

Ruimte voor risico vraagt maatschappelijk debat

dr.ir. M. Kok, HKV LIJN IN WATER en TU Delft.
Bijdrage symposium 'Ruimte voor risico', 19 februari 2004, Universiteit Twente.
Gepubliceerd in ConcepTueel jaargang 13, nummer 1.

Schade gevolg van gedrag

Het lijkt zo aantrekkelijk: wonen in een uiterwaard, dichtbij het water. En er liggen mooie plekjes grond, zo op het oog voluit beschikbaar voor woningbouw. En zo gebeurt het vaak. Korte termijn economische winst wordt geboekt en lange termijn veiligheid delft het onderspit. En als er dan iets mis gaat wordt Vadertje Staat aangekeken en die betaalt het dan (in Amerika zegt men dat de 'taxpayer' betaalt). Maar het is niet allemaal somberheid. Sinds de beleidslijn Ruimte voor de Rivier wordt er minder gebouwd in uiterwaarden. Maar op grond waarvan doen we dat eigenlijk niet meer? Geeft Ruimte voor Risico nieuwe mogelijkheden om ook weer in uiterwaarden te bouwen? Of moet de ruimtelijke ordening voor bouwen nog veel strenger, want hoe logisch is het om te bouwen in de diepste delen van de polder, ook al is de polder beschermd met een mooie dijk? En vaak wordt het verband niet gelegd: schade door rampen ontstaat veelal door maatschappelijk gedrag, door alleen naar de voordelen te kijken en niet naar de nadelen van dat gedrag. Dat geldt ook voor natuurrampen als overstromingen en aardbevingen, omdat de maatschappij zich kan voorbereiden op deze rampen, door bijvoorbeeld het bouwen van dijken of het aangepast bouwen van huizen en kantoren.

Iets mis met risicobewustzijn?

In een opmerkelijke rede "Geen Dag zonder risico's heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mevr. Melanie Schultz, op 27 november 2003 aandacht gevraagd voor ons risicobewustzijn. Enkele citaten: "Mijn analyse is dat we in Nederland steeds minder op risico's zijn voorbereid en dat er een scheve verhouding is ontstaan tussen wat burgers van hun overheid verwachten en wat die overheid kan en moet waarmaken. (...) Als staatssecretaris voor waterbeheer en luchtvaart kom ik regelmatig in een spagaat terecht. Enerzijds willen burgers maximale vrijheid om hun eigen leven in te richten, met zo min mogelijk regels en beperkingen. Dat is een uitgangspunt dat ik als liberaal vanzelfsprekend toejuich. Maar anderzijds verwachten zij van de overheid ook dat die hen tegen alle mogelijke risico's beschermt. En dat zijn twee wensen die – om het maar eens voorzichtig te zeggen – niet altijd samengaan (...)

We lopen dus steeds meer en grotere risico's En dit proces gaat door (...). Tegelijkertijd zijn we – zeker in ons land – gaan geloven dat we de risico's die ons bedreigen, volledig kunnen beheersen. De overheid is het tot haar taak gaan rekenen om burgers vergaand te beschermen: niet alleen tegen inkomensonzekerheid, maar ook tegen veiligheids- gezondheids- en milieurisico's. (...). De laatste tijd zien we dat er steeds meer kritische vragen gesteld worden bij deze opstelling. Wat mij betreft is dat dus terecht".



Wel mooi dichtbij het water, maar een decimeter peilverhoging geeft water op het parket

Normen of.....?

Het stellen van normen is een vaak gebruikt instrument om risico's te beheersen. De overheid speelt hierin een centrale rol, omdat ze door middel van wetgeving de handhaving van normen kan afdwingen. Een systeem is op orde indien deze aan de norm voldoet. Een veilig vliegtuig is niet een vliegtuig dat niet naar beneden kan storten, maar een vliegtuig dat voldoet aan alle (onderhouds)voorschriften. Voor grootschalige overstromingen hebben we zelfs een Wet op de Waterkering, waarin staat aan welke eisen waterkeringen moeten voldoen. Maar hoe komen we nu aan deze normen, en voldoet deze aanpak? Het RIVM heeft in haar nota "Nuchter omgaan met risico's" gepleit voor minder rigoureuze handhaving van de officiële doelstellingen van milieurisico's, omdat (plat gezegd) het reduceren van risico's meer geld kost dan overheid en bedrijfsleven willen betalen. De overheid liep vast bij de handhaving van de 10-6 norm voor het individuele risico (kans op overlijden door een bepaalde activiteit). Soms staan te grote belangen op het spel zoals bij Schiphol, soms is handhaving erg duur zoals bij de Legionella, de radon-problematiek en de hoogspanningsleidingen. En wanneer de overheid wel normen vastlegt, maar gedooft dat je er niet aan houdt, dan is dat fout. Het RIVM rapport geeft vervolgens aanbevelingen aan voor ontnuchtering, waarbij als antwoord gegeven wordt op de vraag of de rol van de wetenschap moet worden afgeschreven: "waarschijnlijk niet". Er worden beslisprincipes aanbevolen om op een nieuwe manier om te gaan met risico's. Van verschillende kanten is echter kritiek geuit op de stellingname van het RIVM. Zo stelt Melanie Schultz over de opvatting dat risico een sociaal-psychologische construct is, dat tijd en plaats maatschappij gebonden is: "Zou je als beleidsmaker die lijn volgen, dan verzink je volgens mij in een moeras van ondoorzichtigheid". En de hoogleraar milieukunde Lucas Reijnders merkt op: "In onze liberale maatschappij mag iedereen van alles ondernemen zolang hij derden maar geen schade berokkent. Doet-ie dat wel, dan moet hij dat zélf vergoeden, niet de gemeenschap".

