
“Ik voel nattigheid”

Risicoperceptie en risicocommunicatie bij waterbeheer in de agrarische sector

Cees van Woerkum en Martin Knotters

Inleiding

Het waterbeheer is voor agrariërs niet meer wat het geweest is. Daar zijn veel redenen voor te geven. Zo hebben op dit moment een groter aantal partijen toegang tot de plaats waar besluiten over water genomen worden. Het is voor agrariërs niet langer meer ‘hun water’. We zien het bij waterschappen, waar in het bestuur veelsoortige belangen worden gerepresenteerd, maar we zien het ook op provinciaal niveau en hoger (nationaal, Europees, zelfs mondiaal). Water is een zaak van algemeen belang en agrariërs moeten hun interesse voor water delen met anderen. Die anderen bemoeien zich ook met wat dan wenselijk is.

Deze ontwikkeling leidt ook tot een feitelijk ander beheer. Het agrarische belang moet afgewogen worden t.o.v. belangen van de natuur of de drinkwatervoorziening. De uitkomst van dit overleg of deze onderhandelingen staat zeker niet vast. Tel daarbij op de maatregelen die vanwege nieuwe veiligheidseisen moeten worden genomen en het zal duidelijk zijn, dat de agrariër zich in relatief korte tijd in een heel andere situatie bevindt: van de belangrijkste stuurman van het waterbeheer in de regio tot een mede-actor, die kan meepraten in een wereld waar het ook om heel andere zaken gaat dan zijn eigen bedrijfsvoering.

In dergelijke processen van ingrijpende veranderingen in het zeggenschap over natuurlijke hulpbronnen, met voor agrariërs een sterk gereduceerde invloed, dreigt een rolprobleem. Agrariërs weten niet precies meer hoe ze moeten opereren. Zo moeten ze leren onderhandelen met anderen, waarbij ze onvermijdelijk voor het dilemma komen te staan of ze – sektarisch – eenzijdig hun belang moeten verdedigen om te redden wat er te redden valt, vanuit een traditioneel gepercipieerd eigen belang, dan wel dat ze met de andere actoren een algemeen waterbeleid gaan definiëren, met een vernieuwde kijk op hun eigen belang. In de literatuur wordt het dilemma aangeduid met het verschil tussen distributieve onderhandelingen (hoe groot wordt mijn stuk van de koek) en integratieve onderhandelingen (welke koek moeten we samen bakken) (Van Woerkum, 2000).

Het zal duidelijk zijn dat de nieuwe positie en de daaruit voortvloeiende dilemma's een grote wissel trekken op de kwaliteit van de communicatie. De onzekerheden zijn groot. Agrariërs moeten veel meer weten over allerlei risico's, die ze ontmoeten. We zullen in dit essay beschrijven om welke risico's het gaat. En ze moeten nagaan hoe ze in hun besluitvorming kennis hanteren. Bij distributieve onderhandelingen hoort bijvoorbeeld een eigen

Prof. dr. Cees van Woerkum is werkzaam bij Wageningen Universiteit, Sectie Communicatiewetenschap, Cees.vanWoerkum@wur.nl. **Dr. Martin Knotters** is werkzaam bij Alterra, Centrum Bodem, Martin.Knotters@wur.nl.

kennisdossier, dat strategisch ingezet wordt om de eigen claims te ondersteunen en zich te weren tegen de claims van anderen. Integratief onderhandelen verwijst daarentegen naar een meer collectief ontwikkelen en benutten van kennis (o.a. 'joint fact finding').

Een belangrijk onderdeel van de communicatie over water betreft de omgang met data, met statistisch materiaal. In de oude situatie kon een agrariër zijn belang simpelweg op vertrouwen 'afstaan' aan zijn representanten, die deden wat van hen gevraagd werd. Nu ontstaat een complexe en dynamische beleidsarena, met hoge transactiekosten, maar ook met ingewikkelde afwegingen. De agrariër kan er niet langer blindweg op vertrouwen dat het met zijn belang in het proces van besluitvorming wel goed komt. De besluitvormers zien dientengevolge voor zich een sceptische achterban, aan wie ze wat uit te leggen hebben. Daarbij komen ook de gebruikte gegevens en de verwachtingen die hierop gebaseerd zijn aan bod. Des te belangrijker wordt het voor hen dat ze goed kunnen uitleggen welke gegevens op welke manier zijn gebruikt, in heldere termen.

