

ARTIKEL

OMGAAN MET WATERVEILIGHEID VOORBIJ DE MYTHE VAN DROGE VOETEN

TRUDES HEEMS & BAUKJE KOTHUIS*

Summary: Managing water safety beyond the myth of dry feet

Near-floods and a mass-evacuation caused by extreme water levels in the rivers Rhine and Meuse in the nineties were major incentives for Dutch government to change the national water safety policy in 2000. 'A New Approach to Water' became the policy slogan. The prospect of climate change was used as a crowbar in public communication to enhance more water awareness and risk aware behaviour in Dutch society concerning flood safety. Dutch government was convinced this would lead to more public support for new waterworks and a shared responsibility for water safety. Yet, despite a decade of public communication campaigns and public participation projects, research shows that the attitude of the Dutch public hasn't changed. We explain why so and propose an alternative approach. Our approach is tri-fold, starting with an overview to explain how the governance of water safety is socially constructed. We characterize the development of three water safety discourses: 'battle', 'victory' and 'threat'. Analysis of six major policy advices shows that in each discourse different meaning is given to the research concepts 'environment', 'controllability' and 'responsibility'. The next step is creating insight. Analysis of two public communication campaigns and three public participation projects illustrates a gap in perception between government, experts and citizens when it comes to coping with flood safety and the threat of flooding. Amongst government and experts the discourse of threat is dominant, while citizens mainly give meaning to water safety by a discourse of victory. We conclude that a national collectively held safety myth of dry feet obstructs a new approach to water safety. The myth has to be deconstructed to create space for a new discourse. This is the stepping stone for our outlook, which is meant as base for developing action perspectives. As we argue, all three discourses ('battle', 'victory' and 'threat') currently employed in the public debate on flood safety are based on risk control, while the alternative discourse is based on the acknowledgement of vulnerability. This so-called discourse of 'care' could help to develop a society-wide care for flood safety in which government and citizens take responsibility for safety based on their specific competences.

Key words: water safety; water governance; discourses; The Netherlands

* WATERWORKS Social Science Research, Buitenrustpad 111 hs, 1097 MX Amsterdam. waterworks@planet.nl; www.waterworks.nu
TU Delft - faculty Technology, Policy and Management; Jaffalaan 5, 2628 BX Delft; www.tbm.tudelft.nl

Gedragsverandering en doeltreffende publieke communicatie over waterveiligheid en overstromingsdreiging blijken in Nederland regelmatig een lastige opgave voor waterveiligheidsexperts en beleidsmakers. Ons dissertatieonderzoek ‘Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten. Een sociaal-cultureel perspectief op de Nederlandse omgang met overstromingsdreiging’¹ maakt met behulp van overzicht van en inzicht in het publieke waterveiligheidsdebat helder waarom. Binnen verschillende groepen zijn verschillende discourses dominant. Het niet herkennen en erkennen van deze beleevingskloof en de mythe van droge voeten - en de daarbij behorende verschillende verwachtingen en vanzelfsprekendheden - zorgen voor wederzijds onbegrip en emoties als verontwaardiging, teleurstelling en wantrouwen. Bij de huidige praktijk en ontwikkelingen passen andere veiligheidsvooronderstellingen en een andere boodschap. Op basis van ons onderzoek bieden wij uitzicht op deze alternatieve sturingswijze in het streven naar een andere omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging. In plaats van risicobeheersing staat de acceptatie van kwetsbaarheid centraal. In governance van waterveiligheid ligt het accent hierbij op de wispelturige interactie van natuur en cultuur. Maakbaarheid krijgt betekenis op basis van zowel cognitief als gevoelsmatig gestuurde rationaliteit. Taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld, afgestemd op competenties van de betrokken partijen.

1 Heems & Kothuis 2012; Universiteit van Maastricht.

1. Introductie

De komst van de Deltawerken gaf veel Nederlanders het gevoel dat de strijd tegen het water met behulp van ingenieuze technologie was gewonnen en droge voeten door overheden werden gegarandeerd². De ervaringen met de bijna-overstromingen van Maas en Rijn in de negentiger jaren en de bijbehorende evacuatie van zo’n 250.000 inwoners maakten beleidsmakers er echter van bewust dat een overstroming wel degelijk mogelijk was en dat overheden daar de verantwoordelijkheid niet alleen voor konden en wilden dragen. Het

nieuwe waterbeleid richtte zich vanaf 2000 op een andere omgang met water³. Overheden verwachtten dat publieke communicatie over waterveiligheid en publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten zouden leiden tot meer waterbewustzijn en meer risicobewust gedrag in de samenleving. Hierbij gaat het volgens het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat om meer waterbewuste ruimtelijke inrichtingsbesluiten, om meer draagvlak voor de vaak ingrijpende maatregelen die nodig zijn om de bescherming tegen overstromingen te verbeteren en om overheden, bestuurders, bedrijven en individuen die

adequater kunnen anticiperen en reageren waardoor er minder slachtoffers zijn en minder schade ontstaat bij rampen. Onderzoek toont echter aan dat de houding van Nederlandse burgers voor wat betreft de omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging niet is veranderd⁴. In dit artikel geven wij hiervoor vanuit een sociaal-cultureel perspectief een verklaring.

