

De nachtwaker ontslagen

dr. ing. S. Schaap*

Inleiding

Veiligheid als publiek domein

Het denken over veiligheid krijgt wereldwijd nieuwe impulsen. Daarvoor zijn verschillende aanleidingen, met soms grote symbolische waarde. Genoemd kunnen worden de terroristische aanval op de Twin Towers en de orkaan Katrina bij New Orleans. Wat betreft het terrorisme is de vraag niet zozeer óf er sprake is van een nieuw veiligheidsrisico, maar veeleer wat de aard van deze dreiging is, welke oorzaken en structuur deze dreiging heeft en hoe hiermee moet worden omgegaan.

New Orleans lijkt bij eerst benadering eenvoudiger van aard, maar is dit niet. 'Katrina' maakt duidelijk dat ook het overstromingsrisico een gecompliceerde kwestie is geworden, op een wereldwijde schaal en met een veel-

heid aan – soms nieuwe – oorzaken; dus dringt zich ook hier de vraag op, hoe hierop een antwoord te vinden.

De kracht van de verbeelding

Het terrorisme geniet veel meer belangstelling van publiek en politiek dan het overstromingsrisico. Ook wordt deze belangstelling ruim vertaald in budgetten en maatregelen. Het is echter de vraag of dit zo blijft. Wereldwijd zijn er processen gaande die de aandacht veel sterker zullen richten op overstromingen. Het overstromingsrisico wordt een van de grootste problemen van de komende eeuwen – zo het dit nu al niet is. Dit raakt niet alleen de kusten en delta's, maar ook de riviergebieden stroomopwaarts.

Het overstromingsrisico is niet alleen gecompliceerd, maar kampt ook met een psychologisch probleem: het gevaar van water spreekt onvoldoende tot de *verbeelding*. Het probleem mag wijd verbreid zijn en de gevolgen groot, de beelden blijven veelal niet lang nawerken: men vergeet, vestigt zich weer snel en roekeloos in de getroffen regio's en voert voorgenomen maatregelen onvoldoende uit.

Hoe anders met de dreiging van terrorisme. Hier werkt de verbeeldingskracht volop en wordt er van de overheid een veelheid aan maatregelen

geëist. Zou een objectieve risicoanalyse de basis vormen voor het veiligheidsbeleid, dan zou de aandacht wereldwijd veel meer geconcentreerd zijn op het voorkomen van overstromingen en het beperken van de gevolgen daarvan. Ook in Nederland is het overstromingsrisico groter dan alle overige collectieve risico's tezamen.¹

Centrale vraag

Centraal in deze bijdrage staat de vraag wat voor veranderingen het veiligheidsvraagstuk heeft ondergaan en hoe hiermee moet worden omgegaan. Vanuit dit perspectief kunnen genoemde, symbolisch geworden gebeurtenissen wellicht iets duidelijk maken. Deze bijdrage schetst een analogie tussen beide dreigingen. Nu moet met een analogie voorzichtig worden omgegaan: de vergelijkbaarheid heeft beperkingen. Toch laten het overstromingsrisico en het terrorismegevaar overeenkomsten zien, zoals in de complexiteit van het probleem, ingrijpende veranderingen in de samenleving die ermee samenhangen en wijzigingen die er nodig zijn in de veiligheidsfilosofie en publieke verantwoordelijkheden.

Deze bijdrage brengt beschouwingen bijeen over het waterbeheer en filosofische overwegingen over de veiligheid in bredere zin. Dit mag te maken hebben met de toevallige achtergrond

* Dr. Schaap is dijkgraaf van het Waterschap Groot Salland en voorzitter van de Unie van Waterschappen. Daarnaast is hij docent filosofie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en de Karel Universiteit te Praag.