We zien hier een element van deskundigen-leken interactie dat meer aandacht verdient. In het algemeen is de communicatie over statistische waarschijnlijkheden een punt om bij stil te staan. Denk aan de medische sector, waar betrokken cliënten, niet zelden met uitgeprinte internetpagina's in hun hand, artsen en specialisten belagen om medische verrichtingen af te dwingen of ter discussie te stellen. Het gaat dan om de kans dat een bepaalde medische ingreep een ziekte verhelpt. Of denk aan de commotie rond Schiphol en de consequenties van de uitbreiding van het vliegverkeer en nieuwe startbanen voor de geluidsoverlast. Er bestaat een levendig debat over Kosteneenheden (een maat voor geluidsniveau) tussen de deskundigen van Schiphol en andere zelfbenoemde of door omwonenden gerekruteerde deskundigen. Daarover wordt dan met het publiek weer druk gecommuniceerd. In het waterbeheer is het niet anders en zal het wellicht nog meer deze kant uitgaan. De wijze waarop met gegevens omgesprongen wordt en met statistische 'zekerheden', die altijd gepaard gaan met onzekerheden, wordt daarmee een thema, dat aandacht verdient. We zullen hieronder eerst de bronnen van de risico's op watergebied categoriseren. Vervolgens willen we het belang aanduiden van een effectieve communicatie over de risico's, zoals de statistiek die becijferen kan. Een en ander willen we tenslotte met enkele cases illustreren. De eerste case betreft de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige gronden door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De tweede case gaat over de wateroverlast als gevolg van extreme neerslag die de laatste jaren is opgetreden, en die in verband worden gebracht met klimaatverandering.

Risico's in het waterbeheer

Wanneer we in dit essay spreken over onzekerheden hebben we het steeds over onzekerheden t.a.v. risico's. Over de definitie van risico's valt veel te zeggen (Vlek en Cvetkovich, 1989). Wij kiezen hier voor een programmatische keuze: een risico is een functie van de waarschijnlijkheid en de omvang van een schadelijke gebeurtenis of toestand. Daarmee pakken we zowel de incidenten als de meer chronische risico's die kunnen ontstaan, zoals bij vervuilde bodems. Het verschil tussen waarschijnlijkheid en omvang is in de risicoperceptie niet zonder belang. Mensen leggen doorgaans vooral de nadruk op de omvang van voor hen vervelende gebeurtenissen (Uytdewilligen e.a., 1993). De waarschijnlijkheid is voor hen kennelijk moeilijker te 'pakken'. We komen hierop terug.

Als we nu de risico's op het gebied van waterbeheer trachten te categoriseren komen we tot de volgende indeling:

a natuurlijke risico's

Deze hebben te maken met het gegeven dat water een element is dat ook los van menselijk ingrijpen een bepaalde dynamiek kent. Er kan zeer veel regen vallen of zeer weinig en dit is zeer gebrekkig te voorspellen. Beide uitersten zijn voor de land- en tuinbouw van belang. In het eerste geval dreigt overstromingsgevaar en oogstschade of kan tenminste de bedrijfsvoering gehinderd worden. In beide gevallen is derving van productie een reëel gevaar.

De 'natuurlijkheid' van natuurlijke risico's staat echter ter discussie. Aan de ene kant menen sommigen dat de wisselingen in de regenval gerelateerd zijn aan klimaatsveranderingen die op hun beurt althans mede veroorzaakt kunnen worden door menselijk ingrijpen en gedrag. Aan de andere kant wordt gesteld dat natuurlijke risico's dan wel onvermijdelijk zijn, maar toch op kortere termijn redelijk voorspeld kunnen worden. Zij komen m.a.w. niet uit de lucht vallen en het monitoren van ons klimaat is daarmee een onderdeel van waterbeheer. Een 'early warning system' moet ons voor het ergste behoeden en kan, gecombineerd met de technische mogelijkheden, tot een preventieve aanpak bijdragen.

b technologische risico's

Technologische risico's op watergebied hebben te maken met a) een verkeerd technisch ontwerp of b) het falen van een bestaande voorziening, dan wel met c) een verkeerd gebruik van technologische mogelijkheden. Bij het eerste kunnen we denken aan een gemaal dat niet de capaciteit heeft die het zou moeten hebben of aan te lage dijken. Bij het tweede denken we aan een gemaal dat niet adequaat blijkt te werken of aan dijken die door slecht onderhoud doorbreken. De derde situatie kan ontstaan door bijvoorbeeld te laat ingrijpen of door een slechte controle van het waterpeil.

Wij vatten de technologische risico's dus breed op. Het gaat om het technologische ontwerp, om het daadwerkelijke functioneren daarvan en om de controle over e.e.a. Steeds liggen hier natuurlijk menselijke beslissingen aan ten grondslag. Het valt niet moeilijk in te zien dat, waar het gaat om veiligheid, in principe op alle drie punten een maximale score denkbaar is. Edoch, de prijs daarvoor, in geld en menskracht, is groot. In werkelijkheid wordt een balans gezocht tussen risico's en de investeringen om deze te bestrijden. Daarmede zijn technologische risico's een zaak van discussie. Dat brengt ons tot het volgende.

c bestuurlijke risico's

We hebben gemeend aan bovenstaande risico's een categorie toe te voegen. Onder bestuurlijke risico's verstaan we een meta-categorie ten aanzien van a. en b., bestaande uit het beleid dat de beslissingen ten aanzien van de risicobestrijding moet optimaliseren. We komen hier terug op de eerder gememoriseerde verschuiving in het bestuurlijke domein. De belangen van de agrariërs moeten op verschillende niveaus afgewogen worden t.o.v. andere belangen. Vanuit de agrariër gezien is het bestuurlijke risico op te vatten als

de onzekerheid over wie nu precies waar welke beslissing neemt, hoe de procedures dien-aangaande in elkaar zitten, waar welke informatie beschikbaar is en hoe men invloed kan uitoefenen op de besluitvorming.

