



## Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid

*Met maatwerk meters maken*

Mei 2013  
Rotterdam / Utrecht

### ***Auteurs***

Dr. Arwin van Buuren, Universitair Hoofddocent Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam  
Drs. Gerald Jan Ellen, Senior adviseur Delta Governance, Deltares.

### ***Met medewerking van***

Jitske Verkerk, M.Sc., promovenda Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam  
Suzanne van der Horst, masterstudente Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam & Deltares

## Inhoudsopgave

Inleiding.....	4
Doel en aanpak .....	5
Leeswijzer.....	5
Kanttekeningen.....	6
1. Overwegingen rondom een gedragen governance-aanpak .....	7
De essenties van samenspel .....	7
De essenties van maatwerk .....	8
De essenties van flexibiliteit .....	8
Samenvattend: tussen ordening en adaptiviteit .....	9
2. Reflectie op de huidige uitgangspunten voor de uitwerking van meerlaagsveiligheid .....	10
Effectiviteit en uitvoerbaarheid .....	10
Adaptief en flexibel .....	11
Passendheid binnen bestaande kaders .....	11
Heldere verantwoordelijkheidsverdeling .....	12
Aanvulling op de uitgangspunten: draagvlak.....	12
3. Reflectie op de verschijningsvormen.....	14
Uitwisseling tussen lagen.....	15
Vitale & kwetsbare functies.....	15
Rampenbeheersing .....	16
Ruimtelijke ontwikkeling – waterrobuust inrichten .....	16
Meekoppelkansen.....	17
4. Specifieke governance-strategieën per verschijningsvorm .....	18
Uitwisselbesluit.....	18
Vitaal en kwetsbaar .....	20
Rampenbeheersing .....	21
Waterrobuust inrichten .....	22
Extra verschijningsvorm: organisch groeipad .....	23
5. Bouwstenen voor multilevel governance meerlaagsveiligheid .....	28
Verantwoordelijkheidsverdeling.....	28
Financiële aspecten.....	28
Naar een adaptieve implementatiestrategie.....	29
Meer bewustwording als randvoorwaarde .....	30
Commitment door samenwerking; naleving door binding.....	31




## Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid

6. Reflectie: meerlaagsveiligheid als fremdkörper? .....	33
Referenties.....	34
BIJLAGE 1: Lijst van respondenten.....	36
BIJLAGE 2: Interviewvragen .....	37

## Inleiding

Het is niet eenvoudig om in een land dat excelleert in deltatechnologie en sinds 1953 een streng regime heeft om haar dijken op sterkte te houden, na te denken over vormen van waterveiligheid waarbij ook de ruimtelijke ordening en de rampenbeheersing belangrijke componenten zijn.

Toch staat sinds enkele jaren het thema meerlaagsveiligheid stevig op de agenda. Vanuit verschillende perspectieven wordt gezien in hoeverre het zinvol is om de bescherming tegen overstromingen aan te vullen met een verstandige ruimtelijke inrichting en een betere voorbereiding op rampen. Het besef dat we een ramp nooit kunnen uitsluiten, leidt meer en meer tot het stellen van de vraag: 'wat als we het water een keer niet tegen kunnen houden'?

		
<p><i>Laag 1: Preventie:</i> Het minimaliseren van overstromingsrisico's door sterke dijken. Het huidige beleid en de praktijk is voornamelijk hierop ingesteld.</p>	<p><i>Laag 2: Duurzame ruimtelijke planning:</i> De gevolgen van overstromingen minimaliseren door middel van ruimtelijke ordening en/of waterrobuust bouwen.</p>	<p><i>Laag 3: Rampenbeheersing:</i> Het minimaliseren van het aantal slachtoffers door middel van effectief calamiteit- en crisismanagement. Hierbij horen ook mogelijkheden tot het afdekken van restrycties via verzekeringen.</p>

Figuur 1 Schematische weergave van de drie lagen van meerlaagsveiligheid (Ellen en Tromp, 2011)

In het debat rond meerlaagsveiligheid is een belangrijk aandachtspunt de vraag hoe het concept praktisch gestalte zou kunnen krijgen. Dit is enerzijds een technische en ruimtelijke vraag die beantwoord wordt via technische berekeningen, ontwerpstudio's en andere denkexercities. Maar het is ook een bestuurskundige opgave, waarbij het gaat om vragen als: past meerlaagsveiligheid binnen het bestaande institutionele systeem, 'mag het' gelet op geldende regels en normen, wie wil en kan voor welke elementen verantwoordelijk worden, welke instrumenten helpen bij de implementatie en hoe bieden we ruimte voor maatwerk binnen een raamwerk van heldere kaders?

Deze "governance-vragen"<sup>1</sup> zijn bij de introductie van het concept meerlaagsveiligheid open gelaten door bij het verkennen van de kansen uit te gaan van een lerende benadering. Dit betekende dat er niet vanuit het Rijk richtlijnen werden 'opgelegd' maar dat door middel van zogenaamde gebiedspilots aan de regio werd verzocht om de kansen en belemmeringen voor het concept te verkennen. Vervolgens is op basis van de resultaten van de gebiedspilots gevraagd aan de deelprogramma's van het Deltaprogramma om de betekenis en relevantie van meerlaagsveiligheid voor hun deelprogramma te verkennen. Nu echter het nemen van een Deltabeslissing dichterbij

<sup>1</sup> Van de term Governance zijn veel definities in omloop. Het gaat voorbij het doel van deze notitie om deze allen uitvoerig te bespreken. Daarom hanteren wij de beschrijving van Nye and Donahue (2000), die Governance omschrijven als : (Governance) describes structures and processes for collective decisionmaking involving governmental and non-governmental actors.

komt is er ook behoefte aan meer inzicht in de vraag: hoe kan meerlaagsveiligheid georganiseerd worden?

### Doel en aanpak

Op verzoek van het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering voor het project instrumentarium meerlaagsveiligheid hebben wij de governance aspecten rondom de mogelijke toepassing van meerlaagsveiligheid nader verkend. Het doel van dit rapport is om de governance aspecten van meerlaagsveiligheid uit te werken gericht op de vraag aan welke voorwaarden het instrumentarium rondom meerlaagsveiligheid zou moeten voldoen. Daarbij is ervoor gekozen om aan de hand van de verschillende verschijningsvormen van meerlaagsveiligheid in gesprek te gaan met bestuurders over de vraag aan welke voorwaarden het beleidsinstrumentarium moet voldoen om meerlaagsveiligheid te implementeren. Deze gesprekken vormden belangrijke input voor dit rapport. Daarnaast hebben we een aantal andere bronnen aangeboord:

- Expertbijeenkomst met juristen van Ministerie van I&M (december 2012)
- Interviews met experts (zie bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewde experts en bestuurders).
- Literatuuronderzoek (waarbij met name eerdere publicaties over meerlaagsveiligheid zijn geraadpleegd).
- 2 gebiedssessies: met vertegenwoordigers van Deelprogramma Rijnmond-Drechtsteden (februari, 2013) en het gebiedsontwikkelingsprogramma – en tevens hotspot in het Deltaprogramma - IJssel-Vechtdelta (februari 2013) is gesproken over hun ervaringen ten aanzien van de governance van meerlaagsveiligheid.
- Additionele bijeenkomsten:
  - Workshop meerlaagsveiligheid op de lessons learned dag van het Water Governance Center, waarbij met de deelnemers is geschetst hoe een mogelijk implementatie traject van meerlaagsveiligheid eruit zou kunnen zien (februari 2012, Amersfoort).
  - Expertbijeenkomst “Hoe regelen we Meerlaagsveiligheid?” (12 maart 2013)
  - Bestuurlijke Conferentie meerlaagsveiligheid in Amersfoort (maart. 2013)

Dit rapport bevat onze eigen interpretatie van de bevindingen uit deze verschillende bronnen. Daarbij hebben we enerzijds geprobeerd zoveel mogelijk recht te doen aan de bevindingen uit bijvoorbeeld de interviews en bijeenkomsten, maar hebben we ook de vrijheid genomen om op basis van ons eigen *expert judgment* daar een vertaalslag aan te geven om zo te komen tot een aantal coherente observaties.

### Leeswijzer

In dit advies staan we in het eerste hoofdstuk stil bij het begrip governance. In hoofdstuk 2 reflecteren we de uitgangspunten die geformuleerd zijn ten aanzien van de uitwerking van meerlaagsveiligheid zoals die eerder door de Stuurgroep Nieuwbouw en Herstructurering zijn geformuleerd. Vervolgens staan we stil bij de verschijningsvormen van meerlaagsveiligheid zoals

deze binnen het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering worden gehanteerd. In beide hoofdstukken geven we een reflectie vanuit bestuurskundig perspectief. Aan de hand van deze verschijningsvormen en een additionele verschijningsvorm die wij op basis van de interviews onderscheiden, beschrijven we bouwstenen voor governance-strategieën zoals zij op dit moment door bestuurders worden aangereikt. We schetsen ook de dilemma's die uit deze gesprekken naar voren komen. Aansluitend gaan we in hoofdstuk 5 nog verder in op een aantal bouwstenen van multilevel governance zoals deze uit de interviews en bijeenkomsten naar voren kwamen. Tenslotte blikken we vanuit een breder perspectief terug op de toepassingsmogelijkheden voor meerlaagsveiligheid in de context en cultuur van het Nederlandse waterbeheer.

### Kanttekeningen

Bij het onderzoeken zijn een paar kanttekeningen op hun plaats. We beseffen ons dat er een zekere bias zit in de selectie van respondenten voor dit onderzoek. We hebben een groep bestuurders en experts geïnterviewd die behoren tot de inner circle van de wereld van meerlaagsveiligheid. Daarmee is het moeilijk de informatie te extrapoleren naar de rest van bestuurlijk Nederland. Dit maakt het moeilijker om in te schatten wat het enthousiasme en draagvlak is voor brede en vergaande toepassing van meerlaagsveiligheid in Nederland.

Daarnaast hebben we niet de vraag naar de kansrijkheid van meerlaagsveiligheid als zodanig gesteld. Het ging ons om de vraag hoe de implementatie gestalte kan krijgen. Dit laat overigens onverlet dat de vraag wat MLV concreet zou moeten behelzen en in welke situaties het op welke wijze vorm zou kunnen krijgen overigens niet alleen een technische maar ook een governance vraag is.

Tot slot hebben we geconstateerd dat het weinig zinvol is om te spreken over de implementatie van meerlaagsveiligheid op zich. Tegelijkertijd heeft de visievorming rond en concrete invulling van dit onderwerp één op één invloed op de vraag hoe het toegepast en uitgevoerd moet worden. Het is belangrijk om bij de keuze van het instrumentarium dit te verdisconteren. Dit is nog eens extra van belang omdat meerlaagsveiligheid niet enkel een aantal algemene nationale beleidsdoelen betreft, maar ook aankomt op de regionale doordenking en uitwerking. Vorm en inhoud staan niet los van elkaar!

## 1. Overwegingen rondom een gedragen governance-aanpak

Voordat we verder gaan willen we eerst stilstaan bij enkele generieke overwegingen ten aanzien van 'governance'. De term governance wordt de laatste jaren te pas en te onpas gebruikt. Het is een containerbegrip geworden om duiding te geven aan de vraag 'hoe regelen we wat we bedacht hebben?'

Toch is het begrip governance niet vrij van een bepaalde lading. Met het begrip governance wordt verondersteld dat beleidsvorming en besluitvorming een zaak is waar veel partijen met uiteenlopende belangen bij betrokken zijn. Governance gaat dus verder dan klassieke overheidssturing. Het erkent en biedt ruimte aan zelfsturing, netwerksturing en marktsturing en het probeert op basis van interactie met belanghebbenden te komen tot doelbepaling en doelbereiking. Daarnaast wordt verondersteld dat beleids- en besluitvorming rekening probeert te houden met de complexiteit van de specifieke context waarvoor beleid wordt gemaakt. En tot slot suggereert de term governance dat er sprake is van een zekere vorm van lenigheid waarbij beleids- en besluitvorming mee kan bewegen met de dynamiek die inherent is aan een complexe samenleving. Bij deze drie kenmerken willen we kort stilstaan, omdat ze een belangrijke rol spelen in het denken over de governance van meerlaagsveiligheid.

### De essenties van samenspel

De implementatie van meerlaagsveiligheid vraagt om nieuwe vormen van samenspel tussen actoren uit verschillende domeinen. Uit het recente verleden weten we dat dit samenspel niet zonder meer als vanzelf tot stand komt. Dat heeft alles te maken met het feit dat betrokken overheden uit de drie lagen vanuit hun eigen logica opereren en niet zonder meer het vertrouwen hebben dat zij hun belang kunnen borgen in een ingewikkeld multilevel samenwerkingsproces.

#### *Samenspel als taken verdelen en posities bewaken*

Gebaseerd op het klassieke organisatieprincipe van decompositie wordt bij complexe opgaven vaak benadrukt dat het belangrijk is om te komen tot een heldere rolverdeling waarbij taken en bevoegdheden eenduidig zijn belegd. Een complexe taak vraagt van verschillende partijen om inzet. Als deze inzet niet goed op elkaar is afgestemd, ontstaat er verspilling van middelen en bestuurlijke drukte.

