

An aerial photograph of a dike system. A road runs along the top of the dike, which separates a large body of water on the left from a smaller area on the right. In the smaller area, there is a house with a dark roof and some trees. The entire image has a blue color cast.

Essay 5

ALLE DIJKRINGEN ZIJN GELIJK, MAAR... ZIJN SOMMIGE MEER GELIJK DAN ANDERE?

Opvattingen en percepties ten aanzien van verschillen
in bescherming tegen overstromingen

Herman van der Most (Deltares)
Marija Bockarjova (ITC)
Teun Terpstra (Universiteit Twente)

ALLE DIJKRINGEN ZIJN GELIJK, MAAR... ZIJN SOMMIGE MEER GELIJK DAN ANDERE?

5.1 INLEIDING

Aanleiding en vraagstelling

De huidige normen voor bescherming tegen overstromingen zijn circa 50 jaar geleden vastgesteld. Sinds die tijd is er veel veranderd. Het aantal inwoners is gegroeid en de economische waarden in de dijkkringgebieden zijn sterk toegenomen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er al een tijd een roep is om de huidige normen aan te passen. Voor die actualisatie van de huidige normering is enkele jaren terug het beleidstraject *Waterveiligheid 21^e Eeuw* in gang gezet. Maar niet alleen de hoogte, ook de grondslag van de norm staat ter discussie. De huidige normen zijn vooral gebaseerd op (economische) optimalisatie van kosten en baten. De beschouwde gevolgen bleven daarbij beperkt tot economische schade. Voor de nieuwe normering wordt een verbreding van de grondslag nagestreefd: slachtofferisico's moeten expliciet worden betrokken in de afweging ten aanzien van het gewenste beschermingsniveau (*Ontwerp Beleidsnota Waterveiligheid 2008*).

Bij de actualisatie van het beschermingsbeleid – het vaststellen van nieuwe hoogten van de beschermingsniveaus – moeten (opnieuw) afwegingen en keuzen worden gemaakt ten aanzien van onder meer het economisch perspectief versus het slachtofferperspectief en het doel van maatschappelijke gelijkheid versus het doel van economische doelmatigheid. Daarbij komen nog aanvullende overwegingen met betrekking tot de wenselijkheid van ruimtelijke differentiatie.

De huidige normen kennen een zekere mate van differentiatie. Recente onderzoeksresultaten in het kader van WV21, zowel kosten-batenanalyses als studies van slachtofferisico's, kunnen worden uitgelegd als een pleidooi voor meer differentiatie. Tegelijk is er in het debat rond nieuwe normen een stroming die er juist voor pleit al te grote ongelijkheid tegen te gaan. Welke verschillen in normhoogte aanvaardbaar worden gevonden is dan ook een belangrijk vraagstuk bij de ontwikkeling van nieuwe normen. Er zit een duidelijke spanning tussen het doel van maatschappelijke gelijkheid en economische doelmatigheid. De vraag daarbij is of de huidige opzet van de normering toereikend is om met die spanning tussen maatschappelijke gelijkheid en economische doelmatigheid om te gaan.

Opzet van dit essay

Dit essay richt zich op het vraagstuk van *differentiatie* in het nieuwe normeringstelsel. Zo'n beschouwing behoort uiteraard te beginnen met een korte toelichting op het vertrekpunt van die nieuwe normen, namelijk de opzet van de huidige normen. De huidige normering kent een aantal beperkingen, deze worden besproken in paragraaf 2 met speciale aandacht voor de ruimtelijke differentiatie van de normen. De ontwikkeling van nieuwe normen biedt kansen om onderkende beperkingen in de huidige normen weg te nemen. Daarbij moet rekening gehouden worden met percepties en opvattingen van burgers en bestuurders ten aanzien van verschillen in de mate van bescherming tegen overstromingen.

In het kader van het PROMO-project (*Perceptie en Risicocommunicatie bij het Omgaan met Overstromingsrisico's*) is onderzoek gedaan naar deze percepties en opvattingen. Daarbij gaat het om enquêtes onder huishoudens over risicopercepties en opvattingen over het omgaan met overstromingsrisico's, zoals die in 2008 zijn uitgevoerd in dijkringen met verschillende beschermingsniveaus. Daarnaast wordt in dit essay teruggegrepen op de in 2006 en 2007 georganiseerde dijkkringgesprekken. De verslagen van die gesprekken geven enig inzicht in de percepties en opvattingen van bestuurders en maatschappelijke organisaties ten aanzien van het omgaan met overstromingsrisico's. Op basis van de inzichten uit de enquêtes en dijkkringgesprekken wordt tenslotte een aantal suggesties gedaan voor een aangepaste opzet van de nieuwe normering. Die aanpassingen zijn erop gericht om de tegenstelling tussen maatschappelijke gelijkheid en economische doelmatigheid op een inzichtelijke manier te overbruggen.

5.2

HUIDIGE NORMERING VAN BESCHERMING TEGEN OVERSTROMINGEN

Opzet en grondslagen van huidige normering

Nederland is door zijn lage ligging kwetsbaar voor overstromingen vanuit zee en vanuit de grote rivieren. Door de eeuwen heen zijn maatregelen genomen om het overstromingsgevaar te beteugelen, veelal in reactie op een watersnoodramp. Die maatregelen werden daarbij gebaseerd op de hoogst bekende waterstand. Na de stormvloedramp van 1953 heeft de Deltacommissie het fundament gelegd voor het huidige normeringstelsel. De huidige normen voor waterkeringen zijn uitgedrukt in een overschrijdingkans. Dat is de kans dat het water hoger komt te staan dan de waterstand waar de dijk (of het kunstwerk) voor ontworpen is. Zo geldt voor de primaire waterkeringen langs de Hollandse kust een overschrijdingkans van 1/10.000 per jaar. Als die waterstand overschreden wordt, hoeft overigens niet meteen een overstroming op te treden. De dijk wordt namelijk ten minste een halve meter hoger aangelegd dan de maatgevende hoogwaterstand; ook hebben dijken een zekere reststerkte.

Figuur 5.1



In blauw het overstromingsgevoelige deel van Nederland.

De huidige normhoogten zijn gebaseerd op een economische optimalisatie van kosten en baten (schadereductie) en zijn circa 50 jaar geleden vastgesteld. Het risico op slachtoffers is niet expliciet betrokken in de normstelling. De eerste Deltacommissie heeft deze beperking indertijd wel onderkend en heeft aangegeven dat wanneer ook slachtoffers in de optimalisatie zouden worden meegenomen dit tot strengere normen zou leiden. De kennis ontbrak evenwel om een betrouwbare schatting te kunnen maken van het mogelijke aantal slachtoffers van een overstroming. Het normeringstelsel is wettelijk vastgelegd in de *Wet op de waterkering* (1996).