Ons betoog start met een *overzicht* van de verschillende discourses (‘strijd’, ‘overwinning’ en ‘dreiging’) die het waterveiligheidsdebat sinds de ramp in

2 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2004). Risico’s in bedijkte termen. Een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromen. Bilthoven: RIVM. Rapport nr. 500799002, mei 2004.

3 De titel van het kabinetsstandpunt (V&W 2000) over waterveiligheid in Nederland luidt: ‘Anders Omgaan met Water’.

4 Rijkswaterstaat en DG Water (2009). Watermonitor 2009: Inzicht in waterbewustzijn van burgers en draagvlak voor beleid. Rapportage van het kwantitatieve en het kwalitatieve onderzoek ten behoeve van RWS en DGW door Intomart GfK.

1953 domineren. Bij het construeren van betekenissen speelt taal een belangrijke rol. Met behulp van taal beschrijven betrokkenen hun werkelijkheid. Tegelijkertijd creëren onderliggende aannames behorend bij bepaalde betekenissen een eigen werkelijkheid. Een beeld van die verschillende werkelijkheden ontstaat door te zoeken naar samenhangende patronen in betekenisgeving aan bepaalde begrippen. Een dergelijk patroon noemen wij een discours en de zoektocht naar onderliggende betekenissen en patronen een discoursanalyse. Wanneer sociaal relevante betrokkenen een bepaald discours delen gedurende een bepaalde periode, het reproduceren en er op herkenbare wijze naar handelen, zal dit discours steeds dominanter worden in de samenleving⁵. Vervolgens creëren

we *inzicht* in de (non)effectiviteit van publieke communicatie- en participatie rond waterveiligheid. Er is sprake van een belevingskloof tussen overheden en samenleving. Overheden communiceren vanuit een discours van dreiging terwijl in de samenleving het discours van overwinning domineert. Dit leidde in de onderzochte casussen tot ongewenste neveneffecten als wederzijdse verontwaardiging, verlies van vertrouwen en zelfs wantrouwen. Deze publieke emoties vinden hun oorsprong in een nationale veiligheidsmythe van droge voeten. Het deconstrueren van deze mythe is noodzakelijk om een andere omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging maatschappelijk te verankeren. Ten slotte volgt een eerste *uitzicht* op een alternatieve benadering die het mogelijk maakt dat niet alleen overheden en experts zorgen voor waterveiligheid, maar dat deze zorg maatschappijbreed wordt gedragen. Dit discours van ‘zorg’

is niet gebaseerd op risicobeheersing – zoals de discourses van ‘strijd’, ‘overwinning’ en ‘dreiging’ – maar op de acceptatie van kwetsbaarheid.

2. Overzicht

Het onderzoek creëert overzicht in twee stappen. De eerste stap is een beschrijving van de onderwerpen waarover betrokkenen in het Nederlands waterveiligheidsdebat aan het begin van de 21^e eeuw spraken en discussieerden. De meest centrale onderwerpen in dit debat konden wij indelen in drie onderzoekscategorieën: ‘leefomgeving’, ‘maakbaarheid’ en ‘verantwoordelijkheid’. Uit de beschrijving van het debat blijkt dat betrokkenen diverse van deze onderwerpen heel verschillend betekenis geven in het debat én dat zij die verschillende betekenissen regelmatig tegelijkertijd en door elkaar gebruiken. De tweede stap is de analyse van adviezen over waterbeleid van belangrijke adviescommissies tussen 1953 en 2008; van de Eerste tot en met de Tweede Deltacommissie.

5 M. Hajer (1995). The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process. Oxford: Oxford University Press.

Afbeelding 1. Betekenissen onderzoekscategorieën behorend bij de discourses van strijd, overwinning en dreiging in het Nederlands waterveiligheidsdebat.

Nederlands waterveiligheidsdebat		1953 – eind 60er jaren		Begin 70er – begin 90er jaren		Midden 90er jaren - 2008	
Dominant discours		Discours van strijd		Discours van overwinning		Discours van dreiging	
Onderzoeks-categorieën							
Leefomgeving		Vechten tegen natuur		Beschermen van natuur			Bouwen met natuur
Maakbaarheid		Rationeel beheersingsideaal		Romantisch beheersingsideaal			Flexibel beheersingsideaal
Verantwoordelijkheid		Overmacht		Overheid			Gedeeld, samen

Dit maakt duidelijk waar de verschillende betekenissen van de onderzoekscategorieën hun oorsprong vinden en tot welke sociale constructies in de omgang met waterveiligheid dat leidde. De analyse leverde drie dominante discourses met betrekking tot waterveiligheid op (zie afbeelding 1).

Tussen 1953 en 2008 zijn een aantal kenmerkende lijnen in de omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging te benoemen:

■ Van weren van de natuur (water), via natuurbescherming en natuurontwikkeling naar bouwen met natuur.

■ Van strategieën voor weerkracht via weerkracht naar verende weerkracht en kerende weerkracht.

■ Van overmacht van natuur en goddelijke interventie via garanties van de overheid naar gezamenlijke verantwoordelijkheid voor waterveiligheid.

■ Van nadruk op kwetsbaarheid van mensen via nadruk op kwetsbaarheid van natuur naar nadruk op bestuurlijke kwetsbaarheid.