Uit de risicoliteratuur valt te leren dat mensen veel gemakkelijker risico's kunnen accepteren naarmate ze deze zelf beter kunnen hanteren, naarmate ze er zelf meer vat op hebben (Gutteling en Wegman, 1996). Dit verklaart bijvoorbeeld mede het verschil in wat men ervaart bij het reizen met het vliegtuig dan wel met de eigen auto. Bestuurlijke risico's kunnen tot controleverlies bijdragen. Agrariërs hebben het stuur niet meer in handen als het gaat om waterbeheer en voelen zich mede daardoor onzeker.

Die onzekerheid strekt zich ook uit tot de veronderstelde gevolgen van een ander waterbeheer. Als daardoor de grondwaterstand hoger wordt, kan er wellicht later gemaaid worden. Dit heeft moeilijk vooraf te becijferen bedrijfs-economische gevolgen. Bij een toename van de kans op calamiteiten is het nog lastiger te voorzien wat de financiële schade kan zijn van productiederving. Helemaal problematisch is het veronderstelde risico bij de aanwijzing van een landbouwareaal tot (nood)overstroomgebied, omdat hier nu gaat spelen dat het agrarische bezit dan danig (maar hoeveel?) in waarde gaat verminderen. Zo'n gebied raakt in de beleving van veel boeren 'op slot' en kan zich niet meer optimaal ontwikkelen volgens de modernste agrarische inzichten. Ook hier is uiteraard van groot belang de inschatting hoe het bestuur hierop weer reageert.

Als we al deze risico's t.a.v. het ontstaan en de gevolgen van risico's samennemen en bezien welke informatie hier bruikbaar is om onzekerheden te reduceren, dan kunnen we een aantal datasets op een rijtje zetten. Deze zijn deels statistisch van aard. We noemen:

- 1 voorspellingen over een incidenteel teveel of een te weinig aan water;
- 2 gegevens over een (mogelijke) klimaatsverandering en de structurele gevolgen hiervan;
- 3 de technische make-up van een voorziening, met daarbij de data, die het ontwerp ondersteunen;
- 4 data over een technologisch falen en de consequenties daarvan;
- 5 data over de procedure van het inzetten van een technische voorziening in bepaalde omstandigheden en hoe daarmee is omgegaan en waarom;
- 6 gegevens over de gevolgen van het waterbeheer voor de economische waarde, de inkomsten en de bedrijfsvoering van agrariërs;
- 7 gegevens over de institutionele structuur ten aanzien van waterbeheer en, over de kanalen waarlangs en de wijze waarop invloed uitgeoefend kan worden, waar informatie beschikbaar is, hoe men zich kan laten informeren.

Het is een empirische kwestie in hoeverre in een concrete situatie deze data beschikbaar zijn, toegankelijk, begrijpelijk en vraag-specifiek. We komen hier op het gebied van de risicocommunicatie.

Risicocommunicatie bij het waterbeheer

Als we praten over risicocommunicatie in het licht van bovenstaande gedachten komen een aantal thema's naar boven. Dat zijn:

- 1 het kiezen tussen communicatiemodaliteiten;
- 2 de betekenis van inhoudelijke communicatie ten opzichte van relatiebeheer;
- 3 de legitimering van beslissingen, inhoudelijk en procedureel;

4 de communicatie over statistische gegevens.

1 *Communicatiemodaliteiten*

Bij risicocommunicatie is men nogal eens geneigd te denken in termen van uitleg en verklaring: dit is het gecalculerde risico, zo kan dit begrepen worden en dit zijn de argumenten voor het besluit wat hierop is gebaseerd. Deze informatie wordt dan – zo toegankelijk mogelijk – verspreid onder betrokkenen (hier agrariërs). Eisen kunnen worden gesteld aan de wijze waarop dit gebeurt. Krijgt iedereen de informatie op tijd, is de boodschap inhoudelijk gedoseerd (niet teveel/te weinig), is de begrijpelijkheid gewaarborgd en voldoet de boodschap verder qua leesgemak en leesgenoegen. Met name over de vertaling van statistische kansberekeningen is veel gedacht en onderzocht. Zo kan bijvoorbeeld de kans op een calamiteit als een overstroming vergeleken worden met een kans om een verkeersongeluk te krijgen.

Tegen deze opvatting van risicocommunicatie is veel verzet gerezen (Gutteling en Wiegman, 1996). Wij menen dat de kern van de bezwaren tegen deze voorstelling ligt in het eenzijdige model van communicatie, waarvoor hier impliciet wordt gekozen: een zender stuurt een (wetenschappelijke verantwoorde) boodschap via een kanaal naar een ontvanger, opdat deze met deze informatie tot betere oordeels- en besluitvorming kan komen. Soms is ook een verder gelegen doel in het geding (geruststelling, het voorkomen van paniek, het reduceren van ongewenste interpretaties). Het hoofd-idee is echter steeds: er gaat iets van de een naar de ander. Communicatie is transmissie. Via media of face-to-face.

