

Waterveiligheid: op naar een nieuwe risicobenadering?

Samenvatting

De zorg voor fysieke veiligheid is een kerntaak van de overheid. De overheid is de afgelopen decennia in toenemende mate aangesproken op het afdekken van allerhande risico's voor burgers en bedrijven, maar kan de verantwoordelijkheid voor veiligheid en de rekening voor schade niet alleen opbrengen. Deze trendalert signaleert een paradigmaverschuiving - van het reactief naar proactief omgaan met risico's en onzekerheden -, gaat na wat het nieuw paradigma wel of niet anders maakt, en bespreekt vanuit het perspectief van het Deltaprogramma de relevantie voor de watersector.

Consequenties voor u

	Laag	Middel	Hoog	Beknopte uitleg
Impact				Benadering overstromingsrisico voor de sector van belang Overgang naar proactief omgaan met risico's
Zekerheid				



De Maeslantkering bij Hoek van Holland



Trendbeschrijving en achtergrond

Fysieke veiligheid en bestuurlijke verantwoordelijkheden

Fysieke veiligheid is een kerntaak van de overheid. De Grondwet en internationale verdragen verplichten de overheid garant te staan voor een bepaald niveau van veiligheid en risicoafdekking. Het is daarom niet onredelijk dat de maatschappij een bepaald verwachtingsniveau van de overheid heeft betreffende fysieke veiligheid. Maar deze verwachtingen kunnen ook overspannen zijn. De overheid kan geen absolute veiligheid garanderen en ook niet voor elke aantasting van de fysieke veiligheid verantwoordelijk gehouden worden.

De fysieke veiligheid komt in het geding als materiële en immateriële zaken die de maatschappij waardevol acht, worden bedreigd door activiteiten en gebeurtenissen zoals epidemieën, natuurgeweld, overstromingen, problemen met gevaarlijke stoffen en voedselveiligheid, transportongevallen, grote branden in publieke ruimten, ongelukken door constructiefouten en risico's van nieuwe technologieën, zoals kernenergie, CO₂-opslag en nanotechnologie. In Nederland hebben diverse incidenten met serieuze gevolgschade plaatsgevonden. Denk bijvoorbeeld aan de vuurwerkkramp in Enschede (2000) en de brand bij Chemie-Pack te Moerdijk (2011).

Voor collectief geleden schade van groepen, burgers, bedrijven en instellingen wordt de term 'massaschade' gehanteerd. Naast particuliere schade kan ook publieke schade ontstaan, zoals milieuschade, cultuurhistorische schade en schade aan infrastructures, openbare ruimten en publieke gebouwen.

De overheid is de afgelopen decennia in toenemende mate aangesproken op het afdekken van allerhande risico's voor burgers en bedrijven. Als een nieuw risico bekend wordt of na een ernstig incident volgt bijna standaard vanuit de samenleving en de politiek een roep om drastische overheidsmaatregelen (de risico-regel reflex), om het risico in de toekomst uit te sluiten. Maar de overheid kan de prijs voor veiligheid en de rekening voor schade niet alleen opbrengen. In 2011 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een visie op de mogelijkheden voor een generiek risicobeleid op het gebied van de fysieke veiligheid opgesteld. In de gepubliceerde reflectie Evenwichtskunst heeft de WRR getracht de volgende twee vragen van een wetenschappelijk antwoord te voorzien: In hoeverre ziet u aanknopingspunten om bestaande mechanismen te doorbreken en blokkades weg te nemen, zowel wat betreft de risico-regelreflex, als wat betreft de reflex om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen? Welke mogelijkheden ziet u voor een generiek