#### *Samenspel als samen doelen definiëren en realiseren*

Vanuit een complexiteitsperspectief krijgt samenwerking een andere insteek. In een complexe omgeving is het van belang om recht te doen aan de pluriformiteit van actoren. Een zekere redundantie tussen partijen is niet erg maar zelfs wenselijk. Partijen definiëren een gezamenlijk doel en op basis daarvan bepalen zij welke individuele bijdrage daartoe nodig is. Niet de eigen verantwoordelijkheid is leidend, maar het collectieve doel.

Beide interpretaties van samenspel vullen elkaar aan. Governance vraagt enerzijds om het aanbrengen van ordening door taken en verantwoordelijkheden helder te beleggen, maar het vraagt anderzijds ook om prikkels en arrangementen waardoor partijen in staat worden gesteld om deze taken en verantwoordelijkheden waar nodig met elkaar te delen en door samenwerking te komen tot betere en meer effectieve uitkomsten.

## **De essenties van maatwerk**

Governance wordt vaak als begrip tegenover het begrip government gepositioneerd. Daarmee wordt het gezien als alternatief voor centrale, top-down sturing waarbij één leidende actor in de positie is om beleid te bepalen en uit te voeren. Governance daarentegen richt zich op realiseren van beleid door alle partijen met een belang, waarbij het uitgangspunt is dat de lokale situatie leidend is. We kunnen dit duiden als maatwerk.

### *Maatwerk als mogelijkheid tot eigen invulling binnen kaders*

In een meer formele interpretatie van maatwerk, krijgen partijen in de context van beleid de mogelijkheid om hun zegje te doen alvorens besluiten bindend worden. Het zwaartepunt ligt bij de actoren die het beleid voorbereiden en die dan nog op bepaalde momenten en onderdelen gelegenheid geven aan andere actoren tot bijstelling aan lokale omstandigheden. Maatwerk is dan het nader invullen van globale kaders die al zijn vastgesteld.

### *Maatwerk als ruimte voor zelforganisatie*

Vanuit een complexiteitsperspectief is maatwerk een meer principiële kwestie en krijgen partijen zoveel mogelijk ruimte om een generiek gesteld doel te realiseren op de wijze die hen zelf het beste past. Daarbij ligt het primaat bij de direct belanghebbende partijen en toetst de “opdrachtgever” hooguit nog of een en ander voldoet aan generieke doelvoorschriften.

Ook hier geldt dat beide interpretaties elkaar kunnen versterken. Meerlaagsveiligheid wordt door veel bestuurders gezien als een kans om te komen tot regionaal maatwerk. Geen één situatie is hetzelfde. Om recht te kunnen doen aan de lokale omstandigheden maar ook om de unieke regionale kansen voor meerlaagsveiligheid te kunnen verzilveren, hebben bestuurders de ruimte nodig om zelf tot initiatief te komen. Tegelijkertijd is er ook behoefte aan helderheid over de kaders die daarbij gelden, zeker in situaties waar gezocht wordt naar mogelijkheden voor uitwisseling tussen lagen en het beschermen van vitale en kwetsbare functies. De kaderstelling heeft dan vooral betrekking op de normering, terwijl de ruimte voor maatwerk vooral betrekking heeft op de wijze waarop deze norm gerealiseerd wordt.

## **De essenties van flexibiliteit**

Een derde element van governance heeft te maken met flexibiliteit. Tegenover de meer bureaucratische focus op zekerheid en stabiliteit, legt het governance-paradigma veel meer nadruk op aspecten als wendbaarheid, al doende leren, stapsgewijs uitvoeren en flexibiliteit.

### *Flexibiliteit als momenten van bezinning*

Flexibiliteit van beleid kan bereikt worden door op gezette tijden het beleid tegen het licht te houden en te bezien in hoeverre andere alternatieven slimmer en effectiever zijn. Dat betekent dat bijstelling van beleid mogelijk is maar alleen op de momenten dat er bijvoorbeeld sprake is van vervangingsinvesteringen of als beleidsplannen herzien moeten worden. Het denken in termen van adaptatiepaden past hier naadloos in.

### *Flexibiliteit als doorgaand leertraject*



In een meer principiële aanlegroute van flexibiliteit is er sprake van beleidsvoering als een doorgaand leertraject. Beleid is daarbij voor leren door te doen, en het voortdurend zoeken naar mogelijkheden om optimaal mee te bewegen met dynamiek in de omgeving. Monitoring van de effecten van beleid wordt benut om continu na te denken over mogelijkheden om beleid zodanig aan te passen zodat het optimaal effectief kan zijn. Een doorgaande dialoog met partijen is nodig om ook veranderende wensen en opvattingen te accommoderen.

Beide vormen van flexibiliteit kunnen samengaan. Ze bevinden zich idealiter op verschillende abstractieniveaus. Een benadering van normering zal waarschijnlijk niet elke tien jaar worden herzien, terwijl de lokale uitwerking van een waterrobuuste inrichting dynamisch kan ontwikkelen, parallel aan de dynamiek van de ruimtelijke ontwikkelingen (nieuwbouw en herstructurering).

### Samenvattend: tussen ordening en adaptiviteit

In een eerdere studie naar de governance van klimaatadaptatie (Van Buuren et al. 2009) hebben wij gesteld dat deze ten principale dient te navigeren tussen noodzakelijke vormen van ordening en broodnodige ruimte voor adaptiviteit. Dit geldt ook specifiek voor meerlaagsveiligheid. Er is behoefte aan ordening als het gaat om het vaststellen van normen voor overstromingsrisico's. Daarbij geldt dat betrokkenen er veel waarde aan hechten dat het realiseren van deze normen (binnen een bepaalde termijn) ook gegarandeerd wordt. Tegelijkertijd kan MLV alleen succesvol worden toegepast als er ruimte is voor maatwerk en om in te spelen op lokale meekoppelkansen.

In genoemde studie werd onderscheid gemaakt tussen ordening en adaptiviteit ten aanzien van drie aspecten van governance: de inhoud, de processen en de structuur van governance. Dit is samengevat in tabel 1.

Aangrijpingspunt voor sturing	Sturingsactie met name gericht op stabiliseren en robuust handelen	Sturingsactie met name gericht op flexibiliseren en vergroten van veerkracht
<b>Processen als aangrijpingspunt</b>	Toepassen van de leerstellingen van project- en proceduremanagement	Toepassen van de leerstellingen van procesmanagement
<b>Inhoud als aangrijpingspunt</b>	Formuleren van kaders, normen, en universeel toepasbare basisprincipes	Al doende leren, waarbij elk voorstel een uitnodiging aan derden is om aan te vullen en te verrijken
<b>Instituten als aangrijpingspunt</b>	Het ontwikkelen van generieke garanties, spelregels en verdeling van verantwoordelijkheid	Het opbouwen van netwerken en netwerkorganisaties die zoeken naar coproductie en integratie van handelen en denken
<b>Toepassingsbereik</b>	Klimaat effecten met grote, kenbare en negatief te beoordelen impact <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bescherming van vitale functies</li> <li>2. Garanderen elementaire basisvoorzieningen</li> </ol>	Klimaat effecten met kleine, nog grotendeels onkenbare of ambivalente en/of positief te benutten impact <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creatie meerwaarde</li> <li>2. combineerbare klimaatdoelen met andere doelen</li> </ol>

Tabel 1 Ordening en adaptiviteit ten aanzien van drie aspecten van governance: de inhoud, de processen en structuur (Van Buuren et al. 2009)

We zullen aan het eind van paragraaf vijf deze tabel voor meerlaagsveiligheid concretiseren.

## 2. Reflectie op de huidige uitgangspunten voor de uitwerking van meerlaagsveiligheid

Met vertegenwoordigers uit de verschillende deelprogramma's, overheden en wetenschap is tijdens het project een aantal uitgangspunten naar voren gekomen waaraan de governance van meerlaagsveiligheid zou moeten voldoen (zie tekstbox 1). Deze lijst met uitgangspunten is daarna ook bestuurlijk vastgesteld op de stuurgroep Nieuwbouw & Herstructurering in november 2012 (Project instrumentarium DPNH Ruimtelijke Inrichting Waterveiligheid)

### **Tekstbox 1: Uitgangspunten voor de uitwerking van meerlaagsveiligheid**

Met vertegenwoordigers uit de verschillende deelprogramma's, overheden en wetenschap is tijdens het project een aantal uitgangspunten naar voren gekomen waaraan de governance van meerlaagsveiligheid dient te voldoen. Deze lijst met uitgangspunten is daarna ook bestuurlijk vastgesteld op de stuurgroep Nieuwbouw & Herstructurering in november 2012 (Project instrumentarium DPNH Ruimtelijke Inrichting Waterveiligheid).

Het beleidsinstrumentarium dient **effectief** te zijn

*Het instrumentarium dient zo groot mogelijk doelbereik te hebben tegen zo laag mogelijke kosten, inzet van ambtelijke capaciteit en regeldruk.*

Het beleidsinstrumentarium dient **uitvoerbaar** te zijn.

*Het beleidsinstrumentarium dient uitvoerbaar, handhaafbaar en toetsbaar te zijn.*

Het beleidsinstrumentarium dient **adaptief en flexibel** te zijn.

*Het beleidsinstrumentarium dient te zorgen dat lange termijn doelen in besluiten voor de korte termijn worden geïntegreerd en partijen in staat stellen om lokale projecten en meekoppelkansen te verbinden met meerlaagsveiligheid. Hierbij is het van belang om regionaal maatwerk mogelijk te maken.*

Het beleidsinstrumentarium dient zoveel gebruik te maken van **bestaande of regelgeving die in ontwikkeling is**.

*Het beleidsinstrumentarium maakt zoveel mogelijk gebruik de mogelijkheden die bestaande en aankomende (wettelijke) kaders bieden in plaats van separate regelgeving op te tuigen.*

Het beleidsinstrumentarium dient te zorgen voor een **heldere verantwoordelijkheidsverdeling**.

*Het beleidsinstrumentarium dient een verantwoordelijkheidsverdeling te realiseren die transparantie in besluitvorming garandeert en bestuurlijke scheiding van beleidsontwikkeling, uitvoering en toetsing mogelijk maakt.*

Hieronder geven wij een reflectie op deze uitgangspunten vanuit bestuurskundig perspectief.

### **Effectiviteit en uitvoerbaarheid**

Deze uitgangspunten zijn tamelijk voor de hand liggend. Het beleidsinstrumentarium dient bij te dragen aan de doelstellingen van het beleid en dient ook als zodanig uitvoerbaar te zijn. Tegelijkertijd veronderstelt effectiviteit dat het doel van het beleid helder is. Dat is vooralsnog bij

meerlaagsveiligheid niet het geval. Dat betekent ook dat de toekomstige keuzes over (beleids)doelen, veel kunnen uitmaken voor het instrumentarium.

Het maakt bijvoorbeeld veel uit of er bij meerlaagsveiligheid gekozen wordt voor een inspanningsverplichting (we gaan al het mogelijke doen om beter voorbereid te zijn op een overstroming) of een resultaatsverplichting (de evacuatiefractie in een bepaald gebied moet deze norm halen) (STOWA, 2011). Dit heeft ook consequenties voor de mate van dwingendheid en sturendheid van het instrumentarium dat gekozen wordt en de mate waarin op de resultaten wordt toegezien.

Uitvoerbaarheid is niet alleen een kenmerk van het instrumentarium. Het veronderstelt ook iets van degenen die het instrumentarium hanteren. Zij moeten ook over de benodigde kennis en kunde beschikken om het instrumentarium toe te passen. Dat geldt met name als actoren uit het ene domein (ruimtelijke ontwikkeling) moeten gaan sturen op waarden uit een ander domein (veiligheid tegen overstromen). Mogelijkheden tot samenwerking, het overdragen van kennis uit domeinen en het optreden en borgen van leereffecten dienen om deze reden ook in het instrumentarium te worden opgenomen.

### **Adaptief en flexibel**

Geheel in lijn met het denken over adaptief deltamanagement is ook bij meerlaagsveiligheid het streven om adaptief en flexibel te opereren. Flexibiliteit is een maat voor het gemak waarmee een systeem of beleid aangepast kan worden aan substantiële, onzekere en dynamische veranderingen die een belangrijke invloed hebben op het functioneren van het systeem of beleid (Mens et al., 2012).

Tegelijkertijd past hierbij een kanttekening. Adaptatie en flexibiliteit lonen vooral wanneer zich kansen voor meekoppelen voordoen, bijvoorbeeld dijkversterkingen, plannen voor woningbouw of een waterkwaliteitsopgave. Echter, in het domein van de waterveiligheid wordt de tijdsoriëntatie sterk bepaald door de voorgeschreven procedures, waarbij er slechts een beperkte aantal momenten 'windows of opportunity' is waarop beslissingen worden genomen (met name dijkversterking in het kader van het HWBP) en waar meekoppelen mogelijk is. De omslag in het denken, waarbij meerlaagsveiligheid een continue en flexibel proces is, heeft dus nog wel de nodige voeten in de aarde en vereist dat we ons de vraag durven stellen of we bijvoorbeeld meer tijd willen nemen om veiligheidsnormen te realiseren.

### **Passendheid binnen bestaande kaders**

Het is belangrijk om te achterhalen waarom de voorwaarde 'passendheid' is opgenomen. Het lijkt ingegeven te zijn door de wens om met relatief weinig ambtelijke en bestuurlijke energie het concept meerlaagsveiligheid daadwerkelijk uit te voeren. Er is relatief weinig bereidheid om majeure institutionele veranderingsprocessen door te voeren, zeker nu ook andere wetgeving (zoals de Omgevingswet) veel energie en aandacht vraagt.

De voorwaarde 'passendheid' kan echter een recept zijn voor padafhankelijkheid. Dit betekent dat eerder gemaakte keuzes, hoe klein ze in eerste instantie ook waren, in belangrijke mate toekomstige historische trajecten bepalen (Edwards, 2001). Door bij voorbaat aan te geven dat 'passendheid' een belangrijke randvoorwaarde is kan dit vervolgens een barrière zijn om te komen tot daadwerkelijke vernieuwing van de wijze waarop we onze waterveiligheid vorm geven. Het ligt voor de hand te

veronderstellen dat geheel nieuwe beleidsconcepten ook vragen om nieuwe instrumenten. Het is wat merkwaardig om dan op voorhand te willen aansturen op zo min mogelijk beleidsvernieuwing. Dit kan de effectieve toepassing van het concept in de weg staan. Wij willen bij deze voorwaarde benadrukken dat het belangrijk is dat – indien dit nodig mocht blijken –partijen wel bereid dienen te zijn om bestaande kaders ter discussie te stellen.

### Heldere verantwoordelijkheidsverdeling

De voorwaarde van heldere verantwoordelijkheidsverdeling is enigszins ambigu. Het uitgangspunt lijkt te suggereren dat er een uniforme en vaststaande verantwoordelijkheidsverdeling dient te worden gerealiseerd die in alle situaties toepasbaar is. Bij de governance van meerlaagsveiligheid is het belangrijk dat enerzijds duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is (blijft of wordt), maar is het daarnaast minstens zo belangrijk dat partijen met verschillende belangen en verantwoordelijkheden samenwerken en samen tot gedragen uitkomsten komen. In het waterveiligheidsdomein bestaat de verleiding om te denken dat zaken eenvoudiger worden als één partij doorzettingsmacht heeft. Zo kiezen de raden voor de leefomgeving bijvoorbeeld voor een dergelijke benadering op zowel nationaal als regionaal niveau. Het is dan in de ogen van de raden ook niet mogelijk *om de nationale risicobeoordeling en beslissing over de noodzaak van maatregelen, in het watersysteem dan wel in de dijkringen, over te dragen aan decentrale overheden. Als het erop aankomt, hakt het Rijk wel de knopen door.* (2011, p.47). Maar als het gaat om verdeling van verantwoordelijkheden is het ook de kunst om processen op een zodanige manier te organiseren dat meerdere partijen daarin samenwerken en er uitkomsten tot stand worden gebracht die voldoen aan de kernwaarden van de deelnemende partijen. Anders is de kans groot dat partijen met doorzettingsmacht hun eigen hindermacht organiseren en er suboptimale uitkomsten resulteren.

### Aanvulling op de uitgangspunten: draagvlak

Het voorgaande uitgangspunt sluit duidelijk aan bij de breed gevoelde behoefte op *daadkracht* (heldere verantwoordelijkheidsverdeling en passend binnen bestaande kaders) *doelbereiking* (effectiviteit en uitvoerbaarheid) en *dynamiek* (flexibiliteit en adaptiviteit). Een belangrijk uitgangspunt dat we echter missen in dit rijtje van uitgangspunten is draagvlak<sup>2</sup>. Dit begrip betekent dat er sprake kan zijn van een positieve of neutrale opvatting, houding (passieve steun) en/of gedraging (actieve steun) van een (in)direct bij het beleid betrokken persoon of groep van personen ten aanzien van beleid (Hoogerwerf et al., 1993). Bij deze definitie van Hoogerwerf wordt gesproken over beleid waarbij ook nadrukkelijk de implementatie van dit beleid wordt bedoeld. Voor draagvlak zijn het kennen en vooral ook het herkennen (aansluiten bij de eigen leefwereld) van beleid, noodzakelijke voorwaarden. De Molenaar (1998) vermeldt bij het beschrijven van “condities” voor draagvlak evenzeer “een zekere mate van betrokkenheid bij de zaak” en “de idee de zaak te kunnen beïnvloeden” als noodzakelijke voorwaarden (de Molenaar, 1998: 20).

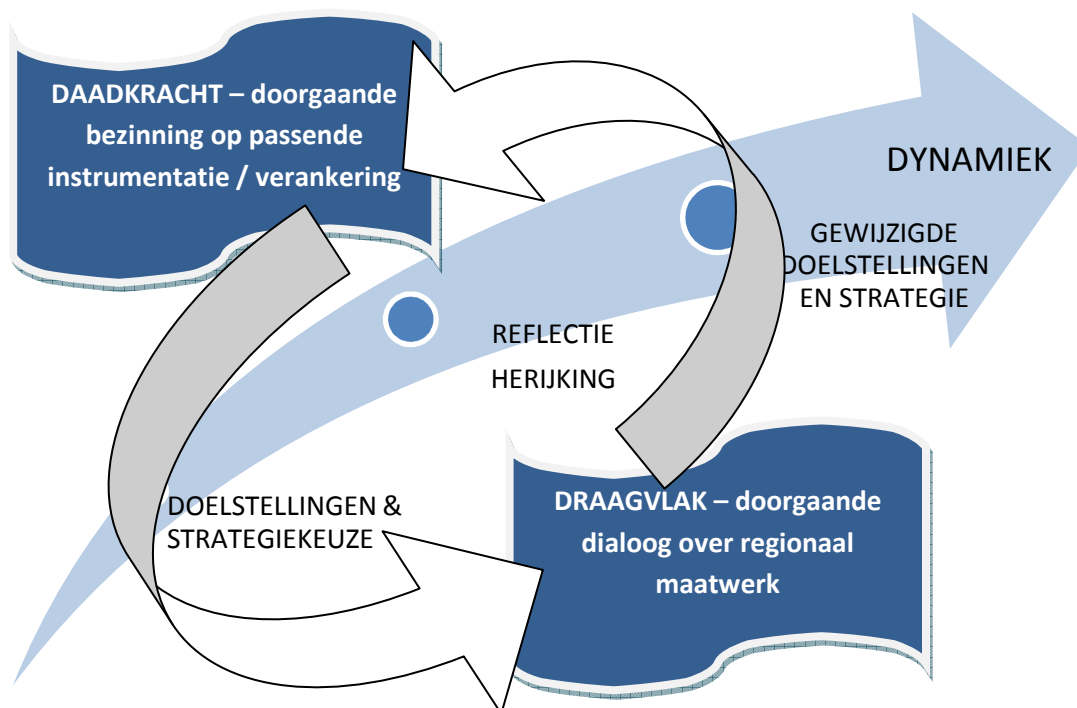
Als uitgangspunt voor het instrumentarium is draagvlak vooral belangrijk om te bepalen of een bepaald instrumentarium (met bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling) ook kan rekenen op

---

<sup>2</sup> ‘Draagvlak’ wordt in de Vergelijkingsystematiek van het Deltaprogramma ook niet als apart criterium genoemd maar wordt wel op het niveau van subcriteria meegenomen (Vergelijkingsystematiek Deltaprogramma, versie 1.0, p.17)

steun van belanghebbenden en of het aansluit bij voor hen belangrijke waarden en uitgangspunten. Voor de legitimiteit van beleid is draagvlak een belangrijke conditie.

Ten aanzien van meerlaagsveiligheid speelt hier nadrukkelijk het feit dat het concept meerlaagsveiligheid niet unaniem enthousiast wordt onthaald. Wel zien met name de veiligheidsregio's de kansen van het denken in meerlaagsveiligheid. Er zijn ook partijen die bang zijn dat met meerlaagsveiligheid het waterveiligheidsbelang ondersneeuwt. Heel concreet betekent dit dat het belangrijk is dat het instrumentarium voor meerlaagsveiligheid enerzijds ruimte geeft aan partijen om belangen mee te laten koppelen en eigen ambities te realiseren, en anderzijds waarborgen bevat om het waterveiligheidsbelang te borgen. In de onderstaande figuur is geprobeerd de samenhang tussen de uitgangspunten weer te geven.

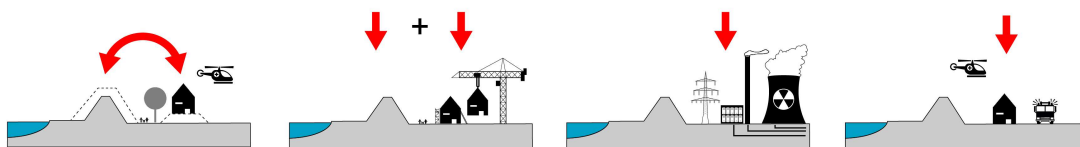


Figuur 2 Een adaptieve aanpak voor meerlaagsveiligheid: op basis van daadkracht en draagvlak

### 3. Reflectie op de verschijningsvormen

Door het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering wordt een viertal verschijningsvormen van meerlaagsveiligheid onderscheiden (zie tekstbox 2).

#### Tekstbox 2: Verschijningsvormen van meerlaagsveiligheid



#### *Uitwisselen tussen de lagen*

Een regeling, waarbij op lokaal niveau maatregelen tussen de verschillende lagen uitgewisseld worden. Dit wordt ook wel het 'uitwisselbesluit' genoemd. Het uitwisselen kan kansen bieden in gebieden waar dijkverhoging lastig te realiseren valt en waar effectieve maatregelen in de 2e of 3e laag mogelijk zijn, of waar maatschappelijk weinig draagvlak is of dit bestuurlijk minder wenselijk is.

#### *Vitale en kwetsbare functies*

Beleed dat zich specifiek richt op vitale infrastructuur zoals de nutsfuncties. Hiermee kan worden ingezet op het blijven functioneren van vitale functies tijdens een overstroming of het snel weer snel operationeel worden na een overstroming.

#### *Rampenbeheersing*

Onder deze verschijningsvorm van meerlaagsveiligheid valt het beleid op het gebied van rampenbeheersing waarin o.a. aandacht wordt besteed aan een effectieve evacuatie bij een (dreigende) overstroming en een snel herstel na een overstroming.

#### *Waterrobuust inrichten*

Hieronder wordt een kader verstaan waardoor waterveiligheid wordt meegewogen in bij ruimtelijke ontwikkelingen. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat er nagedacht wordt over waterveiligheid bij grote ontwikkelingen in gebieden die erg kwetsbaar zijn, of gebieden waar dijkversterking in de toekomst lastig te realiseren zal zijn. Ook kan worden bepaald in welke gebieden het verstandig is om de inrichting en bebouwing waterrobuust te maken. Dit kader komt daarmee niet in plaats van de eerste laag.

Wij hebben gemerkt dat het zeer raadzaam is om deze vier verschijningsvormen te hanteren in het debat over meerlaagsveiligheid. Op het eerste gezicht doet het onderwerp meerlaagsveiligheid de wereld van de waterveiligheid in twee kampen splijten. Er zijn *believers* en *non-believers*. Er zijn er velen die het onzin vinden om te veronderstellen dat investeringen in de eerste laag zouden kunnen worden voorkomen door investeringen in de ruimtelijke ordening en de rampenbeheersing. Er zijn er echter ook velen die het onbegrijpelijk vinden dat je kunt geloven dat de eerste laag te allen tijde afdoende is als het gaat om het omgaan met waterveiligheid.

Dit maakt dat het debat tussen voor- en tegenstanders veel weg heeft van een 'dialoog tussen doven'. Dialogue of the deaf is een term uit de literatuur aangaande netwerkmanagement (Van Eeten, 2001) welke duidt op een cognitieve stagnatie of blokkade in een dialoog of besluitvormingsproces die voortkomt uit het feit dat partijen het probleem op hun eigen wijze

“framen” en een ‘clash’ ontstaat tussen deze verschillende probleempercepties. De stagnatie komt voor wanneer partijen argumenten uitwisselen, maar onopzettelijk langs elkaar heen praten vanwege asymmetrische argumentatiestructuren (de probleemperceptie, oplossingsrichtingen en het vertrekpunt verschillen te veel van elkaar). Het zorgt voor een weinig productieve uitwisseling van standpunten en de consensus lijkt ver te zoeken.

Het denken in termen van verschijningsvormen helpt om over een aantal veelvoorkomende tegenstellingen te communiceren en ze ook te overbruggen. Waarom dit goed werkt kan meerdere redenen hebben, bijvoorbeeld omdat het duidelijk maakt dat het (blijvende) belang van de eerste laag niet ter discussie staat, of omdat de verschijningsvormen op een realistische en praktische manier inzichtelijk maken hoe meerlaagsveiligheid concreet vorm kan krijgen. Het gaat om manieren om deze eerste laag aan te vullen met maatregelen in de tweede en derde laag. En het gaat om de vraag of in specifieke situaties maatregelen in de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> laag verstandiger zijn dan investeringen in de 1<sup>e</sup> laag. Het is belangrijk om elke keer opnieuw de blijvende betekenis van de eerste laag te blijven communiceren, alsmede de blijvende focus op hoge waterveiligheidsnormen. Daarnaast is het belangrijk – zoals hierboven al aangegeven – dat het instrumentarium enerzijds voldoende waarborgen bevat om een thema als waterveiligheid voldoende te kunnen borgen, en anderzijds voldoende handvatten bevat waardoor partijen die hun eigen agenda willen meekoppelen daartoe worden uitgedaagd en gefaciliteerd.

