

Titel moet zijn : “mens & water”

# Mens & Water

onderzoek naar wat er leeft als water leeft

---

- als de storm zo aanhoudt zijn wij voor middernacht in de hemel - dat zet geen zoden aan de dijk - wie niet wil dijken moet wijken - iemand aan de dijk zetten - het is genoeglijk te zien regenen als men op het droge is - ik verlies gaarne geld voor droogte - alle vloed heeft zijn ebbe - na hoge vloed diepe ebben - als het getij verlopen is verzet men de bakens - nou breekt m'n klomp - dat staat als een paal boven water - hij is zo rijk als 't water diep is - wie water deert die water keert - vis aardt naar zee - men moet nooit zonder beschuit in zee gaan -

---

## **Inhoud**

- 1 Inleiding
  - 2 Overzicht van geanalyseerde bronnen
  - 3 Analyse van bronnen
  - 4 Aanbevelingen
  - 5 Referenties
- Bijlage: rapportage onderzoek van bronnen
- Colofon

# 1 Inleiding

## Terpen en dijken

Een kleine 3000 jaar geleden werden in Friesland en Groningen de eerste terpen aangelegd. Terp betekent dorp. Het zijn woonheuvels in een vlak landschap als wapen tegen stormvloed, die het omringende land onder water zetten. Het sociale belang van terpen bleef tot zo'n 1000 jaar geleden bestaan. Rond die tijd werden de eerste zeeverende dijken opgeworpen. Huizen werden nog wel op de hoogst gelegen delen gebouwd, maar investeringen in de landbouw namen toe. Die waren noodzakelijk om de snel groeiende bevolking van voedsel te kunnen voorzien. Ook de bevolking van de geestgronden, langs de kust en de grote rivieren, knapte uit zijn voegen. Er was meer ruimte nodig. De uitgestrekte veengebieden in Utrecht en Holland, waarover Tacitus nog sprak in termen van *het verschrikkelijke land door zijn wouden en stinkende moerassen*, werden ontgonnen. Monniken trokken het gebied in en groeven keurig evenwijdig lopende sloten die ontwatering mogelijk maakten. Daarop volgden turfwinning en landbouw. Ontginnen betekent ontwateren en ontwateren betekent dat ruimte in gebruik kan worden genomen. Hoe meer investeringen in die ruimte, hoe sterker de omstandigheden werden gestabiliseerd. Dijken, pompen en gemalen moesten er voor zorgen dat wateroverlast buiten de deur werd gehouden.

## Ruimte is welvaart

De grote economische groei van Nederland begon met de glorie van de zeescheepvaart. De poort van Europa was een goudmijn. Er werden zeehavens aangelegd, kanalen gegraven om goederen te kunnen transporteren naar het achterland en rivieren genormaliseerd om de vaart van grotere schepen mogelijk te maken. Water was het meest ordenende principe en ligging aan het water betekende economische groei. Economische groei leidde tot verdere ontwikkeling van techniek en tot verdere groei van de bevolking. De strategische ligging aan de drukst bevaren wateren ter wereld betekende dat er meer en meer ruimte nodig was voor voedsel, wonen en werken. Het mens-eigen streven naar meer geluk kreeg invulling door het streven naar meer economische groei. Meer economische groei vraagt meer ruimte. Vanaf pakweg 1960 is dit de onzichtbare rode draad in denken en handelen. Beken zijn genormaliseerd om wateroverlast in de winter te voorkomen. Gewassen worden niet langer geteeld waar mogelijk maar waterpeilen in landbouwgebieden zijn afgestemd op de eisen van gewassen. Woonwijken zijn aangelegd in diepe polders. Economische groei stimuleert verdere inzet van technieken en optimalisaties in de waterhuishouding. Ruimte voor water is nauw bemeten want elke vierkante meter land is geld waard. In een delta waar geld en techniek voldoende voorhanden zijn, heeft water als ordenend principe plaats gemaakt voor infrastructuur als ordenend principe.

## Nederland blijft delta

Het deltagevoel in Nederland is nagenoeg verdwenen. Buiten culturele verschillen is wonen in een put van -6m NAP niet anders dan wonen op de top van de Sint Pietersberg. Waterhuishouding is vergelijkbaar met energievoorziening; het moet goed geregeld zijn tegen acceptabele kosten. Zo wordt er gedacht of beter: niet aan gedacht. Water maakt echter duidelijk dat Nederland nog steeds een delta is. De bijna-overstromingen in de winters van 1993/1994 en 1994/1995 en de wateroverlast in 1996 (Noord-Holland) en 1998 (eerst Zuid-Holland en later grote delen van Nederland) hebben dit signaal afgegeven. Zeespiegelstijging, meer regen, versnelde afvoer door rivieren en bodemdaling wijzen er op dat de signalen van het water nog maar voortekenen zijn van wat de delta te wachten staat. Voortborduren op de incrementeel ingeslagen weg biedt onvoldoende soelaas. Met pompen en gemalen kan veel, maar er hangt een fors prijskaartje aan en nog sterker inzetten van technieken maakt Nederland kwetsbaarder. Een andere keerzijde is verdere verdroging in delen van Nederland. Alles wijst op de noodzaak anders om te gaan met water. Meer ruimte voor rivieren, vasthouden van water in haarvaten, geen nieuwe woonwijken in diepe polders, aanwijzen van gecontroleerde overstromingsvlakten, ruimte voor open water in stedelijke gebieden, etc. Er wordt driftig gestudeerd op deze mogelijkheden; waar kan het wel, waar niet, wat levert het op, wat kost het en wie gaat dat betalen.

### **Stap terug meer dan techniek**

Bezien in de tijd ziet het er naar uit dat we een stap terug moeten in het optimaliseren van gebruik van de beperkte ruimte die Nederlanders is toebedeeld. In plaats van oprukken naar de bedding van rivieren moeten we uiterwaarden weer gebruiken waarvoor ze oorspronkelijk zijn bedoeld. Op plaatsen waar compact wordt gebouwd moet zo'n tien procent van de ruimte worden vrijgehouden voor open water. Op plaatsen waar landbouw wordt bedreven in diepe polders is het wellicht nodig over te gaan tot moerasvorming. Het proces dat zich de afgelopen 3000 jaar heeft voltrokken kon rekenen op brede steun vanuit vrijwel alle geledingen binnen de maatschappij. Meer bruikbare ruimte stond voor meer welvaart en zo in de ogen van velen voor meer geluk. Inmiddels wonen 16 miljoen mensen in de (voormalige) delta en is elke vierkante meter in gebruik. Meer ruimte voor water, of bij de (her)inrichting meer uitgaan van water als ordenend principe, kan pijnlijk zijn voor gebruikers van die ruimte. De stap die we in ruimtelijk opzicht terug moeten doen zal in plaats van enthousiasme eerder op weerstand stuiten. In vergelijking met de stap vooruit betekent dit dat technieken weliswaar van belang zijn maar dat medewerking van mensen een cruciale factor is om tot realisatie te kunnen komen. In een tijd van mondige burgers vereist medewerking bewustwording en erkenning van de opgave waarvoor Nederland staat en acceptatie van beleid. Dit laatste vraagt heldere argumenten en perspectieven voor de toekomst.

### **Technisch-juridische cultuur**

Vanaf de tijd dat polders aan elkaar zijn gegroeid is waterbeheer volgend op besluitvorming voor gebruik van de ruimte vanuit de algemene democratie. Een gebied wordt bestemd voor woningbouw en de vereiste afwatering wordt geregeld. In een gebied wordt landbouw bedreven en het gewenste peil wordt ingesteld, etc. Uit recent onderzoek naar de cultuur van de waterwereld blijkt dat het een sterk technisch georiënteerd netwerk is dat wordt aangestuurd door een relatief sterk juridisch geschoolde top. Voor volgend waterbeheer is dit kennelijk de ideale mix van disciplines. Onderzoek dat binnen het netwerk wordt uitgevoerd is vooral gericht op verdere optimalisatie van de inzet van technieken. Uit eveneens recent onderzoek blijkt dat zowel bij water betrokken overheden, instituten als ingenieursbureaus ook voor de toekomst veel belang hechten aan aanscherping van punten en komma's op het technische vlak. Zo hebben reacties op de oproep van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) voor het indienen van projectvoorstellen een beeld getoond van technische en ecologische vraagstukken en in veel mindere mate vraagstukken die samenhangen met sturing, cultuur, organisatie en positie van wateractoren binnen de maatschappij. Hoewel de STOWA vraaggestuurd werkt, zijn de vragen afkomstig van actoren binnen het vrij ingetogen netwerk. Vragen vanuit de maatschappij zijn binnen de waterwereld als geheel nauwelijks in beeld gebracht. Dit is zeer verklaarbaar vanuit het eerder geschetste paradigma: iedereen is voor een zo onzichtbaar mogelijke waterhuishouding tegen acceptabele kosten. *Zolang burgers niet weten dat wij er zijn en wel bereid zijn te betalen, doen we het goed.* Deze wijsheid heeft eeuwen op denkbeeldige tegeltjes gestaan en geprikt in de hal van menig waterkantoor. Wellicht als voorbode op deze cultuur keek Narcissus niet om zich heen maar in het water, om verliefd te worden op zijn eigen spiegelbeeld.

### **Onderzoek mens en water**

Weinig onderzoek naar de beleving van water door burgers betekent niet dat er geen informatie over is. In een aantal onderzoeken zijn de rol en de opstelling van burgers belicht en in een zeer beperkt aantal onderzoeken staan burgers centraal. Het gaat hier niet om onderzoek naar waardering van de kwaliteit van drinkwater, maar naar beleving van water als deel van de leefomgeving. In het kader van het project Waterbeheer 21ste Eeuw (WB21) is naar tien uiteenlopende bronnen gezocht van waaruit een beeld te destilleren is over de relatie tussen bewoners van de delta en water. Dit vanuit de kernvraag: hoe kijken mensen aan tegen waterbeheer en tegen eventueel noodzakelijke veranderingen in het beheer? De bronnen zijn naar voren gekomen door het bevragen van personen die goed zijn ingevoerd in de waterwereld. De tien bronnen zijn vrijwel zeker niet de enige bronnen maar zijn wel toereikend voor dit onderzoek.

**Opzet van notitie**

Deze notitie bestaat uit vijf hoofdstukken. Na deze inleiding (hoofdstuk 1) zijn de tien bronnen, die zijn beschreven in de bijlage, op een rij gezet (hoofdstuk 2). Vervolgens zijn de bronnen geanalyseerd (hoofdstuk 3). Op grond daarvan zijn aanbevelingen en overwegingen aangegeven (hoofdstuk 4). Aansluitend zijn de belangrijkste referenties opgenomen (hoofdstuk 5). In de bijlage is het onderzoek per bron gerapporteerd. De context waarin deze notitie is geschreven maakt dat de toon prikkelend is en soms is gekozen voor scherpe formuleringen. De inhoud vormt een bouwsteen voor integrale rapportages over opgaven voor het waterbeheer.