risicobeleid met een kleinere rol voor de overheid met betrekking tot het afwenden en compenseren van risico's? Deze vragen zijn indicatief voor de tegentrend die zich binnen het domein van fysieke veiligheid voordoet in de vorm van een paradigmaverschuiving in risicobenadering – van het reactief naar proactief omgaan met risico's en onzekerheden. Maar hoe kan de overheid de verantwoordelijkheid die haar toekomt adequaat invullen bij potentiële bedreigingen van de fysieke veiligheid? Beleid gericht op het proactief omgaan met risico's en onzekerheid brengen lastige politiek-bestuurlijke afwegingen met zich mee. Riskante en onzekere activiteiten bieden immers maatschappelijke voordelen en nadelen. Wat mag en kan van burgers en bedrijven worden verwacht en wat moet de overheid doen? Er zijn geen simpele antwoorden op deze moeilijke vragen. De WRR heeft een aantal opties geschetst die bij kunnen dragen aan het realiseren van een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden, risico's en onzekerheden. Daarmee beoogt zij de politiek-bestuurlijke blik te richten op schadevoorziening als een belangrijke ingang om de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden, risico's en onzekerheden te herijken. Tegelijkertijd roept dit perspectief vragen op: Op welke aannames zijn ze gestoeld en wat beogen ze? Deze trendalert gaat in op deze kwesties door ze binnen de context van het vierde Deltaprogramma (DP2014) te plaatsen.



Schadevoorziening als perspectief

In het denken over verantwoordelijkheden is schadevoorziening ten onrechte een onderbelicht thema. Schadevoorziening hoort twee doelen te dienen: het dekken van de schade en het geven van prikkels om incidenten te voorkomen, schade te beperken, risico's te beheersen en proactief om te gaan met onzekerheid. Van een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling is sprake als verantwoordelijkheden zodanig zijn verdeeld dat alle partijen geprikkeld worden om schade te voorkomen en te beperken en er, indien nodig, financiële middelen zijn om de schade af te dekken.

De WRR heeft aandacht besteed aan de volgende vijf uitgangspunten voor het omgaan met risico en onzekerheid:

1. Vervlecht goede en kwade kansen
2. Verdisconteer sociaal-psychologische kenmerken van gevaar
3. Benut risicovergelijking als hulpmiddel in de politieke afweging
4. Accepteer (verantwoordelijkheid voor) onzekerheid
5. Organiseer de omgang met onzekerheid

1. Vervlecht goed en kwade kansen

Beleid gericht op risico's en onzekerheid vergt het zorgvuldig afwegen van goede en kwade kansen: van winst en verlies, van voor- en nadelen, van nut en noodzaak. Het is raadzaam te zoeken naar manieren om de politiek-bestuurlijke trajecten over goede en kwade kansen vroegtijdig met elkaar te verbinden, aldus de WRR. Dit voorkomt eenzijdigheid: blind enthousiasme over de buitenkans versus eenzijdige fixatie op gevaar.

2. Verdisconteer sociaalpsychologische kenmerken van gevaar

Sociaalpsychologisch onderzoek heeft aangetoond dat het voor de acceptatie uitmaakt of het mogelijke gevaar ontstaat door natuurlijke oorzaken of door menselijk handelen. Ook telt mee of de afweging tussen goede en kwade kansen onomkeerbaar is. Daarnaast is een mate van vrijwilligheid belangrijk: hebben mensen zelf de keuze zich bloot te stellen aan het gevaar of wordt die keuze voor hen gemaakt? Het weegt ook mee of oorzaken en mogelijke gevolgen vertrouwd en bekend of ongrijpbaar en afschrikwekkend zijn. Ook de aard van de mogelijke gevolgen is van belang: zijn ze beheersbaar? Kan het leiden tot maatschappelijke ontwrichting? Hebben ze effect op toekomstige generaties? Ten slotte speelt ook de mate van rechtvaardigheid een rol. Zijn potentiële slachtoffers dezelfde mensen als degenen die

profiteren van de goede kansen? Afhankelijk van de kenmerken worden sommige bedreigingen in het maatschappelijke debat zwaarder gewogen dan men zou verwachten, terwijl andersoortig gevaar juist minder zwaar wordt aangeslagen dan gerechtvaardigd lijkt.

3. Benut risicovergelijking als hulpmiddel in de politieke afweging

Vergelijkingen van potentiële bedreigingen kunnen helpen om specifieke bedreigingen in een breder perspectief te plaatsen. Vaak worden risico's en onzekerheden in de politiek-bestuurlijke werkelijkheid apart behandeld. Multidimensionele vergelijkingen van gevaar kunnen bestuurders en politici bouwstenen aanreiken om goede en kwade kansen af te wegen. Het idee van een spijkerhard kwantitatief afwegingskader waarop al het beleid voor fysieke veiligheid kan worden geënt en getoetst is echter achterhaald.