Tegelijkertijd willen we hieronder reflecteren op de verschillende verschijningsvormen, omdat we hebben gemerkt in de diverse interviews dat de interpretatie ervan sterk uiteen loopt.

### **Uitwisseling tussen lagen**

In de wijze waarop over het uitwisselbesluit wordt gesproken, ligt sterk de nadruk op specifieke momenten waar investeringen in de 1<sup>e</sup> laag aan de orde zijn, en die dan op dat moment kunnen worden omgewisseld voor een programma van investeringen in meerdere lagen. Dit lijkt in specifieke situaties (waar maatregelen in de eerste laag erg lastig of erg duur zijn) een mogelijkheid om op een andere wijze de gewenste veiligheid te regelen. Voor het bepalen of uitwisseling zinvol is, is het heel erg van belang dat duidelijk is welk type norm gehanteerd wordt. Er bestaat nu nog veel onduidelijkheid over de “opdracht” die moet worden gerealiseerd met een uitwisselingsbesluit.

### **Vitale & kwetsbare functies**

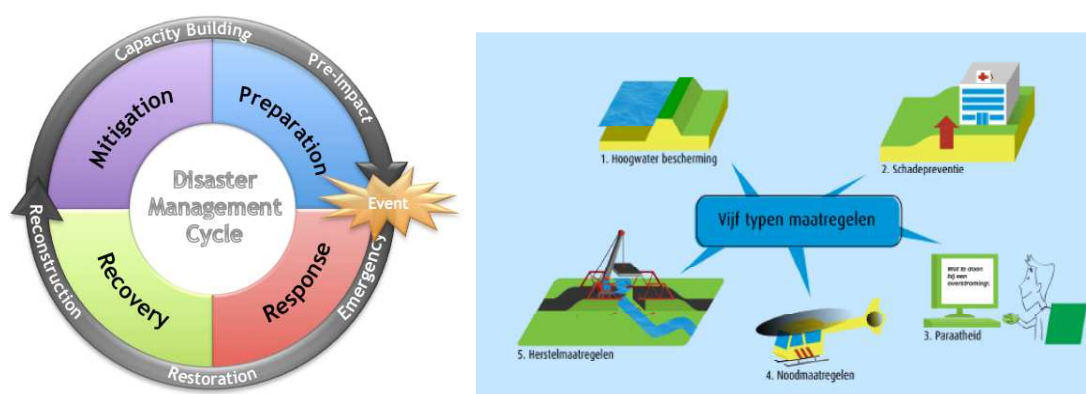
Iedereen heeft wel een beeld bij wat vitale en kwetsbare functies zijn. Tegelijkertijd verschilt de waardering van de vitaliteit en kwetsbaarheid enorm. Het is daarom belangrijk dat het gesprek wordt gevoerd over de vraag welke functies daadwerkelijk als vitaal en kwetsbaar aangemerkt worden. Hierbij spelen ook belangen en percepties een grote rol. Het is daarom belangrijk dat een dialoog gevoerd wordt over deze kwestie en dat er niet volstaan wordt met een tamelijk technocratische keuze welke functies als vitaal en kwetsbaar worden aangemerkt (door het rijk). Hierbij is dus ook aandacht nodig voor regionale verschillen. Dezelfde functie kan in de ene regio veel vitaler en/of kwetsbaarder zijn dan in een andere regio. Dit laat echter niet onverlet dat bescherming van vitale functies van bovenregionaal of Rijksbelang uiteraard ook in lokale en regionale beslissingen dienen te worden meegenomen.

## Rampenbeheersing

Het is terecht dat dit aspect nadrukkelijk op de agenda staat. Er bestaan twijfels als het gaat om de mate waarin Nederland daadwerkelijk voorbereid is op een overstroming. Het risicobewustzijn is laag en velen weten niet wat te doen bij een overstroming. Zo is volgens Minister Schultz (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) Nederland niet voldoende voorbereid op een nieuwe watersnoodramp. Volgens haar kennen te veel mensen het risico niet en weten ze niet wat ze moeten doen in geval van nood (Interview met de Minister in de Volkskrant van 26 januari 2013).

Tegelijkertijd geldt dat het element rampenbeheersing ook buiten de context van MLV meer aandacht verdient. Het is immers integraal onderdeel van het veiligheidsbeleid waar ook andere veiligheidsvraagstukken onderdeel van uitmaken. Juist het in samenhang met andere veiligheidsrisico's benaderen van waterveiligheid is een belangrijke voorwaarde voor een betere crisisbeheersing.

Tot slot is het van belang dat het denken over rampenbeheersing in het waterveiligheidsdomein zich lijkt te beperken tot de eerste fasen van de rampenbeheersingscyclus (mitigation en preparation) en weinig tot geen aandacht voor de latere fasen (met name voor de recovery) (zie Figuur 2). De vraag hoe we ons voor kunnen bereiden op het snel handelen als een ramp zich daadwerkelijk voordoet en hoe we een gebied weer snel herstellen, schuiven we het liefst toch maar van ons af.



Figuur 3 Rampenbeheersingscyclus en de vertaling daarvan naar maatregelen (<http://pre-drp.org/about-2/disaster-management-cycle> en Raden voor de Leefomgeving, 2011)

## Ruimtelijke ontwikkeling – waterrobuust inrichten

In het spreken over deze verschijningsvorm lopen een groot aantal interpretaties door elkaar. Er is een interpretatie waarbij de focus ligt op het in algemene zin verminderen van de consequenties van een overstroming bij ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij moeten ontwikkelende partijen laten zien hoe ze dit aspect hebben meegewogen in hun ontwerp. Maar er is ook een meer specifieke interpretatie waarbij planologisch gestuurd wordt op locatiekeuzen, ter vermindering van overstromingsrisico's (risicozonering). Daarbij kan het bouwen in bepaalde gebieden worden verboden of alleen worden toegestaan als het aan bepaalde eisen voldoet. Afhankelijk van de gehanteerde interpretatie wordt dan meer of minder strikte sturing nagestreefd om overstromingsrisico's nadrukkelijker mee te nemen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Een heldere keuze hieromtrent is nodig, maar zal ook de nodige voeten in de aarde hebben.



### **Daarenboven: meekoppelkansen in RO en infrastructuur**

Tot slot willen we aandacht besteden aan een verschijningsvorm die niet goed valt te scharen onder een van de voorgaande vormen. Deze vorm zouden we het “aangroeitraject” kunnen noemen en doet denken aan de principes van zelforganisatie. Dijkgraaf (2002) noemt zelforganisatie als de eigenschap van een relatief eenvoudig systeem waarbij zonder invloed van buitenaf (zoals Rijksbeleid) spontaan een hoogontwikkelde en rijk gestructureerde toestand in stand wordt gehouden. Hierbij valt te denken aan de ideeën en kansen die worden gezien door bestuurders en betrokkenen uit verschillende overheidslagen gericht op taken en projecten die buiten het directe eigen domein liggen (bijvoorbeeld gemeenten die kansen en innovatieve ideeën zien met betrekking tot het waterdomein) welke nog niet eerder in beleid zijn meegenomen. Emergente eigenschappen kunnen ontstaan wanneer uit deze interacties meekoppelkansen ontstaan en worden benut, die in de afzonderlijke domeinen niet hadden kunnen ontstaan, of niet met de gewenste kwaliteit en uitkomst.

Bestuurders zien op allerlei manieren mogelijkheden om het risico van overstromingen (slachtofferisico) te reduceren. Dat kan bijvoorbeeld door bij de aanleg van een weg rekening te houden met mogelijkheden tot compartimentering en een nevenfunctie als evacuatie route, of door te kiezen bij vervanging van een tunnel voor een brug. Dit soort investeringen staat los van een (geplande) investering in de eerste laag. Rondom deze verschijningsvorm staan nog veel vragen open. Laten we dit aangroeien over aan de goede wil van regionale bestuurders? Gaan we dit extra stimuleren of zelfs aanjagen met behulp van normering? En wie gaat dan – in dat geval – aan dergelijke ingrepen meebetalen?

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de governance-strategieën die passen bij bovenstaande verschijningsvormen.

#### 4. Specifieke governance-strategieën per verschijningsvorm

In dit hoofdstuk presenteren wij de belangrijkste inzichten die zijn verzameld tijdens de interviews en bijeenkomsten ten behoeve van de implementatie van de verschillende verschijningsvormen van meerlaagsveiligheid, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk.

##### Uitwisselbesluit

Hoewel velen onderstrepen dat uitwisselen alleen in zeer specifieke situaties een oplossing kan bieden die efficiënter is dan een oplossing in de eerste laag, wil vrijwel iedereen het uitwisselen mogelijk maken. Wel bestaat er nog veel onduidelijkheid over de vraag in welke situaties dat dan aan de orde is en op welke wijze de bijbehorende procedure vorm kan krijgen.

Van groot belang is dat er duidelijkheid komt over de vraag of – en zo ja welk – er een veiligheidsniveau ten principale via de eerste laag moet worden geregeld (bijvoorbeeld het huidige veiligheidsniveau). Vervolgens is de vraag wat dan de maatlat wordt waaraan het pakket maatregelen uit de drie lagen dient te worden beoordeeld (bijvoorbeeld een nieuwe waterveiligheidsnorm gericht op overstromingsrisico). Het uitwisselen kan alleen zinvol plaatsvinden als de daarvoor geldende norm het toelaat om prestaties in de drie lagen “op te tellen”.

Als het uitwisselen voorkomt dat er investeringen in de eerste laag moeten plaatsvinden, is het ook logisch dat de middelen die voor de eerste laag beschikbaar zijn, dan worden beschikbaar gesteld voor het integrale pakket maatregelen. Voor waterbeheerders die nu eigenlijk al van mening zijn dat er te weinig geld is voor de dijken, is dit geen aangename gedachte, maar het past wel binnen de filosofie van het uitwisselen waarbij andere maatregelen voor hetzelfde doel worden genomen.

De waterbeheerder heeft dan ook een initiërende rol bij het nemen van een uitwisselbesluit. Vrijwel iedereen onderstreept het belang dat de waterbeheerder in de positie komt om te beslissen of het alternatieve pakket voldoet aan de waterveiligheidseisen. Maar minstens zo belangrijk is de rol van de gebiedspartijen. Zowel publieke als private partijen kunnen baat hebben bij een uitwisselbesluit. Een dergelijk besluit is veelal alleen kosteneffectief als andere ruimtelijke investeringen daarin worden meegekoppeld. Het vermogen om op een gezaghebbende wijze ieders (financiële) bijdrage aan het totaalpakket te bepalen is een belangrijke succesfactor voor het kunnen realiseren van een uitwisselbesluit.

Het ligt voor de hand om in situaties waarin het uitwisselbesluit mogelijk kansrijk is, de beslissing daarover in te bedden in de gebruikelijke procedure rond dijkversterking. Uitwisselen is dan een van de mogelijke en dus te onderzoeken alternatieven. De vraag of er behoefte is aan het meenemen van dit alternatief, is aan de gebiedspartijen om te beantwoorden. Dit betekent dat ook de rol van de waterbeheerder verandert.

Veel aandacht is nodig voor de vraag hoe de maatregelen in de tweede en derde laag voor de toekomst kunnen worden geborgd. Het instrumentarium dat daarvoor in aanmerking komt lijkt ook prima geschikt om dat te realiseren (zie ook Naeff, 2012). Niet alleen kunnen er zaken in de keur en legger worden opgenomen (wat nu reeds gebeurt als het gaat om landschappelijke ingrepen ten behoeve van wateroverlast), ook in het bestemmingsplan kunnen elementen een bestemming (en bescherming) krijgen die past bij hun functie in hoogwaterbescherming. Hier bestaat nog de nodige koudwatervrees, maar met het bestaande stelsel van bestuurlijk toezicht moet het goed mogelijk zijn de functie van ruimtelijke elementen over langere perioden te borgen.

De dynamiek van de ruimtelijke ontwikkeling verhoudt zich meestal niet goed met de dynamiek van het waterbeheer. Er bestaat binnen het waterdomein een sterke behoefte om binnen vaststaande termijnen beslissingen te nemen en uit te voeren. Dit maakt het moeilijk om mee te koppelen met ruimtelijke ontwikkelingen. Een uitwisselbesluit veronderstelt dus zowel de beschikbaarheid van voldoende tijd om het voor te bereiden, als ook om het daadwerkelijk te realiseren. Dat laatste is in feite alleen maatschappelijk en politiek aanvaardbaar als het huidige veiligheidsniveau gegarandeerd is.

Daarnaast is het van belang dat er in pilots waar het uitwisselen daadwerkelijk een kansrijke strategie is (Alblasserwaard, IJssel-Vechtdelta), het voorbereidingstraject voor een uitwisselbesluit een keer wordt uitgetoetst, waarbij ook de zoektocht naar de meest geëigende procedure onderdeel van het experiment is. Gezien de onbekendheid met het fenomeen van het uitwisselen is er veel behoefte aan leerervaringen.