Zien we naar de ontwikkelingen op media-gebied dan bespeuren we een sterke tendens in een andere richting, waarbij niet de zender het initiatief neemt maar de ontvanger, die eigenlijk dan ook geen ontvanger meer is maar eerder een gebruiker. We doelen op toepassingen zoals internet of de informatietelefoon.

Deze historisch zeer interessante omslag in het denken over communicatie leidt tot twee andere modaliteiten. In de ene (consultatie-)modaliteit consulteert de ontvanger een informatiebron, zoals dit gebeurt bij het raadplegen van internetsites. Voor het waterbeheer zou dit betekenen dat op de zeven door ons gelocaliseerde informatiedomeinen voor de agrariër te consulteren databases worden ontwikkeld, altijd en overal beschikbaar, met voldoende actualiteit, met name in tijden van crises.

In de andere (interactie-)modaliteit wisselen de rollen van zender en ontvanger voortdurend en is er bijgevolg sprake van constante interactie. Dat kan via de telefoon, ook een zeer populair medium, of via e-mail. Voor waterbeheer zou dit betekenen het vormgeven van een recht op communicatie. Met andere woorden, de agrariër kan over waterkwesties terecht bij deskundigen en beleidsvoerders om over een en ander te overleggen. In het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie is voor een dergelijk recht op communicatie gepleit.

Beide modaliteiten geven de gebruiker een veel prominentere plaats in het hele proces. Is in de eerste zend-modaliteit het rondgestuurde antwoord gebaseerd op een veronderstelde stereotype vraag bij de consultatie-modaliteit, hier moet een antwoord verstrekt worden op een veel meer gedifferentieerde, feitelijke vraag. Ook in de interactie-modaliteit kunnen onverwachte, specifieke vragen opduiken.

Het gevolg van deze ontwikkeling is met name een andere verwachting ten aanzien van de wijze van contact maken. Men kan als informatiebron, zeker waar het gaat om risico-

communicatie, steeds minder volstaan met het zenden van gestandaardiseerde informatie. Vaker zal men zich via consultatiemediën en interactiemediën moeten laten kennen (Van Woerkum, 2006).

Agrariërs zullen in de nabije toekomst willen weten waar ze over waterbeheer terecht kunnen voor hun vragen en opmerkingen. En ze zullen op dit vlak een bepaalde kwaliteit eisen. Vanwege het afgenomen ‘vanzelfsprekende’ vertrouwen in waterschappen, of andere overheidsorganisaties in het waterbeheer, zal de beschikbaarheid, toegankelijkheid, begrijpelijkheid en vraag-specificiteit van de informatie het oordeel over waterbeheer sterk beïnvloeden.

Een stap verder gaat de analyse van de relatie tussen de drie modaliteiten. Het gaat te ver dit uitvoerig te behandelen. Eén opmerking: de traditionele zendmedia krijgen steeds meer de functie van oriëntatie en vraagontwikkeling. Media als internet of de telefoon gaan vooralsnog meer de informatieve functie behartigen. In ons geval: via vaktijdschriften lezen agrariërs ‘wat er toe doet’ op het gebied van waterbeheer (oriëntatie, vraagontwikkeling). Via de telefoon en sites van waterbeheerders vinden ze antwoorden op hun specifieke vragen.

2 *Inhoudelijke informatie en relatiebeheer*

In het bovenstaande is de risicocommunicatie vooral verwoord in termen van communicatiekanalen (distributief, consultatief, interactief), waarlangs inhoudelijke informatie zijn weg vindt. Er is een andere benadering mogelijk die de informatiekant enigszins relativeert en meer uitgaat van vertrouwen en relaties.

De gedachte is deze. In het algemeen is het inhoudelijk geïnformeerd zijn over waterbeheer een goede zaak. Uit het onderzoek van Lijklema bleek dat het verwerken van argumenten door de ontvanger van de boodschap op het gebied van waterbeheer tot meer draagvlak leidt (Lijklema, 2001). Maar dat geldt niet altijd en overal. Zeker bij crisisthema's (gezondheid, maar ook water) is de informatieve benadering maar ten dele succesvol, omdat betrokkenen in korte tijd niet in staat zijn de gegevens en argumenten te verwerken, ook al zijn deze – adequaat – beschikbaar. De oordeels- en besluitvorming is in dit geval noodzakelijkerwijze heuristisch, dat wil zeggen niet gebaseerd op ‘elaboration’, maar op het toekennen van gezag en geloofwaardigheid aan relevante anderen. Dat kunnen de officiële instanties zijn, zoals de waterschappen, maar dit is geenszins evident. Ook andere organisaties, zoals voor agrariërs de eigen media of standsorganisaties, kunnen het vertrouwen krijgen, bij een (noodzakelijk) gebrek aan een afgewogen oordeel. In deze strategie van risicocommunicatie ligt het accent op relatiebeheer, op het verdienen van een geloofwaardig imago (Lijklema, 2001). Dit is deels gebaseerd op gepercipieerde deskundigheid, maar evengoed ook op de mate waarin men denkt dat de ander het agrarische belang, of specifiek: mijn belang als boer, zal dienen.

