de manier waarop de mechanismen van het weerstandsvermogen een invloed hebben op de sociale overstromingsimpact, de manier waarop de Belgische vatbare bevolkingsgroepen omgaan met overstromingen en de correlatie tussen de drijvende krachten en de sociale overstromingsimpact opdat de gewichten goed bepaald kunnen worden. Dit noodzaakt een grondige empirische studie,

waarvoor de recente overstromingen van 2010-2011 zich uitstekend toe lenen. Deze grondige studie maakt het mogelijk om de laatste methodologische aspecten op punt te stellen, waardoor de methode voor een lange periode toepasbaar is voor heel België. Een andere optie is om een datamonitoringsysteem op te stellen dat in werking zal treden bij de volgende overstroming, zodat gewenste data verzameld worden.

Referenties

Ahern, M., Kovats, R.S., Wilkinson, P., Few, R., Matthies, F., 2005, Global health impacts of floods: Epidemiologic evidence. *Epidemiologic Reviews* 27, 36-46.

Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. and Wisner, B. (1994) *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. London: Routledge.

Brilly, M., and Polic, M., 2005, Public perception of flood risks, flood forecasting and mitigation. *Natural Hazards and Earth System Sciences* 5(3), 345-355.

Brouwer, R., Akter, S., Brander, L., and Haque, E., 2007, Socioeconomic vulnerability and adaptation to environmental risk: A case study of climate change and flooding in Bangladesh. *Risk Analysis* 27(2),313-326.

Burdge, R.J., and Johnson, S., 1998, Social impact assessment: developing the basic model. in: Burdge, R.J. (ed) *A conceptual approach to social impact assessment*. Middleton: Social Ecology Press.

Coninx, I., 2010, *WWW questions on social flood impacts answered: what, why and who?* Leuven: HIVA-KULeuven.

Coninx, I., and K. Bachus, 2009a, *Exploring social flood impacts. Delphi study results*. Leuven: HIVA-KULeuven.

Coninx, I., and K. Bachus, 2009b, *Weerstandsvermogen van de stad Leuven tegen overstromingen van de Dijle. Een analyse*. Leuven: HIVA-KULeuven.

Crichton, D., 1999, The risk triangle. In: Ingleton, J. (ed) *Natural disaster management*. London: Tudor Rose, 102-103.

De Smet, L., 2010, *Development of a masterplan against flooding in the basin of the River Woluwe in Flanders and the River Dijle in Flanders upstream of the city of Leuven: Extended cost benefit analysis*. Study commissioned by the Flemish Environmental Agency in the framework of the INTERREG IVB FloodResilienCity project.

Defra/Environment Agency, 2003, *Flood risk to people. Phase 1*. London: Defra.

Ebert, U., and Welsch, H., 2004, Meaningful environmental indices: a social choice approach. *Journal of Environmental Economics and Management* 47(2), 270-283.

Elliott, J. R., and Pais, J., 2006, Race, class, and Hurricane Katrina: Social differences in human responses to disaster. *Social Science Research* 35(2), 295-321.

Few, R., Ahern M., Matthies F. and Kovats S., 2004, Floods, health and climate change: a strategic review. Tyndall Centre.

Giron, E., Joachain, H., Degroof, A., Hecq, W., Coninx, I., Bachus, K., Dewals, B., Ernst, J., Piroton, M., Staes, J., Meire, P., De Smet, L., De Sutter, R., (2010) Towards an integrated decision tool for adaptation measures - case study: floods. 'ADAPT'. Brussels: BELSPO, 125.

Grinwis, W., en Duyck, M., 2001, Hoogwaterstanden en overstromingen in België. Een evaluatie van de niet-tastbare kosten. KINT-IRGT.

Grothmann, T., and Reusswig, F. 2006, People at risk of flooding: Why some residents take precautionary action while others do not. *Natural Hazards* 38(1-2), 101-120.

Hewitt, K. (1983) Interpretations of calamity: from the viewpoint of human ecology. Boston: Allen and Unwin.

Hilhorst, D., and Bankoff, G., 2004, Introduction: mapping vulnerability. In Bankoff, G., Frerks, G. and Hilhorst, D. (eds.) *Mapping vulnerability: disasters, development and people*. London: Earthscan.

ICPR, 2001, Rhine Atlas: IKSR.

Johnson, C., Tunstall, S. and Penning-Rowsell, E.C., 2003, Crises as catalysts for adaptation: human response to major floods. Middlesex: Flood Hazard Research Centre.

Jonkman, S. N., and Kelman, I., 2005, An analysis of the causes and circumstances of flood disaster deaths. *Disasters* 29(1), 75-97.

Ketteridge, A., and Fordham, M., 1998, Flood evacuation in two communities in Scotland: lessons from European research. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 16(2), 119-143.