Bij de nadere uitwerking is van belang dat er nagedacht wordt over de vraag welke aanpak het beste past. Daarbij is naar onze mening een principiële keuze aan de orde tussen een op scheiding van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden gerichte aanpak versus een op het delen van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden gerichte aanpak

Bij het eerste past dat het waterschap het pakket maatregelen bekrachtigt, de bevoegdheden en instrumenten krijgt om instandhouding te borgen en aansprakelijk is als het mis gaat. In het tweede geval nemen de overheden gezamenlijk een beslissing over het pakket maatregelen, maken afspraken om instandhouding te borgen (bijvoorbeeld: gezamenlijke beheerorganisatie) en maken ook onderling afspraken over de wijze waarop aansprakelijkheid wordt gedeeld. Bij een nadere doordenking van het uitwisselen op mogelijke kanslocaties is het ook wenselijk om de procedure en het instrumentarium onderdeel te laten zijn van het leerproces. Als in verschillende pilots verschillende aanpakken worden getest, kan ook uitgevonden worden welke aanpak het beste werkt voor betrokken overheden en gebiedspartijen.

### **Uitwisselen of anticiperen?**

Velen zijn sceptisch over de vraag of het uitwisselen zoals nu bedoeld in het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering in de praktijk vaak zal (kunnen) worden toegepast. Meer zien respondenten in een strategie die we als adaptieve hoogwaterbescherming zouden kunnen typeren. Daarbij anticipeert de regio op een mogelijke dijkverzwaring (als het gevolg van een hogere norm of een hoger risico), door maatregelen te treffen in de tweede en de derde laag.

Deze variant is nog nadrukkelijker aan de orde op het moment dat het rijk besluit de veiligheidsnormen aan te passen en op te hogen. De tijd die er zit tussen het vaststellen van deze norm en het realiseren ervan zou prima kunnen worden benut voor een dergelijk “anticipatietraject”.

In deze situatie past ook bij uitstek *een op samenwerking gerichte aanpak*. Daarbij maken bestuurders onderling afspraken hoe zij borgen dat maatregelen effectief blijven en binnen welk tijdspad ze geregeld moeten worden. Een “regionaal bestuursakkoord waterveiligheid” zou de leidraad kunnen vormen om een en ander uit te werken. Daarbij kunnen we de volgende stappen onderscheiden:

- a) Regionale partijen komen op basis van een gebiedsproces tot een regionale gebiedsvisie met daarin een maatregelenpakket voor laag 1, 2 en 3. Bij de totstandkoming van deze visie neemt de provincie de regie.
- b) De waterbeheerder (verantwoordelijke voor laag 1) moet kunnen instemmen met het pakket en het daarmee te realiseren veiligheidsniveau.
- c) Deze visie krijgt de status van een regionaal bestuursakkoord en wordt vastgelegd in het daarvoor geëigende instrumentarium (planologisch, bestuursovereenkomsten).
- d) Ingrepen in tweede laag krijgen een waterstaatkundige status door opname in keur/legger. Via de periodieke schouw en toetsingsronden worden ze getoetst.

Daarbij willen we het volgende opmerken. Gezien de vele vragen die er nog leven over de manier waarop een samengesteld pakket maatregelen bestuurlijk kan worden geborgd, lijkt het verstandig om het te kiezen instrumentarium ook onderdeel te laten zijn van concrete gebiedspilots.

### Vitaal en kwetsbaar<sup>3</sup>

Het belang om vitale en kwetsbare functies beter te beschermen wordt algemeen en breed gedeeld. De vraag is echter wel welke vitale/kwetsbare functies we beter willen beschermen, zowel op regionaal niveau als vitale functies van nationaal belang. Sommigen pleiten voor een strikte benadering, gericht op het laten door functioneren van een gebied. Anderen pleiten voor een soepeler benadering, waarbij enkele cruciale functies moeten blijven functioneren zodat het herstel bespoedigd kan worden.

Gelet op deze onduidelijkheid is het van belang dat in een dialoog met experts en belanghebbenden duidelijk wordt welke functies op welke locaties in aanmerking komen voor een hoger beschermingsniveau. Als het gaat om de realisatie van een hoger beschermingsniveau is er enerzijds steun voor het regelen ervan via dwingende voorschriften zoals een AMvB. Anderzijds pleiten velen er voor om eerst de betreffende sectoren zelf de gelegenheid te geven om aan te geven hoe zij zelf denken een hoger beschermingsniveau te kunnen regelen, dit gezamenlijk te bekrachtigen in een convenant en dit dan vervolgens een bindende status te geven. Dit laatste lijkt in termen van legitimiteit een goede strategie. Daarbij kan uiteraard voor een aantal elementaire zaken alsook voor een aantal functies die als onmisbaar worden gezien, een meer dwingende route worden gekozen waarbij ook op korte termijn resultaat kan worden geboekt. Daarbij ligt het voor de hand dat het rijk daar ook financieel in bijdraagt. Voor het overige lijkt een geleidelijk ingroeitrajec waarbij aangesloten wordt op vervangingsinvesteringen en nieuwbouw, het meest voor de hand liggend. Daarbij kan ook optimaal worden meegelift met de mogelijkheden die sectoren zelf zien.

Wat tijdens de interviews ook nadrukkelijk werd aangegeven is een behoefte aan meer informatie. Bijvoorbeeld de risicozoneringsskaarten op het niveau van regionale keringen zoals reeds in beeld gebracht in Zuid-Holland en daarnaast bijvoorbeeld inzicht in productie en opslag van goederen en stoffen die in het geval van een overstroming schadelijke milieueffecten kunnen hebben.

---

<sup>3</sup> Zie ook het reeds uitgevoerde onderzoek *Weerbaarheid vitale infrastructuren en objecten: Strategieën in relatie tot overstromingen (2011)* uitgevoerd in opdracht van Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering.

## Rampenbeheersing

Onder de meeste respondenten bestaat het beeld dat met name de fasen response & recovery uit de rampenbeheersingscyclus in algemene zin aandacht verdienen, al verschilt dat per regio. De belangrijkste punten die terugkomen zijn: ten eerste onderlinge afstemming, ten tweede communicatie over risico's en wat te doen bij een overstroming en tenslotte het te bereiken 'kwaliteitsniveau' van rampenbeheersing. Wat betreft de onderlinge afstemming wordt bijvoorbeeld aangegeven dat vroegtijdige betrokkenheid van veiligheidsregio's belangrijk is en dat afspraken hierover en een te hanteren werkwijze ook in convenanten kunnen worden vastgelegd. Zo kan bijvoorbeeld bij bestaande oefeningen vanuit verschillende organisaties worden aangesloten door een training en oefening gericht op waterveiligheid en evacuatie op te nemen in het bestaande stramien van veiligheidstrainingen. Daarnaast wordt vanuit de veiligheidsregio's ook aangegeven dat controles gericht op rampenbeheersing efficiënt kunnen worden opgepakt door 'mee te liften' met controles uit bijvoorbeeld de eerste laag die al verplicht worden uitgevoerd.

Het tweede vaak genoemde aandachtspunt is communicatie over de risico's van overstromen. Hierbij geven de geïnterviewden aan dat het belangrijk is dat er vanuit de veiligheidsregio's in samenwerking met gemeenten, waterschappen en provincies, meer inzet komt op het aspect risicocommunicatie. Zoals enkele bestuurders ook aangaven is het voor de maatschappij niet te begrijpen als er van de ene op de andere dag een verandering in communicatie plaats vindt ten aanzien van overstromingen. Mensen zijn veilig achter de dijken, maar als er iets gebeurt moeten ze wel voorbereid zijn. De boodschap: "van droge voeten naar natte knieën" is dan moeilijk te begrijpen. Aandacht voor communicatiebeleid is dan ook belangrijk, bijvoorbeeld laagdrempelig door middel van filmmateriaal. Een lange adem is hierbij essentieel om zodoende te werken aan bewustwording ten aanzien van overstromen.

Ten aanzien van de kwaliteit van rampenbeheersing wordt door de geïnterviewden niet altijd de behoefte aan een strikt te handhaven niveau aangegeven. Zo gaf één van de respondenten aan dat: *"De derde laag is een heel ander verhaal, daarbij gaat het er uiteindelijk ook om: hoe werk je met elkaar samen? Je kunt wel harde afspraken maken over hoe je uiteindelijk ergens weg kunt komen qua evacuatie, maar de derde laag gaat ook erg om oefenen en bijhouden. We hebben overigens al een wettelijke verplichting om regelmatig te oefenen (ten aanzien van rampenbeheersing). Alleen wordt het gecontroleerd dat dat wordt gedaan? Ik heb het nog niet meegemaakt..... "Als je met zoveel partijen rond de tafel zit, ook met waterschappen, dan denk ik dat je elkaar er op moet kunnen wijzen dat het moet gebeuren. Ik geloof wel dat dat in het systeem zelf zit om dat te oefenen als je ook met de waterschappen aan tafel zit. Er zitten daar allemaal mensen bij die dat snappen en er belang bij hebben, door het vast te leggen, daar verandert het niet van he?"*

Andere respondenten geven echter aan dat het een belangrijke keuze is of bestuurlijke afspraken op regionaal niveau hieromtrent voldoende zijn of dat het rijk dwingend eisen moet stellen aan het kwaliteitsniveau van de rampenbeheersing. Ook hier geldt dat het een het ander niet hoeft uit te sluiten. Het rijk kan bekrachtigen wat de regio's op basis van hun eigen gebiedsspecifieke kennis voorstellen.

Vanuit verschillende kanten wordt er wel gepleit om na te denken over een adviserende rol van de veiligheidsregio (bijvoorbeeld naar analogie van de watertoets) bij ruimtelijke plannen als het gaat om overstromingsrisico's, aandacht voor evacuatiemogelijkheden en voor vluchtvoorzieningen.

Tenslotte werd door een geïnterviewde bestuurder er ook nadrukkelijk voor gepleit om ook bij de 'response' fase de 'eerste laag' niet uit het oog te verliezen en hierbij ook aan gevolgbeperving te denken, bijvoorbeeld door te anticiperen op de situatie dat het nodig is om de dijk te herstellen (zie tekstbox 3).

### **Tekstbox 3: Meerlaagsveiligheid: leren van het verleden**

In Nieuwekerk aan de IJssel werd op 31 januari 1953 het dijkleger in paraatheid gebracht. Om de dijken te versterken had Burgemeester J.C. Vogelaar contact met het hoogheemraadschap van Schieland. Vrachtwagens en zandzakken werden gecharterd. Het onverharde deel van Schielands Hoge Zeedijk, de Groenedijk, werd echter onbegaanbaar voor deze vrachtwagens. Het water stroomde op diverse plaatsen over de dijk en sloeg de binnenkant weg. Om 5.30 uur (1 februari dus) werd de toestand onhoudbaar. Bij het gemaal van de polder Esse, Gans-en Blaardorp ontstond een gat van 15 meter. Vervolgens besloot burgemeester Vogelaar tot een vordering van een schip. De Ouderkerkse schipper Arie Evegroen van het graanschip de "Twee Gebroeders", wiens schip in de nabijheid lag, weigerde aanvankelijk, maar het schip werd toen 'in naam der Koningin' door de burgemeester gevorderd en uiteindelijk door Evegroen toch tegen de dijk gezet. Het hieronder afgebeelde herdenkingsmonument werd in opdracht van het hoogheemraadschap van Schieland op 12 oktober 1983 door schipper Evegroen onthuld.



Bron: <http://www.groenehartarchieven.nl/themas/polders-en-waterstaat/stormramp-1953>.

## **Waterrobuust inrichten**

Overstromingsrisico's zouden nadrukkelijker moeten meewegen bij de ruimtelijke inrichting van een gebied. Dit kan betekenen dat juist op hoge plaatsen wordt gebouwd, dat op terpen wordt gebouwd of dat huizen waterrobuust worden gebouwd.. Over deze uitspraak zijn alle respondenten het eens. Maar wie vervolgens meer specifiek vraagt hoe dit dan zou moeten gebeuren, komt er achter dat daar de meningen stevig over verdeeld zijn. Vragen die dan spelen zijn bijvoorbeeld:

- Willen we ruimtelijke ontwikkelingen in bepaalde gebieden verbieden vanwege het risico, of willen we wel in beginsel de mogelijkheid open houden om overal te bouwen (zie PBL, 2007; 2009)?
- Willen we dat alle nieuwe ontwikkelingen (afhankelijk van het risico) verplicht waterrobuust worden gebouwd of laten we ruimte voor een regionale afweging?

Ten aanzien van de eerste vraag lijkt er voldoende draagvlak te zijn om met name nieuwe ontwikkelingen verplicht waterrobuust te realiseren. Hierbij wordt door sommigen benadrukt dat de kosten hiervan gedragen moeten worden door degene die de ontwikkeling realiseert (zonder

mogelijkheid tot compensatie). Anderen bepleiten dat er ruimte blijft voor lokale afwegingen waarbij soms andere belangen doorslaggevend zijn. In de onderstaande tabel zijn deze twee mogelijke aanvliegeroutes weergegeven (waarbij andere studies al veel duidelijk hebben gemaakt over wijze van instrumenteren; zie RIGO, 2011; PBL, 2007; :

<b>Verplichtende aanvliegeroute</b>	<b>Wegende aanvliegeroute</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• een aantal elementen wordt via bouwbesluit dwingend voorgeschreven.</li> <li>• op basis van risicozoneringskaarten neemt de provincie een aantal randvoorwaarden op in de Provinciale Structuurvisie en in de Provinciale Ruimtelijke Verordening. Deze werken door in gemeentelijke bestemmingsplannen.</li> <li>• de watertoets krijgt een dwingende status en wordt verbreed naar waterveiligheid.</li> <li>• als een ontwikkeling niet aan eisen voldoet, wordt geen medewerking verleend.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De watertoets wordt verbreed naar aspecten van waterveiligheid.</li> <li>• In afwegingen rond locatiekeuze en inrichting wordt waterveiligheid volwaardig meegenomen.</li> <li>• De provincie assisteert door een afweegkader waterveiligheid ter beschikking te stellen.</li> <li>• De initiatiefnemer moet rekenschap geven van hoe de weging is gemaakt (denk aan overstromingsrisicoparagraaf zoals geïntroduceerd in Overijssel).</li> <li>• Wellicht kan een (hoogwater-)effectrapportage hier de helpende hand bieden.</li> </ul>

Tabel 2 twee mogelijke aanvliegeroutes ten aanzien van waterrobuust bouwen

Ten aanzien van de tweede vraag komt uit de interviews naar voren dat er vanuit de wereld van de ruimtelijke ordening ook beter moet worden gekeken naar de mogelijke betekenis van ruimtelijke ingrepen op het beperken van gevolgen, of zelfs de kans – kan een geluidswal ook niet dienen als een waterkering? – op een overstroming. Een belangrijke constatering hierbij die ook uit de interviews naar voren komt is dat om dit te doen er meer informatie nodig is. Zo heeft Zuid-Holland bijvoorbeeld risicozoneringskaarten laten maken waardoor het voor ruimtelijke planners ook sneller duidelijk wordt wat effecten van ingrepen zijn. Daarnaast wordt vanuit de waterschappen ook aangegeven dat er behoefte is aan ruimtelijke informatie ten aanzien van doelgroepen die niet zelfredzaam zijn: ziekenhuizen, verpleeghuizen, gevangenissen *en* aan inzicht in de plaats van risicovolle locaties en bedrijven – bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van milieu.

### Extra verschijningsvorm: (ongedachte) meekoppelkansen

Het uitwisselen van maatregelen in de drie lagen wordt vooralsnog sterk gekoppeld aan het moment dat de eerste laag niet meer voldoet (bijvoorbeeld omdat de normering wordt aangepast). Maar, regionale partijen denken meer organisch over MLV: er zijn kansen in 2<sup>e</sup> of 3<sup>e</sup> laag om slachtofferrisico te verkleinen (zie bijv. De Bondt, z.j.). De vraag is dan: hoe kunnen we die kansen tijdig detecteren en hoe kunnen we ze verzilveren? Dit staat dan los van een discussie over een (mogelijke toekomstige) dijkverzwaring.

Vooralsnog is het erg onduidelijk wie hierbij de lead zou moeten nemen, wie waarvoor verantwoordelijk is, en wie waarvoor betaalt. Zou het zo kunnen worden dat kansrijke investeringen (die aantoonbaar leiden tot reductie van risico) een beroep kunnen doen op Deltafonds? Een eerste verkenning levert hier geen eenduidig beeld op.

Daarnaast is het erg onduidelijk op welke ambitie/norm deze ingrepen zich zouden moeten richten en wie deze norm dan vaststelt. Is het om een “ leuk extraatje in termen van risicoverkleining” te realiseren, of gaat het om iets waar we collectief nadrukkelijk het belang van onderstrepen en dus ook op gaan sturen? Het is belangrijk om regionaal of nationaal richtwaarden (of normen) af te spreken over slachtofferrisico's zodat deze maatregelen in de tweede laag ook een duidelijk doel dienen. Vervolgens is het belangrijk dat deze maatregelen vroegtijdig worden gedetecteerd en dan ook als zodanig worden geformuleerd, bijvoorbeeld in regionale visies of plannen. Als er zich dan een moment voordoet waarop deze maatregelen kunnen worden gerealiseerd, dient dit moment niet ongemerkt te kunnen passeren. Dat zou betekenen dat er in het bestaande plantoetsinstrumentarium een additioneel element wordt georganiseerd, vanuit de waterbeheerder of de veiligheidsregio om op deze zaken te toetsen.

Om meekoppelkansen te verzilveren is het ten eerste belangrijk dat dergelijke kansen tijdig worden onderkend of boven tafel worden gebracht, bijvoorbeeld door creatieve vormen van ruimtelijk ontwerp (CvR, 2012). Hiertoe is enige innovatie in ‘omgevingsmanagement’ noodzakelijk tussen (en binnen<sup>4</sup>) de verschillende uitvoerende, beherende en verantwoordelijke overheden, en relevante private partijen (projectontwikkelaars, eigenaren bedrijventerreinen, vitale infrastructuur eigenaren/beheerders). Afstemming– ook in de verkenningsfase – is hierbij essentieel. Daarnaast vergt het ‘zien’ van de mogelijke betekenis van een ruimtelijke keuze of ingreep voor de waterveiligheid ook creativiteit en kennis van de gevolgen van een overstroming en hoe deze kunnen worden beïnvloed. Dit kan worden georganiseerd door het aspect waterveiligheid beter te verankeren in processen bijvoorbeeld door meer expliciete aandacht voor waterveiligheid in instrumenten zoals watertoets, bestemmingsplan en bouwvergunningen te beleggen.

Vervolgens is het belangrijk dat deze meekoppelkansen ook als zodanig worden geformuleerd, bijvoorbeeld in regionale visies of plannen. Een voorbeeld van een vergelijkbare aanpak is te vinden in de verplichte Actieplannen Omgevingsgeluid, waarbij gemeenten zelf per planperiode een prioritering maken van uitvoeringsacties. Als er zich dan een moment voordoet waarop deze maatregelen kunnen worden gerealiseerd, dient dit moment niet ongemerkt te kunnen passeren. Dat zou betekenen dat er in het bestaande plantoetsinstrumentarium een additioneel element wordt georganiseerd, vanuit de waterbeheerder of de veiligheidsregio om te garanderen dat meekoppelkansen daadwerkelijk worden benut.

Een belangrijk aandachtspunt voor het verzilveren van meekoppelkansen is dus de beschikbaarheid van kennis over de specifieke effecten van een overstroming. Als voldoende kennis beschikbaar is, bijvoorbeeld door risicozoneringskaarten, kan het meekoppelen ook al in beleid worden geborgd, bijvoorbeeld in een provinciale structuurvisie.

### **Reflectie**

Eerder stelden we dat het instrumentarium voor meerlaagsveiligheid moet beantwoorden aan de noodzaak tot formele ordening, alsmede aan de urgentie om adaptiviteit te behouden. In de

---

<sup>4</sup> Ondanks dat de term ‘omgevingsmanagement’ vooral gericht lijkt op de wereld ‘buiten’ de eigen organisatie willen de auteurs hier benadrukken dat onder ‘omgevingsmanagement’ zowel de ‘interne omgeving’ als de ‘externe omgeving wordt’ bedoeld (zie verder Rijkswaterstaat, 2010).



## Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid

onderstaande tabel hebben we dit voor de verschillende verschijningsvormen van meerlaagsveiligheid nader geëxpliciteerd, waarbij we onderscheid maken tussen de inhoud van het beleid, de processen die tot beleid moeten leiden en de structuren/instituties waarbinnen actoren werken en samenwerken.

Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid

		<i>Uitwisselen</i>	<i>Rampen</i>	<i>Vitale functies</i>	<i>Waterrobuust</i>	<i>Ingroeien</i>
Inhoud	Ordering	Normering van laag 1 en van uitwisselpakket	Toetsbare eisen aan kwaliteit van rampenbeheersing	Normering van vitale functies bindend vastleggen en realisatie binnen bepaalde termijn verplichten.	Harde eisen (afhankelijk van risicozonering) aan wijze van bouwen in overstromingsgevoelige gebieden.	Duidelijkheid welke ambitie op welke termijn gerealiseerd moet worden (inspannings- of resultaatsverplichting)
	Adaptiviteit	Zo min mogelijk eisen aan welke maatregelen mee mogen doen in samenstelling uitwisselpakket	Maximaal ruimte voor regionaal maatwerk (mix van maatregelen) ten behoeve van een zo effectief mogelijke rampenaanpak gegeven regionale kenmerken	Per sector ruimte voor dialoog op basis van vermogen tot zelforganisatie en sectorspecifieke kenmerken. Dit leidt tot convenant dat kan worden geformaliseerd.	Zoveel mogelijk ruimte voor creativiteit aan private partijen. Verantwoordelijkheid ligt bij eigenaren/handelende partijen.	Maximaal ruimte om meekoppelkansen te verzilveren, waarbij ook kansen op de lange termijn ertoe doen.
Proces	Ordering	Afspraken voor moment waarop over uitwisselen wordt besloten en termijn waarbinnen het dient te zijn gerealiseerd	Afspraken over tijdpad waarbinnen verbetering kwaliteit rampenbeheersing dient te worden gerealiseerd.	Afspraken over tijdpad waarbinnen per sector bindende afspraken moeten zijn gerealiseerd. Voor meest vitale functies prioritaire aanpak.	Steviger positie (dwingender) watertoets in RO processen.	Duidelijke afspraken, doelen en planning rondom regionale actieplannen of uitvoeringsagenda's (backcasting).
	Adaptiviteit	Ruimte om samen met andere overheden en markt te zoeken naar optimaal pakket waarbij kansen voor meekoppelingen zoveel mogelijk worden meegenomen.	Maximaal meebewegen met dynamiek in regio's waarbij koplopers als voorbeeld kunnen dienen voor achterblijvers.	Bij uitwerking van normering (het "hoe") maximale ruimte bieden voor sectorpartijen om dit zelf te bepalen; en op eigen manier te realiseren.	Inzet op creatief dialoogproces om te komen tot wederzijds aantrekkelijke opties voor gebiedsontwikkeling	Uitvoering actieplannen zoveel mogelijk koppelen aan agenda's van gebiedspartijen.

## Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid

Structuur	Ordening	Heldere taakverdeling tussen waterbeheerder en andere overheden als het gaat om tot stand brengen, beoordelen en bekrachtigen uitwisselpakket.	Meer expliciete taakdefinitie veiligheidsregio's en andere overheden over hun taken bij overstromingen en rampenbeheersing	Helderheid over verantwoordelijkheden bij vergunningverlening en controle op naleving	Duidelijke belegde verantwoordelijkheden bij waterbeheerder, provincie en gemeente aangaande inbreng en borging waterveiligheid in planprocessen en transparante spelregels over toetsing.	Vanwege lange termijn regionaal en/of nationaal overlegorgaan instellen (in de lijn van Nationaal bestuursakkoord) met mandaat van deelnemende overheden.
	Adaptiviteit	Ruimte binnen de formele procedure voor regionaal maatwerk en daadwerkelijke samenwerking tussen de drie lagen.	Ruimte om regionaal te komen tot arrangementen rondom rampenbestrijding die passen bij regionale omstandigheden	Per sector nagaan welke structuur nuttig is om afstemming en samenwerking (waar nodig) te faciliteren.	Investeren in flexibele procesarrangementen voor dialoog met partijen om te komen tot duurzame, waterrobuuste ruimtelijke ordening	Regionaal bezien welke vormen van samenwerking welk organisatorisch jasje nodig hebben om optimale afstemming mogelijk te maken

Tabel 3 Instrumentarium voor meerlaagsveiligheid: tussen ordening en adaptiviteit

## 5. Bouwstenen voor multilevel governance meerlaagsveiligheid

### Verantwoordelijkheidsverdeling

De mogelijkheden voor meerlaagsveiligheid worden sterk bepaald door de lokale omstandigheden. Deze omstandigheden worden lokaal het beste gekend. Dat betekent dat de vraag op welke wijze meerlaagsveiligheid gestalte krijgt, het beste ook decentraal kan worden beantwoord. Tegelijkertijd is er behoefte aan ijkpunten: wat is de norm waaraan moet worden voldaan? Ten aanzien van deze norm wordt toch verwacht dat het Rijk – in overleg met de regio – een richtlijn of algemeen geldend doel stelt. Wat betreft de uitwerking in de regio is het dan volgens veel van de respondenten aan de ene kant belangrijk om duidelijke afspraken te maken over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, maar hierbij wordt aan de andere kant de opmerking gemaakt dat er veel wordt georganiseerd op basis van samenwerking en vertrouwen en dat ‘de regio het zelf wel regelt’. Gelet op het feit dat meerlaagsveiligheid het beste gestalte krijgt via regionaal maatwerk, ligt het ook voor de hand om de regio’s zoveel mogelijk ruimte te geven om te bepalen hoe zij meerlaagsveiligheid toepassen.

Ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling publiek – privaat zien we groeiende steun voor het “vervuiler betaalt” of het kostenveroorzakersprincipe. Daarmee krijgen private partijen die iets willen realiseren, weliswaar die gelegenheid maar wordt van het verwacht dat ze dat voor eigen rekening risiconutraal doen en anders de (nu vaak impliciet) afgewentelde kosten dragen. Tegelijkertijd zien we huiver om dit principe generiek toe te passen. Dat ontwikkelaars vaker zullen moeten worden gevraagd om investeringen te doen in waterbestendigheid wordt door velen bevestigd. Maar weinigen gaan zo ver om dit algeheel verplichtend te willen zien.

Tot op heden is de rol van de veiligheidsregio tamelijk onderbelicht. Het is opvallend dat de veiligheidsregio bij ruimtelijke ontwikkelingen nauwelijks adviseert ten aanzien van het aspect van overstromingsrisico’s of evacuatie. De meeste veiligheidsregio’s hebben daar ook nog geen visie op, laat staan een afwegingskader voor, maar zij geven wel aan dat zij een nauwere betrokkenheid zeker verwelkomen. Het is een goede zaak deze taak voor de veiligheidsregio’s nader te doordenken en eventueel ook te instrumenteren.