¹ Vergelijk het rapport: *Risico's in bedijkte termijnen. Een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromingen*, Milieu- en Natuurplanbureau RIVM en MNP (RIVM rapport 500799002), Bilthoven, mei 2004, m.n. p. 150, beschikbaar op <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500799002.html> (benaderd 21-8-2006).

van de auteur. Wezenlijker is dat nieuwe en complexe kwesties het niet kunnen stellen zonder indringende analyses.

Daartoe is ooit de filosofie ontwikkeld. Nu moet worden gewaakt voor zelfoverschatting: de filosofie heeft niet overal een antwoord op, zeker niet als problemen praktisch van aard zijn. Het bijeenbrengen van praktische kwesties en filosofische analyses heeft in dit verband echter een bijzondere rechtvaardiging. Genoemde veiligheidskwesties draaien beide om de vraag hoe aan verantwoordelijkheden in het publieke domein inhoud moet worden gegeven. Anders gezegd: de vraag is hoe nieuwe bedreigingen van de *publieke orde* het hoofd moet worden geboden.

De dreiging van buiten

Het Nederlandse waterbeheer kent van oudsher twee aansprekende adagia: *wie 't water deert, die 't water keert* en *pompen of verzuipen*. Het eerste adagium slaat op de dreiging van het buitenwater: de zee en de grote rivieren. Hoogwater bedreigt het te beschermen gebied, dus moet het worden gekeerd. Dit heeft geleid tot een aansprekende Nederlandse kundigheid, de bouw van dijken en andere keermiddelen. De vijand komt van *buiten* en moet daar worden gehouden.

Het tweede adagium slaat op het gebiedseigen water: regenwater en kwelwater. Eigenlijk komt ook deze dreiging van *buiten*, maar ze moet nu uit het te beschermen gebied worden verwijderd. Dus werd het ingenieuze systeem van watergangen, bemaling en kunstwerken ontwikkeld. Eeuwenlang kon met deze werkwijze een voortdurend groeiend probleem het hoofd worden geboden, zij het dat noodzakelijke maatregelen vaak volgden op overstromingen.

Nogmaals, het overstromingsrisico spreekt te weinig tot de verbeelding. Wat onder deskundigen al lang bekend is en in Nederland al tot ver-



Wateroverlast 1998
(Foto Waterschap Groot Salland)

nieuwelingen in het beleid heeft geleid, werd door Katrina ineens evident: de formule van simpel verweer tegen vijanden van *buiten* werkt niet meer afdoende. De bedreiging is veel complexer van aard geworden en komt in velerlei zin ook uit de bedreigde gebieden zelf.

Daarbij is er nog iets veranderd en wel in de gevolgsfeer van het veiligheidsrisico: overstromingen kunnen uiterst ingrijpende gevolgen hebben voor de bedreigde gebieden. Er is bij overstromingen niet zozeer sprake van schade, maar veeleer van een totaal ontwrichte publieke orde. Wat is er eigenlijk veranderd, dat de oude afweerstrategie niet meer werkt?

De nachtwaker

Om hierover wat meer duidelijk te maken moet in beeld worden gebracht hoe het moderne staatsrechtelijke denken het beschermen van de publieke orde interpreteert. Hoe beschouwt dit denken het veiligheidsrisico en hoe definieert het de publieke verantwoordelijkheid om dit risico het hoofd te bieden?

Ten tijde van de opkomst van de nationale staat beschouwt men de bedreiging van de orde in de samen-

leving op gelijke wijze als in het klassieke waterbeheer: de dreiging komt van buiten en moet in de publieke arena worden opgelost. Daartoe ontwikkelt men het concept van de nachtwakerstaat. Thomas Hobbes is een van de vertolkers daarvan.²

In de eerste helft van de 17-de eeuw ontwikkelt hij dit concept als antwoord op de acuut dreigende ontwrichting van de samenleving: door burgeroorlogen of externe vijanden. In zijn staat krijgt de publieke soeverein (de Leviathan) een welhaast absolute macht. Dit machtsmonopolie moet echter goed worden verstaan: het gaat om de beschikking over de publieke instrumenten om de orde te handhaven ten gunste van vredig levende en werkende private burgers. Het *private* bestaan (van de bourgeoisie) en het *publieke* leven (van de citizenen) worden twee te onderscheiden leefsfereën. Volledige onderwerping aan de publieke macht biedt de burger privaat heil. Gechargeerd zou kunnen worden gesteld dat de burger alles is toegestaan, tenzij de wet het verbiedt.