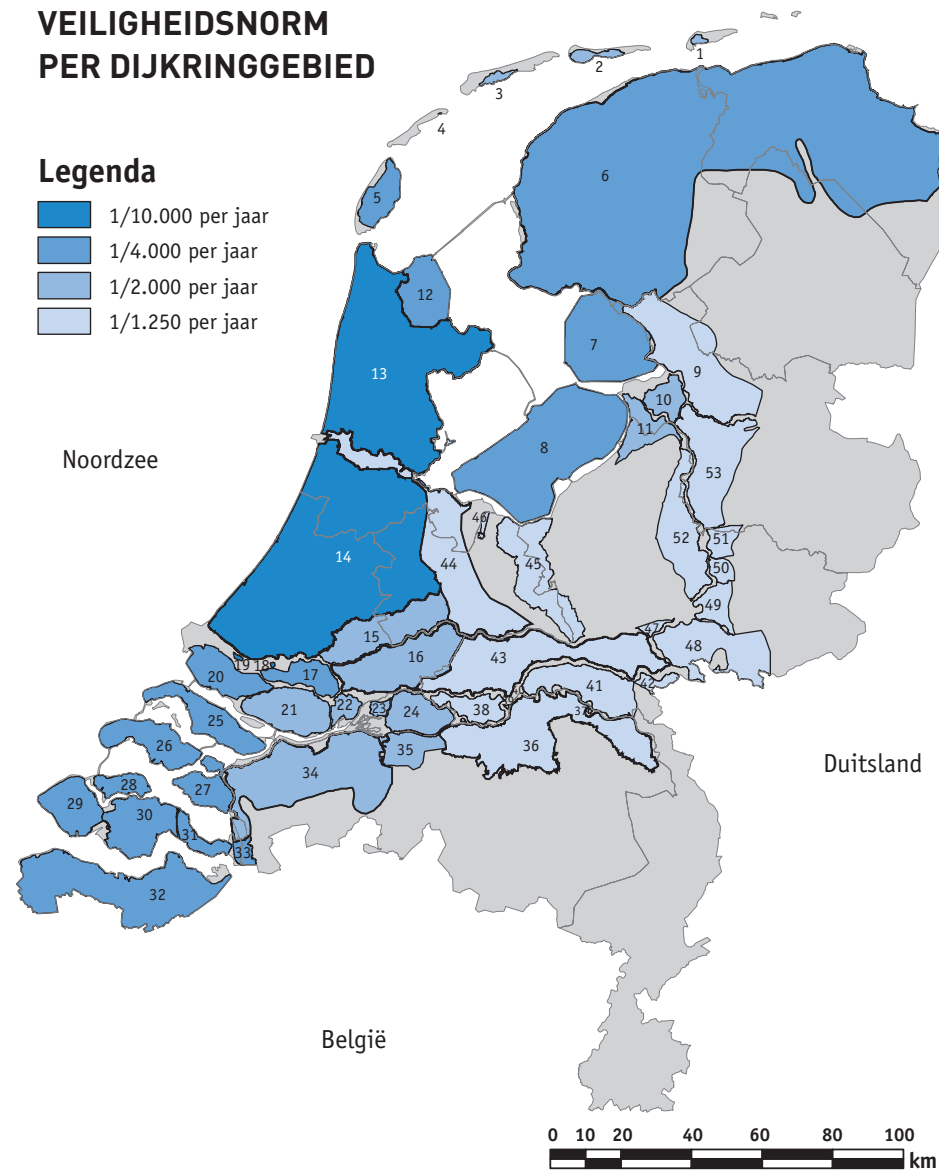
Regionale variatie in huidige normhoogten

De hoogte van de huidige normen van de verschillende dijkkringen is slechts beperkt onderbouwd. Het beschermingsniveau van de dijkkring Centraal Holland (DR 14) is indertijd door de Deltacommissie vastgesteld op basis van economische optimalisatie. Het beschermingsniveau van andere dijkkringen is daar vervolgens van afgeleid. Daartoe is het gewenste beschermingsniveau in een aantal klassen onderverdeeld. Bij die afleiding is vooral de aard van de bedreiging en het beeld van de te beschermen waarden bepalend geweest. Op een hoog aggregatieniveau van grote aaneengesloten gebieden zit de huidige normering dan ook vrij logisch in elkaar:

- De dijkkringen langs de Hollandse kust met een dreiging uit zee en relatief veel inwoners en geïnvesteerd vermogen kennen het hoogste beschermingsniveau van 1/10.000 per jaar.
- In het noordelijk kustgebied en de zuidwestelijke delta is de dreiging vergelijkbaar, maar zijn de potentiële gevolgen lager en is daarom het beschermingsniveau wat lager gekozen (1/4.000 per jaar). De dijkkringen in het IJsselmeergebied zijn qua dreiging en gevolgen goed met deze gebieden te vergelijken; deze dijkkringen kennen een zelfde beschermingsniveau (1/4000 per jaar).
- In het rivierengebied is de dreiging minder groot; hoge afvoeren zijn beter voorspelbaar dan stormvloeden en er zijn betere perspectieven voor evacuatie en beperking van gevolgen. Een lager beschermingsniveau lijkt in de rede te liggen (1/1250 per jaar). Oorspronkelijk had de Deltacommissie een norm van 1/3000 per jaar voorgesteld; in latere jaren is deze norm nog aangepast tot de huidige hoogte van 1/1250 per jaar.
- Bij de overgangengebieden (IJsseldelta en Benedenrivierengebied) moet naast de dreiging vanuit de rivier ook rekening worden gehouden met de dreiging vanuit het IJsselmeer respectievelijk de Noordzee. Het beschermingsniveau is derhalve iets hoger dan die van het rivierengebied (1/2.000 per jaar).

Figuur 5.2

Overzicht van huidige normen per dijkkring (overschrijdingskansen)



Een in 2008 uitgevoerde globale kosten-batenanalyse laat echter zien dat op het schaalniveau van dijkringen de huidige normering veel minder logisch in elkaar steekt. Wanneer wordt gekeken naar de kosten en baten van afzonderlijke dijkringen, dan zou een fors aantal dijkringen eigenlijk in een andere beschermingsklasse thuishoren dan waar deze nu is ingedeeld. De benaderingswijze van de Deltacommissie en de recente kosten-batenanalyse verschillen weliswaar op onderdelen, maar deze zijn in beginsel goed vergelijkbaar. Sterker nog, wanneer de Deltacommissie in haar analyses naar alle dijkringen zou hebben gekeken, dan zou ook zij reeds zijn gestuit op die grote variatie in optimale beschermingsniveaus van dijkringen. Die grote variatie in optimale beschermingsniveaus is er dus altijd al geweest, maar er is onvoldoende rekenschap van gegeven.

Het is moeilijk te voorspellen hoe voorstellen voor nieuwe normen door burgers en bestuurders zullen worden beoordeeld. Maar een vergelijking met de huidige normen is natuurlijk snel gemaakt. Wanneer er evenwel onvoldoende besef is van het gebrek aan consistentie in de huidige normen op het schaalniveau van dijkringen, ligt er potentieel een lastige opgave om de meerwaarde van nieuwe normen goed duidelijk te maken. Ook de Commissie Veerman heeft in haar aanbeveling voor een generieke verhoging van de veiligheid met een factor 10 voor alle dijkringen weinig rekenschap gegeven van het gebrek aan consistentie in de huidige normhoogten.

In het voorgaande ging het steeds om verschillen in beschermingsniveau op het niveau van dijkringen. Het is goed om zich te realiseren dat – al hebben twee dijkringen dezelfde norm – de verdeling van het feitelijke overstromingsrisico binnen die dijkringen onderling sterk kan verschillen. Binnen een dijkkring kan sprake zijn van aanzienlijke verschillen in overstromingsrisico, veroorzaakt door verschillen in grondgebruik, verschillen in verwachte overstromingsdiepte, etc.). Een norm voor bescherming tegen overstromingen suggereert een zekere homogeniteit in de mate van bescherming voor het gebied binnen de dijkkring; het feitelijk risico is evenwel veel gedifferentieerder. De hoogte van de norm vormt geen maat voor de verdeling van het overstromingsrisico binnen de dijkkring. Dat pleit ervoor om de normering van de waterveiligheid niet alleen te richten op het niveau van het dijkkringgebied als geheel, maar ook aandacht te geven aan de verdeling van het overstromingsrisico binnen de dijkkring.

De huidige normering kent dus een aantal beperkingen. In de afleiding van de huidige normen is weinig bewust omgegaan met differentiatie in het beschermingsniveau, met als resultaat normhoogten die op het schaalniveau van dijkringen niet consistent zijn onderbouwd.