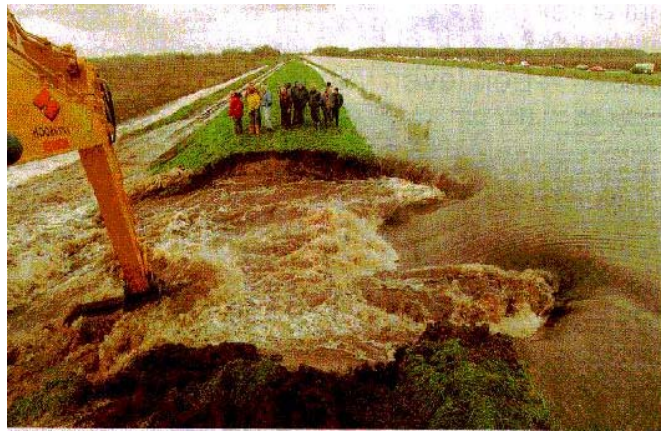
Een voorbeeld: noodoverloopgebieden

De overheid heeft recent besloten om gecontroleerd overstroomingen in een noodoverloopgebied als een aanvullend en effectief instrument te beschouwen voor de rampenbeheersing, en gaat over tot ruimtelijke reservering van de gebieden Rijnstrangen, Ooijpolder en het oostelijke deel van de Beersche Overlaat. Dit besluit is gebaseerd op het advies van de commissie Luteijn. Op dit advies is veel kritiek gekomen, zowel vanuit de betrokken regio's als ook vanuit wetenschappelijke hoek. De bezwaren vanuit de wetenschap hebben vooral betrekking op de volgende aspecten:

1. De commissie is te optimistisch over de rivierkundige effectiviteit van noodoverloopgebieden. In het advies van de commissie wordt bij de bepaling van de effectiviteit uitgegaan van hogere afvoergolven en wordt geen rekening gehouden met allerlei versturende factoren (zoals de verdeling van de afvoer over de splitsingspunten). Dit betekent dat het daarom mogelijk is dat het gebied ten onrechte wordt ingezet (ook zonder inzet van het noodoverloopgebied vindt er geen overstroming plaats) of dat het gebied ten onrechte niet wordt ingezet (er vindt een overstroming plaats zonder dat het gebied is ingezet). Door deze versturende invloeden is de effectiviteit veel lager dan aangegeven in het advies van de commissie Luteijn.
 2. De commissie maakt een principiële fout over de economische effectiviteit. In woorden van de commissievoorzitter in het vakblad H2O (nr. 11, 2003): "Uit de kosten-baten analyse die we hebben opgesteld, blijkt dat de schade als we geen noodoverloopgebieden inrichten zo'n 55 miljard euro kan bedragen. Het inrichten van de gebieden kost één en een kwart miljard euro". Deze uitspraak is van hetzelfde niveau als: "een staatslot kost 25 euro en kan 5 miljoen euro opleveren". Het is echter niet aannemelijk dat de commissie voortdurend staatsloten koopt. In een advertentie voor staatsloten is deze voorstelling van zaken acceptabel, maar naar mijn idee niet voor gebruik in een advies. De kans van optreden is van groot belang;
 3. In het advies van de commissie Noodoverloopgebieden worden geen effecten van de huidige situatie en andere oplossingen gepresenteerd. Voor besluitvorming is dit veelal essentiële informatie, en in milieu effect rapportages is deze informatie dan ook verplicht.
- De overheid heeft ook besloten om vervolgonderzoek uit te voeren naar nut en noodzaak van noodoverloopgebieden. Het lijkt me van belang om ook de hierboven genoemde aspecten in de analyse te betrekken.

Accepteren of beperken?

Is er nu iets mis met de infrastructuur, of moeten we maar gewoon accepteren dat we af en toe wateroverlast hebben, we regelmatig in de file staan, etc? Met andere woorden: is er iets mis met de infrastructuur, of is er iets mis met onze beleving? Deze vraag is lastig te beantwoorden. Naar mijn idee heeft Melanie Schultz volkomen gelijk als ze zegt dat het niet mogelijk is om alle risico's te beheersen. Maar aan de andere kant is de overheid er wel voor de burger, ook voor de burger die last heeft van activiteiten van anderen. De maatschappelijke discussie is dan: tot hoe ver gaan we met beperking van de risico's? Het ontstaan van zogenaamde 'kritieke systemen' is in theorie dan ook het gevolg van een afweging. De praktijk is echter complexer, omdat er vele betrokkenen zijn en omdat voor de burger vele risico's pas zichtbaar worden bij een ramp. Het is naar mijn mening een goed idee om de "besliskunde" te gebruiken voor het afwegen van risico's. Dus minder regels en principes over wat wel of niet acceptabel is, maar een inhoudelijke maatschappelijk debat. Voor het voeren van een dergelijk debat is deskundige, onafhankelijke informatie noodzakelijk over de verdeling van de risico's en de effecten van de maatregelen, zoals bijvoorbeeld de invloed op het risico en de kosten.



In oktober 1998 werd in Groningen een dijk doorgestoken om schade elders te voorkomen