

Heleen L.P. Mees

# Legitimiteit in meerlaagse waterveiligheid



Bouwen op terpen (foto: Elbe & Flut/Thomas Hampel; Hafencity Hamburg GmbH)

Terwijl private actoren zoals burgers geen directe verantwoordelijkheid dragen voor traditioneel watermanagement, vindt er bij het toepassen van meerlaagse veiligheid in stedelijke gebieden een verschuiving plaats in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private partijen. Belangrijk is dat deze verschuiving legitiem gebeurt. De manier waarop legitimiteit verkregen wordt, verschilt per sturingsarrangement. Drie voorbeelden laten zien dat bij publiek-private samenwerking legitimiteit verkregen wordt door participatie en deliberatie, terwijl meer publieke arrangementen steunen op evenredige belangenvertegenwoordiging en duidelijke communicatie.

Bij stedelijke vernieuwing wordt tegenwoordig een adaptieve ontwikkeling gepropageerd door wetenschappers en beleidsmakers (Adger e.a., 2005), om beter om te kunnen gaan met overstromingsrisico's als gevolg van zeespiegelstijging en verhoogde rivierafvoeren. De nieuwe strategie van *meerlaagse waterveiligheid* getuigt hiervan. (ministerie van Verkeer en Waterstaat e.a., 2009). Deze strategie is behalve op preventie van overstromingen (eerste laag), gericht op het reduceren en herstellen van de gevolgen van overstromingen door middel van ruimtelijke ingrepen (tweede laag) en organisatorische maatregelen (derde laag). Deze verandering in het omgaan met overstromingsrisico's heeft gevolgen voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen publieke en private actoren (Dicke & Meijerink, 2008). In de stedelijke context betekent het dat

private actoren zoals projectontwikkelaars, woningcorporaties, burgers en verzekeringsmaatschappijen betrokken kunnen raken bij de sturing van adaptieve gebiedsontwikkeling. Daarmee verandert ook de manier waarop legitimiteit – oftewel de acceptatie van gezag – wordt verkregen voor deze nieuwe sturingsarrangementen.

Hoe verkrijgen sturingsarrangementen voor adaptief ontwikkelen hun legitimiteit en hoe kunnen verschillen in legitimiteit verklaard worden in termen van verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen tussen de publieke en private sectoren? Om deze vraag te beantwoorden, is een vergelijkende studie van drie innovatieve projecten in meerlaagse waterveiligheid uitgevoerd door de Universiteit van Utrecht, in

opdracht van het programma *Kennis voor Klimaat*. De drie casussen vertegenwoordigen transformaties van voormalige havengebieden die alle drie gebruik maken van adaptieve ontwikkeling: HafenCity in Hamburg, Kalasatama in Helsinki en Heijplaat in Rotterdam. De casussen zijn eerst afzonderlijk geanalyseerd qua verantwoordelijkheidsverdelingen en gebruikte bronnen van legitimiteit (Mees e.a. 2013). Gegevens werden verkregen via analyse van relevante beleidsdocumenten en vooral uit diepte-interviews met publieke en private belanghebbenden in de drie projecten. Vervolgens zijn de casussen met elkaar vergeleken en zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in legitimiteit verklaard aan de hand van verschillen in verantwoordelijkheidsverdelingen. De casussen zijn niet alleen geselecteerd op hun innovatieve karakter, maar ook op hun verschillen in mate van private verantwoordelijkheden.

## Rotterdam, Hamburg en Helsinki

Uit de zoektocht naar Europese herontwikkelingsprojecten van havengebieden bleek al snel dat er veel van dit soort projecten zijn, maar dat ze nog hoofdzakelijk waterveilig worden gemaakt via de eerste laag, vaak door integrale ophoging van het ontwikkelingsgebied. Het bleek niet eenvoudig om geschikte projecten te vinden waar sprake is van adaptief bouwen (tweede laag). Heijplaat in Rotterdam is ook voor Nederlandse begrippen uniek en een pilot voor adaptief bouwen. HafenCity in Hamburg is een geroemd voorbeeld van meerlaagse veiligheid, waar zowel in de tweede als in de derde laag innovatief is gehandeld. Kalasatama in Helsinki is interessant omdat men voor een gedeelte

van de nieuwbouw gekozen heeft voor een innovatieve manier van adaptief bouwen, namelijk een drijvende wijk. Hieronder volgt een korte beschrijving van de drie projecten en een analyse van de betreffende verantwoordelijkheidsverdelingen in de verschillende fasen van de beleidscyclus (zie tabel 1). Is een taak de verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten (exclusief publiek), van private actoren (exclusief privaat), een gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private actoren (publiek-privaat) of is er sprake van gescheiden verantwoordelijkheden (dezelfde taak wordt deels door publieke en deels door private actoren opgepakt)?