² Thomas Hobbes, *Leviathan, or the Matter, Form & Power of a Commonwealth, ecclesiastical and civil*, London, 1885 (org.); Basil Blackwell, Oxford, 1960 (herdruk).

Voor de publieke autoriteit komt de dreiging van buiten de rechtsstaat: daartoe beschikt zij over de instrumenten wetgeving, politie, justitie en militie. Overtreding van de wet geldt als een *externe* bedreiging van de publieke orde, waartegen een eenvoudig verweer mogelijk is. De dreiging van buiten geldt externe vijanden, maar ook criminelen of anderen die de wet niet aanvaarden. Deze vijand is in hoge mate zichtbaar of tenminste herkenbaar. De aanval op het publieke domein moet *binnen* dit domein zelf worden opgelost.

Deze zichtbaarheid van de bedreiging en de wijze van verweer daartegen liggen geheel in lijn met de beide adagia van de waterschappen. Binnen stelt men zich veilig tegen de aanval van buiten. Niet vreemd dat de vroegere dijkgraaf een vergelijkbaar instrumentarium en sanctierecht had als Hobbes' soeverein: de bezitontneming, verbanning en zelfs de doodstraf. Ook begrippen als 'lantwere' en 'dijkleger' hebben een analoge betekenis.

Is er sindsdien iets veranderd? Zo dit concept al gewerkt heeft, werkt het

dan nog steeds? Kunnen de private en publieke sfeer nog zo gemakkelijk worden onderscheiden naar aard en gescheiden naar bevoegdheid? Is de bedreiging nog zo zichtbaar en komt deze nog zo strikt van buiten het publieke domein? Kan nog aan het eenvoudige nachtwakermodel worden vastgehouden?

De nachtwakerfilosofie heeft wellicht nog een trouwe aanhanger in George W. Bush: zijn Irak-beleid bevat een klassiek antwoord op de terrorismedreiging. Je valt de vijand aan, verslaat hem, vestigt in het land een rechtsstaat met militie, politie en justitie en regelt zelfs het moderne onderscheid van *privaat* en *publiek* door de nieuwe orde een democratisch fundament te geven.

Echter, wat gebeurt er vervolgens? De terreur neemt alleen maar toe en het land glijdt juist mede door de wijze van ingrijpen af naar een burgeroorlog. Betekent dit dat de nachtwakeroplossing nu zelfs een oorzaak is van de ontwijking? Nogmaals, wat is er veranderd? En ter lering: heeft deze verandering zich ook voorgedaan in het waterbeheer?



Dijkleger anno 2002 (Foto Waterschap Groot Salland)

Van macht naar gezag

Het voert in dit verband te ver om gedetailleerde beschouwingen te geven over politieke filosofie en daaraan verwante maatschappelijke en politieke veranderingen. Enkele denklijnen kunnen echter verhelderen. Een eerste is dat het model van onderwerping aan een soevereine macht nagenoeg overal sterk gerelativeerd is. Dit is verwoord in de samenwerkingstheorie van bijvoorbeeld John Locke.³ De mondige private burger maakt de absolute positie van de staatsmacht betrekkelijk; de bourgeois acht zich niet meer onvoorwaardelijk ondergeschikt aan de soeverein en diens wet, maar claimt als *citoyen* constituerende bevoegdheden.

Dit maakt de publieke sfeer directer dienstbaar aan de private. De mondige burger is niet meer alleen maar onderdaan. Dit houdt tevens in dat de nachtwakermacht alleen nog te handhaven is door de morele bereidheid van de burger deze als de zijne te zien.