## **2 Overzicht van geanalyseerde bronnen (zie verder bijlage)**

### **1 Documentatie van Omroep Gelderland over watersnood 1995**

Foto's, berichten in media, uitspraken van burgers en opnamen voor Radio Gelderland zijn vastgelegd door Omroep Gelderland. Het geheel geeft een beeld hoe burgers, op het moment dat het water tot aan de lippen staat, denken over water en de verantwoordelijkheid voor goed waterbeheer.

*Omroep Gelderland, 1995. De macht van het water.*

### **2 Onderzoek naar draagvlak voor het waterbeheer in 1999 en 2000**

Aan een a-selecte groep van vele honderden individuele burgers zijn vragen voorgelegd over waterbeheer. Hen is onder meer gevraagd een oordeel te geven over de verhouding tussen prijs en kwaliteit van waterhuishouding en waterzuivering. Tijdens een aanvullend onderzoek is gevraagd naar argumenten voor goed waterbeheer.

*Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, 1999 en 2000. Draagvlak voor het waterbeheer.*

### **3 Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam in 1997**

In opdracht van de Gemeente Amsterdam zijn met 24 burgers gesprekken gevoerd over water. Alle burgers zijn op een of andere manier betrokken bij water, bijvoorbeeld door wonen aan het water of recreëren op het water.

*SWOKA, 1997. Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam.*

### **4 Betekenis van water in en om Veluwerandmeren in 1997-2000**

Op initiatief van twintig overheden die betrokken zijn bij beleid voor en beheer van de Veluwerandmeren is een interactief planproces gestart in 1996. In de loop van 1997 en 1998 is met honderden burgers gesproken over pluspunten, knelpunten, ideeën, suggesties en oplossingen voor knelpunten.

*BOVAR-IIVR, 1999. Strategieën in woord en beeld en aanvullende documentatie.*

### **5 Discussies over land voor water in Zeeland in 1997-2000**

Op initiatief van diverse overheden in Zeeland zijn diverse planprocessen gestart, onder meer gericht op herstel van natuurwaarden van de Westerschelde. Voorstellen voor binnendijkse ontpolderingen hebben tot heftige emoties geleid. Ook actuele ideeën voor gecontroleerde overstromingsvlaktes zetten aan tot fundamentele discussies.

*J. Nieuwpoort, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1997. Draagvlakvorming in beleidsnetwerken.*

### **6 Discussies over waterberging in Noord-Holland in 1998-2000**

Mede naar aanleiding van de ernstige wateroverlast in 1998 zijn rapportages verschenen over het aanwijzen van ruimte voor water (o.a. Levende berging). Discussies met bewoners van gebieden die voor waterberging in aanmerking komen hebben op verzet gestuit. De actiegroep Levende Berging Nee grijpt al om zich heen, terwijl de Provincie Noord-Holland pas in 2001 tot ingrepen wil besluiten.

*Provincie Noord-Holland, 2000. Uitwerking van Water en Ruimte.*

### **7 Discussies over water in Oost-Groningen in 1996-2000**

In Oost-Groningen wijst alles er op dat de toekomst anders gaat worden dan het (verre) verleden. De vanouds dominante landbouw draagt in economisch opzicht steeds minder bij en drukt in ecologisch opzicht een steeds zwaarder stempel op het gebied. Wateroverlast doet zich in steeds ernstiger vormen voor. Ondanks dit ligt gebruik van landbouwgrond voor andere doeleinden uiterst gevoelig.

*Waterschap Hunze en Aa's en Provincie Groningen, 1999. Stem van het Water en Blauwe Stad.*

### **8 Beleving van water door inwoners van Gennep in 2000**

Gennep wordt aan de noordkant begrensd door de Niers en ten westen van de bebouwde kom loopt de Maas. Inwoners weten uit het recente verleden wat wateroverlast is. Onder 172 huishoudens is een enquête over water uitgevoerd. Ondanks dreigende overstromingen van enkele jaren geleden roept water positieve associaties op.

*G. Maters, Katholieke Universiteit Nijmegen, 2000. Beleving van water door inwoners Gennep.*

### **9 Discussies over water in Vecht en ommelanden in 1988-2000**

In 1988 is gestart met het eerste grote interactieve planproces in de waterwereld. Velen hebben meegedacht over de toekomst van Vecht en ommelanden. Over helder water en natuur aan de oevers bestaat weinig onenigheid. Over aanwijzing van in het voorjaar onder te lopen graslanden, inundatie van een diepe Horstermeerpolder of quotering van gebruik door woonboten, pleziervaartuigen of partycruises ligt dat beduidend anders.

*Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, 2000. Uitvoering Restauratieplan Vecht.*

### **10 Culturele en emotionele betekenis van water in 2000**

Nederland is een waterland bij uitstek dat door knappe ingenieurs naar hun hand is gezet. De Zuiderzee is getemd en heeft plaats gemaakt voor Almere, droogmakerijen zijn uitgegroeid tot Schiphol, etc. Het vele water dat is overgebleven wordt gebruikt door watersporters, hengelaars, zoonabbidders, etc. Voor elke burger biedt water wel iets. Waterhuishoudkundige problemen onttrekken zich volledig aan hun waarneming of passen niet in hun referentiekader.

*AWT, NRLO, RMNO, 2000. Essays van o.a. Jaap Lengkeek*

### 3 Analyse van bronnen

#### Water als stille kracht

Drie millennia omgaan met water heeft zich vastgezet op de botten van Nederlanders. Het is de stille kracht van de delta waarover niet wordt gesproken. Maar binnen welke context ook, water speelt overal een rol. Water heeft de hoofdstructuur van Nederland bepaald en is daarmee dé ruimtelijke ordenaar op het hoogste niveau. Nederland en water zijn zozeer met elkaar vergroeid dat ook de cultuurhistorie nauw is gerelateerd aan water. Water is niet voor niets het woord dat in het Woordenboek der Nederlandsche Taal liefst zevenentwintig pagina's beslaat om afdoende te kunnen worden behandeld. Van Groningen tot Limburg en Zeeland hechten mensen aan de historisch gegroeide band met water. Ondanks recente wateroverlast en bijna-overstromingen worden de hiermee verbonden negatieve associaties ruimschoots overstemd door positieve associaties met verbetering van de waterkwaliteit. Kwakende kikkers en spiedende reigers raken Nederlanders in het diepst van hun hart. Het zijn graadmeters voor de kwaliteit van het leven in onze samenleving.

#### Noodzaak van uitgekende communicatiestrategie

Met het beheer van water hebben veel minder mensen iets. Velen weten amper meer dan dat sprake is van beheer. *'Je hoort er weinig van, dus het zal wel goed geregeld zijn'*, aldus een geïnterviewde burger. Ook waterbeheer is een stille kracht die via bijsluiters bij rekeningen direct aan de financiële middelen komt. Toen nog sprake was van duizenden waterschappen (in 1950 nog 2500) was er een hechte band met ingelanden. Vooral belanghebbende agrariërs liepen de kantoren binnen en konden in direct overleg treden met dijkgraven. Voor waterkwaliteit konden burgers zich richten tot hun gemeente. Communicatie bestond toen uit persoonlijke gesprekken met bestuurders en ambtenaren. Met het overdragen van de zorgtaken voor waterkwaliteit van gemeenten via provincies naar waterschappen en schaalvergroting van de waterschappen, is de afstand tussen bestuur en burger fors vergroot. Met directe verkiezingen is een poging gedaan deze afstand te verkleinen, zij het dat uit reacties van burgers nauwelijks het bedoelde effect is op te maken. De communicatie van weleer is vervangen door geschreven voorlichting en raakt geen snaar. Op het platteland nemen mensen het effect van waterbeheer vooral zelf waar en in grote steden laten mensen zich vooral leiden door berichten in de media. De gebrekkige communicatie zorgt er onder meer voor dat kennis van het functioneren van watersystemen en de gevolgen van (mondiale) klimaatsontwikkelingen aan het adres van velen voorbij gaat. Initiatieven voor gecontroleerde overstromingsvlaktes lijken voor burgers dan ook uit de lucht te vallen. Argumenten, voor zover helder gecommuniceerd, worden al snel overstemd door emoties die te verklaren zijn vanuit de historische band met water en gebrek aan kennis en inzicht. Alleen een doordachte en consistente communicatiestrategie, gebaseerd op feiten en argumenten, en enige gewenningstijd kan denken en doen van drie millennia ombuigen naar een nieuwe kijk op water.

#### Kernpunten van burgers

- Overheden spreken elkaar tegen en feiten en meningen zijn nauwelijks van elkaar te scheiden. Dit maakt de overheid als geheel ondoorgroendelijk en niet betrouwbaar. De geloofwaardigheid van berichten is hierdoor beperkt. Dit nodigt uit tot het mobiliseren van eigen krachten, die vaak een mix onder de aandacht brengen van tegenargumenten en emoties. Als dat aan de hand is heeft de overheid zijn kaarten voor de korte termijn verspeeld. Elk debat vindt dan plaats in de context van een verstoorde verhouding tussen (achterdochtige) burgers en (onzekere) bestuurders.
- Overheden doen een beroep op burgers maar slagen er niet in heldere argumenten aan te geven. Zeker gezien het tanende vertrouwen in de overheid in het algemeen zijn burgers tijdens discussies over water veel gevoeliger voor argumenten dan voor een demagogisch appèl aan maatschappelijke verantwoordelijkheden.
- Overheden doen voorkomen dat waterbeheer van groot belang is maar reiken nauwelijks kennis aan. In het buitenland is het verhaal van Jan Brinkers bekender dan in Nederland. Burgers en toeristen stellen in toenemende mate vragen over water en weten niet waar informatie en kennis te halen is. Overheden spreken over integraal waterbeheer maar behandelen vragen sectoraal. Voor een vraag over drinkwater kan een burger niet aankloppen bij een waterschap, etc.



- Burgers die ingaan op verzoeken van overheden en respect hebben voor afspraken in de vorm van wetten en verordeningen zien met lede ogen aan dat (een beperkte groep) anderen ongestraft elke regel aan hun laars lappen. Handhaving van democratisch tot stand gekomen regels laat te wensen over. Overheden doen er goed aan zich te realiseren dat elke regel ook toezicht op het nakomen ervan vereist. Zonder dat de waarde van regels devalueert.
- Overheden hebben jarenlang doen voorkomen dat waterbeheer volledig technisch te sturen is en dus een zaak is van middelen. Burgers betalen en waterdeskundigen doen hun werk, zo luidt het credo van menig waterorganisatie. In dit licht lijkt het onverklaarbaar waarom waardevol cultuurland moet worden opgeofferd aan water terwijl de uitbreiding van pomp- en gemaalcapaciteit ook een optie is.