Uiteraard hangt dit samen met inhoudelijke responsiviteit, de mate waarin een organisatie bereid is vragen te beantwoorden. Maar er speelt meer. Het opbouwen van vertrouwen is zeer gebaat met interpersoonlijk contact, dit is lijfelijk aanwezig zijn. Juist dan kan door het decoderen van (vooral) lichaamstaal begrepen worden of intenties waarachtig zijn.

Deze gedachte is vooral ontwikkeld in het onderzoek naar de communicatie tussen ‘risikante’ bedrijven en omwonenden. In plaats van het rondsturen van brochures is her en der en met succes overgegaan tot een open-deurpolitiek, waarbij in crisissituaties omwonenden

direct en persoonlijk toegang krijgen tot verantwoordelijke managers, waarbij ook de emotionele kant van het probleem serieus wordt genomen. Het face-to-face kunnen praten over oorzaken van calamiteiten en over te nemen maatregelen heeft een gunstig effect op de gepercipieerde 'hanteerbaarheid' van het probleem.

Men moet goed beseffen dat door allerlei oorzaken, onder andere het nieuwe bestuursmodel en grote fusies van waterschappen, de afstand tussen de agrariër en de personen die op het gebied van waterbeheer de beslissingen nemen, sterk is gegroeid. Nu kan men berusten in de praktische onmogelijkheid om in crisissituaties agrariërs zelf te woord te staan. Toch kan hier wel wat bereikt worden, door een open opstelling ten opzichte van representanten en een intensiever relatiebeheer in rustiger tijden, waarbij men agrariërs uitnodigt en zaken met hen bespreekt.

Deze benadering is een andere dan de inhoudelijk-informatieve, maar is daar niet mee in strijd. Informatie en argumenten die door betrokkenen gelabeld worden als afkomstig van een anonieme bron, of zelfs van een out-group, die de landbouw niet goed begrijpt, hebben weinig zeggingskracht, hoe juist deze informatie verder ook is. Men moet als bron van informatie in relaties investeren, juist vanwege een betere kennisbenutting.

3 *Inhoudelijk of procedureel*

Een ander communicatief thema betreft de wijze waarop een organisatie haar beslissingen legitimeert. Dit speelt te meer een rol naarmate de gevoelde afstand van betrokkenen met deze organisatie groter wordt (zie boven). Met name in tijden van crises is dit een urgente zaak. Maar ook in rustiger vaarwater speelt dit mee, zoals bij de aanwijzing van overstromgebieden.

Een organisatie kan hierbij twee kanten op. De eerste is de inhoudelijke legitimering: 'dit zijn de overwegingen, gezien deze gegevens, en leidend tot deze beslissingen'. De andere is de procedure: 'dit is onze opdracht geweest, zo hebben wij deze volgens plan uitgevoerd en dat is daar uitgekomen'.

De procedurele benadering vinden we bijvoorbeeld terug bij de legitimering van de maatregelen ten aanzien van de bemaling bij overvloedige regenval. Een waterschap kan zich dan beroepen op de protocollen die dienaangaande bestaan. Er is juist gehandeld als er correct is gehandeld.

De overtuigingskracht van de laatste aanpak hangt sterk af van het institutionele vertrouwen dat betrokkenen bezitten. Vormen de bestaande overheidsregels voor hem een afdoende argument? In andere omstandigheden, bijvoorbeeld als het gaat om voedselveiligheid, is dit zeker niet meer automatisch het geval. Hoe zit dit bij agrariërs ten aanzien van het waterbeheer? Dit is een empirische vraag, die we hier niet goed kunnen beoordelen. Weliswaar scoorden de agrariërs in het onderzoek van Lijklema naar het oordeel over waterbeheer, een mogelijk symptoom van vertrouwen, over de volle linie lager dan de overige Nederlanders, maar het aantal (26 agrariërs) was te klein om tot een significante uitkomst te geraken.

Voorzichtig redenerend zouden we kunnen stellen dat de procedurele benadering als enige bron van legitimatie wellicht een riskante keuze vormt. Er moet serieus overwogen worden of ook niet inhoudelijke argumenten aangevoerd moeten worden.

We zagen dat het verwerken van informatie bij waterbeheer tot meer draagvlak kan leiden. Maar wat te doen als deze informatie statistische gegevens betreft, die de onzekerheid over bepaalde uitkomsten waarop beleid is gebaseerd weergeeft? Schiet de inhoudelijke legitimering dan niet door naar een kant die de waterbeheerder niet op wil, nl. verlies van draagvlak voor zijn beleid? Deze situatie treedt op als schattingen en voorspellingen - zachte informatie dus - bij het nemen van beslissingen in het waterbeleid worden gehanteerd als 'harde' gegevens. Informatie over de 'zachtheid', de (on-)betrouwbaarheid van de gegevens roept bij de boer dan twijfels op over de juistheid van de beslissingen die de waterbeheerder op deze gegevens heeft gebaseerd, en niet geheel ten onrechte. De legitimering van de waterbeheerder door te stellen dat zijn data het beste is wat er beschikbaar is, waarmee hij ze impliciet opwaardeert tot 'harde' gegevens, is in feite een procedurele legitimering en zal niet alle twijfels over de juistheid van een maatregel of een beslissing wegnemen.