2.1 Discours van strijd

Het discours van strijd domineerde het debat over waterveiligheid in de periode 1953 tot eind jaren zestig. In deze periode werden waterveiligheidsrisico's maatschappijbreed ervaren en erkend. Toen nationale reputatie en identiteit een deuk opliepen door de traumatische overstromingsramp van 1953, zetten overheden en experts een tegenoffensief van ongekennde omvang in. Kwetsbare mensen moesten worden beschermd tegen verwoestende natuur. Eensgezinde strijd tegen het vijandelijke water stond centraal. Toekomstige rampen dienden te worden voorkómen door het water te weren en te keren. Een ingenieur en

omvangrijk technologisch gestuurd verdedigingsplan⁶ kon en moest voor eens en altijd afrekenen met de nationale vijand, de waterwolf⁷. Het Deltaplan en de daaruit voortkomende Deltawerken werden in de naoorlogse jaren hét symbool van de wederopbouw van de Nederlandse identiteit en samenleving. Niemand twijfelde openlijk aan nut en noodzaak van deze kostbare verdedigingswerken. Publiekelijk spreken over een nieuwe watersnoodramp als een reëel toekomstig scenario was *not done*. De Deltawet stond garant: 'Dit nooit meer'⁸. Preventieve veiligheidsmaatregelen in de vorm van omvangrijke waterkeringen en gebaseerd op buitengewoon strenge veiligheidsnormen zouden ervoor zorgen dat veiligheidsrisico's in de toekomst konden worden beheerst. Burgers waren overtuigd van de juistheid van deze oplossing. Onzekerheden werden overwonnen door een onbegrensd vertrouwen in techniek. De media portretteerde ingenieurs als helden met een bijna goddelijke status (Polygoonjournaal 1959-1971). Na de ramp van 1953 voelden politiek en bestuur zich niet verantwoordelijk voor de overstroming. De centrale overheid beriep zich op overmacht (goddelijke interventie en oerkrachten in de natuur),

6 Op basis van een 'rationeel beheersingsideaal' (zie figuur 1).

7 Over het beeld van de waterwolf als nationale vijand zie onder andere A. van der Woud (1987). Het lege land: de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848. Amsterdam: Meulenhoff Informatief en C. Rooijendijk (2009). Waterwolven. Een geschiedenis van stormvloed, dijkenbouwers en droogmakers. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.

8 Rijkswaterstaat & KNMI (1961). Verslag over de stormvloed van 1953. 's Gravenhage: Staatsdrukkerij.

maar voerde in de strijd tegen het water wel het bevel⁹. Verantwoordelijke partijen genoten veel autoriteit en gezag in de samenleving. Zij pleitten voor een centrale overheidsverantwoordelijkheid van waterveiligheid, zoals paste bij de opkomst van een verzorgingsstaat met een christelijke paternalistische moraal. Er was sprake van zichtbaar en eenduidig leiderschap.

2.2 Discours van overwinning

In de jaren zeventig en tachtig kwamen traditionele dijkverzwaarders en beschermers van landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische (LNC) waarden tegenover elkaar te staan. De vraag hoe waterveiligheid in het rivierengebied moest worden vormgegeven, leidde tot felle discussies. Het maatschappelijk conflict ontstond vanuit het idee dat mensen in hun streven naar vooruitgang de kwetsbare natuur bedreigden. Het discours van strijd tegen het water verloor aan dominantie in het debat over waterveiligheid. Een nieuwe benadering diende zich aan: het discours van overwinning. Dit kenmerkt zich door de veronderstelling dat de strijd tegen het water is gewonnen en veiligheid kan worden gegarandeerd. De bescherming van landschap, natuur en cultuurhistorie kwam centraal te staan¹⁰. Het idee

9 De overheersende consensus was dat 'de hand des Heeren' in het spel was, zoals minister Algera in de Tweede Kamer stelde (Handelingen Tweede Kamer 1952-1953, I: 548). Wel nam de regering de verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen voor de gevolgen en om een dergelijk ramp in de toekomst te voorkomen 'voor zover de mens dat kan voorkomen tegen de enorme krachten, die God in de natuur heeft gelegd' (p.554).

10 Met behulp van een 'romantisch beheersingsideaal' (zie figuur 1).

dat de leefomgeving beheersbaar was, duurde onverminderd voort: nu vanuit ‘zachte’ milieu- en natuuruitgangspunten in plaats van met ‘harde’ waterkeringsmaatregelen. Dat kon met behulp van zogenaamde ‘uitgekiende’ ontwerpen. Naast waterbouwkundige kennis en ervaring waren hiervoor ook nieuwe inzichten nodig, bijvoorbeeld uit de ecologie en de milieukunde. Waarden en normen ten opzichte van waterveiligheidsbeleid verschilden per betrokken partij. De machtigste subcultuur bepaalde uiteindelijk wat effectief en voor het collectief wenselijk was. Klassieke en nieuwe strategieën wisselden elkaar af, op basis van wisselende coalities. Concepten voor oplossingen waren vaak meerduidig, zoals ‘half-open afsluitingen’. De verlaging van de veiligheidsnormen in het riviereengebied duidde op afnemend risicobewustzijn. Denken over levensbedreigende overstromingsrampen paste niet in een visie waarin het vriendschappelijk karakter van water steeds meer centraal kwam te staan. Overheden namen alle verantwoordelijkheid en de garantie van droge voeten werd een collectieve vanzelfsprekende aanname.