### **Leerpunten voor bestuurders**

- Overheden worden door burgers gezien als afdelingen binnen één groot bedrijf: de overheid. Waar Ahold en Shell er in slagen een corporate policy te formuleren en uit te dragen en tegelijkertijd ruimte te geven aan daarbinnen passende ambities van vestigingen, zo slaagt de overheid er in met vele tongen te spreken, elkaar publiekelijk af te vallen en vormen van hiërarchie te ontkennen. Waterschappen betwisten openlijk inzichten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, gaan op de stoel zitten van gedeputeerden met ruimtelijke ordening in de portefeuille en stellen zich volgend op ten opzichte van gemeenten. Rijk en provincies doen verstrekkende uitspraken over het gebruik van gebieden zonder daarin waterschappen en gemeenten te kennen. Provincies doen uitspraken alsof het waterbeheer niet is overdragen aan waterschappen. Etc. Tegen het decor van een dergelijk spel wordt burgers gevraagd gronden op vrijwillige basis te verkopen en te breken met tradities van 3000 jaar. Als bestuurders waterbeheer werkelijk van wezenlijk belang achten voor de Nederlandse samenleving zien zij af van een toneelspel ten faveure van individuen of organisaties en stellen zij water gezamenlijk centraal. Alleen onder die condities kan bij burgers vertrouwen worden gewonnen en kan een fundament worden gelegd onder noodzakelijke paradigmawijzigingen.
- Ondanks technische mogelijkheden en de beschikbaarheid van middelen is geen enkele overheid in staat te zorgen voor droge voeten en helder water als burgers niet meewerken. Erkenning dat het bereikte een gezamenlijke verdienste betreft wordt door burgers als zeer positief ervaren. Uitstralen dat alles in goede handen is, kan worden afgekocht en volledig maakbaar is, zet niet aan tot betrokkenheid en kan juist negatieve gevoelens oproepen.
- Ruimte voor water is (uiteindelijk) onbespreekbaar als daar niet een perspectief aan wordt gekoppeld dat aanspreekt bij de inwoners van het betreffende gebied. Een perspectief als natte natuurontwikkeling stuit eerder op verzet dan dat het kan rekenen op enthousiasme. Natte natuurontwikkeling is vrijwel uitsluitend bespreekbaar in combinatie met bijvoorbeeld economische perspectieven vanuit recreatie of woningbouw. Nieuwe elementen moeten wel aansluiten bij regionale tradities. Zo wordt in Oost-Groningen met argusogen gekeken naar de verkoop van hun land aan vermogende randstedelingen, wordt in Zeeland elke vierkante meter landbouwgrond gekoesterd, wordt in Amsterdam met moeite een woonboot verplaatst, wordt in Flevoland de verhouding tussen natte natuur en waterrecreatie nauwlettend gevolgd, etc.
- Transparante interactieve planprocessen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de uitwisseling van kennis en kunde tussen bestuurders, waterdeskundigen, belangenorganisaties en burgers. De minder concreet te benoemen baten van interactieve planprocessen (kennisoverdracht, bewustwording, betrokkenheid) zijn op termijn waarschijnlijk belangrijker dan de directe baten (inbreng van ideeën en kennis).
- Steeds mondiger burgers stellen vooralsnog de overheid aansprakelijk voor wateroverlast en watertekort. Er lijkt nog een lange weg te gaan om tot meer gedifferentieerde veiligheidsnormen te komen indien daarmee de rekening van wateroverlast op het bord van burgers wordt gelegd. De overheid wordt verantwoordelijk geacht voor goed beleid en beheer en daar hoort meer dan gemiddelde veerkracht van watersystemen kennelijk niet bij.
- De organisatie van het waterbeheer blijkt nauwelijks uit te leggen aan burgers en andere actoren op het maatschappelijk speelveld. Voor vermaatschappelijking van waterbeheer is meer helderheid essentieel, in elk geval in de presentaties van de verschillende overheden naar burgers toe.

## 4 Aanbevelingen

### **Inhoud, proces, sturing**

Waterbeheer is een kwestie van inhoud, proces en sturing. Inhoud heeft betrekking op het fysieke systeem waar water deel van uitmaakt. Proces heeft betrekking op het geheel van interacties tussen actoren. Sturing heeft betrekking op de (wijze van) opereren door (het netwerk van) bestuurders en organisaties die bij waterbeheer zijn betrokken. Indien inhoud, proces en sturing elkaar positief beïnvloeden is sprake van goed waterbeheer. Met het oog hierop zijn op grond van het onderhavige onderzoek aanbevelingen en overwegingen geformuleerd.

### **Inhoud: meervoudig ruimtegebruik**

In Nederland is ruimte een schaars goed en kent elke vierkante meter een rijke geschiedenis. Er is geen stukje meer te vinden waar niet de geur hangt van bloed, zweet, tranen en geluk van mensen. Met immense inspanningen zijn zompige moerassen in cultuur gebracht en nog maar enkele decennia geleden is het platteland op zijn kop gezet om de productie van landbouwgewassen drastisch te verhogen. Het gros van de huidige bevolking heeft dat nog meegemaakt. Ongekende veranderingen in de maatschappij doen de behoefte aan landbouwgrond enigszins verminderen en de behoefte aan ruimte voor wonen, werken en recreëren sterk toenemen. Om sociaal-culturele redenen is het dan ook alleszins voorstelbaar dat het creëren van ruimte voor het opvangen van tijdelijk overtollig water (nog) nauwelijks wordt begrepen. Een combinatie met natte natuurontwikkeling maakt de acceptatie niet veel groter. Natte natuurontwikkeling, oer- of procesnatuur zijn immers eufemismen voor de zompige moerassen van weleer, waar muggenplagen en reuma bewoners teisterden. Om tot substantiële ruimte voor water te kunnen komen is het van belang perspectieven te bieden voor (mede)gebruik door mensen. Meervoudig ruimtegebruik is met 16 miljoen mensen pure noodzaak om waarden te kunnen behouden. In de context van water valt te denken aan drijvende dorpen, dorpen op palen in laaggelegen polders, woningen die als dijk fungeren met aan de ene kant uitzicht op een polder en aan de andere kant uitzicht in het water, houden van eenden in plaats van kippen, inrichten van outdoor recreatieparken in uiterwaarden waarvoor de kans op overstroming juist een attractie is, bouwen van architectonisch aantrekkelijke evacuatietorens, parkeergarages onder het water van de Amsterdamse grachten en wandelpromenades op plaatsen waar nu onafzienbare rijen geparkeerde auto's zicht op water ontnemen, etc. In het kader van het Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik (EMR) kunnen ideeën worden ontwikkeld voor perspectiefvolle ruimten die ook geschikt zijn voor de opvang van water.

### **Inhoud: kennis**

Omgaan met water is een gezamenlijke uitdaging van organisaties die daarvoor in het leven zijn geroepen en van alle individuele inwoners van Nederland. Goed omgaan met water vereist inzicht, bewustzijn en betrokkenheid. Kennis vormt hiervoor het fundament. Uit de onderzochte bronnen blijkt dat het gros van de burgers over weinig kennis van watersystemen en waterbeheer beschikt. Ondanks het feit dat Nederlanders leven in een delta vormt water nauwelijks een onderwerp waarvoor bijvoorbeeld op middelbare scholen aandacht wordt gevraagd. Het verhaal van dijken en polders prijkt wel in Italiaanse schoolboeken maar is in Nederland een thema dat op scholen amper aandacht krijgt. Toch hebben in Nederland in de loop der eeuwen overstromingen beduidend meer slachtoffers gemaakt dan veldslagen met buurlanden. Onze cultuur lijkt er op te zijn gericht verliezen aan het water zo snel mogelijk uit het collectieve geheugen te wissen. Ook de watersnood van 1953 en de bijna-watersnood van 1995 zijn afgedaan als eenmalige incidenten. Water is echter meer dan een nimmer geheel te overwinnen vijand. Het is ook bron van groen, geld en geluk. Het verdient aanbeveling bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan te dringen op lespakketten over water die vooral appelleren aan de kansen die voortkomen uit onze unieke geohydrologische omstandigheden. Universiteiten en hogescholen kan worden gevraagd water eerst over de volle breedte te presenteren alvorens studenten te begeleiden naar de geheimen van waterbouw, waterzuivering, waterwinning, waterplanten, etc. Met het oog op mensen die hun studie voltooid hebben zouden organisaties zoals waterschappen, waterleidingbedrijven en Rijkswaterstaat kunnen voorzien in (avond)presentaties over water. Enkele in het kader van Agenda 21 georganiseerde watermanifestaties voor inwoners van

gemeenten bleken een groot succes. Zo trokken inleidingen en aansluitende discussies over water tijdens avonduren in gemeenten als Hilversum en Vught volle zalen met zeer geïnteresseerde burgers.

### **Proces: interactieve planvorming**

Binnen de waterwereld is het maken van plannen lange tijd een kwestie geweest van actualiseren van wat al jaren de praktijk was. Het ging om plannen voor het vernieuwen van peilbesluiten, voor het uitbreiden van zuiveringsinstallaties en voor het vervangen van afgeschreven rioolbuizen. Na de wettelijke verankering van integraal waterbeheer zijn ook waterhuishoudingsplannen (provincies), waterbeheersplannen (waterschappen), rioleringsplannen en waterplannen (gemeenten) opgesteld door de verantwoordelijke overheden. Het opstellen van de eerste generatie van die plannen is voor een belangrijk deel (volledig) uitbesteed aan advies- en ingenieursbureaus. Ook op die manier kon immers aan de wettelijke planverplichting worden voldaan. De inhoud van die generatie plannen is weinig vernieuwend. In veel gevallen is er in vastgelegd wat er werd gedaan en welke ideeën er al leefden. Toch zijn deze plannen van grote waarde geweest. Zij hebben ervoor gezorgd dat betreffende overheden daadwerkelijk een begin hebben gemaakt met het serieus nemen van het nieuwe denken over water. De tweede generatie plannen verkeert in een afrondende fase. Over het algemeen zijn medewerkers van overheden veel intensiever betrokken geweest bij het opstellen ervan. Een plan was beduidend minder dan de eerste maal een product van enkelingen, dat toen als streepje in de kast kon worden bijgezet in het archief. Bij het werken aan de tweede lichting kreeg in een aantal gevallen ook het planproces als zodanig expliciete aandacht. Dit vanuit het besef dat integraal waterbeheer niet alleen een verbreding impliceert wat betreft inhoud maar ook wat betreft proces en sturing. Plannen die op meer open wijze zijn opgesteld zijn over het algemeen rijker qua inhoud en kunnen met minder moeite in de praktijk worden gebracht. Buiten dat, krijgen de organisaties zelf een impuls om meer gezamenlijk *voor* te denken dan zoals gebruikelijk *na* te denken. Interactief maakt kennelijk ook intern actief. Een plan is zo de verplichting voorbij en vormt een enthousiasmerende tussenstap tussen denkproces en doeproces. Het adequaat doorlopen van planprocessen blijkt niet eenvoudig. Dit gold al in de tijd dat taakvelden en beleidsvelden nog geheel gescheiden van elkaar konden bestaan, laat staan bij het doorlopen van interactieve planprocessen. Met het oog hierop is vanaf 1992 door de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA: gezamenlijke onderzoeksorganisatie van Rijkswaterstaat, waterschappen en provincies) gewerkt aan een denklijn voor creatief en resultaatgericht werken tijdens interactieve planprocessen. De denklijn (IPEA: Interactieve Planvorming gericht op Effectiviteit en Acceptatie) is inmiddels tientallen malen met succes toegepast. In toenemende mate gaat het echter (ook) om toepassingen buiten het waterbeheer: ruimtelijke ordening, gebiedsgericht beleid, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, etc. Een aanzienlijk deel van de waterwereld toont nog schroom om open met anderen van gedachten te wisselen over de wording van hun plan in casu hun toekomstige activiteiten. Het verdient aanbeveling dat veel meer waterorganisaties gebruik maken van de denklijn, die in eerste instantie voor hen is ontwikkeld en voortdurend wordt verrijkt vanuit nieuwe toepassingen. Daarmee kan de derde generatie planprocessen daadwerkelijk tot (ruimtelijke) vernieuwing leiden.

