

RIVM rapport 500023002/2004

Wateroverlast en Watertekort:
percepties op risico's en consequenties voor de
ruimtelijke ordening

J.M.M. Neuvel

Afstudeerscriptie

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau en Wageningen Universiteit, in het kader van een afstudeervak landgebruiksplanning K100-755 (27 studiepunten, 7 maanden).

Colofon

Titel:

Wateroverlast en Watertekort: percepties op risico's en consequenties voor de ruimtelijke ordening.

Begeleiding:

Guus Beugelink (Milieu- en Natuurplanbureau, afdeling RIM)

Marjan Hidding (Leerstoelgroep Landgebruiksplanning, Wageningen Universiteit)

Irene Immink (Leerstoelgroep Landgebruiksplanning, Wageningen Universiteit)

Willem Ligvoet (Milieu- en Natuurplanbureau, afdeling RIM)

Meer informatie:

Jeroen.Neuvel@wur.nl; T 030- 274 3435

Guus.Beugelink@rivm.nl; T 030 – 274 33 51

Het leven is wat je gebeurt, terwijl je andere plannen maakt.
-John Lennon-

Abstract

Flooding and water shortage: perceptions of risk and the consequences for spatial planning

Government organizations and societal stakeholder groups generally recognize flood risks caused by extreme precipitation, and the need for extra measures. Despite this recognition, the present regional implementation of this governmental flood reduction strategy has called for further discussion. That water shortage is an issue, is not recognized by all parties, which has caused the discussion on implementation to be further elaborated.

To promote insight into these discussions, MNP experts examined the perceptions of the relevant stakeholders (governmental and non-governmental) in flood risks and possible measures. Issues of water shortage were also discussed. The analysis focuses on the decision-making process, with such topics as: what governance is applied and how do decisions come about?

For similar projects, it is recommended to determine the controversy from the perception of risks and measures. This could lead to the choice of a strategy for governance, which may enhance the decision-making process. The risk ladder and the frame of reference model were found to be useful instruments for both carrying out this analysis and indicating in which phase of the decision-making process discussion can be expected. This will allow the government to involve the stakeholder groups at the right moment in the process.

Keywords: flooding, water shortage, landuse planning, risk perception, policy analysis.

Rapport in het kort

Wateroverlast en Watertekort: percepties op risico's en consequenties voor de ruimtelijke ordening

De problematiek van wateroverlast en de noodzaak tot extra maatregelen wordt door zowel overheidsorganisaties als maatschappelijke organisaties erkend. Ondanks deze erkenning levert de regionale uitwerking van het overheidsbeleid om wateroverlast te beheersen discussie op. De problematiek van watertekort wordt niet door alle partijen erkend. Ook hier levert de regionale uitwerking van maatregelen tot veel discussie.

Om inzicht te krijgen in deze discussie zijn visies van overheden en maatschappelijke organisaties op wateroverlast en mogelijke maatregelen in kaart gebracht. Naast wateroverlast is hierbij ook gekeken naar watertekort. Bij de analyse is ook aandacht besteed aan het besluitvormingsproces zelf: welke sturing hanteert de overheid en hoe komen beslissingen tot stand?

Om het besluitvormingsproces soepeler te laten verlopen wordt aanbevolen om ook in vergelijkbare projecten de verschillen in risicopercepties en voorkeuren voor oplossingsrichtingen in kaart te brengen. Aan de hand van de in kaart gebrachte verschillen kan met behulp van de in het rapport gebruikte risicoladder en het model van het referentiekader de sturing door de overheid worden aangepast aan de gesignaleerde inhoudelijke verschillen. Op deze manier kan gesignaleerd worden wanneer er veel maatschappelijke discussie (te verwachten) is en kunnen maatschappelijke partijen op het juiste moment bij het proces betrokken worden.

Trefwoorden: wateroverlast, watertekort, ruimtelijke ordening, risicopercepties, beleidsanalyse

Voorwoord

Tijdens mijn stage bij de National Trust in Engeland ben ik in aanraking gekomen met het thema klimaatsverandering en de daarmee samenhangende risico's voor de ruimtelijke planning. In samenwerking met landelijke en regionale partners werkte de Trust mee aan het in kaart brengen van risico's van klimaatsveranderingen en zocht men naar mogelijke strategieën om met klimaatsverandering om te gaan, vanuit de gedachte dat:

The climate is changing. What is crucial is how we adapt to our changing climate. We should welcome and make the most of the opportunities that climate change offers, while working in partnership to overcome the challenges it presents.

Het meest interessante aan de discussie over klimaatsverandering was voor mij het vraagstuk, hoe in de ruimtelijke ordening wordt omgesprongen met risico's. Terug in Nederland wilde ik mij verder in dit onderwerp verdiepen. Samen met mijn begeleiders op de universiteit en het Milieu en Natuurplanbureau heb ik dit thema verder uitgewerkt en ben ik op het spoor van de beheersing van wateroverlast en watertekort gekomen. De beheersing van de risico's van wateroverlast en watertekort vormt mede door veranderend landgebruik en klimaatsverandering een interessante uitdaging voor de ruimtelijke planning.

Om meer inzicht te krijgen in dit proces leek het mij en mijn begeleiders interessant om eens vanuit de maatschappelijke percepties naar de beheersing van wateroverlast en watertekort te kijken. Dit heeft interessante resultaten opgeleverd. Door met betrokken partijen in gesprek te gaan over de risico's van wateroverlast en watertekort en mogelijke oplossingsrichtingen heb ik meer zicht gekregen op het besluitvormingsproces rond dit thema.

Op deze plaats wil ik daarom alle personen bedanken die hebben meegewerkt aan de interviews voor dit onderzoek. In prettig verlopen en zeer open gesprekken hebben zij mij van een (onmisbare) schat aan informatie voorzien. Ook hebben enkele partijen geholpen bij de uitwerking van de cases door suggesties voor verbeteringen aan te dragen of extra informatie toe te zenden. Daarom nogmaals bedankt voor deze leuke gesprekken!

Mijn dank gaat ook uit naar mijn begeleiders, van zowel Wageningen Universiteit als het Milieu- en Natuurplanbureau: Marjan Hidding, Irene Immink, Guus Beugelink en Willem Ligtvoet. Zij hebben mij enorm geholpen bij het structureren van de grote hoeveelheid informatie die dit onderzoek heeft opgeleverd. Ik wil hen daarom ook bedanken voor hun inzet en de fijne samenwerking tijdens dit afstudeervak.

Tijdens het afronden van dit rapport kwam de actualiteit van de problematiek van wateroverlast opnieuw naar voren. Waar in de zomer van 2003 nog problemen waren met een tekort aan water, kampten gebieden in de zomer van 2004 met wateroverlast. De problematiek van wateroverlast en watertekort vormt daarmee een onderwerp dat veel mensen bezig houdt.

Ik hoop daarom dat dit verslag veel betrokkenen inzicht kan bieden in het verloop van de besluitvorming om wateroverlast en watertekort te beheersen en dat dit inzicht kan bijdragen aan een effectieve en gedragen aanpak van wateroverlast en watertekort.

Ik heb in ieder geval met veel plezier en voldoening aan deze onderwerpen gewerkt en wil iedereen tot slot veel leesplezier toewensen met het eindresultaat!

Jeroen Neuvel
Bilthoven, september 2004

Inhoud

SAMENVATTING.....	8
1. INLEIDING.....	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Probleemverkenning.....	10
1.3 Een sociaal constructivistisch uitgangspunt.....	11
1.4 Afbakening van de analyse.....	12
1.5 De vraagstelling.....	13
1.6 Leeswijzer.....	14
2. RISICOBELID VOOR WATEROVERLAST EN WATERTEKORT.....	15
2.1 Risicobeleid en rampenbeheersing: de veiligheidsketen.....	15
2.2 De problematiek van wateroverlast.....	16
2.3 De problematiek van watertekort.....	20
2.4 Verantwoordelijkheden.....	21
2.5 Enkele uitgangspunten voor het Waterbeleid 21 ^e eeuw.....	22
3. THEORETISCH KADER.....	25
3.1 Risicopercepties.....	25
3.2 De inrichtingsopgave.....	28
3.3 De sturingsopgave.....	31
3.4 De onderzoeksvragen.....	35
4. METHODE EN WERKWIJZE.....	37
4.1 De analyse van de cases.....	37
4.2 De interviews.....	39
4.3 Methodologische overwegingen.....	40
5. DE CASE LEVENDE BERGING.....	43
5.1 Probleemverkenning.....	43
5.2 Het project Levende Berging.....	45
5.3 Risicopercepties.....	47
5.4 De inrichtingsopgave.....	52
5.5 De sturingsopgave.....	61
5.6 Conclusies en Discussie.....	66
6. DE CASE NIEUWE DRIEMANSPOLDER.....	69
6.1 Probleemverkenning.....	70
6.2 Het project De Nieuwe Driemanspolder.....	71
6.3 Risicopercepties.....	74
6.4 De inrichtingsopgave.....	77
6.5 De sturingsopgave.....	86
6.6 Conclusies en Discussie.....	91
7. VERGELIJKING TUSSEN DE CASES.....	93
7.1 Risicopercepties.....	93
7.2 De inrichtingsopgave.....	94
7.3 De sturingsopgave.....	96
8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	99
8.1 Risicopercepties.....	99
8.2 De inrichtingsopgave.....	100
8.3 De sturingsopgave.....	101
8.4 Aanbevelingen.....	103
LITERATUUR.....	105
BIJLAGE 1: INTERVIEWVRAGEN.....	109

Samenvatting

De wateroverlast van het einde van de vorige eeuw heeft de aandacht voor de huidige en toekomstige waterproblematiek vergroot. Om het watersysteem op orde te houden en negatieve gevolgen van klimaatsverandering, bodemdaling en verstedelijking op te vangen dient er meer ruimte te komen voor water.

De decentrale uitwerking van dit 'Ruimte voor Water' beleid, waarbij ook de integratie tussen de beleidsvelden water, ruimtelijke ordening, natuur en milieu een belangrijke rol speelt is in volle gang. Er wordt nog volop geëxperimenteerd en de actoren zoeken nog naar hun posities en onderlinge verhoudingen. Vanuit dit perspectief is het interessant om meer inzicht te krijgen in het verloop van deze besluitvorming. De doelstelling van dit onderzoek is daarom:

Het verkrijgen van inzicht in de besluitvorming rondom de beheersing van wateroverlast en watertekort om vanuit dit inzicht het verloop van de besluitvorming te kunnen begrijpen en aanbevelingen te kunnen doen voor de aanpak van dit besluitvormingsproces.

Met behulp van twee case studies is gekeken naar de regionale uitwerking van het beleid voor de beheersing van wateroverlast en watertekort. Met behulp van interviews zijn visies van overheden en maatschappelijke organisaties op deze problematiek en visies op mogelijke maatregelen in kaart gebracht. Bij de analyse is ook aandacht besteed aan het besluitvormingsproces zelf: welke sturing hanteert de overheid en hoe komen beslissingen tot stand?

Uit de analyse blijkt dat de problematiek van wateroverlast en de noodzaak tot extra maatregelen zowel door overheidsorganisaties als maatschappelijke organisaties wordt erkend.

De problematiek van watertekort wordt niet door alle partijen erkend. Sommige agrariërs geven aan dat watertekort goed is te beheersen door de inlaat van water, terwijl voor andere partijen (zoals natuurorganisaties) de inlaat van water lastiger is of zelfs schadelijk.

Partijen verschillen van mening over de te kiezen maatregelen voor de beheersing van wateroverlast en watertekort (zoals het maken van waterbassins om (extreme) neerslag in op te vangen of het aanvoeren/afvoeren van water) of de concrete uitwerking van een maatregel (bijvoorbeeld het maken van één groot waterbassin in plaats van meerdere kleine).

Om het besluitvormingsproces soepeler te laten verlopen, wordt aanbevolen om ook in vergelijkbare projecten de verschillen in risicopercepties en voorkeuren voor oplossingsrichtingen in kaart te brengen. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door een 'gebiedsinformateur' die de verschillende visies van partijen bij de start van een project inventariseert. Op deze manier kan gesignaleerd worden waar veel maatschappelijke discussie (te verwachten) is. Aan de hand van de in het rapport gebruikte risicoladder en het model van het referentiekader kan de sturing door de overheid worden aangepast aan de gesignaleerde inhoudelijke verschillen. Partijen kunnen zo op het juiste moment bij het proces betrokken worden en er kan bewust worden gezocht naar een technisch aanvaardbare en maatschappelijk gedragen oplossing.

1. Inleiding

- Om het watersysteem op orde te houden en negatieve gevolgen van klimaatsverandering, bodemdaling en verstedelijking op te vangen heeft de overheid de intentie om meer ruimte voor water te creëren. Dit biedt een interessante uitdaging voor de ruimtelijke planning en het waterbeheer.
- De decentrale uitwerking van dit beleid, waarbij ook de integratie tussen de beleidsvelden water, ruimtelijke ordening, natuur en milieu een belangrijke rol speelt is in volle gang. Er wordt nog volop geëxperimenteerd en de actoren zoeken nog naar hun posities en onderlinge verhoudingen.
- Vanuit dit perspectief is het interessant om te kijken naar het verloop van het besluitvormingsproces om meer inzicht te krijgen in de uitwerking van het 'Ruimte voor Water' beleid. Dit is gedaan doormiddel van twee case studies waarin is gekeken naar de uitwerking van het beleid voor de beheersing van wateroverlast en watertekort.
- Bij de analyse van de cases is gebruik gemaakt van een sociaal constructivistisch perspectief op risico's en oplossingsrichtingen.

1.1 Aanleiding

De wateroverlast en de dreigende overstroming van het einde van de vorige eeuw heeft de aandacht voor de huidige en toekomstige waterproblematiek hoog op de politieke agenda gezet. Deze gebeurtenissen hebben ons meer bewust gemaakt van soms onzichtbare onzekerheden in onze leefomgeving (zie ook SCP, 2001).

Klimaatsverandering lijkt een van de grotere uitdagingen te worden voor het waterbeheer in de 21^e eeuw. Verwacht wordt dat de temperatuurstijging door zal zetten, de zeespiegel verder zal stijgen en de neerslagintensiteit van buien toe zal nemen. Dit kan leiden tot een grotere kans op overstroming, wateroverlast of droogte en tot problemen m.b.t. de waterkwaliteit (zie Commissie waterbeheer 21^e eeuw, 2000).

Tabel 1.1 Het klimaat verandert

	Minimumscenario		Middenscenario		Maximumscenario	
	2050	2100	2050	2100	2050	2100
Temperatuur °C.	+0.5 °C	+1 °C	+1 °C	+2 °C	+2 °C	+4 °C
Neerslag jaar (mm)	+1.5 %	+3 %	+3 %	+6 %	+6 %	+12 %
Neerslagintensiteit buien	+5 %	+10 %	+10 %	+20 %	+20 %	+40 %
Zeespiegelstijging (cm)	+10	+20	+25	+45	+45	+110

Bron: Commissie waterbeheer 21^e eeuw, 2000

Daarnaast leidt ook de verdergaande verstedelijking er toe dat er steeds minder ruimte voor water beschikbaar is en neemt door het (kapitaal) intensievere landgebruik de mogelijke schade bij overstroming of wateroverlast toe.

Om het watersysteem ook in de toekomst op orde te houden hebben het Rijk, de provincies, het samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) in een Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) afspraken gemaakt om de wateropgave als gevolg van klimaatsverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking aan te pakken en het watersysteem op orde te krijgen, voor nu en in de toekomst (Nationaal Bestuursakkoord Water, 2003).

Een rode draad in deze aanpak is de intentie om naast technische maatregelen om het water te beheersen (zoals dijken en gemalen) ook meer fysieke ruimte voor water te creëren. Hierbij kan gedacht worden aan het aanleggen van waterbergingsgebieden of het vasthouden van water. De uitwerking van dit nieuwe 'Ruimte voor Water' beleid is in volle gang en vormt een belangrijke uitdaging voor het waterbeheer en de ruimtelijke planning.

Naast de toenemende aandacht voor risico's zijn ook twee andere belangrijke trends in het waterbeheer en de ruimtelijke planning waarneembaar.

De ruimtelijke ordening, het waterbeleid en het natuur- en milieubeleid ontwikkelen zich tot belangrijke planningsvelden voor de fysieke leefomgeving. Vanaf eind jaren tachtig is het besef gegroeid dat problemen van water, natuur, milieu en ruimtelijke planning niet altijd vanuit een sectorale benadering kunnen worden opgelost. Een verdere afstemming van de verschillende beleidsvelden is noodzakelijk. De volgende veronderstellingen dragen bij aan dit besef (Hidding, 1997):

1. De verschillende plannen raken inhoudelijk nauw aan elkaar of overlappen elkaar ten dele. Afstemming kan er toe bijdragen dat het beleid op de verschillende velden elkaar ondersteunt en zo een bijdrage kan leveren aan een effectiever omgevingsbeleid.
2. Afstemming kan leiden tot grotere duidelijkheid omtrent de aard en inhoud van beleid bij extern betrokkenen, en daarmee de geloofwaardigheid en stuurkracht van het omgevingsbeleid vergroten.
3. Afstemming kan helpen het aantal plannen voor de fysieke leefomgeving terug te dringen.

Om het watersysteem op orde te houden wordt bijvoorbeeld gekeken naar mogelijkheden om ruimte voor water te combineren met natuur. De ruimtelijke ordening speelt een belangrijke rol bij de ruimtelijke inpassing van maatregelen.

Deels gekoppeld aan het proces van integratie van omgevingsbeleid speelt ook het proces van decentralisatie een rol bij de uitwerking van het 'Ruimte voor Water' beleid. Het Rijk beoogt met het decentrale beleid de afstemming van de beleidsvelden milieu, water, natuur en ruimtelijke ordening op regionaal en lokaal niveau te bevorderen (Milieu en Natuurplanbureau RIVM, 2004). Naast de wens voor afstemming vormt ook een veranderde kijk op de rol van de overheid een belangrijke aanleiding voor de decentralisatie (zie Hidding, 1997). De overheid wordt niet langer als bovengeschikte actor gezien, maar de nadruk wordt meer gelegd op de onderlinge afhankelijkheid van diverse publieke en private actoren.

De erkenning van deze positie van de overheid en de afhankelijkheid van andere partijen vraagt om een andere kijk op sturing. In plaats van hiërarchische sturing wordt veel meer ingezet op een netwerksturing waarbij niet de hiërarchie maar de samenwerking tussen actoren centraal staat. Hierdoor is naast de inrichtingsopgave voor het gebied is ook de sturingsopgave van het planningsproces en de omgang met actoren op de voorgrond komen te staan.

1.2 Probleemverkenning

Het proces van integratie en decentralisatie van de verschillende beleidsvelden voor de fysieke leefomgeving staat nog in de kinderschoenen. Er wordt veel geëxperimenteerd en de actoren (overheden en maatschappelijke organisaties) zoeken nog naar hun posities en onderlinge verhoudingen. (Milieu- en Natuurplanbureau RIVM, 2004). De regionale uitwerking van het 'Ruimte voor Water' beleid is eveneens nog volop in ontwikkeling. Ook hier wordt nog volop geëxperimenteerd. Zo blijkt dat de uitgangspunten van het beleid (zoals is afgesproken in het NBW) verschillend worden aangepakt en ingevuld (zie onder andere Huitema et al., 2001, Van Gaalen et al., 2004 en Provincie Noord-Holland, 2004).

Vanuit het Milieu en Natuurplanbureau en Wageningen Universiteit kwam vervolgens de behoefte naar voren om meer inzicht te krijgen in de besluitvorming rondom de beheersing van wateroverlast en watertekort in het landelijke gebied.

Deze problematiek wordt namelijk op dit moment decentraal uitgewerkt waarbij de omgang met risico's en de integratie van verschillende beleidsvelden (en dan met name de integratie van het ruimtelijk- en waterbeleid) een belangrijke rol speelt. Vanuit de waargenomen trends: toegenomen aandacht voor (water)risico's, integratie van beleidsvelden en decentralisatie, vormt de besluitvorming rond de beheersing van wateroverlast en watertekort een interessant proces. Meer inzicht in dit besluitvormingsproces kan meer inzicht geven in hoe wordt omgegaan met risico's in de ruimtelijke ordening en het waterbeheer, de integratie van beleidsvelden en de omgang met verschillende regionale en lokale actoren bij de decentrale uitwerking van het nationale beleid.

In dit onderzoek wordt voornamelijk vanuit de verschillende zienswijze van actoren naar de besluitvorming rondom de beheersing van wateroverlast en watertekort gekeken. De veronderstelling is dat door deze kwalitatieve manier van onderzoeken en door het in kaart brengen van de verschillende

zienswijzen meer inzicht kan worden gekregen in de uitwerking van het beleid voor beheersing van wateroverlast en watertekort.

Vanuit dit inzicht kunnen vervolgens aanbevelingen worden gedaan voor de besluitvormingsproces rondom de beheersing van wateroverlast en watertekort. De doelstelling van dit onderzoek luidt daarom:

Het verkrijgen van inzicht in de besluitvorming rondom de beheersing van wateroverlast en watertekort om vanuit dit inzicht het verloop van de besluitvorming te kunnen begrijpen en aanbevelingen te kunnen doen voor de aanpak van dit besluitvormingsproces.

Om inzicht te krijgen in de besluitvorming bij de beheersing van wateroverlast en watertekort is gebruik gemaakt van twee case studies. Bij de analyse van de cases gaat speciale aandacht uit naar de percepties van actoren op het probleem en de voorgestelde oplossingsrichtingen. Ook is gekeken naar het besluitvormingsproces zelf: welke sturing is gehanteerd en hoe zijn beslissingen tot stand gekomen?

1.3 Een sociaal constructivistisch uitgangspunt

In de probleemverkenning is gesteld dat het vergroten van het inzicht in de besluitvorming een belangrijk doel is van dit onderzoek. Hierbij is gesteld dat door het in kaart brengen van de verschillende zienswijzen meer inzicht kan worden gekregen in het besluitvormingsproces. In deze paragraaf is deze veronderstelling verder uitgewerkt.

Bij het beheersen van risico's wordt voornamelijk gebruik gemaakt van een technische beschrijving van risico's. Risico's worden beschreven als een berekenbare kans maal effect (schade). Deze beschrijving van risico's vormt de basis voor het risicobeleid (zie ook hoofdstuk 2).

Een veel terugkomende vraag in de discussie over risico's is de vraag of risico's wel moeten worden gezien als een objectief meetbaar verschijnsel of dat risico's moeten worden gezien als een sociaal construct. (zie onder andere Klinke en Renn, 2002; De Hollander en Hanemaaijer, 2003; Lijklema, 2001; Schultz van Haegen, 2003). Deze stromingen staan bekend als respectievelijk het objectivisme en het sociaal constructivisme.

Het objectivisme

In de klassieke omgang met risico's gaat men ervan uit dat risico's redelijk objectief te bestuderen zijn. Risico's worden vaak uitgedrukt in een bepaald getal. Dit getal is bijvoorbeeld de kans op het daadwerkelijk plaatsvinden van negatieve effecten van een risicovolle activiteit, vermenigvuldigd met het mogelijke effect van de gebeurtenis. Bijvoorbeeld de kans op het ontploffen van een LPG station maal het aantal dodelijke slachtoffers of de financiële schade. Risico's worden in deze zienswijze gezien als een feitelijke weerspiegeling van de werkelijkheid.

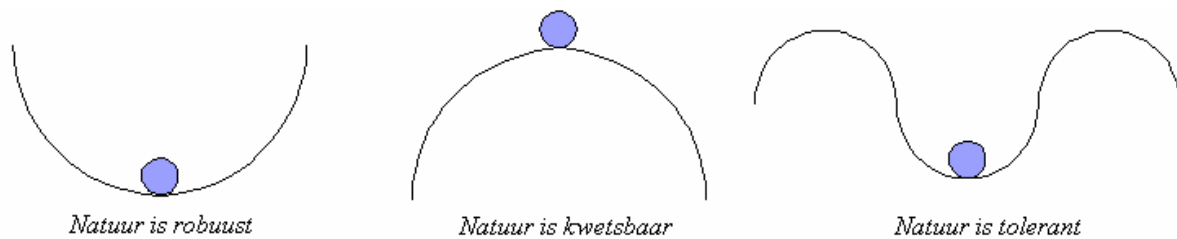
Aan de hand van dit berekende getal (kans maal effect) kunnen beleidsmakers eventueel in samenwerking met belanghebbenden vaststellen welke risico's nog maatschappelijk aanvaardbaar zijn en waar het risico moet worden teruggebracht.

Het sociaal constructivisme

De klassieke benadering van risico's als een eenduidig, objectief en te kwantificeren verschijnsel wordt verworpen door meer sociaal-psychologische wetenschappers (zie De Hollander en Hanemaaijer, 2003 en Lijklema, 2001). Deze stroming stelt dat risico's niet kunnen worden gezien als een universele grootheid, maar dat zij moeten worden gezien als een sociaal construct. Het risico wordt niet langer gezien als een objectief verschijnsel, maar als een verschijnsel waarover meerdere opvattingen mogelijk zijn. Deze opvattingen worden de risicopercepties genoemd.

Volgens aanhangers van deze stroming spelen ook factoren als vrijwilligheid, rampzaligheid of billijkheid een rol bij de grootte van het risico. Het gaat hen dus niet om het berekende risico, maar om de risicoperceptie.

Door de sociaal-constructivisten wordt erop gewezen dat ook wetenschappers voortdurend aannames doen bij het bepalen van de risico's. Ook hierbij zijn verschillende percepties mogelijk. Bij onzekerheid wordt soms een schatting gemaakt van het risico. Hierbij zijn verschillende visies mogelijk. Figuur 1.1 illustreert dit door de verschillende visies op de kwetsbaarheid van natuur (en de daarmee samenhangende risico's) weer te geven.



*Figuur 1.1 Verschillende visies op de gevolgen van menselijk handelen op de natuur.
Bron: Holling, 1979; 1986; Timmerman, 1986; 1989 In: Rotmans en De Vries, 1997.*

Het ‘objectieve’ risico kan in deze zienswijze dan ook gezien worden als een sociaal construct van wetenschappers. De beschrijving van een risico als objectief en meetbaar verschijnsel kan daarmee weliswaar als een belangrijke vorm van perceptie worden aangemerkt, maar wordt niet als de enige mogelijke perceptie beschouwd.

Een interessant uitgangspunt voor onderzoek

Bij besluitvorming speelt het handelen van actoren een belangrijke rol. Vanuit een objectivistische risicobenadering kan het handelen van actoren echter niet altijd begrepen worden. Waarom is er bijvoorbeeld veel verzet tegen GSM-masten terwijl de gezondheidsrisico's objectief gezien relatief beperkt zijn?

Een sociaal constructivistische benadering biedt aanknopingspunten om meer inzicht te krijgen in het handelen van actoren en daardoor ook het verloop van het besluitvormingsproces beter te begrijpen.

Het sociaal constructivisme gaat namelijk uit van de opvatting dat er meerdere percepties (waaronder ook de objectieve perceptie) van risico's mogelijk zijn. Vanuit de verschillen in percepties kan de grote weerstand tegen het plaatsen van GSM -masten beter worden begrepen. Hoewel het objectieve gezondheidsrisico van GSM masten beperkt is, worden deze gezondheidsrisico's door omwonenden soms hoger ingeschat, waardoor men zich fel verzet tegen de komst van GSM masten (zie Fast en Van Bruggen, 2004).

Om inzicht te krijgen in sociale processen (waartoe ook besluitvorming gerekend kan worden) en deze processen te kunnen begrijpen is het dus belangrijk om aandacht te hebben voor de context waarbinnen deze processen plaats vinden en inzicht te krijgen in de standpunten van actoren die hierin een rol spelen. (zie ook Flyvberg, 2001) Een sociaal-constructivistische invalshoek is daarom een interessante invalshoek om deze verschillende standpunten (in de vorm van risicopercepties) in kaart te brengen. Deze invalshoek wordt als uitgangspunt voor de analyse gebruikt.

1.4 Afbakening van de analyse

Het waterbeheer heeft te maken met verschillende problemen, zoals wateroverlast, watertekort, overstroming en een slechte waterkwaliteit ('te veel, te weinig en te vies').

Deze problemen hangen met elkaar samen. Watertekort kan leiden tot een afname van de waterkwaliteit door bijvoorbeeld de toename van zoute kwel of door het ophopen van vervuiling. Het versneld afvoeren van water om wateroverlast in de winter te voorkomen kan leiden tot watertekort in de zomer, wat bijvoorbeeld oogstdepressie en bodemdaling tot gevolg kan hebben.

Er is in het waterbeheer sprake van een web van samenhangende problemen en processen die zich afspelen op verschillende schaal- en tijdsniveaus, waarbij verschillende wetenschappelijke disciplines en maatschappelijke beleidsdomeinen betrokken zijn.

Omdat in dit geval gesproken kan worden over een web van samenhangende problemen (zie Van Asselt, 2000) verdient een integrale benadering, waarbij de verschillende problemen in samenhang worden beschouwd de voorkeur.

Gegeven de tijd waarbinnen dit onderzoek dient te worden afgerond is ervoor gekozen om slechts de besluitvorming rondom een aantal aspecten van het waterbeleid te onderzoeken, namelijk de besluitvorming rondom de beheersing van wateroverlast en watertekort. Door ook watertekort bij de analyse te betrekken en niet alleen wateroverlast als probleem te beschouwen is getracht tegemoet te komen aan de behoefte aan een integrale benadering.

De besluitvorming rondom waterkwaliteit en overstroming blijft hierdoor noodgedwongen onderbelicht. Voor meer informatie over het risicobeleid voor de beheersing van overstromingsrisico's en normering voor de veiligheid van primaire waterkeringen wordt verwezen naar het rapport: 'Risico's in bedijkte termen'(Milieu en Natuurplanbureau, RIVM, 2004b). Dit rapport haakt in op de discussie over de veiligheid van de primaire waterkeringen en de bescherming tegen overstromingen. Voor meer informatie over de beheersing van de waterkwaliteit vormt het rapport 'Water in Beeld' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004b) mogelijk een goed vertrekpunt.

1.5 De vraagstelling

In de inleiding is beschreven dat in deze studie getracht is meer inzicht te krijgen in de besluitvorming rondom de keuze voor maatregelen voor de beheersing van wateroverlast en watertekort.

Dit is gedaan vanuit een sociaal constructivistische benaderingswijze, waarbij de percepties van het risico centraal staan. De veronderstelling is dat door het in kaart brengen en analyseren van de verschillende percepties inzicht kan worden gekregen in de aanpak van de planningsopgave voor de beheersing van wateroverlast en watertekort (onder te verdelen in een inrichtingsopgave en een sturingsopgave, zie hoofdstuk 3).

Bij aanvang van dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de consequenties van het als uitgangspunt nemen van een sociaal constructivistische benadering voor het risicobegrip en de aanpak van de planningsopgave?
2. Welke gevolgen heeft het eventuele bestaan van verschillende risicopercepties en percepties van oplossingsrichtingen voor de uitwerking van het beleid voor de beheersing van wateroverlast en watertekort?
3. Welke aanbevelingen kunnen aan de hand van de uitgevoerde analyse worden gedaan voor het ontwikkelen van beleid voor de beheersing van wateroverlast en watertekorten?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is in hoofdstuk 3 is een theoretisch kader opgesteld waar vanuit naar de besluitvorming rondom de beheersing van wateroverlast en watertekort wordt gekeken. Bij het opstellen van het theoretisch kader zijn de volgende deelvragen aan bod gekomen:

De perceptie op het risico van wateroverlast en watertekort

- Welke consequenties heeft het als vertrekpunt nemen van een sociaal constructivistisch uitgangspunt voor de benaderingswijze van het risicobegrip?
- Hoe kunnen eventuele verschillen in de perceptie op risico's worden begrepen?

De aanpak van de inrichtingsopgave

- Welke consequenties heeft het als vertrekpunt nemen van een sociaal constructivistische benaderingswijze voor de aanpak van de inrichtingsopgave?
- Hoe kunnen eventuele verschillen in de perceptie op oplossingsrichtingen worden begrepen?

De aanpak van de sturingsopgave

- Welke consequenties heeft het als vertrekpunt nemen van een sociaal constructivistische benaderingswijze voor de aanpak van de sturingsopgave?
- Welke bestuursstijl kunnen worden gehanteerd om eventuele verschillen in risicopercepties en voorkeuren voor oplossingrichtingen te overbruggen om tot een oplossing te komen?

- Wanneer sluit de sturing aan bij de gesignaleerde (verschillen in) percepties van risico's en oplossingsrichtingen?

In hoofdstuk 3 zijn de onderzoeksvragen verder aangescherpt en voorzien van een theoretische lading.

1.6 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende opbouw:

In hoofdstuk 2 is de problematiek van wateroverlast en watertekort verder uitgewerkt en is het huidige risicobeleid voor de beheersing van deze risico's beschreven.

Hoofdstuk 3 bevat het theoretische kader van dit onderzoek. Vanuit dit theoretische kader is naar de besluitvorming van wateroverlast en watertekort gekeken. Het theoretische kader bevat ook het instrumentarium waarmee de analyse van de cases is uitgevoerd. Aan het eind van hoofdstuk 3 zijn de onderzoeksvragen verder aangescherpt.

In hoofdstuk 4 is de werkwijze van dit onderzoek beschreven.

De eerste case wordt beschreven in hoofdstuk 5. De case Levende Berging gaat over een project voor een regionale waterberging om de Schermerboezem op orde te houden en wateroverlast te voorkomen. In deze case lopen de percepties van betrokken actoren ver uiteen en uiteindelijk wordt besloten de waterberging niet te realiseren.

De tweede case: De Nieuwe Driemanspolder, in hoofdstuk 6 gaat eveneens over de realisatie van een regionale waterberging. Ditmaal om de boezem van Rijnland op orde te brengen. De waterberging dient in dit project niet alleen als piekberging om wateroverlast te beheersen, maar ook als seizoensberging om d.m.v. een buffer watertekorten te beheersen. In deze case is er maatschappelijk draagvlak voor de aanleg van de berging en is begonnen met de concrete inrichtingsschets voor het gebied.

Per case is een beschrijving gegeven van de problematiek in het gebied en zijn de belangrijkste momenten in het besluitvormingsproces in een tabel weergegeven.

Vervolgens zijn de percepties van betrokkenen op risico's en oplossingsrichtingen in beeld gebracht en geanalyseerd.

Met behulp van de kennis van de verschillende percepties in het gebied is ten slotte gekeken naar de gehanteerde sturing in het project.

In hoofdstuk 7 zijn de verschillen tussen de twee cases beschreven en zijn deze verschillen geanalyseerd.

Hoofdstuk 8 bevat de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt ook stilgestaan bij de beantwoording van de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 3.

2. Risicobeleid voor wateroverlast en watertekort

- Dit onderzoek kijkt naar het risicobeleid voor de beheersing van wateroverlast in binnendijks gebied door extreme neerslag. De verwachting is dat het risico van deze wateroverlast in de toekomst toe zal nemen.
- Door middel van normering wordt bepaald aan welke eisen het watersysteem moet voldoen om voldoende bescherming te bieden tegen wateroverlast. De normering wordt ook gebruikt om te kijken of het systeem op orde is.
- Naast wateroverlast is ook gekeken naar watertekort. De verwachting is dat ook deze risico's zullen toenemen.
- Voor watertekorten zijn nog geen normen opgesteld. De nadruk ligt hier op het nemen van voorzorgsmaatregelen en het aanvoeren van water om watertekorten te voorkomen.

Leeswijzer

In paragraaf 2.1 is de focus van dit onderzoek verder afgebakend met behulp van de veiligheidsketen. In dit onderzoek is voornamelijk gekeken naar het risicobeleid voor de beheersing van wateroverlast en watertekort.

In paragraaf 2.2 is het begrip wateroverlast verder uitgewerkt en is gekeken naar het risicobeleid voor de beheersing van wateroverlast. Met behulp van normering wordt bepaald aan welke eisen het watersysteem moet voldoen om voldoende bescherming te bieden tegen wateroverlast.

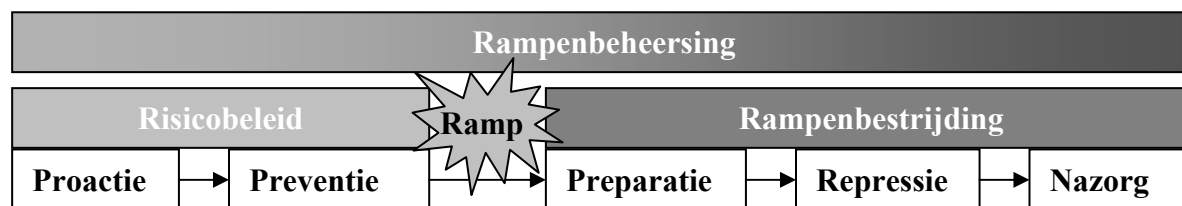
In paragraaf 2.3 wordt kort gekeken naar de problematiek van watertekort en naar het beleid om watertekorten te beheersen.

Om inzicht te krijgen in de verschillende rollen van overheidspartijen zijn in paragraaf 2.4 de verantwoordelijkheden van verschillende partijen bij de beheersing van wateroverlast en watertekort beschreven.

In paragraaf 2.5 zijn ten slotte enkele uitgangspunten voor het waterbeleid 21^e eeuw op een rijtje gezet.

2.1 Risicobeleid en rampenbeheersing: de veiligheidsketen

Het beleid voor de beheersing van wateroverlast en watertekort kan worden opgesplitst in verschillende onderdelen. Met behulp van de veiligheidsketen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004) zijn deze onderdelen geïllustreerd en wordt de focus van dit onderzoek verder afgebakend.



Figuur 2.1: De veiligheidsketen

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken (2004)

Wanneer een onzekerheid betrekking heeft op een situatie of gebeurtenis waarbij iets van menselijke waarde op het spel staat spreken we over een risico (Jaeger et al., 2001). Op het moment dat de nadelige effecten van een risico ook daadwerkelijk optreden, met alle financiële of sociale gevolgen van dien, kan over een ramp gesproken worden.

Onder een ramp wordt verstaan: een gebeurtenis,

- waardoor ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of geschaad.
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004).

De veiligheidsketen maakt onderscheid in beleid voor en na het plaatsvinden van een ramp:

1. Het risicobeleid: het beleid ter voorkoming van een ramp.
2. De rampenbestrijding: gericht op het beheersen van situaties waarbij een ramp heeft plaatsgevonden.

In tabel 2.1 staan de verschillende fasen in de veiligheidsketen beschreven.

Tabel 2.1 *Verskillende fasen in de veiligheidsketen*

Pro-actie	Voorkomen van onveiligheid. Betreft het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid ter voorkoming van het ontstaan ervan. Hierbij kan gedacht worden aan het verwijderen van gevaarlijke installaties of het verbieden van bouwen in overstromingsgevoelige gebieden.
Preventie	Het beperken van risico's. Preventie richt zich voornamelijk op het beperken van de effecten van een ramp voordat een ramp heeft plaatsgevonden. Preventie omvat bijvoorbeeld het verkleinen van dijkringen om de schade bij een eventuele overstroming te beperken of het verplicht laten dragen van een helm tijdens een bouwactiviteit.
Preparatie	De voorbereiding op rampenbestrijding. De preparatie richt zich op situaties waarbij ondanks genomen maatregelen een ramp plaatsvindt. De preparatie omvat de voorbereiding op de bestrijding van zware ongevallen van rampen, zoals een rampenoefening met verschillende hulpinstanties als politie, brandweer en ambulancediensten.
Repressie	De daadwerkelijke rampenbestrijding. Omvat zowel zaken als de organisatorische aspecten als de praktische rampbestrijding. Voorbeelden zijn het zogenaamde 'motorkapoverleg' tussen de verschillende hulpdiensten ter plaatse, het afvoeren van de gewonden of het afzetten van gebieden.
Nazorg	Betreft het geheel van maatregelen om te komen tot een terugkeer naar de normale situatie. Bijvoorbeeld slachtofferhulp of herstelwerkzaamheden. De nazorg kan zich in tijd uitstrekken tot ver na de ramp.

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004

Dit onderzoek richt zich op het risicobeleid om rampen te voorkomen of om de nadelige effecten van rampen te beperken door middel van aanpassingen in de ruimtelijke organisatie. Daarmee richt dit onderzoek zich voornamelijk op de preventie en pro-actie fase.

2.2 De problematiek van wateroverlast

Het begrip wateroverlast

Wateroverlast kan gedefinieerd worden als een niet direct levensbedreigende situatie, veroorzaakt door extreme neerslag of hoge rivierafvoeren, waarbij inundatie optreedt die leidt tot waterschade aan huizen, gebouwen, gewassen, bouwwerken etc. (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000). Hierbinnen kan een tweedeling worden gemaakt (zie Jager en Kok, 2001).

- Inundatie van buitendijkse gebieden zoals de uiterwaarden langs de Rijn en de Maas of langs de kust of de meren. Zo veroorzaakten de hoge waterstanden in de Maas in 1993 en 1995 voor circa een half miljard aan schade.
- Inundatie als gevolg van neerslag, zoals de extreme neerslag in 1998 waarbij op veel plaatsen in Nederland het water niet meer kon worden afgevoerd.

Wateroverlast kan daarnaast ook ontstaan door een te hoge grondwaterstand (bijvoorbeeld de wateroverlast aan huizen na het stoppen van de grondwaterwinning), of door het niet functioneren van riolering.

In deze scriptie is voornamelijk gekeken naar wateroverlast in binnendijkse landelijke gebieden veroorzaakt door hevige neerslag. Wateroverlast door grondwater of inundatie van buitendijkse gebieden is buiten beschouwing gelaten.

De wateroverlast neemt toe

De verwachting is dat in de toekomst de wateroverlast verder zal toenemen. De volgende trends spelen hierbij een rol:

1. Er komen vaker zware regenbuien voor ten opzichte van de periode van voor de jaren '90. Het watersysteem is hier nog niet op aangepast. In de toekomst kan door klimaatsverandering dit effect nog verder toenemen. Een neerslaghoeveelheid die nu eens in de honderd jaar zou optreden, kan over 100 jaar eens per 50 of zelfs eens per 10 jaar optreden (zie Vellinga, 2002).
2. Door een verdere zeespiegelstijging en bodemdaling (veroorzaakt door zowel menselijk handelen als door natuurlijke processen) kan de afvoer van water bemoeilijkt worden (bijvoorbeeld door

- beperkingen bij het spuien van water) en kan in tijden van watertekort de intensiteit van zoute kwel toenemen (zie Commissie Waterbeheer 21^e eeuw).
3. Door het steeds intensiever wordende landgebruik zal eerder sprake zijn van grote overlast doordat er meer en sneller schade is. Immers, wanneer er in een dichtbebouwd gebied wateroverlast optreedt is er meer schade dan wanneer er in een extensief bebouwd gebied schade optreedt. Meer schade geeft een groter gevoel van onveiligheid en leidt tot aanpassingen in de waterhuishoudkundige infrastructuur. De kans op wateroverlast wordt hierdoor verkleind, wat vervolgens weer leidt tot intensiever landgebruik. Dit wordt ook wel aangeduid als de beheersingsparadox (zie onder andere Neuteboom Spijker, 2002). Daarnaast wordt door de toename van het verhard oppervlak minder water vastgehouden en wordt water door middel van drainage en riolering sneller afgevoerd.
 4. Naast een toenemende kans op wateroverlast is ook de kwetsbaarheid voor wateroverlast en overstromingen toegenomen. Bij de inrichting van woningen en bedrijven wordt vrijwel geen rekening meer gehouden met mogelijke wateroverlast. 'Waar vroeger tegelvloeren lagen ligt nu parket en waar vroeger dure machines verplaatsbaar werden opgesteld om ze met hoog water te kunnen evacueren - of nog liever, fabrieken op een veiliger plaats werden gebouwd - is nu veel geïnvesteerd op de meest kwetsbare plaatsen' (RIZA, 2000).
 5. De maatschappelijke acceptatie van vormen van wateroverlast is in de loop der jaren afgenomen. In de landbouw worden hogere eisen gesteld aan de ontwatering en afwatering. Extreme waterstanden komen minder frequent voor door de verbetering van het dagelijks peilbeheer. Er is daardoor een vorm van ontwenning aan hoge waterstanden ontstaan. Hoge waterstanden worden in zo'n geval maatschappelijk als minder vanzelfsprekend beschouwd en al snel als wateroverlast gezien. (Hoogheemraadschap van Rijnland, 2000; 7).

De normering van wateroverlast

Om aan de burger duidelijk te maken welke bescherming men van de overheid kan verwachten tegen wateroverlast en om te bepalen of een watersysteem nu wel of niet op orde is, wordt in het beleid voor de beheersing van wateroverlast gebruik gemaakt van normen. De normen geven het vereiste beschermingsniveau voor boezemkaden en regionale watersystemen aan, waarop de betrokken overheden zich kunnen of moeten richten.

Bij de normering van wateroverlast wordt gebruik gemaakt van het risicobeginsel. Dit beginsel houdt in dat risico's op objectieve wijze beschreven worden als een kans maal effect. Het risico van wateroverlast is gedefinieerd als:

$$\text{Risico} = \text{de kans op wateroverlast} * \text{de schade van de wateroverlast.}$$

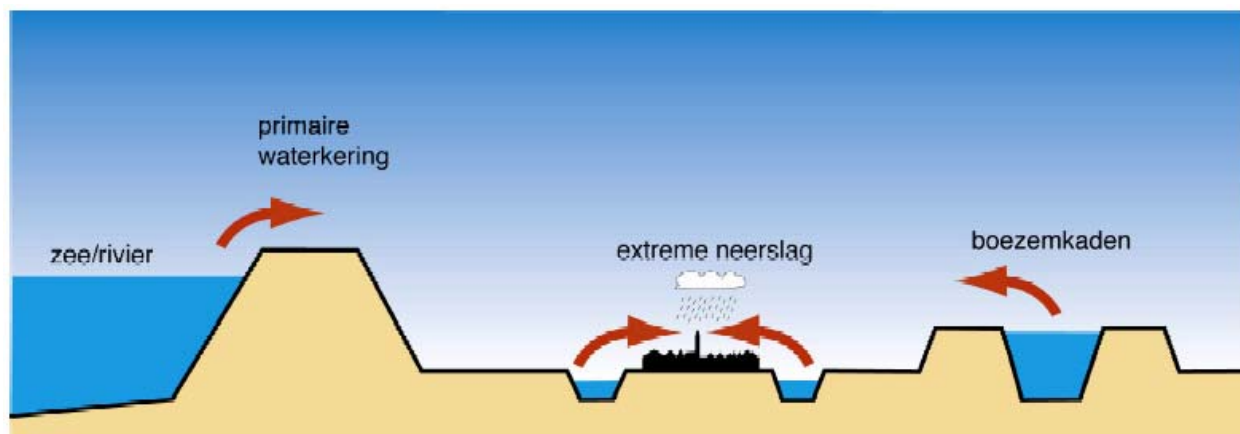
Door deze definitie kan het zo zijn dat in twee verschillende gebieden de kans op wateroverlast gelijk is, maar dat de risico's verschillen, omdat het ene gebied meer schade ondervindt door wateroverlast dan het andere gebied (bijvoorbeeld door intensievere bebouwing).

Bij de normering van wateroverlast wordt een onderscheid gemaakt tussen normering voor de boezemkaden en normering voor regionale wateroverlast (Witteveen en Bos en STOWA, 2004):

- De normen voor regionale wateroverlast geven het gewenste veiligheidsniveau tegen wateroverlast vanuit regionale waterhuishoudkundige systemen weer, als gevolg van extreme neerslag. Wateroverlast is hierbij gedefinieerd als inundatie van het maaiveld.
- De normen voor boezemkaden geven het vereiste veiligheidsniveau tegen overstromingen vanuit boezemwateren weer.

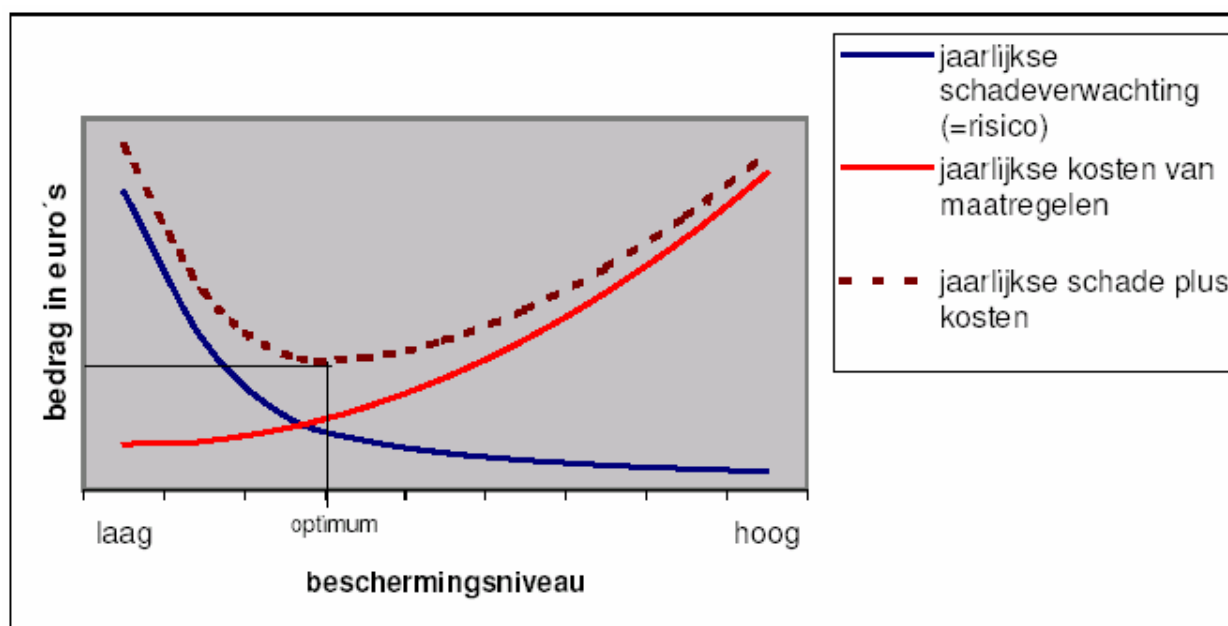
In onderstaand figuur staan de verschillende typen wateroverlast weergegeven. Wateroverlast door het falen van primaire waterkeringen¹ (overstroming) is buiten beschouwing gelaten.

¹ Een dijkkringgebied is een gebied dat door een stelsel van waterkeringen beveiligd wordt tegen overstroming door de grote rivieren, de zee, hoog water van het IJsselmeer, het Markermeer of een combinatie daarvan (zie wet op de waterkering, 1995). De waterkeringen waaruit de dijkringen zijn opgebouwd worden primaire waterkeringen genoemd.



Figuur 2.2 Schematische weergave regionale wateroverlast en wateroverlast door het falen van boezemkaden.
Bron: Witteveen en Bos en STOWA 2004.

De normen voor het watersysteem worden afgeleid door middel van een optimalisatie. Ze worden afgeleid op basis van een afweging tussen investeringen in maatregelen (zoals dijkversterking of vergroting van de gemaaicapaciteit) versus schadeverwachting. Het optimum ligt bij het beschermingsniveau waarbij de optelsom van jaarlijkse kosten van maatregelen en de jaarlijkse verwachte schade minimaal is. In figuur 2.3 is dit schematisch weergegeven.



Figuur 2.3 Verwachting van schade in relatie tot kosten van maatregelen.
Bron: Witteveen en Bos en STOWA 2004

Normering regionale wateroverlast

Na de extreme neerslag in de herfst van 1998, waardoor ongeveer een half miljard schade is geleden, kwamen er kritische vragen over het functioneren van het watersysteem. Was het watersysteem nog wel op orde?

Door het ontbreken van een referentiekader kon deze vraag niet eenduidig worden beantwoord. Wanneer is bijvoorbeeld een watersysteem 'op orde' en welke bescherming mogen burgers eigenlijk van de overheid verwachten op het gebied van bescherming tegen wateroverlast?

Om op deze vragen een antwoord te geven is een normeringsstelsel voor bescherming tegen regionale wateroverlast ontwikkeld. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is vastgelegd dat deze normen als werknormen zullen worden gebruikt om het watersysteem te toetsen. Deze werknormen hebben nog geen juridische basis. De ervaringen bij de toepassing van deze werknormen moeten bijdragen aan het

vaststellen van uiteindelijke landelijke basisnormen en de juridische verankering van deze normen (zie Oosterhof, 2004).

De normen voor regionale wateroverlast zijn uitgedrukt in een maximaal toelaatbare kans op inundatie van het maaiveld in een gebied per jaar. Deze maximaal toelaatbare kans op wateroverlast is niet voor elke plek in Nederland gelijk maar wordt gedifferentieerd per grondgebruikstype (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1. Normen per grondgebruiktype

Grondgebruikstype	Maaiveldhoogte criterium	Basisnorm [1/jr.]
Grasland	5%	1/10
Akkerbouw	1%	1/25
Hoogwaardige land- en tuinbouw	1%	1/50
Glastuinbouw	1%	1/50
Bebouwd gebied (extensief)	1%	1/100
Bebouwd gebied (gemiddeld)	1%	1/500
Bebouwd gebied (intensief)	0%	1/1000

Bron: Nationaal bestuursakkoord water, 2003.

Box 2.1 Het maaiveldhoogtecriterium

Bij de normering van regionale wateroverlast wordt gebruik gemaakt van een referentiepeil. Het referentiepeil is het peil waarop wateroverlast op gaat treden. Als referentiepeil kan bijvoorbeeld het laagste punt in het gebied worden gekozen. Wanneer het peil het referentiepeil overschrijdt kan er gesproken worden van wateroverlast. Het laagste peil in een gebied is echter vaak moeilijk vast te stellen (bijvoorbeeld door lokale depressies of slootkanten). Daarom wordt voor veel grondgebruikstypen een referentiepeil gekozen waarbij 1% van het gebied onder water staat (het maaiveldhoogtecriterium). Wanneer het peil dit referentiepeil overschrijdt wordt gesproken over wateroverlast. Bij grasland wordt gesteld dat er relatief weinig schade is wanneer de laagste delen van het grasland onder water staan. Daarom is hier gekozen voor een maaiveldhoogtecriterium van 5%.

Normering boezemstelsel

De kans op regionale wateroverlast in het poldersysteem mag niet negatief worden beïnvloed door hoge waterstanden in de boezem. Daarom zijn ook voor de boezemwateren normen opgesteld.

De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de veiligheidsniveaus voor boezemkaden ligt bij de provincies. Bij de normering van boezemkaden wordt uitgegaan van de richtlijnen van het Interprovinciaal Overleg (IPO). De richtlijnen bevatten een werkwijze op basis waarvan de hoogheemraadschappen voorstellen kunnen doen voor normering van de boezemkaden in hun beheersgebied. Deze normen dienen door de provincie te worden vastgelegd.

In deze richtlijnen, vastgesteld in 1999 (dus voorafgaand aan de normering voor regionale wateroverlast) is de norm voor het boezemstelsel geformuleerd als de kans op overschrijding van de maatgevende boezemstand. Wanneer de boezemwaterstand hoger is dan de maatgevende waterstand faalt de boezem en kan het water terugstromen naar de polders. Hierdoor kan in de polders wateroverlast kan optreden. Bij hoge boezemwaterstanden neemt ook de kans op kadebreuken toe.

De maximaal toelaatbare overschrijdingskansen van de maatgevende waterstand van de boezem verschilt per polder. Polders met een hoge potentiële schade bij wateroverlast (door bijvoorbeeld veel stedelijke bebouwing) krijgen een hoger beschermingsniveau dan polders waar de verwachte schade bij wateroverlast veel kleiner is. Op basis van schadeberekening wordt een kadeklasse bepaald waaraan de boezemkade moet voldoen.

Tabel 2.2 Kadeklassen en bijbehorende overschrijdingsfrequentie maatgevend boezempeil

Kadeklasse	I	II	III	IV	V
Overschrijdingskansen maatgevend boezempeil per jaar	1/10	1/30	1/100	1/300	1/1.000

Bron: Wittenveen en Bos, 2004

Door middel van modelberekeningen kan worden bepaald of een boezem in extreme situaties voldoet aan de gestelde normen. Wanneer de boezem niet aan de normen kan voldoen zijn maatregelen nodig om de boezem op orde te brengen.

De cases

In de twee behandelde cases staat vooral het oplossen van knelpunten in de boezem centraal. De discussie over de normering heeft daarom in de cases voornamelijk betrekking op de normering van het boezemstelsel en in mindere mate op de normering van regionale wateroverlast.

2.3 De problematiek van watertekort

Bij de analyse van het beleid gericht op de beheersing van wateroverlast valt op dat vaak geredeneerd wordt vanuit één risico, namelijk het risico van wateroverlast.

Wateroverlast is echter een probleem in een netwerk van samenhangende problemen. Daarom wordt het probleem van wateroverlast in samenhang met het probleem van watertekort behandeld.

Waar na de wateroverlast van 1998 de discussie vooral leek te gaan over het omgaan met te veel water, werden we in de zomer van 2003 geconfronteerd met de problemen die een watertekort met zich mee kan brengen.

De Rijn zakte naar het laagste pijl ooit gemeten (zie www.knmi.nl) en er dreigde een tekort aan elektriciteit doordat de elektriciteitscentrales niet meer konden beschikken over koelwater. Ook boeren hadden te kampen met droogte, doordat zij hun gewassen niet meer konden beregenen.

Bij Gouda werd water met een verhoogd chloridengehalte ingelaten. Om verdere verzilting in het Groene Hart tegen te gaan werd water uit het IJsselmeer aangevoerd en stroomde het water in de Amstel voor het eerst in tegenovergestelde richting. Kortom, Nederland had in de zomer van 2003 te maken met een watertekort.

Hoewel de zomer van 2003 meer dan gemiddeld droog was, was deze zomer niet extreem droog. Zo komt volgens de eerste schatting de lage afvoer van de Rijn in 2003 eens in de tien tot twintig jaar voor. Bovendien is het neerslagtekort in 2003 (230mm ten opzichte van 340mm in 1976) niet extreem. Desondanks is duidelijk geworden dat droogte, net als wateroverlast een structureel probleem wordt en dat maatregelen noodzakelijk zijn om verdere schade te beperken (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004; zie ook www.beleidsanalyse.net/droogtestudie).

Het begrip droogte mag niet worden verward met het begrip verdroging. Droogte is een incidenteel optredend verschijnsel, terwijl verdroging structureel van aard is. Verdroging is een langdurig gebrek aan voldoende water van geschikte kwaliteit voor de natuur, terwijl droogte een watertekort betekent voor heel veel functies zoals scheepvaart, drinkwatervoorziening, landbouw en industrie (zie Arcadis Ruimte & Milieu, 2003).

De schade door droogte is niet alleen een probleem veroorzaakt door een tekort aan water (waterkwaliteit), maar vaak ook een probleem van waterkwaliteit. In tijden van watertekort neemt bijvoorbeeld de zoute (en voor sommige functies) schadelijke kwel toe of wordt water van mindere kwaliteit uit andere gebieden ingelaten.

Om mogelijke gevolgen van droogte in kaart te brengen en te komen tot mogelijke oplossingen wordt de droogtestudie uitgevoerd (zie Arcadis Ruimte & Milieu, 2003, Ecorys, 2003). Binnen de huidige situatie (klimaat, watersysteem, gebruik) treedt ook in een gemiddeld zomerhalfjaar een watertekort op, met de daarbij behorende schade voor verschillende sectoren.

Geschat wordt dat er in een gemiddeld droog jaar in de landbouwsector een schade van ongeveer 200 miljoen Euro wordt geleden. In een extreem droog jaar kan dit oplopen tot zo'n 1800 miljoen Euro. Omgerekend naar een jaarlijkse verwachtingswaarde, zou de schade voor de landbouw zo'n 400 miljoen euro bedragen (Arcadis Ruimte & Milieu, 2003).

Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de hierboven genoemde schade is berekend ten opzichte van de maximale potentiële opbrengst. Dat is de gewasproductie die gehaald zou kunnen worden als er geen beperkingen met betrekking tot de vochtvoorziening zouden zijn. In de praktijk is deze potentiële opbrengst meestal niet haalbaar, omdat er altijd wel beperkingen zijn.

De totale schade van watertekort kan groter zijn dan de schade bij wateroverlast. Zo was de schade door de aanhoudende droogte in 1976 aanzienlijk groter dan de schade door wateroverlast in 1998.

In tabel 2.3 zijn enkele cijfers met betrekking tot droogte gepresenteerd. Hieruit blijkt dat droogte vooral optreedt in de bodem en in mindere mate in het oppervlaktewater.

Tabel 2.3 Frequenties optreden droogte

Droogtejaar	Watertekort bodem (mm.)	Watertekort Oppervlaktewater (mm)	Kans op optreden
Gemiddeld	21	6	Evenveel nattere als drogere jaren
Droog	75	8	Eens per 30 jaar
Zeer droog	123	10	Eens per 50 jaar
Extreem droog	143	12	Eens per 200 jaar

Bron: Arcadis Ruimte & Milieu, 2003

De normering van watertekort

Het kwaliteitsniveau waaraan het watersysteem moet voldoen om voldoende rekening te houden met droogte is nog onbekend. Waar voor wateroverlast duidelijke normen zijn opgesteld waaraan het watersysteem moet voldoen (uitgedrukt in een maximaal toelaatbare kans per jaar), is een normeringstelsel voor droogte nog niet aanwezig. In het Nationaal Bestuursakkoord Water is vastgesteld dat partijen onderzoeken en overwegen (mede op basis van de resultaten van de lopende droogtestudie) of een systeem van normering van overlast door watertekort wenselijk is en zo ja, hoe dat kan worden vormgegeven. Op dit moment van onderzoek waren hierover nog geen gegevens aanwezig.

Het beleid is nu voornamelijk gericht op het voorkomen van droogte door waar mogelijk waterberging te creëren en het reageren op droogte door de aanvoer van water. Om het water dat beschikbaar is voor aanvoer goed over de verschillende functies te verdelen wordt gebruik gemaakt van de systematiek van de verdringingsreeks. In de verdringingsreeks worden prioriteiten aangegeven voor de aanvoer van water (zie onder andere www.beleidsanalyse.net/droogtestudie). Het reageren op droogte middel van de verdringingsreeks maakt echter deel uit van de rampenbestrijding (op het moment dat er al watertekort optreedt) en valt daarom buiten de focus van dit onderzoek.

2.4 Verantwoordelijkheden

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) staan de verantwoordelijkheden met betrekking tot de beheersing van wateroverlast beschreven.

Het waterschap draagt er zorg voor dat het watersysteem is ingericht volgens de vigerende normen. Wanneer het watersysteem is ingericht volgens de vigerende normen kan de verzekeraar bij wateroverlastsituaties de schade-uitkering niet verhalen bij het waterschap, omdat het waterschap dan zijn zorgplicht goed heeft ingevuld (Neuteboom Spijker, 2002). Bij de toetsing van het watersysteem wordt tenminste uitgegaan van de volgens het middenscenario in de toekomst te verwachten neerslaghoeveelheden. Aan de hand van deze verwachting wordt bepaald of het systeem op orde is. Indien het watersysteem niet op orde is moet het waterschap maatregelen treffen om het watersysteem op orde te krijgen. Waterschappen geven dan aan de gemeenten en provincies advies over de ruimteclaim die hieruit resulteert.

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het regionale watersysteem. Wanneer water wordt afgewenteld naar de Rijkswateren, dan is Rijkswaterstaat verantwoordelijk. In het geval dat er water wordt afgevoerd (of aangevoerd) naar Rijkswateren of wateren waarvoor een ander waterschap verantwoordelijk is, dan worden er tussen de betrokken partijen hierover afspraken gemaakt. Deze afspraken worden vastgelegd in een waterakkoord.

Provincies en gemeenten dragen zorg voor een integrale afweging van de door het waterschap gemotiveerde ruimteclaim. Het is aan hen de taak om deze claim vast te leggen in provinciale waterhuishoudings- en streekplannen, respectievelijk structuur- en bestemmingsplannen.

Wanneer provincie en/of gemeente besluiten af te wijken van het advies van het waterschap, dan motiveeren provincies en gemeenten deze afwijkingen in de waterparagraaf van het desbetreffende plan. Bij afwijking van de ruimteclaim zullen partijen zich gezamenlijk beraden op de consequenties van deze afwijking en zullen zij samen onderzoeken welke oplossingen mogelijk zijn (zie box 2.2 De watertoets).

Box 2.2 Het voorkomen van waterproblemen: de watertoets

Naast het inpassen van maatregelen om het watersysteem op orde te krijgen, zoals het aanwijzen van gebieden voor waterberging en het faciliteren van maatregelen in de ruimtelijke ordening (de focus van deze scriptie) heeft de ruimtelijke ordening ook een taak om de noodzaak tot extra maatregelen te voorkomen. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen dient rekening gehouden te worden met de gevolgen voor het watersysteem.

Dit lijkt echter niet altijd even adequaat te gebeuren. Ondanks de recente wateroverlast en overstroming wordt er toch gebouwd op plekken waar dit vanuit het water oogpunt onwenselijk is. Zo wordt er gebouwd in het Maasdal bij Roermond, worden kassen, ondanks de kans op wateroverlast verplaatst naar een van de diepste polders van Nederland (Zuidplaspolder) en worden mogelijkheden voor waterberging in lage delen van het land belemmerd, zoals bij Veenendaal in de Gelderse Vallei (zie Van der Vlist en Wagemaker, 2003). Om ontwikkelingen die de kans op wateroverlast en overstroming vergroten te voorkomen is de watertoets opgesteld. De watertoets kan worden omschreven als het gehele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten (Projectgroep Watertoets, 2001). Het vigerende beleid geldt hiervoor als toetsingskader.

De watertoets kan worden opgevat als een set van spelregels tijdens het planningsproces. Het is dus niet alleen een toets maar meer een beschrijving van een gewenst proces, waarin water zorgvuldig wordt meegenomen in de besluitvorming. De watertoets kent vier fasen (Van der Vlist en Wagemaker, 2003):

- De initiatief fase. De initiatiefnemer van een plan, bijvoorbeeld de gemeente bij het opstellen van een bestemmingsplan, of de provincie bij het opstellen van een streekplan stelt de waterbeheerder op de hoogte van het voorgenomen plan. De waterbeheerder geeft vervolgens aan welke waterhuishoudkundige aspecten belangrijk zijn en met welke waterhuishoudkundige aspecten rekening gehouden dient te worden.
- In de tweede fase gaat de initiatiefnemer aan de slag met het uitwerken van de plannen, onder andere rekening houdend met de belangen van water. Wanneer de plannen verder zijn uitgewerkt worden de plannen voorgelegd aan de waterbeheerder. Deze geeft een reactie op de plannen en de gevolgen voor het water: het wateradvies.
- In derde fase vindt de afweging plaats. De initiatiefnemer verwerkt het wateradvies in de plannen en laat zien op welke wijze het advies wordt meegenomen in de plannen. Voor zover de initiatiefnemer afwijkt van het advies van de waterbeheerder is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor eventuele nadelige gevolgen voor de waterhuishouding (Projectgroep watertoets, 2001).
- In de laatste fase wordt het uiteindelijke plan getoetst door de provincie (als de gemeente initiatiefnemer is) of door het Rijk. Bij deze beoordeling wordt ook de uitvoering van de watertoets en het wateradvies betrokken. Het bevoegd gezag keurt uiteindelijk het plan wel, niet of gedeeltelijk goed.

Daarnaast is de provincie ook toezichthouder op het waterschap en kan de provincie als daar aanleiding toe is besluiten van het waterschap vernietigen.

Bij het aanpassen van het watersysteem aan de normen voor wateroverlast wordt het waterschap als initiatiefnemer aangewezen. Zij moet er voor zorgen dat het watersysteem voldoet aan de norm.

De verantwoordelijkheden voor de inrichting van het watersysteem om met watertekorten om te gaan zijn vergelijkbaar met de verantwoordelijkheden voor de inrichting voor wateroverlast. Het waterschap is verantwoordelijk voor de regionale inrichting van het watersysteem om om te gaan met droogte. Hierbij heeft de provincie de rol van toezichthouder en draagt de provincie samen met de gemeente de verantwoordelijkheid voor de integrale afweging in de ruimtelijke uitwerking. Er is bij de beheersing van watertekort nog geen normeringsstelsel dat aangeeft aan welke eisen het watersysteem moet voldoen.

2.5 Enkele uitgangspunten voor het Waterbeleid 21^e eeuw

In deze paragraaf zijn enkele belangrijke uitgangspunten voor het waterbeleid in de 21^e eeuw beschreven. Deze uitgangspunten geven een beeld van het gewenste waterbeheer:

Tabel 2.4 Enkele uitgangspunten voor het waterbeleid in de 21^e eeuw

- Anticiperen in plaats van reageren. Hierbij kan worden gedacht aan verschillende voorzorgsmaatregelen zoals het bergen van water om droogte te voorkomen of het inrichten van overloopgebieden om piekafvoeren op te vangen.
- De waterproblematiek mag niet worden afgewenteld op andere gebieden (bestuurlijk financieel en geografisch en op elk schaalniveau). Dit betekent bijvoorbeeld dat een teveel aan water in het ene gebied niet zomaar mag worden afgevoerd naar een ander gebied.
- Bij het zoeken naar oplossingen wordt de volgende drietrapsstrategie gepresenteerd: eerst proberen het water vast te houden, als dat niet lukt, probeer dan het water te bergen en als dat niet mogelijk is kan het water worden afgevoerd. Er wordt ook de voorkeur uitgesproken voor meer ruimte naast techniek.
- Meervoudig ruimtegebruik door waar mogelijk koppelingen te leggen met andere functies zoals natuur, stadsvernieuwing, recreatie en herstructurering van de landbouw.
- Het vergroten van de veiligheid en het voorkomen van wateroverlast vindt waar nodig en mogelijk plaats in een integrale werkwijze, waarbij de aanpak van watertekorten, tegengaan van verdroging en verdere verbetering van de waterkwaliteit worden betrokken.
- De strategie van 'niet afwentelen' vereist regionaal maatwerk. Bij het uitwerken van de strategie voor niet afwentelen moeten ook doelstellingen voor verdrogingsbestrijding, verziltingsbestrijding en verbetering van de waterkwaliteit geïntegreerd worden (Kragt et al., 2004)

Bron: Startovereenkomst Waterbeheer 21^e eeuw en het Nationaal Bestuursakkoord Water.

Voor de uitwerking van het waterbeleid in de 21^e eeuw is Nederland opgedeeld in 17 deelstroomgebieden. Per deelstroomgebied zijn deelstroomgebiedsvisies opgesteld. In de deelstroomgebiedsvisies hebben waterschappen en provincies in samenwerking met betrokkenen een systematisch beeld geschetst van zowel de waterproblematiek binnen een deelstroomgebied als de mogelijke oplossingsrichtingen waarmee de waterproblematiek kan worden opgelost. Hierbij is rekening gehouden met de uitgangspunten uit het NBW.

Omdat de visies geen wettelijke planfiguren zijn zoals een nota waterhuishouding of een bestemmingsplan zullen de beleidswijzigingen en maatregelen die in de deelstroomgebiedsvisie zijn ontwikkeld, moeten worden uitgewerkt en overgenomen in formele planfiguren. (Stuurgroep Deelstroomgebiedvisie werkgebied Midden-Holland, 2003). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het overnemen van de plannen in het streekplan, het bestemmingsplan, de provinciale nota waterhuishouding of het waterbeheersplan van het waterschap. Deze implementatiefase is nog in volle gang.

In de cases wordt beschreven hoe de uitgangspunten uit het NBW worden uitgewerkt in plannen voor de beheersing van wateroverlast en watertekort. De deelstroomgebiedsvisies hebben bij deze twee cases een beperkte rol gespeeld, omdat de hoofdlijnen voor de inrichting van het gebied zijn vastgesteld voordat de deelstroomgebiedsvisies zijn uitgebracht.

3. Theoretisch kader

- Risico's worden zowel op een formele als een intuïtieve manier beoordeeld. In dit onderzoek is het risico gedefinieerd als een sociaal construct. Dit houdt in dat meerdere percepties van het risico mogelijk zijn.
- Om verschillen in risicopercepties te begrijpen is gekeken naar kwalitatieve risicofactoren. De percepties van deze kwalitatieve risicofactoren zijn persoons- en tijdsgebonden.
- Wanneer uit de percepties blijkt dat extra risicoreducerende maatregelen met ruimtelijke gevolgen worden overwogen, ontstaat een opgave voor de ruimtelijke planning. De planningsopgave kan worden opgesplitst in een inrichtingsopgave en een sturingsopgave.
- De inrichtingsopgave omvat de concrete ruimtelijke inrichting van het gebied.
- Vanuit het sociaal constructivistische perspectief kunnen meerdere voorkeuren voor oplossingen naast elkaar bestaan. Met behulp van het model van het referentiekader (bestaande uit kennis, overtuigingen, belangen, waarden en normen) kunnen voorkeuren voor mogelijke oplossingen worden begrepen.
- De sturingsopgave omvat de inrichting van het planningsproces om tot een maatschappelijke en wetenschappelijk/technisch gedragen oplossing te komen.
- Uit de percepties van risico's en oplossingsrichtingen kunnen verschillende knelpunten naar voren komen. Het oplossen van deze knelpunten vormt een uitdaging voor de sturing (en de planningsopgave). De risicoladder geeft aan welke bestuursstijl geschikt is om een bepaalde uitdaging aan te pakken.

Leeswijzer

Aan de hand van de in hoofdstuk 1 geformuleerde deelvragen wordt in dit hoofdstuk het theoretisch kader van het onderzoek beschreven.

In paragraaf 3.1 is het begrip risico verder uitgewerkt en zijn aspecten beschreven waarmee verschillen in risicopercepties kunnen worden begrepen. Vanuit de risicopercepties wordt naar de aanpak van de planningsopgave gekeken.

In paragraaf 3.2 is gekeken naar de inrichtingsopgave voor de ruimtelijke planning. In deze paragraaf wordt het model van het referentiekader gepresenteerd, waarmee de voorkeuren van oplossingen begrepen kunnen worden.

Paragraaf 3.3 beschrijft vier mogelijke problemen die voort kunnen komen uit de percepties van risico's en oplossingsrichtingen. Deze problemen vormen uitdagingen voor het risicobeleid. De risicoladder geeft aan met welke sturing een uitdaging voor het risicobeleid kan worden aangepakt.

In paragraaf 3.4 worden de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.5 verder aangescherpt. Deze onderzoeksvragen komen centraal te staan bij de behandeling van de cases en de vervolghoofdstukken in dit rapport.

3.1 Risicopercepties

In deze paragraaf zijn de volgende deelvragen behandeld:

- Welke consequenties heeft het als vertrekpunt nemen van een sociaal constructivistisch uitgangspunt voor de benaderingswijze van het risicobegrip?
- Hoe kunnen eventuele verschillen in de perceptie op risico's worden begrepen?

Formele en intuïtieve risicobeoordeling

Bij de beoordeling van risico's en gevaar zijn twee beoordelingsmechanismen werkzaam (De Hollander en Hanemaaijer, 2003):

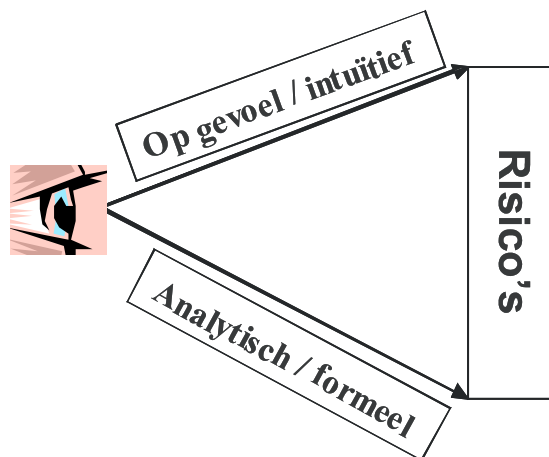
1. Op gevoel. Deze beoordeling is automatisch, associatief en emotioneel en onttrekt zich aan ons bewustzijn, vergelijkbaar met een reflex. Deze beoordeling is verwant aan het begrip risico als sociaal construct.
2. Analytisch. Bij deze manier van risicobeoordeling spelen logische redeneerregels, algoritmen en formele logica een grote rol. Dit mechanisme werkt trager, vereist meer inspanning, leervermogen en bewustzijn. Deze beoordeling is vergelijkbaar met de objectieve benadering van risico's

De uiteindelijke beoordeling van risico's is een combinatie van beide mechanismen. Als beide processen (analytisch en op gevoel) een verschillende kant uitwijzen, dan geven associatieve, affectieve processen meestal de doorslag bij de oordeelsvorming (zie De Hollander en Hanemaaijer, 2003).

Ook Lijklema (2001) maakt een vergelijkbaar onderscheid tussen twee typen risicobeoordeling. Zij onderscheidt de formele risicoanalyse en de intuïtieve perceptie van risico's.

In de formele risico analyse wordt het risico door deskundigen bepaald als de som van het product (kans x omvang) van alle mogelijke gevolgen. Dit kan worden getoetst aan normen (bijvoorbeeld het maximaal toelaatbaar risico). Wanneer het risico niet aan de normen voldoet zijn extra maatregelen noodzakelijk.

Bij de intuïtieve acceptatie van risico's bepaalt de perceptie op risico's samen met het gewicht dat men toekent aan de kans op en omvang van de mogelijke gevolgen de acceptatie van het risico (Lijklema, 2001: 62).



Figuur 3.1 Twee typen risicobeoordeling

Risicopercepties kunnen gebaseerd zijn op zowel een formele als een intuïtieve beoordeling van risico's. Hierbij kunnen verschillende percepties op het risico naast elkaar bestaan en kunnen dezelfde risico's door verschillende mensen verschillend worden beoordeeld.

Box 3.1 Het belang van percepties bij risicobeleid: Radon

Geologisch radon is een natuurlijk radioactief gas dat in lichte concentraties voorkomt in huiskamers. Blootstelling aan radon kan onder meer leiden tot longkanker. In Nederland bijvoorbeeld overlijden naar verwachting jaarlijks ongeveer 800 personen aan de gevolgen van blootstelling aan radon (Hollander en Hanemaaijer, 2003). In Amerika is een groep huiseigenaren door middel van een brochure geïnformeerd over de gevolgen van radon in woningen. De brochure bevatte informatie over de bronnen van radon in woningen en de risico's voor de gezondheid. Na de campagne bleek dat 60% van de huiseigenaren die de brochure hadden gelezen de gezondheidsrisico's onderschatten. Slechts 25% schatte de risico's in op het niveau dat de deskundigen hadden vastgesteld. Hoewel de oorzaak van dit verschil niet geheel bekend is, is wel duidelijk geworden dat blootstelling aan geologische radon geen groot issue was voor de huiseigenaren.

Dit in tegenstelling tot de perceptie op industrieel radon, onderzocht in een andere plaats in de Verenigde Staten (Sandman et al., 1987 in Gutteling en Wiegman, 1996; 11). Vervuilde grond met radioactief radon (afkomstig uit de industrie) zou worden verplaatst naar een vuilstortplaats in de buurt van Vernon. Dit veroorzaakte veel onrust onder de bewoners. Hoewel volgens de deskundigen de gezondheidsrisico's van dit radon veel lager waren dan de risico's van natuurlijk radon, veroorzaakte het industriële radon veel meer commotie onder de bewoners. Het storten van de vervuilde grond is dan ook niet doorgestaan. Uit dit voorbeeld wordt duidelijk dat het niet alleen de 'formele' risico's zijn die de acceptatie van risico's bepalen. Ook de percepties op deze risico's spelen een rol. Ook het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) onderschrijft deze stelling: wat buiten kijf staat – wat in het verleden is gebleken - is dat het maatschappelijke verhaal en het daarop gebaseerde protest uiteindelijk van groter belang kan zijn bij de keuze van politieke maatregelen dan de feitelijke grootte van de risico's (SCP, 2001; 9).

Enkele factoren die op deze perceptie van invloed zijn, zijn bijvoorbeeld de natuurlijkheid en de billijkheid. Dit is verder uitgewerkt in het vervolg van deze paragraaf.

Kwalitatieve risicofactoren

Om verschillen in risicopercepties te begrijpen is gebruikt gemaakt van kwalitatieve risicofactoren. De beoordeling van deze kwalitatieve risicofactoren speelt namelijk een belangrijke rol bij de acceptatie van risico's. In tabel 3.1 zijn enkele kwalitatieve kenmerken van risico's met hun invloed op de acceptatie van de risico's genoemd.

Tabel 3.1 Kwalitatieve risicofactoren en de invloed op de acceptatie van het risico

Kwalitatieve Risicofactor	Invloed op de acceptatie van het risico.
De kans op het zich voordoen van een risico	Hoe groter de kans op het zich voordoen van een ramp wordt ingeschat, hoe kleiner de acceptatie.
Rampzaligheid	De acceptatie van risico's neemt af naarmate de rampzaligheid van risico's toeneemt. De rampzaligheid wordt onder andere bepaald door het aantal slachtoffers en de materiële schade.
Uitgesteldheid van de gevolgen	Als de gevolgen zich pas in de verre toekomst openbaren, wordt de kans lager ingeschat en neemt de acceptatie toe. Als er langdurige negatieve effecten optreden, neemt de waargenomen omvang van de gevolgen toe en de acceptatie af.
Beheersbaarheid van de gevolgen	Als de risico's beheersbaar lijken neemt de acceptatie toe, maar wanneer er veel ongelukken gebeuren neemt de acceptatie af. Ook het vertrouwen in de verantwoordelijke instanties speelt hierbij een rol. Veel vertrouwen leidt tot een grotere acceptatie van risico's dan wanneer er weinig vertrouwen is in de instanties die de risico's moeten beheersen
Vrijwilligheid van de blootstelling	Hoe groter de mate van onvrijwilligheid van het geleden risico, hoe groter het gewicht dat aan een risico wordt toegekend en hoe lager de acceptatie.
Bekendheid met het risico	Onbekendheid met een risico vergroot de waargenomen kans en omvang van de gevolgen. Door gevoelens van angst en onzekerheid kent men aan het risico een groter gewicht toe en neemt de acceptatie af. (Denk hierbij bijvoorbeeld aan het risico van AIDS waarbij men soms zelfs bang was om besmet te raken door het geven van een hand).
Billijkheid	Wanneer de voor- en nadelen ten laste komen van een individu dan is de acceptatie een persoonsgebonden afweging. Wanneer beide collectief zijn (bijv. kernenergie) dan kan men de collectieve voor- en nadelen tegen elkaar afwegen. Wanneer echter de voordelen collectief zijn, maar de nadelen individueel, dan vindt er alleen acceptatie plaats wanneer de collectieve voordelen groot zijn, en het risico voor de groep die ermee te maken heeft in grote mate bekend, vrijwillig en niet potentieel catastrofaal is, en er maatregelen worden genomen om hun veiligheid en gezondheid te beschermen (Lijklema, 2001: 65). Daarnaast kunnen ook de voordelen individueel zijn en de nadelen collectief (bijvoorbeeld autorijden).

Door natuur of door mensen veroorzaakt?	Tegen risico's die door mensen veroorzaakt worden kijkt men doorgaans negatiever aan dan tegen natuurlijke risico's. (Gutteling en Wiegman, 1996).
--	--

Gebaseerd op Lijklema, 2001; De Hollander en Hanemaaijer, 2003; Klinke en Renn, 2002 en SCP, 2002.

Kwalitatieve risicoaspecten zijn persoonsgebonden

Door naar de beoordeling van kwalitatieve kenmerken van risico's te kijken kan bijvoorbeeld begrepen worden waarom de risico's van autorijden (vrijwillig) meer geaccepteerd worden dan risico's van kerncentrales (onvrijwillig).

De ontvanger speelt een actieve rol bij de bepaling van de kwalitatieve risicoaspecten. Hij/Zij beoordeelt in hoeverre een risico rampzalig of beheersbaar is. Dit kan per persoon per moment verschillen (zie ook figuur 1.1 in paragraaf 1.3). Percepties zijn geen vaststaande gegevens, maar steeds veranderende oordelen. Na het plaatsvinden van een ramp wordt het risico hoger ingeschat en neemt de acceptatie van het risico af (zie Fleur, 1993 in Lijklema, 2001).

Ook enkele demografische kenmerken zijn van invloed te zijn op de risicopercepties. Vrouwen zijn over het algemeen bezorgder over milieurisico's dan mannen. Ook oordeelden mensen met een linkse politieke voorkeur negatiever over de risico's in de onderzochte gebieden (Gutteling en Wiegman, 1996).

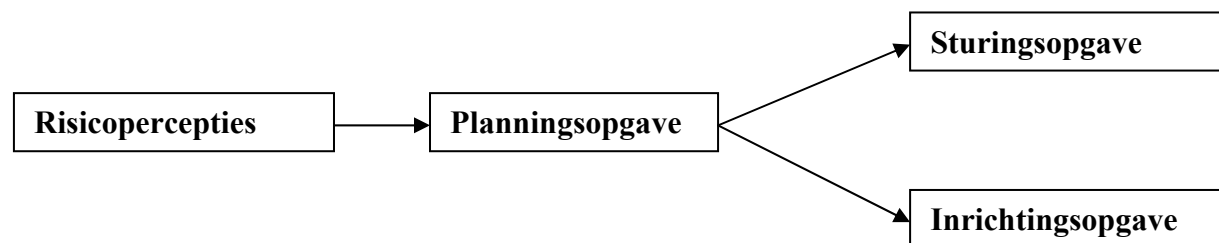
3.2 De inrichtingsopgave

In deze paragraaf zijn de volgende deelvragen behandeld:

- Welke consequenties heeft het als vertrekpunt nemen van een sociaal constructivistische benaderingswijze voor de aanpak van de inrichtingsopgave?
- Hoe kunnen verschillen in de perceptie op oplossingsrichtingen worden begrepen?

De inrichtingsopgave als onderdeel van de planningsopgave

Wanneer uit de risicopercepties naar voren komt dat extra ruimtelijke maatregelen noodzakelijk zijn om het risico te beheersen ontstaat een planningsopgave voor de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke planningsopgave voor een gebied kan worden opgesplitst in twee onderdelen: de inrichtingsopgave en de sturingsopgave (zie Hidding, 1997; 46).



Figuur 3.2 Risicopercepties en de planningsopgave

De inrichtingsopgave omvat het zoeken naar mogelijkheden voor de toekomstige *ruimtelijke organisatie* en het bepalen van (de verdeling van) het toekomstige landgebruik. Het gaat hier om de concrete ruimtelijke inrichting van het gebied, zoals de vraag: 'waar komt welke functie?'

De sturingsopgave omvat het *planningsproces*. Hierbij wordt de vraag gesteld hoe het planproces moet worden ingericht, zodat de beslissingen kunnen rekenen op voldoende draagvlak. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken hoe met verschillende actoren overeenstemming kan worden bereikt. Moeten ze bijvoorbeeld al vroegtijdig bij het proces worden betrokken of kunnen zij ook in een later stadium betrokken worden?

De planningsopgave als geheel kan worden omschreven als het slaan van een brug tussen inrichtingsopgave en sturingsopgave. Deze opgave bestaat uit het op een zodanige wijze voorbereiden van de besluitvorming over de toekomstige ruimtelijke organisatie dat de uiteindelijke beslissingen naar wetenschappelijke en technische maatstaven zowel deugdelijk zijn als politiek en maatschappelijk gedragen (Hidding, 1997; 46).

Bij de analyse van de besluitvorming in de cases is zowel gekeken naar de risicopercepties, aanpak van de inrichtingsopgave en de aanpak van de sturingsopgave. In deze paragraaf is de inrichtingsopgave verder uitgewerkt. In de volgende paragraaf wordt naar de sturingsopgave gekeken.

De inrichtingsopgave volgens een sociaal constructivistisch uitgangspunt

Een sociaal constructivistische invalshoek heeft ook consequenties voor de manier waarop tegen de inrichtingsopgave wordt aangekeken. Vanuit het perspectief van het sociaal constructivisme kunnen meerdere voorkeuren voor mogelijke oplossingen naast elkaar bestaan en bestaat er geen objectieve ‘beste’ oplossing.

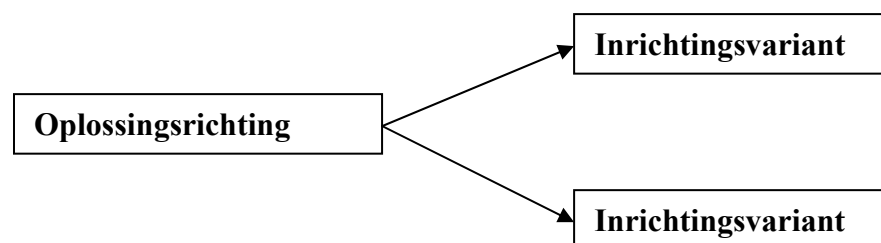
Box 3.2 De Oosterscheldekering

Een klassiek voorbeeld van een project waarbij verschillende percepties op mogelijke oplossingsrichtingen een belangrijke rol hebben gespeeld zijn de Deltawerken.

Na het maatschappelijke verzet tegen de plannen voor de Oosterscheldekering heeft een omslag plaats gevonden van technische rationaliteit (veiligheid boven alles door middel van het Deltaplan) naar maatschappelijke aanvaardbaarheid.

Op deze manier werd door de overheid niet alleen vanuit een technisch instrumenteel perspectief naar mogelijke oplossingsrichtingen gekeken maar hield men ook rekening met de maatschappelijke percepties op oplossingsrichtingen (zie Goverde, 1997).

In dit rapport is een onderscheid gemaakt tussen het begrip oplossingsrichting en het begrip inrichtingsvariant. Het begrip oplossingsrichting wordt voornamelijk gebruikt wanneer gesproken wordt over de inrichtingsopgave. De oplossingsrichting geeft in deze context de hoofdlijnen van een gewenste inrichting aan om risico's te beheersen. Bijvoorbeeld het bergen van water om wateroverlast tegen te gaan. Voor de concrete uitwerking van een oplossingsrichting is het begrip inrichtingsvariant gebruikt. Bij de oplossingsrichting water bergen zijn meerdere inrichtingsvarianten mogelijk zoals het combineren van waterberging met extensieve veehouderij of een combinatie met natuur.



Figuur 3.3 Oplossingsrichting en inrichtingsvarianten

Naast risico's kunnen ook de voorkeuren voor oplossingsrichtingen en inrichtingsvarianten worden opgevat als sociale constructen. Vanuit het sociaal constructivistisch perspectief zijn er verschillende percepties op risico's en oplossingsrichtingen mogelijk maar niet oneindig veel (zie onder andere Gemert en van Asselt, 2000; Van Asselt et al., 1995 en Hoekstra, 1998).

Binnen het waterbeheer zijn er op dit moment twee stromingen of ‘discoursen’ die de opvattingen en percepties binnen het waterbeheer domineren: het bestaande discours ‘water keren’ en een nieuw discours ‘water accommoderen’ (Wiering en Immink, 2003).

Bij het discours water keren staat de mens met haar ruimtelijke en economische behoeftes centraal. De bescherming tegen wateroverlast en overstrooming neemt een belangrijke plaats in. Het waterbeheer is erop gericht andere functies van landgebruik mogelijk te maken en om droge voeten te houden. Om in deze behoeftes te voorzien wordt gebruik gemaakt van min of meer traditionele maatregelen zoals het verhogen van dijken en het plaatsen van gemalen. Risico's worden gezien als kenbaar, berekenbaar en beheersbaar.

In de jaren negentig is men steeds meer gaan twijfelen aan het discours ‘water keren’. De beheersingsstrategie van water keren kan leiden tot een vicieuze cirkel doordat de traditionele maatregelen van

dijkversterking en verhoging in feite de oorzaak van het veiligheidsprobleem niet oplossen, ze bevorderen juist een intensiever landgebruik achter de dijken (Wiering en Immink, 2003; 198).

De twijfel aan het discours water keren heeft geleid tot de vorming van een nieuw discours: het discours 'water accommoderen'. Enkele belangrijke gedachtegangen uit dit nieuwe discours zijn: het geven van meer ruimte aan water, leven met water in plaats van een strijd tegen water en water als sturend principe voor andere landgebruiksfuncties. Bij het discours water accommoderen staat ook de maatschappelijke betekenis van water centraal. Water kan gecombineerd worden met functies als natuur en recreatie.

De nota ruimte voor de Rijntakken (Silva et al., 2000) is een goed voorbeeld van deze nieuwe denkwijze. Hierin worden oplossingen als uiterwaardenverlaging, retentiegebieden en groene rivieren voorgesteld om met de hogere rivierafvoeren om te gaan. Veerkrachtigheid wordt binnen dit discours als middel gezien om met onzekerheden (zoals klimaatverandering) om te springen.

Het referentiekader

Wanneer bepaalde risico's niet geaccepteerd worden, betekent dit dat er maatregelen noodzakelijk zijn om de risico's tot een geaccepteerd niveau te beheersen.

Om risico's te reduceren zijn vaak verschillende ruimtelijke oplossingen mogelijk, waartussen een keuze moet worden gemaakt. Vanuit dit oogpunt is het interessant om eens te kijken naar de vraag: waarom wordt het ene risicobeleid geaccepteerd en waarom het andere risicobeleid niet? Hierbij zal gebruik worden gemaakt van inzichten uit het onderzoek 'De leek, de wetenschapper en de moralist' (Neuvel, 2003) waarin onderhandelingen over de herinrichting van het landelijk gebied zijn onderzocht. Hoewel in dit onderzoek is gekeken naar geloofwaardigheid van verschillende argumenten in een onderhandelingsproces is hierin ook naar voren gekomen dat geloofwaardigheid en acceptatie nauw met elkaar samenhangen. Een argument dat niet wordt geaccepteerd (bijvoorbeeld doordat het in strijd is met de eigen belangen) wordt ook als ongeloofwaardig aangemerkt en door de ontvanger ondermijnd. Daarom zullen enkele theoretische noties uit dit onderzoek worden behandeld, die kunnen worden gebruikt voor de analyse van percepties op oplossingsrichtingen van actoren in de behandelde cases.

Of een argument wel of niet als geloofwaardig wordt ervaren, wordt uiteindelijk bepaald door de *ontvangers* van het argument. Om meer inzicht te krijgen in het perspectief waar vanuit mensen oordelen over informatie kan gebruik worden gemaakt van het model van het referentiekader (Aarts et al., 2001). In het model van het referentiekader worden vier aspecten onderscheiden namelijk: kennis, overtuigingen, belangen en waarden en normen.

Tabel 3.2 Het referentiekader

Kennis	Onder kennis kan worden verstaan: de in het geheugen opgeslagen elementen die niet alleen de neerslag zijn van waarnemingen, maar deze waarnemingen ook sturen (Van Woerkum et al., 1999). Kennis is gebaseerd op informatie die mensen hebben, gecombineerd met associaties, herinneringen, beelden en verhalen. Kennis is samengesteld en daarmee in hoge mate subjectief. Iemands kennis van de Nederlandse veehouderij kan bijvoorbeeld zijn opgebouwd uit prenten in kinderboeken, verhalen van ouders en beelden uit een documentaire.
Overtuigingen	Overtuigingen zijn diep verankerde waarheden, waaraan men niet snel twijfelt. Hierbij kan gedacht worden aan de overtuiging dat je niet iemand om het leven mag brengen, de overtuiging dat mensen dieren mogen doden voor consumptie, of de overtuiging dat consensus noodzakelijk is voor probleemoplossing.
Belangen	Mensen beoordelen een bepaalde situatie ook vanuit de doelen die zij nastreven en de belangen die zij hebben. Een belang kan worden omschreven als een opvatting omtrent wat in het voordeel is van specifieke individuen of groeperingen en daarom voor hen nastrevenwaardig (Jager en Mok, 1989). Denk hierbij aan financiële belangen, (bijvoorbeeld lijdt mijn bedrijf geen economische schade), maar ook aan sociale en morele belangen (bijvoorbeeld kunnen mijn kinderen nog wel veilig opgroeien).
Waarden en Normen	Waarden zijn opvattingen over hoe de wereld er uit zou moeten zien, over wat goed is en wat slecht, wat belangrijk is en wat niet. Normen zijn de concrete vertaling van die waarden in gedragsregels (Aarts et al., 2001). Waarden en normen hebben hierdoor een ethische lading. Iemand kan bijvoorbeeld als waarde hebben dat iedereen een zelfde mate van bescherming tegen overstrooming moet genieten. De norm waarin een dergelijke waarde wordt vertaald is bijvoorbeeld een maatgevende dijkhoogte.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de geloofwaardigheid van een argument in grote mate afhankelijk is van de mate waarin het argument inpasbaar is in het referentiekader van de ontvanger. Het referentiekader speelt daarmee een belangrijke rol bij de bepaling van de geloofwaardigheid van een argument. Hoe meer een bepaald standpunt of argument overeen komt met het referentiekader van de ontvanger, hoe geloofwaardiger het argument wordt bevonden (zie ook Sherif et al., 1965).

Beleid zou je ook op kunnen vatten als een verzameling standpunten met bijbehorende onderbouwing of argumenten. Wanneer je vanuit deze veronderstelling de verstaalslag maakt van het voorgaande onderzoek naar de acceptatie van het risicobeleid, dan zou je kunnen stellen dat de geloofwaardigheid van het risicobeleid en de daarmee samenhangende acceptatie van het beleid in grote mate samenhangt met de inpasbaarheid van dit beleid in de referentiekaders van de verschillende belanghebbenden. Hoe verder een beleid af staat van de referentiekaders van betrokkenen, hoe kleiner de kans op acceptatie van het beleid.

Met andere woorden de keuze voor een ruimtelijke oplossingsrichting moet recht doen aan de overtuigingen, waarden en normen, kennis en belangen van de verschillende betrokkenen om te kunnen rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak.

3.3 De sturingsopgave

In deze paragraaf zijn de volgende deelvragen behandeld:

- Welke consequenties heeft het als vertrekpunt nemen van een sociaal constructivistische benaderingswijze voor de aanpak van de sturingsopgave?
- Welke bestuursstijlen kunnen worden gehanteerd om eventuele verschillen in percepties en voorkeuren voor oplossingsrichtingen te overbruggen om tot een oplossing te komen?
- Wanneer sluit de sturing aan bij de gesignaleerde (verschillen in) percepties op risico's en oplossingsrichtingen?

Sturing kan worden opgevat als 'bewuste pogingen om maatschappelijke en bestuurlijke interactieprocessen te beïnvloeden. (Koppenjan, De Bruijn en Kickert, 2001; 12) of volgens Bovens et al., (2001) als het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar afstemmen.

Een sociaal constructivistische benadering van de planningsopgave houdt in dat er meerdere percepties op risico's mogelijk zijn en meerdere percepties op gewenste oplossingsrichtingen. De grote uitdaging voor de sturingsopgave is in deze context om de verschillen in risicopercepties en de verschillen in voorkeuren voor oplossingen te overbruggen.

Knelpunten in percepties op risico's en oplossingsrichtingen

Aan de hand van de in kaart gebrachte risicopercepties en voorkeuren voor oplossingsrichtingen kunnen vier knelpunten of probleemsituaties naar voren komen (gebaseerd op De Hollander en Hanemaaijer, 2003; Van der Spek et al., 2003)²:

1. Complexiteit bij het bepalen van de risico's.
Risico's zijn niet altijd eenvoudig te bepalen. Op basis van welke statistische methoden en gegevens moeten de risico's bijvoorbeeld worden bepaald? Ook de stapeling van risico's kan problemen opleveren. Dit wordt op dit moment vaak onderbelicht (zie Ministerie van VROM, 2004). Naast zowel technische problemen (hoe tel je verschillende risico's bij elkaar op?) zijn er ook beleidsmatige problemen (aan wie moet de cumulatie van risico's worden toegerekend?). Hierdoor is het lastig om de risico's te bepalen en uit te drukken in een getal.
2. Doelmatigheid bij de keuze van een oplossingsrichting.
Een generieke norm houdt geen rekening met de efficiency van maatregelen, waardoor soms onredelijk geachte kosten worden gemaakt om het risico te reduceren. Om dit op te lossen kan bijvoorbeeld besloten worden alternatieve risicoreducerende maatregelen te kiezen of een hoger risico te accepteren. Bij Schiphol wordt bijvoorbeeld een plaatsgebonden risico geaccepteerd van 1 op de 100.000 in plaats van de generieke norm 1 op de 1.000.000 vanwege de grote economische belangen

² Deze gelden deels ook voor de empirische aanpak.

van de luchthaven (zie De Hollander en Hanemaaijer, 2003). Een vergelijkbaar probleem is merkbaar bij de ontwikkeling van binnenstedelijke bouwlocaties.

Box 3.3 Stadsontwikkeling rond de Nieuwe Maas

Het streven naar een gelijk beschermingsniveau voor iedereen levert soms vertraging op van grote ruimtelijke projecten (Van der Spek et al., 2003; 7). Zo kan bijvoorbeeld het streven naar compacte stadsontwikkeling en het bouwen nabij verbindingssassen botsen met het streven naar een aanvaardbare milieukwaliteit (zie De Roo, 1999 en Wijland 2004). Dit kan leiden tot vertraging van projecten, maar ook tot uitholling van het externe veiligheidsbeleid, doordat normen worden versoepeld of opgerekt om ruimte te bieden aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

Een goed voorbeeld waarbij milieu en ruimtelijke ontwikkelingen met elkaar botsen, vormt de problematiek die speelde bij de stadsontwikkeling rond de Nieuwe Maas in Rotterdam. De gemeente Rotterdam had de taakstelling vanuit de Vinex om binnen haar gemeentegrenzen 20 tot 25 duizend woningen te bouwen. Daarbij moest de gemeente ook ruimte bieden aan de ontwikkeling van de mainportfunctie van de haven. (De Roo, 1999). Deze taakstelling was slechts mogelijk door verdere intensivering van het stedelijke gebied. Hierbij moest door de aanwezigheid van de havenactiviteiten een oplossing worden gezocht voor de veiligheidscontouren en de nieuwe woningfuncties. Deze afstemming kon niet binnen de huidige normstelling worden uitgevoerd. Door onder andere ontheffingsverlening en gebiedsgerichte normdifferentiatie kon het project worden uitgevoerd. Op deze manier kon de gewenste ruimtelijke ontwikkeling plaatsvinden.

3. Controverse in de percepties op risico's.

Een normering gebaseerd op kans maal effect houdt geen rekening met de maatschappelijke percepties, terwijl deze factoren wel een rol spelen bij het accepteren van beleid.

Hierbij kan gedacht worden aan de mate van (vermeende) vrijwilligheid, billijkheid, beheersbaarheid, vertrouwdheid of maatschappelijk nut van een risico (zie Lijklema, 2001). Hierdoor zijn er in de maatschappij verschillende opvattingen over de acceptatie van risico's aanwezig. Deze aspecten worden in het normbeleid nog maar beperkt meegenomen, terwijl mogelijke gebeurtenissen met slechts een kleine kans van voorkomen voor grote maatschappelijke onrust kunnen zorgen (zoals het ontploffen van een kernreactor of het neerstorten van een vliegtuig). Er gaapt, zo stelt het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) geregeld een kloof tussen 'feitelijke', volgens de maatstaven van wetenschap en techniek berekende risico's, en de maatschappelijke percepties op risico's. (SCP, 2002; 9). Het overbruggen van deze controverse kan een belangrijke uitdaging vormen bij het ontwikkelen van een risicobeleid.

4. Omgaan met onzekerheid.

Risicokansen en effecten zijn niet altijd kenbaar en berekenbaar en vormen daardoor soms een onvoldoende solide basis voor het opstellen van normen. Dit speelt bijvoorbeeld bij risico's die samenhangen met klimaatverandering. Hierdoor kunnen geen duidelijke normen worden opgesteld.

Verskillende bestuursstijlen

Om de knelpunten aan te pakken zijn verschillende vormen van sturing mogelijk. De participatieladder van Pröpper en Steenbeek (1999) onderscheidt verschillende bestuursstijlen. Een bestuursstijl wordt hierin opgevat als een manier waarop de overheid omgaat met doelgroepen van beleid en met eventuele (andere) initiatiefnemers. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen interactieve en niet interactieve bestuursstijlen. Bij een interactieve stijl betreft de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen (Pröpper en Steenbeek, 1999; 48).

Wanneer deze belanghebbenden niet of nauwelijks bij de besluitvorming worden betrokken, wordt gesproken over een niet interactieve bestuursstijl.

In de participatieladder staan de verschillende bestuursstijlen beschreven. Bovenaan de ladder bevinden zich de sterk interactieve bestuursstijlen, onderaan de ladder de niet interactieve bestuursstijlen.

Tabel 3.3 Participatieladder

Bestuursstijl en rol van het bestuur of de beheerder	Rol van de participant	Voorbeeld(en) (deels fictief)	Communicatiestrategie gericht op:
Sterk interactief			
Faciliterende stijl: Het bestuur/de beheerder biedt alleen ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen) en heeft geen verantwoordelijkheid voor de aansturing en uitvoering van het initiatief/project.	Initiatiefnemer: Hij/zij bepaalt zelf de aard, opzet, doelen en inhoud van het initiatief en voert het zelf uit al dan niet met de hulp van anderen.	Het Wereld Natuur Fonds ontwikkelt een campagne om burgers actief te betrekken bij het beheer van rivierstroomgebieden en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat biedt ambtelijke en financiële ondersteuning aan.	Dialogoog (tweerichtingsverkeer met ongewisse uitkomst)
Samenwerkende stijl: Het bestuur/de beheerder werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.	Samenwerkingspartner.	De gemeente Wageningen ontwikkelt samen met de wijk- en/of buurtverenigingen een meerjarenplan om de wateren in de gemeente schoon te houden.	Dialogoog .
Delegerende stijl: Het bestuur/de beheerder geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.	Medebeslisser/uitvoerder binnen vooraf gestelde randvoorwaarden.	Het waterschap maakt de gevolgen inzichtelijk van verschillende vormen van peilbeheer en stelt randvoorwaarden op waarbinnen het peil kan fluctueren. De belanghebbenden maken een keuze uit de alternatieven.	Formeren beïnvloedend tweerichtingsverkeer; georganiseerde afstemming van conflicterende belangen gericht op het nemen van belangrijke beslissingen) en/ of (beperkte) dialogoog.
Participatieve stijl: Het bestuur/de beheerder vraagt een open advies waarbij er veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.	Meedenker/adviseur De bestuurder/beheerder neemt uiteindelijk wel zelf de beslissingen.	Het waterschap wil bij het opstellen van de deelstroomgebiedsvisies een gesprek met belanghebbenden aangaan over de knelpunten en mogelijkheden voor de inrichting van het watersysteem. Ze organiseert hiervoor een aantal workshops voor belanghebbenden.	Formeren en/of (beperkte) dialogoog.
Niet interactief			
Consultatieve stijl: Het bestuur/de beheerder raadpleegt de belanghebbenden over een gesloten vraagstelling. De belanghebbenden kunnen zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.	Consultor (geconsulteerde) De belanghebbende wordt om zijn/haar mening gevraagd. De bestuurder/beheerder neemt de beslissingen.	De provincie legt haar ontwerp van de deelstroomgebiedsvisie ter inzage. Eenieder kan hierop binnen een termijn van drie maanden schriftelijk reageren.	Informeren (gecontroleerd eenrichtingsverkeer) en/of beperkte dialogoog.
Open autoritaire stijl: Het bestuur/de beheerder voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft zij hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht zij doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.	Meeweter; doelgroep van onderzoek of voorlichting.	De Europese Commissie stelt de Kaderrichtlijn Water vast en organiseert een aantal informatiebijeenkomsten in de lidstaten om de waterbeheerders te informeren over de verplichtingen die de richtlijn met zich meebrengt.	Informeren.

Gesloten autoritaire stijl: Het bestuur/de beheerder voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.	Geen.	De Internationale Commissie voor de Bescherming van de Maas (ICBM) vergadert over mogelijke strategieën voor publieke participatie en doet hierover geen enkele mededeling naar de media.	Geheimhouding.
---	-------	---	----------------

Bron: Pröpper en Steenbeek, 1999

Uit de analyse van percepties op risico's en oplossingsrichtingen kunnen verschillende knelpunten naar voren komen. Het oplossen van deze knelpunten vormt een uitdaging voor de sturingsopgave. Om deze uitdagingen aan te pakken zijn verschillende vormen van sturing (bestuursstijlen) mogelijk. De vraag die hierbij gesteld kan worden is: Welke bestuursstijl is geschikt voor de aanpak van een bepaalde uitdaging?

In het boek 'Planning per se, Planning per saldo' (De Roo, 1999), waarin de relatie tussen beleid voor milieu en ruimte wordt behandeld, wordt het begrip complexiteit gebruikt als criterium voor de aanpak van planningsvraagstukken. De mate van complexiteit heeft gevolgen voor de besluitvorming. Wanneer sprake is van relatief eenvoudige probleemsituaties, kan de aanpak worden gebaseerd op een 'centraal kaderstellend beleid'. Hierbij kan worden gesproken over planning per se, terwijl complexe en zeer complexe probleemsituaties eerder vragen om een lokaal afwegend beleid. In dit geval wordt gesproken over planning per saldo.

In de risicoladder van het RIVM en het Milieu en Natuurplanbureau (De Hollander en Hanemaaijer, 2003) wordt aan de hand van verschillende uitdagingen (complexiteit, doelmatigheid, controversie en onzekerheid) uitspraken gedaan over de te volgen strategie voor de beheersing van risico's. Per uitdaging zijn strategieën beschreven voor de aanpak van deze uitdagingen en de beheersing van risico's (zie Hollander en Hanemaaijer, 2003; Hoofdstuk 3). Een belangrijk onderdeel van de risicoladder is de koppeling van verschillende bestuursstijlen aan de in het begin genoemde uitdagingen (zie tabel 3.4).

In de risicoladder is gesteld dat voor risicoproblemen met een geringe complexiteit, waar weinig onzekerheden in het geding zijn, de klassieke methoden van risicoanalyse en beheersing uitstekend voldoen. De complexiteit beperkt zich tot complexiteit bij de technische bepaling van het risico. Bij de besluitvorming vindt voornamelijk intern overleg plaats tussen breed georiënteerde deskundigen. Een open autoritaire of consultatieve stijl zou daarmee passen bij de aanpak van deze uitdaging in het risicobeleid.

Wanneer de complexiteit en onzekerheid gering of matig is, maar er grote belangen in het spel zijn (zoals Schiphol of de haven van Rotterdam) kan de generieke risicobenadering (m.b.v. kwantitatieve normeringen) nog steeds als uitgangspunt dienen. Wanneer de kosten voor het realiseren van het hoge beschermingsniveau echter dusdanig hoog worden, of er discussie is over de meest efficiënte maatregel, dan is er een andere strategie nodig. In dit geval kan er voor gekozen worden om met betrokkenen te discussieren over de doelmatigheid van maatregelen en de te kiezen oplossing. Dit houdt een meer consultatieve of participatieve bestuursstijl in.

Wanneer naast waarschijnlijkheid en omvang ook andere risico-aspecten een rol gaan spelen (bijvoorbeeld bij kerncentrales of het plaatsen van GSM masten, waarbij mensen zich veel zorgen maken over grote gevolgen met een hele kleine waarschijnlijkheid) en er grote meningsverschillen ontstaan over de ernst en omvang van risico's kan er voor gekozen worden om overleg te voeren met verschillende belangengroepen om zo wellicht tot een consensus te komen en daarmee relatief dure maatregelen uit te sparen. Ook hierbij wordt een consultatieve of participerende bestuursstijl als een geschikte manier van sturing gezien.

Wanneer risico's verder in ernst of omvang toenemen of wanneer de onzekerheid over de kans en omvang van de risico's verder toeneemt wordt het klassieke beleid steeds minder bruikbaar. Het is immers nauwelijks nog mogelijk om normen te bepalen op basis van onberekenbare risico's. In dit geval zal de beslisprocedure in interactie met de samenleving genomen moeten worden. Politieke keuzes en

probleempercepties spelen hierbij een grote rol. In dit geval wordt er dan ook gekozen voor een participerende of zelfs delegerende bestuursstijl.

Tabel 3.4 De Risicoladder³

Knelpunten en uitdagingen	De te hanteren bestuursstijl
Complexiteit bij het bepalen van het risico	Autoritaire stijl
Discussie over doelmatigheid van risicoreducerende maatregelen	Consultatieve stijl / Participerende stijl
Controverse in de risicopercepties	Consultatieve stijl / Participerende stijl
Onzekerheid m.b.t. ernst en omvang van het risico.	Participerende stijl / Delegerende stijl

Gebaseerd op De Hollander en Hanemaaijer, 2003

De uitdagingen zijn in dit onderzoek afgekort tot: complexiteit, doelmatigheid, controverse en onzekerheid.

3.4 De onderzoeksvragen

Aan de hand van het hierboven beschreven theoretisch kader zijn de onderzoeksvragen opnieuw geformuleerd.

Bij de formulering van de onderzoeksvragen is gestart met het kijken naar risicopercepties van actoren. Uit de percepties van risico's kan een inrichtings- en sturingsopgave voor de ruimtelijke ordening voortvloeien.

Door naar de aanpak van de inrichtings- en sturingsopgave te kijken wordt meer inzicht verkregen in het verloop van het besluitvormingsproces. Op basis van dit inzicht kunnen aanbevelingen worden gedaan voor de aanpak van de planningsopgave voor de beheersing van wateroverlast en watertekort.

Tabel 3.5 De onderzoeksvragen

Risicopercepties	Welke percepties hebben betrokken partijen op risico's van wateroverlast en watertekort en aan de hand van welke kwalitatieve risicoaspecten kunnen eventuele verschillen in percepties worden begrepen?
Inrichtingsopgave	Welke percepties hebben betrokken partijen op mogelijke oplossingsrichtingen voor de beheersing van wateroverlast en watertekort en wat zijn de verschillen in referentiekaders waarmee eventuele verschillen in percepties op oplossingsrichtingen kunnen worden begrepen?
Sturingsopgave	Welke uitdagingen voor het risicobeleid komen voort uit de percepties van risico's en oplossingsrichtingen en welke bestuursstijl is gehanteerd om deze uitdagingen aan te pakken? Sluit de aanpak van de sturing aan bij de in de risicoladder voorgeschreven bestuursstijl?
Planningsopgave	Welke aanbevelingen kunnen op basis van de in het onderzoek verworven inzichten worden gedaan voor de aanpak van de planningsopgave voor de beheersing van wateroverlast en watertekort?

³ Voor de bestuursstijl zijn niet de begrippen uit de risicoladder gebruikt, maar de vergelijkbare begrippen uit de participatieladder. De originele risicoladder kan gevonden worden in het rapport 'Nuchter Omgaan met Risico's' (De Hollander en Hanemaaijer, 2003; 13)

4. Methode en Werkwijze

- Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van 2 case studies.
- Door middel van semi-gestructureerde interviews zijn de percepties op risico's en oplossingsrichtingen in kaart gebracht en is gekeken welke bestuursstijl is gehanteerd.
- Hierbij is ervoor gekozen de respondenten vooraf geen informatie omtrent de risico's te verstrekken en de respondenten vrij te laten om zoveel mogelijk hun eigen verhaal te vertellen.
- Bij de analyse van de percepties en de sturing is gebruik gemaakt van de componenten uit het theoretisch kader.

Leeswijzer

In paragraaf 4.1 is met behulp van een stappenplan de werkwijze voor de analyse van de cases beschreven. Bij de analyse van de cases is gebruik gemaakt van interviews met de bij het project betrokken partijen. De gehanteerde interviewmethode is beschreven in paragraaf 4.2.

Aan de keuze voor de gehanteerde methode zijn enkele methodologische overwegingen voorafgegaan. Deze overwegingen staan in paragraaf 4.3 beschreven.

4.1 De analyse van de cases

Om de in hoofdstuk 3 geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van twee case studies:

1. De case Levende Berging, nabij Oosthuizen in Noord-Holland (zie hoofdstuk 5).
2. De case Nieuwe Driemanspolder (NDP) tussen Zoetermeer, Leidschendam en Den Haag (zie hoofdstuk 6).

Bij de keuze van de cases is gekeken naar mogelijk interessante elementen met betrekking tot risicopercepties en de keuze voor ruimtelijke maatregelen. Uit literatuuronderzoek bleek dat er in de case 'Levende Berging' veel verschillen waren in risicopercepties en voorkeuren voor mogelijke ruimtelijke maatregelen. Bovendien bleek dat men in deze case bewust is afgeweken van het ingezette 'ruimte voor water' beleid, omdat het maatschappelijke draagvlak hiervoor ontbrak.

In de Nieuwe Driemanspolder (NDP) is de besluitvorming rondom een gewenste strategie om de waterproblemen het hoofd te bieden juist nog in volle gang. In dit gebied is meer draagvlak voor het 'ruimte voor water' beleid. De partijen lijken bereid mee te werken aan de ontwikkeling van een bergingslocatie.

De veronderstelling is dat door het in kaart brengen van de verschillende percepties op risico's en oplossingsrichtingen per case en door een vergelijking van de twee cases onderling (zie hoofdstuk 7) meer inzicht kan worden gegeven in het besluitvormingsproces bij de uitwerking van het risicobeleid voor wateroverlast en watertekort.

Stappenplan

In tabel 4.1 zijn de verschillende stappen bij de behandeling van de cases beschreven. De cases zelf zijn in hoofdstuk 5 en 6 beschreven. Per stap is vermeld op welke onderzoeksvraag de stap betrekking heeft en welk onderdeel van het theoretisch kader relevant is voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Tabel 4.1 Stappenplan voor de analyse van de cases

Stappen	Te behandelen onderzoeksvraag	Theoretisch kader
1. <i>Probleemverkenning</i>		
2. <i>Interviews met betrokken partijen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Welke percepties hebben betrokken partijen op risico's van wateroverlast en watertekort? • Welke percepties hebben betrokken partijen op mogelijke oplossingsrichtingen voor de beheersing van wateroverlast en watertekort. • Welke bestuursstijl is in het besluitvormingsproces gehanteerd? 	
3. <i>Analyse van de (verschillen in) risicopercepties</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Welke percepties hebben betrokken partijen op risico's van wateroverlast en watertekort en aan de hand van welke kwalitatieve risicoaspecten kunnen eventuele verschillen in percepties worden begrepen? 	Kwalitatieve risicoaspecten
4. <i>Analyse van de (verschillen in) percepties op oplossingsrichtingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Welke percepties hebben betrokken partijen op mogelijke oplossingsrichtingen voor de beheersing van wateroverlast en watertekort en wat zijn de verschillen in referentiekaders waarmee eventuele verschillen in percepties op oplossingsrichtingen kunnen worden begrepen? 	Referentiekader
5. <i>Bepalen van de belangrijkste uitdagingen voor het risicobeleid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Welke uitdagingen voor het risicobeleid komen voort uit de percepties van risico's en oplossingsrichtingen? 	Risicoladder
6. <i>Analyse van de gehanteerde sturing</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Welke bestuursstijl is gehanteerd om deze uitdagingen aan te pakken? • Sluit de aanpak van de sturing aan bij de in de risicoladder voorgeschreven bestuursstijl? 	Participatieladder Risicoladder
7. <i>Vergelijking van de cases</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Alle 	
8. <i>Conclusies en Aanbevelingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Alle 	

Door middel van literatuuronderzoek is een verkenning uitgevoerd naar de problematiek in de twee onderzochte cases. Aan de hand van beleidsdocumenten, krantenartikelen, rapporten en andere relevante stukken is de problematiek in de cases in kaart gebracht en is het verloop van het besluitvormingsproces geschetst.

Om de percepties van actoren op risico's en oplossingsrichtingen in kaart te brengen is gebruik gemaakt van interviews (zie voor een beschrijving van de gehanteerde methode paragraaf 4.2).

Na het in kaart brengen van de percepties is allereerst gekeken naar de (verschillen in) risicopercepties. Met behulp van kwalitatieve risicoaspecten zijn eventuele verschillen in risicopercepties verder geanalyseerd.

Na deze analyse is gekeken naar de percepties op oplossingsrichtingen. Bij de analyse van percepties op oplossingsrichtingen is gebruik gemaakt van het model van het referentiekader. Vervolgens is gekeken welke uitdagingen voortkomen uit de in kaart gebrachte percepties op risico's en oplossingsrichtingen. Deze uitdaging is van belang bij de analyse van de sturingsopgave. Hierbij is namelijk gekeken welke bestuursstijl in het project gehanteerd wordt en is gekeken of deze bestuursstijl aansluit op de risicoladder.

Na de analyse van de twee cases zijn de cases onderling vergeleken en is de gehanteerde analysemethode in beschouwing genomen (hoofdstuk 7).

Ten slotte zijn in hoofdstuk 8 op basis van de verworven inzichten de onderzoeksvragen beantwoord.

4.2 De interviews

Bij het in kaart brengen van de percepties en de gehanteerde sturing is gebruik gemaakt van het semi-structureerde interview (zie ook Wester, 1987). Hoewel bij onderzoek naar de percepties op risico vaak gebruik wordt gemaakt van psychometrisch onderzoek (zie o.a. Gutteling en Wiegman, 1995) is vanwege de beperkte omvang van de groep respondenten, gekozen voor interviews. Een bijkomend voordeel van interviews is dat het eenvoudiger is de voorkeuren voor oplossingsrichtingen met betrekking tot de inrichting en visies m.b.t. de gehanteerde sturing in kaart te brengen.

De interviews zijn opgebouwd uit 3 delen:

1. In het eerste deel is geprobeerd een beeld te krijgen van de percepties op risico's van wateroverlast en watertekort. Vragen zijn bijvoorbeeld of men verwacht in de komende jaren te maken te krijgen met wateroverlast en watertekort en of extra maatregelen noodzakelijk zijn.
2. In het tweede deel is gekeken naar de gekozen oplossingsrichtingen en inrichtingsvarianten. Hoe kijken de verschillende actoren aan tegen de verschillende ruimtelijke oplossingsrichtingen? Hebben zij voorkeur voor een bepaalde oplossingrichting en zo ja, waar is deze voorkeur dan op gebaseerd?
3. In het derde deel is gekeken naar de sturing binnen het proces. Hoe kijken actoren aan tegen de door de overheid gehanteerde sturing in het proces? Is hiervoor de juiste strategie gebruikt of waren andere strategieën beter op hun plaats geweest?

In de gesprekken is geprobeerd de respondenten zoveel mogelijk vrij te laten om zijn of haar eigen verhaal naar voren te brengen. Dit om te voorkomen dat de antwoorden teveel worden gestuurd. Om bij de gesprekken niet al te ver af te wijken van de behandelde onderwerpen in het onderzoek is gebruik gemaakt van vragenlijsten met een open karakter, die waar nodig zijn ingezet om het gesprek op gang te helpen of terug richting de het onderwerp van dit onderzoek te sturen. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 1.

Bij het maken van de vragenlijsten is veel aandacht geschonken aan de vraag hoe onderzoeksvragen (datgene wat je voor het onderzoek wilt weten) kunnen worden omgezet in interviewvragen (zie ook Peterson, 2000). Daarnaast is ook grote zorg besteed aan het helder, begrijpelijk en eenduidig formuleren van de vragen om de kans op verschillende interpretaties te verkleinen. Hierbij is ook gekeken naar van ervaringen uit het belevingsonderzoek kustveiligheid (zie Van den Berg et al., 2002).

In totaal zijn veertien partijen geïnterviewd Zeven voor de case 'Levende Berging' en zeven voor de case Nieuwe Driemanspolder (NDP). Per interview is ongeveer een uur uitgetrokken. De geïnterviewde partijen zijn genoemd in hoofdstuk 5 (Case Levende Berging) en hoofdstuk 6 (NDP). Bij het samenstellen van de groep van respondenten is geprobeerd om zowel vertegenwoordiger van overheden als maatschappelijke organisaties te spreken en is geprobeerd de belangrijkste belanghebbenden in het gebied te interviewen. De volgende partijen zijn geïnterviewd:

Tabel 4.2 Overzicht van de geïnterviewde partijen

Case Levende Berging	
Overheid <ul style="list-style-type: none"> • Rijkswaterstaat Noord-Holland • Provincie Noord-Holland • Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier • Gemeente Zeevang • Staatsbosbeheer Noord-Holland 	Maatschappelijke organisaties <ul style="list-style-type: none"> • Westelijke Land en Tuinbouworganisatie • (WLTO) • Actiegroep Levende Berging NEE! (vertegenwoordigt bewoners en agrariërs uit de streek)
Case Nieuwe Driemanspolder	
Overheid <ul style="list-style-type: none"> • Provincie Zuid-Holland (projectleider) • Hoogheemraadschap van Rijnland • Gemeente Leidschendam-Voorburg • Gemeente Zoetermeer 	Maatschappelijke organisaties <ul style="list-style-type: none"> • Adviesraad Natuur en Milieu • Bewoners Voorweg⁴ • Economische gebruikers NDP

⁴ Hier zijn twee vertegenwoordigers van partijen (tegelijktijd) geïnterviewd.

De interviews zijn opgenomen op band en zijn vervolgens letterlijk uitgeschreven. Op verzoek van enkele respondenten zijn de interviews en de uitwerking van de cases ter inzage doorgestuurd naar deze respondenten. Eventuele wijzigingen door respondenten zijn zo goed mogelijk doorgevoerd in het verslag.

4.3 Methodologische overwegingen

In het rapport over de beleving van kustveiligheid (Van den Berg et al., 2001) wordt gesteld dat burgers vaak over te beperkte kennis van risico's beschikken om tot een gefundeerd oordeel voor oplossingsrichtingen te komen. Zo bleek bij dit onderzoek naar de voorkeur voor verschillende maatregelen voor kustbeheer dat veel mensen slechts beperkt op de hoogte zijn van ontwikkelingen die de kustveiligheid in gevaar kunnen brengen (zoals zeespiegelstijging en bodemdaling). Het gevaar hierbij is dat men meet wat mensen vinden van maatregelen onder gelijkblijvende omstandigheden, terwijl men in het onderzoek juist wilde weten wat mensen vinden van verschillende oplossingsrichtingen in het licht van de verwachte ontwikkelingen. De veronderstelling bij dit onderzoek wast dat mensen nu wellicht vasthouden aan het huidige beleid, terwijl zij, wanneer zij op de hoogte zouden zijn van de risico's misschien een andere keuze zouden maken.

Omdat men bij het onderzoek naar de beleving kustveiligheid geïnteresseerd was in de voorkeur van respondenten als reactie op de daadwerkelijke ontwikkelingen als zeespiegelstijging en bodemdaling (gezien als een meetbaar risico) heeft men er voor gekozen om de respondenten van tevoren duidelijk te informeren over de te verwachten ontwikkelingen die invloed hebben op de overstromingsrisico's.

Het verstrekken van informatie kan de antwoorden echter sterk sturen. Vooral wanneer het gaat om complexe, vaag gedefinieerde, grootschalige risico's zoals klimaatveranderingen, dan blijken burgers zich in hun voorkeuren en risicopercepties sterk te laten leiden door de informatie die hen door experts wordt verstrekt. (Van den Berg et al., 2001). Hierdoor kunnen de antwoorden die de respondenten geven afwijken van hun eigenlijke opvattingen.

In dit onderzoek is er, ondanks de inzichten uit het onderzoek naar kustveiligheid, voor gekozen de respondenten vooraf niet van extra informatie te voorzien. Dit om drie redenen:

Ten eerste is ten behoeve van dit onderzoek voornamelijk gesproken met vertegenwoordigers van organisaties. Op deze manier kan in korte tijd inzicht gekregen worden in standpunten van verschillende partijen⁵. Deze respondenten zijn op basis van hun eigen kennis en door hun betrokkenheid bij het overleg al eerder tot een oordeel en standpunt gekomen over verschillende oplossingsrichtingen.

Zo wordt in de case levende berging gesproken met provincie, gemeente, waterschap, de Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie (WLTO) en de voorzitter van de actiegroep levende berging, die allen al betrokken zijn geweest bij het beleidsproces. Doordat zij bij de besluitvorming zijn betrokken zullen zij ook een eigen beeld hebben van de ontwikkelingen die voor hen belangrijk zijn.

Ten tweede verschilt het risico (wateroverlast en watertekort) ook van de in het onderzoek naar kustveiligheid onderzochte risico (het overstromingsrisico). In de behandelde cases hebben zich recent problemen met (dreigende) wateroverlast en/of watertekort voorgedaan, waardoor de risico's concreter zijn en het voor de betrokken partijen waarschijnlijk makkelijker is om een oordeel te vormen over mogelijke maatregelen. In de kustregio's hebben zich recent geen rampen voorgedaan door overstroming, waardoor de risico's minder concreet aanwezig zijn en het daardoor ook lastiger is om een oordeel over de risico's te vormen.

Ten derde verschilt ook de vraagstelling in dit onderzoek van de vraagstelling in het onderzoek naar kustveiligheid. In dit onderzoek staat niet alleen de vraag centraal welke voorkeuren mensen hebben voor oplossingen op basis van vaststaande ontwikkelingen, zoals deze is bepaald door experts. In dit onderzoek staat de perceptie op de risico's zelf centraal.

⁵ De standpunten van de respondenten komen niet automatisch overeen met de standpunten binnen de gehele organisatie. Omdat gesproken is met personen die ook in het project de desbetreffende organisatie vertegenwoordigen, wordt er bij analyse van de cases er vanuit gegaan dat de standpunten van de vertegenwoordiger met betrekking tot de case representatief zijn voor de standpunten van de organisatie.

Gesteld is dat een risicoperceptie die afwijkt van de perceptie van experts ook een perceptie is, waarmee rekening gehouden dient te worden. Deze risicoperceptie speelt ook een rol bij de keuze voor gewenste oplossingsrichtingen en draagt bij aan het inzicht in het besluitvormingsproces. Het ontbreken van de perceptie dat de risico's van wateroverlast door klimaatsverandering toe zullen nemen zou bijvoorbeeld verklarend kunnen zijn voor de voorkeur voor het vasthouden aan de huidige maatregelen in plaats van steun voor nieuwe maatregelen zoals het ruimte voor water beleid. Door het vooraf verstrekken van informatie kunnen de antwoorden gestuurd worden en is het lastiger om de verschillen in risicopercepties in kaart te brengen.

Box 4.1 De perceptie op kustveiligheid

Door Alterra is onderzoek gedaan naar de beleving van kustveiligheid door kustbewoners. Het doel van dit onderzoek was te bepalen welke soorten strategieën (voor het omgaan met overstromingsrisico's) aanvaardbaar zijn voor het publiek en wat de regionale verschillen zijn (zie Van den Berg et al., 2002). Hierbij zijn drie scenario's gebruikt:

1. Handhaven van het huidige beleid (hogere dijken, meer zandsuppleties);
2. Landinwaartse strategie (brede bufferzones langs de kust, bijvoorbeeld tweede dijkkring of breed duingebied);
3. Zeewaartse strategie (delen van de zeekering in zee, zoals strekdammen of eilanden).

In het onderzoek is door middel van open interviews met 12 kustbewoners en 48 gestructureerde interviews met kustbewoners gekeken naar de voorkeuren voor strategieën voor kustbeheer.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat voor veel mensen in het kustgebied veiligheid geen groot issue is. Ze voelen zich veilig en zijn tevreden met het huidige beleid. Dit lijkt een belangrijke verklaring voor het feit dat de respondenten voornamelijk kiezen voor een voortzetting van het huidige beleid (scenario 1). Bij de keuze voor een bepaald scenario lijkt veiligheid echter aanzienlijk belangrijker te zijn dan aspecten als schoonheid, uitzicht of aantrekkingskracht voor toeristen.

Hoewel de voorkeur uit lijkt te gaan voor een voortzetting van het huidige beleid zijn de respondenten wel bereid om na te denken over alternatieven. Alternatieven die negatieve consequenties hebben voor de kustbewoners (een hoger risico, financiële schade), kunnen op minder steun rekenen. Dit lijkt een verklaring voor de keuze van scenario 3 boven scenario 2.

Uit het onderzoek van Alterra kan verder worden afgeleid dat er een groot verschil is in risicoperceptie tussen kustbewoners en deskundigen. Deskundigen gaan er vanuit dat overstromingsrisico's aanzienlijk toe zullen nemen, terwijl de bewoners zich veilig voelen en denken dat het allemaal wel mee zal vallen met de bodemdaling en zeespiegelstijging.

Het overbruggen van deze controverse lijkt dan ook een belangrijke uitdaging voor het risicobeleid tegen overstroming in het kustgebied.

5. De case Levende Berging



- Het probleem van wateroverlast en de noodzaak voor extra maatregelen om wateroverlast te beheersen wordt door alle actoren erkend.
- Er is discussie over de risico's van watertekort en de noodzaak van maatregelen om dit risico te beheersen. Zowel maatschappelijke organisaties als overheidspartijen zijn hierover verdeeld.
- Er is veel discussie over de doelmatigheid van de voorgestelde waterberging om wateroverlast te beheersen. Hierbij spelen zowel verschillen in kennis, belangen, overtuigingen, waarden en normen een rol.
- De actoren zijn pas bij het uitwerken van de oplossingsrichting bij het project betrokken. Het was beter geweest om de actoren ook bij de keuze van een locatie en oplossing te betrekken.
- De waterberging is uiteindelijk niet gerealiseerd. Naast de grote maatschappelijke weerstand heeft ook bestuurlijke verdeeldheid hierbij een rol gespeeld.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt de eerste case van dit onderzoek beschreven: de case Levende Berging. In deze case is aan de hand van interviews met betrokkenen gekeken naar percepties die partijen hebben op de risico's van wateroverlast en watertekort. Daarbij is ook gekeken naar percepties die partijen hebben op mogelijke oplossingsrichtingen.

In paragraaf 5.1 is de wateroverlastproblematiek in de regio behandeld. Deze wateroverlast vormt de aanleiding voor het project Levende Berging.

In paragraaf 5.2 is het besluitvormingsproces behandeld en is verder ingegaan op het project.

Paragraaf 5.3 behandelt de percepties van betrokken partijen op wateroverlast en watertekort. In deze paragraaf is ook gekeken hoe eventuele verschillen in percepties begrepen kunnen worden.

Paragraaf 5.4 behandelt de percepties op oplossingen voor respectievelijk wateroverlast en watertekort en wordt geprobeerd meer inzicht te krijgen in voorkeuren voor oplossingsrichtingen.

In paragraaf 5.5 staat de gehanteerde sturing beschreven. In deze paragraaf is gekeken of de gehanteerde sturing aansluit bij de uitdaging die uit de percepties naar voren is gekomen.

In paragraaf 5.6 zijn de belangrijkste conclusies op een rijtje gezet.

5.1 Probleemverkenning

In het najaar van 1994 krijgt de kop van Noord-Holland te maken met hevige regenval. Door de bijkomende hoge waterstanden van het buitenwater kan de neerslag onvoldoende worden afgevoerd. Hierdoor faalt de Schermerboezem en stroomt het water op enkele plaatsen terug de polders in.

De Schermerboezem verzorgt een groot deel van de afwatering van Noord-Holland boven het Noordzeekanaal. Circa 94.000 ha. polder, 5.000 ha. vrij afwaterend gebied en 7.000 ha. duingebied watert af op

deze boezem. De Schermerboezem zelf watert af op de Noordzee (bij de Helsdeuren bij Den Helder), op het Noordzeekanaal (door het Zaangemaal bij Zaandam) en op het IJsselmeer en Markermeer (door de spuimogelijkheden bij Schardam). Vanaf het IJsselmeer wordt vervolgens het water naar de Waddenzee gespuid via de Afsluitdijk.

De wateroverlast van 1994 leidde tot schadeclaims. Dat najaar kregen onder andere de dorpen Beets en Oudendijk te maken met wateroverlast en stonden ook veel landerijen onder water. De beheerder van het watersysteem, het toenmalige hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen vroeg zich hierbij af: hebben wij ons werk goed gedaan? Een vraag die hierbij naar voren kwam was: is het boezemsysteem nog wel op orde?

Gesteld wordt dat het boezemsysteem voldoende veilig is, wanneer de faalkans van de boezem niet meer dan eens per honderd jaar bedraagt. Om te kijken of het watersysteem aan deze eis voldoet (en of het hoogheemraadschap daarmee zijn werk goed heeft gedaan) is door het Waterloopkundig Laboratorium de zogenaamde EWI (Evaluatie Waterhuishoudkundige Infrastructuur) studie uitgevoerd. Hieruit kwam naar voren dat in de huidige situatie de faalkans van de boezem kleiner is dan de norm van eens per honderd jaar. Daarmee wordt de boezem als voldoende veilig beschouwd.

Wel wordt gesteld dat het watersysteem gevoelig is voor hevige neerslag gecombineerd met hoge buitenwaterstanden (van o.a. het IJsselmeer, Noordzee en Noordzeekanaal). Daarnaast zouden ook enkele autonome ontwikkelingen, zoals zeespiegelstijging, bodemdaling, veranderend landgebruik en een veranderend neerslagpatroon ervoor kunnen zorgen dat de faalkans van de boezem in de toekomst groter wordt dan de gestelde norm van eens per honderd jaar. Rond 2025 zou de faalkans van de Schermerboezem deze norm overschrijden.

Als reactie op deze bevindingen heeft de stuurgroep Evaluatie Waterhuishoudkundige Infrastructuur de opdracht verstrekt om eens te kijken naar alternatieve oplossingen voor het afvoeren / uitmalen van water om het watersysteem ook in de toekomst op orde te houden. In de daarvoor opgerichte stuurgroep waren o.a. vertegenwoordigd: de provincie Noord-Holland, het hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen, de inliggende waterschappen, Rijkswaterstaat, WLTO en de Vereniging Natuurmonumenten.

In de hiervoor uitgevoerde studie: 'Levende Berging' (WL | Delft Hydraulics en Bureau Strooming, 1998) zijn drie bergingstypen onderzocht als alternatief voor uitmalen:

- Inlaat: berging door het inlaten van boezemwater in diepe polders;
- Retentie: het vasthouden van water door berging van gebiedseigen water in polders met een aangepast bemalingsregime;
- Boezemvergroting: het vergroten van de bergingscapaciteit van het gebied dat direct in verbinding staat met de boezem.

In het rapport *Levende Berging* (WL | Delft Hydraulics en Bureau Strooming, 1998), wordt gesteld dat bergen en afvoeren nauw met elkaar samenhangen. Een systeem met veel bergingscapaciteit kan volstaan met minder afvoercapaciteit. Voor het opvangen van een grote hoeveelheid neerslag in een korte tijd is berging het meest effectief, terwijl het systeem bij dezelfde hoeveelheid uitgesmeerd over een langere periode meer baat heeft bij een grotere afvoercapaciteit. Wanneer alleen wordt gekeken naar de veiligheid zijn bemalingsopties goedkoper in aanleg en exploitatie. Berging heeft echter als voordeel dat het geïntegreerd kunnen worden met andere functies (WL | Delft Hydraulics en Bureau Strooming, 1998).

In de studie *Levende Berging* zijn 28 locaties, voor inlaat, retentie of boezemvergroting in Hollands Noorderkwartier (het gebied in Noord-Holland boven het Noordzeekanaal) onderzocht. Deze locaties zijn beoordeeld op hun effectiviteit in de beheersing van wateroverlast, de maatschappelijke meerwaarde en realisatiekans. Slechts zeven alternatieven bleken een significante bijdrage te leveren aan het handhaven van het huidige veiligheidsniveau en slechts vijf daarvan kunnen daarbij ook nog een bijdrage leveren aan maatschappelijke functies. Wanneer ook de realisatiekans bij de evaluatie van de locaties werd betrokken bleven uiteindelijk drie locaties⁶ over. Een van die locaties was een waterberging nabij Schardam, bestaande uit de Beetskoog, Westerkoog, Etersheimerbraak en Kleiput (zie figuur 5.1).

⁶ Het verloop van de uitwerking van de andere twee alternatieven is niet bekend

Dit alternatief is uitgekozen, omdat het gebied bij opwaaiing van het boezemwater bij westenwind effectief is in te zetten als uitbreiding van de Schermerboezem. Daarnaast kent het gebied een centrale ligging en ligt het bij de spuisluizen naar het Markermeer. Het gebied heeft historisch gezien ook lange tijd bij de buitenwateren gehoord (een koog is een onbedijkt stuk land) en het project kan bovendien worden ingepast in de Herinrichting Zeevang, die op dit moment in voorbereiding is. Ook de mogelijkheden voor natuur en recreatief gebruik zijn er vrij groot (WL | Delft Hydraulics en Bureau Strooming, 1998).

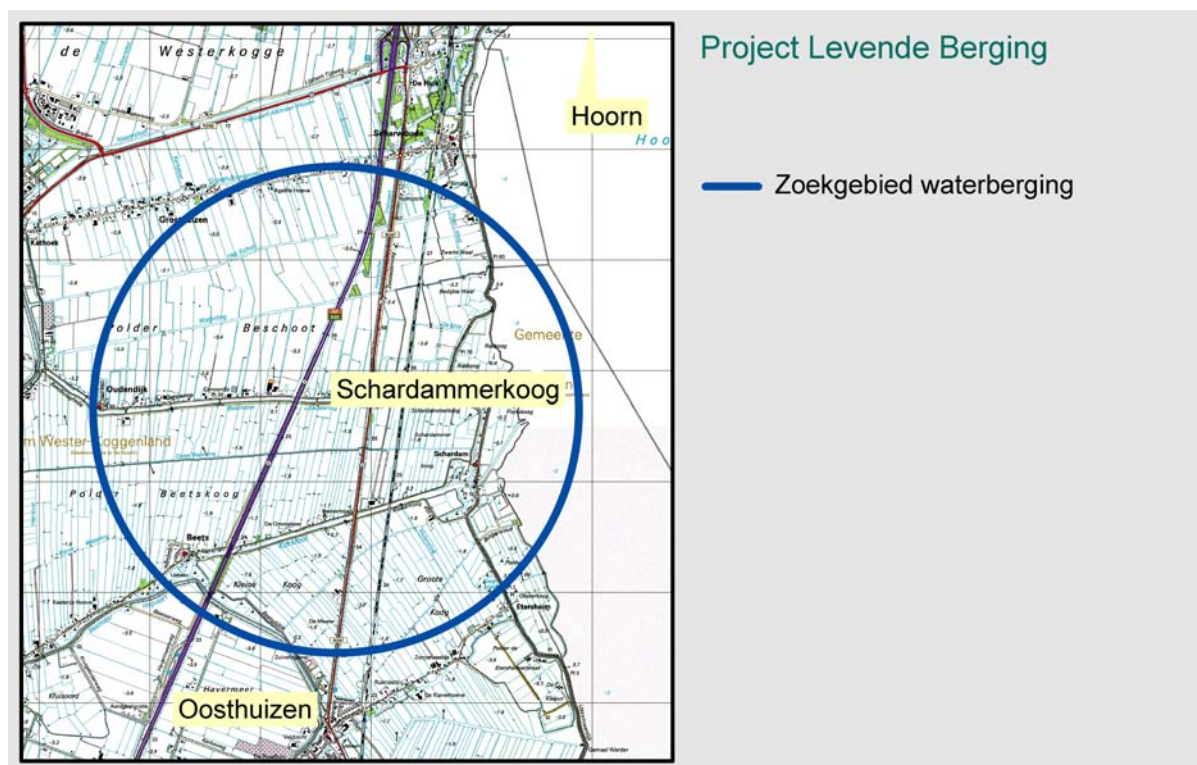
Dit project is daarom door het hoogheemraadschap en de provincie verder uitgewerkt en vormt het onderwerp van deze case.

5.2 Het project Levende Berging

De mogelijke waterbergingslocatie nabij Schardam is in de volksmond bekend geworden onder de naam van het rapport waarin het is voorgesteld: ‘Levende Berging’. De voorgestelde polders waren bedoeld om de waterproblemen in de Schermerboezem op te vangen.

De zoeklocatie voor waterberging, een veenweidegebied gekenmerkt door een grote openheid, is gelegen in de gemeente Zeevang aan het Markermeer (zie figuur 5.1).

De voorgestelde locatie is ongeveer 200 ha groot en in gebruik als weidegrond. Enkele stukken zijn in handen van Staatsbosbeheer en worden verpacht. Daarnaast is het gebied een belangrijk weidevogelgebied. In de polders die zijn voorgesteld als waterbergingslocatie bevinden zich 23 huizen van burgers en 10 boerenbedrijven (Huitema et al., 2003). De huizen bevinden zich voornamelijk op of nabij de kaden en dijken.



Figuur 5.1 Zoeklocatie waterberging case Levende Berging.

Levende Berging, een voorloper op het landelijke beleid

De gedachte om te kijken naar waterberging als alternatief voor bemalen loopt vooruit op het landelijke beleid, zoals de studie van de commissie waterbeheer 21^e eeuw (Commissie waterbeheer 21^e eeuw, 2000), waarin wordt gesteld dat er meer ruimte moet komen voor water als alternatief voor de traditionele technische oplossingen zoals het uitbreiden van de gemaaicapaciteit.

In de latere deelstroomgebiedsvisie voor Hollands Noorderkwartier wordt vastgehouden aan het nieuwe ‘Ruimte voor Water’ beleid en de daarbij behorende trits: vasthouden, bergen, afvoeren. Deze gedachte wordt in de deelstroomgebiedsvisie verder benadrukt door het *stand-still* principe voor het IJsselmeer. Hierbij wordt gesteld dat er in extreme situaties niet meer water mag worden afgevoerd of worden onttrokken aan het IJsselmeer dan nu het geval is. Dit betekent dus dat de mogelijkheid voor extra afvoer

naar het IJsselmeer wordt beperkt. In de praktijk wordt slechts aan dit principe vastgehouden indien Rijkswaterstaat verwacht in de problemen te komen door de extra aanvoer / inlaat van water of wanneer de afweging met andere alternatieven onzorgvuldig is geweest (interview Rijkswaterstaat).

Een overzicht van het proces.

Het project Levende Berging kent een lange geschiedenis. Hier volgt een kort overzicht van de belangrijkste momenten in het besluitvormingsproces.