De legaliteit kan het niet langer stellen zonder moraliteit. De publieke moraal van de burger vormt het fundament van de rechtsstaat. Soevereine macht verandert in soeverein gezag. Als de publieke sfeer de private niet meer ten goede komt, wordt de samenwerking opgezegd.

Dergelijke ontwikkelingen hebben zich sindsdien in de burgerlijke samenleving doorgezet. De burger wordt mondiger, het publieke gezag meer dienstbaar. Dit kan ook het proces van democratisering worden genoemd.

Dit proces dwingt evenwel tot vragen over de verhouding van democratie en rechtsstaat: houden het staatsgezag en de daarbij behorende verantwoordelijkheden voor het publieke domein stand als de burger zeggenschap claimt over de staat?

³ Vergelijk voor het samenwerkingsverdrag: John Locke, *Two Treatises of Government*, Black Swan, London, 1699 (org.); Cambridge University Press, 1960 (herdruk).

Anders gezegd: blijft de bourgeois voldoende citoyen? Behoudt de burger zijn morele verbondenheid met de publieke sfeer? Ook als het proces van democratisering een steeds directer karakter krijgt? Kan de publieke autoriteit met voldoende gezag optreden in de samenleving en de publieke orde handhaven? Nogmaals, komt de bedreiging van het publieke domein nog wel zo strikt van *buiten* en kan deze aanval nog wel strikt van *binnen* worden afgeweerd?

Ondermijnd gezag

Dit is de vraag. Het nachtwakermodel erodeert. Het democratiseringsproces leidt tot een fundamentele verandering: het geleidelijk verschuiven van de *hiërarchische* positie van de soeverein in een *dienende*. Dit heeft gevolgen voor de rechtsstaat en het staatsgezag. De ongelimiteerde, private rechten van de bourgeois worden maatgevend, wat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de zogenaamde welzijnsstaat. Meer en meer roept de private burger de publieke autoriteit ter verantwoording ten behoeve van zijn private heil.

In Hobbes' filosofie mocht de soeverein geen enkele publieke concessie doen aan de private burger: dat zou onmiddellijk een oorlogstoestand inluiden. Nu wordt het steeds moeilijker de burger te bewegen enig *privaat* heil in te leveren voor het *publieke* goed.

Hierdoor komt een wezenlijk kenmerk van het democratisch besluitvormingsproces onder druk te staan, namelijk het accepteren van compromissen. Het compromis kan gedefinieerd worden als de bereidheid iets van het eigen gelijk in te leveren. De burger eist echter steeds meer het compromisloze private gelijk. Staat én politieke representatie lijken mee te gaan in het centraal stellen van het private heil van de burger. In premoderne tijden was de private sfeer min of meer eigendom van de publieke autoriteit; *privaat* en *publiek*

waren nauwelijks te onderscheiden. De machthebber beschikte met enige willekeur over zijn bevolking. Nu lijkt de bevolking met enige willekeur over de soevereine macht van voorheen te beschikken.

Dit heeft gevolgen voor het staatsgezag: het verbrokkelt. Het fundament van moraliteit wordt onder de legaliteit weggeslagen. De dienstbaarheid van de staat leidt ertoe dat er weinig voor nodig is of de staat wordt met cynisme door deze burger bejegend. De burger keert zich met groot, zogezegd amoreel gemak tegen een hem niet welgevallige staat. In een laatste poging de burger welgezend te houden, levert de zich democratiserende politiek ook nog haar publieke gezag in.

In de jongste ideologie, die van triomfale zegening van de markt, wordt de aloude *onderdaan* nu als *klant* gedefinieerd. De overheid moet de klant welgezend zijn, wil deze de overheid en haar diensten aanvaarden. Waarom zou de klant geen privaatrechtelijk oordeel mogen vellen over de overheid: door net als in het private leven de klantrelatie te beëindigen, dan wel het lidmaatschap op te zeggen?