### **Proces: waterloket**

Leven in een informatiemaatschappij en niet weten waar vragen kunnen worden gesteld over de bron van alle leven. Dat is het beeld dat uit een aantal van de onderzochte bronnen spreekt. In toenemende mate stellen mensen vragen over water uit interesse, uit zorg voor de kwaliteit, uit besef van de nauwe relatie tussen water en natuur of uit verwondering van ontvangen rekeningen. De beperkte communicatie tussen waterorganisaties en hun gebruikers en de verdeling van zorgtaken over vele organisaties maakt het voor burgers niet eenvoudig iets integraals over water te weten te komen. Een waterschap bellen voor informatie over de winning van drinkwater zet over het algemeen weinig zoden aan de dijk en een gemeente bevragen over waterzuivering betekent ook het begin van de bekende muur met bijbehorend kastje. Onlangs is bij de voorbereiding van het Waterplan Amsterdam door bestuurders het belang onderkend van een waterloket voor alle vragen over water. Bestuurders opperden de idee van een gezamenlijke frontoffice en backoffice, waarbij de frontoffice alle vragen in ontvangst neemt, uitzet bij de backoffice en vervolgens binnen enkele dagen antwoord geeft op vragen of ingaat op suggesties. De backoffice kan bestaan uit enkele medewerkers binnen alle betrokken organisaties, die achter de schermen met elkaar communiceren. Hiermee krijgen gebruikers informatie

die recht doet aan het streven naar integraal waterbeheer. Het verdient aanbeveling dergelijke ideeën nader uit te werken en daadwerkelijk in praktijk te brengen en van tijd tot tijd te evalueren en zo nodig verder te verbeteren. Groot (bijkomend) voordeel van een dergelijk waterloket is het vergroten van kennis van wat er bij burgers leeft ten aanzien van hun water, waarmee meer vraaggestuurd kan worden gewerkt en gerichte vraagstukken ter bespreking kunnen worden voorgelegd tijdens interactieve planprocessen.

### **Sturing: water centraal**

In Nederland zijn de zorgtaken voor water verdeeld over veel organisaties. Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, deelraden, waterleidingbedrijven, natuurorganisaties en staatsbosbeheer voeren bepaalde taken uit. Toch kent water zelf geen grenzen op bestuurlijk of organisatorisch vlak en zien burgers water eveneens als een vloeistof die van iedereen en niemand is. Zij stellen de overheid verantwoordelijk voor goed beleid voor en beheer van de openbare ruimte, waar water deel van uitmaakt. Waterbeheer is voor Nederland zo essentieel dat in het verleden is gekozen het grotendeels buiten algemeen democratische besluitvorming te houden. Water was tot voor kort geen politiek item. Door de toenemende belangstelling, zowel mondiaal als in Nederland, wordt water een onderwerp waarmee ook gedeputeerden naar buiten treden, waarmee een staatssecretaris de voorpagina's haalt en waarmee wethouders zich profileren bij hun achterban. Soms leidt dat tot uitspraken die elkaar tegenspreken. Voor burgers wordt waterbeheer zo nog ondoorgrondelijker dan nu al het geval is. Het verdient aanbeveling dat bestuurders tijdens presentaties water centraal stellen in het belang van duurzaam waterbeheer, waarmee huidige en toekomstige generaties zijn gebaat. Het centraal stellen van water, bij voorkeur in een brede ruimtelijke context, betekent ook dat bestuurders boodschappen onderling afstemmen. Immers als burgers uit vele monden vernemen dat ruimte moet worden aangewezen voor de opvang van water kan dat bedreigend overkomen en voor water de deur dicht doen.

### **Sturing: uitgaan van wat er leeft**

De Raad voor het Milieubeheer heeft op basis van onderzoek voorwaarden geformuleerd waaraan moet worden voldaan om acceptatie van maatregelen te verwerven. In volgorde van belang gaat het om (1) effectiviteit van een maatregel, (2) eerlijke verdeling van eraan verbonden lasten, (3) overheid die zelf het goede voorbeeld geeft, (4) relatief eenvoudige uitvoerbaarheid van een maatregel en (5) niet al te hoge kosten voor burgers. Met afstand staat de effectiviteit van maatregelen op de eerste plaats. Een hoge effectiviteit betekent dat bepaalde doelen worden gehaald die worden erkend. Dit impliceert dat het formuleren van doelen begint met luisteren naar wat er in een streek leeft. Uit de onderzochte bronnen blijken voor de beleving van water en ruimte duidelijke verschillen tussen bijvoorbeeld Zeeland, Flevoland, Limburg en Groningen. Generieke uitspraken raken hier nauwelijks een snaar. Door meer uit te gaan van wat er specifiek in een streek leeft wordt soms belangrijke kennis ingebracht vanuit de streek en kan door bestuurders maatwerk worden geleverd. Zo ook legden de grondleggers van de democratie op de *agora* (markt) in Athene hun oor te luister om daarna in dialoog met hun *daimonion* (innerlijke stem) een voorstel te formuleren gericht op effectiviteit en acceptatie. In lijn met het gedachtegoed van de grondleggers van de democratie pleit de EU er onder meer in de Kaderrichtlijn Water voor dat overheden water naar de mensen brengen. Voor overheden is dat noodzakelijk om traditionele doelen te kunnen halen en voor burgers is dat noodzakelijk om ook in de toekomst over voldoende water van goede kwaliteit te kunnen beschikken.

## 5 Referenties

1. Alting E., J.W. Kok & P. Penninga, 2000. Mondelinge mededelingen tijdens interview door G. Boelhouwer en M.R.A. Clewits op 14 april 2000 te Wedde.
2. Blokker B., G. van Es & H. Spiering, 2000. Nederland in een handomdraai. Uitgeverij Balans. ISBN 90-5018-439-1.
3. BOVAR-IIVR, 1998/1999. Veluwerandmeren over de eeuwgrens & Strategieën in woord en beeld. Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied, Lelystad.
4. BOVAR-IIVR, 2000. Inrichtingsplan Veluwerandmeren. Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied, Lelystad.
5. Europese Unie, 2000. Kaderrichtlijn Water (concept).
6. Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, 1988-2000. Documentatie over en naar aanleiding van Restauratieplan Vecht.
7. Lengkeek J., 2000. De culturele en emotionele betekenis van water. Essay in het kader van Kennisstromen in Waterland van AWT, NRLO, RMNO.
8. Lijklema S. & M.A. Koelen, 1999. Draagvlak voor het waterbeheer (deel 1). STOWA-rapport 1999-09, Utrecht.
9. Lijklema S. & M.A. Koelen, 2000. Draagvlak voor het waterbeheer (deel 2). Argumenten achter de beoordeling van het waterbeheer en de waterkwaliteit door het publiek. STOWA-rapport 2000-17, Utrecht.
10. Maters G., 2000. Beleving van water door inwoners Gennep. Katholieke Universiteit Nijmegen in opdracht van Stichting Reinwater.
11. Nieuwpoort J. van, 1997. Draagvlakvorming in beleidsnetwerken. Een analyse en evaluatie van het regionale besluitvormingsproces rond natuurcompensatie in de Westerschelde. Katholieke Universiteit Nijmegen.
12. Omroep Gelderland. De macht van het water. Watersnood 1995. Het document.
13. Pater F. de, 2000. Mondelinge mededelingen tijdens interview door G. Boelhouwer op 13 april 2000 te Haarlem.
14. Provincie Noord-Holland. Water en ruimte. Notitie op basis van interviews met waterbeheerders en vertegenwoordigers van belangenorganisaties.
15. Raad voor het Milieubeheer, 1995. Draagvlak voor het milieubeleid. Den Haag.
16. Rathenau Instituut, 2000. Duurzaam waterbeheer in de praktijk. Rapportage fase I en rapportage casestudies naar de rol van water bij besluitvorming voor inrichting van de ruimte van Nederland.
17. RIKZ & RIZA, 2000. Watercactussen en zee-egels. Rapportage in het kader van Waterverkenningen.
18. Rooy P.T.J.C. van, H.A.T.M. van Wezel & M.R.A. Clewits, 1999. Duurzaam waterbeheer in de praktijk. Het Waterschap 84 (23/24): 1088-1095.
19. Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied, 2000. Kernnotitie WIN. Lelystad.
20. Stamperius P. & P.T.J.C. van Rooy, 2000. Onderzoek in de waterketen; synergie door samenwerking.
21. STOWA, 1997. Interactieve Planvorming gericht op Effectiviteit en Acceptatie. Nr. 12 in STOWA-boekenreeks, Utrecht.
22. STOWA, 2000. IPEA als denklijn voor creatief en resultaatgericht werken. STOWA Ter Info over IPEA, Utrecht.
23. STOWA, 2000. Maatwerk in interactiviteit. IPEA als denklijn voor communicatie bij interactieve beleidsprocessen.
24. Stroming & WL Delft Hydraulics, 1998. Levende berging. Onderzoek in opdracht van Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Noordhollands Noorderkwartier.
25. SWOKA, 1997. Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam. Onderzoek in opdracht van Gemeente Amsterdam, Dienst Riolerings en Waterhuishouding.
26. Waterschap Dollardzijlvest, 1997. Stem van het water. Visienotitie.

**Bijlage: rapportage onderzoek van bronnen**

- 1 Documentatie van Omroep Gelderland over watersnood 1995
- 2 Onderzoek naar draagvlak voor het waterbeheer in 1999 en 2000
- 3 Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam in 1997
- 4 Betekenis van water in en om Veluwerandmeren in 1997-2000
- 5 Discussies over land voor water in Zeeland in 1997-2000
- 6 Discussies over waterberging in Noord-Holland in 1998-2000
- 7 Discussies over water in Oost-Groningen in 1996-1999
- 8 Beleving van water door inwoners van Gennep in 2000
- 9 Discussies over water in Vecht en ommelanden in 1988-2000
- 10 Culturele en emotionele betekenis van water in 2000

# 1 Documentatie van Omroep Gelderland over watersnood 1995

## Context

In de periode van zaterdag 28 januari 1995 tot en met zondag 5 februari 1995 beleefden inwoners van grote delen van Gelderland bijzondere dagen. Nederland, het land dat zich ontworstelde aan de invloed van de zee, kampte met ernstige wateroverlast vanuit onverwachte zijde. Vanuit Rijn, Waal, IJssel en Maas kroop het water millimeter voor millimeter naar kritieke hoogte. Enkele dijkvakken waren mogelijk te zwak. Als een dijkvak het begeeft, staat het water in weinig tijd tot boven de daken van huizen. In de Ooypolder kan het gaan om een waterhoogte van vier meter. Uit voorzorg werden dijkvakken versterkt en verplichtten autoriteiten tot evacuatie. Op de dag af 42 jaar na de evacuatie in Zeeland kwam de evacuatie in Gelderland op gang. Op 31 januari verlieten ruim 75.000 mensen hun woningen om elders af te wachten wat het water er van zou overlaten. De dagen erna steeg het aantal evacués tot 250.000; voor Nederland de grootste evacuatie sinds de Tweede Wereldoorlog. Uiteindelijk trok het wassende water zich terug zonder een dijk te hebben doorbroken. Evacués keerden terug naar hun woning en het leven in de getroffen polders kwam langzaam weer op gang. Bewoners van enkele uiterwaarden begonnen met de schoonmaak, nadat het water een halve meter in de woonkamer had gestaan. Zoals gebruikelijk na (dreigende) rampspoed riepen burgers en overheid in koor: *dit nooit meer*. In één adem werd dit aangevuld met de noodzaak van versnelde procedures om zo spoedig mogelijk te komen tot versterking en verhoging van dijken. Pas dan kan Gelderland weer rustig slapen.