Kok, M., Huizinga, H.J., Vrouwenvelder, A.C.W.M., Barendregt, A., (2005) Standaardmethode 2004. Schade en slachtoffers als gevolg van overstromingen. Den Haag: Rijkswaterstaat, 60.

Messner, F., and Green, C., 2006, Fundamental issues in the economic evaluation of flood damage. In: Messner, F., Penning-Rowsell, E., Green, C., Meyer, V., Tunstall, S., van der Veen, A., *Guidelines for socio-economic flood damage evaluation*. Floodsite, 5-21.

Meyer, V., and Messner, F., 2005, National flood damage evaluation methods. A review of applied methods in England, the Netherlands, the Czech Republic and Germany. Leipzig: UFZ-Umweltforschungszentrum.

Meyer, V., and Messner, F., 2006, Guidelines for direct, tangible flood damage evaluation. In: Messner, F., Penning-Rowsell, E., Green, C., Meyer, V., Tunstall, S., van der Veen, A., *Guidelines for socio-economic flood damage evaluation*. Floodsite.

Morrow, B. H., 1999, Identifying and mapping community vulnerability. *Disasters* 23(1), 1-18.

Ohl, C. A., and Tapsell, S., 2000, Flooding and human health - The dangers posed are not always obvious. *British Medical Journal* 321(7270), 1167-1168.

Penning-Rowsell, E.C., Johnson, C., Tunstall, S.M., Tapsell, S.M., Morris, J., Chatterton, J., Green, C. (2005b) The Benefits of Flood and Coastal Risk Management: A Manual of Assessment Techniques (The Multi-Coloured Manual). Middlesex: Flood Hazard Research Centre, Middlesex University.

Roos, W., Jonkman, S.N., Tonneijck, M.R., van der Hoek, E.E., Heynert, K., Asselman, N., Bockarjova, M., 2003, Consequences of floods. Visit to other countries. Delft Cluster, Delft, 442.

Strubbe, J., Mostaert, F. en Maeghe, K. (2005) Flood management in Flanders with special focus on navigable waterways. Paper gepresenteerd tijdens het Third International Symposium on Floods Defence. Symposium 25 - 27 May, Nijmegen. The Netherlands.

Tapsell, S., 2001, The hidden impacts of flooding: experiences from two English communities. *Integrated Water Resources Management* (272), 319-324

Tapsell, S. M., Penning-Rowsell, E.C., Tunstall, S.M., and Wilson, T.K., 2002, Vulnerability to flooding: health and social dimensions. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London Series a- Mathematical Physical and Engineering Sciences* 360(1796), 1511-1525.

Tapsell, S.M., and Tunstall, S.M., 2001, The health and social effects of the June 2000 flooding in the North East Region. Flood Hazard Research Centre, Middlesex.

Thieken, A. H., Müller, M., and Merz, B., 2007, Coping with floods: preparedness, response and recovery of flood-affected residents in Germany in 2002. *Hydrological Sciences Journal-Journal Des Sciences Hydrologiques* 52(5), 1016-1037.

Torterotot, J.P., 1993, Le coût des dommages dus aux inondations: estimation et analyse des incertitudes. Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Marne-la-Vallée.

Twigger-Ross, C., 2005, The impact of flooding on urban and rural communities. Environment Agency, Bristol.

Vanclay, F., 2002, Conceptualising social impacts. *Environmental Impact Assessment Review* 22(3), 183-211.

Vanneuille, W., Maddens R., Collard C., Bogaert P., De Maeyer P. en Antrop M , 2006, Impact op mens en economie t.g.v. overstromingen bekeken in het licht van wijzigende hydraulische condities, omgevingsfactoren en klimatologische omstandigheden. Rapport voor de Vlaamse Milieumaatschappij, Brussel.

Walker, G., Burningham, K., Fielding, J., Smith, G., Thrush, D., and Fay, H. , 2006, Addressing environmental inequalities: flood risk. Environment Agency, Bristol.

Werritty, A., Houston, D., Ball, T., Tavendale, A., and Black, A. , 2007, Exploring the social impacts of flood risk and flooding in Scotland. The Scottish Executive Social Research/University of Dundee.

Willems, P., Ntegeka, V., Baguis, P., Roulin, E., 2010, Climate change impact on hydrological extremes along rivers and urban drainage systems. Final report, Belgian Science Policy - SSD Research Programme, CCI-HYDR project by K.U.Leuven - Hydraulics Section & Royal Meteorological Institute of Belgium, Leuven/Brussels.

Yohe, G., Strzepek, K., Pau, T. and Yohe, C., 2003, Assessing vulnerability in the context of changing socioeconomic conditions: a study of Egypt. in: Smith, J.B., Klein, R.J.T. and Huq, S., (eds.) Climate change, adaptive capacity and development. London: Imperial College Press, 101-135.