2.3 Discours van dreiging

Het discours van dreiging werd dominant in het debat over waterveiligheid van midden jaren negentig tot in het eerste decennium van de 21^e eeuw. Problemen met de rivieren in 1993 en 1995 brachten bestuurlijke kwetsbaarheid aan het licht. De veronderstelde overwinning op het water kwam ter discussie te staan. Bij overheden nam het risicobewustzijn weer toe. Om de problemen rond waterveiligheid het hoofd te bieden, vormden betrokkenen nieuwe va-

riabele coalities gebaseerd op tijdelijke consensus. Dijkversterkingsprojecten werden versneld uitgevoerd. Tegelijkertijd kreeg ook ‘ruimte voor water’ steeds meer draagvlak. Zowel waterveiligheid, natuurontwikkeling als ruimtelijke ordening maakten daarbij aanspraak op de beperkte ruimte. Hun verschillende belangen moesten tegen elkaar en tegen andere maatschappelijke belangen worden afgewogen. Maar het is ingewikkeld deze waarden ten opzichte van

Erkenning overstromingsramp als reëel scenario vraagt om andere omgang met waterveiligheid

elkaar te bepalen omdat ze in hoge mate ongrijpbaar en lastig in te schatten zijn. De tsunami in Zuidoost Azië in 2004, de gevolgen van de orkaan Katrina in New Orleans in 2005 én groeiende mondiale aandacht voor de gevolgen van een mogelijke klimaatverandering stimuleerden een meer publiek debat over waterveiligheidsrisico's. In dit debat is het beeld van water als een - soms gevaarlijke - bondgenoot dominant. In de omgang met de leefomgeving staan flexibele beheersingsidealen als ‘Ruimte voor water’ en ‘Building with nature’ centraal. Ruimte voor water levert verende weerkracht en bouwen met natuurlijke elementen (zoals zand) levert kerende weerkracht. Het uitgangspunt blijft de beheersing van overstromingsrisico's, maar het accent komt naast preventieve maatregelen ook op de beheersing van een mogelijke overstroming te liggen. Overheden sturen aan op een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor water-

veiligheid. De ‘hele’ samenleving moet deelnemen voor een doel dat zowel in het nu, als de nabije en de zeer verre toekomst ligt.