Waar dit zich voordoet, heeft dit gevolgen voor het veiligheidsrisico: dit komt niet alleen meer van buiten, maar ook van binnen. Wat dreigt, is dat het gezag van de publieke sfeer niet langer wordt aanvaard, dat de dienstbaarheid daaraan wordt opgezegd, dat de burger zelfs ten strijde trekt tegen het publieke gezag. Zelfs de politieke revolutie kon nog gezien worden als een aanval van buiten, te pareren met een nachtwakerinstrumentarium.

Kan het terrorisme ook gezien worden als demonstratie van de nieuwe houding van de burger, zij het extreem van aard? Kan hierop nog klassiek worden gereageerd, zoals Bush wellicht hoopt? Of moet geconcludeerd worden dat de burger de nachtwaker heeft ontslagen? Heeft een poging, hem opnieuw aan te stellen als

een garantie voor de veiligheid, nog zin? Of moet geoordeeld worden dat de maatschappelijke én de politieke wereld intussen te veel veranderd zijn om dit eenvoudige model overeind te houden?

Moet de staat, als monopolist van de publieke macht, dit ontslag aanvaarden? Dwingt het terrorisme nog eens tot de vraag of de soeverein nog wel in staat is het veiligheidsprobleem van *binnen* uit op te lossen? Waar liggen oplossingen?

Wat leert ons in deze het waterbeheer? Het is van belang na te gaan hoe is gereageerd op veranderingen in het veiligheidsrisico door overstromingen.

Van keren naar grensoverschrijdend beheren

De publiekrechtelijke organisatie van het waterbeheer door waterschappen heeft, grofweg gesproken, een tweeledige herkomst. Allereerst moest het land worden beschermd tegen de overstromingsdreiging vanuit de zee en de grote rivieren. De duurzame veiligheid en leefbaarheid in de te beschermen gebieden eiste het indijken van de bedreigde regio's. Het afweren van de dreiging van buiten werd vanuit de bedreigde, laag gelegen regio's zelf georganiseerd. Een door waterschappen beheerd stelsel van autonome dijkkringen moest de aanval van buiten afslaan.

Iets overeenkomstigs voltrok zich toen de inpolderingen van laag gelegen streken, meren en veengebieden op gang kwam. In de polders werkte vrije afstroming van water niet meer; dus werd het urgent om de bescherming tegen gebiedseigen water ter hand te nemen. Nederland slaagde hierin door bemalingstechnieken te ontwikkelen.

De organisatie hiervan kwam op gang op initiatief van grondeigenaren (boeren en grootgrondbezitters), buurtschappen, de adel en kerkelijke autoriteiten. Ook langs deze regionale weg ontstonden waterschappen.



Balgstuw (11-9-2002) (Foto HBG, T. Borsboom)

Een belangrijk kenmerk van de waterschappen was de doorzettingmacht en het sanctierecht van bestuurlijke vertegenwoordigers. Men kreeg de publieke autoriteit om het aanleggen en onderhouden van dijken af te dwingen en belasting te heffen voor publieke werken. De waterschappen vormen dus een stelsel van decentrale publieke autoriteiten, bevoegd om private offers op te leggen voor het publieke heil.

In een bepaald opzicht hebben de waterschappen Nederland gevormd. Ze hebben het land veilig, bewoonbaar en leefbaar gemaakt, maar als gevolg daarvan ook van gedaante veranderd. Dit laatste is voor de onderhavige thematiek van belang. Deze veranderingen hebben namelijk grote gevolgen voor het veiligheidsbeleid tegen overstromingen en dus ook voor de organisatie van het publieke gezag. Naar zal blijken hebben ook de in algemene zin veranderde gezagsverhoudingen gevolgen voor dit veiligheidsbeleid.