1994	Extreme neerslag zorgt voor wateroverlast op enkele plaatsen in Noord-Holland. Naar aanleiding van deze wateroverlast wordt de vraag gesteld of het watersysteem nog wel op orde is.
1997	Uit de uitgevoerde EWI studies komt naar voren dat het huidige boezemsysteem op orde is. Door enkele autonome ontwikkelingen kan de faalkans van de boezem in de toekomst toenemen wat problemen kan opleveren voor de beheersing van wateroverlast.
1998	De stuurgroep EWI geeft opdracht voor een verkenning naar mogelijke waterbergingslocaties in Hollands Noorderkwartier als alternatief voor het uitbreiden van de gemaalcapaciteit. De uitkomsten van dit onderzoek worden gepresenteerd in het rapport Levende Berging. Een van de mogelijke alternatieven is de bergingslocatie rond Schardam. Deze mogelijkheid wordt opgepakt door het hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen. De bewoners worden via de media (lokale en regionale kranten) en door een brief van het hoogheemraadschap geïnformeerd over de plannen voor een waterbergingslocatie nabij Schardam als oplossing voor de beheersing van wateroverlast. Dit leidt tot veel verzet in de streek en tot de oprichting van een actiegroep: Levende Berging NEE!
1999	De keuze tussen extra een gemaal en een bergingspolder van 200ha nabij Schardam om het boezemsysteem ook in de toekomst op orde te houden wordt voorgelegd aan het algemeen bestuur van het Hoogheemraadschap. Het voorstel haalt binnen het bestuur net geen meerderheid, maar het voorstel wordt ook niet afgewezen. Men besluit in principe te kiezen voor een gemaal, tenzij de provincie voor eind 2001 aangeeft dat zij in de extra kosten van berging (ten opzichte van een gemaal) zal bijdragen en de berging planologisch faciliteert. Het hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen verzoekt vervolgens de provincie om het project over te nemen en om te kijken of het project haalbaar is in de ruimtelijke ordening. De provincie zegt tot eind 2002 nodig te hebben om dit onderzoek goed af te ronden, waarmee de deadline wordt verplaatst. Het hoogheemraadschap zou dan kunnen bekijken of zij van de ruimtelijke reservering gebruik wil maken.
2000	De provincie start daarop met de uitwerking van een vervolgproject. Ze reserveert alvast 200 ha in het streekplan, dat op dat moment wordt ontwikkeld. In tegenstelling tot het hoogheemraadschap gaat de provincie bij de uitwerking van het plan uit van het middenscenario voor klimaatsverandering in plaats van het maximumscenario. Bij het hanteren van dit scenario zou een bergingslocatie van 75 ha groot genoeg zijn om de faalkans van de Schermerboezem te laten voldoen aan de gestelde normen. Verder besluit de provincie om een gebiedsuitwerking te maken voor een berging op boezemniveau. Voor deze uitwerking valt het oog op de Schardammerkoog, een polder van ongeveer vijftig hectare en onderdeel van de eerder voor waterberging voorgestelde Beetskoog. De polder is voornamelijk ingericht voor agrarisch gebruik en bevat geen bebouwing. In samenwerking met de streek wordt gezocht naar gewenste inrichtingsvarianten, zoals: <ul style="list-style-type: none"> • Hoofd functie landbouw en natuur, nevenfunctie waterberging • Hoofd functie waterberging nevenfunctie natuur • Hoofd functie waterberging nevenfunctie landbouw. Daarnaast wordt ook gediscussieerd over de vraag of de inrichting van de berging een permanent karakter moest hebben of dat de bergingslocatie weer teruggedraaid moet kunnen worden. De uitwerking is bekend geworden onder de naam 'Pilot Schardammerkoog'.
2001	In 2001 komt, als resultaat van het overleg met de streek het rapport 'Waterberging Schardammerkoog, Op weg naar een gedragen oplossing' (Provincie Noord-Holland, 2001) uit. Hierin is aanbevolen om het gebied te gebruiken als pilot, waarbij de grond volledig wordt verworven en wordt ingericht voor een functiecombinatie van waterberging, landbouw en veenweidenatuur. De huidige eigenaren zijn bereid het land na verwerving weer terug te pachten. Wanneer deze functiecombinatie niet mogelijk is (inhoudelijk of qua draagvlak), dan wordt geadviseerd om de pilot te richten op een combinatie van waterberging met dynamische natuur.
2002	De verkenning van de provincie is hiermee afgerond en er is duidelijkheid over de kosten en de mogelijke invulling van het project. Het lukt de provincie echter niet om de antwoorden voor de deadline officieel vast te stellen. De deadline voor de provincie is verstreken. In de laatste vergadering voor de fusie van het hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen met de inliggende waterschappen tot het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier neemt het toenmalige algemeen bestuur van Uitwaterende Sluizen een beslissing over het wel of niet aanleggen van een bergingslocatie. Het algemeen bestuur besluit tegen de bergingslocatie te stemmen en in plaats daarvan

	de gemaalcapaciteit bij Schardam uit te breiden. Men durft het niet aan om te kiezen voor een bergingslocatie, waar het draagvlak (van de potentiële kiezer) zo laag voor is, ondanks het landelijke beleid om niet alleen naar technische oplossingsrichtingen, maar ook naar ruimtelijke oplossingen te kijken (Huiteima et al., 2003). Bovendien ontbreekt ook de zekerheid van financiële steun (van onder andere de provincie). Het gevaar van mogelijk hoge kosten voor een bergingslocatie is voor het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap ook een reden om tegen de berging te stemmen. Daarmee heeft het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap het hoofdstuk waterberging in de Schardammerkoog afgesloten.
--	--

5.3 Risicopercepties

Aan de hand van interviews met zeven vertegenwoordigers van betrokken partijen bij het project Levende Berging en de daaruit voortvloeiende pilot Schardammerkoog is getracht meer inzicht te krijgen in de risicopercepties op wateroverlast en watertekorten. Daarbij zijn ook de verschillende visies op oplossingsrichtingen en de gehanteerde sturing in kaart gebracht. De volgende partijen zijn geïnterviewd:

Overheid

- Rijkswaterstaat Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- Gemeente Zeevang
- Staatsbosbeheer Noord-Holland

Maatschappelijke organisaties

- Westelijke Land en Tuinbouworganisatie (WLTO)
- Actiegroep Levende Berging NEE! (vertegenwoordigt bewoners en agrariërs uit de streek)

Het hoogheemraadschap en de provincie zijn de initiatiefnemers van het project. In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag behandeld:

- Welke percepties hebben betrokken partijen op risico's van wateroverlast en watertekort en aan de hand van welke kwalitatieve risicoaspecten kunnen eventuele verschillen in percepties worden begrepen?

Percepties van partijen

Tijdens de interviews met betrokkenen is als eerste gevraagd of zij aan konden geven hoe groot de kans volgens hen is dat er in het komende jaar in het gebied rond de Schermerboezem wateroverlast zou optreden. Daarbij is hen ook gevraagd of zij aan konden geven hoe nauwkeurig deze kans is.

Naast de perceptie op het risico van wateroverlast is de respondenten ook gevraagd hoe zij tegen de kans op mogelijke watertekorten aan kijken. Hoewel watertekort geen rol heeft gespeeld in de case Levende Berging is er in dit onderzoek voor gekozen het probleem watertekort wel bij de case te betrekken. Op deze manier is getracht vanuit een bredere (integralere) blik naar het waterbeheer te kijken.

De antwoorden van de respondenten zijn samengevat in tabel 5.1 Voor degene die geïnteresseerd is in een uitgebreidere beschrijving van de visies van partijen kan het lezen van box 5.1 worden aanbevolen.

Box 5.1 Percepties van betrokken partijen op het risico van wateroverlast en watertekort

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat vertelt dat het hoogheemraadschap de kansen op wateroverlast door de Schermerboezem uitrekent. De boezem valt namelijk onder het beheer van het hoogheemraadschap. Zich baserend op de cijfers die hij mondeling heeft doorgekregen van het hoogheemraadschap begrijpt de vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat niet waarom men nu al een beslissing zou willen nemen over een oplossing voor een probleem dat zich pas over twintig jaar voordoet.

Volgens Rijkswaterstaat spelen er zover bekend geen problemen in het gebied met betrekking tot watertekort.

De provincie

De provincie stelt dat de Schermerboezem in veel situaties voldoet. Alleen in sommige situaties, zoals met een grilliger wordend neerslagpatroon en een stijgende zeespiegel voldoet hij niet. Ook in deze situaties wil de provincie aan de normen voor de faalkans voldoen en is men naar oplossingsrichtingen gaan kijken om dit te realiseren. De risico's van wateroverlast zijn volgens de vertegenwoordiger van de provincie aardig in beeld.

'Er zijn landelijke afspraken gemaakt over aan welke normen men moet voldoen en hoe je dit allemaal moet berekenen en welke statistische neerslagreeksen je daar op los moet laten (...) In Nederland rekenen alle waterschappen met dezelfde neerslagreeksen en met dezelfde statistische bewerking. Ze weten op dit moment wel welke gebieden er bij honderd millimeter neerslag problemen geven en welke niet.'

Er is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de kans op watertekort. In Noorderkwartier wordt veel water ingelaten. Dit water is nodig voor de verversing van het systeem (om bijvoorbeeld zoute kwel terug te dringen) en om de hoge waterstanden in de veenweidegebieden op peil te houden. Er zijn in het veenweidegebied veel oudere woningen aanwezig, waarvan de fundering kwetsbaar is.

De problemen met watertekort komen in Noorderkwartier echter vooral tot uiting door problemen met zout water. Niet elke functie heeft echter zoet water nodig. In de zomer van 2003 was het water in grote delen van Noorderkwartier zouter dan het water dat in Boskoop (Zuid-Holland) werd ingelaten. In Boskoop leverde dit toen wel enige problemen op, maar in Noord-Holland heeft men nauwelijks problemen gekend.

De berekeningen voor droogte zijn veel kwalitatiever van aard dan bijvoorbeeld de berekening van het risico van wateroverlast. Bij het reserveren van ruimte is wateroverlast echter een meer doorslaggevende factor. Wateroverlast wordt uiteindelijk toch als harder gezien.

Het hoogheemraadschap

Volgens het hoogheemraadschap voldoet de Schermerboezem onder de huidige omstandigheden aan de norm van de maximale faalkans van eens per honderd jaar. Men gaat hierbij uit van de gemaakte faalkansberekeningen. Wanneer rekening wordt gehouden met autonome ontwikkelingen zoals een verande-ring in het landgebruik en de te verwachten klimaatsverandering dan zou men rond 2025 een probleem krijgen en zou de faalkans de gestelde norm overschrijden. De medewerker van het hoogheemraadschap geeft aan dat de basis voor normering volgens hem erg onzeker is:

'De faalkans is gebaseerd op statistiek en met die statistiek wordt een sommetje gemaakt. De uitkomst van dat sommetje is een verwachtingswaarde. Daar is de normering op gebaseerd. De uitkomst van dat sommetje is misschien een faalkans van 0,01 per jaar terwijl de werkelijkheid 0,1 per jaar is of 0,001 per jaar. (...). We hebben in dit land met zijn allen afgesproken dat wij daarbij een bepaalde rekenmethode gebruiken en dat wij de verwachtingswaarde hanteren om op te normeren. Dat daar een gigantische onzekerheid in zit, dat weet iedereen natuurlijk'

De norm lijkt hiermee niet zozeer gebaseerd op de werkelijke faalkans maar op een 'onzekere en afgesproken werkelijkheid'.

Op de korte termijn verwacht het hoogheemraadschap geen problemen door een watertekort. In het IJsselmeer is voldoende water aanwezig. Het heeft daarom ook weinig zin zo stelt de vertegenwoordiger, om je daar anno 2004 druk om te maken. Er zijn andere dingen die om aandacht vragen. Wel verwacht hij dat watertekort in de toekomst problemen op kan leveren, maar dat is iets wat 'de achterkleinkinderen' op mogen lossen.

De gemeente

De gemeente geeft aan dat er over de faalkans van de boezem (waardoor bijvoorbeeld een maalstop kan worden afgevaardigd wat kan leiden tot wateroverlast) gegevens beschikbaar zijn. Het hoogheemraadschap wordt door de vertegenwoordiger echter aangemerkt als de organisatie die deze gegevens heeft en daar het meeste zicht op heeft. Het berekenen van de faalkansen valt namelijk buiten het taakveld van de gemeente.

De vertegenwoordiger ervaart geen problemen met watertekort. Hij is geboren en getogen in het gebied en vertelt dat hij geen extreme droogte heeft meegemaakt. Er is genoeg water om ons heen, dat kan worden ingelaten via het systeem van inlaat in Schardam en Edam. De kernproblemen in het gebied hebben daarom ook vooral te maken met wateroverlast. Hier voegt hij aan toe dat natuurbeheerders wel problemen ervaren met watertekort. Het gaat hierbij voornamelijk om de inlaat van gebiedsvreemd water.

Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer verwijst eveneens naar het hoogheemraadschap om aan te geven hoe groot de risico's van wateroverlast zijn. Zij zijn, zo stelt de vertegenwoordiger van Staatsbosbeheer, de echte instantie die daar over gaat.

Zelf heeft Staatsbosbeheer als terreinbeheerder incidenteel te maken met wateroverlast. Watertekort wordt echter als een groter probleem gezien. Het komt niet zo vaak voor dat Staatsbosbeheer de natuurdoelen niet kan halen door wateroverlast. Wel is het vervelend voor de boeren aan wie ze de grond verpacht hebben. Watertekort is daarentegen dagelijkse praktijk.

Over de nauwkeurigheid van de risico's geeft Staatsbosbeheer aan dat er tijdens het proces veel onduidelijkheid geweest is over de grootte van de kans op wateroverlast en de daarbij behorende overstromingsfrequentie van de bergingslocatie. Dat had veel te maken met het klimaatscenario:

'Ga je aan de meest optimistische kant zitten of aan de meest pessimistische kant? Je hebt een variabele van: hoe ga ik met de capaciteit van mijn gemalen om? Ga je van de huidige capaciteit uit, ga ik van de dubbele capaciteit uit, of zit ik er ergens tussenin? Ga ik er vanuit dat ik absoluut geen extra water mag uitslaan op het IJsselmeer of het Markermeer, wat eigenlijk Rijkswaterstaat heeft gezegd, of doe ik net alsof die afspraak er niet ligt? Kortom, door voortdurend aan de randvoorwaarden van je model te gaan sleutelen, krijg je ook totaal verschillende inundatiefrequenties. Daardoor krijg je niet alleen een stuk onduidelijkheid maar ook een stukje onbegrip en wantrouwen. Niet zozeer bij ons hoor, maar zeker bij de bevolking...Het was natuurlijk ook een beetje de eerste keer dat er zo gekeken werd met verandering van klimaat. Dus ik denk dat er ook een zekere mate van onwennigheid in zit, van welk scenario ga je uit en hoe bereken je dat dan? Ik denk dat dat wel meegespeeld heeft.'

Het thema watertekort heeft in het proces een beperkte rol gespeeld. Volgens de vertegenwoordiger van Staatsbosbeheer is dit te verklaren doordat watertekort (en dan in het bijzonder de inlaat van gebiedsvreemd water) de zachte doelen treft, zoals de natuurdoelstellingen, terwijl wateroverlast ook grote gevolgen voor de 'harde' functies heeft. (Denk hierbij bijvoorbeeld aan de landbouw of aan stedelijk gebied). Op een gegeven moment, zo stelt hij, krijg je wel een omslagpunt waar het probleem van watertekort ook de harde sector ingaat, zoals vorig jaar in het Groene Hart, waar brak water werd binnengelaten. Dat heeft volgens de medewerker van Staatsbosbeheer daadwerkelijk effect op de agrarische functie en dan is het geluid veel sterker. Op een gegeven moment is misschien ook in Noord-Holland een omslagpunt te verwachten waarbij watertekort de harde economische doelen gaat treffen, zoals de bollenboeren. Dan is het volgens hem waarschijnlijk dat het probleem van watertekort hoger op de politieke agenda komt te staan.

De actiegroep 'Levende Berging NEE!'

De vertegenwoordiger van de actiegroep Levende Berging NEE! geeft aan dat er in gebied de afgelopen tien jaar twee keer sprake is geweest van flinke wateroverlast (in 1994 en in 1998). Toch zijn de risico's van wateroverlast volgens hem op dit moment niet zo groot. Als je kijkt naar de te verwachten ontwikkelingen in het klimaat, dan zou je kunnen verwachten dat dit soort overlast vaker voor zal komen.

Volgens hem zijn deze kansen echter niet nauwkeurig. De berekeningen worden gemaakt op basis van reeksen en verwachtingen en er wordt niet alleen rekening gehouden met klimaat, maar ook met factoren als de spui mogelijkheden naar het IJsselmeer. Dit maakt het lastig om de kans op wateroverlast uit te drukken. Daarnaast verbaast hij zich ook over de grote variatie in risico's en daarmee samenhangende maatregelen.

'Ik verbaas me er over dat op het ene moment gezegd wordt dat er bijna draconische maatregelen nodig zijn en er vervolgens, vier jaar later gezegd wordt dat je kunt volstaan met een gemaaltje van 60 kuub. Ik denk dan soms: de waarheid zal wel ergens in het midden liggen.'

Voor de actiegroep is het probleem van watertekort duidelijk merkbaar. De tulpenvelden worden bijvoorbeeld soms al in het voorjaar beregend. Watertekort zou nog wel eens een groter probleem kunnen worden dan wateroverlast. Nu wordt nog altijd water ingelaten vanuit het IJsselmeer. Alleen je kunt verwachten dat het waterbeleid van het IJsselmeer, ook een keer gaat inhouden dat je niet onbeperkt water in kunt laten vanuit het IJsselmeer, omdat de zomers droger en heter zullen worden.

Daarnaast stelt de vertegenwoordiger van de actiegroep dat als je kijkt naar landbouw en naar indroging en inklinking van het veen, de gevaren van droogte groter zijn dan die van wateroverlast. Zo herinnert hij zich uit zijn jeugd, waarin hij ook in een veenweidegebied heeft gewoond, dat het eigenlijk heel normaal was dat 's winters de landerijen nat waren, de sloten vol stonden en het drassig was.

De WLTO

De vertegenwoordiger van de WLTO vindt dat men in Noord-Holland een goed werkend watersysteem heeft, zij het dat het in 1994 en in 1998 toch nog wat heeft gefaald. De kans dat er komend jaar wateroverlast is, is moeilijk aan te geven. Dat zijn allemaal statistieken. Die statistiek houdt er geen rekening mee dat er ook twee keer in de honderd jaar of van week op week wateroverlast op kan treden. Wel stelt hij, zich baserend op de EWI studies, dat extra gemaalcapaciteit nodig is om het systeem op orde te houden. Levende Berging is hiervoor als mogelijke oplossing bedacht.

Ook de WLTO erkent dat in Noord-Holland veel water nodig is voor de doorstroming en verversing van het systeem. In de droge zomer van 2003 heeft men echter geen problemen gehad met de aanvoer van water uit het IJsselmeer. De aanvoer van IJsselmeerwater naar Zuid-Holland verliep goed.

Wel zijn er wellicht op de langere termijn problemen te verwachten met de wateraanvoer. Door het smelten van de gletsjers kan de constante stroom van water wel eens stagneren, waardoor je afhankelijk wordt van regenwater. Toch vindt de WLTO maatregelen voor wateroverlast noodzakelijker:

'met droogte kun je in ieder geval als landbouw overleven, maar met wateroverlast gaat alles verrotten, dan heb je geen bestaan'.

Tabel 5.1 Samenvattend overzicht van percepties van actoren op wateroverlast en watertekort

	<i>Percepties op wateroverlast</i>			<i>Percepties op watertekort</i> ⁷	
	Risico van wateroverlast	Maatregelen Noodzakelijk?	Nauwkeurigheid kans	Risico van watertekort	Maatregelen Noodzakelijk?
Rijkswaterstaat	Nog geen problemen met wateroverlast, zie HH.	Nee, nog niet	-	Geen problemen met watertekort in het gebied.	Nee
Provincie	Systeem op orde, in de toekomst situaties waarin de boezem niet voldoet.	Ja	Redelijk nauwkeurig.	Problemen met zout water en water van mindere kwaliteit. Er is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de kans op watertekort.	Ja
Hoogheemraadschap (HH)	De faalkans van de boezem < 1/100 jaar. In 2025 wordt deze norm overschreden.	Ja, maar niet acuut	Zeer onzeker, maar gebaseerd op landelijke afspraken.	Watertekort probleem voor de verre toekomst. Aanvoer voldoende.	Nee
Gemeente	Zie HH.	Ja	Onbekend.	Geen problemen met watertekort. Wel schade voor natuur.	Nee
Staatsbosbeheer	Zie HH.	Ja	Beperkt nauwkeurig, o.a. afhankelijk van het klimaatscenario.	Watertekort dagelijkse praktijk.	Ja
Actiegroep Levende Berging NEE!	Kans op wateroverlast duidelijk aanwezig. Systeem in de toekomst niet op orde.	Ja	Niet nauwkeurig.	Watertekort groot probleem voor de toekomst.	Ja
WLTO	Watersysteem op orde, toekomst wat problemen.	Ja	Beperkt nauwkeurig, blijft statistiek.	Geen problemen met watertekort en de aanvoer van water.	Nee

Analyse

Ondanks de wateroverlast van 1994 en 1998, stellen de partijen dat de Schermerboezem op dit moment op orde is. Voor de toekomst verwachten partijen wel problemen, waarvoor maatregelen noodzakelijk zijn. De percepties op wateroverlast komen overeen.

Bij het beschrijven van de risico's baseren de partijen zich veelal op de berekeningen en cijfers van het hoogheemraadschap of verwijzen naar het hoogheemraadschap als partij die op de hoogte is van de risico's. De objectieve beoordeling van risico's speelt hiermee een belangrijke rol bij de risicopercepties van partijen.

Waar de partijen het over de risico's van wateroverlast onderling aardig eens zijn, zijn de meningen over de risico's van watertekort sterk verdeeld. Sommige partijen geven aan geen problemen te ervaren met watertekort, terwijl andere partijen juist aangeven dat de problemen met watertekort nog wel eens erger kunnen zijn dan die van wateroverlast. Bij de percepties op het risico van watertekort komt daarom ook de vraag naar voren: Hoe kunnen deze grote verschillen in percepties worden begrepen?

Eerst zal deze vraag voor de verschillen in percepties op watertekort worden beantwoord. Vervolgens worden ook de verschillen in perceptie tussen watertekort en wateroverlast besproken.

Het verschil in opvattingen over de beheersbaarheid van watertekort vormt een belangrijke verklaring voor de verschillen in percepties op de risico's. Voor de agrariërs is het risico van watertekort beheersbaar door de aanvoer van water uit het IJsselmeer. Hierdoor neemt ook de rampzaligheid van een watertekortsituatie af. De aanvoer van IJsselmeerwater verloopt volgens de partijen goed.

⁷ De nauwkeurigheid van de kans op wateroverlast is in de interviews niet besproken.

Staatsbosbeheer heeft op de korte termijn problemen met de inlaat van gebiedsvreemd water. Het probleem van watertekort komt voor deze partij vooral tot uiting bij de inlaat van gebiedsvreemd water. Dit heeft negatieve gevolgen voor de natuur.

Voor wateroverlast zijn de gevolgen voor de meeste belanghebbenden (behalve natuur) rampzaliger. Door wateroverlast worden 'harde' economische functies getroffen zoals de landbouw en het stedelijk gebied, terwijl door watertekort vooral de zachte functies zoals natuur worden getroffen. Watertekort is nog beheersbaar door de aanvoer van IJsselmeerwater. Wateroverlast is daarom ook meer doorslaggevend bij het nemen van maatregelen dan watertekort.

Daarnaast kan worden genoemd dat er in het gebied wel recent grote schade is geweest door wateroverlast (zoals in 1994 en 1998), maar dat de regio de afgelopen jaren nauwelijks problemen heeft gehad met watertekort. In 2003 ervaren partijen nauwelijks problemen.

Op de lange termijn verwachten enkele partijen wel ernstige gevolgen door watertekort, door o.a. inklinking van het veen en aantasting van de funderingen. Doordat deze gevolgen zich pas op de langere termijn voordoen lijkt de *sense of urgency* voor watertekort beperkt.

Het is verder opvallend dat de partijen aangeven dat de risico's op wateroverlast erg onzeker zijn, maar dat deze onzekerheid nauwelijks wordt geïdentificeerd. De risico's worden als onzeker omschreven, maar niet ter discussie gesteld.

Een kritische hantering van de risico's lijkt daarom op zijn plaats. Deze stelling wordt ondersteund door ervaringen bij de beheersing van overstromingsgevaar (zie box 5.2). Hier werden risico's teveel als vaststaand feit beschouwd, terwijl op basis van nieuwe inzichten, klimaatverandering en intensiever landgebruik de risico's groter zijn geworden.

Box 5.2 Veiligheid tegen overstromingen

Voor de bescherming van Nederland tegen overstromingen is Nederland ingedeeld in dijkkringgebieden. Een dijkkringgebied is een gebied dat door een stelsel van waterkeringen beveiligd wordt tegen overstroming door de grote rivieren, de zee, hoog water van het IJsselmeer, het Markermeer of een combinatie daarvan (zie wet op de waterkering, 1995).

Per dijkkringgebied is, afhankelijk van het aantal mensen dat in een dijkkring leeft en de mogelijke economische schade bij overstroming, een bepaald beschermingsniveau vastgesteld. De dijkkringgebieden Noord- en Zuid-Holland moeten bestand zijn tegen stormvloedcondities die eens in de 10.000 jaar voorkomen. De waterkeringen in Friesland, Groningen en Zeeland moeten voldoen bij stormcondities die eens in de 4.000 jaar voorkomen (zie wet op de waterkering, 1995). De waterkeringen (dijken, duinen en kunstwerken) worden vervolgens zo ontworpen dat zij bij het optreden van de maatgevende hoogwaterstand het achterland kunnen beschermen.

De huidige normen voor overstromingsgevaar zijn inmiddels veertig jaar oud. Sindsdien is er veel geïnvesteerd in de verschillende dijkkringgebieden (denk bijvoorbeeld aan nieuwe woonwijken of industriegebieden). Het is dan ook de vraag of deze berekende normen nog steeds acceptabel zijn.

Vellinga (2003) uit enige kritiek op de huidige veiligheidsnormen. Volgens hem is het (door de gestegen investeringen in de verschillende dijkkringgebieden) vanuit economisch standpunt realistischer om voor Centraal Holland een overstromingskans van 1 op 1.000.000 te hanteren. De verhouding tussen de mogelijke schade bij een overstroming en de kosten van beschermende maatregelen zou bij deze overstromingsnorm het meest optimaal zijn, aldus Vellinga. Daarnaast is ook de bevolkingsdichtheid in de dijkkringgebieden toegenomen. Hierdoor is bij het plaats vinden van een ramp de kans op veel slachtoffers groter geworden.

Naast de toegenomen effecten bij een mogelijke overstroming is er ook onduidelijkheid over de daadwerkelijke kans op overstroming. De wetenschappelijke inzichten waarop de wet op de waterkering is gebaseerd zijn op essentiële punten verouderd. Het gaat hierbij om de maatgevende golfcondities, de kans van voorkomen van een extreme stormvloed en om de waarde van de te beschermen mensen en goederen (Vellinga, 2003:7).

Het is duidelijk geworden dat de golven die naar verwachting optreden bij een (super) stormvloed aanzienlijk krachtiger zijn dan waarvan is uitgegaan in het Deltaplan. Belangrijke delen van de Nederlandse kust voldoen door deze zwaardere belasting niet aan de norm (Vellinga, 2003; 7). Door deze inzichten zou het zo kunnen zijn dat de daadwerkelijke kans op overstroming groter is dan de daarvoor gestelde normen. Deze nieuwe inzichten dwingen daarom ook tot een kritische herziening van de risico's op overstroming. Ook bij de bepaling van risico's van wateroverlast is het niet onmogelijk dat nieuwe inzichten of ontwikkelingen in de toekomst er toe zullen leiden dat de daadwerkelijke risico's groter of kleiner blijken te zijn dan de nu berekende risico's. Een kritische houding ten opzichte van de berekende risico's is daarom noodzakelijk.

De les die geleerd kan worden uit de risicobeheersing bij overstroming is om kritisch met de berekende risico's om te gaan. Het is daarom raadzaam steeds opnieuw stil te staan bij de onzekerheden en de risico's, voordat men op zoek gaat naar mogelijke oplossingen.

5.4 De inrichtingsopgave

Levende Berging was een oplossing voor de beheersing van wateroverlast, niet voor watertekort. In de interviews is daarom vooral gesproken over de te nemen maatregelen voor wateroverlast. Met enkele respondenten is ook gesproken over mogelijke maatregelen tegen watertekort. Ook deze visies zijn in deze paragraaf opgenomen.

In deze paragraaf is de volgende onderzoeksvraag behandeld:

- Welke percepties hebben betrokken partijen op mogelijke oplossingsrichtingen voor de beheersing van wateroverlast en watertekort en wat zijn de verschillen in referentiekaders waarmee eventuele verschillen in percepties op oplossingsrichtingen kunnen worden begrepen?

In de interviews zijn grofweg drie typen oplossingen ter sprake gekomen om de risico's van wateroverlast te beheersen:

- Het aanleggen van een bergingslocatie nabij Schardam die in tijden van nood kan worden gebruikt als overloopgebied.
- Het vergroten van de maalcapaciteit van de Schermerboezem.
- Het vasthouden van water in de polders om de Schermerboezem te ontlasten.

Daarnaast is ook nog een vierde type oplossing aan de orde geweest: de aanleg van een Zeevangse Kogge. Het toenmalige waterschap De Waterlanden voorzag de tegenstand die een binnendijkse bergingslocatie teweeg zou kunnen brengen en stelde voor buitendijks ruimte voor waterberging te zoeken door een deel van het Markermeer in te polderen. Hiermee zou de Schermerboezem via een gemaal bij Schardam ontlast kunnen worden en zou in tijden van droogte het water kunnen worden hergebruikt. Dit werd echter als een dusdanig irrationeel plan gezien dat het snel van tafel is geveegd. Rijkswaterstaat wilde namelijk de vrijheid houden om in tijden van enorme wateroverlast komende vanuit de Rijn het IJsselmeer op een hoger peil te brengen. Een verdere beperking van de bergingscapaciteit van het IJsselmeer was daarom onbespreekbaar. Ook de gemeente was vanwege de grote landschappelijke impact tegen dit alternatief. Het alternatief van de Zeevangse Kogge is in de interviews slechts beperkt aan bod gekomen en zal in deze paragraaf daarom ook niet verder worden besproken.

De maatregelen tegen watertekort zijn te verdelen in twee groepen:

- Het aanvoeren van water uit het IJsselmeer.
- Het bergen en vasthouden van water in de polders.

De visies van de geïnterviewde partijen zijn samengevat in tabel 5.2. Een uitgebreidere beschrijving van de visies is in box 5.3 te lezen.

Box 5.3 Percepties van actoren op mogelijke oplossingsrichtingen**Rijkswaterstaat****Wateroverlast**

De medewerker van Rijkswaterstaat is zelf niet bij het project betrokken geweest, maar vertelt dat Rijkswaterstaat in principe de voorkeur heeft voor de trits: vasthouden, bergen, afvoeren. Zij zijn voorstander van deze trits om drie redenen:

1. Vasthouden en bergen zijn structurele oplossingen, waarbij de techniek minder belangrijk is. Als je alles op uitmalen zet en je hebt bijvoorbeeld een stroomstoring bij hevige regenval dan heb je een groot probleem.
2. Met vasthouden en bergen kun je meerdere doelen dienen, zoals de waterkwaliteit en natuur.
3. Je moet niet afwentelen. Zodra het hoogheemraadschap extra gaat uitmalen heeft Rijkswaterstaat extra kosten, zoals extra investeringskosten voor gemalen en een hogere energierekening.

In de deelstroomgebiedvisie is door Rijkswaterstaat ook het *stand-still* principe geformuleerd. Dit houdt in dat er in extreme situaties niet meer water mag worden afgevoerd (of in tijden van watertekort, water mag worden aangevoerd) naar het IJsselmeer dan nu het geval is. Dit is mede gedaan om er voor te zorgen dat de wateropgave (de maatregelen die je nodig hebt om te blijven voldoen aan de huidige functie-eisen) uit te drukken in bergingscapaciteit en niet in extra gemaalcapaciteit naar Rijkswater. Dit wil echter niet zeggen dat Rijkswaterstaat uitbreiding van de gemaalcapaciteit (zoals de voorstuwen bij Schardam) bij voorbaat zal verbieden:

'Wij maken zelf de afweging of wij een gemaal toestaan of niet. De afweging om een gemaal te bouwen moet zorgvuldig gedaan zijn. Daar kun je hier je vraagtekens bij zetten, omdat er alternatieve oplossingen zijn en het misschien helemaal niet zo'n groot probleem is. Maar belangrijker is het voor ons of wij zelf niet in de problemen komen. Nu of in de toekomst. Als je kijkt hoe klein dit gemaal is, dan komt Rijkswaterstaat niet in de problemen, dus op die gronden zou je het toe kunnen staan(...). Wij vinden het vreemd dat er een oplossing gekozen is die afwijkt van de deelstroomgebiedvisie die zij zelf hebben opgesteld, die afwijkt van het landelijke beleid (dat is vasthouden, bergen, afvoeren) en die nu al genomen wordt zonder dat het probleem nu al speelt. Dat speelt pas over twintig jaar'.

Watertekort

Volgens Rijkswaterstaat zijn maatregelen voor watertekort niet noodzakelijk. In het interview is daarom ook niet verder op mogelijke maatregelen ingegaan.

De provincie**Wateroverlast**

De provincie steunt het idee om de optie voor een waterbergingslocatie verder uit te werken. Hoewel techniek altijd noodzakelijk zal zijn, vindt de provincie het belangrijk om de gedachte te promoten dat het watersysteem niet alleen van techniek afhankelijk moet zijn. Daarnaast wilde de provincie ook bekijken hoe je dit in de ruimtelijke ordening zou kunnen inpassen.

Volgens de vertegenwoordiger van de provincie zijn de twee opties, bergen en bemalen in principe gelijkwaardig. Ze dienen beide om een peilverlaging te krijgen. Qua besturing en aansturing werkten ze iets anders:

'Een gemaal kun je van tevoren inzetten, maar je bent wel afhankelijk van stroom en je hebt niet overal in je gebied gemalen. De gebieden die het verst van de gemalen afliggen hebben dus altijd de overlast. Zeker als daar de pieken van de regenbui vallen zijn deze gebieden de klos. Ook een waterbergingsgebied functioneert goed. Die zet je niet van tevoren in, want dan heb je er juist weer niets aan. Je zit dan wel met problemen als medegebruik. Wie moeten er allemaal meebeslissen voor het open gaat of niet?'

Als je het eenmaal vol hebt laten lopen en de bui duurt langer dan verwacht, dan heb je wel extra noodmaatregelen nodig. Maar dat geldt voor een gemaal ook. Als hij eenmaal op zijn maximale capaciteit draait doet hij er niets extra's meer uit. Op een gegeven moment gaat toch iedereen met noodpompen slepen.'

Uit de verdere uitwerking van de waterberging in de Schardammerkoog kwam naar voren dat ook de kosten uiteindelijk beheersbaar zouden zijn:

'De kosten zijn redelijk overzichtelijk gebleven. Het ging niet meer om 40 of 80 miljoen euro, het ging op een gegeven moment om twee, drie miljoen euro. Er zijn in Noord-Holland, weliswaar niet op boezemniveau, maar in polders meerdere bergingspolderdijkes aangelegd binnen deze orde van grootte in euro's'.

Daarnaast verwachtte de medewerker van de provincie dat ook de medewerking van de streek uiteindelijk verkregen had kunnen worden:

'Het draagvlak lag gewoon het moeilijkst toentertijd. Hoewel, mijn ervaring is dat er zowel met de boeren als de bewoners die er omheen wonen uiteindelijk goed te praten viel. (...) Ik heb het gevoel dat als we het uiteindelijk gewild hadden dan hadden we met iedereen gewoon een keurig contract gemaakt'.

Uiteindelijk vindt de vertegenwoordiger van de provincie het ook jammer dat het project niet door is gegaan:

'Het was als proef om te kijken: hoe werkt zo'n overlooppolder nu, een redelijk ideaal terrein. (...) Hierbij had je ook kunnen bekijken hoe dat nu werkt in de calamiteiten en besluitenreeks. Mag hij zomaar onder of moet de dijkgraaf of de burgemeester daarover beslissen, of de Commissaris van de Koningin?'

Watertekort

Volgens de provincie is het vooral in de veengebieden van belang om hoge peilen te handhaven, zodat je in tijden van watertekort niet onnodig veel water uit het systeem moet halen om de waterstand in de veengebieden op peil te houden.

Het hoogheemraadschap

Wateroverlast

Bij het hoogheemraadschap bestond aanvankelijk een voorkeur voor het uitbreiden van de gemaalcapaciteit om de faalkans van de Schermerboezem aan de norm te laten voldoen. In de politiek was er echter een grote interesse voor de optie van een bergingslocatie. Om deze reden is de optie van een bergingslocatie verder uitgewerkt. Binnen het hoogheemraadschap blijven er echter twijfels over de werking van een waterberging. Zo stelt de ambtenaar:

'Een berging en een bemaling kunnen gelijkwaardig zijn bij het garanderen bij een zekere faalkans, maar op het moment dat er inderdaad wateroverlast optreedt en er omstandigheden optreden die boven de faalkans uitkomen, dan heeft te allen tijde een gemaal de voorkeur, want dat ding draait door. Een berging, als die eenmaal vol zit krijg je er letterlijk geen druppel meer in. (...)'

Wanneer je daarom naar de robuustheid van de maatregelen kijkt (wat is de werking als de werkelijke neerslag hoger is dan de verwachte neerslag) dan heeft een extra gemaal zijn voorkeur.

Daarnaast is een gemaal, wanneer de faalkans niet meer aan de norm blijkt te voldoen ook makkelijker uit te breiden. Het uitbreiden van een bergingslocatie levert volgens de vertegenwoordiger meer problemen op. Dan moeten er boerderijen gesloopt worden of komen er protesten omdat er grutto's zitten etc., aldus de ambtenaar.

Het algemeen bestuur van het waterschap heeft uiteindelijk tegen de realisatie van een waterberging gestemd. Volgens de ambtenaar waren de volgende redenen hierbij doorslaggevend:

- a. *Het toenmalige bestuur had de indruk dat het bergen van water slechts leeft in de hoofden van beleidsmakers en politici en dat de gewone man, die heel goed weet hoe het water werkt, zeker als het in de polders zit, niets ziet in het bergen van water.*
- b. *Het bergen van water is een dure aangelegenheid. Als waterschap ben je verplicht je taak efficiënt, effectief en doelmatig te doen en daar past het begrip grootschalige waterberging niet in. Bovendien waren er ook geen andere organisaties bereid om op enige wijze een financiële bijdrage te leveren.*

Watertekort

Volgens het hoogheemraadschap zijn er nu en in de nabije toekomst geen problemen te verwachten met watertekort. Er wordt daarom nog niet gekeken naar mogelijke oplossingsrichtingen.

De gemeente

Wateroverlast

De gemeente heeft voorkeur voor een gemaal in plaats van een bergingslocatie. Pas wanneer het absoluut niet anders kan, zou men willen meedenken om waterberging planologisch te faciliteren. Als belangrijkste reden hiervoor wordt aangegeven dat de gemeente het karakter van het gebied wil behouden. Zeevang is een veenweidegebied met een open karakter. Dat moet men niet aantasten. Als de veengebieden worden aan-gewezen voor een primaire functie waterberging, dan verdwijnt de boer en daarmee ook het open karakter van de veenweidegebieden.

Daarnaast speelt het volgens de ambtenaar ook een rol dat men de afgelopen eeuwen de voeten heeft droog gehouden met gemalen. De gedachte is daarom: dat redden we nu ook. In andere woorden: de *sense of urgency* voor een nieuwe aanpak ter vervanging van gemalen is beperkt aanwezig.

Daarnaast geeft de vertegenwoordiger van de gemeente aan dat het bergingsgebied te klein was en daardoor niet

meer dan een druppel op een gloeiende plaat om de problemen van de Schermerboezem op te lossen (hoewel een grotere berging weer niet wenselijk is vanwege de impact op het landschap).

Het verbreden van sloten ziet de gemeente als een beter inrichtingsalternatief voor berging. Dit is beter verenigbaar met het karakter en de daarbij behorende cultuurhistorie in het gebied.

Watertekort

Volgens de vertegenwoordiger zal de inlaat van gebiedsvreemd water altijd noodzakelijk blijven:

'Er zijn wat meer ecologie of waterkwaliteitsgerichte personen die vinden dat er geen gebiedsvreemd water binnengelaten mag worden. Dat zou betekenen dat je per polder een bergingslocatie moet hebben om perioden van watertekort te kunnen beantwoorden.

Volgens mij is dat een utopie. Want als we een waterbekken gaan vormen en er gaat droogte ontstaan, dan is er door verdamping van het waterbekken zelf ook weinig meer over. Dus we zullen wel moeten inlaten vanuit het grote waterbassin (IJsselmeer), aannemende dat daar voldoende water in blijft. Invoer van water in periode van watertekorten en droogte is voor mij geen probleem. Maar voor de natuurorganisaties wel.'

Er wordt in de regio wel water vastgehouden. Binnen de landinrichting die speelt in het gebied wordt er bijvoorbeeld naar gestreefd om in enkele delen van het gebied een hoger peil te hanteren dan omliggende gebieden, om te voorkomen dat er gebiedsvreemd water wordt ingelaten. De vertegenwoordiger twijfelt echter in hoeverre deze maatregel in de toekomst voldoet. In perioden van droogtetekort zal er waarschijnlijk toch water moeten worden ingelaten.

Staatsbosbeheer

Wateroverlast

Staatsbosbeheer wil onder voorwaarden wel meewerken aan het project. Afhankelijk van de inundatiefrequentie van de bergingslocatie waren er twee mogelijkheden. Wanneer de inundatiefrequentie laag is en de huidige functies van het gebied gehandhaafd blijven, is er sprake van een schadeverhaal. In dat geval wil Staatsbosbeheer *in natura* gecompenseerd worden door de natuurkwaliteit te verhogen. De tweede mogelijkheid was om meer dynamiek in het gebied toe te staan en de inundatiefrequentie te verhogen. In dit geval zou er sprake zijn van een nieuw natuurdoeltype met dynamische natuur. Dit werd gezien als een interessante mogelijkheid om nieuwe dragers voor natuur te vinden.

Watertekort

Staatsbosbeheer heeft de voorkeur het water zo lang mogelijk vast te houden om de natuurgebieden weer natter te maken. Hierdoor hoeft in de zomer minder gebiedsvreemd water te worden ingelaten. Deze oplossing is echter niet met alle functies te combineren (bijvoorbeeld met de bollenteelt). Hierdoor kan het nodig zijn om gebieden te isoleren en in deze gebieden een ander peil te hanteren dan de in omliggende gebieden of om plaatselijk vernatting toe te staan.

De actiegroep Levende Berging NEE!

Wateroverlast

Het verzet van de actiegroep heeft zich voornamelijk gericht tegen grootschalige berging. Het ging namelijk in eerste instantie om een gebied van 200 hectare. Dat wil echter niet zeggen dat de actiegroep niet bereid is om mee te denken over kleinschalige waterberging (op meer vrijwillige basis, bijvoorbeeld door het opkopen van boerenbedrijven die gestopt zijn) als alternatief voor gemalen om wateroverlast tegen te gaan.

Naast de grootschaligheid van de locatie en onvrijwilligheid van de mogelijke grondverwerving vormde ook de voorgestelde vergoeding voor agrariërs een bezwaar voor de actiegroep.

'Wanneer het gebied zal worden ingezet voor waterberging en het vervolgens weer wordt leeggepompt blijft er slib en rotzooi achter, zijn de sloten uitgesleten enz. (...) Wat er dan gezegd wordt is: de agrariërs die daar zitten die bieden we dan wel een onkostenvergoeding. Maar daar zitten de mensen niet op te wachten, want daar hebben ze hele slechte ervaringen mee. Er zijn bijvoorbeeld vergoedingen voor agrariërs als er zwanen op hun land zitten. Zo'n agrariër die mag dan een verzoek tot schadevergoeding indienen. Alleen duurt het soms twee jaar voordat hij zijn geld krijgt.'

Daarom heeft de actiegroep de voorkeur voor het aankopen van de grond voor waterberging om het vervolgens door de (voormalige) eigenaren weer terug te laten pachten. Wanneer je de grondeigenaren hierover individueel zou benaderen is er volgens de actiegroep best met hen over te praten.

Een ander bezwaar van de actiegroep is dat men teveel bleef vasthouden aan het concept van berging als ultieme oplossing voor het beheersen van wateroverlast. Volgens de actiegroep werd een gemaal pas onder druk van de actiegroep meegenomen als optie. Bovendien vond de actiegroep dat een berging nooit een eindoplossing kan zijn, maar meer een aanvullende optie is naast gemalen. Zo zou de 50ha waterberging in de Schardammerkoog, die volgens hem de oplossing zou moeten bieden voor de capaciteitsproblemen van de Schermerboezem, binnen 12 uur vol staan. Wat gebeurt er dan na die 12 uur? Je hebt dan nog steeds gemalen nodig.

Ten slotte brengt de vertegenwoordiger ook nog een ander bezwaar tegen de grootschalige bergingslocatie naar voren. Het probleem van de Schermerboezem zou nergens anders kunnen worden opgelost dan in de Schardammerkoog. In de streek kwam toen de vraag naar voren:

'Moeten wij de problemen van de hele Schermerboezem oplossen? Waarom moeten wij hier weg terwijl aan de andere kant niets gedaan wordt? Zoek dan ook daar maar een oplossing.'

De actiegroep geeft daarom ook aan dat wanneer je gaat kijken naar waterbeheersing in de toekomst je veel meer moet kijken naar deeloplossingen en naar oplossingen op lokaal niveau. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vasthouden van water op polderniveau, door een hoger peil toe te staan op vrijkomende landbouwpercelen. Daarnaast moet er volgens de actiegroep ook meer nagedacht worden over de plaats waar gebouwd wordt. Bouw je in diepe polders of veenweidegebied? Dat is volgens de actiegroep vragen om ellende.

Watertekort

De actiegroep is wel van mening dat gekeken moet worden naar maatregelen voor watertekort. In het interview is echter niet op mogelijke maatregelen ingegaan.

De WLTO

Wateroverlast

De WLTO stond open om mee te denken over het plan om de Schardammerkoog in te richten voor water-berging. Het was namelijk een afgesloten gebiedje zonder bebouwing en met land op afstand, zonder huiskavels. Er waren echter ook veel vraagtekens bij het project. Er was bijvoorbeeld discussie over de inrichting van het gebied. Het gebied is nu een waardevol weidevogellandschap. Wanneer je nieuwe natuur creëert lever je ook wat in en het is maar de vraag of je dat wilt, aldus de WLTO.

Daarnaast heeft de vertegenwoordiger ook het gevoel dat er nooit wat tegen is geweest om te zoeken naar locaties om water langer vast te houden, maar dat het effect van bergen minimaal was. Eerst werd nog gedacht dat het bergen van water ook zou kunnen dienen voor een tekort aan water, maar dat was niet het geval. Daarmee vielen een heleboel argumenten van partijen weg. Ook waren de kosten voor een definitieve waterberging in de Schardammerkoog veel te hoog.

Daarbij werkt de berging, volgens de WLTO, als hij vol is als verhard oppervlak en dan heb je er nog veel meer last van. Zo dicht bij het Markermeer, waar de Schardammerkoog is gepland, zijn andere oplossingen mogelijk. Nadat de bekend is geworden dat de berging niet door zou gaan is gekozen voor het plaatsen van voorstuwers, 'grote ventilatoren die in de deur van de spuisluis worden gezet en die het water een klein zetje geven, om de boezem te ontlasten'. Deze oplossing wordt beschouwd als een oplossing voor de eerste tien, vijftien jaar.

Je zou volgens de vertegenwoordiger meer naar deeloplossingen per polder moeten kijken. Voor de langere termijn denkt de vertegenwoordiger van de WLTO en het waterschap aan een nieuwe oost west verbinding om het water niet langer in het IJsselmeer, maar gelijk in de Noordzee te kunnen pompen. Maar zover is het nog lang niet, stelt hij.

Watertekort

De vertegenwoordiger van de WLTO heeft zijn twijfels over het nut van vasthouden en bergen van water als maatregel tegen watertekort. Om dit toe te lichten vertelt hij over een proef in Zegveld (Utrecht) waar bij natuurgebieden is gekeken hoeveel winst er is te boeken door het vasthouden van water. In het hoogseizoen scheelde dat volgens de vertegenwoordiger ongeveer drie, vier dagen waarna je alsnog water in moest laten. De vertegenwoordiger ziet daarom meer in het aanvoeren van water.

Tabel 5.2 Samenvattend overzicht van percepties van actoren op mogelijke oplossingen

	Wateroverlast			Watertekort
	Percepties op afvoeren van water	Percepties op bergen van water	Percepties op de inrichting	Percepties op aanvoeren, bergen en vasthouden
Hoogheemraadschap (HH)	Afvoeren heeft de voorkeur. Gemalen draaien door bij extreme situaties en zijn makkelijk uit te breiden.	Bergen is de voorkeur van de politiek. Bij extreme situaties zit de berging vol en kan er niets meer bij. Bergen is duur en heeft geen maatschappelijk draagvlak.	Niet aan bod gekomen.	Geen problemen met de aanvoer van water. Maatregelen nog niet noodzakelijk.
Provincie	Noodzakelijk, maar systeem mag niet alleen van techniek afhankelijk zijn.	Goede aanvulling naast techniek. De kosten zijn overzichtelijk. Als men had gewild, was er met de streek uit te komen.	Gebied inrichten als pilot. Combineren met landbouw en natuur. Deeloplossingen bespreekbaar.	Voorkeur voor het langer vasthouden van water. Nog relatief weinig onderzoek naar watertekort gedaan.
Gemeente	Voorkeur voor een gemaal. Minder landschappelijke impact. Vertrouwen in gemalen.	Berging grote impact op het landschap. Berging te klein.	Verbreden van sloten. Deeloplossingen een beter inrichtingsalternatief.	Vasthouden en bergen van water beperkt effectief. Aanvoer van water zal noodzakelijk blijven.
Staatsbosbeheer	-	Wil meewerken aan het bergen van water.	Twee mogelijke varianten. Lage inundatiefrequentie met huidige natuur of hoge inundatiefrequentie met dynamische natuur.	Vasthouden van water en vernatting toestaan. Aanvoer van gebiedsvreemd water voorkomen.
Actiegroep Levende Berging NEE!	Serieuze optie om wateroverlast te beheersen. Kan worden aangevuld met berging.	Tegen grootschalige berging. Liever kleinschalige berging op vrijwillige basis.	Goede randvoorwaarden voor de bedrijven in de polder. Bedrijven aankopen in plaats van een schadevergoeding. Deeloplossingen voor een eerlijke verdeling van lasten.	Maatregelen noodzakelijk. Niet inhoudelijk over maatregelen gesproken.
WLTO	Uiteindelijk voorkeur voor de uitbreiding van de afvoercapaciteit.	Bereid na te denken over berging. Geen bebouwing, land op afstand. Echter hoge kosten en niet geschikt voor watertekort.	Meer kijken naar deeloplossingen en kijken naar nieuwe afvoer-verbindingen.	Het vasthouden van water voorkomt nauwelijks de inlaat van water.
Rijkswaterstaat	Afvoeren aan het einde van de trits.	Voorstander van bergen. Minder afhankelijk van techniek en te combineren met andere functies. Je voorkomt bovendien afwenteling van de waterproblematiek.	Niet besproken.	Geen problemen met watertekort. In principe voorkeur voor vasthouden, bergen, afvoeren / aanvoeren.