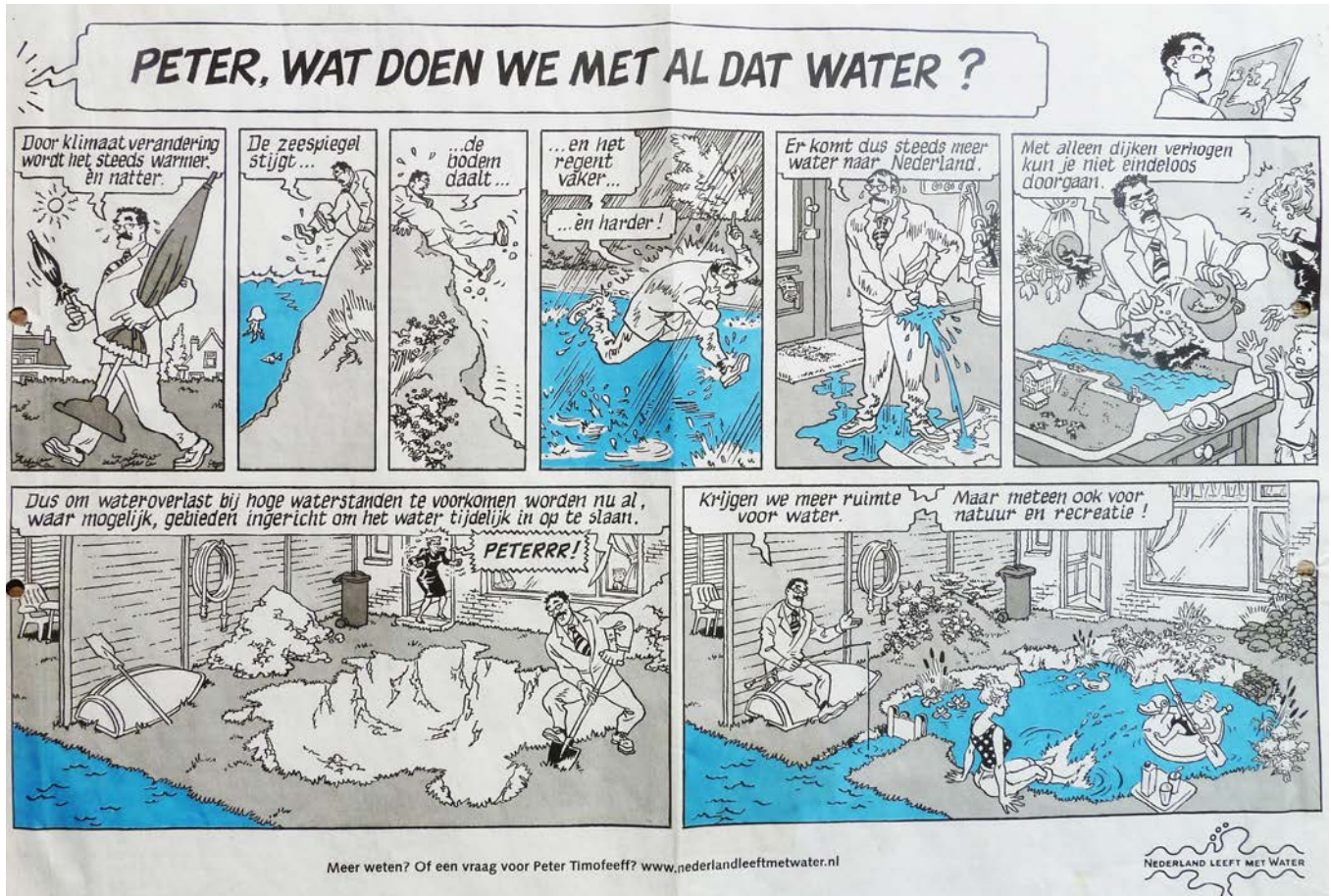
3. Inzicht

Het overzicht van de drie discoursen en de bijbehorende betekenissen van de onderzoekscategorieën geeft inzicht in de veranderende relatie tussen overheden en burgers aan het begin van de 21^e eeuw. Het erkennen van een mogelijke overstromingsramp als een reëel toekomstig scenario vraagt om een andere maatschappelijke omgang met waterveiligheid. Niet alleen overheden maar ook burgers moeten zich bewuster worden van de risico's van leven in een delta. Op basis van verhoogd waterbewustzijn verwachten overheden meer risicobewust gedrag in de samenleving¹¹. Dit menen overheden te kunnen bereiken met behulp van twee instrumenten: publieke risicocommunicatie over en publieke participatie bij waterveiligheid. Zij verwachten dat communicatie en participatiestrategieën ‘nauwelijks negatieve effecten’ opleveren, het zijn zogenaamde ‘no regret’ - strategieën¹². Uit ons onderzoek blijkt echter dat deze instrumenten niet onschuldig zijn. Het empirische materiaal betreft de publiekscampagnes ‘Nederland Leeft met Water’ en ‘Denk Vooruit’ en drie projecten waarbij burgerparticipatie bij waterveiligheid een rol speelt: Pet-

11 V&W (2000a). Anders omgaan met water. Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Kabinetsstandpunt. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2000.

12 Ministeries V&W en BZK (2007). Waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid. Kennen, voelen, willen en doen. Den Haag: DG Water & ERC.

Afbeelding 2. Een onderdeel van de publiekscampagne Nederland leeft met water.



ten, Noordwaard en Waterproef. Overheden communiceren begin 21e eeuw in het publieke waterveiligheidsdebat veel over risico's die samenhangen met klimaatverandering en over de noodzaak tot gezamenlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid. Tegelijkertijd is een gevoel van gevaarlijke dreiging in de Nederlandse samenleving niet of nauwelijks aanwezig. Integendeel, de meeste burgers hebben voor wat betreft waterveiligheid veel vertrouwen in het probleem-oplossend vermogen van ver-

antwoordelijke overheden en experts¹³. Wij constateren hier een beleevingskloof. Overheden beleven de omgang met waterveiligheid vanuit veronderstellingen die horen bij een discours van dreiging. Bij veel burgers domineren veronderstellingen die horen bij het discours van overwinning.

13 O.a. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2004). Risico's in bedijkte termen. Een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromen. Bilthoven: RIVM. Rapport nr. 500799002, mei 2004.

3.1 Publiekscommunicatie over waterveiligheid

In het streven naar gezamenlijke verantwoordelijkheid voor waterveiligheid noemden de toenmalige ministeries van V&W en BZK publiekscommunicatie als belangrijk instrument voor het opnieuw 'ramen' van de waterveiligheidsboodschap. Zij achten communicatie het instrument bij uitstek dat direct invloed heeft op het waterbewustzijn. Het doel van meer waterbewustzijn is meer risicobewust gedrag en dat moet bijdra-

Afbeelding 3. Een onderdeel van de publiekscampagne Nederland leeft met water.



gen aan de duurzame veiligheid en woonbaarheid van Nederland. Het is echter niet gelukt om met behulp van de publiekscampagnes 'Nederland Leeft met Water' en 'Denk Vooruit' dit doel te bewerkstelligen. Uit onderzoek blijkt dat burgers niet of nauwelijks het door de overheid gewenste waterbewuste gedrag vertonen¹⁴. Analyse van de campagnes toont aan dat sprake is van een verwarde boodschap. Enerzijds benadrukken overheden hoe zij Nederland veilig en droog houden, maar tegelijkertijd wijzen ze erop dat burgers voorbereidingen moeten treffen voor een ernstige overstromingsramp die bij wijze van spreken morgen kan plaatsvinden. De discoursen van strijd, overwinning en dreiging worden in de campagnes tegelijkertijd en door elkaar gebruikt. Ondanks de nadruk op de dreiging van zeespiegel-

stijging en andere negatieve gevolgen van klimaatverandering wordt water gepresenteerd als vriend of kansrijke bondgenoot. Veiligheidsgaranties worden voorzichtig ter discussie gesteld, maar tegelijkertijd blijft het idee van beheersbaarheid van risico's gehandhaafd. De verwarde communicatie draagt niet bij aan het overbruggen van de beleavingskloof. Burgers hebben alle mogelijkheden om uit de overheidscommunicatie die informatie te destilleren die past bij hun eigen betekenisgeving aan waterveiligheid. Dat levert voornamelijk geen actieve negatieve effecten op, conform de verwachting van overheden. Burgers blijven passief en reageren niet of nauwelijks op de campagnes. Desondanks betogen wij dat de beleavingskloof geen onschuldige fenomeen is. Wanneer burgers bijvoorbeeld zelf geconfronteerd worden met gevolgen van waterveiligheidsmaatregelen levert het verschil in beleving wel degelijk ongewenste neveneffecten op, zoals blijkt bij publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten.