Heijplaat in Rotterdam is een voormalig dorp aan de Maas dat rond 1920 werd gebouwd bij de Rotterdamse Droogdok Maatschappij in buitendijks gebied. Het verpauperde deel van Heijplaat is inmiddels afgebroken en wordt de komende jaren opnieuw opgebouwd. Dit deel staat bekend als het nieuwe dorp. Het deel van Heijplaat dat blijft bestaan, wordt het oude dorp genoemd. De herontwikkeling wordt aangegrepen om de waterveiligheid van Heijplaat te verhogen. Uit kostenoverwegingen werden een omdijking en een integrale ophoging uitgesloten. In plaats daarvan is gekozen voor een ophoging van een kade als gedeeltelijke waterkering (eerste laag), waarmee de overstromingskans met een factor vijftig wordt teruggebracht voor zowel het oude als het nieuwe dorp. Voor het nieuwe dorp worden voorts adaptieve bouwmethoden gebruikt zoals waterbestendige gevels, waterbestendige inrichting van de benedenverdieping en verhoogde plaatsing van aansluitingen van gas, telefoon en elektra (tweede laag), waarmee het nieuwe dorp op een vergelijkbaar veiligheidsniveau

moet komen als het binnendijkse gebied van Rotterdam. Daarnaast wordt er naar gestreefd om risicocommunicatie te organiseren richting de bewoners van Heijplaat (derde laag). Publieke en private actoren (de woningcorporatie en burgers) zijn een intensieve samenwerking aangegaan, wat heeft geleid tot een formele samenwerking waarin verantwoordelijkheden voor waterveiligheid publiek-privaat zijn voor een belangrijk deel van de beleidscyclus.

HafenCity Hamburg is een groot herontwikkelingsproject, dat buitendijks ligt aan de Elbe. Hier is een terpenconcept toegepast: iedere bouwplaats moet individueel door de ontwikkelaar opgehoogd worden met 7,5 meter om hetzelfde veiligheidsniveau te bereiken als achter de dijken (eerste laag). Alle infrastructuur is ook verhoogd aangelegd, zodat er vluchtroutes ontstaan. Verder moeten gebouwen adaptief worden gebouwd, onder andere door bescherming van openingen op de begane grond met vloeddeuren (tweede laag). Een innovatieve maatregel in de derde laag is de institutionalisering van zogenaamde Flutschutzgemeinschaften. Dit zijn verenigingen van bewoners en eigenaren die per gebouw verantwoordelijk worden gesteld voor het handelen tijdens overstromingen zoals het sluiten van de vloeddeuren en evacuatie van het gebied. De lokale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor het bepalen van strategie en beleid. De investeerders financieren en implementeren de adaptieve maatregelen voor het private onroerend goed. Bijzonder is dat eigenaren en bewoners van gebouwen medeverantwoordelijk zijn voor het voorbereiden op overstromingen. De lokale autoriteiten in Hamburg hebben

dienovereenkomstig een grote verantwoordelijkheid om bewoners attent te maken en te houden op de overstromingsrisico's en de verantwoordelijkheden die burgers zelf dragen.

Kalasatama is een van de vier havengebieden in Helsinki die getransformeerd worden tot woonwijk. Het gebied ligt aan een baai in de Baltische zee. Om de waterveiligheidsnormen te halen die op nationaal niveau door de Finse regering zijn bepaald, wordt het gebied integraal opgehoogd met drie meter (eerste laag). Een kleine wijk van veertig drijvende huizen is gepland voor 2015/2016 (tweede laag). De lokale autoriteiten dragen de meeste verantwoordelijkheid voor dit project. Vanwege hun technische expertise op het gebied van drijvend bouwen, zijn twee projectontwikkelaars verantwoordelijk gesteld voor de ontwikkeling van de drijvende wijk, inclusief de infrastructuur. Hoewel de nationale overheid nu nog overstromingsschade compenseert, zal dat vanaf 2014 worden afgeschaft en moeten mensen zich gaan verzekeren tegen overstromingsschade (derde laag). Risicocommunicatie richting burgers is er vooralsnog niet.