Analyse

Uit de percepties op oplossingsrichtingen komen de volgende discussiepunten naar voren:

- De werking van een waterberging.
- De kosten van het project
- De consequenties voor de natuur
- De doelmatigheid van een waterberging ten opzichte van afvoeren van water
- De inrichting van de berging: grootschalige berging vs. deeloplossingen.
- De noodzaak en effectiviteit van maatregelen voor watertekort

Om de voorkeuren voor oplossingsrichtingen beter te begrijpen en meer inzicht te krijgen in de genoemde knelpunten zijn de referentiekaders van de partijen in kaart gebracht. De belangrijkste punten uit de referentiekaders van partijen zijn samengevat in tabel 5.3. In box 5.4 is een uitgebreidere beschouwing van de referentiekaders te vinden.

Box 5.4 Referentiekaders van betrokken partijen

Kennis

Het project Levende Berging liep vooruit op het landelijke beleid. Tijdens het proces bleken er veel onduidelijkheden te bestaan over de werking van een bergingslocatie. Vooral aan de start van het project lijken enkele leemtes in kennis een rol te hebben gespeeld bij het ontbreken van voldoende steun voor een bergingslocatie. Verschillende partijen geven aan dat er veel onduidelijkheid was over de te verwachten inundatiefrequentie van de polder, de gevolgen voor de natuur en de benodigde omvang en kosten van de waterbergingslocatie.

Naast het ontbreken van kennis zijn er ook verschillen in kennis. Partijen benadrukken verschillende aspecten van de werking van een waterberging om hun standpunt te ondersteunen. Het hoogheemraadschap en de WLTO bijvoorbeeld benadrukken dat je aan een waterberging niets meer hebt als hij eenmaal vol is. Als de berging vol is kan er letterlijk geen druppel meer bij, terwijl een gemaal door blijft malen. In situaties waarbij de maatgeven-de neerslagintensiteit wordt overschreden heeft een gemaal dus de voorkeur voor deze partijen.

De provincie geeft aan dat ook een gemaal, wanneer deze op maximale capaciteit draait er niets extra's meer uitgooit. Uiteindelijk gaat men, zowel bij een berging als een gemaal met noodpompen slepen wanneer de capaciteit niet meer voldoet.

Bovendien benadrukt de provincie, net als Rijkswaterstaat, dat een berging niet afhankelijk is van elektriciteit. Bij een stroomstoring kun je met gemalen voor een ernstig probleem komen te staan. Daarbij valt berging te combineren met natuur en wordt met een berging het water niet afgewenteld op andere wateren. De berging wordt daarom ook als een interessant alternatief beschouwd.

Overtuigingen

In het onderzoek naar waterbewustzijn (De Boer, Goosen en Huitema, 2003) wordt gesteld dat het keren van water een diepgewortelde traditie is. Het vertrouwen in de waterbouwtechnische benadering is groot en men vertrouwt op dijken en gemalen als geschikte middelen om de veiligheid ook in de toekomst nog te waarborgen. Het opgeven van land aan water staat bovendien lijnrecht tegenover de manier waarop Nederlanders al eeuwen hun veiligheid garanderen.

Ook in deze case hebben de partijen veel vertrouwen getoond in de technische maatregelen en was er scepsis ten opzichte van de werking van de nieuwe maatregelen. Veelal werd het bergen van water als aanvullende maatregel gezien op het afvoeren van water. In ieder geval moest het afvoeren van water als volwaardige optie worden meegenomen.

Belangen

Waar de uitbreiding van een gemaal in veel gevallen slechts een kleine ruimtelijke impact heeft, gaat de realisering van een waterbergingslocatie gepaard met grote ruimteclaims en functiewisselingen. Het realiseren van een bergingslocatie heeft daarmee een enorme impact op de belangen van betrokkenen. Het bergen van water kan daardoor op meer weerstand rekenen.

Deze gedachte wordt ondersteund door Denneman en Klumpers: Het structureel anders omgaan met water, zoals dat in het nieuwe waterbeleid wordt voorgestaan, is bestuurlijk en maatschappelijk veel ingrijpender, waardoor een effectieve beleidsomslag in die richting tot nu toe moeilijk blijkt (De Boer, Goosen en Huitema, 2003).

Ook in de case Levende Berging botste de grootschalige berging met belangen en dan in het bijzonder met de belangen van grondeigenaren en omwonenden.

Waterberging zou plaats moeten vinden op het land van agrariërs. Mede ingegeven door de slechte ervaringen met schaderegelingen namen de agrariërs het volgende standpunt in: indien hun land zou worden ingezet voor waterberging, dan zou dit land moeten worden aangekocht en moet de agrariërs de mogelijkheid geboden worden om dit land terug te pachten. Op deze manier zouden de belangen van agrariërs zo min mogelijk worden geschaad. De keuze voor de Scharmdammerkoog was vanuit agrarisch oogpunt geen slechte keuze omdat er zich geen huiskavels in het gebied bevonden. Onder de genoemde randvoorwaarden waren de agrariërs waarschijnlijk bereid om mee te werken. Wel was er een voorkeur voor kleinschalige berging. Op deze manier konden vrijkomende agrarische gronden worden benut, waardoor andere agrariërs konden worden ontzien.

De berging botste ook met belangen van bewoners. Enkele huizen zouden in eerste instantie worden aangekocht. Hiervoor moesten bewoners wijken. Bovendien zou door de aanleg van de berging ook het karakter van het gebied veranderen. Dit was ook een belangrijk argument van de gemeente om tegen de waterberging te stemmen. Maatregelen, zo stelde de gemeente moeten kunnen worden ingepast in het karakter van het gebied. De gemeente heeft daarom de voorkeur voor deeloplossingen per polder.

Rijkswaterstaat staat kritisch tegenover het uitbreiden van de gemaalcapaciteit. Het water dat naar het IJsselmeer wordt afgevoerd, wordt namelijk door Rijkswaterstaat weer op de Waddenzee gespuid. Rijkswaterstaat stelt daarom ook de eis dat zij niet in de problemen mag komen door het uitbreiden van de gemaalcapaciteit.

Staatsbosbeheer is een belangrijke grondeigenaar in het gebied. Zij willen meewerken als hun natuurbelang niet wordt aangetast. Staatsbosbeheer wil compenserende maatregelen om de natuurkwaliteit te verhogen, of het gehele gebied voor dynamische natuur inrichten. Op deze manier kon naast waterberging ook een winst voor natuur geboekt worden en waren belangen te combineren.

Het hoogheemraadschap heeft de taak het watersysteem op orde te houden. Zij heeft daarom de taak te zoeken naar een oplossing die zowel effectief als efficiënt is. Binnen het hoogheemraadschap was er verdeeldheid over de werking van een berging en was men kritisch tegenover de hogere kosten van een bergingslocatie. Daarnaast was men van mening dat een oplossing ook over voldoende maatschappelijk draagvlak moest beschikken. Het hoogheemraadschap stelde dat, omdat de bewoners uiteindelijk ook kiezers zijn, men uiteindelijk niets anders kon doen dan tegen het voorstel voor de berging te stemmen (Huitema et al., 2003).

Het ontbreken van maatschappelijk steun vormde ook voor de politieke partijen bij de provincie een belangrijke reden om tegen het plan te stemmen. In de paragraaf 5.5 wordt hier verder op ingegaan.

Waarden en normen.

De actiegroep gaf aan dat veel bewoners het onrechtvaardig vonden dat zij de problemen voor de hele Schermerboezem op moesten lossen. Vanuit deze gedachte werd ook de voorkeur voor lokale deeloplossingen onderbouwd, dit was een eerlijkere verdeling van de lasten.

Rijkswaterstaat brengt naar voren dat problemen niet mogen worden afgewenteld. Dit is voor Rijkswaterstaat een belangrijke reden om eerst te kijken naar mogelijkheden van berging in het gebied en dan pas te kijken naar de afvoer van het water.

Tabel 5.3 Samenvattend overzicht van de referentiekaders van betrokkenen

<p>Kennis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Twijfels over de werking van een waterberging. • Tegenstanders benadrukken de nadelen van een berging, voorstanders benadrukken de voordelen van een berging. • Aanvankelijke leemtes in kennis m.b.t. de omvang, kosten en natuureffecten. 	<p>Belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoogheemraadschap: het watersysteem moet op orde zijn, om mogelijke schadeclaims te voorkomen. Het op orde brengen van het watersysteem dient op effectieve en efficiënte wijze te gebeuren. • Provincie: het komen tot een goede afweging en een gedragen oplossing voor een erkend probleem. • Gemeente: het intact houden van het huidige open veenweidegebied en de daarbij behorende cultuurhistorische elementen. • Staatsbosbeheer: het behalen van de gestelde natuurdoelen en daarmee het behouden of verbeteren van de huidige natuurkwaliteit. • Actiegroep Levende Berging NEE!: de bewoners willen niet graag weg van hun eigen stek en willen het omliggende landschap graag intact houden. • WLTO: continuïteit van de aanwezige bedrijven. Wanneer een perceel wordt ingezet voor waterberging zijn goede randvoorwaarden noodzakelijk. • Rijkswaterstaat: geen extra aanvoer van water naar de rijkswateren in tijden van hoge buitenwaterstanden. Dit kan Rijkswaterstaat in problemen brengen en dwingen tot extra investeringen en kosten.
<p>Overtuigingen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemalen zijn effectief in het beheersen van wateroverlast, van de effectiviteit van een waterberging is niet iedereen overtuigd. 	<p>Waarden en normen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Landschappelijke inpasbaarheid • Een eerlijke verdeling van lusten en lasten en niet alle maatregelen plannen in een gebied. ○ Het niet afwentelen van waterproblemen naar een ander gebied.

Verschillen in zienswijzen over oplossingsrichtingen

Het belangrijkste discussiepunt dat uit de percepties naar voren komt is de keuze van de oplossingsrichting (lokaal bergen, regionaal bergen of afvoeren). Bij deze discussie spelen niet alleen verschillen in kennis (de werking van de waterberging, de effecten voor de natuur) een rol, maar zijn er ook duidelijke verschillen in belangen, overtuigingen en waarden en normen waarneembaar.

Berging botst door zijn ruimtelijke impact met meer belangen in de streek dan de optie van een gemaal. Zo moet met de eigenaren van de grond tot een contract worden gekomen over waterberging op hun land en verandert door de aanleg van een berging de leefomgeving van de bewoners. Hierdoor sluit het bergen van water minder goed aan op de referentiekaders van veel belanghebbenden.

Daarnaast zijn de partijen nog steeds overtuigd van de werking van gemalen. Ook zijn enkele partijen van mening dat er gekeken moet worden naar deeloplossingen om de wateroverlast aan te pakken. Op deze manier kunnen de lasten om wateroverlast te beheersen eerlijk worden verdeeld en blijft de (landschappelijke) impact van maatregelen beperkt.

De voorgestelde oplossingsrichting is dus op meerdere punten niet inpasbaar in het referentiekader van partijen en kan daardoor op een beperkt maatschappelijke draagvlak rekenen.

Doordat zowel verschillen in kennis, overtuigingen, waarden en normen en belangen een rol spelen kunnen de verschillen in visies niet alleen worden overbrugd door extra onderzoek naar en een betere uitleg / communicatie van de werking van een berging (kennis), maar dient ook te worden gekeken naar mogelijkheden om de verschillen in belangen, overtuigingen en waarden en normen te overbruggen.

Er dient bijvoorbeeld gekeken te worden naar goede randvoorwaarden voor grondeigenaren en bewoners(belangen), deeloplossingen als alternatief voor grootschalige berging (waarden en normen) en

naar de (on)mogelijkheden voor de afvoer van water. Door gezamenlijk meerdere locaties te overwegen en inrichtingsalternatieven mee te nemen en deze met de streek te bespreken kan wellicht tot een oplossing gekomen worden die beter inpasbaar is in het referentiekader (van zowel overheidspartijen als maatschappelijke organisaties) en wel kan rekenen op voldoende draagvlak.

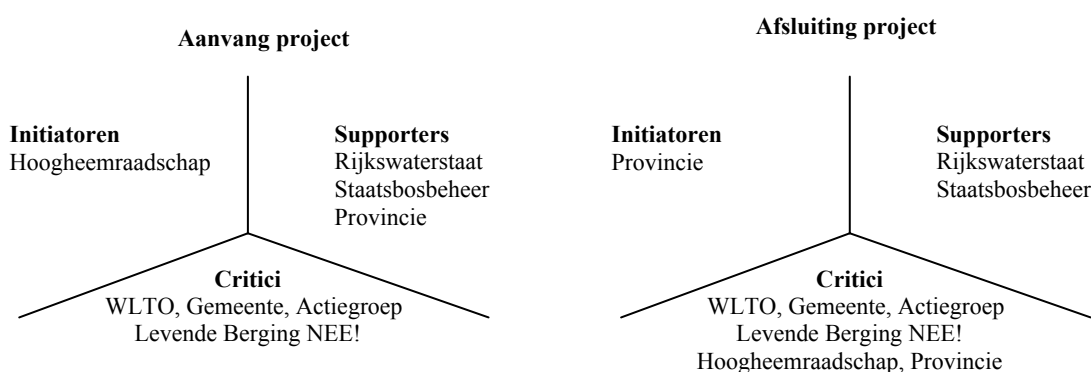
Ook voor maatregelen tegen watertekort staat (naast de noodzaak) de doelmatigheid van maatregelen ter discussie. Waar partijen als Staatsbosbeheer voorkeur hebben voor het vasthouden van water hebben andere partijen twijfels over het nut van de maatregelen. De effecten zijn volgens de tegenstanders beperkt, waardoor je uiteindelijk toch weer water in moet laten.

Voor watertekort gaat de discussie vooral over de noodzaak van de maatregelen tegen watertekort. Het is daarom aan te bevelen om eerst gezamenlijk tot een beoordeling van de risico's van watertekort te komen en vervolgens te zoeken naar mogelijke oplossingsrichtingen. In paragraaf 5.5 wordt hier verder op ingegaan.

De houding van actoren

In het onderstaande figuur staat de houding van actoren ten opzichte van het project Levende Berging beschreven. Hierbij is een onderscheid gemaakt in trekkers of initiatoren van het project, supporters van het project en betrokkenen die critici van het project zijn.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat het hoogheemraadschap en de provincie een dubbelrol spelen. De provincie en hoogheemraadschap waren aanvankelijk initiatoren van het project, maar uiteindelijk stelden de besturen van deze organisaties zich op als critici van het project.



Figuur 5.2. Overzicht houding van actoren

5.5 De sturingsopgave

Uit de beschrijving van percepties op risico's en oplossingsrichtingen komen enkele uitdagingen voor het risicobeleid naar voren.

In deze paragraaf is gekeken naar wat de belangrijkste uitdagingen zijn en welke bestuursstijl wordt gehanteerd om de uitdaging aan te pakken. Ten slotte wordt gekeken of de sturing aansluit bij de gesignaleerde uitdaging. In deze paragraaf komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- Welke uitdagingen voor het risicobeleid komen voort uit de percepties van risico's en oplossingsrichtingen en welke bestuursstijl is gehanteerd om deze uitdagingen aan te pakken?
- Sluit de aanpak van de sturing aan bij de in de risicoladder voorgeschreven bestuursstijl?

Uitdagingen voor het risicobeleid

De belangrijkste uitdaging voor het risicobeleid voor de beheersing van wateroverlast in deze case is de doelmatigheid van de oplossingsrichting (en de communicatie daarover). De vraag is niet of het probleem van wateroverlast opgelost moet worden, of hoe groot het risico is (controverse) maar hoe de risico's het beste kunnen worden beheerd. De partijen verschillen sterk van mening over de te kiezen maatregelen voor de beheersing van wateroverlast.

Daarnaast erkennen alle partijen dat de risico's van wateroverlast erg onzeker zijn. Toch wordt deze onzekerheid niet geproblematiseerd. Ondanks de onzekerheid volgt men de landelijke afspraken over de te hanteren rekenmethoden, regenreeksen en normen op. De onzekerheid van de risico's is daarom ook niet de belangrijkste uitdaging in het gebied.

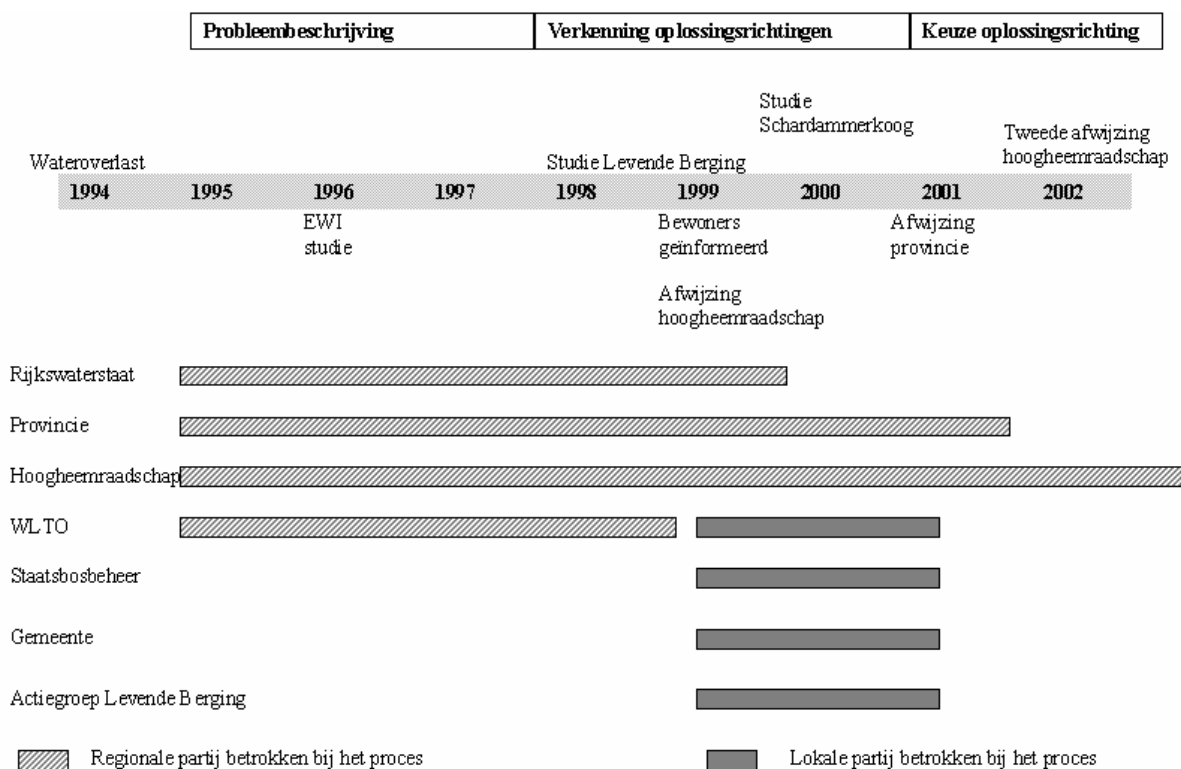
Bij de beheersing van watertekort spelen meerdere uitdagingen een rol. Allereerst is er verdeeldheid over de aanwezigheid van het risico. Het hoogheemraadschap, de gemeente, de WLTO en Rijkswaterstaat ervaren geen problemen met watertekorten in het gebied, (althans niet op de korte termijn). Het naastgelegen IJsselmeer kan volgens hen in de behoefte voorzien. Voor Staatsbosbeheer is watertekort een veel groter probleem dan wateroverlast. Deze controverser vormt daarmee een belangrijke uitdaging bij het ontwikkelen van een gepast risicobeleid voor watertekort.

Naast de verschillen in probleemperceptie speelt ook de onzekerheid van de risico's en de complexiteit een belangrijke rol. Er is in vergelijking met wateroverlast nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de risico's van watertekort. Daarnaast hangt de kans op watertekort samen met vaak onzekere klimaatscenario's. Wellicht kan de gestarte droogtestudie (zie Arcadis Ruime & Milieu, 2003, Ecorys, 2003) meer inzicht geven in de grootte van de risico's. Wanneer er overeenstemming is bereikt over de aard en omvang van de risico's kan gezamenlijk worden gezocht naar mogelijke oplossingsrichtingen. Ook over de doelmatigheid van maatregelen tegen watertekort bestaat reeds discussie. Partijen vragen zich af of het bergen en vasthouden echt effectief is om de aanvoer van gebiedsvreemd water te beperken.

De gehanteerde bestuursstijl

Vanuit het perspectief van de streek is bij het vaststellen van de risico's op wateroverlast en de keuze voor oplossingsrichtingen een autoritaire bestuursstijl gehanteerd. De projectgroep Evaluatie Waterhuishoudkundige Infrastructuur, die tot taak had te onderzoeken of het watersysteem op orde was en te kijken naar mogelijke oplossingen bestond weliswaar uit vertegenwoordigers van verschillende beleidsvelden. De stuurgroep bestond uit een afvaardiging van de (op dat moment bestaande) vijf kwantitatief beherende waterschappen, de Provincie Noord-Holland, het Rijk, (Rijkswaterstaat en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid LNV), Uitwaterende Sluizen, de WLTO en de Vereniging Natuurmonumenten.

Vanuit het perspectief van de streek kan dit overleg toch vooral als een overleg op regionaal niveau worden beschouwd. De door de stuurgroep opgestarte studie 'Levende Berging' was bijvoorbeeld gericht op bergingsmogelijkheden in heel Noorderkwartier. Pas bij de uitwerking van de studie zijn de lokale partijen bij het proces betrokken (zie figuur 5.3).



Figuur 5.3 Tijdsschema betrokkenheid partijen bij het project Levende Berging

De omslag van een autoritaire bestuursstijl naar een bestuursstijl waarbij ook de streek meer betrokken wordt is niet vlekkeloos verlopen. Zo vertelt de vertegenwoordiger van de actiegroep:

'Ik weet niet of er bij Uitwaterende Sluizen in 1998 p.r.-medewerkers waren, maar de manier waarop de plannen gepresenteerd zijn verdient geen schoonheidsprijs. We kregen een brief met de strekking van: 'in uw gebied zal waterberging worden gerealiseerd' en er werd zelfs al in de eerste of in de tweede brief gezegd: 'er zal een waardebeoordeling plaats vinden van uw pand en die waardebeoordeling vindt plaats vanaf de zichtzijde' (...). Er werd zelfs in het eerste overleg al over gesproken, van nou, je moet er rekening mee houden dat zo rondom 1999 de eerste panden wel aangekocht zullen worden. In eerste instantie is er nooit iets met ons overlegd. Ik denk dat als het andersom gegaan was, had je het eerst over het benoemen van het probleem gehad en was je daarna met elkaar gaan zoeken naar oplossingen en je had in dat traject aangegeven: berging zou in ieder geval een deeloplossing zijn, dat ze dan veel verder gekomen waren'.

Ook Staatsbosbeheer geeft aan dat de communicatie met de streek in het begin ongelukkig is geweest:

'Als je de leefomgeving van mensen gaat veranderen, dan moet je dat met een zekere mate van transparantie, helderheid en rustig aan brengen. Van een of ander rapport begonnen mensen in de krant te lezen dat ze eigenlijk totaal onder water kwamen te staan. Dus dat is eigenlijk van begin af aan heel slecht gevallen in de streek.'

De door het hoogheemraadschap gehanteerde bestuursstijl richting de streek kan daarom worden omschreven als een open autoritaire bestuursstijl. De bewoners worden geïnformeerd (per brief), maar zijn niet bij de eigenlijke studie betrokken.

De weerstand in de streek tegen de plannen voor de waterberging was voor het bestuur van het hoogheemraadschap een belangrijke reden om de beslissing voor een berging uit te stellen en in principe voor een gemaal te kiezen.

De provincie is toen gevraagd om het project verder uit te werken om de vragen over o.a. de financiën en de inpasbaarheid in de ruimtelijke ordening verder op te lossen. Het bestuur van het hoogheemraadschap kon dan in een later stadium, aan de hand van de door de provincie gemaakte uitwerking van de plannen een definitieve beslissing nemen. De provincie heeft er toen voor gekozen om het proces nadrukkelijk

met de streek te houden en samen met de belanghebbenden een verkennende studie te maken naar de mogelijkheden voor waterberging in de Schardammerkoog (een onderdeel van de aanvankelijk voorgestelde bergingslocatie).

De streek wordt dus op een andere manier bij het proces betrokken. De medewerker van de gemeente legt uit dat bij de pilot Schardammerkoog alle betrokkenen om de tafel zaten om een rapport uit te brengen, terwijl bij het project Levende Berging het rapport er al lag. De provincie kiest dus voor een consultatieve aanpak met betrokkenen uit de streek.

Over deze manier van samenwerken zijn de partijen redelijk tevreden. De partijen geven in de interviews aan dat ze op een constructieve manier met elkaar hebben kunnen samenwerken om de pilot uit te werken.

De waterberging komt er niet

Hoewel de samenwerking bij de uitwerking van de pilot voor de partijen naar wens lijkt verlopen, zijn de antwoorden die uit het project naar voren moesten komen (zoals de financiering en het draagvlak) nooit officieel vastgesteld en teruggekoppeld naar het hoogheemraadschap. Door verdeeldheid binnen de provincie over de wenselijkheid van de aanleg van een waterberging (collegepartijen hadden twijfels over het maatschappelijke draagvlak en de doelmatigheid van de berging) lukte het niet om de antwoorden voor de deadline te laten vaststellen en officieel terug te koppelen naar het hoogheemraadschap. Hierdoor is er door de provincie geen besluit genomen over de financiën. De ruimtelijke reservering is wel opgenomen in het streekplan, maar deze is pas in 2003 door Provinciale Staten vastgesteld.

Het project is volgens de vertegenwoordiger van de provincie dan ook niet (of überhaupt niet) alleen gesneuveld vanwege technische haalbaarheid of vanwege het ontbreken van draagvlak in de streek. Het project is ook gesneuveld aan problemen die er binnen het hoogheemraadschap en binnen de provincie speelden. Bij de weerstand in de streek speelden volgens de vertegenwoordiger ook oude sentimenten mee.

‘De Zeevang ligt achter de oude Zuiderzeekust met een historie van overstromingen. Daarnaast speelt ook een stukje sentiment van het behoud van cultuurlandschap. Mensen nemen behoud in die zin ook heel letterlijk.’

Het hoogheemraadschap heeft er uiteindelijk voor gekozen om eind 2002, na het verstrijken van de deadline zelf een beslissing te nemen over de aanleg van de berging. Het algemeen bestuur stemde uiteindelijk tegen de berging, vanwege de twijfels over het maatschappelijke draagvlak en de mogelijk hoge kosten (er was onzekerheid over de financiële steun door de provincie).

Box 5.5 Evenwichtig omgaan met water: een omslag bij de provincie

Na de provinciale verkiezingen van 2003 (en na de cases ‘Levende Berging en Schardammerkoog’) is er binnen de provincie een andere wind gaan waaien. De partijen die aanvankelijk tegen de berging waren, zijn inmiddels in het college gekomen. Hierdoor is het ruimte voor water beleid in de provincie gematigder is geworden, wat naar voren is gekomen in de nota: ‘Evenwichtig omgaan met water’. Volgens de vertegenwoordiger van de provincie heeft dit als voordeel dat voorstanders van gemalen toegeven dat het wel eens niet met een gemaal opgelost kan worden en dat de voorstanders van waterberging ook wel eens toegeven dat het niet met een waterberging opgelost kan worden.

Het nieuwe GS-college in Noord-Holland heeft in zijn nieuwe collegeprogramma (‘Bruggen slaan’) te kennen gegeven niet al te dogmatisch te willen omspringen met de WB21-boodschap. De provincie heeft een voorkeur voor kleinschalige maatregelen zoals het verbreden van sloten en het toestaan van grotere peilfluctuaties, in plaats van het aanleggen van grootschalige waterbergingslocaties. Voor deze laatste oplossing wordt alleen gekozen als er in de directe omgeving voldoende draagvlak voor is (Van den Brand, 2001). Dit nieuwe beleid lijkt hiermee te reageren op de ervaringen in de case Levende Berging.

Analyse

De streek is pas bij de uitwerking van de gekozen oplossingsrichting (berging rondom Schardam) nadrukkelijk bij het proces betrokken. Achteraf bezien is dit geen goede keuze geweest.

De belangrijkste uitdaging in het gebied vormt de discussie over de doelmatigheid van de verschillende maatregelen (bergen vs. afvoeren). Vanuit het perspectief van de risicoladder was het beter geweest om de belanghebbenden eerder bij het proces te betrekken en met hen te discussiëren over mogelijke oplossingsrichtingen.

De gehanteerde bestuursstijl voor het presenteren van het voorstel om water te bergen lijkt bij te hebben gedragen aan de weerstand in de streek. De partijen voelde zich overvallen door de plannen.

Een ander bezwaar bij de gehanteerde sturing is dat teveel is vastgehouden aan berging als ultieme oplossing voor het probleem. De vertegenwoordiger van de WLTO stelt dat het krampachtig vasthouden aan de trits vasthouden, bergen, afvoeren niet goed is geweest. Dit licht hij toe met een voorbeeld uit het proces van de deelstroomgebiedsvisie. Daar werd tijdens elke hoorzitting gezegd dat de bemalingsoptie ook als volwaardige optie zou moeten worden beschouwd en niet aan het einde van de trits moet worden gezet. De betrokkenen geven aan meer ruimte te willen hebben bij het meedenken over oplossingen.

De bewoners hebben grote invloed uit kunnen oefenen op de plannen (bijvoorbeeld via de actiegroep Levende Berging NEE!). De maatschappelijke weerstand was voor zowel de provincie als het hoogheemraadschap een belangrijke reden om tegen het plan te stemmen.

De interne verdeeldheid tussen en binnen de overheidspartijen lijkt er toe te hebben bijgedragen dat de weerstand uit de streek ook zo invloedrijk is geweest. Er was interne verdeeldheid binnen zowel het hoogheemraadschap als de provincie. Het bestuur (algemeen bestuur van het waterschap en de dijkgraaf, Provinciale Staten en Geduputeerden) zat niet op een lijn en ook ambtelijk was er soms verdeeldheid. Daarnaast stond ook de gemeente niet achter de plannen voor de waterberging.

Een meer interactieve benadering, zowel bij het definiëren als het uitwerken van het probleem, lijkt mede gezien de discussie over de doelmatigheid van de maatregelen en de maatschappelijke weerstand wenselijk.

Om inzichtelijk te maken welke sturing noodzakelijk is en in welke fase (bepaling van de risico's, keuze van de oplossingrichting, uitwerking van de oplossingsrichting) actoren bij het project betrokken dienen te worden is het daarom raadzaam om al in een vroegtijdig stadium een actorenanalyse te maken en de belangrijkste uitdagingen voor het gebied in kaart te brengen. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door partijen al vroegtijdig te informeren en te laten reageren op mogelijke (door de experts vastgestelde) risico's en oplossingsrichtingen. Aan de hand van de uitdagingen die uit deze reacties naar voren komen en de risicoladder kan gekeken worden hoe de actoren bij het vervolg van proces betrokken worden (voorlopig nog alleen informeren of ook al de noodzaak om te consulteren?).

Box 5.6 Heeft het proces voor de betrokkenen tot een acceptabele oplossing geleid?

De vertegenwoordigers van provincie, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer vinden dat het project niet tot een acceptabele oplossing heeft geleid. De medewerker van de provincie had de pilot graag doorgezet. Staatsbosbeheer heeft de indruk dat het hele proces uiteindelijk is verzaand en dat er geen probleem is opgelost. Bovendien is volgens hem de allure van het waterbeheer verdwenen. 'Deze allure kan alleen weer terugkomen wanneer er weer een nieuwe ramp heeft plaats gevonden, tenzij partijen elkaar toch nog op een andere manier gaan vinden.'

Ook de vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat vindt het vreemd dat terwijl de uitwerking en implementatie van de deelstroomgebiedsvisie nog in volle gang is, er al gekozen wordt voor een gemaal, terwijl dit indruist tegen de eigen deelstroomgebiedsvisie en het landelijke beleid.

De vertegenwoordigers van het hoogheemraadschap, de WLTO, de actiegroep Levende berging NEE! en de gemeente vinden dat het proces uiteindelijk wel tot een acceptabele oplossing heeft geleid.

Zo stelt de WLTO dat er zo dicht bij het Markermeer andere alternatieven voor handen zijn en is de vertegenwoordiger van de gemeente blij dat het open karakter van de streek niet wordt aangetast. De medewerker van het hoogheemraadschap vindt dat de voorgestelde bergingslocatie niet te verkopen was omdat het te duur was en er in de streek te weinig draagvlak was. Ook de vertegenwoordiger van de actiegroep zegt dat hij blij is dat de bergingslocatie niet is doorgedaan, al heeft hij er wel ambivalente gevoelens over. Hij vindt het jammer dat er alleen gepraat is over bergen en gemalen. Voor de toekomst vindt hij dat er meer ingezet moet worden op lokale deeloplossingen, zoals het water vasthouden in polders of bijvoorbeeld het verbreden van sloten. Een gedachte die ook door de andere partijen wordt gedeeld.

5.6 Conclusies en Discussie

Risicopercepties

De percepties op wateroverlast komen redelijk overeen. De problematiek van wateroverlast wordt erkend en de partijen zijn van mening dat extra maatregelen noodzakelijk zijn om de problematiek op te lossen. Er is wel verdeeldheid over de risico's van watertekort en de noodzaak tot maatregelen voor dit probleem.

De opvattingen over de beheersbaarheid en de rampzaligheid van watertekort en wateroverlast vormen een belangrijke verklaring voor de verschillen in risicopercepties.

Voor veel partijen zijn watertekorten goed beheersbaar (bijvoorbeeld door de inlaat van IJsselmeerwater), waardoor de rampzaligheid van watertekort beperkt is. Er is daarom meer draagvlak voor maatregelen tegen wateroverlast dan voor maatregelen tegen watertekort.

De natuur ervaart wel problemen met de inlaat van gebiedsvreemd water. De risico's van watertekort zijn hierdoor minder goed beheersbaar en de rampzaligheid van watertekort wordt daardoor ook groter. Volgens Staatsbosbeheer zijn maatregelen dan ook noodzakelijk.

De risico's worden door de partijen als onzeker ervaren, maar niet geproblematiseerd. Evaluaties van het risicobeleid tegen overstroming hebben laten zien dat dit problemen op kan leveren.

Door risico's als een vaststaand feit te beschouwen, terwijl ze onzeker en dynamisch zijn, kan de bescherming tegen risico's afnemen. Het is daarom belangrijk om een kritische houding in te nemen ten opzichte van de risico's en de risico's niet als vaststaand feit te beschouwen.

De inrichtingsopgave

Bij de inrichtingsopgave is er veel discussie over de maatregelen voor de beheersing van wateroverlast. Er is twijfel over de doelmatigheid van een waterberging en de werking van de berging ten opzichte van het afvoeren van water.

De discussie heeft niet alleen betrekking op verschillen of leemtes in kennis over de werking van de berging. Ook belangen, overtuigingen, waarden en normen spelen in de discussie een belangrijke rol. Partijen hebben bijvoorbeeld veel vertrouwen in het afvoeren van water of vinden een regionale berging een oneerlijke verdeling van de lasten.

Bij de aanpak van dit probleem is het daarom belangrijk om niet alleen aandacht te besteden aan de verschillen en leemtes in kennis (bijvoorbeeld door meer onderzoek en een betere communicatie en uitleg van de werking van een waterberging) maar ook aan de andere onderdelen van het referentiekader.

Er kan bijvoorbeeld gekeken worden naar goede randvoorwaarden voor grondeigenaren en bewoners (belangen), mogelijkheden voor deeloplossingen per polder (normen en waarden) en het afvoeren van water kan als volwaardig alternatief worden meegenomen (overtuigingen).

Bij watertekort heeft de discussie over de oplossingsrichting wel voornamelijk betrekking op verschillen en leemtes in kennis. Er is onduidelijkheid over de effectiviteit en werking van maatregelen tegen watertekort. De discussie over de noodzaak van deze maatregelen vormt in deze case echter de belangrijkste uitdaging voor het probleem van watertekort.

De sturingsopgave

Pas bij de uitwerking van de oplossingsrichtingen voor wateroverlast is de streek actief bij het proces betrokken en zijn de bestuurders overgeschakeld van een autoritaire naar een consultatieve bestuursstijl. Volgens de risicoladder past deze strategie niet bij de gesignaleerde uitdaging van doelmatigheid. Achteraf gezien was het dan ook beter geweest om de partijen al tijdens de keuze voor oplossingsrichtingen bij het proces te betrekken.

De berging is uiteindelijk niet gerealiseerd. Naast de grote maatschappelijke weerstand heeft ook bestuurlijke verdeeldheid hierbij een belangrijke rol gespeeld.

Om deze problemen te voorkomen wordt aanbevolen al in een vroeg stadium een actorenanalyse uit te voeren om de belangrijkste knelpunten en daaruit voortvloeiende uitdagingen voor het risicobeleid te signaleren.

Nadat door een *quick scan* (door bijvoorbeeld het hoogheemraadschap en de provincie) risico's en mogelijke oplossingsrichtingen in kaart zijn gebracht is het aan te raden om met betrokken partijen

(zowel overheidsorganisaties als maatschappelijke organisaties) in gesprek te gaan over de gesignaleerde risico's en mogelijke oplossingsrichtingen. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in percepties van actoren op de risico's en mogelijke oplossingsrichtingen. Met behulp van deze percepties kan gekeken worden wat de belangrijkste knelpunten en uitdagingen zijn voor het risicobeleid.

De aanpak van de planningsopgave kan vervolgens met behulp van de risicoladder worden afgestemd op deze uitdaging. Volstaat het voorlopig om de betrokken partijen te informeren of is het, gezien de gesignaleerde uitdaging, aan te raden de actoren meer inspraak te geven?

6. De case Nieuwe Driemanspolder



- Alle betrokken partijen erkennen de problematiek van wateroverlast en watertekort en achten extra maatregelen hiervoor noodzakelijk.
- De aanleg van een waterberging en een seizoensberging heeft niet ter discussie gestaan. Belangrijke redenen hiervoor waren dat de aanleg van een waterberging voor meerdere partijen acceptabeler was dan de dreiging van een themapark of woningbouw. Door de lange voorgeschiedenis van de landinrichting wordt de functieverandering van de NDP ook als vaststaand feit beschouwd en zitten de partijen op een lijn.
- Er is discussie over de inrichting van de polder (zoals: intensieve/extensieve recreatie, ruimte voor woningbouw aan de randen en de mogelijkheden voor een combinatie met agrarisch beheer). Ook is er discussie over de aanvoerroute van het water van het knelpunt in Stompwijk naar de NDP.
- De belangrijkste uitdagingen voor het risicobeleid lijken overwonnen. De belangrijkste uitdaging is het overwinnen van verschillen in visies over de concrete inrichting van het gebied.
- Bij de uitwerking van de oplossing is een consultatieve bestuursstijl gehanteerd. Dit sluit aan bij de trend van decentralisatie en op de geconstateerde uitdagingen voor het risicobeleid

Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de tweede case van dit onderzoek beschreven: de case Nieuwe Driemanspolder (NDP). Ook in deze case is aan de hand van interviews met betrokkenen gekeken naar percepties die partijen hebben op de risico's van wateroverlast en watertekort.

Allereerst is in paragraaf 6.1 de problematiek van wateroverlast en watertekort in het gebied verkend.

In paragraaf 6.2 is het project Nieuwe Driemanspolder beschreven en is een overzicht van het verloop van het besluitvormingsproces te vinden.

In paragraaf 6.3 is gekeken naar risicopercepties van partijen op wateroverlast en watertekort. In deze paragraaf is ook gekeken hoe eventuele verschillen kunnen worden verklaard.

In paragraaf 6.4 zijn de percepties van betrokkenen op oplossingsrichtingen beschreven en geanalyseerd met behulp van het model van het referentiekader.

In paragraaf 6.5 is allereerst gekeken welke uitdaging voor het risicobeleid naar voren is gekomen uit de analyse van de percepties op risico's en oplossingsrichtingen. Vervolgens is de gehanteerde sturing in kaart gebracht en is gekeken of de gehanteerde bestuursstijl aansluit op de bestuursstijl die in de risicoladder is voorgesteld.

In paragraaf 6.6 zijn de belangrijkste conclusies uit de voorgaande paragrafen samengevat.

6.1 Probleemverkenning

Wateroverlast

De wateroverlast van 1998 heeft laten zien dat een teveel aan water grote schade kan veroorzaken in West-Nederland. Het hoogheemraadschap van Delfland (dat o.a. verantwoordelijk is voor de waterbeheersing in het Westland) kreeg te maken met flinke wateroverlastproblemen. Hierdoor werd onder andere de paprikateelt zwaar getroffen. Ook het naastgelegen hoogheemraadschap van Rijnland heeft in deze periode te maken gehad met dreigende wateroverlastsituaties. Hierdoor is het besef verder gegroeid dat ook Rijnland in de toekomst wel eens te maken kan krijgen met problemen door wateroverlast.

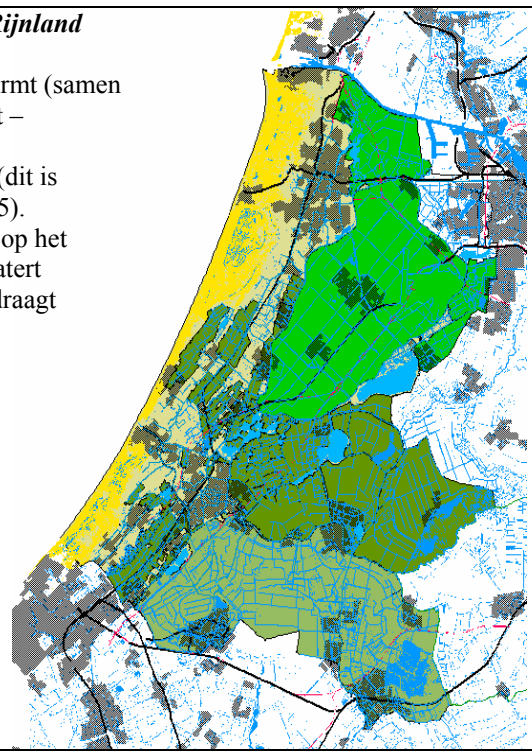
Box 6.1 Het beheersgebied van het hoogheemraadschap van Rijnland

Het beheersgebied van het hoogheemraadschap van Rijnland vormt (samen met de beheersgebieden van de inliggende waterschappen Groot – Haarlemmermeer, De oude Rijnstromen en Wilck en Wiericke) hydrologisch een waterstaatkundig systeem van +/- 100.000 ha (dit is ongeveer vergelijkbaar met de Schermerboezem, zie hoofdstuk 5).

Een oppervlak van ca. 70.000 ha loost via poldergemalen water op het boezemstelsel en ca. 15.000 ha, het zogenaamde boezemland watert direct af op de boezem. Het oppervlak van het boezemwater bedraagt ca. 4.500 ha.

Het hoogheemraadschap van Rijnland concentreert zich op het beheer van de boezem en de inliggende waterschappen concentreren zich op het beheer van de inliggende polders in het beheersgebied van Rijnland. In januari 2005 zullen Rijnland en de inliggende waterschappen fuseren tot een groot hoogheemraadschap.

De boezem van Rijnland wordt bemalen door vier gemalen. Bij Halfweg en Spaarndam wordt het water uitgemalen op het Noordzeekanaal, bij Gouda op de Hollandsche IJssel en bij Katwijk op de Noordzee.



Figuur 6.1 Beheersgebied van Rijnland

Bron: Hoogheemraadschap van Rijnland

De studie toekomstig waterbezwaar

Om te onderzoeken of het watersysteem op orde is heeft het hoogheemraadschap van Rijnland al in 1996 opdracht gegeven om een studie uit te voeren naar het toekomstige waterbezwaar voor het boezemstelsel van Rijnland en naar de maatregelen die vereist zijn om dit toekomstige waterbezwaar in het watersysteem te kunnen verwerken (Hoogheemraadschap van Rijnland, 2000). Het waterbezwaar is in deze studie gedefinieerd als de maximale hoeveelheid water die in een kalenderdag tot afstroming naar de boezem komt. Voor het onderzoek is gekeken naar een periode van 25 jaar met een doorkijk naar de komende 50 jaar.

Uit de resultaten van de studie toekomstig waterbezwaar, die in 2000 is verschenen, blijkt dat de boezem van Rijnland op enkele punten niet op orde is (zie Hoogheemraadschap van Rijnland, 2000). De verwachting is dat door o.a. toename van de gemaalcapaciteit in de polders, een toename van het oppervlak verstedelijkt gebied en klimaatsverandering het waterbezwaar in de toekomst verder toeneemt. Hierdoor kan het mogelijk zijn dat het watersysteem de hoeveelheid water niet meer kan verwerken, waardoor wateroverlast op kan treden.

Als een van de kritische punten in het boezemsysteem kwam de boezem in Stompwijk naar voren. Bij wind uit noord/noordwestelijke richting vindt bij Stompwijk opstuwning van het boezemwater plaats. In combinatie met extreme neerslag kan dit leiden tot een stijging van het boezemwaterpeil boven de toegelaten waterstand van -0.50m. NAP. Hierdoor kunnen naastgelegen polders niet meer uitmalen op de boezem waardoor in de polders wateroverlast ontstaat. Bovendien kan er bij een groot waterbezwaar lokaal gevaar ontstaan voor kadebreuken. De faalkans van de boezem nabij

Stompwijk voldeed hiermee niet aan de gestelde norm van eens per honderd jaar. Maatregelen zijn daarom noodzakelijk. In deze case is gekeken naar op welke wijze geprobeerd is dit knelpunt bij Stompwijk op te lossen.

Wateroverlast

In de studie 'Toekomstig Waterbezwaar' (Hoogheemraadschap van Rijnland, 2002) wordt voorgesteld om de gemaalcapaciteit bij Katwijk verder uit te breiden van de huidige 54 m³/s naar 75m³/s. Deze uitbreiding van de gemaalcapaciteit is voldoende om het systeem in de *huidige* situatie op orde te brengen met uitzondering van de regio Stompwijk. Ook een uitbreiding van de gemaalcapaciteit bij Katwijk naar 100 m³/s heeft onvoldoende effect om de boezem bij Stompwijk in 2025 aan de normen te laten voldoen (zie Hoogheemraadschap van Rijnland, 2000). Omdat uitbreiding van de gemaalcapaciteit bij Katwijk alleen onvoldoende is wordt in de studie toekomstig waterbezwaar ook gekeken naar mogelijkheden voor waterberging om o.a. het knelpunt bij Stompwijk op te lossen.

Uit de studie komt naar voren dat met de uitbreiding van het gemaal bij Katwijk tot 75 m³/s in combinatie met de realisatie van een piekwaterberging nabij Stompwijk tot 2025 kan worden voldaan aan de gestelde normen voor wateroverlast en dat daarbij ook het knelpunt bij Stompwijk is opgelost. Om ook in 2050 te kunnen voldoen aan de normen zal de bergingscapaciteit moeten worden uitgebreid. De NDP is aangewezen als mogelijke bergingslocatie.

Watertekort

Naast wateroverlast heeft Zuid-Holland ook te maken met watertekort. De zomer van 2003 heeft aan veel partijen uit de regio (opnieuw) duidelijk gemaakt dat ook een tekort aan water problemen op kan leveren. De inlaat van gebiedsvreemd water leverde problemen op voor natuurgebieden. De hoge zoutconcentraties in het water vormden ook een bedreiging voor onder andere de boomkwekers en bollentelers.

Bij het project Nieuwe Driemanspolder is al in een vroeg stadium rekening gehouden met de gevolgen van droogte. Al voor de droge zomer van 2003 waren er plannen om in het gebied open water te realiseren voor recreatie en natuur. Deze waterplassen zouden zo moeten worden ingericht dat zij ook als buffer konden dienen in tijden van watertekort. In dit verband wordt gesproken van een seizoensberging.

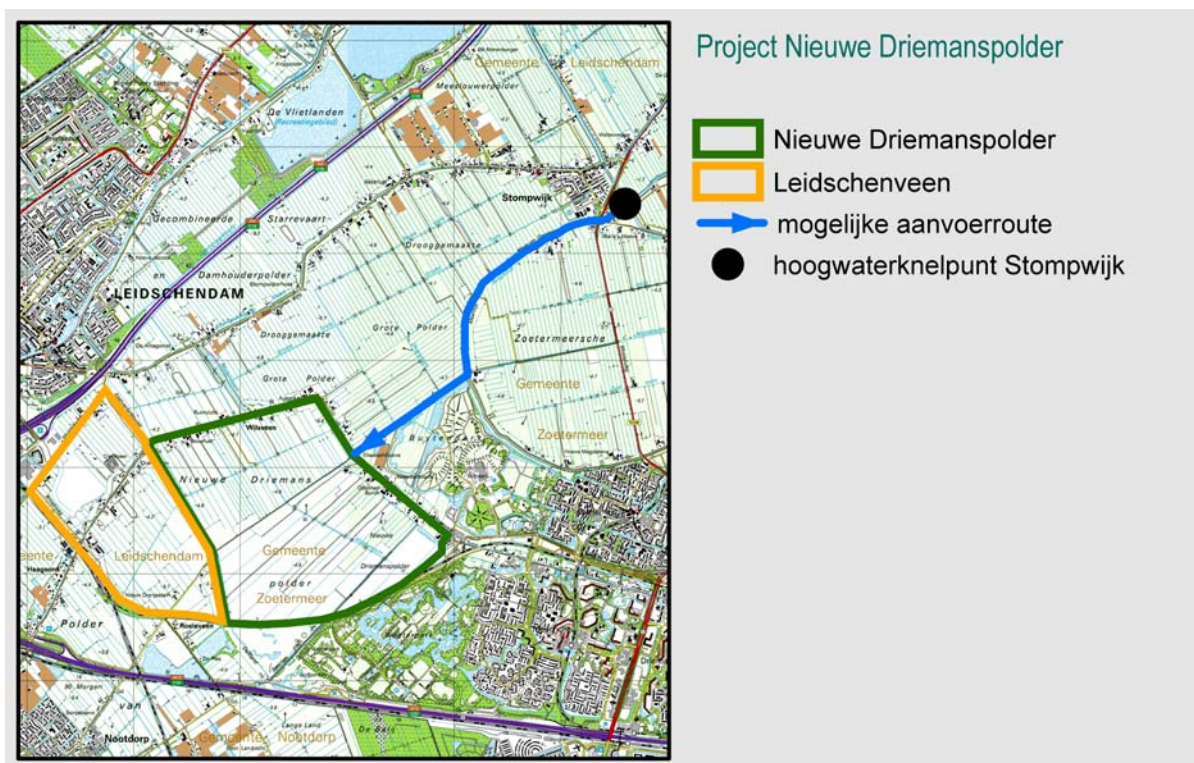
6.2 Het project De Nieuwe Driemanspolder

De Nieuwe Driemanspolder ligt in de Provincie Zuid-Holland en wordt ingesloten door de kernen: Zoetermeer, Den Haag en Leidschendam-Voorburg. De polder kent een grote verstedelijkingsdruk vanuit deze omliggende stedelijke concentraties. Hierdoor stagneert de ontwikkeling van de landbouw en worden landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische waarden bedreigd (Stuurgroep Nieuwe Driemanspolder, 2004).