4. Accepteer (verantwoordelijkheid voor) onzekerheid

Onzekerheid is oncomfortabel, zeker in Westerse culturen (WRR, 2008). Dit maakt het ook moeilijk om onzekerheid openlijk te erkennen en accepteren. Maar samenlevingen die innoveren creëren zelf onzekerheid. Dit betekent niet dat de overheid direct moet besluiten geen verantwoordelijkheid te nemen voor onzekere



bedreigingen van de fysieke veiligheid. Van haar mag een afweging van voor- en nadelen worden verwacht.

5. *Organiseer de omgang met onzekerheid*

Omgaan met onzekerheid vergt reflectie, onderzoek en dialoog met verschillende partijen. Alleen zo kan duidelijk worden wie welke rol en verantwoordelijkheid op zich neemt of zou kunnen nemen.

Het 4^e Deltaprogramma (DP2014)

Het Deltaprogramma is het Deltaplan voor de 21^e eeuw. Het staat voor een veilig en aantrekkelijk Nederland waar de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening op orde zijn. Het vierde Deltaprogramma (DP2014) is op Prinsjesdag 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer, samen met de begroting van het Deltafonds. DP2014 brengt in 2014 voorstellen voor deltabeslissingen uit. Deltabeslissingen zijn hoofdkeuzes voor de aanpak van waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland en geven richting aan de maatregelen die Nederland hiervoor inzet, op korte en op lange termijn. De uitvoering van het Deltaprogramma gebeurt nu al in lopende uitvoeringsprogramma's door de dijken en de kust te versterken en rivieren meer ruimte te geven. Tegelijkertijd verkent het Deltaprogramma in de negen deelprogramma's wat nodig is voor de langere termijn. Drie deelprogramma's zijn voor heel Nederland van belang: Veiligheid, Zoetwater en Nieuwbouw en herstructurering. Zes gebiedsgerichte deel-

programma's spitsen zich toe op een deel van Nederland: Rijnmond-Drechtsteden, Zuidwestelijke delta, IJsselmeergebied, Rivieren, Kust en Waddengebied. Hieronder wordt kort beschreven hoe de vijf uitgangspunten voor het omgaan met risico en onzekerheid deel uitmaken van het Deltaprogramma.

1. *Vervlecht goede en kwade kansen*

DP2014 zoekt naar kansrijke strategieën die enerzijds aansluiten bij de kenmerken van de verschillende regio's en anderzijds robuuste samenhang vertonen voor de opgaven van Nederland als geheel. Dit vergt een voortdurende wisselwerking tussen regionale uitwerking en landelijke afstemming. De negen deelprogramma's van het Deltaprogramma zijn via allerlei dwarsverbanden met elkaar verbonden. De Deelprogramma's Veiligheid en Nieuwbouw en Herstructurering onderzoeken daarom samen met de gebiedsgericht deelprogramma's de kansen van meerlaagse veiligheid, terwijl de Deelprogramma's Zoetwater en IJsselmeergebied de rol van het IJsselmeer in de toekomstige zoetwatervoorziening verkennen. Doordat de Deelprogramma's Rivieren, Rijnmond-Drechtsteden en Zuidwestelijke Delta letterlijk bij elkaar komen in het benedenrivierengebied, hebben zij samen de uitgangspunten voor hun strategieën vastgesteld. Het zuidelijke deel van de Zuidwestelijke delta, de Kust en het Waddengebied zijn verbonden via de doorgaande zandstroom langs de

Nederlandse kust. Deze deelprogramma's hebben de basis voor hun oplossingsrichtingen gelegd met richtinggevende keuzes voor het zandig kuststelsel.

2. *Verdisconteer sociaalpsychologische kenmerken van gevaar.*

De huidige en de nieuwe benadering van waterveiligheid zijn zeer verschillend. In de huidige benadering wordt alleen gekeken naar het overschrijden van een bepaalde waterstand. In de nieuwe benadering wordt gekeken naar de kans op overstromingen en de gevolgen daarvan. Ook de toepassing van meerlaagsveiligheid is nieuw. Wat nog nader onderzoek vergt is op welke wijze de inzet van de meerlaagsveiligheid kan bijdragen aan een doelmatige beperking van de gevolgen van overstromingen. Hiermee beoogt het Deltaprogramma een compleet beeld te schetsen van hoe men de maatschappelijke ontwrichting kan beperken door het beheersen van zowel de kansen als de gevolgen.