## Verschuiving naar privaat

Uit de vergelijking van verantwoordelijkheden, zoals samengevat in tabel 1, blijkt dat de verantwoordelijkheden van de publieke actoren het meest uitgebreid zijn in Hamburg en Helsinki. Ze strekken zich uit over de gehele beleidscyclus van planning tot evaluatie. In deze steden liggen de verantwoordelijkheden van de private actoren, zoals projectontwikkelaars en bewoners, vooral in de implementatiefase: ze financieren de adaptieve maatregelen

Tabel 1 verantwoordelijkheidsverdeling naar fasen beleidscyclus

FASE	HAFENCITY - HAMBURG	KALASATAMA - HELSINKI	HEIJPLAAT - ROTTERDAM
planning	exclusieve publieke	gescheiden verantwoordelijkheid:	gezamenlijke publiek-private
	verantwoordelijkheid	-publiek: herontwikkeling vaste	verantwoordelijkheid
		land van Kalasatama	
		-privaat: drijvende wijk	
uitvoering	gescheiden verantwoordelijkheid:	gescheiden verantwoordelijkheid:	gezamenlijke publiek-private
	-publiek: strategievorming,	-publiek: strategie vorming,	verantwoordelijkheid
	financiering en uitvoering van de	financiering en uitvoering van het	
	klimaatbestendige buitenruimte	vaste land van Kalasatama	
	-privaat: financiering en uitvoering	-private: financiering en uitvoering	
	van het klimaatbestendig maken	van de drijvende wijk	
	van privaat onroerend goed		
evaluatie	exclusieve publieke	exclusieve publieke	gescheiden verantwoordelijkheid:
	verantwoordelijkheid: autoriteiten	verantwoordelijkheid: autoriteiten	-publiek: monitoren van adaptieve
	controleren adaptieve maatregelen	controleren adaptieve maatregelen	maatregelen bij bouwaanvraag
	bij bouwaanvraag en na oplevering	bij bouwaanvraag en na oplevering	-private: monitoren van adaptieve
			maatregelen in de tijd (bij
		verandering van huiseigenaren)	
onderhoud voor en na vloed	gescheiden verantwoordelijkheid:	gescheiden verantwoordelijkheid:	gescheiden verantwoordelijkheid:
	-publiek: risico communicatie en	-publiek: voorbereiding op	-publiek: onderhoud van de
	voorbereiding op overstromingen	overstromingen	gedeeltelijke waterkering,
	-privaat: voorbereiding op	-privaat: schadebeperking,	voorbereiding op overstromingen
	overstromingen, schadebeperking,	herstellen van schade aan privaat	-privaat: schadebeperking,
	herstellen van schade aan privaat	eigendom	herstellen van schade aan privaat
	eigendom	eigendom	

op gebouwniveau en voeren deze uit. Dit wijkt af van de gebruikelijke manier waarop de kosten voor waterveiligheid via een collectief belastingsysteem verhaald worden op alle burgers. In Rotterdam is de betrokkenheid van private actoren groter door de publiek-private samenwerking. Dit komt voort uit het feit dat in Rotterdam rekening moet worden gehouden met belangen van bestaande grondeigenaren en bewoners van het oude dorp, terwijl de grond in Hamburg en Helsinki door de autoriteiten is opgekocht vóór de herontwikkeling.

Wat alle drie casussen gemeen hebben en waarmee ze afwijken van het traditionele watermanagement, is dat private actoren verantwoordelijkheid dragen voor het

beheersen en herstellen van overstromings-schade. Deze innovatieve projecten laten daarmee zien dat bij het toepassen van adaptief ontwikkelen de verantwoordelijkheden voor waterveiligheid – een beleidsterrein traditioneel gedomineerd door de publieke sector – gedeeltelijk verschuiven naar private actoren. Voor alle drie projecten geldt dat deze private verantwoordelijkheden meer expliciet en uitgesproken zijn, ook al is deze verschuiving minder geprononceerd in Hamburg en Helsinki.

### Bronnen van legitimiteit

Legitimiteit is belangrijk voor het genereren van maatschappelijk draagvlak. Een belangrijke aanname van het onderzoek

was dat een verschuiving van verantwoordelijkheden voor het waterveiligheidsvraagstuk van publiek naar privaat de manier verandert waarop legitimiteit wordt verkregen: publieke sturing heeft andere bronnen van legitimiteit nodig dan private sturing (Bekkers & Edwards, 2007). Bronnen van legitimiteit, die voor dit onderzoek zijn geanalyseerd, zijn evenredige belangenvertegenwoordiging, vaak aangeduid als input legitimiteit; participatie en deliberatie, vaak aangeduid als throughput legitimiteit; en acceptatie van beleidsuitkomsten door de belanghebbenden, vaak aangeduid als output legitimiteit. Deze bronnen van legitimiteit zijn voor de casussen in kaart gebracht.