De westrand van de polder wordt gekenmerkt door een landscheiding. Deze landscheiding markeert de grens tussen de beheersgebieden van Delfland (ten westen van de landscheiding) en Rijnland (ten oosten van de landscheiding). Ten westen van de landscheiding wordt de wijk Leidschenveen gebouwd. Deze case richt zich op het gebied ten oosten van de landscheiding. Dit gebied valt onder het beheer van het hoogheemraadschap van Rijnland en het inliggende waterschap Wilck en Wiericke.

Het gebied heeft nu nog een agrarische functie. Het noordelijke deel is voornamelijk in gebruik als weiland terwijl het zuidelijke deel van het gebied in gebruik is als weiland en bouwland.

De bebouwing is geconcentreerd in linten langs de randen van de polder. In de polder zelf komt (met uitzondering van de randen) geen bebouwing of bewoning voor (Stuurgroep Nieuwe Driemanspolder, 2004).



Figuur 6.2 Overzichtkaartje project Nieuwe Driemanspolder (indicatief)

In verschillende beleidsdocumenten zijn taakstellingen voor het gebied vastgelegd (zie Stuurgroep Nieuwe Driemanspolder, 2004). De NDP is aangewezen als onderdeel van de Rijksbufferzone Zoetermeer - Den Haag - Leiden, waardoor uitbreiding van stedelijke bebouwing niet (zondermeer) is toegestaan. Het gebied maakt tevens deel uit van de Randstadgroenstructuur. Hierin is voor de NDP de realisatie van 85ha recreatiegebied en 120 ha bos voorzien. Binnen het Strategisch Groenproject Landgoederenzone Haaglanden is deze taakstelling verder uitgebreid tot 325 hectare recreatie- en bosgebied en is nog eens 16ha natuurontwikkelingsgebied aan de taakstelling toegevoegd.

In het ontwikkelingsperspectief 'De Groenblauwe Slinger' van de provincie Zuid-Holland is eveneens een functiewijziging voor de NDP voorzien ten behoeve van het waterbeheer, natuur en recreatie (zie ook tabel 6.1 en tabel 6.2).

Kortom, er rust een flinke taakstelling voor natuur, recreatie en waterbeheer op het gebied. De partijen beogen het gebied van functie te veranderen en in te richten voor natuur- en recreatie. Deze doelstellingen dienen gecombineerd te worden met doelstellingen voor piekberging en seizoensberging. De aanwezige landbouw in het gebied zal hiervoor (grotendeels) moeten verdwijnen.

De maatregelen voor wateroverlast en watertekort

Er wordt onderzocht welke gebieden binnen de NDP in aanmerking komen voor de realisatie van een seizoensberging en welke omvang deze gebieden dienen te krijgen. Er is in de NDP ruimte voor 240.000 tot 420.000 m³ seizoensberging (Stuurgroep Nieuwe Driemanspolder, 2004). Het creëren van open water voor seizoensberging wordt gecombineerd met natuur en recreatiefuncties.

Naast ruimte voor seizoensberging om tijden van watertekort te overbruggen wordt ook gekeken naar locaties voor piekwaterberging om een teveel aan water op te vangen. Om het knelpunt in de boezem bij Stompwijk op te lossen is in de NDP ruimte voor 2.0 miljoen m³ piekberging (Stuurgroep Nieuwe Driemanspolder, 2004). Het hoogheemraadschap van Delfland neemt hierbij 300.000m³ voor haar rekening. Het hoogheemraadschap van Rijnland de overige 1.7 miljoen m³. Uiteindelijk zal naar verwachting 150 hectare open water gerealiseerd worden in de NDP. De NDP zelf is 330 ha groot (interview gemeente Leidschendam).

De piekberging wordt gedeeltelijk gecombineerd met seizoensberging, waarbij in tijden van extreme neerslag een hoger peil in de waterplassen wordt toegestaan om de piek op te vangen. Een ander deel zal gecombineerd worden met natuurontwikkeling of landbouw. In tijden van dreigende wateroverlast kan water in dit deel worden ingelaten om de hoogwaterpiek op te vangen. Het gebied zal naar verwachting

eens in de 5 à 25 jaar voor een periode van twee weken onder water worden gezet voor piekberging. (Stuurgroep Nieuwe Driemanspolder, 2004).

Ook buiten de NDP dienen maatregelen genomen te worden om de wateroverlast aan te pakken. Omdat het knelpunt van de boezem van Stompwijk niet direct naast de NDP is gelegen dient ook de aanvoerrote van water van het knelpunt in Stompwijk naar de piekwaterberging in de NDP verbreed te worden. Ten behoeve van de piekberging wordt de Limietsloot verbreed en moet waarschijnlijk parallel aan de ringsloot een nieuwe waterverbinding worden gemaakt. Over de inrichting van de aanvoerrote bestaat nog wel enige discussie.

Een overzicht van het proces

De Nieuwe Driemanspolder is al langere tijd in beeld als transformatiegebied. In onderstaande tabel staan enkele belangrijke momenten in het besluitvormingsproces beschreven. Deze tabel is gebaseerd op de interviews en op de startnotitie MER (Stuurgroep Nieuwe Driemanspolder, 2004).

Tabel 6.1 De voorgeschiedenis van het project Nieuwe Driemanspolder

1985	Gedeputeerde Staten van Zuid – Holland verzoekt om een landinrichting tussen Leidschendam, Voorburg, Zoetermeer en Leiden. Ook de NDP bevindt zich binnen het gebied van de landinrichting.
1992	De Landinrichtingscommissie Leidschendam wordt geïnstalleerd en de MER-procedure voor de herinrichting Leidschendam opgestart. In 1993 komt de startnotitie voor de MER uit.
1992	In het kader van de in het Structuurschema Groene Ruimte vastgelegde Randstadgroenstructuur is in het Zuidelijke Deel van de NDP realisatie van 120 ha staatsbos en 85 ha recreatiegebied vastgelegd.
1992	Begin jaren 90 worden de plannen voor de nieuwbouwwijk Leidschenveen verder ontwikkeld. In de exploitatieovereenkomst is opgenomen dat er in de NDP aanvullend wateroppervlak gerealiseerd wordt voor de waterhuishouding in Leidschenveen.
1996	De NDP wordt aangewezen als rijksbufferzone. In rijksbufferzones wordt gestreefd naar versterking van de ruimtelijke kwaliteit door het creëren van een duurzaam agrarisch gebruik en inrichting voor recreatie, bos en natuur. Uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag is niet toegestaan.
1997	Er wordt begonnen met de bouw van de wijk Leidschenveen.
1998	De omgeving van de NDP krijgt te maken met wateroverlast.
1999	In het ontwikkelingsperspectief de Groenblauwe Slinger wordt de NDP aangewezen als transformatiegebied. Hierin wordt onder andere transformatie tot bos en natuur voorzien. Daarnaast krijgt het gebied een belangrijke functie voor duurzaam waterbeheer.
1999	Het voorontwerpplan voor de Landinrichtingscommissie Leidschendam komt gereed (De MER procedure voor dit plan wordt echter nooit afgerond door plannen voor een Chinees themapark).
2000	In de omgeving van de NDP krijgt men opnieuw te maken met wateroverlast.
2000	De gemeente Zoetermeer komt met het plan om in de NDP een Chinees Themapark te realiseren. Door dit voornemen komt het landinrichtingsproces stil te liggen. Uiteindelijk wordt (in 2001) afgezien van het Chinees themapark. Er was veel verzet tegen dit plan en ook bestuurlijk was er onvoldoende draagvlak, omdat een themapark volgens de Rijksinspectie voor de Ruimtelijke Ordening niet thuishoorde in of aan de randen van het Groene Hart.

Tabel 6.2 Overzicht van de besluitvorming in het project Nieuwe Driemanspolder

2001	Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland geeft een geactualiseerde opdracht aan de Landinrichtingscommissie Leidschendam en besluit de functiewijziging van de Nieuwe Driemanspolder zelf ter hand te nemen.
2002	De provincie Zuid-Holland start het besluitvormingsproces in de NDP weer op door een stuurgroep op te richten voor de NDP. Deze stuurgroep bestaat uit: de provincie Zuid - Holland, de hoogheemraadschappen van Rijnland en Delfland, het Waterschap Wilck en Wiericke, de gemeenten Leidschendam - Voorburg, Zoetermeer en Den Haag, het ministerie van LNV en de voorzitter van de landinrichtingscommissie Leidschendam als niet besluitend lid. De eerste taak van deze stuurgroep is om het eens te worden over de uitgangspunten voor de inrichting van de NDP.
2003	De stuurgroep wordt het eens over de uitgangspunten voor de inrichting en presenteert de inrichtingschets aan de bewoners. Op deze wijze worden de bewoners weer bij het project betrokken.
2003	Mede op verzoek van de bewoners wordt een klankbordgroep opgericht met vertegenwoordigers van bewoners, grondeigenaren en natuurorganisaties.
2003	De functiewijziging van de NDP wordt in het streekplan opgenomen. Het gebied staat aangegeven als gebied voor natuur- en recreatiedoelstellingen, gecombineerd met piekberging en voorraadberging.
2003	De droge zomer veroorzaakt een tekort aan zoet water. Dit levert problemen op voor o.a. landbouw en natuur.

2004	De startnotitie voor de MER komt gereed en wordt ter inzage gelegd.
2004	De gemeente Zoetermeer heeft een voorontwerp bestemmingsplan gemaakt voor de Voorweg en een gedeelte van de Nieuwe Driemanspolder en legt dit ter inzage voor de bewoners.
2006	Het planvormingsproces moet zijn afgerond waardoor er voldoende planologische basis moet zijn om met de uitvoer van het project te beginnen. De definitieve inrichtingsplannen zijn gereed en vastgelegd in de bestemmingsplannen. Ook de MER procedure zal zijn afgerond.
2007	Er zal begonnen worden met de uitvoer van de plannen.

6.3 Risicopercepties

Met behulp van interviews met betrokkenen is meer inzicht verkregen in risicopercepties op wateroverlast en watertekort. Met de interviews zijn ook de verschillende visies op oplossingsrichtingen en de gehanteerde sturing in kaart gebracht. Vertegenwoordigers van de volgende partijen zijn geïnterviewd:

Overheid

- Provincie Zuid-Holland (projectleider)⁷
- Hoogheemraadschap van Rijnland
- Gemeente Leidschendam-Voorburg
- Gemeente Zoetermeer⁹

Maatschappelijke organisaties

- Adviesraad Natuur en Milieu Zoetermeer
- Bewoners Voorweg⁸
- Economische gebruikers NDP

Percepties van partijen

In deze paragraaf zijn de percepties van de risico's van wateroverlast en watertekort beschreven. In box 6.2 zijn de reacties van de geïnterviewde partijen weergegeven. In tabel 6.3 zijn deze reacties kort samengevat. Hierbij is de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- Welke percepties hebben betrokken partijen op risico's van wateroverlast en watertekort en aan de hand van welke kwalitatieve risicoaspecten kunnen eventuele verschillen in percepties worden begrepen?

Box 6.2 Percepties van betrokkenen partijen op het risico van wateroverlast en watertekort

De provincie

Voor de exacte kansen op wateroverlast verwijst de provincie door naar het hoogheemraadschap.

In het verleden hebben zich voorvallen voorgedaan van wateroverlast en dreigende overlast. De wateroverlast heeft niet direct betrekking op de NDP zelf, maar heeft voornamelijk betrekking op de boezem. Bij extreme neerslag is de boezemcapaciteit namelijk te beperkt. Hiervoor is naar een oplossing gezocht.

Om iets te kunnen zeggen over de nauwkeurigheid van de kansen op wateroverlast, zou je volgens de provincie de berekeningen van het hoogheemraadschap na moeten lopen. Iedereen heeft echter zijn eigen taken en verantwoordelijkheden en de provincie gaat daarom in principe uit van de berekeningen van het hoogheemraadschap.

In het gebied zijn ook problemen met watertekort. Op dit moment wordt een studie uitgevoerd naar de behoefte aan water, waarbij ook de vragende partijen in kaart worden gebracht. Ook wordt gekeken naar de rol die de NDP hierin kan spelen. Je zou kunnen stellen dat op dit moment de risico's van watertekort minder nauwkeurig zijn bepaald dan de risico's van wateroverlast. Er staat volgens de provincie ook meer druk op de realisatie van maatregelen tegen wateroverlast dan op de realisatie van maatregelen tegen watertekort.

Het hoogheemraadschap

De wateroverlast van 1998 en 2000 heeft voor dreigende situaties gezorgd. Volgens de studie toekomstig waterbezwaar (Hoogheemraadschap van Rijnland, 2000) kan de boezem nabij Stompwijk niet aan de gestelde norm (een faalkans tussen de 1/50 en 1/100 jaar) voldoen. In de huidige situatie zou de faalkans van de boezem bij Stompwijk zelfs tussen de eens in de acht en eens in de dertig jaar liggen. Maatregelen zijn daarom gewenst.

Door uitbreiding van poldergemalen, toename van het verhard oppervlak en klimaatsverandering kan het risico van wateroverlast volgens het hoogheemraadschap toenemen. Daarnaast zorgt ook een verminderde acceptatie van wateroverlast voor een toename van de problematiek.

⁸ Hier zijn twee vertegenwoordigers van partijen (tegelijkertijd) geïnterviewd.

⁹ Door de vakantieperiode is het niet gelukt een volledig interview met de gemeente Zoetermeer in te plannen. De vertegenwoordiger heeft wel in een telefonische reactie de visie van de gemeente op de gekozen oplossingrichting gegeven. De gemeente Zoetermeer is daarom alleen bij de beschrijving van de visies op de oplossingsrichting genoemd.

Bij de toetsing van het watersysteem aan de gestelde normen wordt gebruik gemaakt van rekenkundige modellen. Hoewel bij de toetsing gebruik wordt gemaakt van kansberekeningen en regenreeksen van de afgelopen 100 jaar zijn de berekeningen volgens de vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap redelijk nauwkeurig. Er zijn namelijk een paar extreme situaties geweest waarop het model gekalibreerd is. Doordat je kunt laten zien dat bij een aantal extremen het model het goed doet kun je zeggen dat ook de toetsing geen 'slag in de lucht' is, aldus de vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap. Ze heeft daarom ook vertrouwen in deze manier van toetsing en normbepaling als basis voor beleid:

'Het blijven kansberekeningen waar je je besluitvorming op baseert. Iets beters is er niet, maar de invoer is goed. Daar worden ook hele kades om het IJsselmeer en alle kustverdedigingswerken op gebaseerd. Dat doen we al best wel lang zo in Nederland en dat doen we volgens mij niet onaardig. We houden het alsmaar nog droog'.

Watertekort kan verschillende problemen opleveren. Door de noodzakelijke inlaat van water bij Gouda kan bijvoorbeeld verzilting optreden, wat schadelijke gevolgen kan hebben voor bijvoorbeeld de sierteelt en de bollenteelt.

De studie toekomstig waterbezwaar ging aanvankelijk over een teveel aan water: wateroverlast. Na de commissie waterbeheer 21e eeuw, zo vertelt de vertegenwoordiger, is de studie uitgebreid en is ook het watertekort bij de studie betrokken.

Uit het onderzoek naar watertekort kwam naar voren dat de ruimtevraag voor watertekort erg groot is. Wanneer je de problemen van watertekorten op wilt lossen door waterberging heb je veel meer hectares (ongeveer 10 maal zoveel, zie Hoogheemraadschap van Rijnland et al., 2000) nodig dan voor wateroverlast. Je moet namelijk al in het winterseizoen voorraad opbouwen zodat je in de zomer water 'uit kunt delen'.

Het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap heeft hierover een principe uitspraak gedaan: daar waar we seizoensberging kunnen realiseren, daar gaan we het doen. De behoefte aan seizoensberging is hiermee minder hard gedefinieerd.

De gemeente

De vertegenwoordiger van de gemeente Leidschendam verwacht dat men in de toekomst meer te maken zal krijgen met wateroverlast. Dit leidt hij mede af uit de verschillende noodsituaties die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Daarnaast geeft hij aan dat het hoogheemraadschap onderzoek heeft verricht naar de kans op wateroverlast. Dit onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat zich eens in de vijftig jaar een noodsituatie met wateroverlast kan voordoen. De vertegenwoordiger vertelt dat de gemeente voorbereid moet zijn en maatregelen moet nemen om schade aan bijvoorbeeld economische bedrijven te voorkomen.

Bij de beschrijving van de risico's gaat de vertegenwoordiger uit van de risicoanalyse van het hoogheemraadschap. Over de nauwkeurigheid van deze risico's vertelt hij:

'Ik ben onvoldoende waterhuishoudkundig geschoold om daaraan te twijfelen of niet aan te twijfelen. Ik ga er vanuit dat ze bij het hoogheemraadschap hun huiswerk naar behoren doen. Ze hebben er geen baat bij om die zaak te overdrijven want zij moeten ook flinke investeringen doen voor het waterbeheer in het gebied (...), maar ze zullen het probleem ook niet onderschatten omdat ze dan met waterproblemen geconfronteerd worden.'

De gemeente Leidschendam baseert zich ook bij de kans op watertekort op de kansberekeningen van het hoogheemraadschap. Volgens het hoogheemraadschap zou de kans op watertekort zich regelmatig voordoen. De zomer van 2003 heeft laten zien wat voor consequenties dit kan hebben, zoals schade aan gewassen en vegetatie. In het project de NDP is echter al in een vroeg stadium van de planvorming (ruim voor de droge zomer van 2003) gekeken naar mogelijkheden om watertekorten op te vangen.

Adviesraad Natuur en Milieu

Voor de vertegenwoordiger van de Adviesraad Natuur en Milieu zijn de risico's van wateroverlast duidelijk aanwezig. De wateroverlast in het nabijgelegen Westland, waardoor kassen zijn ondergelopen, heeft laten zien welke gevolgen wateroverlast kan hebben. Wanneer het echt een keer mis gaat en ook woningen getroffen worden, zal de schade nog groter zijn. Het is daarom volgens de vertegenwoordiger van groot belang om wateroverlast te beheersen.

Bij het aangeven van de kansen op wateroverlast gaat de vertegenwoordiger van de adviesraad uit van de berekeningen van het hoogheemraadschap. Hoewel de vertegenwoordiger aangeeft dat de nauwkeurigheden van deze berekeningen beperkt zijn, (eens in de vijftien jaar kan betekenen 100 jaar niets en dan een aantal keren wel) is de trend volgens hem aanwezig.

De droge zomer van 2003 heeft volgens de adviesraad laten zien welke gevolgen een tekort aan water met zich mee kan brengen, zoals de onstabiliteit van de veendijken. Je zult volgens de vertegenwoordiger dan ook voldoende water moeten bufferen van voldoende kwaliteit om ook het watertekort te beheersen. Vooral de kwaliteit van het water is een punt dat de adviesraad meer zou willen benadrukken.

Bewoners Voorweg

Volgens de vertegenwoordigers van de bewoners aan de Voorweg (de noordostrand van de polder) heeft de extreme neerslag van 2000 de dreiging van wateroverlast en de noodzaak voor maatregelen duidelijk gemaakt. Zij hebben o.a. gezien dat er water vanuit de nieuwbouwwijk Leidschenveen de NDP in werd gepompt. Ook de Jan Koenessloot bij Stompwijk stond volgens hen 'op knappen'. Ze zijn er daarom ook van overtuigd dat er maatregelen genomen moeten worden om een grote hoeveelheid neerslag in korte tijd te kunnen afvoeren. Hoewel ze aangeven de nauwkeurigheid van de kans op wateroverlast niet te kunnen beoordelen, verwachten ze wel dat na de realisatie van de waterberging het risico voor een belangrijk deel is weggenomen.

De bewoners ervaren watertekort zelf niet als een probleem, maar erkennen wel dat de akkerbouwers daar last van zullen hebben en achten een oplossing daarvoor ook noodzakelijk.

Economische gebruikers van de Nieuwe Driemanspolder

Volgens de vertegenwoordiger van de agrarische en overige economische gebruikers van de NDP vallen de problemen met wateroverlast in de NDP nog wel mee. Er hebben, ondanks de extreme neerslag van 1998 en 2000, in de NDP geen percelen onder water gestaan. De afvoervoorziening in de polder is goed.

Wel geeft de vertegenwoordiger aan dat er in de omgeving van de NDP enkele problemen zijn. Bij extreme neerslag dreigt de wijk Leidschenveen onder te lopen. In het verleden heeft men water vanuit Leidschenveen (over de landscheiding) naar de NDP gepompt. Dit veroorzaakte schade (en onvrede) bij enkele agrariërs in de NDP.

Ook de boezem bij Stompwijk vormt een knelpunt. Naast de opwaaiing, wordt dit probleem ook deels veroorzaakt door vervuilde bagger in de boezem. Deze bagger kan niet worden afgevoerd, waardoor de afvoercapaciteit van de boezem wordt beperkt en de kans op wateroverlast groter wordt. Door een betere verkaveling, toename van het verhard oppervlak en een verbeterde drainage zal het water in de toekomst sneller de boezems in stromen. Uitbreiding van de boezemcapaciteit is daarom noodzakelijk.

De vertegenwoordiger van de economische gebruikers in de NDP geeft aan dat er problemen zijn geweest met de beschikbare hoeveelheid zoet water, zoals de zomer van 2003 het geval was. Hij heeft echter twijfels over het nut van de voorgestelde maatregelen. In paragraaf 6.4 wordt hier verder op ingegaan.

Tabel 6.3 Samenvattend overzicht van percepties van actoren op wateroverlast en watertekort

	Percepties op wateroverlast			Percepties op watertekort		
	Risico van wateroverlast	Maatregelen Noodzakelijk?	Nauwkeurigheid kans	Risico van watertekort	Maatregelen Noodzakelijk?	Nauwkeurigheid kans
Provincie	Zie HH.	Ja	Verantwoordelijkheid HH.	Loopt nog een studie naar.	Ja	Minder nauwkeurig dan voor wateroverlast.
Hoogheemraadschap (HH)	Eens in de 8-30 jaar (door de boezem).	Ja	Redelijk nauwkeurig.	Nog niet hard gedefinieerd.	Ja	Minder hard gedefinieerd.
Gemeente	Zie HH.	Ja	Verantwoordelijkheid HH.	Doet zich regelmatig voor.	Ja	Verantwoordelijkheid HH.
Adviesraad Natuur en Milieu	Zie HH. Duidelijk aanwezig. Recent problemen geweest met wateroverlast.	Ja	Beperkt nauwkeurig, blijft statistiek. Trend is aanwezig.	Duidelijk aanwezig, getuige de recente problemen met watertekort.	Ja	Beperkt nauwkeurig, blijft statistiek. Trend is aanwezig.
Bewoners Voorweg	Duidelijk aanwezig. Recent problemen geweest met wateroverlast.	Ja	Onbekend.	Duidelijk aanwezig, getuige de recente problemen met watertekort.	Ja	Onbekend.
Economische gebruikers NDP	In de regio duidelijk aanwezig. Recent problemen geweest met wateroverlast.	Ja	Beperkt nauwkeurig.	Duidelijk aanwezig, getuige de recente problemen met watertekort.	Ja	Beperkt nauwkeurig.

Analyse

Alle geïnterviewde partijen beschouwen wateroverlast als een probleem waarvoor extra maatregelen noodzakelijk zijn.

De ervaringen met de wateroverlast in 1998 en 2000 spelen hierbij een belangrijke rol. Hoewel het gebied zelf weinig problemen heeft gehad met wateroverlast heeft met name de dreigende wateroverlast bij de boezem in Stompwijk, de wateroverlast in de nabijgelegen nieuwbouwwijk Leidschenveen en de overlast in het Westland veel indruk gemaakt. Bij het beschrijven van de risico's van wateroverlast wordt namelijk vaak verwezen naar deze ervaringen met wateroverlast.

Bij het aangegeven van de kans op wateroverlast vertrouwen de vertegenwoordigers op de cijfers van het hoogheemraadschap. Hoewel men zich veelal realiseert dat deze cijfers onzekerheden bevatten (een kans van eens in de vijftien jaar kan ook betekenen 100 jaar niets en dan een paar jaar achter elkaar wel) wordt deze onzekerheid niet geproblematiseerd. De vertegenwoordiger van de adviesraad Natuur en Milieu vertelt bijvoorbeeld: *'Ik weet natuurlijk ook dat de nauwkeurigheden beperkt zijn, maar de trend is er'*.

De betrokken overheidspartijen stellen de risico's niet ter discussie. Het bepalen van de risico's is de verantwoordelijkheid van het hoogheemraadschap. De door het hoogheemraadschap bepaalde risico's worden door de andere overheidspartijen als uitgangspunt gebruikt.

Ook het probleem van watertekort wordt door de partijen erkend. Hoewel niet alle partijen zelf problemen met watertekort ervaren wordt de noodzaak van maatregelen om watertekorten te beheersen niet ter discussie gesteld. Om de risico's van watertekort aan te geven wordt eveneens gebruik gemaakt van recente ervaringen zoals de droge zomer van 2003.

Omdat er geen grote verschillen in risicopercepties aangetroffen zijn, vervalt de analyse van de percepties met behulp van de kwalitatieve risicoaspecten.

6.4 De inrichtingsopgave

In deze paragraaf wordt gekeken naar percepties van partijen op de voorgestelde oplossingen voor de beheersing van wateroverlast en watertekort. Naast de keuze voor de oplossingsrichting zelf bleek ook de concrete invulling van de oplossingsrichting voor veel partijen een belangrijk punt te vormen. De beschrijving van de percepties van oplossingen valt daarom ook in drie delen uiteen:

1. Percepties van de oplossingsrichting voor wateroverlast.
2. Percepties van de oplossingsrichting voor watertekort.
3. Percepties van de (concrete) inrichting van het gebied.

Percepties van partijen

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag behandeld:

- Welke percepties hebben betrokken partijen op mogelijke oplossingsrichtingen voor de beheersing van wateroverlast en watertekort en wat zijn de verschillen in referentiekaders waarmee eventuele verschillen in percepties op oplossingsrichtingen kunnen worden begrepen?

Net als in de voorgaande case zijn de visies van de geïnterviewde partijen samengevat in een aparte box (box 6.3) en kort weergegeven in een overzichtstabel (tabel 6.4).

Box 6.3 Percepties van actoren op mogelijke oplossingsrichtingen

De provincie

Wateroverlast

Volgens de provincie kan het probleem niet worden opgelost door gemalen. De piekwaterberging wordt als een effectieve oplossing gezien, omdat de berging vlakbij het probleemgebied ligt en kan worden ingehaakt op reeds ingezette planvorming. Het gebied is immers al aangemerkt als een transformatiegebied (een gebied waar ingrijpende ruimtelijke veranderingen zullen plaatsvinden). Dit is volgens de provincie waarschijnlijk ook een belangrijke reden waarom gekozen is voor een regionale oplossing en niet voor oplossingen per polder. Bovendien is deze maatregel ook kosteneffectiever. Volgens de provincie zijn alle partijen ervan overtuigd dat de waterberging er moet komen, alleen is er soms nog wel eens discussie over de omvang van de waterberging.

Watertekort

Over de werking van de seizoensberging vertelt de vertegenwoordiger van de provincie:

'Ik denk niet dat je al je vertrouwen op deze kleine seizoensbergingen moet zetten. Dan moet je er veel meer hebben en je moet ook nagaan wat de mogelijkheden zijn voor alternatieve wateraanvoer vanuit het IJsselmeer. Vorig jaar hebben we een hele droge zomer gehad. Toen is een alternatieve wateraanvoerroute in werking getreden, vanuit het IJsselmeer. Dat was iets eenmaligs. Er zijn daarna heel veel geluiden vanuit verschillende hoeken geweest van houdt het structureel. Want al die seizoensberging, dat is maar een druppel op een gloeiende plaat. Die afweging van: wat is nu effectief, wat is betaalbaar en wat is maatschappelijk haalbaar en hoe ga je de watervoorziening van West-Nederland regelen, vindt plaats in een studie watervoorziening West-Nederland van Rijkswaterstaat. (...). De waterberging in de NDP kan op lokaal niveau nog iets betekenen, maar je moet niet denken dat de NDP voor heel West-Nederland wordt ingezet. Op het grotere schaalniveau moet je ook aan grootschaligere oplossingen denken'.

De waterberging is dus vooral bedoeld voor waterberging op lokaal niveau. Dit sluit ook aan op de gedachte uit het plan: 'De Groenblauwe Slinger', waarin getracht wordt om gebieden minder afhankelijk te maken van externe aanvoer van water.

De inrichting van het gebied.

Een belangrijk discussiepunt in de stuurgroep is de verdeling van de kosten voor de inrichting. Dit hangt ook samen met de inrichting van het gebied zelf. Er is bijvoorbeeld discussie over mogelijke rood-voor- groen constructies. In de polder zelf mag niet gebouwd worden. Dit is volgens de provincie een hard uitgangspunt. Nu is de vraag wat er met de vrijkomende bedrijfsgebouwen gaat gebeuren? Kunnen hier functieveranderingen plaats vinden? Ook is er de vraag of er aan de randen nog enkele gebieden bebouwd kunnen worden om de functieverandering te financieren. Dit is echter een moeilijke discussie.

Het hoogheemraadschap

Wateroverlast

Vanuit het oogpunt van waterbeheer waren er in de omgeving van Stompwijk meerdere polders geschikt voor het bergen van water. Maar, zo stelt de vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap: je bent als waterbeheerder niet alleen op de wereld. Bij de NDP (ook een diepe polder) waren al plannen om het gebied te transformeren. Dit heeft voor de waterbeheerder heel snel de doorslag gegeven om juist de NDP in te richten voor piekwaterberging. Hier komt bij dat door de combinatie van functies en de deelname van meerdere partijen ook de kosten konden worden gedeeld en dat agrarische bedrijven in andere polders kunnen worden ontzien.

Op de vraag waarom niet is gezocht naar regionale deeloplossingen (waar enkele organisaties in de case in Noord-Holland voorstander van waren) antwoordt de vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap dat zij ver-moedt dat de verschillende belangen tussen het hoogheemraadschap en het inliggende waterschap een rol hebben gespeeld. Rijnland is namelijk verantwoordelijk voor het beheer van de boezem en het inliggende waterschap Wilck en Wiericke voor het waterbeheer van de polder:

'Zolang de inliggende waterschappen hun eigen bevoegdheid hebben om de capaciteit te houden zoals die is en hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid hebben zullen ze (in ieder geval toen) niet zo snel zeggen van: we vinden de boezem belangrijker dan de boeren in onze polders. Ze zouden er waarschijnlijk moeite mee hebben om te zeggen: we gaan het alle boeren een beetje moeilijker maken.'.

Het waterschap zal daarom niet staan te springen om de problemen van de boezem in de polders op te lossen. De piekwaterberging in de NDP zal gecombineerd worden met natuur. Een deel van het natuurgebied zal eens in de 5 tot 25 jaar worden ingezet voor waterberging. Hoewel enkele natuurorganisaties vrezen voor de

negatieve gevolgen van deze piekwaterberging op de natuur zijn volgens het hoogheemraadschap de effecten van piekberging op de natuurwaarden beperkt¹⁰:

'Je hebt te maken met extreme situaties. De normale boezemwaterkwaliteit is hierbij heel erg verdund, dus de verwachting is dat het water bij piekberging toch een hoge mate van regenwaterkwaliteit heeft en dat de effecten op de natuurwaarden die zich ontwikkeld hebben en eens in de 25 jaar een plons water te verduren krijgen niet in gevaar komen, maar daarom doen we nu een MER om te kijken of dat überhaupt kan'.

Een belangrijk knelpunt in het project is dat het hoogwaterknelpunt bij Stompwijk op enige afstand ligt van de bergingslocatie in de NDP (zie figuur 6.2). Er moet dus een aanvoerroute komen om het water van het knelpunt in de boezem naar de berging in de NDP toe te voeren. Het moeilijke hierin is volgens de vertegenwoordiger, dat dit ten koste gaat van een stuk grond van boeren die land hebben langs de beoogde aanvoerroutes:

'Wij proberen zo goed mogelijk mee te denken en alternatieven te maken zodat ze er zo weinig mogelijk last van hebben, maar ze zullen op de een of andere manier daar altijd last van hebben. Dat is moeilijk'.

Watertekort

Waar in Noord-Holland veel discussie was over de werking van een seizoensberging (door de hoge verdamping zou er te weinig water over blijven) speelt dit volgens de vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap in de NDP een minder belangrijke rol.

Volgens de uitgevoerde balansstudie zou er ondanks de verdamping voldoende water overblijven om het watertekort op te vangen (zie Hoogheemraadschap van Rijnland, 2002). Door de zoete kwel is er namelijk ook voeding van onderaf waardoor de verdamping voor een belangrijk deel weer wordt gecompenseerd.

Tabel 6.4. Beschikbare hoeveelheid water voor de omgeving in de seizoensberging

Scenario kwelintensiteit	Streefpeil -4.75 m NAP		Streefpeil -4.25 m NAP	
	<i>Hoog</i>	<i>Laag</i>	<i>Hoog</i>	<i>Laag</i>
Beschikbare hoeveelheid water in de seizoensberging	420.000 m ³	300.000 m ³	360.000 m ³	240.000 m ³

Gebaseerd op: Hoogheemraadschap van Rijnland (2002)

De aanvoer van water uit het IJsselmeer in tijden van droogte als alternatief voor de seizoensberging is volgens het hoogheemraadschap niet aantrekkelijk:

'Op de lange termijn wil je als gebied niet afhankelijk blijven van het water uit het IJsselmeer, want dan moet je daar heel Nederland bij halen, tot de Staatssecretaris aan toe om dat voor elkaar te krijgen. Dus dat heb je niet meer in eigen hand en dat moet je uiteindelijk niet willen'.

Daarnaast zal men op de langere termijn ook moeten concurreren met andere belangen bij de aanvoer van IJsselmeerwater. Rondvaartboten in Amsterdam moesten bijvoorbeeld in de zomer van 2003 een kleiner rondje varen. Dan moet dus een keuze gemaakt worden tussen 'de rondvaartboot in Amsterdam' en 'de boomteler in Boskoop'. Volgens het hoogheemraadschap zullen de waterbeheerders liever de touwtjes in eigen handen willen houden en eerder kiezen voor voorraadberging in het eigen gebied.

De inrichting van het gebied

Bij de inrichting van het gebied dient er zowel ruimte te komen voor natuur, recreatie, piekwaterberging en seizoensberging. Volgens het hoogheemraadschap kan dit wellicht problemen geven:

'Dat heeft de commissie MER ook meegegeven aan de initiatiefnemers: jullie willen en natuur en recreatie en je wilt watervoorraad en je wilt ook nog eens piekberging. Ik denk dat dat ook een reële opmerking is. Daarom doe je ook de MER om te kijken of dat wel kan. Het is wel zo: in dit deel van Nederland heb je niet zoveel ruimte, dus waar je kunt moet je functies combineren. De MER is natuurlijk wel een heel goed middel om te kijken of dat wel kan'.

De gemeente

Wateroverlast

In een telefonische reactie vertelt een medewerker van de gemeente Zoetermeer dat hoewel Zoetermeer zelf geen problemen met wateroverlast ervaart, zij het plan wel steunen. De medewerker stelt dat het voor Zoetermeer aantrekkelijk is, omdat het gebied wordt ingericht voor zowel recreatie als natuur. Daarnaast is het

¹⁰ Zie ook: hoogheemraadschap van Rijnland, 2002

voor de gemeente een geruststellende gedachte dat wanneer Zoetermeer problemen ondervindt met wateroverlast, men een waterberging achter de hand heeft.

Ook de gemeente Leidschendam ondersteunt de oplossing van een waterberging om wateroverlast en watertekort op te vangen. Leidschendam was zelfs de partij die al in een vroeg stadium (beging jaren 90) pleitte voor een waterberging in de NDP, mede voor een duurzaam waterbeheer in Leidschenveen. Volgens de vertegenwoordiger kan de waterberging rekenen op zowel maatschappelijk als bestuurlijk draagvlak.

Er is in het gebied geen discussie geweest over deeloplossingen als alternatief voor de grootschalige oplossing in de NDP. De gemeente geeft wel aan dat de aanvoerroute van het water een discussiepunt is geweest.

Watertekort

De gemeente Leidschendam staat positief tegenover de seizoensberging. Wel geeft de vertegenwoordiger aan dat de noodzaak van de seizoensberging een discussiepunt is geweest in de klankbordgroep. Afgaande op de onderzoeken van het hoogheemraadschap moet er volgens de gemeente rekening mee gehouden worden dat ernstige verdrogingssituaties zich herhaaldelijk kunnen voordoen. Dit kan leiden tot schade aan gewassen, de bouwvoor van de grond en mogelijk ook schade voor de aanwezige dijken/kades in het gebied. De vertegenwoordiger van de gemeente vertelt dan ook:

'We hebben met al dat soort argumenten gewoon gezegd: gezien de gevaren die in het gebied liggen moeten wij op dit moment al starten met seizoensberging, zodat we op de lange duur de veiligheid kunnen waarborgen en niet dat achteraf de mensen ons aankijken van: maar dat hadden jullie toch kunnen weten'.

De seizoensberging zal ook helpen om de waterkwaliteit in het gebied te verbeteren.

De inrichting van het gebied

Tijdens het interview is ook de inrichting van het gebied aan de orde gekomen. De vertegenwoordiger zou willen kijken of men agrarisch natuurbeheer een prominentere plaats in het plan zou kunnen geven. Ambtelijk lijkt hier draagvlak voor, maar bestuurlijk ligt dit nog lastig, omdat het beheer dan door lokale partijen zoals de gemeente bekostigd moet worden. Nu zal het beheer door het Rijk (Staatsbosbeheer) worden verzorgd.

Bij de inrichting van het gebied is ook nog de optie van zandwinning besproken. Hierover zaten de partijen echter op een lijn, men wilde vasthouden aan het huidige concept en geen ruimte creëren voor zandwinning. Zandwinning zou een ander natuurdoeltype opleveren en een grote landschappelijke impact hebben. Binnen de streek zou dit eveneens op weerstand hebben gestuit.

Adviesraad Natuur en Milieu

Wateroverlast

Ook de Adviesraad Natuur en Milieu erkent de noodzaak voor de aanleg van een waterberging. Men ondersteunt de visie van het hoogheemraadschap dat uitbreiding van het gemaal bij Katwijk onvoldoende is om het knelpunt bij Stompwijk op te lossen. Daarnaast vult de adviesraad aan dat ook de stroomsnelheden (om het water naar Katwijk toe te voeren) aan grenzen gebonden zijn, omdat anders het gevaar ontstaat dat de boezemdijk wordt weggespoeld. De noodzaak voor een waterberging wordt niet ter discussie gesteld. Naast een oplossing voor het hoogwaterprobleem bij Stompwijk biedt de aanleg van een waterberging volgens de adviesraad ook interessante kansen voor natuur.

Over de aanvoerroute van het water van het knelpunt bij Stompwijk naar de piekberging in de NDP vertelt de vertegenwoordiger dat de adviesraad het liefst een aanvoersloot met glooiende oevers zou hebben. Dit biedt interessante mogelijkheden voor natuurontwikkeling. Boeren zouden volgens de adviesraad liever 'een bak met water' willen zonder glooiende oevers omdat hen dat minder grond en geld kost.

Hoewel de adviesraad achter het plan voor een waterberging staat heeft men nog wel enkele vragen over de gevolgen van de inlaat van gebiedsvreemd water bij piekberging:

'Ik maak mij zorgen over het water dat eens in de vijftien jaar binnenkomt, dat dit slecht water is en dat je met de natuur daar jarenlange schade van hebt. Daar moet je goed over nadenken. Ik begrijp best dat als de nood aan de man is niemand zich zorgen maakt om bijv. blaasjeskruid. Ik denk niet dat je dan nog iets aan waterbehandeling kunt doen, maar het is wel vooraf een punt van aandacht'.

Watertekort

De droogte van 2003 heeft volgens de adviesraad laten zien dat het noodzakelijk is om meer water te bufferen. Men is daarom ook voorstander van de aanleg van een waterberging. Deze waterberging zou moeten bestaan uit meerdere kleine plassen (compartimenten) met mogelijkheden voor peilwisseling om in tijden van watertekort water van een goede kwaliteit te kunnen leveren.

Of de capaciteit van deze buffer voldoet om in tijden van watertekort voldoende water met goede kwaliteit te

kunnen aandragen (dit wordt namelijk door enkele actoren betwijfeld) weet de vertegenwoordiger niet. Wel stelt hij dat schoon water in dit verband altijd beter is dan Rijnwater (ook al is de kwaliteit hiervan al stukken verbeterd). Men moet met dit schone water kijken hoe ver men kan komen. Indien dit onvoldoende is zou men gebieden moeten kiezen die men zo schoon mogelijk wil houden en gebieden die men iets minder schoon wil houden.

De inrichting van het gebied

Voor de inrichting van de waterberging zou de adviesraad graag zien dat in de Nieuwe Driemanspolder (een droogmakerij) iets zichtbaar wordt van de geschiedenis van de vervening, die ook in de NDP heeft plaatsgevonden. De adviesraad pleit er voor om het gebied in te richten met landschappen uit de vervening, bijvoorbeeld met legakkers.

Aan de randen van het gebied kan wat ruimte gelaten worden voor de boeren die er nu zitten. De vertegenwoordiger geeft aan er geen problemen mee te hebben wanneer aan de randen van het gebied wat ruimte komt voor boeren om nog wat te verbouwen of wanneer er ruimte komt om op beperkte schaal wat luxe woningen gebouwd te bouwen. Deze woningen dienen dan wel in plaats van de huidige bedrijfsgebouwen te komen en de nieuwe ontwikkelingen moeten inpasbaar zijn in het landschap. Daarnaast dienen belangrijke cultuurhistorische elementen zoals het kerkhofje bij Wilsveen bewaard te worden.

Aan de rand van Leidschenveen zou ruimte kunnen komen voor recreatie, zoals strandjes etc. Het gebied zelf moet echter wel zo ingericht worden dat het gebied naar binnen toe rustiger wordt met meer ruimte voor natuur. De adviesraad is daarom ook geen voorstander van boten met motoren in het gebied. Wel van kano's en roeiboortjes.

Bewoners Voorweg

Wateroverlast

De bewoners van de Voorweg zijn er van overtuigd dat er iets moet gebeuren om de wateroverlast te beheersen en wanneer dit niet kan door middel van gemalen, dan zal er naar een andere oplossing gekeken moeten worden. Men heeft begrip voor de aanleg van een piekberging.

Waterkort.

De aanleg van een seizoensberging is voor de bewoners ook een logisch verhaal. Het is volgens hen zonde om het zoete water weg te pompen om het later via een hele omweg (via het IJsselmeer) weer terug te pompen.

De inrichting van het gebied

Een belangrijke randvoorwaarde voor de bewoners om akkoord te gaan met de plannen is de voorwaarde dat het gebied rustig moet blijven. Een belangrijke reden om in dit gebied te gaan wonen is de rust en de ruimte. De bewoners zouden daarom ook niet blij zijn met intensieve recreatie met de daarbij behorende drukte en (verkeers)overlast.

Vanuit dit oogpunt staat men kritisch tegenover de inrichting van de randen van het gebied en de voorstellen om langs de randen ruimte te maken voor pensions, appartementen, een camping etc. Wanneer dit bijvoorbeeld zou inhouden dat er ruimte komt voor een rustige natuurcamping, dan hebben de bewoners daar geen problemen mee, maar wanneer deze ontwikkelingen leiden tot intensievere recreatie dan vrezen de bewoners voor drukte en overlast.

Er is volgens de vertegenwoordigers van de bewoners van de Voorweg wel een verschil tussen de bewoners in Leidschenveen en de bewoners in of aan de rand van de polder. De bewoners van Leidschenveen zouden graag wat meer recreatie dicht bij huis willen hebben. Leidschenveen heeft namelijk zelf geen recreatiefaciliteiten. Van de bewoners van Leidschenveen zouden de recreatiemogelijkheden daarom best wat intensiever mogen, terwijl de bewoners van de polder graag de rust en ruimte willen handhaven.

Toch kunnen de bewoners (binnen de gestelde randvoorwaarden) leven met de aanleg van de waterberging. De mogelijke alternatieve oplossingen spelen hierbij ook een belangrijke rol:

'Kijk liever houden we het zo als het is(...) Ik bedoel, wij zijn al die jaren gewend aan al die koeien hier in het weiland. Zo hoort het in onze ogen, omdat het altijd zo is geweest. Als er dan toch een verandering moet komen dan liever een rustig natuurgebied met water en met een leuke manier van recreëren dan dat ze het vol gaan bouwen of dat er een Chinees themapark komt, want daar zit niemand op te wachten'.

De aanleg van een waterberging is tot op heden voor de bewoners een acceptabele oplossing. Wel zijn de bewoners van de Voorweg benieuwd naar de verdere uitwerking van het project. Er kunnen natuurlijk nog dingen komen waar men het niet mee eens is. Bijvoorbeeld wanneer wordt besloten een parkeerplaats aan te leggen nabij de woning of wanneer er toch intensieve recreatie komt.

De economische gebruikers van de Nieuwe Driemanspolder

Wateroverlast

De economische gebruikers in de NDP hebben als standpunt ingenomen dat het zinloos is actie te ondernemen tegen de voornemens om de polder in zijn geheel te veranderen. Volgens de vertegenwoordiger staat die beslissing inmiddels vast en wist men eigenlijk ook al jaren, dat er iets zat aan te komen. Er zijn plannen geweest voor een vuilstort, een begraafplaats, een railverbinding (die er ook gedeeltelijk is gekomen) en een nieuwe weg, die inmiddels ook is aangelegd. Daarnaast is er ook vanuit Leidschendam dreiging geweest voor woningbouw. De vertegenwoordiger gaat er daarom vanuit dat de polder zal veranderen en dat de agrarische bestemming niet langer de belangrijkste bestemming van het gebied zal zijn.

De agrarische ondernemers verzetten zich daarom niet tegen de aanleg van een waterbergingslocatie. Het probleem van de wateroverlast en watertekort wordt erkend en ook dat de aanleg van een piekwaterberging wordt nauwelijks ter discussie gesteld.

Voor de boeren langs de aanvoerroute van het water (van Stompwijk naar de NDP) ligt de zaak echter anders. Zij raken grond kwijt en er is geen ruimte om langs de aanvoerroute vervangende grond aan te kopen. Ook kennen deze gebieden niet dezelfde voorgeschiedenis als de NDP, waar al heel lang plannen zijn voor functieverandering.

Watertekort

De economische gebruikers betwijfelen het nut van de voorraadberging. Men vergelijkt de werking van de voorraadberging met een regenton:

'Als het veel regent hoef je je plantjes geen water te geven en heb je het niet nodig en als het weinig regent heb je heel veel nodig, maar heb je weinig water'.

De voorraadberging zou volgens hem bij droogte niet in de behoefte kunnen voorzien. Piekberging is voor hem belangrijker dan seizoensberging. Verder ziet hij ook wel iets in een plas voor de recreatie.

De inrichting van het gebied

Voor de vertegenwoordiger van de economische gebruikers is het belangrijk om er voor te zorgen dat degenen die te maken krijgen met de plannen er zo voordelig mogelijk uit komen:

'dat de mensen die willen blijven zitten goed kunnen blijven zitten en dat de mensen die wel willen ook goed weg kunnen'.

De belangen van de economische gebruikers in de Nieuwe Driemanspolder zijn volgens de vertegenwoordiger voor iedereen anders. Er zijn mensen die van plan zijn om te stoppen. Dus die willen hun bedrijf graag verkopen. Er zijn ook mensen die nog even door willen gaan, maar nog niet weten of zij een opvolger hebben. Zij zeggen: 'wij zingen onze tijd wel uit' en er zijn jonge ondernemers die verder willen met het bedrijf. Voor de jonge ondernemers is het belangrijk dat er snel een oplossing komt. Zij beginnen liever opnieuw als ze dertig zijn dan als wanneer ze veertig zijn, aldus de vertegenwoordiger.