Ze geven daarmee onvoldoende invulling aan de grondslag van de huidige normen: de economische doelmatigheid van investeringen. De huidige normen zijn alleen gebaseerd op een afweging van kosten en baten; het risico van slachtoffers van overstromingen is daarin niet betrokken. Verder geldt dat de huidige normen betrekking hebben op de waterkeringen rondom het dijkkringgebied. De normen schenken geen aandacht aan de *verdeling* van het overstromingsrisico binnen een dijkkring. De ontwikkeling van nieuwe normen biedt kansen om een aantal beperkingen in de huidige normen weg te nemen of tenminste te heroverwegen.

5.3

OP WEG NAAR EEN NIEUWE NORMERING

De ontwikkeling van nieuwe normen is primair gericht op een aanpassing van de normhoogten.^{5.1} De aanpassing in normhoogte kan echter ook gevolgen hebben voor de differentiatie in het beschermingsniveau: de resultaten van een globale kosten-batenanalyse wijzen op een grotere differentiatie. Bij de ontwikkeling van nieuwe normen wordt ook de grondslag ervan verbreed: slachtofferrisico's worden expliciet betrokken in de afweging van het gewenste beschermingsniveau. Die ontwikkeling doet recht aan de breed bestaande opvatting dat het risico van slachtoffers van overstromingen als het belangrijkste gevolg van overstromingen moet worden aangemerkt. Met de ontwikkeling van nieuwe normen kan een aantal beperkingen van de huidige normen worden weggenomen. Belangrijk daarbij is dat bewust wordt omgegaan met differentiatie in beschermingsniveau tussen de verschillende dijkringen.

Aanscherping van de hoogte van de norm

Zoals al gezegd zijn de huidige normen circa 50 jaar geleden vastgesteld, en zijn ze dringend toe aan actualisering. Deze actualisering krijgt zijn beslag in het beleidstraject *Waterveiligheid 21^e Eeuw*. In dat kader is in september 2008 een kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) uitgebracht. In deze KKBA zijn voor verschillende dijkkringdelen economisch optimale overstromingskansen bepaald (Rijkswaterstaat 2008).

De breed bestaande opvatting dat de huidige normen 'overal' veel te laag zijn, wordt door de KKBA niet bevestigd. Vergeleken met de huidige normering worden zowel hogere als lagere waarden gevonden van de economisch optimale beschermingsniveaus. Een verklaring hiervoor is de zwakke economische onderbouwing van de huidige normen. Voor Centraal Holland is de economische schade indertijd overschat, terwijl voor de andere dijkringen een economische onder-

bouwing van de normen feitelijk heeft ontbroken. Voor het rivierengebied laat de KKBA zien dat een aanscherping van de bestaande, relatief lage norm economisch verantwoord is. De aanbeveling van de Commissie Veerman om de veiligheid van alle dijkringen met ten minste een factor 10 te verhogen wordt door de KKBA niet onderschreven. Vanuit alleen het perspectief van economische doelmatigheid van investeringen is er onvoldoende grond voor de aanbevolen verhoging.

Verbreding van de grondslag van de normering

Niet alleen de hoogte, ook de grondslag van de norm staat ter discussie. De huidige normen zijn vooral gebaseerd op (economische) optimalisatie van kosten en baten. De beschouwde gevolgen blijven daarbij beperkt tot economische schade. De kans op mogelijke slachtoffers maakt ook geen onderdeel uit van de huidige normen. Terwijl het risico van slachtoffers van overstromingen toch als een belangrijk, zo niet het belangrijkste, gevolg wordt aangemerkt. Die opvatting komt bijvoorbeeld naar voren in de verschillende dijkkringgesprekken. In deze gesprekken is regelmatig stilgestaan bij het belang van verschillende soorten gevolgen. Slachtoffers zijn in die gesprekken zonder uitzondering aangemerkt als het belangrijkste gevolg van overstromingen. In aansluiting daarop worden vooral economische schade en maatschappelijke ontwrichting genoemd (zie ook kader 1).

PRIORITEITEN IN TE BESCHERMEN WAARDEN (UIT DIJKRINGGESPREKKEN)

In de discussie over welke waarden van belang zijn voor het vaststellen van de norm staat de bevolking bovenaan - daar zou niet in gedifferentieerd moeten worden. Er wordt gepleit voor een MKBA-benadering. Echter, het waterschap oppert dat dan zal blijken dat Zeeland minder waard is dan andere gebieden, en dat is niet acceptabel. 'Alle waarden moeten beschermd worden. Punt.' (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 30 – Zuid Beveland)

Prioriteit nummer 1 is dat er geen doden mogen vallen. Dit is de volgorde: a. men probeert het aantal doden te beperken, b. de maatschappelijke ontwrichting op te vangen en c. de economische schade te beperken. Ook als je het van tevoren moet beoordelen, dan komt de maatschappelijke ontwrichting boven de economie. (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 36 – Land van Heusden / De Maaskant)

Omdat er geen alternatief is voor de huidige normsystematiek, vinden de deelnemers het logisch dat de norm is gebaseerd op de maatgevende waterstand. Idealiter zien de deelnemers de norm meer zaken omvatten, zoals slachtofferkans of reddingskans. De deelnemers vinden het vreemd dat de slachtofferkans wel wordt meegenomen wanneer het gaat om veiligheid omtrent chemische stoffen, maar niet wanneer het gaat om overstromingen terwijl de slachtofferkans aanzienlijk is. Ook zou de norm moeten meenemen of mensen de mogelijkheid van evacueren hebben. Gebieden waar niet uit geëvacueerd kan worden, zouden een grotere mate van veiligheid moeten hebben. Uit IJsselmonde kan men bijvoorbeeld niet weggomen indien zich een overstroming voordoet. (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 17 – IJsselmonde).

^{5.1} Gelijktijdig speelt er nog een andere verandering: de overstap van een norm in termen van de overschrijdingskans van een maatgevende hoogwaterstand naar een norm in termen van de overstromingskans van een dijkkring. Deze overstap valt buiten de reikwijdte van dit essay.

De behoefte aan verbreding van de grondslag, zoals die naar voren komt uit de dijkringgesprekken, is gehonoreerd in de Ontwerp Beleidsnota Waterveiligheid (bladzijde 21): *'De hoogte van nieuwe normen, oftewel het beschermingsniveau, volgt uit een politieke afweging per dijkkringgebied. Criteria voor die afweging zijn in ieder geval de economische doelmatigheid van investeringen in de veiligheid (op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse) en aantallen mogelijk te verwachten slachtoffers bij een overstroming. Bij de weging van het aantal te verwachten slachtoffers vormt een maximaal maatschappelijk aanvaardbaar risico het uitgangspunt. Deze benadering is gangbaar bij andere maatschappelijke risico's, zoals externe veiligheidsrisico's van gevaarlijke stoffen en vliegverkeer. Ook het advies van de Deltacommissie beveelt aan het slachtofferrisico expliciet mee te wegen bij de normstelling voor waterkeringen'* (V&W 2008).

Het expliciet betrekken van slachtofferrisico's is nieuw binnen het waterveiligheidsbeleid en kent, analoog aan het terrein van de externe veiligheid, twee dimensies: de veiligheid van individuen en het verminderen van de kans op rampen met grote aantallen slachtoffers (De Bruijn 2009).

Het is een taak van de overheid om een acceptabel niveau van basisveiligheid te garanderen voor iedereen. De overheid moet er daarbij voor zorgen dat de veiligheid niet te ongelijk (of oneerlijk) is verdeeld. Er moet een ondergrens zijn aan de veiligheid (net zoals er een minimuminkomen is, een basisgezondheidszorg, etc.). Of, zoals verwoord in het rapport van de Commissie Veerman (bladzijde 42),: *'Een mensenleven is overal evenveel waard en de kans op overlijden als gevolg van een overstroming moet daarom overal op een maatschappelijk overeen te komen basisniveau worden gerealiseerd'* (Deltacommissie 2008).



