

26

Dik Roth, Jeroen
Warner en Madeline
Winnubst **Ruimte
voor water, ruimte
voor dialoog?**

Dik Roth Recht en Bestuur, Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Jeroen Warner Irrigatie en Waterbouw, Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Madelinde Winnubst Centre for Sustainable management of Resources (CSMR), Radboud Universiteit Nijmegen

Noten 1. Zie Gelderlander 25-3-2005 (Geen noodoverloop voor Waal, besluit Lent later); NRC 24-3-2005 (Noodpolders langs de Rijn van de baan). | 2. Een omvangrijk pakket van meer structurele en soms lokaal behoorlijk ingrijpende maatregelen om de strijd met de waterproblemen aan te binden (o.a. dijkverlegging, ontpoldering, graven van geulen, retentie); zie www.ruimtevoorderivier.nl | 3. Zie bijv. de uitzending van Netwerk van 22 februari 2005 | 4. Commissie Noodoverloopgebieden (2002) Gecontroleerd Overstromen. Advies van de Commissie Noodoverloopgebieden. Den Haag: Projectsecretariaat Commissie Noodoverloopgebieden. | 5. Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2004) Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. | 6. Commissie Noodoverloopgebieden (2001) Concept-Werkplan Commissie 'Noodoverloopgebieden'. | 7. Zie de uitzending van Netwerk, 22 februari 2005; Gelderlander 16-8-2003 (Noodoverloop weer op de agenda. Staatssecretaris Schultz noemt alternatieven Gelderland en Noord-Brabant 'onbetaalbaar'); 19-8-2003 (Provincie wil Schultz overtuigen); NRC 15-3-2005 (Hoeveel ruimte krijgt de rivier?) | 8. Zie P. Healey, C. de Magalhaes, A. Madanipour and J. Pnedlebury (2003), Analysing initiatives in deliberative governance, In: M. Hajer and H. Wagenaar (eds), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. University Press, MW, Cambridge | 9. Uit onze interviews blijkt dat tijdens de 'bijna-ramp' in 1995 dergelijke drastische maatregelen door bestuurders als 'oplossing' werden gesuggereerd. | 10. Thompson, Michael (1995), Policy-making in the Face of Uncertainty: the Himalayas as Unknowns, In: G.P. Chapman and M. Thompson (eds), *Water and the Quest for Sustainable Development in the Ganges Valley*, pp. 25-38. Mansell | 11. Interview Harry Sanders, Hoogwaterplatform, Kekerdom.

Toen het kabinet in april het besluit nam om de Ooijpolder bij Nijmegen te laten vallen als zogenaamd ‘noodoverloopgebied’, was dit voor bewoners en regionale en lokale bestuurders reden voor een feestje.¹ Noodoverloopgebieden en ‘Ruimte voor de Rivier’² zijn deel van een beleidsreactie op het hoogwater in 1993 en 1995 en de mogelijke gevolgen van klimaatverandering, veranderende piekafvoeren in de rivieren, zeespiegelstijging en bodemdaling voor het veiligheidsniveau en de mate van bescherming tegen wateroverlast in de Nederlandse riviergebieden. Experts als Pier Vellinga van de Vrije Universiteit van Amsterdam laten niet na de rampzalige gevolgen van een dijkdoorbraak te schetsen.³ Het rapport van de door de regering ingestelde Commissie Luteijn beantwoordde de vraag naar ‘nut en noodzaak’ van ‘gecontroleerd overstromen’ positief, en wees het Rijnstrangengebied, de Beersche Overlaat en de Ooijpolder als potentiële locaties aan.⁴ Deze gebieden werden vervolgens in de Nota Ruimte gereserveerd in afwachting van een definitief kabinetsbesluit.⁵ Aanwijzing door de Commissie-Luteijn leidde al snel tot felle protesten, vooral in de Ooijpolder waar de gevolgen voor de bevolking het meest ingrijpend zouden zijn. Bewoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, en ook de gemeenten, provincies en waterschappen uitten scherpe kritiek op de plannen en stelden bij definitieve aanwijzing verzet met alle mogelijke geoorloofde middelen in het vooruitzicht. Een paar jaar eerder leek het allemaal nog zo beheersbaar en overzichtelijk: tijdens haar onderzoek presenteerde de commissie zich al met een wervende metafoor: noodoverloop als ‘airbag’ om het ‘restrisiko’ van overstroming te ondervangen. Het leek erop dat de vraag over ‘nut en noodzaak’ eigenlijk al lang door de plannenmakers was beantwoord en nog moest worden gelegitimeerd door de commissie en ‘verkocht’ aan de burger. Een passage uit het werkplan van de commissie spreekt boekdelen: ‘De Commissie zal ... een brug moeten slaan tussen de rationele logica van gecontroleerd overstromen en de zwaarwegende emotie die het daadwerkelijk aanwijzen van gebieden in de regio bij bewoners en bedrijven veroorzaakt.’⁶ De keuze voor één plausibele ‘zekerheid’ en voor de oplossingen die daarbij horen sluit andere definities van het probleem en visies op de oplossing ervan op voorhand uit. Toenmalig staatssecretaris De Vries (VVD) achtte het onderwerp veilig genoeg om zich als krachtdadig bestuurder te profileren en politiek te kunnen