Bij een evenredige belangenvertegenwoordiging gaat men ervan uit dat legitimiteit verkregen wordt als alle belangen min of meer evenredig vertegenwoordigd worden. Dat kan indirect via gekozen volksvertegenwoordigers, of door directe afvaardiging van de verschillende belangengroeperingen. In het geval van adaptieve ontwikkeling bijvoorbeeld, moet het belang van waterveiligheid voldoende worden afgewogen tegenover de sterke sociaaleconomische belangen die spelen bij gebiedsontwikkelingen (Kokx & Spit, 2012). Uit ons onderzoek blijkt dat de casussen die een dominantere publieke verantwoordelijkheid kennen, Hamburg en Helsinki, vooral gebruikmaken van indirecte vertegenwoordiging van belangen. Alle belangrijke beslissingen van Hafencity en Kalasatama zijn voorbereid door beleidsmakers en goedgekeurd door het lokale bestuur of raadsleden/raadscommissies voor stedelijke ontwikkeling. Daarentegen was er in Rotterdam wel sprake van directe belangenvertegenwoordiging via

publiek-private samenwerking, ook van de bewoners. Maar zelfs in Rotterdam zijn de beslissingen die in het partnership zijn genomen, geratificeerd door de betreffende wethouders. Het niet-economische belang van waterveiligheid is in alle casussen evenredig vertegenwoordigd en serieus afgewogen tegenover economische belangen die efficiëntie voorstellen.

Bij participatie en deliberatie gaat het erom dat de belangen die vertegenwoordigd zijn ook gehoord worden. Er moet sprake zijn van invloed op de besluitvorming om legitimiteit te verkrijgen. Hierbij is een belangrijk verschil geconstateerd: in Rotterdam is participatie en deliberatie van alle betrokken actoren een belangrijke bron van legitimiteit. Ter verbetering van de deliberatieve capaciteit van de bewoners van Heijplaat, heeft de gemeente Rotterdam een consultant ingehuurd om hun belangen voldoende gewicht te geven in de verschillende overlegplatforms van de publiek-private samenwerking. In Hamburg en Helsinki vond er daarentegen nauwelijks participatie plaats en beperkte deze zich tot informatiebijeenkomsten en wettelijk verplichte inspraakavonden. Daar was deze vorm van legitimiteit laag.

In het geval van acceptatie van de uitkomsten gaat het erom dat er voldoende draagvlak is voor besluiten bij de belanghebbenden. Bij dit onderzoek is er specifiek gekeken naar de mate waarin de verschillende publieke en private actoren de verantwoordelijkheidsverdeling en de overstromingsrisico's van de projecten acceptabel vonden. Qua acceptatie zijn er niet veel verschillen tussen de casussen signaleerd. De acceptatie van zowel publieke als private actoren voor de

verantwoordelijkheidsverdelingen en de overstromingsrisico's die overblijven na de genomen maatregelen is overal hoog. De hoge acceptatie heeft dus in alle casussen de legitimiteit van het sturingsarrangement versterkt. Opvallend is dat private actoren de verantwoordelijkheden voor waterveiligheid die bij hen neergelegd worden en de bijbehorende kosten en eventuele toekomstige schade bij een overstroming makkelijk lijken te accepteren. De geïnterviewde ontwikkelaars en bewoners van Hafencity gaven aan dat dit komt doordat deze heel duidelijk werden gecommuniceerd door de lokale autoriteiten. Men weet van tevoren dat men in buitendijks gebied komt te wonen en wat daarbij komt kijken. In de casussen Helsinki en Hamburg is er ook sprake van een hoge acceptatie, maar lijkt men zich onvoldoende bewust van het gevaar voor overstromingen en worden andere zaken dan waterveiligheid belangrijker gevonden. De bewoners van Heijplaat maken zich bijvoorbeeld meer druk om het niveau van sociale voorzieningen van de wijk. Acceptatie van verantwoordelijkheden en risico's lijkt meer voort te komen uit weinig *ontevredenheid* gevoed door een gebrek aan urgentie voor waterveiligheid. Dat suggereert dat de acceptatie ook kan worden heroverwogen en zelfs kan afnemen als er zich in de toekomst een (bijna-) overstroming voordoet. Een transparante en regelmatige risicocommunicatie richting bewoners om ze bewust te maken van de urgentie voor waterveiligheid lijkt dus heel belangrijk voor de legitimiteit.