Naast het garanderen van een basisveiligheid voor elke individuele burger heeft de overheid de verantwoordelijkheid om grootschalige rampen zoveel mogelijk te voorkomen. Ongevallen met zeer grote gevolgen zorgen voor een onevenredig grote sociale ontwrichting van de maatschappij. Als maat voor bescherming tegen deze maatschappelijke ontwrichting wordt net als op het terrein van de externe veiligheid het concept van 'groepsrisico' gebruikt: de kans op een groot aantal slachtoffers in één keer.

Bewust(er) omgaan met differentiatie in beschermingsniveau

De huidige systematiek van normering in de Wet op de Waterkering kent een vorm van differentiatie (zie kader 2). Dat er op bepaalde gronden verschillen in beschermingsniveau tegen overstromingen kunnen zijn, is dus niet nieuw. De huidige normen voor primaire waterkeringen hebben betrekking op het schaalniveau van dijkkringen. Ten aanzien van het beschermingsniveau worden in totaal vier klassen onderscheiden, of vijf wanneer de Maaskaden worden meegerekend. In de hoogte van de huidige normen voor primaire waterkeringen zit, de Maaskaden buiten beschouwing latend, een factor 8 tussen de hoogste (1/10.000 per jaar) en de laagste norm (1/1.250 per jaar).

TOENAME VAN DIFFERENTIATIE IN LOOP VAN DE TIJD

Bij de normering van dijkkringen is in de loop van de tijd sprake van een toenemende differentiatie in beschermingsniveau. In de oorspronkelijke voorstellen van de Deltacommissie gold een norm van 1/3000 per jaar voor het rivierengebied. In reactie op protesten tegen rigoureuze dijkverzwaringen is deze norm in 1976 door de Commissie Becht bijgesteld naar de huidige normhoogte van 1/1250 per jaar. Naar aanleiding van de overstromingen in het Maasstroomgebied in 1993 en 1995 zijn door de Commissie Boertien voorstellen ontwikkeld voor een betere bescherming van de gebieden grenzend aan de Maas. Deze gebieden zijn met behulp van kaden beschermd tegen overstromingen; voor die Maaskaden geldt een norm van 1/250 per jaar.

Ook het normeringstelsels voor boezemkaden onderscheidt verschillende klassen in het beschermingsniveau. Tussen de hoogste en laagste norm zit bij boezemkaden ruwweg een factor 100. Het gaat dan wel om een normeringstelsel dat uitsluitend is gebaseerd op economische optimalisatie van kosten en baten, waarbij risico van slachtoffers geen rol spelen. De verschillen in normhoogte zijn bij boezemkaden dus (substantieel) groter dan bij de huidige normen voor primaire waterkeringen.

De in september 2008 uitgebrachte kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) laat ook een veel grotere bandbreedte van beschermingsniveau zien dan de huidige normering. De berekenende economisch optimale overstromingskansen variëren van groter dan 1/1000 per jaar tot kleiner dan 1/100.000 per jaar: een verschil van ten minste een factor 100. De huidige normering (zie ook figuur 5.2) wordt gekenmerkt door relatief grote aaneengesloten gebieden (clusters van dijkringen) die een zelfde norm kennen. De KKBA laat zien dat een economisch optimaal beschermingsniveau veel meer ruimtelijke differentiatie kent dan in de huidige normering is opgenomen.

In het kader van WV21 is in 2008 een verkennende analyse uitgevoerd van de omvang en verdeling van slachtofferrisico's binnen Nederland. In de studie *Landsdekkende schattingen van slachtofferrisico's voor overstromingen* (Royal Haskoning, 2008) zijn schattingen gemaakt van het verwachte aantal slachtoffers in geval van een overstroming. Tevens zijn per dijkkring schattingen gemaakt van (de bijdrage aan) het groepsrisico. Tussen de grootste en kleinste bijdrage aan het groepsrisico zit ruwweg een factor 100. Deze bandbreedte is redelijk vergelijkbaar met de variatie in economisch optimale overstromingskansen zoals die volgt uit de KKBA.

De kosten-batenanalyse en de slachtofferstudie laten zien dat er gronden zijn voor een sterkere mate van (regionale) differentiatie dan in de huidige normen. Het zullen dan ook vooral gelijkheidsoverwegingen zijn die een grens stellen aan de mate van (regionale) differentiatie. De Commissie Veerman heeft in zijn advies al een voorschot genomen op deze afweging (bladzijde 43): *'Wanneer bij het vaststellen van het gewenste beschermingsniveau verschillende perspectieven worden betrokken, kan meer ruimtelijke differentiatie in beschermingsniveau ontstaan in vergelijking tot de huidige situatie. In dat kader is de commissie van mening dat binnen samenhangende groepen van dijkringen de gelijkheid gewaarborgd moet worden, en dus regionaal sterk variërende differentiatie niet wenselijk is.'*

Deze opvatting van de Commissie Veerman weerspiegelt een veelgehoord argument tegen differentiatie, namelijk dat het mensen niet is uit te leggen dat hun dijkkring een ander (lager) beschermingsniveau kent dan een aangrenzende dijkkring. Op het eerste gezicht is dit een redelijk en zwaarwegend argument; het argument verliest evenwel aan gewicht wanneer goed naar de kaart met de huidige normen (zie figuur 5.2) wordt gekeken. Dan blijkt namelijk dat met uitzondering van een aantal dijkringen in het rivierengebied en de Zeeuwse delta de meeste dijkringen nu al grenzen aan dijkringen met een ander beschermingsniveau. Dus zelfs met de huidige grote aaneengesloten gebieden is verschil in norm tussen aangrenzende dijkringen eerder regel dan uitzondering.

Dat neemt niet weg dat percepties en opvattingen over verschillen in bescherming tegen overstromingen bepalend zullen zijn voor de wenselijkheid of aanvaardbaarheid van differentiatie. Alle redenen om meer systematisch stil te staan bij opvattingen van burgers en bestuurders ten aanzien van verschillen in de mate van bescherming tegen overstromingen.

5.4 OPVATTINGEN OVER DIFFERENTIATIE EN BASISVEILIGHEID

In de ontwikkeling van nieuwe normen zijn er in beginsel perspectieven voor meer differentiatie, terwijl tegelijkertijd gelijkheidsoverwegingen grenzen stellen aan de mate van differentiatie. Er is in feite sprake van een spanningsveld tussen gelijkheid en doelmatigheid. Percepties en opvattingen van burgers en bestuurders over verschillen in bescherming tegen overstromingen bepalen uiteindelijk de wenselijkheid of aanvaardbaarheid van differentiatie.

Naar deze percepties en opvattingen van burgers en bestuurders is onderzoek gedaan in het kader van het PROMO-project. Dan gaat het om enquêtes onder huishoudens over risicopercepties en opvattingen over het omgaan met overstromingsrisico's. Enkele resultaten uit deze enquêtes worden in deze paragraaf toegelicht. Daarnaast wordt in deze paragraaf teruggegrepen op de in 2006 en 2007 georganiseerde dijkkringgesprekken. De verslagen van die gesprekken geven enig inzicht in de percepties en opvattingen van bestuurders en maatschappelijke organisaties ten aanzien van het omgaan met overstromingsrisico's.

Percepties van verschillen in bescherming vanuit de dijkkringgesprekken

In de verslagen van de dijkkringgesprekken zijn verwijzingen te vinden hoe de deelnemers (bestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties) aankeken tegen verschil in risico respectievelijk verschil in normen tussen de dijkringen. Regionale sentimenten spelen daarbij een rol: het gaat vooral om wantrouwen ten opzichte van het rijk en om de vergelijking met de situatie in de Randstad (zie kader 3).