‘scoren’ met noodoverloop als dé oplossing voor het hoogwaterprobleem. Ook haar opvolgster en partijgenote, Schultz van Haegen, wilde tot voor kort van geen wijken weten, terwijl de Kamer al had besloten de gelden voor noodoverloopgebieden over te hevelen naar Ruimte voor de Rivier.⁷ Maar het liep allemaal heel anders. De overheidsbenadering leidde niet tot het zo vurig gewenste ‘draagvlak’ maar vergrootte eerder het lokale wantrouwen. Na alle commotie rond noodoverloop, eerst bij de lancering van de plannen in 2000 en nogmaals na het verschijnen van het Luteijn-rapport, moet menig ambtenaar van Rijkswaterstaat hebben gedacht: ‘hadden we de noodplannen maar ondershands met lokale overheden afgekaart en geruisloos in de map Rampscenario’s laten verdwijnen’. Alle tekortkomingen daargelaten, moet het de overheid worden nagegeven dat Rijkswaterstaat de discussie rond dit hoofdpijndossier is aangegaan. Gezien het verloop van de discussie over waterberging in bovengenoemde gebieden tot nu toe zal dit debat zeker een vervolg krijgen.

Grote plannen en de percepties van ‘stakeholders’ | De rol van een overheid die geleidelijk aan meer ruimte wil geven voor debat met bij problemen rond ruimtelijke inrichting betrokken partijen blijft lastig. Er bestaat geen zekerheid over de exacte toekomstige ontwikkelingen als het gaat om de hoeveelheid water die we kunnen verwachten, noch overeenstemming over hoe hierop moet worden geanticipeerd. De overheid moet daadkracht uitstralen, maar tegelijkertijd rekening houden met veranderende opvattingen over de relatie tussen overheid, beleid en samenleving. De tegenhanger van een in zichzelf gekeerde overheid die een grote mate van handelingsvrijheid voor zichzelf heeft geschapen in de ‘strijd tegen het water’, is een samenleving die deze overheidszorg voor veiligheid als vanzelfsprekend beschouwt. Kritische reflectie op de praktische dadendrang van die overheid of op de ‘water-visies’ die aan deze dadendrang ten grondslag liggen is bij beide ‘typen’ overheid geen gemeengoed.⁸ Een belangrijk probleem- of slagveld betreft hier de communicatie. Waar beleidsmakers en deskundigen hoopvol spraken van ‘gecontroleerd overstromen’, zagen de bewoners van de aangewezen gebieden een door de overheid geplande en geregisseerde ramp, een bedreiging van overheidswege. De bewoners van het dorp Kekerdom in de Ooijpolder zagen hun huizen al onder een laag van 4 ? meter water ver-

dwijnen. Weliswaar met een kans van eens in de 1250 jaar, maar de zondvloed kán natuurlijk ook komende winter optreden. ‘De overheid die werd geacht ons te beschermen, dreigt dorpen onder water te zetten - en naar nu doorsijpelt, zou het niet voor de eerste keer zijn.’⁹ De schuldvraag ligt dan al snel op de loer. ‘Stakeholders’ (bewoners, bedrijven, lokale overheden) laten zich niet zomaar ‘ruimtelijk ordenen’, maar lopen op mogelijke ontwikkelingen vooruit door zich maatschappelijk en politiek te organiseren en de kwestie te politiseren, technische kennis te verzamelen, alternatieven te ontwikkelen of laten ontwikkelen, de publieke opinie te beïnvloeden, juridische procedures te starten en de te verwachten beperkende regelgeving voor ruimtegebruik in de aangewezen gebieden vóór te zijn. Aan dit aspect van de ontwikkeling van plannen voor ruimtegebruik wordt doorgaans weinig aandacht besteed. Ruimtelijke ontwikkeling is een terrein dat de overheid zich nog steeds min of meer exclusief toeëigent.