## Kernpunten van burgers

- De overheid is onbetrouwbaar. Aan het begin zeggen burgemeesters dat er niets aan de hand is. De kracht van eigen waarnemingen blijkt voor velen groter dan die van het woord van bevoegd gezag. Mensen verhuizen hun spullen, voordat wegen verstopt raken en zij hun huizen moeten verlaten met hooguit één koffer.
- De overheid behandelt burgers alsof het kleine kinderen betreft. De eerste dagen van het wassende water worden emoties ontkracht, later worden mensen verplicht te evacueren. Desnoods wordt de macht van politie en Mobiele Eenheid in de strijd geworpen. Ook mensen die zeer wel overwogen voorzorgsmaatregelen hebben getroffen worden strafrechtelijk vervolgd als zij zich na een bepaald tijdstip blijken op te houden in de risicogebieden.
- De overheid is een veelkoppig monster. Het poldermodel doet op een ongewenste manier van zich spreken. De drie bestuurslagen verschuilen zich achter elkaar. Burgemeesters verwijzen naar elkaar, naar de commissaris van de koningin, naar ministers en naar de Mobiele Eenheid. Waar uitspraken van een burgemeester worden verwacht, klinkt de stem van een minister.
- De overheid valt veel te verwijten. Onteigeningen met het oog op dijkversterking zijn in sommige gevallen al bijna tien jaar oud en nog is er niets aan de dijk gedaan. Het accepteren van sterk vertragende procedures doet vermoeden dat de overheid niet begrijpt van wat in het gebied leeft.

## Leerpunten voor bestuurders

- Inwoners van de getroffen polders varen blind op de veronderstelde mogelijkheid alles technisch te kunnen beheersen. In waterhuishoudkundige zin lijkt de maakbaarheid van Nederland onbegrensd. Tijdens en na afloop van de spannende week is wel gesproken over versterking van dijken en vergoeding van geleden schade maar nauwelijks over oorzaken van de dreigende rampspoed. Kennis van de waterhuishouding in de Noordwest Europese delta speelt kennelijk amper een rol, wordt door de overheid niet gecommuniceerd of wordt niet gehoord door burgers waarvoor de boodschap in het bijzonder is bedoeld.
- De kans dat communicatie het beoogde effect sorteert neemt toe met de geloofwaardigheid van de overheid. In de beleving van burgers zijn er geen overheden maar is er één overheid. Als die overheid met niet congruente tongen spreekt en onderlinge verhoudingen als object beschouwt is dat niet bevorderlijk voor de geloofwaardigheid. Dit verzwakt de basis voor heldere communicatie over bijvoorbeeld de noodzaak van andere veiligheidsnormen.
- Goede informatie is essentieel om paniek te voorkomen. Met goede informatie, bijvoorbeeld via een regionale omroep, blijken mensen onderling in staat veel zelf op te lossen. De overheid kan zich meer opstellen als partner van getroffen burgers dan als alwetend machtsblok.

## 2 Onderzoek naar draagvlak voor het waterbeheer in 1999 en 2000

### Context

Voor een delta als Nederland is adequaat waterbeheer een strikte voorwaarde. Het waterbeheer wordt uitgevoerd door onder andere waterschappen, waarvoor burgers betalen in de vorm van een kwantiteitsomslag (droge voeten) en een zuiveringsheffing (helder water). De vanzelfsprekendheid van betaling van deze heffingen, ook al is het voor iets zo fundamenteels, neemt af. Dit als gevolg van schaalvergroting (grotere afstand tussen waterschap en burger) en algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Met het oog hierop is onderzoek gedaan naar het draagvlak voor waterbeheer onder een voor Nederland representatieve groep van 1800 burgers. Aanvullend zijn de gestelde vragen voorgelegd aan ruim 100 medewerkers van waterschappen. Uit een vergelijking tussen de resultaten is een beeld verkregen van de bril waarmee waterschappen naar hun eindgebruikers kijken. Voor een aantal thema's blijkt een groot verschil tussen de perceptie vanuit de waterschappen en de beleving door burgers. Uit het onderzoek blijkt het grote belang van goede communicatie en het overdragen van kennis van water. Burgers die goed op de hoogte zijn, staan beduidend positiever tegenover activiteiten van de waterwereld dan slecht geïnformeerde burgers. Hoewel het aannemelijk is dat de eerste groep ook meer interesse heeft in water dan de tweede groep ligt hier een uitdaging van formaat voor de waterwereld.

### Kernpunten van burgers

- Zonder informatie over en kennis van waterbeheer worden heffingen nauwelijks begrepen. Ook waterschappen zijn uitleg verschuldigd aan burgers waar het gaat om bestedingen van gelden en resultaten die daarmee zijn behaald.
- Zolang waterschappen de indruk wekken dat zij alles kunnen beheersen wordt geen appèl gedaan op eigen verantwoordelijkheden van burgers. Dit beeld van 'alles kunnen afkopen' draagt niet bij aan het besef dat waterbeheer een zaak is van iedereen.
- Hoewel goede waterkwaliteit belangrijk wordt gevonden is het verder terugdringen van waterverontreiniging tegen de daarmee gepaard gaande kosten vooral nodig in de ogen van de waterschappen zelf. Een grote meerderheid van burgers accepteert met de huidige waterkwaliteit.

### Leerpunten voor bestuurders

- Medewerkers van waterschappen onderschatten het aantal burgers dat zich informatie over waterschapsbelastingen (via bijvoorbeeld bijsluiters) weet te herinneren. Voor burgers zijn bijsluiters soms de enige bron van informatie over waterbeheer. Overheden kunnen niet genoeg aandacht besteden aan het op begrijpelijke wijze overbrengen van kennis. Burgers zijn beduidend minder dom dan het taalgebruik en informatiegehalte van bijsluiters soms doet vermoeden. Wellicht doet de basisregel voor adequate communicatie hier van zich spreken: pas als intern helder is wat taken, bevoegdheden en resultaten zijn, kan dat doeltreffend worden gecommuniceerd met derden.
- Ondanks forse investeringen is de waterkwaliteit in de ogen van ongeveer de helft van de ondervraagde burgers niet zichtbaar verbeterd. In de ogen van liefst 84% van de waterschappers is dat wel het geval. In schijnbare tegenstelling hiermee hechten burgers beduidend minder aan verdere verbetering van de waterkwaliteit dan medewerkers van waterschappen. Burgers spreken echter vanuit de beleving van oppervlaktewater als ruimtelijk element en waterschappers vanuit de plicht te voldoen aan fysische, chemische en biologische waterkwaliteitsnormen. Deze discrepantie is een manifestatie van de ingetogenheid van de waterwereld. De waterwereld doet er goed aan meer vraaggestuurd te werk te gaan. Goed luisteren naar vragen vanuit de maatschappij is hiervoor een voorwaarde.
- Het vertrouwen in techniek en overheid waar het gaat om veiligheid is zeer groot. Ook bij (extreem) hoog water denkt slechts 10% van de burgers zelf gevaar te lopen. Het beeld van de volledige beheersbaarheid van omstandigheden lijkt onwrikbaar. Er ligt een immense opgave in het communiceren van risico's van het leven in een delta zonder onnodige angstgevoelens op te roepen. Dit mogelijk door de beheersbaarheid te relateren aan adequate informatievoorziening en eventualiteitenplannen in plaats van het onder alle omstandigheden overal behouden van droge voeten.



### 3 Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam in 1997

#### Context

De dam aan de Amstel, het centrum van het huidige Amsterdam, is het Venetië van het noorden. Water is wellicht het meest beeldbepalende element van de ruimte. Het waterbeheer wordt gevoerd door de Dienst Waterbeheer en Riolering in opdracht van de Gemeente Amsterdam en het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht. Het gros van het drinkwater wordt geleverd door Gemeentewaterleidingen. In 1997 is onderzoek uitgevoerd naar wat Amsterdammers vinden van hun water. Er zijn gesprekken gevoerd met 24 inwoners van de stad die op een of andere manier bij water betrokken zijn, bijvoorbeeld als bewoners van een huis aan of op het water of als hengelaars. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van tien gemeentelijke diensten en belangenorganisaties. Open water in de stad roept bij veel burgers positieve associaties op: vrijheid, rust, ruimte, leefbaarheid, gezelligheid, bedrijvigheid, natuur. Amsterdammers willen hun water beslist niet missen in ruil voor parkeerplaatsen op een gedempte gracht maar een hoge mate van betrokkenheid is er niet. Er wordt weinig over geschreven en dus over gelezen en het is geen onderwerp van gesprek. Het is iets vanzelfsprekends. Enkele allochtonen wijzen op grote verschillen met andere landen, waar water meer wordt gerespecteerd vanwege de schaarste. De kennis van het functioneren van de eigen watersystemen is gering. Hoewel verschillende belastingen en heffingen worden opgelegd, worden ze alle vooral in verband gebracht met het gebruik van water uit de kraan.

#### Kernpunten van burgers

- Met name vanuit de sector recreatie en toerisme wordt gebrekkige kennis als gemis ervaren. Gebruikers van pleziervaartuigen stellen vragen over het water, het leven erin, etc., waarop vaak geen antwoord paraat is. Juist op dergelijke ontspannen momenten kan kennis worden overgedragen.
- Drijvend vuil en overmatige algengroei worden door velen als hinderlijk ervaren. Het duidt op onzorgvuldig gedrag door inwoners van de stad. Het is echter nauwelijks bekend dat dit een vrijwel unanieme bron van ergernis is.
- Klachten over waterkwaliteit of acute verontreinigingen worden in geringe mate gemeld bij gebrek aan helderheid welke organisatie waar voor staat.
- Handhaving op het water laat te wensen over. Motorboten varen met hoge snelheid door de grachten en op de Amstel, illegaal worden weinig fraaie steigers aangelegd, naast woonboten worden plateaus aangelegd, reparaties van voer- en vaartuigen vindt plaats aan de waterkant waardoor olie in het water loopt, etc.