De vergelijking met de Randstad komt in meerdere dijkkringgesprekken aan orde. Zo wordt in het dijkkringgesprek voor dijkkring 22 (Eiland van Dordrecht) begrip getoond dat dijkkring 14 (Centraal Holland) een hogere wettelijke norm heeft, omdat de Randstad nu eenmaal een hoge bevolkingsdichtheid, een grote hoeveelheid kapitaal en een grote dichtheid van vitale infrastructuur kent.

REGIONALE SENTIMENTEN BIJ OMGAAN MET OVERSTROMINGS-RISICO'S

De dijkgraaf vindt dat het bewustzijn van de Zeeuwen onderschat wordt. 1953 zit nog diep in de emotie; het is aan de Zeeuwen niet uit te leggen dat de normen in Zeeland lager zijn dan in de Randstad. Anderen zijn het hier niet mee eens. 'En als we nu een kostenafweging maken?' wordt gevraagd. Maar de dijkgraaf is wantrouwig: 'Het is niet uit te leggen aan de mensen. We moeten het regionaal vaststellen, en niet per dijkkring.' Bovendien wordt hieraan toegevoegd dat deze regionale vaststelling niet door het rijk moet gebeuren, omdat de verwachting is dat het rijk wil differentiëren in beschermingsniveau (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 30 – Zuid-Beveland).

'De aandacht die men krijgt, hangt af van hoe het in de rest van Nederland is. Als in de Randstad gelijktijdig een ramp is opgetreden, dan kunnen we het hier in deze regio vergeten. Als men gebruik kan maken van de reserves van andere delen van het land, dan is het gemakkelijker op te vangen' (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 36 – Land van Heusden / De Maaskant).

Toch vinden de deelnemers dat het Eiland van Dordrecht dezelfde norm als de Randstad verdient. Ook de deelnemers van het dijkkringgesprek voor dijkkring 17 (IJsselmonde) zijn van mening dat die dijkkring een zelfde norm van 1/10.000 als dijkkring 14 vereist, vooral omdat deze dijkkring ook deel uitmaakt van de Randstad. Bij deze dijkkringen wordt een hogere norm bepleit, niet door zich 'af te zetten' tegen de Randstad c.q. het rijk maar juist door het zoeken of bevestigen van de aansluiting met de Randstad.



Opvattingen over differentiatie en basisveiligheid uit dijkkringgesprekken

De wenselijkheid (of aanvaardbaarheid) van differentiatie in de mate van bescherming tegen overstromingen vormde ook een apart onderwerp in de dijkkringgesprekken. Kader 4 geeft een bloemlezing van de opvattingen zoals verwoord in de verschillende gesprekken.

Het ging bij de dijkkringgesprekken om opvattingen van bestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. De verslagen van de dijkkringgesprekken laten uiteenlopende opvattingen zien van uitgesproken tegenstanders van differentiatie tot het accepteren van differentiatie als een logisch uitvloeisel van verschillen in te beschermen waarden. Uit de meeste gesprekken komt reserve naar voren ten aanzien van differentiatie in de bescherming tegen overstromingen. In de gesprekken waar wel de noodzaak van differentiatie wordt onderkend, wordt de acceptatie ervan gekoppeld aan het aanwezig zijn van een zekere basisveiligheid.

OPVATTINGEN OVER DIFFERENTIATIE EN BASISVEILIGHEID UIT DIJKRING-GESPREEKEN

Het lijkt niet wenselijk dat je voor de dijkkring hiernaast hele andere normen bepaalt. Zelfs al wonen er twee mensen in een dijkkring, dan kun je niet uitleggen waarom die minder waard zijn (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 30 – Zuid-Beveland).

Volgens de meerderheid van de deelnemers mag de huidige normering (gebaseerd op de overschrijdingskans van een gebied) worden aangehouden. De differentiatie die Nederland kent, brengt echter een discussie teweeg. De deelnemers begrijpen waarom bestuurlijk Nederland voor differentiatie op basis van economische waarde en bevolkingsdichtheid heeft gekozen, maar een aantal deelnemers uiten dat elke regio in Nederland idealiter dezelfde overschrijdingskans zou moeten hebben. Een dergelijke differentiatie is zodoende voor hen onacceptabel: het rijk heeft de verantwoordelijkheid een zelfde basisniveau van veiligheid te hanteren (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 25 – Goeree-Overflakkee).

Bij het bepalen van de norm moet de kans op evacuatie, ofwel overlevingskans, worden meegenomen. Op basis van de overlevingskans mag gedifferentieerd worden. Indien de bevolking van een dijkkringgebied bij een overstroming nog weg kan komen, zouden de beschermingsnorm voor dat gebied lager mogen zijn (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 22 – Eiland van Dordrecht).

De eerste reactie van de deelnemers op de vraag of differentiatie aanvaardbaar is, is nee. Het overstromingsrisico zou daarom voor iedereen hetzelfde moeten zijn. In tweede instantie realiseren de deelnemers zich echter dat differentiatie noodzakelijk is. De gevolgen van een overstroming in de Randstad zijn nu eenmaal aanzienlijk groter dan elders in het land. Gebieden waar de gevolgen desastreuus voor heel Nederland zouden zijn, zouden een kleinere overstromingskans kunnen hebben (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 17 – IJsselmonde).

Differentiatie wordt niet door alle deelnemers als een correcte benadering ervaren. Het wordt bewoners in dunbevolkte gebieden niet duidelijk gemaakt dat voor hen besloten is een grotere overschrijdingskans te hanteren. Nederlanders in dunbevolkte gebieden verwachten dezelfde veiligheid als dichtbevolkte gebieden. De deelnemers beamen echter wel dat differentiatie nodig is, omdat economische belangen en de toenemende bevolking in bepaalde gebieden differentiatie vereist. De deelnemers concluderen dat een basisveiligheid door de overheid gegarandeerd moet worden, maar dat boven die basisveiligheid wel gedifferentieerd zou mogen worden (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 53 – Salland).

In de discussie over mogelijke maatregelen (compartimentering, evacuateroutes/locaties, hoogwaterbestendig bouwen, locatiekeuze nieuwbouw) vindt de gedeputeerde dat de overheid eisen moet stellen aan locaties. Men vindt dat differentiatie in risiconorm verdedigbaar is (Den Bosch beter beschermen dan andere gemeenten). Verder is men van mening dat er een basisveiligheid moet zijn, en dat daarboven gekozen kan worden voor aanvullende maatregelen die door de bevolking zelf moet worden opgebracht (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 36 – Land van Heusden / De Maaskant).

Volgens de meerderheid van de deelnemers is differentiatie volstrekt logisch. Het goed beschermen van waardevolle zaken, zoals economische waarden, is goed voor het hele land. Het is echter wel zaak dat naast de overschrijdingskans, de overlevingskans wordt meegenomen in de normering. Een aantal deelnemers geeft eveneens aan dat het ook logisch is voor burgers om te verwachten dat zij dezelfde bescherming verdienen als burgers in andere regio's (uit verslag van dijkkringgesprek in dijkkring 5 – Texel).

Tot zover een kort overzicht van de percepties en opvattingen van bestuurders. Voor de bepaling van de wenselijkheid of aanvaardbaarheid van differentiatie in de mate van bescherming tegen overstromingen zijn ook de percepties van burgers van belang.

PERCEPTIE VAN HUISHOUDENS TEN AANZIEN VAN KANSEN EN GEVOLGEN VAN OVERSTROMINGEN

In een aantal dijkkringgebieden is aan huishoudens gevraagd hoe waarschijnlijk men het acht dat in de komende tien jaar in hun gebied een overstroming plaatsvindt. Die waarschijnlijkheid is beoordeeld op een schaal van heel onwaarschijnlijk (1) tot heel waarschijnlijk (5). De beantwoording laat zien dat de waarschijnlijkheid van een overstroming in Zeeland het laagst wordt ingeschat en in de dijkkring Land van Heusden / De Maaskant het hoogst. De dijkkring Eiland van Dordrecht zit hier tussenin. Deze beoordeling correspondeert, in relatieve zin, goed met de veiligheidsnorm.