3. *Benut risicovergelijking als hulpmiddel in de politieke afweging*

Centraal in DP2014 staat een voorstel voor een nieuwe normering voor de waterveiligheid. De nieuwe normering is gebaseerd op een risicobenadering: de kans op een overstroming en het gevolg van een overstroming bepalen beide de hoogte van de norm. Het uitgangspunt daarbij is dat iedereen in Nederland



een gelijke basisveiligheid krijgt. Gebieden met veel mensen of grote economische waarden kunnen een hoger beschermingsniveau krijgen. Hierdoor is meer maatwerk mogelijk, ook binnen een dijkkring. Het Deltaprogramma geeft aan dat het gewenste veiligheidsniveau op bepaalde locaties is te bereiken met slimme combinaties van maatregelen uit de drie lagen van veiligheid: bescherming tegen overstromingen (laag 1); beperking van de gevolgen via ruimtelijke inrichting (laag 2); en rampenbeheersing (laag 3). De preventieve aanpak van laag 1, met dijken en ruimte voor de rivier, blijft voorop staan. Een combinatie met ruimtelijke inrichting of aanvullende rampenbeheersing kan echter aantrekkelijk zijn in gebieden waar de kosten voor dijkversterking zeer hoog uitpakken of waar andere zwaarwegende maatschappelijke overwegingen om andere oplossingen vragen. Ruimtelijke inrichting kan bijvoorbeeld gaan om aangepast bouwen of gebieden vrijhouden van bebouwing.

4. *Accepteer (verantwoordelijkheid voor) onzekerheid*

In het Deltaprogramma vormt kennis de basis voor besluiten met soms verstrekkende gevolgen voor de (water)veiligheid, de economie of de leefomgeving van mensen. Daarom besteedt het Deltaprogramma veel aandacht aan kwaliteitsborging en aan het ontwikkelen en ontsluiten van kennis. Zo heeft Rijkswaterstaat op

advies van de deltacommissaris onderzocht of de kennisontwikkeling op het gebied van morfologische processen voldoende aansluit bij de benodigde verkleining van de onzekerheden en bij de benodigde maatregelen in het Deltaprogramma. Uit onderzoek blijkt dat veel morfologische kennis beschikbaar is, maar dat de onzekerheden soms groot zijn. Met name over de invloed van bodemdynamiek op de sterkte van keringen en ecologie is de kennis beperkt. Dat geldt ook voor kennis over het systeemgedrag op lange termijn, de invloed van de zeespiegelstijging op het kustfundament en de ontwikkeling van geulen, en de invloed van de ondergrond op de stabiliteit van riviertrajecten. Voor de korte termijn is het belangrijk om te weten hoe het beste met onzekerheden kan worden omgegaan, om de risico's zo veel mogelijk te beheersen.

5. *Organiseer de omgang met onzekerheid*

Het Deltaprogramma omarmt de benadering van adaptief deltamanagement om op een verstandige manier om te gaan met onzekerheden. Het Deltaprogramma geeft hieraan invulling door ver vooruit te kijken naar de opgaven die op de lange termijn spelen en met die kennis de juiste stappen op het juiste moment te zetten. Hierbij wordt werken met meerdere strategieën (adaptatiepaden) en flexibiliteit van de oplossingsrichtingen gecombineerd. De ambitie is dat het watersysteem op ieder moment in orde is,

oplossingen kunnen meegroeien met nieuwe inzichten en omstandigheden en er in de toekomst voldoende mogelijkheden open blijven om noodzakelijke maatregelen te treffen. Bij het ontwikkelen van kansrijke strategieën hebben de deelprogramma's de vier essentiële aspecten van adaptief deltamanagement uitgewerkt: (i) korte termijn beslissingen verbinden met lange termijn opgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening; (ii) flexibiliteit inbouwen in de oplossingsrichting zelf en door opties voor bijstelling in de toekomst open te houden; (iii) werken met meerdere strategieën waartussen gewisseld kan worden; (iv) verschillende investeringsagenda's met elkaar verbinden.