Eeuwenlang hebben de vele honderden waterschappen Nederland min of meer veilig en bewoonbaar weten te houden. Dit wil niet zeggen dat zich geen calamiteiten hebben voorgedaan, integendeel. Overstromingen zijn van alle tijden, maar steeds kon

hierop vanuit een nagenoeg onveranderde waterschapsstructuur worden gereageerd. Gereageerd is in deze de juiste term. Na een ramp paste men het veiligheidssysteem namelijk aan: zwaardere dijken, grotere gemalen, technische vernieuwingen.

De rampen veranderden dus niet de naar *binnen* gekeerde houding van de waterschappen en de overtuiging dat de bedreiging van *buiten* komt. Zo kon een betrekkelijk veilig en leefbaar land zich op vele terreinen ont-

wikkelen: een grotere bevolkingsomvang, economische groei, de opbouw van een complexe infrastructuur, et cetera.

Daarbij had zich sinds de Franse tijd een centralistische vernieuwing voorgedaan: het instellen van Rijks-waterstaat en daarmee verbonden een rijksverantwoordelijkheid voor de wetgeving, het strategische waterbeheer en het beheer van de grote wateren (zoals de Noordzee, de grote rivieren en de Zuiderzee).

Keerzijde van het succes

Een drietal recente schokken heeft de naar *binnen* gekeerde houding in het waterbeheer opengebroken, met vergaande gevolgen voor het veiligheidsbeleid, een proces dat nog niet afgesloten is. Om welke schokken gaat het? Allereerst de watersnood van 1953; de Noordzee bleek een grotere gevarenbron dan was aangenomen. De bijna-ramp van 1995 maakte duidelijk dat ook de grote rivieren een groter risico vormden dan gedacht. En ten slotte bleek na de hevige regenval in 1998 dat ook het gebiedseigen regenwater onvoldoende kon worden geborgen dan wel afgevoerd: het systeem schoot tekort.



Zwarte Water, Hasselt (Foto Waterschap Groot Salland)

De waarschuwingen leidden tot de bekende Deltaplannen en het Nationale Bestuursakkoord Water. Bovendien bracht de ramp van 1953 een ongekend fusie- en integratieproces op gang in de waterschapswereld: het aantal waterschappen nam af tot 26 nu, alle dus redelijk groot en professioneel, opgewassen tegen de nieuwe waterstaatkundige uitdagingen.

Nu is het verleidelijk te denken dat de problemen uitsluitend toegeschreven kunnen worden aan een grotere dreiging van *buiten*: een gevaarlijker Noordzee, een grotere waterafvoer door de rivieren en heviger regenval. Het is ook verleidelijk deze problemen toe te schrijven aan externe oorzaken alleen, zoals de alom gevreesde klimaatverandering. Zo eenvoudig ligt het echter niet. De problematiek is veel gecompliceerder en juist dit dwingt tot een andere wijze van omgaan met deze veiligheidskwesitie.

Een van de gevarenbronnen is gelegen in het waterstaatkundige succes zelf: dit heeft nieuwe problemen gecreëerd. Vanaf het moment dat in Nederland het waterbeheer op gang kwam (dijkbescherming, inpoldering, bemaling en peilbeheersing) is een onomkeerbaar proces van bodemdaling ingezet. Sommige regio's zijn meer dan zes meter onder zeeniveau komen te liggen.

Een succesvolle waterafvoer leidde tot nog een ander probleem: het op grote schaal en vaak structureel verdrogen van landbouw- en natuurgebieden. Vervolgens bleek het ingenieuze systeem van waterafvoer onvoldoende in staat de snelle uitbreiding van stedelijke gebieden en een steeds intensiever agrarisch grondgebruik bij te houden.

Door het succesvolle beleid van de waterbeheerders konden het stedelijk en landelijk gebied zeer intensief worden ingericht.

In 1998 bleek dat een te geringe bufferende capaciteit tot overstromingsrisico's leidde: grote gebieden kwamen onder water te staan en de schade was groot.

Deze combinatie van bevolkingsgroei en intensieve inrichting van de gebieden, naast bodemdaling en een sterk toenemend overstromingsrisico, doet zich overal ter wereld voor in de urbane en agrarisch gebruikte regio's.