Overstromingskansen	Norm (per jaar)	Perceptie (schaal 1-5)
Eiland van Dordrecht	1/2000	2.27
Walcheren / Zuid Beveland	1/4000	1.97
Land van Heusden/ De Maaskant	1/1250	2.42

Bron: PR0m0-onderzoek (Terpstra, 2009)

In het PR0m0-onderzoek is huishoudens tevens gevraagd hoe zij aankijken tegen de waarschijnlijkheid van het optreden van levensbedreigende situaties. De waarschijnlijkheid van deze gevolgen is wederom beoordeeld op een schaal van 1 (heel onwaarschijnlijk) tot 5 (heel waarschijnlijk). In Zeeland wordt een levensbedreigende situatie waarschijnlijker geacht dan bij het Eiland van Dordrecht, en daar weer waarschijnlijker dan in het gebied van Land van Heusden / De Maaskant.

Gevolgen overstromingen	Levensbedreigende situatie (schaal 1-5)
Eiland van Dordrecht	2,73
Zeeland	3,33
Land van Heusden / De Maaskant	2,40

Bron: PR0m0-onderzoek (Terpstra, 2009)

Deze perceptie van de waarschijnlijkheid van levensbedreigende situaties tussen de verschillende gebieden sluit goed aan op de verschillen in slachtofferschattingen vanuit het project 'NL Later'.

Percepties van burgers van regionale verschillen in overstromingsrisico

In het PR0m0-onderzoek is de perceptie van huishoudens (in totaal ca. 1500 respondenten) onderzocht ten aanzien van de kans op een overstroming als ook de mogelijke gevolgen van een overstroming (Terpstra 2009). Enkele resultaten uit dit onderzoek zijn gepresenteerd in kader 5. Deze percepties worden daarbij vergeleken met expertschattingen vanuit het project *NL Later* (WL | Delft Hydraulics 2007).

De vergelijking van perceptie van huishoudens van kansen en gevolgen van overstromingen met schattingen van deskundigen laat zien dat de huishoudens in de onderzochte dijkringen een redelijk beeld hebben van de verschillen in overstromingsrisico (kans en gevolg) tussen die gebieden. Dat betekent overigens nog niet dat mensen zich een goed beeld kunnen vormen van kleine kansen als 1/1000 of 1/10.000 per jaar. Onderzoek heeft voldoende aangetoond dat mensen zich nauwelijks een voorstelling kunnen maken van dergelijke kleine kansen (Bockarjova 2009). Reden waarom vaak de toevlucht wordt gezocht tot andere omschrijvingen als een kans van X % in een generatie. Wel is er vaak bekendheid met het getal van de norm, dat getal gaat soms zelfs een eigen leven leiden. Het verslag van het dijkkringgesprek in dijkkring 43 geeft hiervan een treffend voorbeeld (zie kader 6).



HET GETAL VAN DE NORM BELANGRIJKER DAN HET TYPE NORM?

Echter, er bestaat overeenstemming over het standpunt dat een verlaging van 'de norm' niet acceptabel is. Hier diende zich een interessant punt aan. Uit VNK is gebleken dat de overstromingskans 1/100 per jaar is (bovengrensschatting), terwijl de toelaatbare overschrijdingskans volgens de Wet op de Waterkering 1/1250 per jaar is. De discussie over de vraag wat nu een 'acceptabele' norm kan zijn (overschrijding dan wel overstroming), blijkt zeer lastig te voeren. Hoewel de begrippen overstromingskans en overschrijdingskans essentieel verschillend zijn, en de normen die daarvoor zouden moeten gelden dus niet 1 op 1 in elkaar zijn te vertalen, lijkt het voor de discussie niet uit te maken over welk begrip er wordt gesproken: het getal 1/1250 per jaar lijkt een referentiepunt te zijn. Een groter getal is onacceptabel, een kleiner getal is wenselijk (uit verslag van dijkkringsgesprek in dijkkring 43 – Betuwe, Tieler- en Culemborgerwaarden).

Dikwijls wordt gesteld dat mensen nauwelijks enig besef hebben van het overstromingsrisico in hun omgeving. In absolute zin mag dat waar zijn; de enquête uit PROMO laat echter zien dat de publieke perceptie ten aanzien van *regionale verschillen* in overstromingsrisico heel redelijk spoort met de schattingen van deskundigen. Ook bestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties geven er in de dijkkringsgesprekken blijk van een goed beeld te hebben van verschillen in beschermingsniveau tussen dijkkringen. De vergelijking met de Randstad staat daarbij centraal.

Opvattingen van burgers over differentiatie van veiligheid

In het kader van het PROMO-onderzoek is ook expliciet onderzocht hoe inwoners van een viertal dijkkringen aankijken tegen het spanningsveld van gelijkheid en doelmatigheid; ook wel aangeduid als *'equity vs. efficiency'* (Bockarjova 2009). Respondenten in een viertal dijkkringen is een aantal vragen voorgelegd over de aanvaardbaarheid van verschillen in de mate van bescherming (zie kader 7).

In de eerste vraag wordt geïnformeerd naar de basishouding van de respondenten. Van de ondervraagden geeft 56% aan dat het veiligheidsniveau mag verschillen per gebied. Nog eens 10% acht die verschillen aanvaardbaar, maar verbindt daar voorwaarden aan. Iets meer dan 31% geeft aan dat de veiligheidsniveaus overal dezelfde moeten zijn. De beantwoording van de eerste vraag laat zien dat er ongeveer twee maal zoveel voorstanders zijn voor enige mate van differentiatie dan voorstanders van gelijkheid.

VRAAGSTELLING ROND VRAAGSTUK VAN 'EQUITY VS. EFFICIENCY' (UIT PROMO-ONDERZOEK)

Vraag 1

Stelt u zich voor dat een van de beleidsvoorstellen inhoudt dat in verschillende gebieden ook verschillende niveaus van overstromingsveiligheid worden nagestreefd. Dit gebeurt dan zo dat rekening gehouden wordt met het aantal inwoners en de te verwachten schade in het gebied bij een mogelijke overstroming. In elk voorstel blijft het veiligheidsniveau minstens gelijk aan dat van nu.

Zou u in principe dit soort beleid van de overheid ondersteunen?

- Ja, veiligheidsniveaus mogen verschillen per gebied.
- Misschien, veiligheidsniveaus mogen verschillen per gebied, maar onder voorwaarden, namelijk.....
- Nee, veiligheidsniveaus moeten overal dezelfde zijn.

Vraag 2

Een ander beleidsvoorstel houdt in dat in verschillende gebieden (A en B) ook verschillende niveaus van overstromingsveiligheid worden nagestreefd, afhankelijk van het **aantal te verwachten doden** bij een overstroming in een gebied.

	GEBIED A	GEBIED B
kans op overstroming (in de komende 50 jaar)	5%	2,5%
het verwachte aantal dodelijke slachtoffers bij een overstroming	100	1.000
het aantal inwoners in het gebied	100.000	1.000.000

Wat vindt u van het voorstel voor gebieden A en B zoals hierboven staat?

- Het voorstel is aanvaardbaar.
- Dit voorstel is zoals het behoort te zijn.
- Dit voorstel is onaanvaardbaar, de kans op overstroming moet namelijk gelijk zijn in beide gebieden.

Vraag 3

Nog een ander beleidsvoorstel houdt in dat in verschillende gebieden (A en B) ook verschillende niveaus van overstromingsveiligheid worden nagestreefd, afhankelijk van **de kans** om dodelijk slachtoffer te worden bij een overstroming in een gebied. Deze kansen kunnen verschillen omdat bijvoorbeeld in het ene gebied het water veel hoger komt te staan bij een overstroming dan in het andere gebied.