Twee jonge boeren uit het gebied hebben ook een plan ingediend om piekwaterberging te combineren met landbouw. Op deze manier zouden twee bedrijven van ieder 40 hectare ingericht kunnen worden die het gebied kunnen exploiteren wanneer de piekberging niet wordt ingezet. Dit zou een goedkope variant van het project kunnen zijn en het zou bovendien twee ondernemers de mogelijkheid bieden om in het gebied te blijven.

Het is volgens de vertegenwoordiger echter maar de vraag of dit idee inpasbaar is in de doelstellingen van het project. In het gebied moet een opvang worden gemaakt voor schoon water en het agrarische water zou teveel voedingsstoffen bevatten. Daarnaast is het ook de vraag of het haalbaar is voor de ondernemers zelf. Wellicht is het voor hen interessanter om te vertrekken naar een goedkoper gebied:

'Want als je een handje geld krijgt waarvan je straks 60 in plaats van 40 ha terug kunt kopen in een wat goedkoper gebied en je hebt geen bezwaar om weg te gaan (want het zijn jonge ondernemers en daar is het niet zo moeilijk voor) dan is misschien het hele plan voor onze zijde niet haalbaar'.

De economische gebruikers van de NDP zouden verder graag zien dat er in het nieuwe bestemmingsplan veel mogelijkheden zijn voor het gebruik van de grond en bedrijfsgebouwen aan de randen van de polder. Als je namelijk weg wilt, dan hebben de gronden en gebouwen de meeste waarde als er van alles mee mag en de minste waarde wanneer er niets mag. Er kan bijvoorbeeld ruimte gecreëerd worden voor stalling van paarden, een manege of een restaurantje.

Verder hopen de economische gebruikers dat de boeren die willen vetrekken een goede prijs voor de grond krijgen:
'Aan het eind van de jaren '90 zijn er heel veel problemen geweest doordat er kassen onder water liepen, omdat de boezem niet op tijd verlaagd was. Delfland heeft daar grond voor aangekocht en heeft daar een fikse prijs voor betaald en dat zouden wij hier ook wel willen'.

Tabel 6.5 Samenvattend overzicht van percepties van actoren op mogelijke oplossingen

	Perceptie Piekberging	Perceptie Seizoensberging	Perceptie op de inrichting
Provincie	Effectieve oplossing. In de streek soms nog discussie over de omvang.	Slechts een lokale oplossing. Voor de regio moet naar grootschaligere oplossingen, zoals de aanvoer van IJsselmeerwater of grotere buffers worden gekeken.	Discussie over eventuele rood-voor-groen constructies.
Hoogheemraadschap (HH)	Effectieve oplossing.	Effectieve oplossing. Dit heeft de voorkeur boven aanvoer van water uit het IJsselmeer.	Functiecombinaties kunnen problemen opleveren.
Gemeente	Effectieve oplossing.	Seizoensberging noodzakelijk en effectief.	Kijken of er ruimte is voor agrarische bedrijven en naar mogelijkheden om vrijkomende bedrijfsgebouwen voor nieuwe economische functies te gebruiken voor financiering van het project.
Adviesraad Natuur en Milieu	Effectieve oplossing. Twijfels over de waterkwaliteit bij piekberging.	De berging van schoon water is beter dan de aanvoer van Rijnwater. Vervolgens kijken hoe ver men met de berging kan komen.	Aanvoerroute van het water met glooiende oevers. Bij de inrichting iets laten zien van de geschiedenis van vervening. Aan de randen wat ruimte voor de boeren die er nu zitten en eventueel rood voor groen. Aan de randen ruimte voor recreatie. In het midden rustig voor natuur.
Bewoners Voorweg	Effectieve oplossing.	Logischer om het water vast te houden in plaats van aan te voeren.	Het gebied moet rustig blijven. Geen intensieve recreatie. Beter alternatief dan woningbouw of een Chinees themapark.
Economische gebruikers NDP	Effectieve oplossing.	Twijfels over de capaciteit van de berging bij een serieus watertekort.	Belangrijk dat er goede mogelijkheden zijn voor de bedrijven die willen blijven zitten (bijv. meerdere functies toestaan). Ruimte voor agrarisch beheer.

Analyse

In de analyse is gekeken naar de verschillen in de hierboven beschreven zienswijzen van partijen. Bij de analyse is gebruik gemaakt van het model van het referentiekader.

Verschillen in zienswijzen over oplossingsrichtingen

Uit de beschrijving van de percepties op oplossingsrichtingen komen de volgende discussiepunten naar voren:

- Haalbaarheid van functiecombinaties.
- De werking van de seizoenberging.
- Waterkwaliteit bij piekberging.
- De inrichting van de aanvoerroute van het water van Stompwijk naar de NDP.
- Mogelijkheden om agrarische bedrijven te combineren met de piekwaterberging.
- De intensiviteit van de recreatie in het gebied.
- Ruimte voor functieverandering en rood-voor-groenconstructies aan de randen van de polder.

Het referentiekader

Met behulp van het model van het referentiekader is geprobeerd deze knelpunten beter te begrijpen. In box 6.4 zijn de referentiekaders van de respondenten in kaart gebracht. De belangrijkste punten uit de referentiekaders van partijen zijn in tabel 6.5 samengevat.

Box 6.4 Referentiekaders van betrokken partijen

Kennis

In het project De Nieuwe Driemanspolder zijn veel kennisvragen al opgelost. Actoren zijn overtuigd van de werking van de piekwaterberging. Desondanks zijn uit de interviews wel enkele leemtes in kennis naar voren gekomen.

De natuurorganisatie twijfelt nog over de waterkwaliteit bij piekberging. Het hoogheemraadschap geeft echter aan dat de piekberging geen grote negatieve gevolgen voor de natuur zal hebben.

De economische gebruikers twifelen aan de capaciteit van de voorraadberging. Volgens het hoogheemraadschap laat de waterbalans zien dat de seizoensberging, ondanks verdamping, als buffer op kan treden. De provincie vult hier op aan dat de seizoensberging slechts een lokale functie heeft en dat op regionale schaal nog wordt gekeken naar de beste oplossing (zoals berging of de aanvoer van IJsselmeerwater).

De commissie MER heeft aan de initiatiefnemers meegegeven dat er wel erg veel functies in het gebied moeten komen. De MER moet uitwijzen of dit ook mogelijk is.

Daarnaast is er behoefte aan meer duidelijkheid over de concrete invulling van het project. Welke aanvoerroute wordt gekozen? Waar komen parkeerplaatsen voor het recreatiegebied? Wordt de recreatie intensief etc. Daarnaast is er vanuit de economische gebruikers behoefte aan meer duidelijkheid over de mogelijkheden voor boeren die op korte termijn willen stoppen of vertrekken.

Overtuigingen

De belangrijkste overtuiging die uit de interviews naar voren komt is dat de problematiek bij Stompwijk niet alleen door gemalen kan worden opgelost, maar dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. De noodzaak van een waterberging wordt hiermee erkend.

Belangen

Rijnland heeft veel belang bij de aanleg van een waterberging. Rijnland heeft als waterbeheerder de taak om het systeem op orde te houden. In deze context betekent dit dat de boezem een faalkans mag hebben van eens in de 100 jaar. Door het knelpunt nabij Stompwijk kan de boezem in dit gebied niet aan deze norm voldoen en moet de waterbeheerder naar een oplossing zoeken om het systeem op orde te krijgen.

Voor de provincie is het als projectleider van het proces belangrijk om tot een oplossing te komen die niet alleen kwalitatief in orde is, maar die ook kan rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak.

De betrokken gemeenten hebben ook belangen in het gebied. Het gebied maakt namelijk onderdeel uit van hun grondgebied. Ook de gemeenten (en de inwoners) ervaren de dreiging van wateroverlast en/of watertekort. Daarnaast hebben de gemeenten ook belang bij recreatieve voorzieningen voor de inwoners. Ten slotte hopen enkele gemeenten ook ruimte te krijgen voor functieverandering aan de randen van de polders, om via kleinschalige bouwprojecten de financiering voor de waterberging rond te krijgen.

Ook de adviesraad Natuur en Milieu heeft belang bij de ontwikkeling van de waterberging. Door de aanleg van een waterberging komt er meer ruimte voor natuur.

De economische gebruikers in het gebied hebben verschillende belangen. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen boeren die willen stoppen, boeren die willen blijven zitten en boeren die graag ergens anders naar toe zouden willen gaan.

Boeren die graag willen stoppen hebben belang bij het project, omdat zij door het project de mogelijkheid krijgen hun bedrijf te verkopen.

De boeren die graag weg willen, hopen op korte termijn duidelijkheid te krijgen, zodat zij snel met de opbouw van een nieuw bedrijf kunnen beginnen. Ze hopen voor hun bedrijf een goede prijs te ontvangen.

De boeren die willen blijven zitten zijn niet gebaat bij het project. Zij zijn gebaat bij een langzaam verloop van het proces, zodat ze 'hun tijd uit kunnen zingen'. Voor de bedrijven die willen blijven zitten is het belangrijk dat in het bestemmingsplan voldoende ruimte is voor alternatieve functies in bedrijfsgebouwen. De boeren in de NDP lijken de functieverandering die aanstaande is echter te accepteren. Aan die beslissing valt volgens de vertegenwoordiger niets meer te doen.

De boeren langs de aanvoerroute nemen een bijzondere plaats in. Zij bevinden zich buiten de NDP en verliezen een deel van hun grond. Zij willen het liefste zo min mogelijk grond verliezen en zijn daarom tegen de plannen.

Ook bij de bewoners zijn verschillende belangen waarneembaar. De bewoners in Leidschenveen willen graag meer recreatievoorzieningen. De bewoners in de polder willen toch de rust in het gebied handhaven en mogelijke overlast voorkomen. Zij hechten waarde aan het landschap en willen het gebied graag houden zoals het is.

Waarden en normen.

Uit de interviews zijn geen waarden en normen naar voren gekomen die een rol hebben gespeeld bij de beoordeling van de oplossingsrichtingen.

Tabel 6.6 Samenvattend overzicht van de referentiekaders van betrokkenen

<p><i>Kennis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen vragen over de noodzaak en de effectiviteit van de piekberging. • Bezorgdheid over de waterkwaliteit bij piekberging. • Verdeeldheid over de vraag: kan seizoensberging in de behoefte kan voorzien? • Onduidelijk of alle functiecombinaties mogelijk zijn. • Men kijkt uit naar de concrete invulling van het plan. • Onduidelijkheid over mogelijkheden voor boeren die op de korte termijn willen vertrekken. 	<p><i>Belangen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoogheemraadschap: Het op orde brengen boezemstelsel. • Provincie: Het komen tot een oplossing die kwalitatief in orde is en kan rekenen op maatschappelijk draagvlak. • Gemeenten: Recreatie voor de bewoners en het voorkomen van wateroverlast. Ruimte aan de randen voor rode functies om de functieverandering te kunnen bekostigen. • Adviesraad Natuur en Milieu: natuurontwikkeling. • Bewoners Polder: Rust en ruimte: men hecht waarde aan het huidige landschap en vindt dat dit open moet blijven. • Bewoners Leidschenveen: Meer recreatieve voorzieningen. • Agrarische gebruikers die willen stoppen of verplaatsen: goed bedrag voor hun grond, snel duidelijkheid. • Agrarische gebruikers die willen blijven zitten: maatregelen die ten koste gaan van zo min mogelijk landbouwgrond, vertraging van het project en ruimte voor eventuele alternatieve functies voor de bedrijfsgebouwen.
<p><i>Overtuigingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Naast gemalen zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk om het knelpunt bij Stompwijk op te lossen. 	<p><i>Waarden en normen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Er zijn geen bepalende waarden en normen naar voren gekomen.

Wanneer vanuit het referentiekader naar de discussiepunten gekeken wordt valt allereerst op dat de discussie over de seizoensberging en de waterkwaliteit bij piekberging zich voornamelijk richt op verschillen in kennis. De resultaten van het vervolgonderzoek naar de werking van de seizoensberging (waarbij bijvoorbeeld ook de vragende partijen in kaart worden gebracht) en de MER bieden mogelijk aanknopingspunten om verschillen in kennis te overbruggen.

Bij de discussie over de aanvoerroute, de mogelijkheden voor agrarische bedrijven in het gebied en de intensiviteit van de recreatie in het gebied spelen voornamelijk verschillen in belangen een rol. Bij de discussie over de aanvoerroute spelen de kansen voor natuurontwikkeling, het verlies aan grond en de aanlegkosten een belangrijke rol. De natuur organisatie ziet graag glooiende oevers terwijl de boeren aan de aanvoerroute het liefst zo min mogelijk grond willen verliezen. Het hoogheemraadschap wil graag de kosten van de aanvoerroute beperken en heeft daarom voorkeur voor de goedkopere varianten.

Bij de discussie over de mogelijkheden voor agrarische bedrijven spelen de beheerskosten een belangrijke rol. De beheerskosten zullen door de streek gedragen moeten worden, terwijl natuur door Staatsbosbeheer zal worden beheerd. Het agrarisch beheer kan mogelijk ook negatieve gevolgen hebben voor de waterkwaliteit in het gebied.

Bij de intensiteit van de recreatie in het gebied spelen verschillen in belangen tussen bewoners in de polder en de bewoners van Leidschenveen een belangrijke rol. De bewoners in de polder hechten waarde aan de rust en ruimte, terwijl de inwoners van Leidschenveen graag meer recreatieve voorzieningen willen hebben.

Ook bij de discussie over de inrichting van de randen spelen verschillende belangen een rol. De bedrijven die willen blijven zitten willen graag ruimte voor alternatieve (niet-agrarische) functies. De bedrijfspercelen bieden op deze manier meer mogelijkheden en zijn ook meer waard. De bewoners in de polder zijn kritisch over de inrichting van de randen en vazen voor (verkeers)overlast. De gemeenten willen verder graag ruimte om aan de randen van de polder mogelijkheden voor nieuwe (rode) ontwikkelingen, om op deze manier het project te financieren. De provincie vindt echter dat het gebied open moet blijven en de bewoners vazen voor extra (verkeers)overlast en aantasting van het gebied.

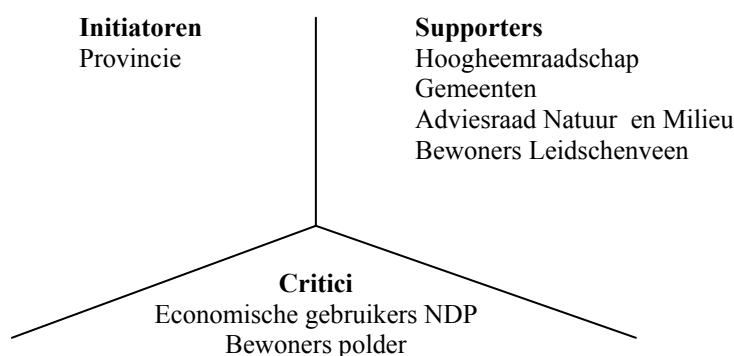
Discussie richt zich voornamelijk op de inrichting en niet op de gekozen oplossing

Wanneer naar verschillen in percepties op de oplossingsrichting gekeken wordt dan valt op dat de verschillen zich voornamelijk concentreren op de uitwerking en de financiering van de inrichtingsvarianten. Er is weinig discussie over de effectiviteit en noodzaak van een piekberging en ook over de noodzaak en effectiviteit van een seizoensberging lijken de meeste partijen het inmiddels eens.

Hoewel de bewoners en de economische gebruikers aangeven dat ze niet zitten te wachten op een waterberging is het voor hen wel een acceptabele oplossing. Voor de bewoners speelt de dreiging van alternatieven een belangrijke rol. Dat het gebied zal veranderen staat voor de bewoners vast. De aanleg van een waterberging is vanuit dit perspectief dan ook acceptabeler dan de aanleg van een Chinees themapark of de bouw van woningen.

Ook voor de economische gebruikers van de NDP staat vast dat de polder zal veranderen. Zij verzetten zich daarom niet tegen de plannen als zodanig, dit heeft volgens hen weinig zin, maar hopen op goede randvoorwaarden voor bedrijven die blijven zitten, weg moeten of willen stoppen.

In het onderstaande figuur staat de houding van actoren ten opzichte van het project ‘Nieuwe Driemanspolder’ beschreven. Hierbij is een onderscheid gemaakt in trekkers of initiatoren van het project, supporters van het project en betrokkenen die ‘critici’ van het project zijn.



Figuur 6.3 Overzicht actoren

6.5 De sturingsopgave

In deze paragraaf is allereerst gekeken naar de belangrijkste uitdaging die uit de percepties op risico's en oplossingsrichtingen naar voren is gekomen. Vervolgens is gekeken op welke wijze de verschillen in visies zijn overbrugd en welke bestuursstijl hierbij is gehanteerd. De volgende onderzoeksvragen worden behandeld:

- Welke uitdagingen voor het risicobeleid komen voort uit de percepties van risico's en oplossingsrichtingen en welke bestuursstijl is gehanteerd om deze uitdagingen aan te pakken?
- Sluit de aanpak van de sturing aan bij de in de risicoladder voorgeschreven bestuursstijl?

Uitdagingen voor het risicobeleid.

De belangrijkste uitdagingen (complexiteit, doelmatigheid controversen en onzekerheid) voor het risicobeleid lijken in de case Nieuwe Driemanspolder te zijn overwonnen.

Er worden geen problemen bij de bepaling van de risico's van wateroverlast ervaren. Ook de percepties op de risico's van wateroverlast komen overeen. Hoewel de risico's van wateroverlast onzekerheden bevatten, worden de risico's door de partijen als redelijk nauwkeurig beschouwd. De onzekerheden worden in ieder geval niet geproblematiseerd. Ook de doelmatigheid van de oplossing van een piekberging wordt niet ter discussie gesteld.

De risico's van watertekort zijn op dit moment nog lastiger te bepalen. Er wordt nog volop onderzoek gedaan naar de risico's van watertekort. De risico's van watertekort bevatten daarom ook nog meer onzekerheden dan de risico's van wateroverlast.

Er is beperkte discussie over de doelmatigheid van maatregelen. De seizoensberging wordt niet ter discussie gesteld, maar er wordt door enkele partijen wel benadrukt dat de bijdrage van de seizoensberging aan de beheersing van watertekort beperkt is.

De belangrijkste uitdaging die uit de percepties naar voren komt omvat echter de concrete inrichting van het gebied. Niet de doelmatigheid van de risicoreducerende maatregelen, maar het beperken van de negatieve gevolgen van de maatregelen (zoals de consequenties voor de leefomgeving) vormen het belangrijkste discussiepunt.

De discussie gaat over hoe men zo goed mogelijk gebruik kan maken van de kansen die waterberging (natuur, recreatie, schadevergoeding) biedt en hoe men de nadelige effecten van de waterberging zo goed mogelijk het hoofd kan bieden (verlies van grond/bedrijf, drukte, overlast).

De gehanteerde sturing

Aanvankelijk kent het project De Nieuwe Driemanspolder vanuit het perspectief van de streek een vrij gesloten bestuursstijl. Nadat de provincie in 2001 bekend heeft gemaakt de functiewijziging in de NDP zelf ter hand te nemen wordt een stuurgroep opgericht. De stuurgroep bestaat uit de volgende overheidsinstanties:

- De provincie Zuid – Holland
- Het Hoogheemraadschap van Rijnland
- Het Hoogheemraadschap van Delfland
- Het Waterschap Wilck en Wiericke
- Het ministerie van LNV (mede namens VROM)
- De gemeente Leidschendam – Voorburg
- De gemeente Zoetermeer
- De gemeente Den Haag
- Voorzitter Landinrichtingscommissie Leidschendam (niet besluitend lid).

De leden van de stuurgroep zijn verantwoordelijk voor de financiering van het project en hebben de bevoegdheid om besluiten te nemen. De stuurgroep wordt ondersteund door een projectgroep. De projectgroep bestaat uit ambtenaren van de verschillende leden van de stuurgroep. De projectgroep werkt voorstellen en ideeën verder uit, maar heeft zelf geen beslissingsbevoegdheid.

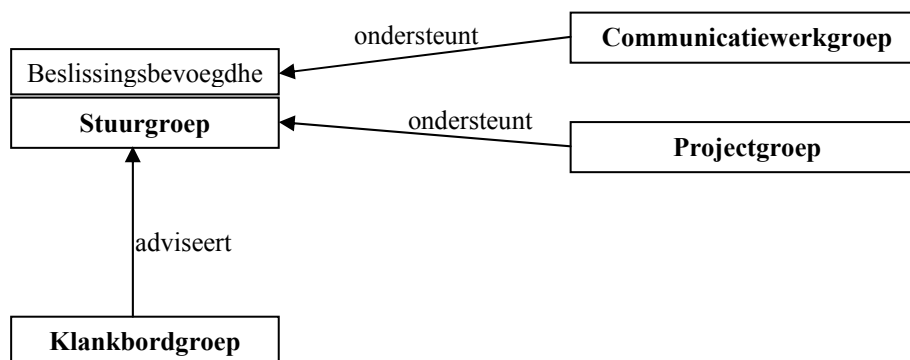
Naast de projectgroep is er ook nog een aparte communicatiewerkgroep. In deze werkgroep zijn communicatiemedewerkers van de verschillende partijen vertegenwoordigd. Zij bereiden in samenwerking met de projectgroep o.a. de bijeenkomsten van de klankbordgroep en themabijeenkomsten voor en verzorgen de nieuwsbrieven. Deze werkgroep is ingesteld om de communicatie met de bewoners zo goed mogelijk te laten verlopen.

Na de bekendmaking van Gedeputeerde Staten om de uitwerking van de NDP zelf ter hand te nemen is overleg gevoerd met de verschillende leden van de stuurgroep. En zijn verschillende verkennende studies uitgevoerd. Aan de hand van deze studies en het overleg tussen de leden van de stuurgroep is getracht het eens te worden over de uitgangspunten voor de inrichting van de NDP.

Nadat de uitgangspunten vaststonden (ruimte voor natuur, recreatie, piekberging en seizoensberging) zijn in februari 2003 op een informatieavond de bewoners en betrokkenen in de streek geïnformeerd over de plannen in het gebied. Na deze eerste informatieavond wordt mede op initiatief van de streek een klankbordgroep opgericht. De klankbordgroep bestaat voornamelijk uit bewoners (van zowel de polder als de naastgelegen wijk Leidschenveen), grondgebruikers (agrarisch en niet-agrarisch) en de natuur en milieugroeperingen.

Het doel van de klankbordgroep is het signaleren van wensen, ideeën en bezwaren uit de streek. De inbreng hoeft zich niet te beperken tot de inhoud van de plannen en onderzoeken, maar kunnen ook betrekking hebben op het proces. De klankbordgroep heeft echter geen beslissingsbevoegdheid. De stuurgroep is het overlegorgaan waar de beslissingen genomen worden. (Provincie Zuid-Holland, 2003).

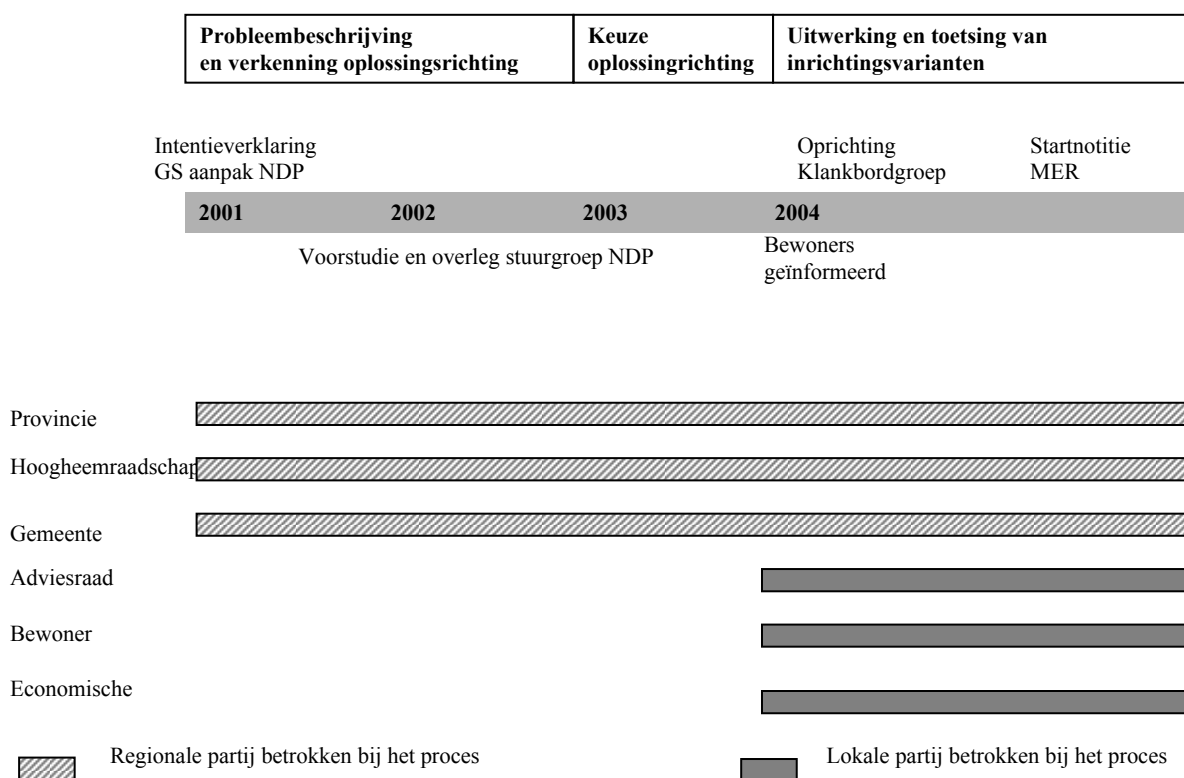
Dit leidt tot het volgende overzicht:



Figuur 6.4. Functies stuurgroep, projectgroep en klankbordgroep project Nieuwe Driemanspolder

Behalve via de klankbordgroep is ook met de streek overleg gevoerd door middel van verschillende thema- en informatieavonden waarop geïnteresseerden en betrokkenen hun visies en ideeën kenbaar konden maken.

Naast deze informele bijeenkomsten zijn er in de MER -procedure (die inmiddels gestart is) ook twee formele inspraakmomenten waarop de betrokkenen hun mening kenbaar kunnen maken.



Figuur 6.5 Tijdsschema betrokkenheid partijen bij het project NDP

In de interviews is met de betrokkenen gesproken over de gehanteerde sturing. De visies van de actoren op de gehanteerde sturing zijn in box 6.5 beschreven. In de analyse zal vanuit het theoretisch kader de gehanteerde sturing worden beschouwd.

Box 6.5 Visies van actoren op de gehanteerde sturing**De provincie**

De partijen zitten redelijk op een lijn. Volgens de provincie is dit mede te danken aan het landinrichtingsproces dat aan het project vooraf is gegaan. Daarnaast lopen volgens de provincie ook de bestuurders hard voor het project, wat het verloop van het project ten goede komt.

Bovendien worden er ook allerlei instrumenten ingezet. Het streekplan is door de provincie ingezet, de waterschappen zetten instrumenten in en ook de gemeenten leggen het project vast in bestemmingsplannen. Vanuit de landinrichting kan aanspraak worden gemaakt op rijksmiddelen.

Op dit moment is er nog wel enige discussie over de financiering en over de concrete uitwerking van het project. De hoofdlijnen liggen echter wel vast. De concrete uitwerking zal voornamelijk een taak zijn van de gemeenten. De provincie zal zich daar niet echt mee bemoeien.

Het hoogheemraadschap

De vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap vertelt dat de stuurgroep inmiddels aardig op een lijn zit. De provincie Zuid-Holland heeft de NDP als waterbergingslocatie op de streekplankaart gezet. De plannen die hier aan vooraf zijn gegaan, zoals het idee om de NDP onderdeel uit te laten maken van de groenblauwe slinger heeft hier ook aan bijgedragen. Ook de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Zoetermeer steunen het plan voor meer recreatie en water. Alleen de gemeente Den Haag is volgens het hoogheemraadschap nog wat terughoudend. Zij wil nog een slag om de arm houden over de vraag of er ook huizen moeten komen. De andere gemeenten willen het gebied juist openhouden.

Het was voor de waterbeheerder aanvankelijk lastig was om ook over de piekberging tot overeenstemming te komen met de stuurgroep. De waterplas voor voorraadberging was volgens de vertegenwoordiger snel voor elkaar. Deze functie kon namelijk ook gecombineerd worden met natuur en recreatie. Over de piekberging waren de partijen aanvankelijk kritischer. Men was bang dat de ontwikkelde natuurwaarden hierdoor zouden worden 'weggespoeld'. Uiteindelijk zijn de partijen van de stuurgroep ook hier uitgekomen.

Volgens het de vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap erkennen ook de partijen in het gebied het probleem.

De aanvoerrote van het water vormt nog wel een discussiepunt. Door middel van overleg probeert het hoogheemraadschap tot een zo goed mogelijke oplossing te komen.

Volgens het hoogheemraadschap heeft de oplossingsrichting zelf (het bergen van water) niet ter discussie gestaan. Dat was volgens het hoogheemraadschap eigenlijk al een gepasseerd station. Voor de polder was echter aanvankelijk alleen recreatie en natuur met bos bedacht. Dat vonden de mensen niet zo'n goed idee. De draai die het project gemaakt heeft van droog bos naar een waterplas waar je ook kunt recreëren is volgens de vertegenwoordiger dan ook positief geweest.

In het interview is ook gesproken over de rol van de deelstroomgebiedsvisie in het project. Volgens de vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap heeft de deelstroomgebiedsvisie een kleine rol gespeeld omdat de besluitvorming rond de NDP voor een groot gedeelte al voor elkaar was. Toch is de deelstroomgebiedsvisie wel positief geweest voor het project:

'Het heeft wel geholpen dat er een deelstroomgebiedsvisie kwam, omdat er aan alle kanten aandacht was voor water in de ruimtelijke ordening. (...) dus het heeft het denk ik wel gemakkelijker gemaakt. Maar, als het er niet was geweest denk ik dat het ook zover gekomen was. Het heeft in ieder geval niet tegengewerkt.'

De gemeente

In de stuurgroep zitten de partijen redelijk op een lijn. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat er voorafgaand aan het project al veel werk was gebeurd door de landinrichting in het gebied. Er was daardoor in feite al een ontwerp.

Binnen de stuurgroep komen er nu wel discussies over de financiering van het project. Er is volgens de gemeente discussie tussen de twee hoogheemraadschappen over de verrekening van de waterberging. De berging ligt namelijk in het beheersgebied van Rijnland, maar zal ook gebruikt worden om een deel van het water van Delfland op te vangen. De vertegenwoordiger verwacht dat zij dit intern zullen oplossen.

Ook voor de gemeente zelf is de financiering lastig. Hoewel het om een relatief klein bedrag gaat (geschat wordt dat de gemeenten in totaal 4 miljoen van het totaal 25 miljoen zullen bijdragen) kan dit bijvoorbeeld voor Leidschendam problemen opleveren. Doordat Leidschenveen na de gemeentelijke herindeling onderdeel van Den Haag is geworden loopt de gemeente Leidschendam-Voorburg inkomsten mis. Een deel van deze inkomsten was bestemd voor bovenlokale voorzieningen voor Leidschenveen. De waterberging vormt hier een onderdeel van. Daarnaast krijgt de gemeente door bezuinigingen bij het Rijk minder inkomsten, wat de financiering van het

project lastig kan maken. Bovendien moeten de uitgaven voor een waterberging bij een gemeente worden afgewogen tegenover uitgaven voor bijvoorbeeld onderwijs. De gemeente heeft hierin dus een andere positie. Door agrarische bedrijfsgebouwen voor economische functies te gebruiken, zoals woningen, kunnen nieuwe opbrengsten worden behaald waarmee de kosten kunnen worden gedekt.

De deelstroomgebiedsvisie heeft ook volgens de gemeente een beperkte rol gespeeld. Omdat de deelstroomgebiedsvisie over de plannen voor de NDP heen is gekomen is wel gekeken of men verbeteringen aan moest brengen en in hoeverre men in staat is deze verbeteringen nog door te voeren. Volgens de vertegenwoordiger van de gemeente biedt de landschappelijke situatie ter plekke geen mogelijkheid om het wateroppervlak nog groter te maken. Het vergroten van het wateroppervlak zou leiden tot een ander type watermilieu en een ander recreatietype. Vanuit deze integrale visie is het daarom niet wenselijk om het wateroppervlak te vergroten.

De communicatie met de streek verloopt volgens de gemeente goed. Er is veel tijd en energie in het communicatieproces gestoken. Uit de reacties op de bijeenkomsten blijkt ook dat men tevreden is over de gehanteerde communicatie.

Adviesraad Natuur en Milieu

De adviesraad heeft geprobeerd in een vroegtijdig stadium betrokken te raken bij het proces. De vertegenwoordiger van de adviesraad is tevreden over de manier waarop de sturing in het proces verloopt. Het hoogheemraadschap heeft de problematiek van het water heel overtuigend, rustig en solide gebracht. Er wordt ook goed met de verschillen in visie omgegaan en er wordt volgens hem zorgvuldig omgegaan met ingebrachte alternatieven (bijvoorbeeld voor de aanvoerroute):

'Ik moet zeggen dat ook daar het hoogheemraadschap verstandig mee om gaat. Niet zegt: wij hebben het uitgerekend, dit is het beste. Ze zeggen dit is een aardig idee met: dit is x-maal zo duur als wat wij gedacht hadden. Dat vind ik heel goed'.

Ook tijdens de informatieavonden en de klankbordgroepbijeenkomsten worden de reacties serieus genomen en wordt er met argumenten op reacties teruggekomen.

Verder heeft de vertegenwoordiger ook de indruk dat de bestuurlijke partijen tot nu toe aardig op een lijn zitten en dat er in de overleggen ruimte is om de gedachten en beleving te laten groeien.

Bewoners Voorweg

De vertegenwoordigers van de bewoners van de Voorweg vinden dat zij in een redelijk vroeg stadium bij het proces zijn betrokken. Daarnaast zijn zij ook tevreden over de manier waarop met de verschillende visies wordt omgegaan. Zo krijgt iedereen de gelegenheid zijn of haar mening naar voren te brengen tijdens de informatieavonden of tijdens de klankbordgroep bijeenkomsten. Op deze manier wordt er volgens hen aandacht geschonken aan de verschillende zienswijzen. Ook over de aanpak van de klankbordgroep zijn de bewoners tevreden. Iedereen krijgt bijvoorbeeld na de vergadering een verslag thuisgestuurd.

Verder merken de bewoners op dat ook de betrokken overheden volgens hen aardig op een lijn zitten, al is de gemeente Den Haag nog wat terughoudend

De economische gebruikers van de Nieuwe Driemanspolder

De agrarische en economische gebruikers in het gebied hebben in het interview aangegeven dat zij vroeg betrokken wilden zijn. Door de vorming van de klankbordgroep is dit ook gelukt.

De vertegenwoordiger van de economische gebruikers in het gebied vindt het wel jammer dat het plan voor twee agrarische bedrijven in het gebied gecombineerd met piekberging niet in de MER is meegenomen. Zij hadden dit graag in de MER opgenomen zien worden.

De rollen van de verschillende partijen

Uit de verschillende interviews komen ook de rollen van verschillende partijen naar voren.

Voor de financiering zijn de provincie, de hoogheemraadschappen (en dan met name Rijnland) en het ministerie van LNV belangrijk. Ook de gemeenten leveren een bijdrage aan het project. Instemming van deze partijen is belangrijk om de financiering rond te krijgen.

In de planologisch/juridische ondersteuning van de plannen speelt de provincie een belangrijke rol. Het plan moet namelijk worden opgenomen in het streekplan. Ook de gemeenten spelen een belangrijke rol. Zij moeten het bestemmingsplan aanpassen voordat met de uitvoering van het project kan worden begonnen.

De agrarische en economische gebruikers zijn de belangrijkste grondeigenaren in het gebied. De natuurorganisaties en bewonersorganisaties zijn belangrijk voor het maatschappelijke draagvlak van de plannen.

Analyse

De streek is aanvankelijk nauwelijks bij het proces betrokken. In het begin van het proces is er voornamelijk overleg geweest tussen de verschillende overheidspartijen in de stuurgroep. In deze fase van het project is sprake van een autoritaire bestuursstijl.

Nadat de leden van de stuurgroep het eens waren geworden over de uitgangspunten van het project zijn op een informatieavond de belanghebbenden in de streek geïnformeerd en is een klankbordgroep geformeerd. De bestuursstijl verandert hiermee van gesloten autoritair naar consultatief. De beslissingsbevoegdheid blijft bij de stuurgroep, maar er wordt wel nadrukkelijk naar de mening van de streek gevraagd.

Binnen de stuurgroep zitten de partijen inmiddels aardig op een lijn. Dit komt zowel naar voren uit de reacties van de partijen uit de stuurgroep zelf als uit de reacties van partijen uit de klankbordgroep. Als belangrijke reden hiervoor wordt de lange voorprocedure aangegeven. Er loopt al lange tijd een land-inrichting voor het gebied. De bestuurlijke partijen zitten hierdoor inmiddels wel aardig op een lijn. Wel is er op dit moment wat discussie over de financiën.

De recent verschenen deelstroomgebiedsvisie heeft een beperkte invloed op het proces gehad. De plannen voor de NDP lagen op dat moment namelijk al redelijk vast. Er is nog wel gekeken naar extra ruimte voor waterberging, maar dit was vanuit landschappelijke, recreatieve en natuuroverwegingen niet wenselijk.

Wanneer vanuit de risicoladder naar de gehanteerde sturing wordt gekeken, dan kan gesteld worden dat de lokale actoren op het juiste moment bij het project zijn betrokken. Er was namelijk beperkte discussie over de doelmatigheid van de risico reducerende maatregelen of over de onzekerheid van de risico's. De grootste verschillen in percepties hadden betrekking op de uitwerking van de oplossingen om de risico's te reduceren. In deze fase zijn de belanghebbenden ook bij het project betrokken geraakt.

De belanghebbenden uit de streek lijken tevreden over de manier waarop zij betrokken zijn bij het project. Ze vinden dat ze in een vroeg stadium bij het project betrokken zijn en zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop met hun visie wordt omgegaan.

6.6 Conclusies en Discussie

Risicopercepties

De percepties van actoren op de risico's van wateroverlast en watertekort komen redelijk overeen. Het probleem van wateroverlast en watertekort wordt erkend. Ook zijn de partijen het eens over de noodzaak van extra maatregelen om deze risico's te beheersen.

Hoewel de meeste partijen de risico's als onzeker ervaren, worden de risico's niet ter discussie gesteld.

De inrichtingsopgave

In het gebied heeft de keuze voor een piekberging en een seizoensberging voor de beheersing van wateroverlast en watertekort nauwelijks ter discussie gestaan. Er zijn wel enkele vragen over de waterkwaliteit bij piekberging, de haalbaarheid van combinaties van functies en de werking van de seizoensberging naar voren gekomen. De resultaten van vervolgonderzoek naar de seizoensberging en de uitslag van de MER moet een antwoord op deze vragen geven.

De discussie bij de inrichtingsopgave is voornamelijk gericht op de vraag hoe mogelijke negatieve effecten van maatregelen beperkt kunnen worden en hoe de kansen van de waterberging optimaal kunnen worden benut.

De discussie gaat voornamelijk over de concrete inrichting van het gebied. De belangrijkste uitdagingen voor het risicobeleid lijken hiermee opgelost.

Bij de discussie over de concrete inrichting spelen vooral verschillen in belangen een rol. Er is bijvoorbeeld verdeeldheid over de aanvoerrote van het water naar de piekberging en over de mogelijkheden voor intensieve recreatie in het gebied. Vanuit de verschillen in belangen tussen bijvoorbeeld bewoners, boeren en natuurorganisaties kunnen deze verschillen in percepties begrepen worden.

De sturingsopgave

De partijen zijn pas bij de uitwerking van de oplossingsrichtingen actief bij het project betrokken geraakt. Op dat moment is omgeschakeld van een autoritaire bestuursstijl naar een consultatieve bestuursstijl.

Deze manier van sturing sluit aan bij de geconstateerde uitdaging voor het beleid. De discussie richt zich namelijk vooral op de uitwerking van de oplossingsrichting, de concrete inrichting van het gebied en niet op het risicobeleid zelf. Bij discussie over de concrete de inrichting van het gebied zijn partijen ook geconsulteerd. Deze werkwijze sluit eveneens aan bij de landelijke trend naar een decentraal en gebiedsgericht beleid.

Zowel op bestuurlijk niveau, als op gebiedsniveau zitten de partijen redelijk op een lijn en is er maatschappelijk draagvlak voor de aanleg van de waterberging. Belangrijke verklaringen hiervoor zijn:

- Het project kent een lange voorgeschiedenis. Het staat al heel lang vast dat het gebied gaat veranderen. Door het proces van de landinrichting zijn partijen ook dichterbij elkaar gekomen.
- Er is dreiging van alternatieve maatregelen. Het gebied is bijvoorbeeld in beeld geweest voor woningbouw, bos en een themapark. Hoewel veel partijen aangeven niet te zitten wachten op een waterberging is dit voor hen (gegeven het uitgangspunt dat de polder gaat veranderen) een acceptabele oplossing.

De partijen zijn tevreden over de gehanteerde sturing en het verloop van het proces.

7. Vergelijking tussen de cases

- In beide cases wordt de problematiek van klimaatverandering en de risico's van toenemende wateroverlast erkend. Watertekort staat in de case Levende Berging (Noord-Holland) ter discussie. De beheersbaarheid van watertekort wordt in Noord-Holland hoger ingeschat.
- In beide cases worden de risico's als onzeker omschreven, maar worden de risico's door de actoren niet ter discussie gesteld en geproblematiseerd.
- In de case NDP wordt in tegenstelling tot de case Levende Berging, de waterberging niet ter discussie gesteld. Belangrijke verklaringen zijn: de erkenning dat uitbreiding van de gemaalcapaciteit alleen onvoldoende is om het probleem op te lossen, de dreiging van minder gunstige bestemmingen voor de NDP en de mogelijkheid om andere gebieden te ontzien. Bovendien is het gebied al lange tijd aangewezen als transformatiegebied.
- De sturing in de NDP sluit beter aan bij de percepties van de actoren dan de sturing in de case Levende Berging. In Noord-Holland was er namelijk discussie over de doelmatigheid van de waterberging. In de case Levende berging hadden de partijen daarom eerder (bij de keuze van de oplossing) bij het project betrokken willen worden.
- In de case NDP zitten de bestuurlijke partijen op één lijn. In de case Levende berging was meer onderlinge verdeeldheid, zowel op maatschappelijk als bestuurlijk vlak. Deze verdeeldheid heeft er uiteindelijk toe geleid dat het waterbergingsproject is afgeblazen.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk zijn de twee cases met elkaar vergeleken.

In paragraaf 7.1 is gekeken naar de verschillen in risicopercepties van betrokkenen. Paragraaf 7.2 behandelt de inrichtingsopgave en de voorkeuren voor oplossingsrichtingen van partijen en paragraaf 7.3 blikt terug op de uitdagingen die uit de percepties van risico's en oplossingsrichtingen naar voren zijn gekomen en de gehanteerde sturing om deze uitdagingen aan te pakken.

7.1 Risicopercepties

Wateroverlast

De problemen die zich in het recente verleden hebben voorgedaan (zoals het falen van de Schermerboezem in Noord-Holland en de dreigende wateroverlast bij Stompwijk Zuid-Holland) hebben invloed gehad op de beoordeling van risico's door betrokkenen. Bij het beschrijven van de risico's van wateroverlast wordt namelijk vaak verwezen naar deze recente gebeurtenissen.

In beide cases wordt wateroverlast als probleem erkend, waarvoor extra maatregelen noodzakelijk zijn. Er is wel een verschil in mening over de termijn waarop maatregelen nodig zijn.

In Noord-Holland vinden de partijen het noodzakelijk om extra maatregelen te nemen tegen wateroverlast. Sommige partijen (zoals het hoogheemraadschap en Rijkswaterstaat) merken echter op dat de boezem pas in 2025 kritisch wordt en dat er daarom nog tijd genoeg is om een oplossing te zoeken. Het probleem wordt erkend, maar niet door iedere partij als acuut ervaren.

Bij de case Nieuwe Driemanspolder stellen alle partijen dat het boezemstelsel niet meer op orde is en dat de boezem bij Stompwijk in de huidige situatie een faalkans heeft die groter is dan de gestelde normen. Extra maatregelen op de korte termijn worden noodzakelijk geacht.

Een belangrijk punt in de interviews was de onzekerheid van de risico's. Hoe nauwkeurig zijn de risico's op wateroverlast en watertekort volgens de betrokkenen?

Zowel in Noord-Holland als in Zuid-Holland erkennen de betrokken partijen dat de risico's van wateroverlast en watertekort onzeker zijn. Toch lijkt de onzekerheid geen groot probleem te vormen. Partijen stellen dat de 'trend aanwezig is' dat het risico inmiddels wel 'redelijk nauwkeurig' te bepalen is of dat er landelijk afspraken zijn gemaakt over de manier waarop het risico wordt bepaald. Daarmee wordt de onzekerheid verder niet of nauwelijks geproblematiseerd.

Verder kan worden opgemerkt dat er in Noord-Holland enige discussie was over het te hanteren klimaatscenario voor de bepaling van de omvang van de risico's en de benodigde maatregelen. In het begin werd door het hoogheemraadschap met het maximum scenario voor klimaatsverandering gerekend. Later is gekozen voor het inmiddels landelijk gehanteerde middenscenario. Enkele partijen gaven aan dat dit voor de nodige onrust heeft gezorgd. In Zuid-Holland is (in ieder geval tijdens het proces met de streek) vastgehouden aan hetzelfde (midden)scenario.

Watertekort

In de case *Levende Berging* zijn er grote verschillen in percepties over de te verwachten problemen met watertekort. Een gedeelde *sense of urgency* voor maatregelen is niet aanwezig. Het nut en de noodzaak van maatregelen tegen watertekort wordt ter discussie gesteld. Sommige partijen verwachten op de korte termijn geen problemen door watertekort. Er is volgens hen in het Markermeer voldoende water aanwezig om het gebied van water te voorzien. Ook de zomer van 2003 heeft dit bewezen. Men ervoer nauwelijks problemen met de aanvoer van water. Andere partijen geven aan wel problemen met watertekort te ervaren of te verwachten, zoals problemen met de inlaat van gebiedsvreemd water of inklinking van het veen.

In Zuid-Holland ervaren de meeste partijen watertekort wel als een probleem. Zij geven aan dat de zomer van 2003 heeft laten zien dat er tekorten aan zoet water kunnen ontstaan en dat dit nadelige gevolgen heeft. Naast de natuur ervaart ook de landbouw in en rond het gebied problemen met watertekort en dan in het bijzonder met de inlaat van brak water. Men erkent daarom de noodzaak van maatregelen.

Wanneer vanuit de kwalitatieve risicoaspecten naar de risico's wordt gekeken, dan blijkt in de omgeving van de NDP de rampzaligheid van watertekort groter te zijn dan in de omgeving van de Schardammerkoog.

De NDP ligt bijvoorbeeld vlakbij de kassen van het Westland, terwijl het grondgebruik rondom de Schardammerkoog voornamelijk grasland is. Omdat gras beter bestand is tegen hogere zoutconcentraties ervaren de boeren in de omgeving van de Schardammerkoog minder problemen met brak water, ook al is de zoutconcentratie soms hoger dan het ingelaten water in Zuid-Holland.

In Zuid-Holland zijn volgens de geïnterviewden de nodige problemen geweest met de inlaat van brak water. Men heeft water uit het IJsselmeer aan moeten voeren om de problemen het hoofd te bieden. Volgens de respondenten heeft men in Noord-Holland veel minder last gehad van de droge zomer. Recente ervaringen met watertekort ontbreken bij de respondenten uit de case 'Levende Berging'. De rampzaligheid van watertekort op de korte termijn wordt door de betrokkenen in de NDP dan ook hoger ingeschat dan door de actoren in de omgeving van de Schardammerkoog.

Desondanks kan watertekort in de omgeving van de Schardammerkoog wel grote gevolgen hebben (zoals het irreversibel inklinken van het veen). Deze risico's zien de actoren echter als minder acuut. Wanneer de gevolgen zich pas in de verre toekomst openbaren wordt het risico lager ingeschat en neemt de risicoacceptatie toe (zie hoofdstuk 3).

Een ander belangrijk kwalitatief aspect van het risico van watertekort is de beheersbaarheid. Waar in de case 'Levende Berging' vrij gemakkelijk water uit het IJsselmeer kan worden aangevoerd, kostte het in Zuid-Holland veel meer moeite om het water uit het IJsselmeer naar de droge gebieden toe te voeren. In de NDP wordt de beheersbaarheid lager ingeschat, wat de acceptatie van het risico verkleint (zie hoofdstuk 3). Men is van meerdere partijen afhankelijk om het water naar het gebied te kunnen aanvoeren.

7.2 De inrichtingsopgave

In de case 'Levende Berging' is hevige discussie geweest over de gekozen oplossingsrichting: het bergen van water. Een gemaal bij Schardam zou volgens partijen ook geschikt zijn om het probleem van wateroverlast op te vangen. Daarnaast was er ook discussie over de werking van een berging. Uiteindelijk gaat de aanleg van de waterberging niet door en wordt de concrete uitwerking van de plannen afgeblazen. In de NDP heeft de oplossing van een piekwaterberging om wateroverlast te beheersen nauwelijks ter discussie gestaan. De oplossingsrichting lijkt redelijk aan te sluiten op de referentiekaders van

betrokkenen. De discussie richt zich vooral op de concrete invulling van zowel de piek- als de seizoensberging.