### Legitimiteit op meer manieren

Een vergelijking van de casussen laat zien dat een verschuiving in verantwoordelijkheidsverdelingen ook zorgt voor

een verandering in de manier waarop legitimiteit wordt verkregen. In Rotterdam, de casus met de grootste verschuiving richting private verantwoordelijkheden, gaat dit gepaard met meer directe participatie en deliberatie voor het verkrijgen van legitimiteit. Deze intensievere participatie en deliberatie lijkt niet automatisch tot een hogere acceptatie te leiden, omdat de Rotterdamse casus niet een beduidend hogere acceptatie laat zien dan de andere twee casussen. Dit is verrassend gezien tevredenheid met het beleidsproces eigenlijk zou moeten leiden tot een hogere acceptatie van de uitkomsten (Edelenbos & Klijn, 2005). De casus Hamburg laat zien dat ook bij een meer publiek arrangement een hoge mate van legitimiteit kan worden verkregen. Dit werd bereikt door een goede en evenredige belangenvertegenwoordiging door gekozen volksvertegenwoordigers, duidelijke verantwoordelijkheidsverdelingen tussen de publieke en private sectoren en duidelijke communicatie van deze verantwoordelijkheden zodat iedereen ook ter verantwoording kan worden geroepen.

Naast de bovenstaande bevindingen heeft het onderzoek een potentieel nieuw legitimiteitsprobleem naar boven gebracht. Private verantwoordelijkheden voor waterveiligheid roept twee vragen op. De eerste vraag is of burgers voldoende besef hebben van de urgentie van overstromingen. De Rotterdamse casus laat zien dat dat nog niet het geval is. Zie hiervoor ook de recente studie van De Boer e.a. (2012). Ten tweede is de vraag of de burgers voldoende handelingsperspectief hebben. Verschillen in handelingsperspectief kunnen leiden tot verschillen in overstromingsschade en dus ongelijkheid in waterveiligheid. Voor het legitimeren van de private verantwoor-



Vloeddeuren (foto: Hafencity Hamburg GmbH)

delijkheden voor waterveiligheid lijkt het daarom nodig dat lokale autoriteiten verantwoordelijkheid nemen om burgers continu te blijven informeren over de risico's die verbonden zijn aan buitendijks wonen.

Naarmate meerlaagse veiligheid meer wordt toegepast en daarmee verantwoordelijkheden voor waterveiligheid deels verschuiven naar de private sector, zal het vraagstuk van legitimiteit in belang toenemen. Beleidsmakers doen er verstandig aan bij adaptieve gebiedsontwikkeling en andere klimaatadaptatiemaatregelen waarbij private actoren verantwoordelijkheid dragen, bewust te kiezen welke bronnen van legitimiteit ze inzetten.

Heleen L.P. Mees (h.l.p.mees@uu.nl) is promovenda aan de Universiteit Utrecht.

### Literatuur

Adger, W.N., N.W. Arnell & E.L. Tompkins [2005] 'Successful adaptation to climate change across scales', *Global Environmental Change*, jg. 15, nr. 2, p. 77-86  
Bekkers V. & A. Edwards [2007] 'Legitimacy and democracy. A conceptual framework for assessing governance practices', V. Bekkers, G. Dijkstra, A.

Edwards & M. Fenger (red.), *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance Practices*, Ashgate, Aldershot, p. 35-60

Boer, J. de, W. Botzen & T. Terpstra [2012] *Percepties van burgers over binnen- en buitendijks wonen*. Kennis voor Klimaat Rapport KVK/045/2012

Dicke, W. & S. Meijerink [2008] 'Editorial: The public-private divide in flood management', *International Journal of Water Resources Development*, jg. 24, nr. 4, p. 499-512

Edelenbos, J. & E.H. Klijn [2005] 'Managing stakeholder involvement in decision-making: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands', *Journal of Public Administration Research and Theory*, jg. 16, nr. 3, p. 417-446

Kokx, A. & T. Spit [2012] 'Increasing the adaptive capacity in unbanked neighborhoods? An exploration into stakeholder support for adaptive measures in Rotterdam, the Netherlands', *American Journal of Climate Change*, jg. 1, nr. 4, p. 181-193

Mees, H.L., P. Driessen & Hens Runhaar [2013] *Legitimate Adaptive Flood Risk Governance Beyond the Dikes: the cases of Hamburg, Helsinki and Rotterdam. Individual case study reports*. Copernicus Institute of Sustainable Development, Utrecht University, Utrecht

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [2009] *Nationaal Waterplan 2009-2015*, Den Haag