#### Leerpunten voor bestuurders

- Kennis van watersystemen wordt nauwelijks gecommuniceerd met burgers. Mensen denken dat rioolwater wordt gezuiverd om er direct weer drinkwater van te maken, weten niet dat de grachten worden doorgespoeld met schoon water uit het IJmeer, hebben geen benul van het leven in het water, etc. Overheden hebben zelf het beeld gecreëerd dat burgers met betaling van heffingen kunnen volstaan waar het gaat om waterbeheer. Eventueel noodzakelijke veranderingen in het waterbeheer stuiten bij gebrek aan kennis vrijwel zeker op verzet.
- Betaling voor uiteenlopende delen van waterbeheer wordt niet begrepen. Eén waterrekening voor alles op het gebied van water komt als veel logischer over. Elke druppel uit de kraan moet immers worden gewonnen, behandeld, gedistribueerd, afgevoerd en gezuiverd. Via de kraan heeft iedereen volledig grip op zijn waterrekening, iets dat als rechtvaardig wordt beschouwd.
- Waterbeheer is voor burgers een ongrijpbaar fenomeen. Het is in handen van vele organisaties en de relatie tussen delen is niet helder. Eén waterloket voor een stad als Amsterdam waar alle vragen, suggesties en ideeën welkom zijn zou een wezenlijke stap voorwaarts zijn. Het geeft water meer status en kan waterbeheer meer doen leven als uitdaging voor overheden en burgers.
- Ondanks of juist dankzij de historische band tussen water en de stad is er in de architectuur uiterst weinig met water gedaan. Waar in andere (hoofd)steden fonteinen, watermuren en kunstwerken met water het straatbeeld verlevendigen, moet Amsterdam het doen met enkele traditionele fonteinen. Via architectuur kan het belang van water op een speelse manier onder de aandacht worden gebracht.

## 4 Betekenis van water in en om Veluwerandmeren in 1997-2000

### Context

In 1956 zijn de eerste randmeren tussen de Veluwe en het nieuw aangelegde Flevoland ontstaan. In eerste instantie zijn de Veluwerandmeren bedoeld voor de waterhuishouding van de Veluwe. Tot pakweg 1968 was het water glashelder. Kort daarna veranderde het vrij plotseling in groene soep. Dit door een steeds sterkere toevoer van fosfaat en stikstof vanuit huishoudens en de landbouw. Ruim tien jaar is met velerlei maatregelen gewerkt aan terugkeer van het heldere water. Rond 1992 begon de strijd tegen overmatige algengroei vruchten af te werpen. De situatie van weleer leek terug te keren. Maar met één groot verschil: het aantal bewoners in het gebied is fors toegenomen. Steeds meer mensen met steeds meer wensen komen op het aantrekkelijke gebied af. De verschillende overheden zorgden los van elkaar voor een ondoorgrondelijk woud van plannen. Als reactie hierop is in 1996 gestart met een interactief planproces (IIVR: Integrale Inrichting Veluwerandmeren). Liefst twintig overheden en bijna evenzoveel belangenorganisaties slaan de handen ineen en besluiten in nauw overleg met de gebruikers van de meren één plan op te stellen. Driehonderd burgers hebben hun stem laten horen. Eerst om individuele plus- en knelpunten naar voren te brengen en daarna om ideeën, suggesties en oplossingen aan te reiken. Telefonisch zijn de meningen voorgelegd aan duizend aselechte huishoudens in de regio, waaruit blijkt dat de meningen representatief zijn voor wat er leeft.

### Kernpunten van burgers

- De inrichting van de meren beperkt het gebruik ervan. Ondiepten, smalle vaargeulen en slib in oeverzones beperken mogelijkheden voor scheepvaart, waterrecreatie en visserij.
- Op bepaalde plaatsen bijten gebruiksvormen elkaar. Natuur en recreatie gaan beslist niet altijd samen. Het is onduidelijk waar wat wel of niet kan. Aan het water gerelateerde natuur staat steeds zwaarder onder druk, vooral door het oprukken van recreatie. Natuur verdient meer bescherming maar natuurgebieden moeten wel toegankelijk zijn voor mensen die er van willen genieten.
- Beheer en onderhoud van het gebied laat te wensen over. Er zijn te weinig sanitaire voorzieningen, vuilnisbakken, etc. waardoor zwerfvuil rondslingert. Ook handhaving is ontoereikend. Hierdoor zijn vaarsnelheden soms veel te hoog en breiden campings illegaal uit.
- Beleid van de ene overheid wordt tegengesproken door de andere overheid. Het is volstrekt onduidelijk wat *het* beleid is van *de* overheid.
- Overheden zijn slecht te bereiken voor het verkrijgen van informatie. Ook de actieve voorziening van informatie door overheden naar burgers is ontoereikend.

### Leerpunten voor bestuurders

- In een gebied waar de waterkwaliteit tot tien jaar geleden als hét probleem wordt gezien, speelt waterkwaliteit nog amper een rol. Door veruit de meeste burgers geldt het, met enorme maatschappelijke inspanningen verkregen, heldere water als uitgangspunt. Een belangrijke meerwaarde van de overheid is het volgen en bewaken van processen op wat langere termijn.
- Net zoals de waterkwaliteit wordt de mogelijkheid van nauwkeurig peilbeheer als gegeven beschouwd. Dit vanuit de vrijwel unanieme gedachte dat Nederland water naar zijn hand kan zetten. Wezenlijke veranderingen van het peilbeheer stuiten naar verwachting op groot verzet. Onlangs heeft een aankomende wijziging van het streefpeil met 5 cm, als gevolg van verwijderen van de Hardersluis, al tot claims geleid bij de waterbeheerder. Natuurlijke dynamiek van water wordt welhaast ontkend en peilen worden als volledig stuurbaar beschouwd.
- Water en de aanwezige natuurwaarden worden vooral gewaardeerd om hun gebruikswaarde. De aantrekkelijke omgeving is vooral decor voor menselijk handelen. De intrinsieke waarde van water en natuur wordt wel erkend maar wederom in combinatie met gebruiksmogelijkheden.
- Kennis van gebruiksvormen reikt vele malen verder dan kennis van water. Het functioneren van watersystemen reikt voor velen niet veel verder dan dat water van nature van hoog naar laag stroomt, dat het nat is en dat het andere mogelijkheden heeft dan bijvoorbeeld asfalt.
- Overheden die er niet in slagen gezamenlijk als overheid naar buiten treden maken zich ongeloofwaardig. Dit wordt betreurd omdat de noodzaak van een daadkrachtige overheid alleszins wordt onderstreept. Eenduidig beleid en daarvan afgeleide uitvoering, beheer, onderhoud en handhaving wordt toegejuicht.

## 5 Discussies over land voor water in Zeeland in 1997-2000

### Context

Sinds de watersnoodramp van 1953 is in de Zeeuwse delta gewerkt aan vergroting van de veiligheid. Daarvoor zijn alle watersystemen op één na volledig gecompartmenteerd. Die ene uitzondering is de Westerschelde. Via deze verbinding reikt het getijde van de Noordzee tot in het Belgische Gent. De Westerschelde is van vitaal belang voor de bereikbaarheid van Antwerpen voor grote zeeschepen. Vanuit dit perspectief dringt België er bij Nederland al jaren op aan de vaargeul te verdiepen, iets dat veel onderhoudsbaggerwerk met zich meebrengt. Naast een vaargeul voor de scheepvaart is de Westerschelde ook een dynamisch natuurgebied. Goed beschouwd concurreren scheepvaart en natuur met elkaar om de schaarse ruimte tussen de dijken. Elke ingreep voor de scheepvaart die gevolgen heeft voor natuur vereist compensatie. Tussen de dijken is nauwelijks compensatieruimte te vinden. Een mogelijke oplossing is het landinwaarts verleggen van zeeweringen of het aanleggen van inundatiepolders. In 1997 hebben burgers zich fel verzet tegen dergelijke voorstellen. Overheden en burgers zijn nauwelijks gekomen tot het uitwisselen van argumenten omdat emoties de discussie domineerden. Onlangs is de problematiek weer op de politieke agenda gezet maar nu is het accent verlegd naar de noodzaak van ruimte voor berging van tijdelijk overtollig water. In plaats van ontpoldering gaat het nu om het inrichten van gecontroleerde overstromingsgebieden. Met name landbouwers zien het verschil nauwelijks. In hun optiek gaat het in beide gevallen om het onttrekken van landbouwgrond voor water en natuur. Zij twijfelen ernstig aan de effectiviteit van overstromingsgebieden bij extreem hoog water en zien veel meer in technische oplossingen. De mening van de landbouw is in Zeeland van grote invloed op de algehele publieke opinie.

### Kernpunten van burgers

- Ontpoldering en inrichting van overstromingsgebieden leidt tot verlies van productiegrond voor de landbouw en ruimte voor recreatiebedrijven.
- Naast verlies van ruimte waar economische activiteiten kunnen plaatsvinden wordt Zeeland minder veilig. In ruil daarvoor ontstaat moeras maar daar kopen Zeeuwen weinig voor. Het zijn bedenkzels van mensen die hier niet wonen of in economische zin niet afhankelijk zijn van de opbrengst van het Zeeuwse land.
- Er is bijna vijftig jaar gewerkt aan meer veiligheid en duurzaam gebruik van landbouwgrond en nu worden kostbare investeringen weer voor een deel teniet gedaan. Voor Zeeuwen druist het teruggeven van land aan water tegen alle logica in.
- De kosten van ruimte voor water en natuur alsook van investeringen in nieuwe dijken moeten uiteindelijk door burgers worden betaald. Burgers en bestuurders van onder meer waterschappen voelen weinig voor verdere verhoging van waterschapslasten, die in Zeeland toch al tot de hoogste van Nederland behoren.
- Burgers zien zich gesteund in uitspraken van bestuurders van waterschappen. Onlangs heeft een waarnemend dijkgraaf zich ondubbelzinnig uitgelaten over een collega-overheid: *'Dit is weer een zoveelste idee. Ze hoeven er bij het waterschap niet meer mee aan te komen. Ik distantieer me hiervan. Ontpoldering of gecontroleerde overstromingsgebieden zijn voor mij broer en zus. We kennen allemaal nog de discussie van drie jaar geleden. Een ezel stoot zich geen twee keer aan dezelfde steen. We mogen aannemen dat Rijkswaterstaat geen ezel is.'*

### Leerpunten voor bestuurders

- Ruimte voor water is onbespreekbaar als daar niet een perspectief voor mensen aan wordt gekoppeld. Moerasnatuur is geen wenkend perspectief voor een gebied dat in economisch opzicht achter blijft bij de landelijke ontwikkelingen. Moerasnatuur wordt gezien als een manifestatie van een academische droommachine van ecologen.
- Wil de overheid op dit vlak iets bereiken, dan moeten overheden onderling met elkaar op één lijn staan, voordat zij naar buiten treden en discussies aangaan met burgers en belangenorganisaties. Intern-activiteit binnen overheden gaat vooraf aan interactiviteit met eindgebruikers. Bestuurders die elkaar ten overstaan van burgers afvallen zijn niet alleen desastreus voor het geschetste proces maar ook voor de geloofwaardigheid van de overheid.