Van ambitie naar praktijk: kansen en bedreigingen

Hoewel de Deltabeslissingen nog tot stand moeten komen, wat valt er te zeggen over hoe het Deltaprogramma 'scoort' op de vijf uitgangspunten voor het omgaan met risico en onzekerheid? Op alle uitgangspunten lijkt het Deltaprogramma de onderliggende aannames te omarmen. Dit brengt kansen en bedreigingen met zich mee. Zo stellen veel van de voorgestelde maatregelen in de deelprogramma's gevestigde praktijken en instituten, en bestaande verantwoordelijkheden op de proef. Inzet van meerlaagsveiligheid kan bijdragen aan het bereiken van de normen als reguliere oplossingen met alleen dijken of ruimte voor de rivier niet of nauwelijks



mogelijk zijn. Waar het gewenste veiligheidsniveau via meerlaagsveiligheid te bereiken is, zijn tijdige besluiten nodig over de benodigde maatregelen en de borging daarvan. Daarnaast biedt adaptief deltamanagement kans om opties als 'tijdelijk anders bestemmen' te overwegen, dan wel van de ene strategie naar de ander over te schakelen. Dit alles vereist ook uitwerking van (bestaande) verantwoordelijkheden, financiering en handhaafbaarheid en vaststelling van de resulterende overstromingskansnorm voor waterkeringen op de betreffende locaties. Volgens DP2014 biedt dit kansen voor nieuwe combinaties van bestaande verantwoordelijkheden. Wel is hiervoor een bestuursovereenkomst nodig met afspraken over 'wie doet wat en wanneer?'. Stroperige besluitvorming kan hierbij een bedreiging vormen. Voor de realisatie van meerlaagsveiligheidsoplossingen zijn middelen uit het Deltafonds beschikbaar. Hierdoor is het mogelijk de noodzakelijke maatregelen - ook voor de lange termijn - te plannen en is het enigszins zeker dat ze in uitvoering kunnen wanneer dat nodig is.

Relevantie

De in deze trendalert besproken risicobenadering heeft betrekking op alle sectoren van de samenleving en zijn daarom ook voor organisaties in de watersector interessant en relevant.

Bovenstaande impliceert dat bedrijven, de overheid zelf en ook burgers verantwoordelijkheid moeten nemen en delen. De verwachting is dat een adaptieve benadering van onzekerheid en risicomanagement een steeds grotere impact krijgt op de bestaande bestuurlijke verantwoordelijkheden op verschillende beleidsterreinen waaronder zoetwatervoorziening. Dit zal niet zonder consequenties zijn voor de drinkwaterbedrijven en waterschappen. De felle discussies op Waterforum vorig jaar over meerlaagse veiligheid geven goed weer hoe verschillend er over risicobeheersing gedacht wordt. De vraag is in welke mate zij daarin worden geraakt in hun huidige verantwoordelijkheden, belangen en doelen.

Vragen hierbij zijn: Zal de aansprakelijkheid bij schade meer bij de waterschappen komen te liggen? Komt er nieuwe regelgeving, of laat de overheid de nutsbedrijven vrij in hoe zij omgaan met overstromingsrisico's? Komen er fondsen beschikbaar of moet de watersector dit zelf bekostigen? Wat zijn de gevolgen voor drinkwaterbedrijven bij een gebrekkige levering? Heeft de burger recht op een goede drinkwatervoorziening, of is zij zelf verantwoordelijk om te zorgen dat zij bij overstromingen toch aan goed drinkwater kan komen?

Kernvraag blijft: hoe om te gaan met onzekere risico's. In veel gevallen zullen de onzekerheden blijven bestaan - vanwege het ontbreken van ervaring, conflicterende inzichten of belangen, en controverses over standaarden. Hier ligt een opgave voor de watersector voor een kritische reflectie op de risicobenadering die zij hanteren.

Meer informatie

Deze trendalert is opgesteld in maart 2014

- Deltaprogramma 2014. Werk aan de delta. Kansrijke oplossingen voor opgaven en ambities.
- WRR (2011). Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid.
- WRR (2008). Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid.