

Onderhandelen over veiligheid

De Beleidslijn Grote Rivieren biedt meer ruimte voor niet-riviergebonden activiteiten in het rivierbed dan Ruimte voor de Rivier. Strakke wet- en regelgeving maakt plaats voor onderhandelen.

DR. W. DICKE / IR. G. J. ROOVERS

De omslag naar een risicobenadering in het Nederlandse overstromingsbeleid heeft consequenties voor de borging van veiligheid. Een noodzakelijke randvoorwaarde om een risicobenadering in het veiligheidsbeleid tot een succes te maken is acceptatie van overstromingsrisico's (zie het artikel 'Acceptatie en borging nodig bij bescherming tegen overstroming' in *Land+Water* 1-2/2007). Die acceptatie is noodzakelijk omdat een risicobenadering om andere borgingstrategieën van de publieke waarde veiligheid tegen overstromingen vraagt. Naast wet- en regelgeving zijn onderhandelingsvaardigheden en management van netwerken veel belangrijker geworden. Ook zien we dat in een aantal projecten de absolute borging van veiligheid wordt losgelaten. De gevolgen hiervan zijn duidelijk te maken met als voorbeeld de Beleidslijn Grote Rivieren.

Nieuwe beleidslijn

De dreigende overstromingen van de grote rivieren in 1993 en in 1995 hebben geleid tot de ontwikkeling van het beleid om de rivieren 'meer ruimte te geven' voor de bescherming tegen overstromingen. In 1997 hebben de minister van VROM en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de beleidslijn Ruimte voor de Rivier vastgesteld. Deze beleidslijn legde bouwactiviteiten in het rivierbed sterk aan banden. In principe waren binnen dit afwegingskader alleen riviergebonden activiteiten toegestaan in het rivierbed om de 'ruimte voor de rivier' te bewerkstelligen. Toch bleek de beleidslijn RvR een aantal nadelige

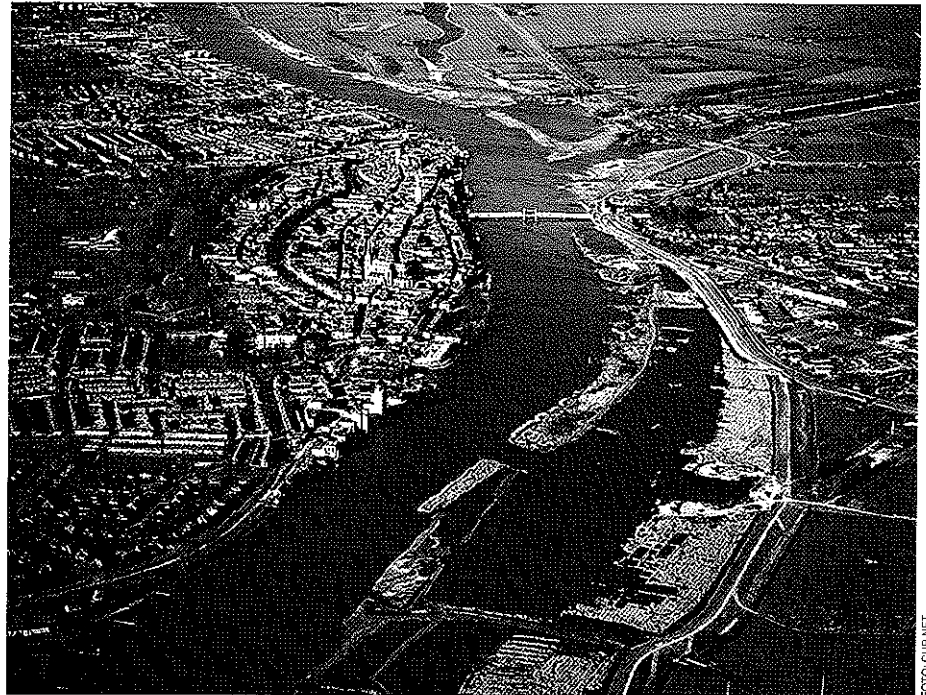


FOTO: CUR NET

Meer ruimte voor de rivieren, maar meer vrijheid voor partijen om zelf de lokale woonsituatie in te richten.

gevolgen met zich mee te brengen. Publieke en private partijen op lokaal en regionaal niveau ervoeren de beleidslijn als star en rigide, omdat deze onvoldoende mogelijkheden bood om andere dan rivierkundige belangen in de afweging mee te nemen.