## 6 Discussies over waterberging in Noord-Holland in 1998-2000

### Context

In 1994 is ook Noord-Holland een waterspiegel voorgehouden. De toen optredende wateroverlast is het startsein geweest voor onderzoek naar mogelijkheden van structurele verbeteringen van de waterhuishouding. Leunend op dat onderzoek blijkt het huidige boezemsysteem toereikend maar uitgaande van verdere zeespiegelstijging en bodemdaling neemt de faalkans snel toe. Dit betekent dat in de toekomst de kans toeneemt dat mensen tijdens hun leven te maken krijgen met (ernstige) wateroverlast. Om dit het hoofd te bieden zijn oplossingen op een rij gezet: verhoging van kades, uitbreiding van gemealcapaciteit en (tijdelijke) waterberging in daarvoor aan te wijzen polders. Het verhogen van bepaalde kades is onomstreden en is al in gang gezet. Eveneens is besloten tot het uitbreiden van gemealcapaciteit. In de kop van Noord-Holland zal daar in worden voorzien. Deze uitbreiding hangt samen met de commotie die is ontstaan na het opperen van waterberging als oplossing. Met het oog op waterberging zijn 23 locaties onderzocht op effectiviteit en acceptatie. Van deze locaties zijn er 7 met een hoge waterhuishoudkundige effectiviteit. Voor een locatie als Wieringerrandmeer bestaat draagvlak bij de gemeenteraad uit oogpunt van combinatiemogelijkheden met waterrecreatie en natuurontwikkeling. Enkele bewoners voelen er echter weinig voor en zijn, ondanks forse vergoedingen, niet bereid vrijwillig over te gaan tot verkoop van hun bezittingen. Het Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen in Noordhollands Noorderkwartier heeft ideeën voor waterberging met zoveel enthousiasme naar buiten gebracht dat burgers zich her en der bedreigd voelen. Het enthousiasme wekt bij hen de indruk dat de Provincie Noord-Holland al besluiten zou hebben genomen, terwijl die pas te verwachten zijn in de loop van 2001. Inmiddels grijpt de invloed van actiegroep Levende Berging Nee om zich heen en sluiten in beginsel positief gestemde burgers zich bij hen aan. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland kiezen voor een regierol van de provincie om een duurzaam waterbeleid te realiseren. Hierbij zal de provincie haar wettelijke bevoegdheden op het gebied van waterhuishouding, ruimtelijke ordening en landinrichting inzetten.

### Kernpunten van burgers

- Er lijken besluiten te zijn genomen over fundamentele wijzigingen in bestemmingen van gebieden die worden bewoond door mensen die niet zijn gehoord. Het gevoel van planvorming achter gesloten deuren roept negatieve emoties op die burgers blind maken voor argumenten.
- Polders in Noord-Holland zijn in cultuurhistorisch opzicht waardevol. Waterberging in combinatie met recreatie en natuurontwikkeling zal eerder leiden tot teloorgang van waarden dan tot verrijking ten opzichte van de actuele situatie. Burgers zien de meerwaarde van meer waterrecreatie niet of nauwelijks. Zij voelen meer voor behoud van de agrarische bestemming onder acceptatie van wateroverlast als die zich beperkt tot pakweg eens in de twintig jaar.
- Waterberging is bespreekbaar maar onder water zetten van wat eeuwen is bevochten en met bloed, zweet en tranen is ingericht is onacceptabel. De geldelijke kosten van extra maalcapaciteit zijn beduidend geringer en (daardoor) acceptabeler dan de veel hogere maatschappelijke kosten van het onder water zetten van land.

### Leerpunten voor bestuurders

- De verklaarbare gevoeligheden van deze thematiek bij burgers verplicht overheden er toe eerst samen op één lijn te komen en daarna via een communicatiestrategie naar buiten te treden. De ernst van de thematiek maakt het ongepast hier bestuurlijk of politiek mee te scoren.
- Een communicatiestrategie is bij voorkeur niet een reactie op commotie maar een strategie die anticipeert op te voorziene reacties en uitgaat van een eerlijke dialoog tussen burgers en door hen gekozen bestuurders. Burgers blijken -in andere planprocessen- gevoelig voor argumenten.
- Een waterschap wordt geacht kijk te hebben op water en ruimte maar is niet het bevoegde gezag voor ruimtelijke ordening. Succesvol opereren kan dus uitsluitend in goede samenspraak met de provincie als algemeen democratisch orgaan.
- Op nationaal niveau, bijvoorbeeld in het kader van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, is het zaak te komen tot richtlijnen voor ruimte voor water. Historisch gegroeide veiligheidsnormen passen niet meer overal maar zijn op regionale schaal nauwelijks aan te vechten. Het rijk kan hier provincies, waterschappen en gemeenten de helpende hand toesteken.

## 7 Discussies over water in Oost-Groningen in 1996-2000

### Context

Oost-Groningen is één van de weinige gebieden in Nederland waar het economisch niet voor de wind gaat. Landbouw is nog steeds een belangrijke bron van inkomsten, maar staat zoals ook elders onder druk. Producten uit andere landen worden voor prijzen aangeboden waar nauwelijks tegen op te boksen is. Het tegen vergoeding braak leggen van grond is een tijdelijke oplossing. Anders ligt het met het tien jaar geleden geopperde idee van twee particulieren om de diepe polder ten noorden van Winschoten onder water te zetten. De polder, of liever een afgegraven veengebied ligt in het beheersgebied van Waterschap Hunze en Aa's en op het grondgebied van drie gemeenten. In het gebied is de landbouw zichtbaar dominant (geweest) door de aanwezigheid van herenboerderijen en oorspronkelijke landarbeidersdorpen. Deze bebouwing en grondgebruik inleveren voor een grote plas zal een sociaal-economische impuls betekenen voor Oost-Groningen. Met aanleg van de plas kan een blauwe stad worden aangelegd met plaats voor 1200 woningen op royale kavels en ondernemingen die zich richten op waterrecreatie, omringd door natuur als deel van de ecologische hoofdstructuur. Oorspronkelijk was het nieuw te ontwikkelen gebied gedacht voor bewoners van de streek maar gaandeweg kwamen vermogende mensen uit de randstad steeds sterker in beeld. Dit is pijnlijk voor de streek: zij staan een aanzienlijk deel van hun grond en daarmee cultuurhistorie af aan bewoners van onder meer de randstad. Bestuurders zien echter kansen die niet op lucht gebaseerd blijken. Diverse onderzoeken in opdracht van onder meer de Provincie Groningen hebben dat onomwonden aangegeven. Bijkomend voordeel van aanleg van de blauwe stad is waarschijnlijke vereenvoudiging van een gemeentelijke herindeling. Nu het plan definitiever vormen begint aan te nemen kopen speculanten grond en worden in de omgeving boerderijen gekocht door westerlingen die verzekerd willen zijn van een plekje aan de Groningse Goudkust.

### Kernpunten van burgers

- Ongeveer de helft van de bewoners van de streek is niet overtuigd van de voordelen van de blauwe stad boven behoud van hun gebied. Zij vrezen dat de huidige rust een deuk krijgt door toenemend verkeer, dat inherent is aan de door gemeenten en bedrijven voorgestane infrastructuur tussen de blauwe stad en omliggende dorpen. Bewoners laten zich niet verleiden door mogelijkheden voor watersport. Een strand om te verpozen zou wat dat betreft hoger scoren.
- Inleveren van landbouwgrond, waar vele generaties op hebben geploeterd om zoveel mogelijk aardappelen en bieten te kunnen oogsten, aan water is vooral aan oudere Groningers niet uit te leggen. Daarbij de gedachte dat het water is bedoeld als entourage voor rijke westerlingen maakt het plan ronduit onacceptabel.
- De gedachte baten van de blauwe stad komen niet ten goede aan bewoners van de streek maar aan handige ondernemers die inspelen op nieuwe behoeften. Zo raken gewone burgers hun gebied kwijt terwijl anderen daarvan de winst opstrijken.
- Het idee van een grote plas zorgt al tien jaar voor onrust in de streek. Gaat het wel door of niet en vooral: wat gaat er door. Visies en plannen wisselen elkaar in hoog tempo af, waardoor het denken over de plas niet meer te volgen is.

### Leerpunten voor bestuurders

- Provincie, waterschap en gemeenten hebben op verschillende momenten vanuit eigen perspectief gereageerd op het idee en later op het plan. Voor burgers is dit niet te volgen want alle organisaties vormen tezamen de overheid. Bij het waterschap heeft een bestuurswisseling een grondige herziening van de opstelling bewerkstelligd, zodat ook deze ene overheid niet consistent was in standpunten.
- Perspectieven spreken pas aan als bewoners van een streek zich er zelf iets bij kunnen voorstellen. Gelijk hebben met rapporten van adviesbureaus in de hand betekent nog niet dat dat gelijk ook wordt gegund. Een zo ingrijpende wijziging van grondgebruik kan niet los worden gezien van sociaal-culturele aspecten die onwrikbaarder kunnen blijken dan door bestuurders en ambtenaren wellicht wordt aangenomen.
- Snelle opeenvolging van schetsen en planversies maken een planproces onnavolgbaar en schaden het vertrouwen van burgers, terwijl dat de kurk is waarop de mogelijkheid van realisatie drijft.

## 8 Beleving van water door inwoners van Gennepe in 2000

### Context

De kern Gennepe maakt deel uit van de gelijknamige gemeente en ligt in het noorden van Limburg. Gennepe ligt in een oksel tussen het riviertje de Niers en de Maas. Tijdens het afgelopen decennium hebben inwoners herhaaldelijk te maken gehad met wateroverlast. Er zijn 500 vragenlijsten over water aselect verstuurd naar huishoudens. Daarvan zijn 172 lijsten volledig ingevuld teruggestuurd. De meeste associaties zijn positief en hebben vooral betrekking op de kwaliteit van drinkwater en de gebruiksmogelijkheden van open water. Respondenten beleven het water als ruimte, als bron van rust en schoonheid en als vrijheid. Water leeft en stroomt dwars door regels en afspraken. Voor de meeste respondenten is water in de directe woonomgeving belangrijk. Ook tijdens uitstapjes zoeken de meesten water op. Een minderheid associeert water met overlast en de kans op overstroming. Vrijwel niemand rept over mogelijke problemen met de waterkwaliteit. Dit laatste wordt vooral gezien als een zaak van techniek. Het vertrouwen daarin is zonder meer groot, iets dat niet wegneemt dat veel bewoners zich bewust tonen van hun rol bij het schoon houden van water. Naast gebruikswaarden, belevingswaarden en toekomstwaarden kennen veel mensen een intrinsieke waarde toe aan water. Water is de bron van alle leven en daar moeten we respectvol mee omgaan, zo luidt de gedachte. Buiten onderzoek naar de beleving van water is gekeken naar de grondhouding waarmee mensen naar hun leefomgeving kijken. De mens als heerser wordt onderschreven door ruim 17% van de respondenten, waarvan een relatief groot deel een politieke voorkeur heeft voor VVD en CDA. De mens als rentmeester wordt onderschreven door ruim 75% en correspondeert met een politieke voorkeur voor CDA en Groen Links. De mens als partner vindt sympathie bij bijna 55%, vooral kiezers van PvdA, Groen Links en VVD. De mens als participant scoort bij bijna 14% van de respondenten, die nauwelijks een politieke voorkeur hebben.