Met behulp van het model van het referentiekader zijn de verschillen in percepties op oplossingsrichtingen onderzocht en is meer inzicht gekregen in de achtergrond bij voorkeuren van partijen.

Kennis

In Levende Berging was er in de streek veel twijfel over de doelmatigheid van een piekberging. Een gemaal zou volgens veel partijen ook de wateroverlast op kunnen lossen. Daarnaast werd de werking van de piekberging ter discussie gesteld: wat gebeurt er als de berging vol is?

Niet alleen de inwoners van de streek hebben twijfels over de noodzaak en werking van de berging, ook bij enkele betrokken overheden (zoals het hoogheemraadschap, de gemeente en de provincie) lijkt intern verdeeldheid over de noodzaak en werking van de berging ten opzichte van gemalen.

Ook de noodzaak en werking van seizoensberging is ter discussie gesteld. Veel partijen stellen dat een seizoensberging niet effectief is om de watertekorten aan te pakken. Door de verdamping gaat teveel water verloren, waardoor alsnog water moet worden aangevoerd. Ook het vasthouden van water zou slechts een beperkt effect hebben op de in te laten hoeveelheid water.

In de NDP wordt de noodzaak van een berging niet ter discussie gesteld. De partijen vinden het verhaal van het hoogheemraadschap overtuigend en er lijken geen grote twijfels te zijn over de werking van de piekberging. Wel zijn er nog enkele onduidelijkheden over de gevolgen voor de waterkwaliteit en de natuur in het gebied.

Hoewel ook enkele partijen twijfels hebben over de werking van de seizoensberging, zijn de meeste partijen van mening dat de seizoensberging wel effectief kan zijn om watertekorten tegen te gaan. Zij erkennen de noodzaak, waardoor men zich niet verzet tegen de komst van de seizoensberging.

Overtuigingen

In de case Levende Berging waren de meeste partijen ervan overtuigd dat de wateroverlastproblematiek ook met gemalen opgelost kon worden.

In de NDP speelde deze overtuiging een minder grote rol. Alle partijen erkenden dat het knelpunt bij Stompwijk niet alleen opgelost kon worden door gemalen. Aanvullende maatregelen, zoals een piekwaterberging waren volgens de partijen noodzakelijk.

Waarden en normen

In de case Levende Berging hadden veel betrokkenen de voorkeur voor deeloplossingen per polder in plaats van een grootschalige waterberging in de Schardammerkoog. Bewoners vonden het niet eerlijk dat zij de problemen voor de hele Schermerboezem op moesten lossen. In de NDP heeft deze discussie, over een eerlijke verdeling van de lasten geen rol gespeeld.

Belangen

De aanleg van een waterberging conflicteert met de belangen van verschillende partijen in de gebieden. Door de aanleg van een (piek) waterberging verandert de leefomgeving van de bewoners en wordt in beide cases landbouwgrond ingezet voor waterberging.

In de case Levende Berging zijn de grondgebruikers kritisch over de plannen. Landbouwgrond zou worden ingezet voor piekwaterberging en de boeren zouden door middel van een schaderegeling worden gecompenseerd. Ook de bewoners waren tegen dit plan, omdat dit aanvankelijk zou betekenen dat enkele huizen gesloopt zouden moeten worden en dat de leefomgeving zou veranderen.

Ook in de NDP botst de waterberging met belangen van partijen. Desondanks lijkt het verzet tegen de komst van een waterberging beperkt. Hoewel enkele partijen aangeven dat ze niet zitten te wachten op een waterberging is het voor hen wel een acceptabelere oplossing dan de in het verleden voorgestelde plannen voor de NDP. De waterberging lijkt een middel om minder gewenste ontwikkelingen af te wenden. Wel vinden de bewoners dat de overlast van de waterberging, door bijvoorbeeld extra recreatie(verkeer) beperkt moet blijven.

Ook de meest boeren verzetten zich niet tegen het plan. Voor hen staat vast dat de polder zal veranderen ten koste van de landbouw. Zij hopen goede randvoorwaarden te creëren voor de agrariërs in het gebied.

Alleen de boeren in de aanvoerroute zijn tegen het plan. Zij moeten een gedeelte van hun grond afstaan zonder dat er mogelijkheden zijn om in de buurt vervangende grond aan te kopen.

Een verklaring voor de verschillen?

In de NDP heeft de oplossingsrichting zelf niet of nauwelijks ter discussie gestaan. Hiervoor worden door de respondenten verschillende mogelijke verklaringen naar voren gebracht:

- Uitbreiding van de gemaalcapaciteit was voor de NDP onvoldoende om het naastgelegen hoogwaterknelpunt op te lossen. In de Schardammerkoog was uitbreiding van de gemaalcapaciteit nog wel effectief.
- De NDP was al aangewezen als transformatiegebied. Dit betekent dat voor de realisatie van de waterberging kon worden aangehaakt op andere lopende processen (zoals natuurontwikkeling en meer ruimte voor recreatie). Agrarische bedrijven in het gebied zullen in de toekomst moeten verdwijnen. Door in dit gebied ook waterberging te realiseren kunnen bedrijven in andere polders worden ontzien. Dit was aantrekkelijker dan de keuze voor deeloplossingen.
- De grootschalige waterberging kon in de NDP ook goed gecombineerd worden met recreatie en natuur. Hierdoor konden de kosten worden gedeeld.
- Het plan voor waterberging in de NDP kon op veel steun rekenen omdat andere alternatieven (zoals bos, bebouwing of een themapark) door de inwoners minder acceptabel werden gevonden. Wanneer voor deeloplossingen zou worden gekozen en de waterberging in de NDP zou komen te vervallen is de kans volgens enkele betrokken partijen groot dat er ontwikkelingen komen die minder acceptabel zijn dan de ontwikkeling van een waterberging
- De NDP ligt verder verwijderd van het IJsselmeer of andere grote waterbuffers dan de Schardammerkoog. Hierdoor is de aanvoer van zoet water lastiger en is men door de lange afstand ook afhankelijk van meerdere partijen. Daarnaast bevinden zich in de omgeving van de NDP meer functies die gevoelig zijn voor korte termijngevolgen van watertekort. Seizoensberging heeft daardoor waarschijnlijk meer draagvlak.

7.3 De sturingsopgave

Wanneer de sturing in het project Levende Berging wordt vergeleken met de gehanteerde sturing bij het project NDP, dan valt op dat in *beide* projecten eerst gewerkt is volgens een autoritaire bestuursstijl.

Door de bestuurlijke partijen zijn de plannen op bestuurlijk niveau uitgewerkt en is de keuze voor een locatie en een oplossingsrichting gemaakt. Vervolgens is deze oplossing naar buiten gebracht en is men omgeschakeld van een autoritaire bestuursstijl naar een consultatieve bestuursstijl. In beide cases heeft dit verschillend uitgedaakt. Hierbij hebben de gehanteerde sturing, de communicatie en de verschillen in uitdaging een belangrijke rol gespeeld.

In Zuid-Holland wordt de noodzaak voor de aanleg van de (piek)waterberging erkend. Doordat het hoogwaterknelpunt ver van het gemaal bij Katwijk gelegen was bood extra uitbreiding van de gemaalcapaciteit geen uitkomst. De gekozen oplossing wordt niet ter discussie gesteld. De uitwerking van de oplossing vormt het belangrijkste discussiepunt in het gebied.

De partijen vinden dat zij in een vroeg stadium bij het proces betrokken zijn. Zij accepteren de oplossingsrichting en vinden dat ze genoeg inspraak krijgen over de concrete invulling van het plan. De gehanteerde sturing sloot hier wel aan op de uitdagingen in het gebied.

In Noord-Holland was veel discussie over de noodzaak van de waterberging als oplossing. Omdat de Schardammerkoog vlak naast het Markermeer lag, zou een gemaal een gelijkwaardig alternatief kunnen zijn. Een berging zou eventueel als aanvulling kunnen dienen. De optie van het uitbreiden van de gemaalcapaciteit lijkt in de beginfase onvoldoende te zijn meegenomen in het overleg met de streek. De keuze voor de oplossingsrichting (doelmatigheid) was de belangrijkste uitdaging in de case Levende Berging. Ook is er discussie over de locatiekeuze. Waarom is er gekozen voor een regionale waterberging bij Schardam en niet voor meerdere (kleine) locaties?

De partijen in Noord-Holland hadden daarom ook bij de keuze van de locatie en de oplossingsrichting betrokken willen worden. Zij vinden dat er teveel is vastgehouden aan één oplossing (het grootschalig

bergen van water), zonder de alternatieven van het afvoeren of vasthouden van water mee te nemen. De gekozen bestuursstijl paste derhalve niet goed bij de percepties in de streek.

Een ander belangrijk verschil is dat in de NDP de bestuurlijke partijen op een lijn zitten. In Noord-Holland waren de verschillende overheidspartijen het zowel onderling als intern niet eens over de risico's (welk scenario), de te kiezen oplossingsrichting (bergen of malen) en de concrete invulling van de oplossingsrichting.

In de NDP is getracht het in de stuurgroep (waarin alle bestuurlijke partijen betrokken waren) eens te worden over de uitgangspunten. Nadat de partijen het eens zijn geworden over de uitgangspunten hebben zij het plan naar buiten gebracht. Deze werkwijze lijkt effectief te zijn geweest. In tabel 7.1 zijn de belangrijkste verschillen tussen de cases samengevat.

Tabel 7.1 Samenvattend overzicht van de verschillen tussen de cases.

	Levende Berging	Nieuwe Driemanspolder
Risicopercepties	Problematiek van wateroverlast wordt erkend. Verdeeldheid over de problematiek van watertekort.	Problematiek van wateroverlast en watertekort wordt erkend.
Inrichtingsopgave	Hevige discussie over de doelmatigheid van water bergen en de eventuele inrichting van de berging. Uiteindelijk wordt de waterberging afgeblazen en wordt gekozen voor voorstuwers als tijdelijke oplossing. Twijfels over het nut en de noodzaak van maatregelen tegen watertekort.	De berging heeft nauwelijks ter discussie gestaan. De discussie richt zich op de concrete inrichting van het gebied. Beperkte discussie over het nut en de noodzaak van maatregelen tegen watertekort. In 2007 hoopt men te starten met de aanleg van de berging voor de beheersing van wateroverlast en watertekort.
Sturingsopgave	Bij de concrete uitwerking van de gekozen oplossingsrichting zijn de lokale partijen geconsulteerd. Deze sturing sluit niet aan bij de percepties op risico's en oplossingsrichtingen. Achteraf gezien hadden partijen ook bij de keuze van de locatie en de oplossingsrichting geconsulteerd moeten worden.	Bij de concrete uitwerking van de gekozen oplossingsrichting zijn de lokale partijen geconsulteerd. De sturing sluit aan op de percepties van risico's en oplossingsrichtingen. Partijen zijn tevreden over de gehanteerde sturing.

8. Conclusies en Aanbevelingen

8.1 Risicopercepties

De problematiek van klimaatsverandering wordt breed onderkend

Hoewel nog steeds omgeven met grote onzekerheden, staat bij de actoren de verwachte klimaatsverandering niet ter discussie. Er is een brede erkenning dat de risico's op wateroverlast en watertekorten zullen toenemen.

De problematiek van wateroverlast en noodzaak voor maatregelen wordt erkend

In beide cases wordt wateroverlast door alle actoren als probleem ervaren en de noodzaak voor extra maatregelen erkend. Bij het beschrijven van de risico's wordt veelal verwezen naar recente wateroverlast in de eigen leefomgeving.

Controverse over de problematiek van watertekort

In de NDP erkennen alle betrokken ook de problematiek van watertekort en de noodzaak voor maatregelen. Ook hierbij verwijst men naar recente ervaringen met watertekort (met name de droge zomer van 2003).

De case Levende Berging laat een gedifferentieerder beeld zien van de percepties op watertekort. Sommige partijen, zoals de agrariërs en het hoogheemraadschap ervaren geen problemen met watertekort in het gebied: met aanvoer van water uit het IJsselmeer is naar verwachting voldoende water beschikbaar om eventueel toenemende watertekorten op te vangen.

Andere partijen, zoals de provincie en Staatsbosbeheer ervaren juist wel problemen met watertekort, zoals de inlaat van gebiedsvreemd water of de vrees voor onomkeerbare klink van het veen of de aantasting van funderingen. Volgens hen zijn extra maatregelen wel noodzakelijk.

Verklaring van de verschillen in risicopercepties

Opvattingen over de beheersbaarheid van wateroverlast en watertekort, de inschatting van de rampzaligheid van de gevolgen en recente ervaringen met het risico vormen belangrijke factoren waarmee verschillen in risicopercepties kunnen worden verklaard.

In de NDP geven partijen aan dat er in de zomer van 2003 in de omgeving problemen zijn geweest met watertekort en te zout water. Vooral de landbouw en natuur hebben hier volgens de respondenten schade van ondervonden. Om het watertekort en de zoutconcentraties van het water te beheersen moest water worden aangevoerd vanuit het IJsselmeer. Deze aanvoer was lastig, omdat technische obstakels overwonnen moesten worden en er veel partijen bij de aanvoer van het water betrokken waren.

De meeste partijen in de case Levende Berging geven aan geen problemen te ervaren met watertekort. Zij hebben, in tegenstelling tot de belanghebbenden in de NDP niet recent te maken gehad met watertekort. De aanvoer van IJsselmeerwater was voldoende om een groot tekort aan water te voorkomen.

Doordat het gebied uit de case Levende Berging dicht bij het IJsselmeer ligt is het relatief eenvoudig om water uit het IJsselmeer aan te voeren. Het risico van watertekort is hierdoor beter beheersbaar waardoor de rampzaligheid van watertekort wordt beperkt. Het probleem van watertekort staat in dit gebied daarom ook minder hoog op de (politieke) agenda. Staatsbosbeheer ondervindt in de case Levende Berging wel problemen met watertekort. De inlaat van gebiedsvreemd water is geen oplossing om het risico te beheersen. De inlaat van gebiedsvreemd water is namelijk schadelijk voor de natuur. De rampzaligheid van watertekort is voor natuur dan ook hoger dan die voor andere functies in het gebied. Dit vormt, samen met de verschillende opvattingen over de beheersbaarheid en de recente ervaringen een verklaring voor de verschillen in risicopercepties tussen bijvoorbeeld Staatsbosbeheer en de WLTO.

De onzekerheden rond de risico's op wateroverlast en watertekort worden erkend, maar niet geproblematiseerd

Wat betreft de risico's van wateroverlast en watertekort baseren de partijen zich in beide cases meestal op de risicoanalyses en berekeningen van het hoogheemraadschap. Hoewel de respondenten zich realiseren dat deze risico's omgeven zijn met onzekerheden, worden de methode en resultaten van de risicoanalyse niet ter discussie gesteld.

8.2 De inrichtingsopgave

Verschillen in percepties op de gekozen oplossingsrichting

De belanghebbenden in het gebied gaven in beide cases aan niet te zitten wachten op een waterberging, ondanks de voorlichting over nut en noodzaak. Men wil het gebied graag houden zoals het is.

In de case Levende Berging stond de waterberging zelf ter discussie. Was een waterberging eigenlijk wel de meest geschikte oplossing om de wateroverlast te beheersen of kunnen de problemen niet gewoon met extra gemalen worden opgelost of met deeloplossingen per polder?

De discussie had zowel betrekking op verschillen in kennis, belangen, overtuigingen, waarden en normen. Er zijn in de case Levende Berging niet alleen twijfels over de werking van de berging (kennis), maar er is bijvoorbeeld ook veel vertrouwen in de mogelijkheid om het probleem met gemalen op te lossen (overtuiging) en er is discussie over een eerlijke verdeling van de lasten door te kiezen voor deeloplossingen (waarden en normen). Daarnaast spelen ook belangen van grondeigenaren (bijvoorbeeld geen water op het land) een rol bij het verzet tegen de berging.

Niet alleen de bewoners en agrariërs waren tegen de aanleg van een berging, maar ook enkele bestuurlijke partijen stonden niet volledig achter de plannen. De gemeente was tegen de aanleg van de berging en ook binnen overheidspartijen zat niet iedereen op een lijn. Binnen het hoogheemraadschap bijvoorbeeld verschilden de dijkgraaf, het algemeen bestuur en de ambtelijke organisatie van mening over de doelmatigheid van een waterberging en ook binnen de provincie zat niet iedereen op een lijn. Er bleek uiteindelijk onvoldoende (bestuurlijk) draagvlak voor de waterberging en het plan is daarom niet ten uitvoer gebracht.

In de NDP is de keuze voor een waterberging om de wateroverlast te beheersen echter niet ter discussie gesteld. De partijen waren het er over eens dat het probleem niet volledig door uitbreiding van de gemaalcapaciteit kon worden opgelost. Het alternatief van deeloplossingen per polder is niet aan de orde geweest. De discussie was hier beperkt tot de uitwerking van de oplossingsrichting om negatieve gevolgen van een waterberging (zoals verlies van grond) te beperken en kansen van een waterberging (zoals recreatie en natuur) optimaal te benutten. De betrokken overheidspartijen zitten bij de start van het proces met de streek op één lijn m.b.t. de gekozen oplossingsrichting. Ook de belanghebbenden in het gebied stellen de oplossing niet ter discussie. Aan de concrete inrichtingsschets voor het gebied wordt nog gewerkt, maar over de grote lijnen zijn de betrokken overheden het reeds eens.

Verschillende gebieden, verschillende referentiekaders

De waterberging in de NDP sluit beter aan bij de referentiekaders van betrokkenen dan de waterberging in de Schardammerkoog. Hiervoor zijn verschillende verklaringen naar voren gekomen:

- **Kennis:** In de case Levende Berging was er veel onduidelijkheid over de werking van een waterberging. Partijen twijfelden over de effectiviteit van een waterberging. Wat gebeurt er als de berging vol is? Er kan dan niets meer bij, terwijl een gemaal blijft malen. In de NDP was voor de partijen de werking van de berging duidelijk en overtuigend.
- **Overtuigingen:** De partijen in Noord-Holland denken dat (een groot deel van) de wateroverlast ook door gemalen kan worden opgelost. In de NDP speelt deze overtuiging geen rol. De partijen erkennen dat naast de uitbreiding van de gemaalcapaciteit ook extra berging noodzakelijk is.
- **Waarden en Normen:** In de case Levende Berging zijn enkele partijen van mening dat gekeken moet worden naar kleinschalige deeloplossingen. Een verdeling van de lasten is eerlijker dan wanneer een klein gebied de problemen voor een grote regio op moet lossen. In de NDP is deze optie niet aan de orde geweest.

- Belangen: in beide cases conflicteerde de aanleg van een waterberging in beginsel met belangen van inwoners en agrariërs in het gebied. Echter in de NDP was er ook sprake van meekoppelende belangen, waardoor er meer draagvlak was voor de waterberging:
 - De agrariërs geven aan dat de NDP al lange tijd als transformatiegebied is aangewezen. Het staat voor hen vast dat de NDP in de toekomst zijn agrarische bestemming zal verliezen. Zij hebben er daarom voor gekozen om zich niet te verzetten tegen de plannen voor de waterberging op zich, maar zich te concentreren op de mogelijke gevolgen van de plannen. Zij proberen bijvoorbeeld goede randvoorwaarden te creëren voor bedrijven die willen blijven en voor de bedrijven die willen vertrekken. Boeren die willen stoppen of weg willen hopen op snelle duidelijkheid. Verzet tegen de plannen zou het proces rekken waardoor er langer onduidelijkheid is over de toekomst. Voor bedrijven die geen opvolger hebben en nog niet willen stoppen of voor bedrijven die aan de aanvoerroute liggen, zijn de belangen anders. Zij verzetten zich heviger tegen de plannen.
 - Voor het gebied zijn in het verleden meerdere plannen gemaakt. Het gebied is onder meer in beeld geweest als locatie voor een vuilstort, woningbouw, bos en een Chinees themapark. De partijen uit het gebied zijn van mening dat het gebied in de toekomst niet zo zal blijven zoals het nu is. Een waterberging met recreatie en natuur is voor de belanghebbenden uit het gebied daarom ook een acceptabele oplossing. Met dit plan kunnen in ieder geval minder gewenste ontwikkelingen, zoals een Chinees themapark worden afgewend.

Deze meekoppelende belangen zorgden voor medewerking van inwoners en agrariërs.

Twijfels over de noodzaak en werking van seizoensberging

In de case Levende Berging zijn er grote twijfels over de noodzaak voor maatregelen tegen watertekort. Ook over de werking van mogelijke maatregelen is men kritisch. Het vasthouden van water bijvoorbeeld, zou maar een beperkte invloed hebben op de in te laten hoeveelheid water en bij het bergen van water zou teveel water verloren gaan door verdamping. In de NDP is men minder kritisch over de werking van de seizoensberging, maar ook hier hebben partijen twijfels over de werking van de seizoensberging. De seizoensberging wordt hier gezien als een lokale oplossing. Op regionale schaal wordt nog verder naar mogelijkheden gezocht.

8.3 De sturingsopgave

Wat waren de belangrijkste uitdagingen?

Zoals blijkt uit de interviews, staat in de case Levende Berging de doelmatigheid van de voorgestelde oplossingsrichting ter discussie. Dit was dit de belangrijkste uitdaging. De betrokken partijen verschillen van mening over welke oplossingsrichting het meest geschikt is voor de beheersing van wateroverlast.

Bij aanvang van het project was er ook discussie over het te hanteren klimaatscenario bij de bepaling van de risico's. Door landelijke afspraken over de manier van risicobepaling lijkt dit probleem inmiddels opgelost.

Hoewel de partijen aangeven dat de risico's van wateroverlast en watertekort onzeker zijn, wordt deze onzekerheid, zowel door de belanghebbenden uit het gebied als de beleidsmakers niet geproblematiseerd. De onzekerheid vormt in deze case daarom ook geen grote uitdaging voor het ontwikkelen van het risicobeleid.

Het project Levende Berging was gericht op het beheersen van wateroverlast. Wanneer ook de problematiek van watertekort zou zijn betrokken, komen de uitdagingen complexiteit en controverse naar voren. Er is namelijk nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de risico's van watertekort, waardoor de risico's nog niet duidelijk in beeld zijn (complexiteit bij het bepalen van het risico). Bovendien verschillen de partijen van mening over de ernst van de risico's. Niet alle partijen ervaren namelijk problemen met watertekort (controverse in de risicopercepties). Bij het betrekken van watertekort in de planningsopgave dient dus allereerst de complexiteit en controverse te worden overwonnen voordat naar een doelmatige oplossing kan worden gezocht.

Bij de case NDP kwamen uit de percepties geen controverses in risicopercepties over risico's, discussies over doelmatigheid of problemen met onzekerheid of complexiteit naar voren. De opgave bestond daarmee uit het tot stand brengen van een doelmatige en door bewoners en agrariërs gedragen inrichting van het waterberginggebied.

Verskillende uitdagingen vragen om een verschillende aanpak

Vanuit het perspectief van de streek bezien, is in de onderzochte cases bij aanvang van het project een autoritaire bestuursstijl gehanteerd. Op bestuurlijk niveau zijn de risico's in kaart gebracht en is gezocht naar een passende oplossing. Deze passende oplossing is vervolgens bekend gemaakt aan de streek. De reacties van partijen op de gehanteerde sturing verschillen per streek.

In de NDP is bij de bekendmaking van de plannen omgeschakeld van een autoritaire bestuursstijl naar een consultatieve bestuursstijl. Op de informatieavond konden betrokkenen meteen hun visie naar voren brengen. Na de informatieavond is ook een klankbordgroep opgericht.

Bij de bekendmaking van de plannen wordt in de case Levende Berging nog een autoritaire bestuursstijl gehanteerd. De betrokkenen worden per brief geïnformeerd. De streek wordt pas nadrukkelijk geconsulteerd op het moment dat de provincie het project overneemt en begint met de pilot Schardammerkoog. Er was toen vanuit de streek al veel verzet geweest tegen de plannen.

In de case Levende Berging zijn de partijen niet te spreken over de gehanteerde sturing. Zij vinden dat de bekendmaking van het project ongelukkig is geweest. Vrij onverwachts is bekend gemaakt dat er nabij Schardam een waterberging gerealiseerd zou worden. Veel partijen voelden zich overvallen door dit bericht.

De bewoners en agrariërs geven bovendien aan dat zij eerder bij het project betrokken hadden willen worden. Zij hadden ook mee willen denken over mogelijke oplossingsrichtingen. Er was nu te weinig ruimte om alternatieve oplossingsrichtingen naar voren te brengen of mee te laten nemen.

De partijen in de NDP zijn tevreden over de manier waarop de bestuurlijke partijen trachten tot een doelmatige en maatschappelijk gedragen oplossing te komen.

In de NDP is het proces geleidelijker verlopen dan in de case Levende Berging. De NDP stond al geruime tijd aangewezen als transformatiegebied voor natuur en recreatie. Ook daarvoor waren er al diverse plannen geweest voor functieverandering in de NDP. De bewoners wisten dus al langer dat de omgeving zou gaan veranderen en ook de boeren wisten al geruime tijd dat het gebied een andere (dan agrarische) bestemming zou krijgen. De partijen vinden dat zij in een vroegtijdig stadium bij het proces zijn betrokken en zijn tevreden over de manier waarop met de verschillende visies wordt omgegaan.

Uit de risicoladder komt naar voren dat de gehanteerde sturing in de case Levende Berging niet aansluit bij de gesignaleerde uitdaging voor het risicobeleid.

Uit de analyse van percepties kwam naar voren dat het zoeken naar een doelmatige oplossing de belangrijkste uitdaging was. Dit betekent dat er bij de keuze van de oplossingsrichting een consultatieve of participatieve bestuursstijl gehanteerd dient te worden.

In de case Levende Berging is bij de keuze voor de oplossingsrichting een autoritaire bestuursstijl gehanteerd. Dit bleek niet effectief om tot een gedragen oplossing te komen.

Al bij de keuze voor een oplossingsrichting hadden de bestuurlijke partijen over moeten schakelen naar een consultatieve bestuursstijl. Men had dan gezamenlijk naar een geschikte oplossing kunnen zoeken voor een gemeenschappelijk ervaren probleem. Bijkomend voordeel van deze strategie is dat op deze manier de boodschap van een waterberging ook rustiger gebracht had kunnen worden.

Over het vervolg van het project Levende Berging, de pilot Schardammerkoog, zijn de partijen wel tevreden over de manier waarop met de verschillende visies is omgegaan. Met de betrokkenen uit het gebied is toen een uitwerking gemaakt voor een waterberging.

De gehanteerde sturing in de NDP sluit *wel* aan bij de gesignaleerde uitdagingen. De belangrijkste uitdaging daar, is het overbruggen van de verschillende visies over de concrete invulling van de oplossingsrichting. De oplossingsrichting zelf heeft niet ter discussie gestaan. De bestuurlijke partijen zijn daarom op het juiste moment overgeschakeld van een autoritaire naar een consultatieve bestuursstijl en werken samen met de streek aan een inrichtingsschets die kwalitatief in orde is en ook op draagvlak uit de streek kan rekenen. De partijen zijn tevreden over deze werkwijze. Zij geven aan dat zij vroegtijdig bij het proces betrokken zijn geraakt en zijn tevreden over het verloop van het proces.

8.4 Aanbevelingen

Breng de uitdagingen in kaart en pas de aanpak van de planningsopgave hierop aan.

In dit onderzoek is de kracht van het sociaal constructivistische uitgangspunt duidelijk naar voren gekomen. De benaderingswijze is uitermate geschikt om meer inzicht te krijgen in de uitdagingen voor het risicobeleid.

In de vergelijking van de cases is naar voren gekomen dat percepties per project kunnen verschillen. Dit houdt ook in dat per gebied verschillende uitdagingen voor het risicobeleid een rol kunnen spelen, die ieder om hun eigen aanpak vragen. Per gebied dient daarom ook vooraf duidelijk in kaart te worden gebracht wat de belangrijkste uitdagingen zijn voor de ontwikkeling van het risicobeleid. De belangrijkste aanbeveling die uit dit rapport naar voren komt is daarom:

1. *Breng de maatschappelijke percepties op risico's en oplossingsrichtingen vroegtijdig in kaart.*
2. *Bepaal wat hierbij de belangrijkste uitdaging is (complexiteit, doelmatigheid, controversie of onzekerheid).*
3. *Pas hier de aanpak van de planningsopgave op aan.*

Om deze problemen te voorkomen wordt aanbevolen al in een vroeg stadium een actorenanalyse uit te voeren om de belangrijkste knelpunten en daaruit voortvloeiende uitdagingen voor het risicobeleid te signaleren. Nadat door een *quick scan* (door bijvoorbeeld het hoogheemraadschap en de provincie) risico's en mogelijke oplossingsrichtingen in kaart zijn gebracht is het aan te raden om met betrokken partijen (zowel overheidsorganisaties als maatschappelijke organisaties) in gesprek te gaan over de gesignaleerde risico's en mogelijke oplossingsrichtingen. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in percepties van actoren op de risico's en mogelijke oplossingsrichtingen. Met behulp van deze percepties kan gekeken worden wat de belangrijkste knelpunten en uitdagingen zijn voor het risicobeleid.

De aanpak van de planningsopgave kan vervolgens met behulp van de risicoladder worden afgestemd op deze uitdaging. Volstaat het voorlopig om de betrokken partijen te informeren of is het, gezien de gesignaleerde uitdaging, aan te raden de actoren meer inspraak te geven?

Wanneer er bijvoorbeeld veel discussie is over het risico van watertekort (controversie) dienen de actoren in een vroeg stadium betrokken te worden om het eens te worden over de ernst en omvang van het risico. Wanneer er zoals in de NDP nauwelijks discussie is over de ernst en omvang van de risico's en de te kiezen oplossingsrichting, maar de discussie zich richt op de concrete invulling van de oplossingsrichting (de inrichtingsvarianten), dan kunnen de actoren in een later stadium (bij de uitwerking van de oplossing) betrokken worden.

Wanneer het project Levende Berging opnieuw zou worden uitgevoerd, dan is zou de eerste stap zijn om de percepties op risico's en mogelijke oplossingsrichtingen van partijen in beeld te brengen. De aanpak van de planningsopgave kan vervolgens worden aangepast aan de uitdagingen die uit de actorenanalyse naar voren komt. Is het bijvoorbeeld voldoende om de partijen te informeren of dienen partijen in een vroeger stadium ook geconsulteerd te worden.

Een belangrijke notie die ook uit de case naar voren is gekomen is dat het belangrijk is om te kijken naar verschillen in percepties tussen partijen (zie ook Van Woerkum en Aarts, 2002). Daarnaast is het ook belangrijk om te kijken naar verschillen in percepties binnen partijen. Door de beperkte omvang van dit onderzoek is slechts gesproken met één vertegenwoordiger van een organisatie. Uit deze interviews is naar voren gekomen dat ook interne verdeeldheid een belangrijke uitdaging kan vormen voor het risicobeleid. Voor een vergelijkbaar onderzoek is het daarom aan te bevelen om dieper in te gaan op verschillen in percepties binnen partijen. Dit kan zijn binnen een organisatie (zoals een hoogheemraadschap) of binnen een groep actoren (zoals de bestuurlijke partijen, de agrarische ondernemers of de natuurorganisaties). In de case Levende Berging lijkt bijvoorbeeld de verdeeldheid binnen en tussen overheidspartijen er toe geleid te hebben dat de streek zich succesvol tegen de plannen kon verzetten.

Kijk naar mogelijkheden om alternatieven in te passen in de referentiekaders

Het model van het referentiekader heeft niet alleen laten zien nuttig te zijn bij de analyse van de cases. Het model van het referentiekader is ook een handig hulpmiddel gebleken bij het in kaart brengen van de uitdagingen voor het risicobeleid en kan een handig hulpmiddel zijn bij het vergroten van het (maatschappelijk) draagvlak van de plannen. De inhoudelijke verschillen in het referentiekader kunnen sturend zijn voor de aanpak van de planningsopgave.

In de case Levende Berging kwam bijvoorbeeld naar voren dat de bewoners en de gemeenten de voorkeur hadden voor deeloplossingen per polder in plaats van een grote regionale bergingslocatie. Dit vonden zij een rechtvaardigere verdeling van de lasten.

Voor aanpak van de inrichtingsopgave betekent dit, dat je je niet alleen moet richten op het informeren van partijen (gericht op het beïnvloeden van kennis), maar dat ook gekeken moet worden naar mogelijkheden om tot een eerlijkere verdeling van lasten te komen (bijvoorbeeld te kijken naar het alternatief van deeloplossingen) om tot een gemeenschappelijke oplossing te komen.

Door de verschillen in referentiekaders in kaart te brengen kunnen de belangrijkste inhoudelijke knelpunten worden gesignaleerd. Deze knelpunten vormen uitdagingen voor de inrichtingsopgave. Aan de hand van deze knelpunten kan vervolgen naar alternatieve oplossingsrichtingen en inrichtingsvarianten worden gezocht die (beter) inpasbaar zijn in de referentiekaders van partijen (zowel maatschappelijke organisaties als overheidsorganisaties).

Op deze manier kan wellicht tot een oplossing gekomen worden die kwalitatief in orde is (inpasbaar in de referentiekaders van de experts zoals het hoogheemraadschap) en die kan rekenen op draagvlak in de streek (bijvoorbeeld inpasbaar in de referentiekaders van bewoners).

Sta kritisch tegenover het objectieve risico

De kwantitatieve/objectieve risicobeschrijving is een waardevolle basis voor het ontwikkelen van risicobeleid. Hierbij is het wel belangrijk kritisch te blijven ten aanzien van objectieve risico's en deze risico's niet als vaststaand feit aan te nemen. Onderzoek naar overstromingsrisico's (zie Vellinga, 2003) heeft bijvoorbeeld laten zien dat door nieuwe inzichten en ruimtelijke ontwikkelingen, risico's kunnen veranderen. Dit kan gevolgen hebben voor de mate van bescherming tegen risico's. De objectieve risico's zijn hiermee dynamisch. Ze dienen daarom ook kritisch benaderd te worden en niet als een vaststaand gegeven te worden aangenomen.

Literatuur

- Aarts N., (1998). Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid. Wageningen: Wageningen universiteit, Vakgroep Communicatie en innovatiestudies.
- Arcadis Ruimte & Milieu (2003). Droogtestudie Nederland. Eindrapport fase 1. Rotterdam: Arcadis Ruimte & Milieu.
- Asselt MBA van., (2000). Perspectives on uncertainty and risk; the PRIMA approach to decision support. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Asselt MBA van., Rotmans J., Elzen M den., Hilderink H., (1995). Uncertainty in integrated assessment modelling. A cultural perspective based approach. Bilthoven: RIVM Rapport 461502009/1995.
- Berg A van den., Jacobs M., Langers F., (2002). Beleving Kustveiligheid. Alterra rapport 583. Wageningen: Alterra.
- Bovens M., Hart P 't., Twist M van., Rosenthal U., (2001). Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Boer J de., Goosen H., Huitema D., (2003). Bewust werken aan waterbewustzijn. Studie naar de rol en relevantie van het begrip waterbewustzijn voor het waterbeleid. Amsterdam: IVM.
- Brand P van der., (2003). Lastige dilemma's rond water en ruimte. Afstemming vernieuwd waterbeleid en ruimtelijke ontwikkeling verloopt moeizaam. In: ROM 9, pp 12-19
- Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000). Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Geef water de ruimte die het verdient. Advies van de Commissie waterbeheer 21^e eeuw. Den Haag: Commissie Waterbeheer 21^e eeuw.
- Ecorys - NEI (2003). Notitie: Raamwerk voor de uit te voeren MKBA binnen de droogtestudie. Rotterdam, Ecorys NEI.
- Fast T., Bruggen M van., (2004). Beoordelingskader Gezondheid en Milieu: GSM-basisstations, Legionella, radon, fijn stof en geluid door wegverkeer. Bilthoven: RIVM Rapport 609026003/2003
- Flyvberg B., (2001). Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again. London: Cambridge University Press.
- Galen FW van, Kragt F.J., Cleij P., Keuren A., (2004). Landsdekkende maatregelenkaart deelstroomgebiedsvisies (in voorbereiding). Bilthoven: RIVM. Rapport 500023001 / 2004
- Gemert N., Asselt M. van., (2000). Toekomst Rijn en Maas. Verslag stakeholder-workshop. Maastricht: ICIS Universteit Maastricht.
- Goverde H., (1997). Sturing van plattelandsvernieuwing. In: Tijdschrift voor Sociaal wetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw, jaargang 12, nr 2: pp. 141-161.
- Gutteling JM., Wiegman O., (1996). Exploring risk communication. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Hidding MC., (1997). Planning voor stad en land. Bussum: Dick Coutinho.
- Hidding MC., Vlist M van der., (2003). Ruimte en Water. Planningsopgaven voor een rode delta. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Hoekstra AY., (1998). Appreciation of water: four perspectives. In: Water Policy 1 p605-622. Elsevier
- Hollander AEM de., Hanemaaijer AH., (eds.). (2003). Nuchter omgaan met risico's. (MNP-RIVM). Bilthoven: RIVM Rapport 2517047/2004
- Hoogheemraadschap van Rijnland (2000). Studie Toekomstig Waterbezwaar. Leiden: Hoogheemraadschap van Rijnland.
- Hoogheemraadschap van Rijnland (2002). Balansstudie Nieuwe Driemanspolder. Leiden: Hoogheemraadschap van Rijnland.
- Hufen JAM., (1998) Draagvlak voor kwantitatief waterbeheer. In: Bestuurskunde, jaargang. 7, nummer 6 pp. 261-269
- Huitema D., Goosen H., Hemert P. van., Bos L., Hoekstra R., (2003). Functies combineren met water. Amsterdam: IVM.
- Jaeger CC., Renn O., Rosa EA., Webler T., (2001). Risk, uncertainty and rational action. London: Earthscan Publications Ltd.
- Jager FGJ., Kok M., (2001). Risicobenadering dijkkringgebieden en bestuurlijke consequenties. In Het Waterschap. nr. 17 pp. 816-824.
- Jager H de., Mok AL., (1989). Grondbeginselen der Sociologie. Leiden: Stenfert Kroese.
- Kragt FJ., Gaalen FW van., Beugelink GP., (2004). Afwenteling: centraal begrip in duurzaam waterbeheer. Bilthoven: RIVM Rapport 500023003/2004
- Klinke A., Renn O., (2002) A new approach to risk evaluation and management: risk based, precaution-based and discourse-based strategies. In: Risk Analysis, Vol. 22, No. 6.
- Koppenjan JFM., Bruijn JA de., Kickert WJM., (1993). Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken. 's-Gravenhage: VUGA
- Lijklema S., (2001). Water beheren en communiceren. Een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland. Proefschrift. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2004). Handboek rampenbestrijding. www.handboekrampenbestrijding.nl.
- Ministerie van VROM. (2004). Nuchter omgaan met risico's. Beslissen met gevoel voor onzekerheden. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat. (2000). Anders Omgaan met Water. Waterbeleid in de 21^e eeuw. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Directoraat-Generaal Water. (2004). Evaluatie Waterbeheer Aanhoudende droogte. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004b) Water in Beeld. Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. Breda: Broerse & Peereboom.

- Milieu en Natuurplanbureau, RIVM (2004). Milieubalans 2004. Het Nederlandse Milieu verklaard. Bilthoven: RIVM.
- Milieu en Natuurplanbureau, RIVM. (2004b). Risico's in bedijkte termen. Een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromen. Bilthoven: RIVM
- Nationaal Bestuursakkoord Water ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, alle provincies, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2003).
- Neuteboom Spijker RMCL., (2002). Watersysteem en waterkwaliteit op orde?
In: Neerslag magazine nr. 2, 2002
- Neuvel JMM., (2003). De leek, de wetenschapper en de moralist. Een onderzoek naar typen argumenten die mensen in onderhandelingen gebruiken om geloofwaardigheid op te bouwen. Afstudeerscriptie. Wageningen: Vakgroep communicatiemanagement.
- Oosterhof E., (2004). Normen met Waarde. Normering regionale wateroverlast met accent op bebouwd gebied. Afstudeerscriptie. Wageningen: Leerstoelgroep Landgebruikplanning en Oranjewoud.
- Peterson RA., (2000). Constructing Effective Questionnaires. London: Sage Publication
- Projectgroep Watertoets (2001). Handreiking Watertoets. Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten. Den Haag: Projectgroep Watertoets.
- Provincie Noord-Holland, DHV. (2001). Waterberging Schardammerkoog. Op weg naar een gedragen oplossing. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2004). Evenwichtig omgaan met water. Een Noord-Hollands kader voor WB21. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Pröpper I., Steenbeek D., (1999). De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders.
Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Rijksvoorlichtingsdienst (2003). Belevingsmonitor Rijksoverheid - juli 2003. Leusden: TheSmartAgent Company en Market Response Nederland.
- RIZA (2000). Trends in water. Een bijdrage aan het trendrapport V&W. Werkdocument. Lelystad: RIZA Rapport 2000.038
- Rotmans J., Vries B de., (1997). Perspectives on Global Change. The TARGETS Approach.
Cambridge: Cambridge University Press.
- Roo G de., (1999). Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning. Den Haag, Sdu uitgevers.
- Schultz van Haegen MH., (2003). Geen dag zonder risico's. Cleveringalezing 2003.
- SCP (2003). Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid.
Den Haag: SCP
- Sherif C., Sherif M., Nebergall R., (1965). Attitude and attitude change: The social judgmentinvolvement approach. Philadelphia: Saunders
- STOWA. (2001). Normering regionale wateroverlast: opzet en inhoud van het normeringssysteem.
Utrecht: STOWA.

- Silva W., Klijn F., Dijkman J., (2000). Ruimte voor de Rijntakken. Wat het onderzoek ons heeft opgeleverd. Lelystad: RIZA Rapport 2000.026.
- Spek GJ van der., Raad voor Verkeer en Waterstaat, Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer. (2003). Verantwoorde risico's, veilige ruimte. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.
- Stuurgroep Deelstroomgebiedvisie werkgebied Midden-Holland (2003). Ontwerp deelstroomgebiedvisie in het werkgebied Midden-Holland. Den Haag: Provincie Zuid Holland.
- Stuurgroep Nieuwe Driemanspolder (2004). Startnotitie milieueffectrapportage Nieuwe Driemanspolder. Den Haag: Oranjewoud.
- Valk A van der., Boer L de., (1998). Strategische keuzebenadering, gereedschapskist voor beslissingsgerichte planologen. Amsterdam: Planologisch Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Vellinga P., (2003). Klimaatverandering en de veiligheid van Nederland. Erasmuslezing 2003. Zeist: Stichting Erasmus Liga.
- Vlist M van der., Wagemaker F., (2003). De Watertoets. In: Hidding M., Vlist M. van der., (2003) Ruimte en Water. Planningsopgaven voor een rode delta. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.
- Weste, F., (1987). Strategieën voor kwalitatief onderzoek. Muiderberg: Coutinho
- Wiering M., Immink I., (2003). Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening? In: Hidding, M., M. van der Vlist (2003). Ruimte en Water. Planningsopgaven voor een rode delta. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.
- Wijland G van., (2004). Rekenmeesters blokkeren vernieuwend ruimtegebruik. Halfslachtig beleid zorgt voor schijnveiligheid. In: ROM 3, pp 12-19.
- Witteveen en Bos, STOWA. (2004). Overzicht normen veiligheid en wateroverlast. Den Haag: Witteveen en Bos.
- WL | Delft Hydraulics, Bureau Stroming (1998). Levende Berging. Verkennende studie naar uitbreiding van berging in Hollands Noorderkwartier.
- Woerkum CMJ van., Aarts MNC., (2002). Wat maakt het verschil? : over de waarde van pluriformiteit in interactieve beleidsprocessen. Den Haag: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Woerkum C van., Kuiper D., Bos E., (1999). Communicatie en innovatie. Een inleiding, Alphen aan de Rijn: Samsom

Bijlage 1 Interviewvragen

Ik ben, namens het Milieu en Natuurplanbureau en Wageningen Universiteit bezig met een afstudeeronderzoek naar de beleving van risico's van wateroverlast en watertekort.

Een van de doelen van mijn onderzoek is om te onderzoeken hoe verschillende partijen tegen deze risico's en mogelijke oplossingen aankijken.

Wateroverlast vormt een breed begrip, wat ik iets zou willen afbakenen. Wanneer ik het heb over wateroverlast, dan heb ik het over wateroverlast door extreme neerslag dat niet meer kan worden afgevoerd door de sloten en gemalen. Ik heb het hierbij niet over overstromingen door bijvoorbeeld de zee of rivieren, of over wateroverlast door grondwater.

Bij watertekort denk ik aan situaties zoals in de zomer van 2003, waardoor er onvoldoende water aanwezig is om aan de behoeften van de verschillende functies te voorzien.

Het interview bestaat uit drie delen:

1. Eerst wil ik het met u hebben over de risico's van wateroverlast en watertekort. Hoe kijkt u of (naam organisatie) tegen deze risico's aan?
2. Vervolgens wil ik het met u hebben over mogelijke oplossingsrichtingen. Hoe kijkt u tegen de in het project voorgestelde oplossingsrichtingen aan?
3. Ten slotte wil ik het met u hebben over de gehanteerde sturing in het project en over de manier waarop met verschillende visies wordt omgegaan.

Onderzoeksvraag:

Welke percepties hebben betrokken partijen op risico's van wateroverlast en watertekort?

De kans op wateroverlast

1. Is het mogelijk om aan te geven hoe groot de kans is dat er in het komende jaar in (naam gebied) wateroverlast optreedt?
2. Hoe nauwkeurig is de kans op wateroverlast volgens u?
3. Denkt u dat de kans op wateroverlast in de komende jaren toe zou kunnen nemen?
Zo nee waarom niet?
Zo ja waardoor?

De kans op watertekort

4. Is het mogelijk om aan te geven hoe groot de kans is dat er in het komende jaar in het gebied een watertekort optreedt?
5. Hoe nauwkeurig is volgens u deze kans?
6. Denkt u dat de kans op watertekort in de komende jaren toe zou kunnen nemen?
Zo nee waarom niet?
Zo ja waardoor?

De gevolgen van wateroverlast

7. Welke gevolgen denkt u dat wateroverlast zou kunnen hebben voor het gebied?
8. Wie hebben daar volgens u schade van?

De gevolgen van watertekort

9. Welke gevolgen denkt u dat watertekort zou hebben voor het gebied?
10. Wie hebben daar volgens u schade van?

Onderzoeksvraag:

Welke percepties hebben betrokken partijen op mogelijke oplossingsrichtingen voor de beheersing van wateroverlast en watertekort?

Noodzaak voor maatregelen

11. Moeten er maatregelen genomen worden om de wateroverlast aan te pakken of is de huidige situatie acceptabel (waarom)?
12. Moeten er maatregelen genomen worden om het watertekort aan te pakken of is de huidige situatie acceptabel (waarom)?
13. Als u een keuze zou moeten om of wateroverlast aan te pakken of watertekort. Welk probleem zou u dan het liefst oplossen? Waarom?

Het project***Maatregelen voor wateroverlast***

In het project wordt een locatie voor piekwaterberging voorgesteld.

14. Hoe kijkt u tegen de mogelijke aanleg van deze waterberging aan?
15. Aan welke randvoorwaarden moet een waterbergingslocatie volgens u voldoen?
16. Hoe kijken andere partijen volgens u tegen de waterberging aan?
17. Wat vindt u van deze opvattingen?

Maatregelen voor watertekort

18. In hoeverre zijn maatregelen tegen watertekort bij dit project betrokken?
19. Welke oplossingsrichtingen zijn hiervoor voorgesteld?
20. Hoe kijkt u aan tegen deze oplossingsrichting (noodzaak, effectiviteit)?
21. Aan welke randvoorwaarden moet een seizoensberging volgens u voldoen?
22. Hoe kijken andere partijen volgens u tegen de seizoensberging aan?
23. Wat vindt u van deze opvattingen?

Onderzoeksvraag:

Welke bestuursstijl is gehanteerd?

Sturing

24. Op welke wijze bent u of is (naam organisatie) betrokken bij het besluitvormingsproces?
25. Wanneer bent u bij het proces betrokken geraakt?
26. Wat zijn de belangrijkste verschillen in visies tussen partijen?
27. Hoe wordt met deze verschillende visies omgegaan?
Worden de verschillen overbrugd?
Zo ja op welke wijze is dit gebeurd?
Zo nee, waarom is dit niet gelukt?
28. Bent u tevreden over de manier waarop met de verschillende visies wordt omgegaan?
29. Voor het gebied is ook een deelstroomgebiedvisie opgesteld. Welke rol heeft de deelstroomgebiedvisie gespeeld?
30. Is naar uw mening aan te geven welke medewerking zeker noodzakelijk is gebleken bij een project als dit en welke partijen van een minder groot belang waren? (mogelijkheden: waterschap, provincie, gemeenten, (decentrale) Rijksorganisaties, zoals Rijkswaterstaat, belangengroepen (milieu, landbouw), grondeigenaren, 'gewone burgers
31. Op welke wijze zijn deze door u genoemde partijen van belang? Gaat het om:
 - Hun juridische bevoegdheden (wie heeft deze)?
 - Hun financiën, wie heeft deze?
 - Hun informatie/kennis, wie heeft deze?
 - Hun grond, wie bezit de grond?
 - Hun mogelijkheid om legitimiteit te verschaffen/commitment te kweken, c.q. het vertrouwen dat ze genieten van anderen? Wie geniet dat vertrouwen?
 - Anders.....
32. Verloopt het project NDP voor (naam organisatie) naar wens met betrekking tot:
 - de omgang met risico's
 - de keuze voor oplossingsrichtingen
 - de gehanteerde sturing / verloop van het proces
 Of zou u dingen veranderd of verbeterd willen zien?

