

Naar een volwaardige plaats van kennis over overstromingsrisico's in ruimtelijke afwegingen

Volgens deskundigen op het gebied van overstromingsrisico's wordt de bij hen beschikbare geo-informatie onvoldoende gebruikt in besluitvormingsprocessen over ruimtelijke ordening en inrichting. Zij vragen zich af of de geleverde informatie voldoende adequaat is. Het onvoldoende benutten van kennis is niet uniek voor geo-informatie. Er zijn ook verklaringen voor. Tegen die achtergrond doen ondergetekenden aanbevelingen om te bevorderen dat ook deze informatie een volwaardige plaats in de besluitvorming krijgt. Het is niet voldoende om nog betere modellen te leveren. Zeker zo belangrijk is dat de ontvanger iets met die informatie kan beginnen.

Voor het beperken van overstromingsrisico's zijn twee grote ontwikkelingen van belang. De eerste is dat door de klimaatverandering en de bodemdaling de kans op overstromingen toeneemt. Niet alleen in het zuidwestelijk deel van Nederland, maar op tal van plaatsen kan het water van zee, de afvoer van rivieren of het water uit de lucht tot overlast en zelfs kritieke situaties leiden. De tweede is dat de mogelijke sociale en economische gevolgen van een overstroming steeds meer toenemen - met name op plaatsen waar veel mensen wonen en de economische activiteit geconcentreerd is. De laatste jaren is het inzicht gegroeid dat niet alleen de kans op overstroming zo klein mogelijk moet zijn, maar dat ook de gevolgen beperkt zouden moeten blijven.

Dat tweede is relatief nieuw. We vertrouwen altijd op 'om de kans te beperken: dijken versterken'. Inmiddels zijn deskundigen het erover eens dat ondanks alle inspanningen om overstromingen te voorkomen, ook de gevolgen 'in het geval dat' beperkt zouden moeten worden. Er is een heel scala aan mogelijkheden om de woonomgeving en economische activiteiten minder kwetsbaar te maken en te voorkomen dat een overstroming een massale vlucht van mensen en een desastreuze vernietiging van kapitaal tot gevolg zou hebben. Bijvoorbeeld door laag aangelegde wegen, waar je langs kunt fietsen en die bij hoogwater als rivier kunnen fungeren (Hamburg). Of juist hoog aangelegde wegen die bij hoogwater als compartimenteringskering, als evacuatieleroute of als toegangsweg voor hulpverleners kunnen dienen. Verschillende woonvormen temidden van het water (op terpen of op palen) en op het water (drijvende woningen). Een voorbeeld hiervan is het bouwen op donken in Gorinchem en de experimenten met aangepast bouwen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Tegen deze achtergrond zou het voor de hand liggen dat deze inzichten worden omgezet naar de praktijk. Dat in de afwegingen van nu rekening wordt gehouden met waterveiligheid om schade, in de vorm van mensenlevens en van economische schade, zoveel mogelijk te voorkomen. Volgens deskundigen op dit terrein is de praktijk teleurstellend: we plannen rustig een grote woonwijk

in de diepste liggende polder van ons toch al laaggelegen land, omdat de werkgelegenheid daar niet ver vandaan is. Of we bouwen vlakbij de rivier, omdat het daar zo mooi wonen is. Het is echter nog lang niet vanzelfsprekend dat overstromingsrisico's van het begin af in de besluitvorming worden meegenomen. Deskundigen beschikken over belangrijke kennis, maar desondanks wordt er op relatief onveilige plaatsen gebouwd of op een onveilige manier. Daar maken zij zich zorgen over.

Daarom is in het kader van het onderzoeksproject 'Geo-informatie voor risicopreventie' de vraag gesteld: op welke manier kan het aanbieden en toepassen van geo-informatie over overstromingsrisico's verbeterd worden, zodat deze kennis optimaal benut kan worden in de besluitvorming rond ruimtelijke afwegingen? Of populair vertaald: wat moeten we anders doen, welke informatie moeten we leveren en op welke manier, als we deze situatie willen doorbreken?

Het is niet zo dat maar een enkeling zich hierover druk maakt. Niet alleen de onderzoekers van het genoemde project vinden dat de rol van kennis over overstromingsrisico's in de ruimtelijke ordening groter zou moeten zijn. Ook allerlei deskundigen die het bestuur adviseren, zijn die mening toegedaan. Zo blijkt uit de evaluatie van de watertoets (door Rijkswaterstaat RIZA in 2006) dat water(veiligheid) een grotere rol zou moeten hebben bij inrichtingsplannen en bij locatiekeuzes. Vanuit andere hoeken, zoals de Rekenkamer Oost-Nederland dit voorjaar in een advies aan de provincie Overijssel, wordt dit geluid versterkt. Naar het oordeel van de Rekenkamer Oost-Nederland vragen bestuurders te weinig naar de resultaten van de watertoets; er is meer bestuurlijke aandacht nodig. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten benadrukte, eveneens dit voorjaar, dat de wateradviezen van de waterbeheerders goed moeten inspelen op de situatie en de informatiebehoefte van de initiatiefnemer, zodat een goede afweging gemaakt kan worden.

Hoe komt het dan dat de kennis over overstromingsrisico's niet doordringt tot de besluitvorming over de ruimtelijke ordening/inrichting?

Kennisstroom in besluitvormingsproces

Op een uiterst versimpelde manier kan de kennisstroom in een besluitvormingsproces worden beschouwd als een pad tussen de deskundige en de bestuurder. De deskundige genereert precies die kennis die de bestuurder nodig heeft om de goede beslissing te nemen. Maar in de praktijk werkt het niet zo. Hiervoor zijn verschillende verklaringen te vinden:

- n De juistheid van de informatie wordt betwist of beschouwd als 'gekleurd'. Deskundigen zijn niet altijd onafhankelijk of zijn het onderling vaak oneens;
- n De kennis wordt ervaren als irrelevant en onbruikbaar. Indien de informatie alleen waarschuwingen bevat of problemen in kaart brengt, kan de bestuurder er niet direct iets mee. Een project met bewezen nut en noodzaak kan wel worden bijgesteld, maar moeilijk afgeblazen;
- n De bestuurder begrijpt de kennis (en de gehanteerde modellen) niet. Het kennisaanbod spreekt niet altijd aan, omdat ieder zijn eigen referentiekader heeft. Daarbij komt dat geavanceerde systemen niet eenvoudig zijn te doorgronden en de resultaten niet makkelijk interpreteerbaar;
- n De bestuurder ziet het niet als zijn verantwoordelijkheid om zich ervoor in te zetten. Op lokaal niveau is het ontbreken van richtlijnen en eisen vanuit hogere overheden en waterschappen een mogelijke verklaring;
- n Bestuurders gaan voor het politiek haalbare. Het realiseren van een project vergt dat je je door een stroperig proces vecht; er spelen immers veel belangen. Daarom laveren bestuurders naar een oplossing. De RMNO (2000) stelt zelfs dat bestuurders soms willens en wetens niet handelen naar wat ze behoren te weten en ook kunnen weten, doordat er veel andere belangen zijn.

Dit zijn inzichten op een algemeen niveau. Om meer inzicht te krijgen in de rol die informatie over overstromingsrisico's speelt bij ruimtelijke ordening, zijn gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Men blijkt snel geneigd ervan uit te gaan dat de dijken "wel sterk genoeg zijn" en het "niet de verantwoordelijkheid is van de gemeente". Er zijn ook uitzonderingen, waarbij wel expliciet rekening wordt



gehouden met een mogelijke overstroming. Dat heeft dan meestal te maken met een groter bewustzijn door eerdere dreiging van bijna-overstromingen en het verantwoordelijkheidsgevoel van de betrokken bestuurders.

Driedelige opgave voor informatieleveranciers

Veel voorstellen om de doorwerking van geo-informatie te verbeteren, betreffen vooral institutionele verbeteringen. Wat kunnen de leveranciers van geo-informatie zelf doen?

n De bodem

Zorg allereerst dat de kennis een wetenschappelijk correcte inhoud heeft, valide data en methoden moeten gebruikt worden (betrouwbaarheid). Bovendien zou inzicht in onzekerheden en in gevoeligheden met betrekking tot aannamen gegeven moeten worden. Daarnaast is het belangrijk dat de informatie volledig is en onafhankelijk (beschouw bijvoorbeeld alle mogelijke varianten). Een juiste vorm van presentatie kan ervoor zorgen dat de kennis toegankelijk is en de bestuurder het begrijpt en kan gebruiken. Presenteer de kennis over overstromingsrisico's daarom in een vorm die aansluit bij de doelgroep;

n Interactie met ruimtelijke ordenaars

De kennis moet handelingsperspectief bieden. Bij het ontwikkelen van de kennis zal nagedacht moeten worden over de relevantie ervan. Het houdt bijvoorbeeld niet op bij de technische oplossing. De financiële,

juridische en communicatieve consequenties zijn minstens net zo belangrijk. Speel ook in op het feit dat de vraag zich tijdens het proces ontwikkelt: in de loop van de tijd is steeds andere kennis nodig.

Om daaraan te kunnen voldoen, moet er interactie zijn tussen de deskundigen, de ruimtelijke inrichters en andere belanghebbenden. Dan ontstaat wederzijds begrip en kan bepaald worden welke kennis relevant is en kan de kennis worden vertaald naar een handelingsperspectief. Dit vereist een interactieve aanpak: niet eenzijdig vertellen hoe het zit, maar varianten helpen bedenken en besnuffelen;

n Partijen in beweging brengen

Veel mensen - en vooral deskundigen - gaan ervan uit dat een goede inhoud (de juiste kennis) voldoende is om de 'juiste' beslissing te nemen. Op het moment dat een vraagstuk meer mensen aangaat en het publiek/politiek wordt, is een degelijke inhoud niet voldoende meer. Beleid is dan pas effectief indien er, naast een robuuste inhoud, ook sprake is van acceptatie in de samenleving, waardoor uitvoerende partijen in beweging worden gebracht. Dan helpen nog mooiere kaarten, grafieken en tabellen niet meer. Er is dus extra inspanning nodig. Informeer op alle fronten mensen; communiceer je inzichten met burgers, bedrijven, vernieuwers, creatieve ruimte-inrichters en ambtenaren en bestuurders. Gebruik hiervoor aansprekende informatie: één ijsbeer op een smeltende schots zegt meer over klimaatverandering dan duizend grafieken.

Op den duur zijn alle belangen gediend met relevante informatie, die op een constructieve manier meegenomen wordt in de besluitvorming. Daarvoor moeten zowel de deskundigen als de beleidsmakers een stapje extra zetten en elkaar tegemoetkomen. Zonder op elkaars stoel te gaan zitten: de deskundige helpt met het ontwikkelen van alternatieve oplossingen door consequenties aan te geven en voedt daarmee het afwegingsproces van de bestuurder. Om de impasse te doorbreken, kunnen de deskundigen het best het initiatief nemen: zij hebben een verhaal over te brengen.

Daniëlle Noordam en Erik Spaink (Arcadis)

NOTEN

- CAW (2008). Commissie pleit voor verplicht wateradvies in ruimtelijke plannen. Staatscourant nr. 75, 18 april 2008.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2008). Provinciale afweging van waterbelangen in ruimtelijke vraagstukken Overijssel niet helder. Groene Ruimte.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2008). Bestuurlijke brief Watertoets aan de provincies, 15 juli 2008.
- RMNO (2000). Willens en wetens: de rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen. R. in 't Veld.
- RWS RIZA (2006). Watertoetsproces op weg naar bestemming. Landelijke evaluatie watertoets.
- Spaink E. (2005). Gereedschap voor effectieve beleidsvorming. De papieren sparringpartner voor procesmatig werken aan beleid en uitvoering.
- VNG (2008). Géén verplichte watertoets, wél advies van waterbeheerder. 9 mei 2008.