Het gaat hierbij om kustgebieden, rivierdelta's en de regio's langs de grote rivieren. En overal blijkt hoe groot het veiligheidsrisico geworden is en hoe dit nog toeneemt.

daan, men gaat onverdroten door met risicovergroten processen.

En als er iets mis gaat, stelt de burger onmiddellijk de overheid aansprakelijk voor de door hem geleden schade.

Grensoverschrijdingen

Wat is er eigenlijk nieuw? En als dit niet echt nieuw mocht zijn, waardoor intensiveert zich het probleem? Er



EN ALS ER IETS MISGAAT, STELT DE BURGER ONMIDDELIJK DE OVERHEID AANSPRAKELIJK

Alom handhaaft zich hardnekkig de neiging om dit als een aanval van buiten te definiëren, waartegen van binnen maatregelen moeten worden getroffen – als men al tot maatregelen overgaat. Wat dit laatste betreft speelt namelijk ook nog het genoemde probleem dat het overstromingsrisico te weinig tot de verbeelding spreekt, zowel bij het publiek als in de politiek. Men neigt ertoe traag en inadequaat op de problemen te reageren, men vergeet wat zich heeft voorge-

zijn eigenlijk drie oorzakelijke factoren: de problemen worden van binnenuit gecreëerd, de problemen krijgen een grensoverschrijdend karakter en er wordt inadequaat gereageerd.

Bovendien is er een ingrijpend toenomen gevolg voor de veiligheids-situatie: als zich een overstroming voordoet zijn de effecten veelal exponentieel veel groter dan voorheen. Dit alles kan met de aloude veiligheidsstrategie niet meer worden opgelost.

Ook in het waterbeheer is de klassieke nachtwakeroplossing achterhaald. Het is nodig deze punten wat diepgaander te analyseren, alvorens op de consequenties in te gaan.

Na de recente dijkversterkingen en het aanleggen van de ingenieuze tussenschakels (afsluitdijk en deltawerken) is de kans dat zich in Nederland een overstroming voordoet kleiner dan ooit. In deze zin is Nederland veiliger dan ooit, dit op een niveau dat nergens ter wereld wordt bereikt.

In termen van een risicoanalyse gaat deze conclusie echter niet op. Risico is het product van kans en gevolg. De kans op een overstroming mag kleiner zijn dan ooit, de gevolgen van een eventuele overstroming zijn echter exponentieel veel groter dan ooit. Als zich bijvoorbeeld in Zuid-Holland een overstroming van de omvang als in 'Empire strikes back' voordoet, stroomt het water niet alleen een gebied binnen dat door bodemdaling ver onder zeeniveau is gedaald, maar ook een zeer dichtbevolkt gebied met enorme economische belangen en met een buitengewoon risico van milieucalamiteiten.

Daar komt nog wat bij: al bij een geringe waterstand zal de gehele infrastructuur verlamd blijken te zijn. Het wegennet wordt bijvoorbeeld onbruikbaar door ongelijkvloerse kruisingen, tunnels en viaducten. Evacuaties zullen nagenoeg onmogelijk zijn. Een eenvoudige berekening leert dat de preventie van dergelijke risico's veel meer nadruk moet krijgen: dus onder meer dijkverzwaringen.

Behalve het effect naar binnen speelt echter ook een sterk vergroot effect naar buiten de zogenaamde bovenwaterschappelijke gevolgen. Als de regio Rotterdam onder water staat, gaan bedrijven in Twente failliet en ondervindt het Duitse achterland enorme schade. Het binnen is dus een zeer groot *buiten* geworden, waarmee rekening moet worden gehouden.

Bodemdaling en een onverantwoorde ruimtelijke inrichting versterken de

gevolgen nog aanzienlijk. Dit kan een waterschap niet meer alleen oplossen. De effecten zijn al met al zo groot, dat het klassieke gebed van de risicobewuste dijkgraaf niet langer verantwoord is. Het *geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een watersnood* vraagt een ander slotwoord: *bijna-watersnood*.