In 2005 is de beleidslijn Ruimte voor de Rivier geëvalueerd. Deze evaluatie heeft geresulteerd in de nieuwe beleidslijn Grote Rivieren, die sinds juli 2006 van kracht is. De Beleidslijn Grote Rivieren is nog steeds gericht op het creëren van meer ruimte voor de rivier, maar biedt hierbij meer ruimte voor niet-riviergebonden initiatieven.

Onderhandelen

De voorwaarden voor buitendijkse bebouwing die zijn opgenomen in de Beleidslijn Grote Rivieren impliceren een geheel nieuwe werkwijze voor toekomstige initiatieven voor niet-riviergebonden activiteiten in het rivierbed. Voorheen bekeek de rivierbeheerder (Rijkswaterstaat) met name achteraf de aanvraag voor de WBR-vergunning (Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken) en besloot hierop de vergunning te verlenen dan wel af te wijzen. In de nieuwe situatie bestaat er veel ruimte voor interpretatie van de criteria en meet Rijkswaterstaat zich ook een adviserende rol toe. De criteria worden onderwerp van vooroverleg tussen relevante partijen (zoals Rijkswaterstaat, VROM, V&W, gemeente, waterschap, nutsbedrijven, brandweer en projectontwikkelaar). Rijkswaterstaat adviseert bijvoorbeeld de projectontwikkelaar over de richting van de huizen, over de hoogte van de palen als het om paalwoningen gaat en over de vraag hoe een maximaal water-

standverlagend effect is te behalen.

We zien hierin een verschuiving van het vertrouwen op wettelijke verankering van veiligheid naar een situatie van onderhandeling en afstemming. Van strakke wet- en regelgeving (Ruimte voor de Rivier) met heldere criteria gaat men over naar een situatie waarin partijen onderling afstemmen en onderhandelen over de ingreep en de benodigde 'tegenprestatie' om te komen tot een verlaging van het water in de rivier.

Terug bij af

Dit alles betekent een geheel nieuwe positie voor veiligheid. Vormde veiligheid voorheen een randvoorwaarde, nu is zij een belang tussen andere belangen. Ook ontstaat hierdoor de mogelijkheid voor lokale partijen (en zelfs burgers) om zelf de lokale woonsituatie in te richten: de mate van vrijwilligheid, beïnvloedbaarheid en diffuusheid van het risico neemt sterk toe, en daarmee de acceptatie ervan.

Wel stelt dit nieuwe vragen en eisen aan de borgingsarrangementen: wordt de veiligheid door het netwerk- en marktmechanisme voldoende geborgd? Als blijkt dat dit niet zo is, kunnen partijen uiteindelijk terugvallen in een hiërarchische reflex waarin veiligheid opnieuw wordt afgedwongen en de risicobenadering terug bij af is.

Willemijn Dicke is werkzaam aan de Technische Universiteit Delft. Geert Roovers is werkzaam bij advies- en ingenieursbureau Oranjewoud in Oosterhout.

In 't kort

THEORIE

- ▶ Risicobenadering dwingt tot acceptatie van overstromingsrisico's
- ▶ Beleidslijn Ruimte voor de Rivier vervangen door Beleidslijn Grote Rivieren
- ▶ Verschuiving van wettelijke verankering veiligheid naar onderhandelen
- ▶ Bij mislukken onderhandelingen mogelijke terugkeer naar afgedwongen veiligheid