Uitdagingen: Kennis, beleid en communicatie | De infantiliteit van dure tv-spotjes en stripverhaaltjes rond ‘Peterrr’ (Timofeeff) onder de slogan ‘Nederland leeft met water’ lijkt niet de manier om het gat in de dijk van vertrouwen in de overheid weer te dichtten. Gelukkig treedt de overheid de burger de laatste tijd ook op andere manieren tegemoet. Er dienen zich nieuwe kansen aan in de vorm van ‘Ruimte voor de Rivier’, een kader waarin de dialoog hier en daar een stuk succesvoller lijkt te verlopen. Met de 2,2 miljard euro die het kabinet voor Ruimte voor de Rivier uittrekt en de termijn (2015) waarbinnen de maatregelen moeten worden gerealiseerd, kan Rijkswaterstaat onmogelijk de leiding in eigen hand houden. Dat biedt nieuwe perspectieven voor andere spelers, zoals provincies die een rol als projectleider en regisseur in rivierprojecten met beide handen aangrijpen. Een voorbeeld is de Overdiepse polder waar de Provincie Noord-Brabant betrokken raakte bij plannen van de bewoners. Zij bedachten een ‘terpenplan’ toen in 2000 duidelijk werd dat hun polder als optie werd genoemd voor waterberging. De bewoners van de polder (het merendeel agrariërs) besloten om niet lijdzaam af te wachten of zich eventueel te verzetten door bezwaar te maken. Eén van de bewoners: ‘Het is mensen eigen om bij een plan de hakken in het zand te zetten. Dat vind ik niet goed. Je moet het als een kans zien.’

Zij accepteerden de vraag van overheid en maatschappij om meer ruimte voor de rivier, maar stelden wel hun eigen voorwaarden: geen lange procedures en vele jaren van onzekerheid, maar wel nieuwe kansen voor hun bedrijven, ruimte voor investeringen, en vergoeding van eventuele bedrijfsschade, bijvoorbeeld veroorzaakt door de milieu-effecten van een overstroming. Een kerngroep met vertegenwoordigers van de bewoners en verschillende overheden heeft het plan uitgewerkt. De terpen waarop de boerderijen worden herbouwd zijn bij hoogwater een veilige plaats voor de inwoners en het vee. Uiteindelijk heeft het plan een plaats gekregen in Ruimte voor de Rivier en wordt het als een zogenaamd 'koploperproject' met voorrang gerealiseerd. Dat is een belangrijk resultaat dat vooral op conto van de boerengemeenschap kan worden geschreven. Maar daarmee zijn de bewoners er nog lang niet. Kunnen de overheden de koplopersrol van het 'terpenplan' binnen de gestelde termijn waarmaken? De bewoners van de Overdiepse polder hebben geen vertrouwen in de papieren wereld van regeltjes en bureaucratie, en proberen door regelmatig overleg het proces op snelheid te houden. Voor de overheden is het een kans om te laten zien waar ze voor staat: is het inderdaad een logge bureaucratie zoals de bewoners ervaren, of kan er ook systematisch en volgens afspraak mee worden samengewerkt om onderling overeengekomen plannen te realiseren? Zoals de bewoners het zien is het vooral mensenwerk, afhankelijk van de juiste mensen die hart voor de zaak hebben en hun nek durven uitsteken op de juiste plek. Zodra het plan de ambtelijke molen ingaat, is het ongewis wat het resultaat zal zijn. Het 'terpenplan' van de Overdiepse polder leert dat participatie van bewoners in ruimtelijke plannen zijn beperkingen heeft. Een dergelijk plan kan vooralsnog alleen gerealiseerd worden als het om een kleine gemeenschap gaat waarvan de leden min of meer gelijke (economische) belangen hebben bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en willen meedenken over en werken aan plannen van de overheid. Ook moet de overheid voldoende ruimte aan bewoners bieden om échte betrokkenheid te creëren. De hierboven beschreven ontwikkelingen en discussies rond noodoverloopgebieden en Ruimte voor de Rivier laten zien dat er in dit geval wel degelijk reden is voor een - zij het bescheiden - feestje. Het verzet tegen de noodoverloopgebieden is méér dan alleen burgerlijke ongehoorzaamheid met een hoog 'not-in-my-backyard' (NIMBY)-karakter. Het is verzet tegen overheidsbeleid waarin