Het zal overtuigender zijn als de waterbeheerder aan de boer kan uitleggen dat hij bij het nemen van beslissingen rekening heeft gehouden met de onzekerheid over, bijvoorbeeld, grondwaterstanden, bodemopbouw en frequenties waarmee hoge waterstanden optreden. Rekening gehouden op een rationele, te bevatten manier wel te verstaan, waarbij het de boer duidelijk is hoe met zijn bedrijfseconomische risico's is omgegaan. Interessant is dat dit consequenties heeft voor de manier waarop, de methode waarmee, beslissingen worden voorbereid, genomen en onderbouwd. Kort samengevat: beter communiceren over risico en onzekerheid impliceert een betere benutting van statistische kennis bij het nemen van beslissingen. Of: een betere benutting van statistische kennis in het waterbeheer maakt betere communicatie over risico en onzekerheid mogelijk.

Enkele cases

Aanwijzing uitspoelingsgevoelige gronden

Als we onder waterbeheer alle overheidsbeleid verstaan dat gericht is op waterkwantiteit en waterkwaliteit, dan dient zich met de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige gronden door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een interessante case aan van risicoperceptie en risicocommunicatie bij waterbeheer in de agrarische sector. Interessant omdat het niet over natuurlijke en technologische risico's gaat, maar over bestuurlijke risico's. In dit geval speelt bij de bestuurlijke risico's, ervaren door boeren, de kwaliteit van informatie over bodem en grondwater een cruciale rol.

De Nederlandse overheid tracht met beperkingen voor het uitrijden van mest de uitspoeling van nutriënten naar het grondwater te beperken, om zodoende te voldoen aan waterkwaliteitsnormen die door de Europese Unie zijn gesteld. De beperkingen golden aanvankelijk alleen voor percelen met uitspoelingsgevoelige grond. Een uitspoelingsgevoelige grond is een zandgrond met diepe grondwaterstanden. Kijken we naar de wijze waarop deze uitspoelingsgevoelige gronden in de loop van de tijd zijn aangewezen, dan zien we een beweging van minder gedetailleerd naar meer gedetailleerd. Reacties van boeren in de vorm van bezwaarschriften, en overleg met landbouworganisaties en politiek speelden hierbij een rol. De bodem- en grondwatertrappenkaart, schaal 1 : 50 000, geeft de beste

informatie over bodemopbouw en grondwaterstandsverloop die landsdekkend beschikbaar is. De kleinste oppervlakte die op deze kaartschaal kan worden onderscheiden bedraagt 6 hectare. De uitrijbeperkingen die de overheid oplegt hebben echter betrekking op percelen, die kleiner kunnen zijn dan 6 hectare. Het onderzoeksinstituut Alterra, bronhouder van de bodemkaart, heeft LNV in 2001 dan ook gewezen op het feit dat de 1 : 50 000 bodem- en grondwatertrappenkaart onnauwkeurigheden kan bevatten bij een presentatie op perceelsniveau.

Uit de stroom berichten in de pers in 2002, en uit de 13.629 bezwaarschriften (afkomstig van 9.785 adressen), kan worden opgemaakt dat er bij boeren onrust heerste over de procedure waarmee uitspoelingsgevoelige gronden werden aangewezen. Boeren ervoeren de 'aanwijzing' als een bestuurlijk risico. Er werd vervolgens een wijziging in de procedure aangekondigd, die eruit bestond dat er geactualiseerde kaarten zouden worden gebruikt met grondwaterstanden die als gevolg van verdroging vaak dieper zijn dan op de oorspronkelijke kaarten. Hierdoor zou het areaal uitspoelingsgevoelige gronden verder toenemen, en dit vooruitzicht leidde tot extra onrust, extra perceptie van bestuurlijk risico. Veelzeggend is in dit verband de volgende zinsnede uit een artikeltje in Het Landbouwblad, Agrarisch vakblad voor Noord-Nederland, van 7 september 2002: 'Ook delen van Zuidoost-Friesland worden getroffen door de wet'. Een bestuurlijk risico, alsof het een natuurramp betreft...

Sinds 1 januari 2006 vindt de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige percelen uitsluitend plaats op basis van de grondsoort (zand+löss, klei, veen) volgens de bodemkaart schaal 1 : 50 000, tenzij er kaarten met meer detail beschikbaar zijn. De grondwaterstand speelt geen rol meer. Er worden normen gehanteerd per bodemtype. Het aantal bezwaarschriften bedroeg in 2006 circa 275.

Opvallend is de geleidelijke verschuiving die bij het ministerie van LNV is waar te nemen van procedurele legitimering naar inhoudelijke legitimering. Omdat LNV op 1 januari 2002 een kaart voor de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige gronden moest hebben was er weinig andere keus dan gebruik te maken van de 1 : 50 000 bodem- en grondwatertrappenkaarten. Alterra heeft LNV gewezen op onnauwkeurigheden bij toepassing van deze kaart op perceelsniveau, en noemde de kaarten wel geschikt maar niet optimaal. Het argument dat op 1 januari 2002 de 1 : 50 000 bodem- en grondwatertrappenkaarten de beste landsdekkende informatie gaven en Alterra de kaarten met enige kanttekeningen geschikt noemde, heeft LNV aanvankelijk als een legitimering gebruikt die eerder procedureel dan inhoudelijk was. De inhoudelijke discussie werd in gang gezet door de boeren: zij vertrouwden de kwaliteit van de kaarten niet. Hierop moest LNV inhoudelijk reageren.