	GEBIED A	GEBIED B
kans op overstroming (in de komende 50 jaar)	5%	2,5%
kans om dodelijk slachtoffer te worden bij een overstroming	10 op 10.000 inwoners	100 op 10.000 inwoners

Wat vindt u van het voorstel voor gebieden A en B zoals hierboven staat?

- Het voorstel is aanvaardbaar.
- Dit voorstel is zoals het behoort te zijn.
- Dit voorstel is onaanvaardbaar, de kans op overstroming moet namelijk gelijk zijn in beide gebieden.

Een belangrijk punt is natuurlijk hoe vast die basishouding of overtuiging is. Dit is onderzocht door de respondenten een tweetal meer concrete beleidsvoorstellen voor te leggen (de vragen 2 en 3 van kader 7). Bij deze beleidsvoorstellen verschilt in de gebieden A en B het aantal verwachte dodelijke slachtoffers respectievelijk de kans om slachtoffer te worden van een overstroming. De vraag is vervolgens in hoeverre bij die verschillen in gevolgen ook verschillende toelaatbare overstromingskansen behoren. Door de beantwoording van vraag 1 te vergelijken met die van de vragen 2 en 3 ontstaat een beeld in hoeverre iemand een uitgesproken voorstander van gelijkheid dan wel differentiatie is. Wanneer iemand bij de eerste vraag zich een voorstander toont van gelijkheid en die opvatting ook geldt voor de beide andere vragen dan kan men spreken van een uitgesproken voorstander van gelijkheid. Iets vergelijkbaars geldt voor respondenten die bij alle vragen aangeven dat de overstromingskansen mogen verschillen; dan kan men spreken van een uitgesproken voorstander van differentiatie.

Met de vragen 2 en 3 zijn de respondenten als het ware ‘verleid’ om hun opvattingen bij te stellen of te nuanceren. Een bescheiden aantal respondenten benut deze mogelijkheid en geeft aan bij nader inzien toch de voorkeur te hebben voor de andere keuze. Dat is in tabel 5.1 verwoord als ‘bij nader inzien voor gelijkheid’ respectievelijk ‘bij nader inzien voor differentiatie’.

Tabel 5.1

Opvattingen van huishoudens over differentiatie van bescherming (Bockarjova 2009)

Opvatting ten aanzien van differentiatie/gelijkheid	Percentage van respondenten
Uitgesproken voorstander gelijkheid	18.1
Bij nader inzien voor gelijkheid	10.3
Uitgesproken voorstander differentiatie	38.1
Bij nader inzien voor differentiatie	7.0

Ongeveer 75% van de respondenten is in één van deze vier categorieën in te delen, de overige 25% beoordeelden de situaties van de vragen 2 en 3 verschillend. Het percentage respondenten met een uitgesproken voorkeur voor differentiatie blijkt ongeveer twee keer zo groot als dat van de uitgesproken voorstanders van gelijkheid.



In het PROMO-onderzoek is ook gekeken naar verklarende variabelen voor deze vier categorieën. Het blijkt dat eigen ervaringen met (bijna) overstromingen en evacuatie geen significante invloed hebben. Ook zijn er geen significante verschillen in de opvattingen van mannen respectievelijk vrouwen ten aanzien van differentiatie en gelijkheid. Een deel van de enquête is uitgevoerd vòòr het verschijnen van het advies van de Commissie Veerman en een deel erna. Tussen beide groepen blijkt geen significant verschil in opvatting. Alleen in de dijkkring Eiland van Dordrecht is na het verschijnen van het advies van de Commissie Veerman het percentage uitgesproken voorstanders van gelijkheid toegenomen.

Voor bepaalde opvattingen uit de vier categorieën is wel iets meer te zeggen over verklarende variabelen:

- Respondenten met een lagere of middelbare schoolopleiding hebben vaker een uitgesproken voorkeur voor gelijkheid, dan respondenten met hogere beroeps- of universitaire opleiding.
- Uitgesproken voorstanders van gelijkheid vinden we vooral in Zeeland (26%) en het minst in Centraal Holland (11%). De dijkkringen Land van Heusden / De Maaskant en het Eiland van Dordrecht liggen hier tussenin met 17% resp. 16%.
- Ook is er een verband met de leeftijdscategorie. ‘Jongeren’ (18 – 34 jaar) zijn minder vaak uitgesproken voorstander van gelijkheid dan de leeftijdscategorieën 35-65 jaar.

Het PROMO-onderzoek laat zien dat de opvattingen van huishoudens over het vraagstuk van gelijkheid versus differentiatie behoorlijk uiteenlopen. Het aantal voorstanders voor differentiatie is echter aanzienlijk en vormt een meerderheid. Er lijkt onder huishoudens meer begrip en draagvlak voor differentiatie te zijn dan tijdens de dijkkringsgesprekken *lijkt* te zijn verondersteld. ‘Lijkt te zijn verondersteld’, omdat aan de hand van de dijkkringverslagen niet goed meer kan worden achterhaald of de opvattingen zoals opgenomen in kader 4 een getrouw beeld geven van de opvattingen onder bestuurders en maatschappelijke organisaties.

5.5

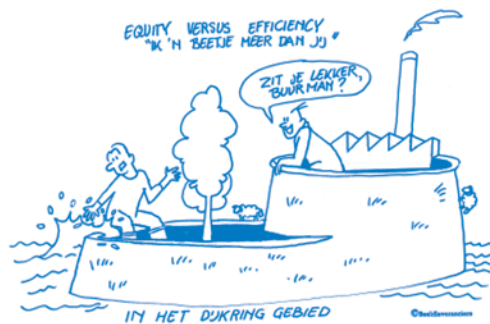
PERCEPTIES BENUTTEN IN DE OPZET VAN NIEUWE NORMEN

Nieuwe inzichten ten aanzien van de gewenste mate van differentiatie alsook de verbreding van de grondslag van de normering zijn belangrijke drijfveren voor het aanpassen van de opzet van het normeringstelsel. Bij die aanpassingen zullen opvattingen en percepties ten aanzien van de aanvaardbaarheid van differentiatie een belangrijke rol spelen. Er is bij differentiatie sprake van een duidelijk spanningsveld tussen doelmatigheid en gelijkheid. De verbreding van de grondslag van de normering biedt mogelijkheden om bewust(er) om te gaan met differentiatie in normen.

Nieuwe inzichten geven aanleiding tot aanpassingen in opzet van normering

De huidige normering van de bescherming tegen overstromingen kent al een zekere differentiatie. Ter onderbouwing van nieuwe normen zijn verkennende studies uitgevoerd, waaronder een globale kosten-batenanalyse en een verkenning van slachtofferrisico's. De kosten-batenanalyse laat zien dat vanuit economisch perspectief een sterkere mate van (regionale) differentiatie ten opzichte van de huidige situatie valt te overwegen. Ook de verkenning van slachtofferrisico's laat voor de bijdrage van dijkringen aan het groepsrisico een behoorlijk gedifferentieerd beeld zien. Het zullen dan ook vooral gelijkheidsoverwegingen zijn die eventueel een grens stellen aan de mate van (regionale) differentiatie.

Niet alleen de hoogte, ook de grondslag van de norm staat ter discussie. Voor de nieuwe normering wordt een verbreding van de grondslag nagestreefd: slachtofferrisico's moeten expliciet worden betrokken in de afweging ten aanzien van het gewenste beschermingsniveau. Die verbreding sluit goed aan op de prioriteiten in te beschermen waarden zoals die in de dijkringgesprekken tot uitdrukking kwamen. Slachtoffers zijn in die gesprekken zonder uitzondering aangemerkt als het belangrijkste gevolg van overstromingen.



Overbruggen van de tegenstelling tussen gelijkheid en doelmatigheid?