3.2 Publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten

Publieksparticipatie is de tweede 'no-regret' strategie die overheden gebruiken om de samenleving waterbewuster te maken en meer risicobewust gedrag te ontwikkelen. Uit bestudering van drie casusstudies blijkt dat deze strategie wel leidt tot meer risicobewustzijn ten aanzien van waterveiligheid in de samenleving. Uit dit toegenomen risicobewustzijn ontstond echter niet of nauwelijks het gewenste risicobewust gedrag. Het onvoldoende onderkennen van de beleavingskloof resulteerde bij publieksparticipatie in effecten variërend van apathie, verontwaardiging, verlies van wederzijds vertrouwen tot het wantrouwen van verantwoordelijke overheden. Wij onderzochten de casussen 'Petten', 'Noordwaard' en 'Waterproef'. Deze geven samen inzicht in de ongewenste effecten van publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten ten aanzien van de primaire waterkeringen.

De casus Petten betreft een preventieve maatregel voor meer waterveiligheid in het kustgebied. Het gaat om de versterking van de Hondsbossche en

14 O.a. TNS-NIPO (2006). Risicoperceptie bij overstromingen in relatie tot evacuatiebereidheid. Amsterdam: TNS-NIPO; H. van der Most, S. de Wit, B. Broekmans & W. Roos (eds.) (2010). Kijk op Waterveiligheid. Perceptie en Risicocommunicatie bij het Omgaan met Overstromingsrisico's. Delft: Eburon.

Petteker Zeewering in het kader van het project Zwakke Schakels. De casus maakt duidelijk dat publiek vertrouwen in overheden onder druk kwam te staan. De in eerste instantie door overheden gekozen oplossing van de overslagbestendige dijk sloot niet aan bij de veiligheidsbeleving van burgers en leidde tot verontwaardiging en teleurstelling.

De casus Noordwaard betreft ook een preventieve maatregel, in dit geval voor waterveiligheid in het rivierengebied. Het gaat om de ontpoldering van de Noordwaard, een koploperproject in het programma Ruimte voor de Rivier. In deze casus werd vanaf de start ingezet op actieve burgerparticipatie. De wederzijdse verwachtingen konden echter niet worden waargemaakt. Op het moment dat de beleving van waterveiligheid bij bewoners niet meer overeenkwam met de overheidsplannen ontstonden veel verontwaardiging, vormen van apathie en een vertrouwenscrisis. Voor burgers waren een overslagbestendige dijk in Petten en de wijze van ontpoldering van de Noordwaard onacceptabel. Water over de dijk of een meter hoog door hun huis stroomde niet met de veiligheidsbeleving. De reacties van burgers waren sterk emotioneel gedreven en hadden een negatieve invloed op het proces. Verantwoordelijke overheden konden moeilijk omgaan met deze emotionele reacties van burgers. De overheidscommunicatie was vooral procesgericht en juridisch van aard.

De casus Waterproef ten slotte betreft waterveiligheid in het geval dat preventieve maatregelen falen en speelde zich af in heel Nederland. Hier gaat het om de nationale oefening voor overstromingsrampen die de Taskforce Management Overstromingen (TMO) ter afsluiting van haar opdracht organiseerde. Betrok-

ken overheden en experts waren op voorhand huiverig voor actieve publieksparticipatie, omdat zij verwachtten dat de erkenning van grootschalige overstromingen als een reëel toekomstig scenario negatieve reacties uit de samenleving zou opleveren. Burgers werden en voelden zich niet of nauwelijks betrokken bij de oefening. Het was voor burgers moeilijk om zich, op basis van veronderstellingen verankerd in het discours van overwinning, te identificeren met een andere omgang met waterveiligheid door overheden en experts waarin veronderstellingen van het discours van dreiging domineren. Om te spreken in termen van de communicatie in de publiekscampagnes over waterveiligheid: waarom zou je je voorbereiden op een ramp als de overheid Nederland veilig en droog houdt?