Opvallend is verder dat boeren hun bezwaarschrift met succes kunnen onderbouwen met informatie over grondsoort die nauwkeuriger is dan de gebruikte 1 : 50 000 bodemkaart. De 'fijnafstelling' van de aanwijzingsprocedure vindt dus plaats nadat boeren bezwaar hebben aangetekend, onderbouwd met nauwkeuriger informatie.

Bij het laatste komt de vergelijking op met het toetsen van hypothesen, wat we tegenkomen in zowel de statistiekboeken als de rechtspraak. De nulhypothese, gesteld door het ministerie van LNV, is dat het perceel een bepaalde grondsoort met een bepaalde bemestingsnorm heeft. De bezwaarmakende boer probeert met nauwkeurige informatie aanmelijk te maken dat de alternatieve hypothese het geval is, namelijk dat het perceel een andere grondsoort met een gunstiger bemestingsnorm heeft. Deze nauwkeurige informatie wordt in opdracht van de boer door experts aangeleverd. Risico's van onjuiste aanwijzing, die positief dan wel negatief kunnen uitpakken voor hetzij de boer, hetzij de grondwaterkwaliteit spelen in de procedure tot nog toe geen expliciete rol.

De parallel met het toetsingsprobleem brengt ons tot een laatste opmerking. Tot nu toe is het voor de actoren (boeren, Europese Unie, milieubeweging, drinkwaterbedrijven) onvoldoende duidelijk of en hoe bij de toewijzing van bemestingsnormen wordt nagedacht over de maximaal toelaatbare risico's dat een perceel onjuist wordt geclassificeerd. Dit vergt inzicht in onzekerheden over onder meer de bodemopbouw en de uitspoelingsprocessen. Hier ligt een goede mogelijkheid om statistische kennis over bijvoorbeeld kaartzuiverheden beter te benutten. Deze kennis maakt heldere communicatie over risico, onzekerheid, afwegingen en keuzes mogelijk, waardoor in een vroegtijdig stadium draagvlak bij de actoren kan ontstaan voor het voeren van een bepaalde aanwijzingsprocedure.

Wateroverlast en waterbeleid in de 21e eeuw

Extreme neerslaghoeveelheden hebben de laatste jaren in Europa en ook in Nederland geleid tot grote wateroverlast. Rivieren traden buiten hun oevers, dijken bleken niet bestand tegen de druk van het water en afwateringsmiddelen bleken de grote toestroom van water niet te kunnen verwerken, waardoor gebieden inundeerden. De gebeurtenissen worden in verband gebracht met klimaatverandering, verstedelijking, zeespiegelstijging en bodemdaling, en de verwachting is in nabije toekomst de problemen zullen toenemen. Boeren ondervonden zelf de gevolgen van wateroverlast, of vernamen via de media hoe elders in Nederland en Europa collega's door wateroverlast getroffen werden.

Naast de natuurlijke en technologische risico's die samenhangen met toenemende wateroverlast, worden boeren ook geconfronteerd met bestuurlijke risico's die voortvloeien uit het andere waterbeleid dat de overheid in de 21e eeuw wil voeren. Dit andere waterbeleid is gebaseerd op de conclusies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (Commissie Tielrooij). De nota 'Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21e eeuw' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000) geeft het kabinetsstandpunt: er moet meer ruimte komen voor water, teveel aan water moet worden opgevangen in noodoverloopgebieden. Een aloude Hollands dilemma in tijden van watersnood - denk aan de roman 'Het wassende water' van Herman de Man - wordt met de aanwijzing van noodoverloopgebieden voorkomen, of op zijn minst flink vervroegd, zodat er nog eens rustig over kan worden nagedacht.

De nota 'Anders omgaan met water' onderkent het belang van bewustwording voor de waterproblematiek en draagvlak voor de oplossingen bij burgers en maatschappelijke groeperingen. Bovendien onderstreept de nota het belang dat burgers inzicht hebben in risico's en kansen, en dat zij weten wat zij wel en niet mogen verwachten van de overheid op het gebied van veiligheid.

Na het advies van de commissie Tielrooij hebben rijk, provincies, waterschappen en gemeenten afgesproken hoe zij de problematiek van wateroverlast aan de orde stellen en te lijf gaan (Unie van Waterschappen, 2002). Er is een gezamenlijke communicatiestrategie voorbereid en bestuurlijk vastgesteld, met de volgende drie onderdelen: een publiciteitscampagne, bestuurlijke communicatie en 'functionele' communicatie over specifieke, vaak regionale projecten.