### Financiële aspecten

In bovenstaande tekst zijn al enkele denklijnen voor de financiering van meerlaagsveiligheid geschetst. Zo geven de respondenten aan dat bij de toepassing van het uitwisselbesluit het ook logisch is om de middelen uit het HWBP beschikbaar te stellen aan de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> laag. Waarbij de meeste van hen aangeven dat dit *kan* gelden voor locaties waar sprake is van bestaande bebouwing. Waarbij vaak de kanttekening wordt gemaakt dat dit alleen opgaat voor unieke situaties. Veel gehoord voorbeeld hierbij is de Voorstraat in Dordrecht. Veel minder vanzelfsprekend – is het volgens de respondenten – dat dergelijke middelen ook beschikbaar worden gesteld aan locaties waar sprake is van nieuwbouw.

Een van de respondenten zegt bijvoorbeeld: *“Nou als we dat (Red. het hoger aanleggen van een provinciale weg zodat er compartimentering mogelijk wordt) doen, moet de provincie dat betalen in het kader van het mobiliteitsbeleid en moeten we niet een ingewikkelde discussie krijgen of het voor waterveiligheid is en vanuit het Deltafonds moet. Dan krijg je eindeloze discussies over geld die niemand verder helpt. Ik vind dat elektriciteitsmaatschappijen ook een verantwoordelijkheid hebben om hun levering in stand te houden, dus als*

*daar nadere regels voor worden bepaald moeten ze gewoon betalen. Laten we niet ingewikkeld doen, uiteindelijk betaalt de burger toch”.*

Een veelgenoemd aandachtspunt is de beschikbaarheid van middelen door de tijd heen. Hierbij gaat het om een onderscheid tussen het 6 jaarlijkse ‘window of opportunity’ – zoals deze nu geldt in de investeringsronden van het HWBP - versus een voortdurend beschikbaar van middelen. Dit sluit ook aan op de discussies die nu over de inrichting van het HWBP worden gevoerd. Ten aanzien van het HWBP komt in de interviews naar voren dat de financiering van met name de eerste laag niet ter discussie wordt gesteld. Op dit moment is deze financiering 50% door het Rijk het 50% door de Waterschappen (op basis van solidariteit tussen de waterschappen). In de toekomst zullen de waterschappen 100% van de kosten gaan dragen (wederom op basis van solidariteit).

Wat betreft nieuwbouwlocaties wordt aangegeven dat solidariteit hier niet een uitgangspunt is, maar dat het gaat om eigen verantwoordelijkheid van gebruikers/bewoners. De realiserende partijen dienen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen (zie ook het eerdere citaat).

Aangaande buitendijkse gebieden geeft een respondent bijvoorbeeld aan dat: *“bijvoorbeeld plaatsjes (red. aan de Maas) die onder water lopen, bij overstromingen daar wordt bij de vergoeding door de verzekering van een standaard Gamma parketje uitgegaan. Ja jongens, het houdt een keertje op! Leg er dan maar (red. waterrobuuste) plavuizen in. Ja, dat meen ik echt. Je denkt toch een keer na wat ook een beetje praktisch voor jezelf is? Die verantwoordelijkheid vind ik wel dat je die bij de burger mag neerleggen. Als je weet dat je laag woont en je kiest voor een parketvloer, dat je dan niet bij een overstroming bij de verzekering dat vergoed gaat krijgen”.*

Voor financiering zijn nieuwe inzichten wel een uitdaging. Hier spelen lastige vragen rondom gelijkheid en solidariteit. Tegelijkertijd moeten we dat niet overdrijven. Het is zeer gebruikelijk dat nieuwe ontwikkelingen aan strengere eisen dienen te voldoen dan ontwikkelingen tien jaar geleden. Denk aan de regelmatig aangescherpte EPC norm voor woningen en bedrijfsgebouwen. Die leidt strikt genomen ook tot vormen van ongelijkheid.

### **Naar een adaptieve implementatiestrategie**

Het concept meerlaagsveiligheid wordt gezien als een belangrijke denkrichting om de zwakheden van het bestaande systeem te mitigeren. Velen erkennen dat de sterke focus op dijken heeft geleid tot blinde vlekken als het gaat om de vraag ‘wat als het toch mis gaat?’.

Tegelijkertijd weten nog maar weinig partijen concreet wat hen te doen staat om meerlaagsveiligheid concreet in de praktijk te brengen. Dat betekent dat een kansrijke governance strategie niet een kwestie is van “het regelen van” meerlaagsveiligheid. Het is veel meer het organiseren van een leertraject waarvan de uitkomsten uitmonden in nieuwe praktijken met bijbehorende arrangementen en instrumenten. Dat betekent naar onze mening twee zaken:

- Het snel plukken van het laaghangend fruit.
- Het verder investeren in aansprekende voorbeelden en leeromgevingen.

Het is belangrijk om het laaghangend fruit snel te plukken. Dat betekent bijvoorbeeld het aanscherpen van de watertoets en het incorporeren van het waterveiligheidsaspect daarin. Dat betekent ook snelle actie richting vitale en kwetsbare functies om te komen tot afspraken die uitmonden in juridisch bindende voorschriften.

Anderzijds moet er nadrukkelijk nog worden geïnvesteerd in een leertraject, met name als het gaat om het uitwisselen en het waterrobuust bouwen. Daarbij is er behoefte aan meer voorbeelden waarbij meerlaagsveiligheid op grotere schaal wordt toegepast en *double loop learning*. Het creëren van meer proeftuinen en de nadrukkelijke aandacht voor het daarna oppakken van de resultaten van deze proeftuinen zijn hier een belangrijk onderdeel van. Het concept *double loop learning* duidt op de handelswijze waarop een ongewenste ontwikkeling of uitwerking van het ingezette beleid/instrument wordt waargenomen en deze wordt gecorrigeerd op een manier wat een aanpassing/modificatie vereist van de betreffende organisatie haar onderliggende normen, beleid en doelen (Argyris & Schön, 1978). *Double loop learning* gaat hiermee verder dan het controleren en bijstellen van het huidige beleid.

Aangaande dit leertraject is het van belang om ook te bezien welk instrumentarium (om processen te organiseren en om uitkomsten vast te leggen) het beste werkt. Daarbij lijken drie alternatieve routes het verkennen waard:

- Een route waarbij zoveel mogelijk aangesloten wordt bij het instrumentarium van het waterdomein;
- Een route waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het instrumentarium van de ruimtelijke ordening;
- Een route waarbij getracht wordt te komen tot een optimale mix van instrumenten uit deze twee domeinen en eventueel andere domeinen.

Tot slot betekent een adaptieve uitvoeringsstrategie dat de dialoog tussen rijk en regio, tussen regionale partijen, tussen publieke en private partijen, doorgaat. Men is nog lang niet uitgepraat over meerlaagsveiligheid. En men raakt daar ook niet over uitgepraat omdat inzichten veranderen, omstandigheden niet statisch zijn en de ruimtelijke ontwikkeling niet stilstaat. Een doorgaande dialoog is essentieel om zowel de inhoud als de aanpak bij te stellen aan de eisen van de tijd.

### **Meer bewustwording als randvoorwaarde**

Het is ons opgevallen dat het bewustzijn dat een ramp nooit voor 100% is uit te sluiten, breed aanwezig is bij onze respondenten. Nu valt dit mede te verklaren uit het feit dat zij uit hoofde van hun functie nadenken over de vraag wat gedaan moet worden om deze ramp te voorkomen, maar ook wat er gedaan moet worden als deze ramp zich toch voordoet. Tegelijkertijd geldt ook dat vele regionale en lokale bestuurders waterveiligheid niet zonder meer zien als onderdeel van hun takenpakket en dat met name de wijze waarop bewustwording ook maatschappelijk kan landen een lastige opgave is. Een van de respondenten verwoorde dit als volgt: *“Er ligt dus een bepaalde eigen verantwoordelijkheid bij de burger, maar waar ik nu niet voor ben is van die noodpakketjes met een lampje en een trommeltje en een kaars en een paar watervaste lucifers. Ik vraag me af in hoeverre dat aansluit bij mensen. Ik vind dat ook een beetje betuttelend...”*.

Meerlaagsveiligheid veronderstelt een veel grotere betrokkenheid van niet-waterbeheerders bij het vraagstuk van hoogwaterbescherming. Dat veronderstelt dat deze partijen daar nut en noodzaak van inzien en ook zicht hebben op concrete handelingsperspectieven. Deze bewustwording moet echter ook breder tot stand komen. Immers moeten ook bedrijven en burgers veel meer dan vroeger zich bewust worden van het feit dat een overstroming niet uitgesloten kan worden en dat het verstandig is om daar rekening mee te houden door het treffen van maatregelen om de impact te verkleinen.

Waar de meerderheid van de respondenten het wel over eens is, is dat meer bewustwording van waterveiligheid wel een lange termijn opgave is en ook een continue proces is. Ten aanzien van de lange termijn geeft één van de respondenten bijvoorbeeld aan dat: *“Het is moeilijk om geld beschikbaar te krijgen voor dingen waarvan men de noodzaak niet eens inziet. Dus het is echt een bewustwordingsvraagstuk en daar ben ik niet heel optimistisch over. Bij bestuurders ziet men het wel onder ogen, maar of je dan vervolgens in de samenleving en de politiek dat voldoende helder krijgt en dat iedereen de urgentie ervan inziet, is de vraag.”*

De noodzaak van continue aandacht wordt als volgt verwoord door één van de respondenten: *“Die kleine akkefietjes die we hebben gehad, die zetten niet iedereen op scherp. '53 wel, dat is voor heel veel mensen nog redelijk tastbaar, maar ook die generatie wordt kleiner en daarmee ook het besef. Daarom is het denk ik belangrijk dat mensen zich realiseren: Nederland is op zich veilig, maar het is niet zo dat dat standaard zo blijft. Daar moet je voor blijven werken. Enerzijds moeten de overheden daar hun verantwoordelijkheid voor nemen en anderzijds het besef bij de burger dat het allemaal niet zomaar en voor niks kan, ook in belastingtechnisch opzicht zou ik zeggen”.*

Het creëren van bewustzijn is een lastige opgave. Onderzoek toont aan dat eerdere campagnes vaak niet het gewenste effect sorteerden. Daarmee is niet gezegd dat het niet moet gebeuren. Wel is het van belang hier de tijd voor te nemen. Dat betekent dus ook dat de implementatie van meerlaagsveiligheid tijd nodig heeft. Het in de praktijk laten zien wat het kan betekenen door middel van voorbeeldprojecten en pilots kan helpen om de bewustwording van de mogelijkheden te vergroten.

### **Commitment door samenwerking; naleving door binding**

Er bestaat bij veel partijen vrees dat het nadenken over meerlaagsveiligheid wel leidt tot mooie intenties, maar dat in het geweld van de ruimtelijke ontwikkeling het waterveiligheidsbelang toch wordt overruled door andere belangen. De vraag hoe de implementatie wordt geborgd, wordt dan ook door veel partijen gesteld. Belangrijk hierbij zijn een aantal aspecten.

Het is een misverstand om te denken dat alleen via formele regelgeving borging kan worden gegarandeerd. Wel is het belangrijk dat afspraken bekrachtigd en bindend worden verklaard. Samenwerking en binding liggen dan ook in elkaars verlengde. Partijen komen in onderlinge samenwerking tot afspraken hoe zij sturen op waterveiligheid en ruimtelijke ontwikkeling. Dit kan op basis van een gezamenlijke ruimtelijke visie. Zij committeren zich aan acties die daarbij horen. Deze acties kunnen een bindende status krijgen en kunnen ook worden doorvertaald in formele beleidsdocumenten waarmee partijen zichzelf binden (verordeningen et cetera).

Nadrukkelijk zij hierbij vermeld dat deze samenwerking niet vrijblijvend is. Het is niet zo dat partijen de keuze hebben om zich te bekommeren om waterveiligheid. En het behoort ook niet tot de mogelijkheden om het waterissue de eerste de beste keer van de agenda af te voeren. Tot slot wordt de wijze waarop het waterveiligheidsbelang. De nieuwe Omgevingswet richt zich juist op deze figuur.

Een ander belangrijk aspect om commitment te genereren in het proces tussen partijen is het creëren en behouden van vertrouwen. Vertrouwen tussen partijen wordt vergroot wanneer onzekerheid tussen partijen wordt verminderd. Koppenjan en Klijn onderscheiden drie soorten onzekerheid in kwesties van complexe aard: inhoudelijke-, strategische- en institutionele

onzekerheid (2004, p.6). Het verkleinen van inhoudelijke onzekerheid ontstaat wanneer er bij partijen uit verschillende domeinen (R.O., en water) geen kloof bestaat in de informatie die voor handen is over de context specifieke gebieden, de te ondernemen acties en de inzet van middelen. Strategische onzekerheid wordt tussen partijen gereduceerd wanneer men van elkaar weet wat de te volgen stappen zullen zijn, juist handelen en geen verborgen agenda hanteren behoren hiertoe. Ten slotte lijkt het verkleinen van institutionele onzekerheid het meest complex aangezien hier geprobeerd moet worden om de vele actoren afkomstig uit verschillende instituties en domeinen elkaars 'taal' en waarden beter te leren spreken en begrijpen. De vaak historisch gegroeide, ingesleten patronen en formeel-juridische *frameworks* aan wet- en regelgeving kunnen diep verankerd zijn binnen de instituties. Het vinden van een juiste balans hierin waarin begrip voor elkaars (gedeelde) domein bestaat, vertrouwen bestaat én praktische oplossingen gevonden kunnen worden lijkt van groot belang voor het concept van meerlaagsveiligheid.