nog erg weinig te bespeuren viel van het voornemen om meer ruimte geven aan lokale initiatieven en maatschappelijke organisaties. De mogelijke waterdreigingen noodzaken tot een sterke en krachtdadige overheid die niet aarzelt om gevoelige kwesties aan te roeren en, indien nodig, moeilijke en impopulaire beslissingen te nemen. In het anticiperen op de mogelijke toename van rivierafvoeren toont de overheid zich dan ook van zijn verantwoordelijke en zorgende kant. De keuze voor Ruimte voor de Rivier, waterberging en noodoverloop heeft belangrijke ruimtelijke, maatschappelijke en politieke consequenties, waarvoor in de plannen en de communicatie van deze plannen naar de samenleving (en ook in de samenleving) weinig aandacht heeft bestaan. Een sleutelwoord is hier 'onzekerheid' (in tegenstelling tot een - kenbaar geacht - 'risico') en twijfel aan de visie van deskundigen en de overheid. Zowel beleidsmakers als burgers willen zekerheid over plannen, gevolgen en effecten. Bewoners slaan op tilt als de beleidswereld met 'zoekgebieden' voor maatregelen in het kader van het waterbeleid komt. Maar wie vertelt hen waarom de beleidsmakers nog zoekende zijn? Erkenning van ambivalentie, onzekerheden en het bestaan van verschillende interpretaties van 'gegevens' zou een basis kunnen vormen voor een eerlijkere en uiteindelijk ook productievere dialoog.¹⁰ Ook is het van belang dat direct contact wordt gezocht met betrokken partijen in de zogenaamde 'zoekgebieden' en bewoners als gelijkwaardige partij worden erkend en betrokken bij het gehele proces.

Participatie: toekomstmuziek of bittere noodzaak? | Interessant is dat de polderbewoners in de Ooijpolder en de Overdiepse polder heel wat constructiever te werk zijn gegaan dan het door de overheid zo gevreesde NIMBY-gedrag voorspelt. Toch is het de vraag of de overheid, met name Rijkswaterstaat hieruit voldoende lering heeft getrokken. Het verzet van bewonersorganisaties wordt nog te vaak afgedaan als 'die mensen bestaan nu eenmaal' of 'emotioneel reagerende burgers'. Maar er blijkt méér aan de hand te zijn dan alleen verzet tegen overlast in de achtertuin: burgers zetten zich actief in om alternatieven te (laten) ontwikkelen die wel ruimte scheppen, maar ook rekening houden met lokale prioriteiten en belangen. Hoopgevend daarbij is dat mondige burgers en overheden elkaar steeds vaker, formeel en informeel, weten te vinden. Naast de forme-

le inspraak is er ook druk informeel verkeer dat, in het geval van de Ooijpolder, tot een informeel platform met burgers, bedrijven, bestuurders en ambtenaren heeft geleid.¹¹ 'Participatie' wordt vaak gebruikt als een toverwoord dat alles oplost - het moet 'draagvlak creëren' en politisering op een afstand houden. Ook de Europese Kaderrichtlijn Water 2000, die overheden op stroomgebiedsniveau dwingt tot consultatie van burgers, hangt de overheden boven het hoofd. Gezien de titel van een lopend RIZA onderzoek, 'Grenzen aan participatie?' loopt Rijkswaterstaat nu met betrekking tot participatie in de watersector tegen de grenzen van het eigen handelen aan.¹² Wijzelf verwachten evenmin wonderen van participatie, maar zien het wel als een positieve ontwikkeling. Feit is dat de dialoog toeneemt; juist daar waar water niet als bedreiging maar als kans wordt gezien - in Ruimte voor de Rivier - kan het onvermoede energieën en kansen voor meer interactieve beleidsvorming boven water brengen. Zorgvuldige en open communicatie en het vroegtijdig betrekken van 'stakeholders' in de planvorming is een voorwaarde voor de realisatie van ruimtelijke plannen. De ontwikkelingen in de Ooijpolder en de Overdiepse polder laten zien dat bewoners écht betrokken zijn en zich niet 'ruimtelijk laten ordenen' door een in zichzelf gekeerde overheid. Voor de overheid was het tot voor kort blijkbaar nog een stap te ver om in een vroeg stadium - te beginnen bij de definiëring van het probleem - bewoners bij planvorming te betrekken. Recente ontwikkelingen laten zien dat de relatie tussen overheid en burgers in beweging is. Het is een logische stap dat in de toekomst gezamenlijk problemen worden geïdentificeerd en geanalyseerd en naar oplossingen wordt gezocht, en dat de uitvoering ook in samenspraak ter hand wordt genomen. Dit lijkt misschien toekomstmuziek, maar is tegelijkertijd ook een bittere noodzaak om de plannen voor Ruimte voor de Rivier in de periode tot 2015 te kunnen realiseren.