Bij de bepaling van het gewenste beschermingsniveau van dijkringen is sprake van een spanningsveld tussen gelijkheid en doelmatigheid. Dit spanningsveld kwam duidelijk naar voren in de meeste dijkringgesprekken. De verslagen van de dijkringgesprekken lieten uiteenlopende opvattingen zien van uitgesproken tegenstanders van differentiatie tot het accepteren van differentiatie als een logisch uitvloeisel van verschillen in te beschermen waarden. In de dijkringgesprekken is tevens een relatie gelegd tussen het waarborgen van een aanvaardbare slachtofferkans en de acceptatie van differentiatie. Een grotere mate van differentiatie dan de huidige zou op (een zeker) draagvlak mogen rekenen, mits een vangnet van basisveiligheid wordt geboden. Het PROMO-onderzoek laat ook zien dat er onder huishoudens meer begrip en draagvlak voor differentiatie aanwezig is dan bestuurders in de dijkringgesprekken leken te veronderstellen.

De actualisering van het normeringstelsel omvat een verbreding van de grondslag ervan. Er is expliciet aandacht voor slachtofferrisico's bij de bepaling van het gewenste beschermingsniveau. Het beschouwen van meerdere criteria maakt de afweging ten aanzien van het gewenste beschermingsniveau tegen overstromingen op zich complexer dan de huidige normering die slechts uitging van kostenbaten overwegingen. Maar met meerdere criteria zijn er betere mogelijkheden om bij de normering in te spelen op de variëteit aan opvattingen zoals die uit de dijkringgesprekken naar voren kwam. Zo zou het garanderen van basisveiligheid kunnen bijdragen aan de acceptatie van een meer gedifferentieerde uitwerking van het criterium van 'economisch doelmatigheid van investeringen'.

Het criterium van de economische doelmatigheid wordt doorgaans invulling gegeven door het uitvoeren van een kosten-batenanalyse. In zo'n kosten-baten-analyse worden economisch optimale overstromingskansen uitgerekend. Een belangrijke beperking van kosten-batenanalyses is dat deze niet goed rekening houden met de verdeling van kosten en baten. Wanneer belang wordt gehecht aan de (rechtvaardige) verdeling van kosten en baten is naast de economische doelmatigheid van investeringen een aanvullend criterium nodig dat zich specifiek op die verdeling richt. Dit zou heel goed het 'bieden van basisveiligheid' kunnen zijn. De norm voor het individueel risico (basis-veiligheid) ondervangt dan voor een deel de beperkingen van een kosten-baten-analyse. Zo'n norm biedt de mogelijkheid om rekening te houden met de verdeling van het overstromingsrisico binnen een dijkkring door bijvoorbeeld overal binnen de dijkringen een minimum beschermingsniveau te garanderen.

Bewust omgaan met differentiatie in de opzet van nieuwe normen

Bij de verbreding van de grondslag van de normering zijn in wezen drie criteria in beeld: de economische doelmatigheid van investeringen, het bieden van basisveiligheid en het zoveel mogelijk voorkomen van maatschappelijke ontwrichting ten gevolge van grote groepen slachtoffers. Voor het uitwerken van die drie criteria tot een norm zijn verschillende mogelijkheden in beeld. Een mogelijkheid is om de criteria op de een of andere manier te combineren tot één norm voor een overstromingskans van een dijkkring. De norm vormt dan feitelijk een institutionalisering van het afwegingskader waarmee de norm is afgeleid. Nadeel van zo'n aanpak is dat de spanning die er zit tussen doelmatigheid en gelijkheid wordt 'verstoppt' in één norm.

Het expliciet betrekken van slachtofferrisico's is een nieuw element in het waterveiligheidsbeleid. Dit nieuwe element zou bij voorkeur ook zichtbaar moeten zijn in de nieuwe normering, vooral omdat slachtoffers als het belangrijkste gevolg van overstromingen worden beschouwd. Met een aparte norm voor de basisveiligheid wordt die nieuwe grondslag zichtbaar gemaakt en ontstaan er mogelijkheden om meer inzichtelijk om te gaan met de spanning tussen doelmatigheid en gelijkheid. Het is dan ook te overwegen om bij de normering langs twee sporen te werken. De norm voor basisveiligheid geldt dan voor het risico om slachtoffer van overstromingen te worden binnen het dijkkringgebied, waarbij nog een zekere nuance kan worden aangebracht afhankelijk van het grondgebruik. De norm voor de overstromingskans van de dijkkring heeft dan vooral betrekking op de waterkeringen rondom de dijkkring.

Zo'n tweedeling kent een aantal voordelen. De beide typen normen geven sturing aan twee verschillende 'handelingsperspectieven'. De norm voor de overstromingskans is vooral een preventienorm ten behoeve van de toetsing en het ontwerp van de waterkeringen, terwijl de norm voor de basisveiligheid richting geeft aan de implementatie van de meerlaagsveiligheid. De bestuurlijke complexiteit wordt daarmee iets minder groot.^{5.2} In de communicatie kan de norm voor basisveiligheid worden ingezet om duidelijk te maken dat aan elke inwoner van Nederland een zekere basisveiligheid tegen overstromingen wordt geboden (zoals we ook een basisgezondheidszorg kennen). In de dijkkringgesprekken is een relatie gelegd tussen het waarborgen van een aanvaardbare slachtofferkans en de acceptatie van differentiatie in de normering. Met andere woorden: een aparte norm voor basisveiligheid zou kunnen bijdragen aan draagvlak voor een sterkere differentiatie in de normen voor de overstromingskans van een dijkkring. En met zo'n sterkere differentiatie kan beter invulling worden gegeven aan het doel van de economische doelmatigheid van investeringen in waterveiligheid.

^{5.2} Is niet helemaal waar, want evacuatie is in het rivierengebied een belangrijke schakel om de bijdrage aan het groepsrisico te beheersen.

LITERATUUR

- Bruijn, K.M. de (2009). *Indicatoren voor slachtofferrisico's ten gevolge van overstromingen*, Notitie in kader van WV21-project, Deltares, 17 augustus 2009.
- Bockarjova, M., A. van der Veen, P. Geurts (2009). *Reporting on flood risk perception in the Netherlands II: An issue of equity or differentiation?* Werkdocument PR0m0-project, ITC, juni 2009.
- Bockarjova, M., P. Geurts, M. Oosterhaven en A. van der Veen (2009). *Burgers en waterveiligheid: risicopercepties en betalingsbereidheid*, Werkdocument PR0m0-project, ITC, november 2009.
- Deltacommissie (2008). *Samen werken met water, Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst, Bevindingen van de Deltacommissie 2008*, september 2008.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). *Ontwerp Beleidsnota Waterveiligheid*, 22 december 2008.
- Rijkswaterstaat Waterdienst (2008). *Waterveiligheid 21^e Eeuw; Kengetallen Kosten-batenanalyse*, J. Kind, rapportnummer WD2008.044, 1 september 2008.
- Royal Haskoning (2008). *Landsdekkende schattingen van slachtofferrisico's voor overstromingen*. HKV *Lijn in water*, Jongejan Risk Management Consulting, TUDelft en Royal Haskoning. Referentie 9T2050.B0/R0002/BJON/SSOM/Rott.
- Terpstra, T. (2009). *Flood preparedness: thought, feelings and intentions of the Dutch public*, Proefschrift Universiteit Twente, december 2009.
- WL | Delft Hydraulics (2006). *Differentiatie in bescherming tegen overstromingen?* Discussiestuk voor waterveiligheid 21^e eeuw. Most, H. van der, P. Baan en F. Klijn. Rapportnummer Q4044/Q4143. Opdrachtgever: Rijkswaterstaat DWW.
- WL | Delft Hydraulics (2007). *Overstromingsrisico's in Nederland in een veranderend klimaat, Verwachtingen, schattingen en berekeningen voor het project Nederland Later*, Rapport Q4290.00 in opdracht van Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), juni 2007.