### Kernpunten van burgers

- De overheid is verantwoordelijk voor waterkwaliteit en veiligheid.
- Water is een onmisbaar element in de leefomgeving. We mogen ons gelukkig prijzen dat er voldoende water is, niet alleen uit de kraan maar ook om van te genieten.
- Natuurlijke of natuurlijk ingerichte watersystemen vinden beduidend meer waardering dan kunstmatige watersystemen zoals vijvers, sloten en kanalen.

### Leerpunten voor bestuurders

- Water roept positieve associaties op, ook al heeft het water nog maar enkele jaren geleden bijna tot aan de lippen gestaan. Water vormt een goed entree voor gedachtewisselingen met burgers over duurzaam gebruik van de leefomgeving.
- Waterkwaliteit is, na de inspanningen van de afgelopen decennia, geen probleem meer en leeft ook niet meer als zodanig. De problemen van weleer (dode vissen, stank, etc.) lijken definitief nog slechts het domein van geschiedenisboekjes.
- Vertrouwen in techniek is zeer groot. Mededelingen over de noodzaak van andere veiligheidsnormen worden waarschijnlijk uitgelegd als ontbreken van de wil van de overheid verder te investeren in technische voorzieningen.
- Eventuele noodzaak van overstromingsvlaktes in Limburg met het oog op droge voeten in Rotterdam en omstreken ligt waarschijnlijk zeer gevoelig. In Limburg bestaat het beeld dat zij klaar moeten staan voor de Randstad en dat dat vooral eenrichtingsverkeer is.

## 9 Discussies over water in Vecht en ommelanden in 1988-2000

### Context

In 1988 is door Rijkswaterstaat gestart met het eerste grootschalige interactieve planproces in de waterwereld. Dit met het oog op behoud van het multifunctionele karakter van het gouden lint door Holland en Utrecht, waarin ook natuur een volwaardige plaats heeft. Liefst 15 overheden en 20 belangenorganisaties zijn intensief bij het planproces betrokken. Daarnaast is tijdens vele bijeenkomsten van gedachten gewisseld met individuele burgers. Bij hen kan verfraaiing van het watersysteem rekenen op enthousiasme. Voorstellen voor het aanwijzen van belendende graslanden voor overstroming in het voorjaar of (gedeeltelijke) inundatie van de diepe Horstermeerpolder zijn onbespreekbaar. Beide ingrepen zijn voor water en natuur van groot belang maar vanwege de gevoeligheden bij burgers nemen ook natuurbeheerders het niet meer in de mond. Het uiteindelijke plan is vastgesteld in 1996 en bekrachtigd met een convenant. Uitvoering is in volle gang: oevers zijn natuurvriendelijker ingericht, woonboten worden verplaatst naar voor natuur minder ongunstige plaatsen, aanlegplaatsen worden gerealiseerd en proeven met debietverhoging hebben aangetoond dat de infrastructuur is opgewassen tegen een fikse stroomversnelling van het water. De proeven hebben hun uitwerking op voorbijgangers in bijvoorbeeld de stad Utrecht niet gemist. Spontaan keken mensen weer in het water, op zoek naar draaikolken en een drijvend blaadje dat weer vooruit kwam. Dat de Vecht en ommelanden er weer beter uitzien ontgaat ook ondernemers niet. Op steeds grotere schaal worden boottochten aangeboden onder klinkende namen. In de loop van 2000 komen overheden en ondernemers tot afspraken over deze vorm van gebruik. Quoting is één van de mogelijkheden om maatschappelijke investeringen te behouden.

### Kernpunten van burgers

- De Vecht en ommelanden zijn alleszins de moeite waard om te behouden. Het landschap met daarin het water en de aan het water gelegen buitenplaatsen is cultureel erfgoed om trots op te zijn. In beginsel moet iedereen er van kunnen genieten maar dat gaat niet samen met behoud van de waarden. Overheden slagen er niet in te komen tot integraal ruimtelijk beleid. Er is een woud van plannen waardoor burgers en ook bestuurders het bos niet meer zien. Iedereen kan wel een plan of beleidsnota van zijn gading vinden.
- Gemeenten vallen snel voor de verleiding door projectontwikkelaars. Als gevolg daarvan rukken bebouwing en infrastructuur op. Zij bedreigen de voor het gebied juist zo karakteristieke menselijke maat. Wro-artikel 19 procedures worden relatief vaak toegepast.
- Water in de Vecht hoort in de rivier en de tijd van onderlopende graslanden in het voorjaar ligt achter ons. Huidige bestemmingen inleveren voor de kans dat vissen succesvol kuit afzetten, gaat te ver. Multifunctionaliteit betekent niet dat alles moet wijken voor natuur.
- In het verleden is vanuit de algemene democratie gekozen voor droogleggen van de Horstermeer. Nu diezelfde ruimte weer aanwijzen als gebied voor natte natuur is onbespreekbaar.

### Leerpunten voor bestuurders

- Informatie over en kennis van de Vecht als watersysteem en de rol van water in de Vechtstreek is voorbehouden aan specialisten. Burgers en belangenorganisaties weten nauwelijks wat water is, anders dan een gebruikswaarde, en hoe een watersysteem functioneert. Nederland beschikt over vele datasets van water maar het interpreteren van data en het op inzichtelijke wijze presenteren is gebrekkig. Zonder adequate kennis kan niet op een andere dan NIMBY-reactie worden gerekend waar het gaat om (tijdelijke) inundatie van stukken land. Ook kennis van cultuurhistorische waarden is gebrekkig en het cultuurhistorisch besef van burgers tot en met bestuurders is gering.
- Als er een heldere lijn wordt uitgezet, zoals op bescheiden schaal is gebeurd met het Restauratieplan Vecht, zijn burgers graag bereid mee te denken over de uitvoering. In geval van de Vecht worden met bescheiden vergoedingen aan particulieren door hen stukken oever op natuurvriendelijke wijze heringericht. Een nonchalante, niet betrokken opstelling lijkt dan ook minder het gevolg van desinteresse dan van gemis aan een koers voor de toekomst.
- Waar mogelijk is het van belang dat overheden als gezamenlijke overheid optrekken. Gemeenten die na jaren van aandringen op een 'groene zone' voor vaartuigen niet slagen in afstemming, stellen kennelijk niet de burger (en het milieu) centraal maar eigen competenties.

## 10 Culturele en emotionele betekenis van water in 2000

### Context

Water en de Nederlandse cultuur zijn zo zeer met elkaar verknoopt dat de betekenis van de verbinding buiten beeld raakt in beroepsmatige discussies over waterhuishouding, watersystemen, waterketens, verdroging, hoogwater en afstemming water en ruimtelijke ordening. Pas wanneer actiegroepen te hoop lopen tegen dijkverzwaring, omdat mooie bochten recht worden getrokken en cultuurhistorische elementen dreigen te verdwijnen, beseffen deskundigen dat er meer aan de hand is. Water lokt burgers om er bij weg te dromen, in te zwemmen, op te varen, uit te hengelen, in te duiken of langs te wandelen. Water heeft voor burgers een belangrijke betekenis vanuit culturele achtergrond of om redenen van individuele emotionele betrokkenheid. Deze betekenis speelt nagenoeg geen rol in het waterbeheer, dat nog altijd vooral technisch is georiënteerd. De werelden van deskundigen en burgers liggen ver uit elkaar. De toekomst van onze delta is gebaat bij grote betrokkenheid van burgers bij waterbeheer. Als de taal van deskundigen echter zo ver is verwijderd van de beleving van burgers is dat een brug te ver. Voortzetting van scheiding tussen beide werelden maakt dat de overheid alles zelf moet regelen, uiteindelijk tot op slootniveau, en dat is niet haalbaar. De opgave ligt in het slechten van de kloof. Van deskundigen vraagt dit beter in te spelen op de vele betekenissen die water voor burgers heeft en van burgers vraagt dit meer begrip voor de omslag in denken en doen die in het waterbeheer noodzakelijk is.

### Kernpunten van burgers

- Waterbeheer is een technische aangelegenheid waarop de maatschappij moet kunnen vertrouwen. Met de belastingen en heffingen moet het mogelijk zijn overal hoge veiligheidsnormen te hanteren.
- Hoe waterbeheer in elkaar zit is kennelijk niet in normale taal uit te leggen. Het is vooral een zaak van technisch geschoolde specialisten die water benaderen als een nutsvoorziening.
- De aan het gebruik van water verbonden waarden worden niet begrepen door waterbeheerders.
- Informatie die wordt verstrekt door bijvoorbeeld waterschappen is te betitelen als voorlichting voor kinderen. Van communicatie en overdracht van kennis is nauwelijks sprake. Burgers worden daarmee buiten het waterbeheer gehouden.

### Leerpunten voor bestuurders

- De kennis- en ervaringswerelden van deskundigen en burgers liggen ver uit elkaar. Zonder die kloof te dichten kan water niet sterker ordenend worden bij de verdere inrichting van Nederland. Het zijn immers burgers die bestuurders kiezen en zo nodig tussentijds interventies plegen.
- Waterbeheer is eeuwenlang een zaak geweest van techniek, waarmee gebruik van de ruimte is gefaciliteerd. Met de huidige en toekomstige dynamiek en complexiteit op alle vlakken past zo'n monocultuur niet meer. De reikwijdte van deskundigheid binnen het waterbeheer moet om reden van het waterbeheer zelf fors worden vergroot. Buiten delta-kennis is ook een volwaardige positie nodig voor alfa- en gamma-kennis.
- Communicatie is meer dan voorlichting via een bijsluiter bij een acceptgiro voor betaling van de heffing. Via interactieve planprocessen kan kennis worden overgedragen van deskundigen naar burgers en kunnen belevingen door burgers aan deskundigen kenbaar worden gemaakt. Ook in de waterwereld zijn hiermee inmiddels goede ervaringen opgedaan.
- De terughoudendheid van veel overheden voor interactieve planprocessen hangt samen met de inspanningen en wellicht kosten van zo'n proces, die hoger liggen dan bij een traditioneel gesloten proces. Bij afwegingen is het van belang ook de 'zachte' baten van interactieve planvorming als volwaardige waarden te betrekken. Ook al is het eindresultaat in inhoudelijke zin nauwelijks verschillend van een traditioneel plan, is de overdracht van kennis en het wederzijds oprekken van referentiekaders een belangrijk pluspunt.
- Een interactief planproces straalt respect uit voor deelnemers. Dit betekent dat het hele traject transparant moet zijn voor burgers en dat niet kan worden volstaan met enkele sessies waarin iedereen z'n zegje mag doen en na een kop koffie wordt bedankt voor de inbreng. Het in begrijpelijke taal uitleggen van wie, wat, op welk moment wordt gevraagd is niet alleen voor burgers van belang. In veel gevallen zijn ook specialisten er bij gebaat.



## **Colofon**

### **Opdrachtgever**

Commissie Waterbeheer 21ste eeuw (WB21)

### **Auteur**

Peter van Rooy

### **Interviews**

Goos Boelhouwer

Marcel Clewits

### **Omslag**

Goos Boelhouwer (ontwerp)

Rienk Kuiper (foto)

### **Datum**

Mei 2000