In het licht van wat hiervoor is besproken over risicocommunicatie bij het waterbeheer is de informatie van overheidswege over het waterbeleid in de 21e eeuw (WB21) zeker inhoudelijk te noemen. Boeren weten zich echter onvoldoende betrokken bij het beleid. Dat de problematiek van overloopgebieden en waterberging de gemoederen bezighoudt, blijkt uit diverse berichten op de LTO-internetsites. Zo is er een bericht over een bezoek op 11 maart

2002 van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de polders Noord en Zuid Meene, die zijn aangewezen als overloopgebied. Boeren uit deze polders protesteerden omdat zij en hun belangenorganisatie, GLTO, vinden dat het waterschap Velt en Vecht meer met hen had moeten overleggen. Dat overleg had heel goed over risico en onzekerheid kunnen gaan, waarbij de boeren helder inzicht krijgen in de bedrijfseconomische risico's die verbonden zijn met de aanwijzing van het overloopgebied, schadeloosstelling, verzekeringsmogelijkheden en dergelijke.

WB21 behelst uiteraard meer dan de aanwijzing van noodoverloopgebieden. Een belangrijke rol in WB21 speelt de zogenaamde risiconormering: een stelsel van normen waarmee kan worden getoetst of een watersysteem voldoende bescherming biedt tegen wateroverlast voor de onderscheiden grondgebruikstypen (Stowa, 2001). Een belangrijke functie van het normeringstelsel is weggelegd in de communicatie met de ingelanden over de geboden bescherming tegen wateroverlast. 'Eenvoud en transparantie van het stelsel' worden daarom als belangrijke voorwaarden genoemd. Ook hier zou een goede benutting van statistische kennis kunnen bijdragen aan een goede communicatie over risico en onzekerheid.

Maar hoe goed en rationeel bedoeld ook, de cijfers behoeven niet in overeenstemming te zijn met gevoelde risico's. Uit een reactie van NLTO op een peilbesluit van het waterschap Noorderzijlvest voor de Groninger kustpolders, blijkt bijvoorbeeld dat de landbouw aldaar huiverig is voor hogere peilen. Opbrenghstderiving door natschade moet zoveel mogelijk worden voorkomen, terwijl boeren eventuele droogteschade beschouwen als de 'verzekeringspremie voor natte tijden'. Overigens krijgen boeren en andere ingelanden hier alle ruimte om hun wensen inzake peilbeheer aan het waterschap kenbaar te maken.

Besluit

De risicocommunicatie ten aanzien van het waterbeheer zal zich, zoals blijkt uit deze cases, niet kunnen beperken tot het procedurele. Via twee sporen moet geprobeerd worden dichter te komen bij de risicoperceptie van de agrariër. Dit is ten eerste het spoor van een effectiever relatiebeheer, waardoor agrariërs meer en beter worden betrokken bij voor hen ingrijpende beslissingen. Het tweede, daarmee verbonden spoor is dat op een meer toegankelijke en heldere wijze wordt uiteengezet welke datasets gebruikt worden, met de daarbij gevolgde statistische procedures. Dit betekent dat kwantitatieve informatie over onzekerheid en risico benut moet worden in beslisprocessen, en dat de relevantie van deze informatie voor agrariërs duidelijk moet zijn. Het is een uitdaging voor onderzoekers en waterbeheerders om statistische informatie beter te benutten en hierover helder te communiceren met elkaar en met agrariërs.

Agrariërs zijn professionele vakmensen, die gewend zijn om met cijfers om te gaan, al zijn het zeker ook weer geen specialisten op dit gebied. Gepoogd moet worden om ten aanzien van concrete probleemgebieden – zie de cases – tot een 'best practice' te geraken, die recht doet aan de levende behoefte aan informatie en communicatie, waar de agrariërs, als onderdaan en burger, recht op hebben. Het ontwerp van zo'n optimale praktijk zou, gezien de lopende discussies, met enige urgentie aangepakt dienen te worden.

Literatuur

- Gutteling, J.M. en O. Wiegman (1996)** Exploring Risk Communication; Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Lijklema, S. (2001)** Water beheren en communiceren; een studie naar het publieke draagvlak over het waterbeheer in Nederland; Dissertatie Wageningen Universiteit, leerstoelgroep Communicatie en Innovatiestudies.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000)** Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21e eeuw; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Stowa (2001)** Normering regionale wateroverlast: opzet en inhoud van het normeringssysteem; Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (Stowa), Utrecht.
- Uijtdewilligen, E.A.W., P. van Meegeren en C. Martijn (1993)** De perceptie, acceptatie en communicatie van milieurisico's; VROM, Den Haag.
- Unie van Waterschappen (2002)** Waterbeheer 21e eeuw. WB21: aanleiding, afspraken en maatregelen; Unie van Waterschappen, Den Haag.
- Vlek, C.A.J. en G. Cvetkovich (1989)** Social decision making on technological projects: Review of key issues and a recommended procedure; in: C.A.J. Vlek en G. Cvetkovich (red) *Social decision methodology for technological projects*; Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Woerkum, C.M.J. van (2000)** Communicatie en interactieve beleidsvorming; Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Woerkum, C.M.J. van (2006)** Raising awareness on water and climate related risks – an overview; in: *Proceedings for the IWA conference 'Innovations in coping with water and climate related risks'*, Amsterdam, 25–27 September, pag 103–110.