4. Uitzicht

Na het overzicht van de discourses in het waterveiligheidsdebat en inzicht in de belevingskloof tussen burgers en overheden biedt ons onderzoek ook een uitzicht. Dit behelst een alternatieve benadering van waterveiligheid in het publieke debat. Bestuurders die streven naar veranderingen, ervaren dat zij daar in de huidige maatschappij draagvlak van burgers voor nodig hebben. Publieksparticipatie in de door ons onderzochte casussen leidde echter niet tot het gewenste draagvlak, maar wel tot tal van ongewenste neveneffecten. Doordat burgers veronderstellen dat overheden hun veiligheid garanderen, ontstaat weerstand tegen maatregelen die uitgaan van acceptatie van risico. Hoewel burgers rationeel heel goed kunnen begrijpen dat een honderd procent garantie op veiligheid niet bestaat, zorgt een nationale veiligheidsmythe van droge voeten voor emotionele

reacties op het moment dat overheden veiligheidsgaranties ter discussie stellen. Omdat overheden zich daar onvoldoende van bewust zijn, lukt het niet om de beoogde beleidsdoelen te bereiken. Om een andere omgang met waterveiligheid maatschappelijk te verankeren, is deconstructie van de mythe van droge voeten noodzakelijk. Dit maakt de weg vrij voor een alternatief discours; het discours van zorg waarin op een andere wijze betekenis wordt verleend aan de onderzoekscategorieën leefomgeving, maakbaarheid

Afbeelding 4. De publiekscampagne Denk Vooruit.



en verantwoordelijkheid. In tegenstelling tot de discourses van strijd, overwinning en dreiging is het discours van zorg niet gebaseerd op risicobeheersing, maar op de acceptatie van kwetsbaarheid.

4.1 De veiligheidsmythe van droge voeten

De houding in de samenleving ten aanzien van waterveiligheid vindt zijn oorsprong in 'de veiligheidsmythe van droge voeten'. Kort samengevat houdt de

mythe in dat, ondanks rationeel erkende risico's, de overtuiging bestaat dat met de komst van de Deltawerken in Nederland nooit meer een overstromingsramp zal plaatsvinden en dat droge voeten door overheden worden gegarandeerd. Een belangrijk kenmerk van de veiligheidsmythe is een blind vertrouwen in kennis en kunde van experts en het nemen van de totale verantwoordelijkheid voor waterveiligheid door overheden. Daarnaast wordt de mythe gekenmerkt door het ontbreken van angst voor water als (levens)bedreigend natuurfenomeen in de samenleving. De veiligheidsmythe versterkt en wordt versterkt door deze kenmerken en zorgde er voor dat publiekelijk spreken over mogelijk toekomstige overstromingsrampen in Nederland decennialang taboe was.

In het begin van de 21^e eeuw beleven overheden en experts de belofte van droge voeten echter anders dan de samenleving dat doet. Voor veel betrokken overheden en experts betekent 'droge voeten' dat waterveiligheid gepaard kan gaan met niet-levensbedreigende wateroverlast. In dat kader is de foto van rubber laarzen in een advertentie van een waterschap dat 'droge voeten' belooft, heel logisch. De meeste burgers gaan echter wel uit van een letterlijke garantie op droge voeten. Een paar satijnen pumps zouden in dat verband meer geëigend zijn in de genoemde advertentie. De veiligheidsmythe van droge voeten staat 'anders omgaan met water', in de zin van meer risicobewust gedrag zoals de overheid wenst, in de weg. Wij betogen dan ook dat de mythe moet worden gedeconstrueerd, en wel zo dat het bestaande vertrouwen in verantwoordelijke overheden niet verloren gaat en er geen paniek ontstaat wanneer wordt gecommuniceerd

Hoogheemraadschap van Delfland



**Droge voeten
Veilige dijken
Schoon water**

waterschaps
verkiezingen



2008

**Wilt u weten wat Delfland voor u doet?
Kijk op www.waterschapsverkiezingendelfland.nl**

Van uw belastingcenten

Het Hoogheemraadschap van Delfland?
Is dat niet die club waarvan ik ieder jaar een aanslag op mijn deurmat vindt?

Inderdaad. Niemand vindt belasting betalen leuk. Maar stelt u zich eens voor wat er gebeurt als Delfland geen geld meer zou hebben voor het uitvoeren van haar taken.

- Dan staan u, uw kinderen, uw huis en uw bedrijf al snel met de voeten in het water omdat alle gemalen ophouden met malen en er geen nieuwe waterbergingen worden aangelegd.
- Dan komt uw gezondheid in gevaar, omdat uw afvalwater (150 liter per persoon per dag) niet meer wordt gezuiverd.
- Dan is uw bescherming tegen de stijgende zeespiegel in de nabije toekomst niet gegarandeerd, omdat het versterken van de zwakke schakels in de kustverdediging niet door gaat.

U droge voeten, wij uw stem
U vindt het misschien de gewoonste zaak van de wereld dat de overheid uw veiligheid, uw gezondheid en de leefbaarheid in uw woonomgeving garandeert. Maar om dit zo te houden, verzet Delfland achter de schermen veel werk. Al dat werk begint met het maken van keuzes. De mensen die deze keuzes maken, moeten u vertegenwoordigen. Ook de mensen in het bestuur van de waterschappen.

Maak gebruik van uw stemrecht en geef Delfland een democratisch gekozen bestuur.

Meer reden om te stemmen
Tot nu toe konden kiezers bij de waterschapsverkiezingen stemmen op een individu, op iemand die op persoonlijke titel aan de verkiezingen meedeed. Dat is nu anders. Voor het eerst in de lange geschiedenis van de waterschappen kunt u stemmen op een partij of een groepering. In Delfland doen zes landelijke politieke partijen, twee landelijke organisaties en vijf regionale groeperingen mee met de verkiezingen.

Het voordeel van deze vernieuwing is, dat u als kiezer nu beter weet voor welke belangen een partij of groep staat.