## 6. Reflectie: meerlaagsveiligheid als fremdkörper?

Gaande het traject is ons opnieuw duidelijk geworden dat het niet eenvoudig is om te laveren op het snijvlak tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. De scepsis om te komen tot zinvolle samenwerking wordt met name in het domein van de waterexperts breed gedeeld. Daar leeft de angst dat de waterveiligheid als belang een vergelijkbare status krijgt als willekeurig elk ander ruimtelijk belang.

Meerlaagsveiligheid bevindt zich op het snijvlak van een tweetal domeinen waarbinnen werk- en denkwijze op essentiële punten van elkaar verschillen (zie Van Buuren et al. 2010). Het domein van de ruimtelijke ordening gaat immers veel meer in op het wegen van belangen en het komen tot een optimale afweging tussen die belangen en de daarmee gepaard gaande middelen. Dit in tegenstelling tot het waterdomein waarbij het waterveiligheidsbelang met stip bovenaan staat en het meer de vraag is wat er gedaan kan worden om andere belangen niet al te zeer te schaden als er maatregelen nodig zijn om de waterveiligheid te borgen.

Daarbij is het discours in het ruimtelijk ontwikkelingsdomein veel meer gecentreerd rondom termen als participatie, maatwerk, ontwikkelperspectieven, meekoppelkansen en dergelijke. Dit in tegenstelling tot het waterveiligheidsdiscours dat gericht is op normering, toetsing, beheer en onderhoud. Eerder spraken we over het gevaar van een dialoog tussen doven. Als we de verschillen zien tussen de verschillende discourses is dit gevaar zeker reëel. Discussies die nu reeds plaatsvinden tussen believers en non-believers laten dat ook goed zien.

Het is van groot belang dat het instrumentarium voor meerlaagsveiligheid in beide domeinen herkend en gehanteerd kan worden. Het moet een tweezijdig zwaard zijn:

- a. het moet recht doen aan het terechte verlangen van de waterbeheerders om het waterveiligheidsbelang te borgen en de realisatie ervan waar nodig af te dwingen;
- b. het moet recht doen aan het even terechte verlangen van de ruimtelijke ordenaars om zoveel mogelijk ruimte te krijgen voor maatwerk, meekoppelkansen en creativiteit.

In veel gevallen worden deze twee zaken tegenover elkaar geplaatst en gezien als onverenigbaar. Dat is echter niet waar. In de vorige paragraaf hebben we al laten zien dat samenwerking en binding samengaan. Het is de kunst om enerzijds als waterbeheerder niet te snel te willen grijpen naar het instrumentarium gericht op doorzetting, en anderzijds als ontwikkelende partijen niet te veel manoeuvreerruimte te willen claimen met zo min mogelijk kwalitatieve eisen.

Dit alles onderstreept het belang om het concept meerlaagsveiligheid, haar ruimtelijke concretisering en regionale toepassing, alsmede de wijze waarop het bestuurlijk kan worden belegd en geborgd, in goede onderlinge samenspraak nader te doordenken. Daarbij is maatwerk, samenspel en flexibiliteit cruciaal, binnen het algemeen gedeelde doel van een duurzame en hoogwaardige bescherming tegen overstromingen.

## Referenties

Argyris C. & D. Schön. *Organizational learning: a theory of action perspective*, Reading, MA: Addison Wesley, 1978.

AT Osborne. (2011) *Financiële instrumenten. Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering*. Baarn, AT Osborne.

Bondt, J. de (z.j.) *Het waterschap als partner in gebiedsontwikkeling*. Door Anne Luijten. [www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu).

Buuren, M.W. van et.al. 2009. *De governance van adaptatie. Bouwstenen voor een afwegingsproces*. Definitiestudie Afwegingskader Ruimte & Klimaat fase 2: Governance aspecten van klimaatmaatregelen. Den Haag: Klimaat voor Ruimte et al.

Buuren, M.W. van, Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag: Lemma.

College van Rijksadviseurs. 2012. *Advies aan het Deltaprogramma*. Den Haag. 25 september 2012.

COT. 2004. *De perceptie van veiligheid tegen overstromingen door politici en bestuurders*. Essay. COT i.o.v. het RIVM. 14 april 2004.

Dijkgraaf, R. (2002). Wereldsystemen. *De Academische Boekengids* 36, december 2002, pp. 12-13.

Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering, (2011) *Weerbaarheid vitale infrastructuren en objecten, Strategieën in relatie tot overstromingen*, Den Haag

Edwards, A., (2001) *Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur*, in: J. Edelenbos & R. Monnikhof (red.). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma, p. 117-142.

Eeten, M. van. (1999). *Dialogues of the Deaf: Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*. Eburon, Delft.

Ellen, G.J. en Tromp, E., (2011) *Meerlaagsveiligheid: innovaties in beleid en implementatie*, Tijdschrift voor Water Governance

Hoogerwerf, A., Arentsen M.J. en P.J. Klok (1993), *Om een aanvaardbaar beleid. Een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*, Centrum voor bestuurskundig onderzoek en onderwijs, Enschede

Jong, M., de et al. (2002). *The theory and practice of institutional transplantation*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*.

Molenaar J.G., de (1998), *Een verkennende beschouwing over grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies in relatie tot draagvlak voor natuur*, IBN-rapport 345, IBN-DLO, Wageningen

## Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid

Naeff, G. (2012). Instrumenten voor meerlaagsveiligheid. Naeff Consult BV Schalkhaar.

Nye, J.S. en Donahue, J.D. (2000), Governance in a globalizing world, Washington, D.C.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2007). Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave. NAI Uitgevers, Rotterdam.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2009). Overstromingsrisicozonering in Nederland. Den Haag/Bilthoven.

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, (2011) Tijd voor waterveiligheid: strategie voor overstromingsrisicobeheersing, Den Haag

RIGO Research en Advies BV. (2011). Samenhang afwegingsinstrumenten. Naar een praktische en haalbare klimaatbestendige afweging bij nieuwbouw en herstructurering. Amsterdam, september 2011.

Rijkswaterstaat (2010), Omgevingsmanager: de onmisbare schakel tussen buiten en binnen.

STOWA, 2011. Basisvisie Afwegingsmethodiek voor meerlaagsveiligheid. Rapport 2011/26.

## BIJLAGE 1: Lijst van respondenten

<b>1</b>	<b>Adema</b>	Ina	Burgemeester Gemeente Veghel
<b>2</b>	<b>Buitendijk</b>	Jacqueline	Directeur Veiligheidsregio Utrecht
<b>3</b>	<b>Geluk</b>	Jan	Dijkgraaf, Waterschap Hollandse Delta
<b>4</b>	<b>Heidema</b>	Andries	Burgemeester Deventer
<b>5</b>	<b>Kohsiek</b>	Luc	Dijkgraag, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
<b>6</b>	<b>Kok</b>	Matthijs	Hoogleraar Waterveiligheid/ wetenschappelijk directeur adviesbureau HKV-Lijn in Water
<b>7</b>	<b>Kuks</b>	Stefan	Dijkgraaf Regge en Dinkel
<b>8</b>	<b>Poelmann</b>	Patrick	Dijkgraaf Stichtse Rijnlanden
<b>9</b>	<b>Veldhuijzen</b>	Govert	Gedeputeerde provincie Zuid-Holland
<b>10</b>	<b>Vlieg</b>	Frans	programmadirecteur DPNH ministerie IenM
<b>11</b>	<b>Vries, de</b>	Ralph	Gedeputeerde provincie Utrecht
<b>13</b>	<b>Rijswick, van</b>	Marleen	Hoogleraar Waterrecht Universiteit Utrecht
<b>12</b>	<b>Snoeken</b>	Henk	wnd. directeur RO ministerie IenM
<b>14</b>	<b>Warner</b>	Jeroen	Docent Rampenstudies WUR
<b>15</b>	<b>Sleeking</b>	Piet	Wethouder, Gemeente Dordrecht

## BIJLAGE 2: Interviewvragen

**Doel** van het interview is in beeld brengen van behoeften, verwachtingen en aarzelingen van bestuurders – op verschillende niveaus - ten aanzien van meerlaagsveiligheid.

**Resultaat** is het zicht op bestuurlijke ‘handelingsperspectieven (waar liggen de verbindingen tussen wat bestuurders kunnen, durven en willen?).

1. Wat zijn volgens u de belangrijkste kansen en risico's van MLV? Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de kansen van deze benadering optimaal te benutten en de risico's die u ziet zoveel mogelijk uit te sluiten?
2. Wat zijn volgens u de belangrijkste barrières om te komen tot toepassing van MLV? Hoe realistisch acht u verregaande toepassing van MLV?
3. Kan MLV binnen de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden worden gerealiseerd? Zo nee, welke aanpassingen acht u nodig en wenselijk? Hoe wenselijk is het voor u om zo dicht mogelijk bij deze bestaande verantwoordelijkheidsverdeling te blijven?
4. Wat vindt u er van als er meer partijen verantwoordelijk worden voor (aspecten van) de waterveiligheid?
5. Vereist MLV vooral het aanscherpen van bestaande regels/procedures/werkwijzen of gaat het om het ontwikkelen van geheel nieuwe manieren van doen? Kunt u dat toelichten? Wat moet er veranderen aan de wijze waarop nu de eerste laag van waterveiligheid is georganiseerd?
6. Welke rol en taken zou uw organisatie moeten krijgen als zij serieus werk wil maken van het toepassen van MLV? Welke bevoegdheden en instrumenten heeft uw organisatie dan (extra) nodig? Bijvoorbeeld:
  - a. Op welke wijze moet de waterbeheerder betrokken worden bij RO? Anders dan nu?
  - b. Hoeveel ruimte moeten RO partijen krijgen om dit naar eigen inzicht te regelen?
  - c. Dient de rol van partijen uit de derde laag bij de waterveiligheid vergroot te worden? En zo ja hoe?
7. Wat is uw beeld bij de verdeling van middelen/kosten tussen de lagen als er wordt gekozen voor het implementeren van meerlaagsveiligheid? Acht u het in dit kader wenselijk dat:
  - a. geld voor hoogwaterbescherming (nu belegd via het HWBP) ook beschikbaar wordt voor maatregelen in de tweede en derde laag?
  - b. ongewenste ontwikkelingen in de 2<sup>e</sup> laag worden financieel “belast” met een bijdrage aan hoogwaterbescherming?
  - c. Is het wat u betreft kansrijk en wenselijk als regionale partijen de gelegenheid krijgen om investeringen in de 1<sup>e</sup> laag in te wisselen voor een maatregelenpakket ten aanzien van alledrie de lagen?
8. Hoe belangrijk is het om met MLV initiatieven door of bijdragen vanuit andere partijen (overheden en/of private partijen) te stimuleren of zelfs af te dwingen?
9. Hoever zou u willen gaan als het gaat om het versterken van de zelfredzaamheid van burgers bij overstromingen (2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> laag)? En waarom? Wat vindt u van (het verplicht stellen van) een catastrofeverzekering?
10. Vereist MLV meer structurele samenwerking tussen mede-overheden? Denkt u dat deze samenwerking ook mogelijk is? Hoe kan die samenwerking worden georganiseerd?

11. Wat zijn mogelijke en wenselijke manieren om naleving te garanderen van maatregelen in de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> laag? Ook in het kader van een mogelijk uitwisselbesluit [sanctie, boete, dwangsom, ...]
  - a. Hoe kansrijk en wenselijk acht u het zogenoemde omwisselprincipe?
  - b. Wat zou de aanleiding moeten zijn om een uitwisselbesluit mogelijk te maken; maatregelen/sturing op de 2e en 3e laag op het moment van afkeuring, of anticiperen op toekomstige afkeuring/normverhoging?
  - c. Wie neemt uitwisselbesluit en wie toetst of het voldoet? Zijn er sancties nodig bij nalatigheid?
12. Vitaal en kwetsbare functies
  - a. Wie moet volgens u verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van vitale en kwetsbare functies en wat betekent dat voor de vraag wie daarvoor moet betalen? Moeten ook bestaande vitale en kwetsbare functies alsnog waterveilig worden gemaakt?
  - b. Moet de aanwijzing en bescherming van deze functies door de overheid worden afgedwongen of vindt u dit een taak van degenen die verantwoordelijk zijn voor deze functies?

### *Reflexieve vragen*

Bij MLV speelt de factor tijd een belangrijke rol. Veel zaken zijn alleen mogelijk als we er de tijd voor nemen. Bent u het daarmee eens en acht u het wenselijk dat hier ook daadwerkelijk de tijd voor genomen wordt? Welke randvoorwaarden vindt u daarbij belangrijk?

Hoe vindt u dat realisatie en naleving op de lange termijn geborgd dient te worden?

Bij MLV kun je kiezen voor een meer normgerichte, dwingende aanpak en een meer op samenwerking, effectgerichte aanpak. Welke aanpak heeft uw voorkeur en waarom?