Droge voeten, veilige dijken, schoon water.

**GA OOK
STEMMEN!**

over een overstromingsramp als reëel scenario. Die deconstructie is mogelijk op basis van een andere omgang met publieke emoties in relatie tot watervei-

Afbeelding 5. De publiekscampagne van het Hoogheemraadschap van Delfland.

ligheid. Hiervoor ontwikkelden wij een sociaal-culturele typologie van publiek vertrouwen en angst. Wij betogen dat - met behulp van kritisch vertrouwen in

experts en verantwoordelijke overheden en een op cognitieve angst gebaseerd besef dat water (levens)bedreigend kan zijn - de mythe van droge voeten verantwoord kan worden gedeconstrueerd. Daarmee ontstaat ruimte voor een alternatief discours dat mogelijk maakt dat de zorg voor waterveiligheid maatschappijbreed wordt gedragen.

4.2 Het discours van zorg

De discourses die momenteel van kracht zijn in het waterveiligheidsdebat (strijd, overwinning en dreiging), zijn alle drie gebaseerd op risicobeheersing. Het discours van zorg is gebaseerd op de acceptatie van kwetsbaarheid. Hierin staat de maatschappijbrede zorg voor waterveiligheid centraal. Aan discussieonderwerpen behorend bij de onderzoekscategorieën leefomgeving, maakbaarheid en verantwoordelijkheid wordt op andere wijze betekenis verleend. In de categorie leefomgeving staat de wispelturige interactie tussen natuur en cultuur centraal, zoals herkenbaar in het concept *Next Nature*¹⁵. Vanuit een Next Nature perspectief bestaan natuurrampen als zodanig niet, omdat rampen in de westerse cultuur steeds meer worden gezien als systeem-falen, als organisatorische missers. Bij een toekomstige overstromingsramp zullen vooral de hoogte, sterkte en het beheer van de waterkeringen aan kritiek onderhevig zijn. In een discours van zorg gebaseerd op de acceptatie van kwetsbaarheid gaat het om de ontwikkeling van een besef dat deze wispelturige interactie van natuur en cultuur zich niet volledig laat voorspellen en vastleggen. Het is een

besef dat een volgende 'natuur' altijd weer zal verrassen, zowel in positieve als negatieve zin.

In de categorie maakbaarheid staat een reflexief beheersingsideaal centraal, gebaseerd op zowel cognitief als gevoelsmatig gestuurde rationaliteit. In een discussie over de wenselijke grenzen van maakbaarheid speelt naast beheersbaarheid, in een andere betekenis dan voorheen, ook onbeheersbaarheid een rol. Systemen functioneren zelden zoals oorspronkelijk bedoeld. Als de samenleving bepaalde risico's aanvaardbaar acht, moeten deze niet alleen gebaseerd zijn op technische gegevens, maar ook op morele argumenten. In de omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging betekent een reflexief beheersingsideaal dat het noodzakelijk is te reflecteren op technologische mogelijkheden tot risicobeheersing en wensen daartoe. Naast cognitieve rationaliteit (logos), dient daarbij ook een meer gevoelsmatige rationaliteit (ethiek en empathie) een rol te spelen bij het nemen van beslissingen en de daar-

De toekomst is in de maak

aan gekoppelde verantwoordelijkheden. In de categorie verantwoordelijkheid staat het uitgangspunt van verdeelde in plaats van gedeelde verantwoordelijkheden centraal. Taken en verantwoordelijkheden moeten worden verdeeld afgestemd op de competenties van de betrokken partijen. Overheden en experts dragen daarbij zorg voor het voldoen aan de wettelijke eisen en het ontwikkelen van expertise om te zorgen dat aan deze eisen kan worden voldaan. Vanuit een kritisch vertrouwen hebben

weerbare burgers de verantwoordelijkheid overheden en experts daarover ter verantwoording te roepen. Burgers kunnen daarnaast een bijdrage leveren aan het beperken van schade in een crisissituatie. Zelfredzaamheid op basis van concrete handelingsperspectieven is alleen een optie nadat de verantwoordelijkheden op basis van competenties helder zijn verdeeld.

Deze omgang met waterveiligheid betekent een essentiële breuk met het verleden voor wat betreft het publieke debat¹⁶. In het huidige perspectief dat uitgaat van risicobeheersing, staat de discussie over risiconormen gebaseerd op beschikbare expertkennis over kansen en gevolgen, centraal. Daarbij ligt het accent op onzekerheidsintolerantie (onzekerheid verminderen met steeds meer onderzoek), procedures en protocollen. De toekomst is maakbaar. In een discours gebaseerd op acceptatie van kwetsbaarheid staat de discussie over maatschappelijke waarden centraal, op basis van een cognitieve angst voor water en kritisch vertrouwen in experts en overheden. Het accent ligt op de weerbaarheid van de samenleving. Het discours van zorg richt zich op preventie, onzekerheidstolerantie en creatieve innovatiekracht. De toekomst is in de maak.

15 K. van Mensvoort (2005). *Exploring Next Nature*. Eindhoven: Next Nature Pocket.

16 In het expertdebat over waterveiligheid moeten en kunnen uiteraard daarnaast discussies vanuit een risicobenadering blijven voortbestaan.