Omgekeerde grensoverschrijdende effecten doen zich voor in de stroomgebieden van de grote rivieren. Het gaat hierbij om het gevaar van afwentelen van de risico's. Als Duitsland stroomopwaarts langs de Rijn veiligheidsmaatregelen treft, zoals dijkversterkingen, wordt de kans op overstromingen daar geringer. Door de watermassa's echter stroomafwaarts te drijven, neemt het gevaar op overstromingen benedenstrooms toe en wordt Nederland dus onveiliger. Dit is een variant op het aloude 'overdijken': door de dijk aan de ene kant van de rivier wat hoger te maken dan aan de andere kant, krijgt de hogere kant een veel hoger veiligheidsniveau.

Niet zomaar verbieden de Nederlandse regelgeving en de komende Europese Hoogwaterrichtlijn het afwentelen van deze risico's. Deze kwestie kan een waterschap niet oplossen. Dit kan zelfs een Europese lidstaat niet alleen oplossen. Hier is een grensoverschrijdende aanpak geboden. Hiervoor is reeds gekozen in de beleidsoptie *Ruimte voor de Rivier*: een samenhangend pakket van maatregelen om de grote rivieren meer berging en meer doorstromingscapaciteit te geven.

Ingewikkelder nog is de samenhang van het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Om een gebied voldoende bergend vermogen te geven bij hevige regenval en zo schade tegen te gaan, moeten waterbeheersmaatregelen en de ruimtelijke inrichting van een gebied op elkaar worden afgestemd. Het waterschap én de daarvoor verantwoordelijke overheden kunnen hierin niet langer een strikt autonome verantwoordelijkheid claimen. Overheden zijn dus tot samenwerking

gedwongen, ze kunnen de problemen niet zonder elkaars inbreng oplossen.

Betrekkelijke soevereiniteit

Deze grensoverschrijdingen zijn wellicht niet ten principale nieuw, maar zeker wel qua complexiteit en intensiteit. Nederland en de Europese Unie hebben hiertoe een nieuw ordeningscriterium gedefinieerd, de stroomgebieden. Interessant is dat deze los staan van staatkundige grenzen, dus die van gemeenten, provincies en de nationale staten. In deze stroomgebieden mogen de risico's niet meer op elkaar worden afgewenteld, wat dus tot samenwerking en afstemming dwingt.

Het gaat hierbij om grensoverschrijdende vormen van samenwerking, conform die tussen het waterbeheer en de ruimtelijke inrichting. Cruciaal is dus dat de waterbeheerder zijn problemen niet meer zelf voor het eigen gebied kan definiëren en oplossen. Anders gezegd, de soevereiniteit in het eigen gebied krijgt een betrekkelijk karakter: betrekkelijk hier letterlijk te interpreteren als een zaak van onderlinge betrekkingen.

Niet alleen loert het gevaar op velerlei wijze, ook moet dit via een breed spectrum aan maatregelen door samenwerkende partners worden aangepakt. Met dit aspect van de territoriale veiligheid is het dus niet eenvoudig gesteld: een veelheid van oorzaken van de risico's, het gevaar van een vergaande verlamming van de infrastructuur, een groot aantal grensoverschrijdende effecten en de noodzaak van vergaande samenwerking.

Wat voor het overstromingsrisico geldt, lijkt ook op te gaan voor het domein van vrede en veiligheid, met name het terrorisme: ook hier is sprake van een ingewikkeld krachtenspel met een groot risico van verlamming van de structuren. Ook hier blijken staatkundige grenzen betrekkelijk te zijn en is onduidelijk geworden wat nu eigenlijk buiten en binnen is.

De burger als risicobron

Terug naar een al eerder geconstateerd probleem: hoe zit het eigenlijk met de gezagsbasis van de aloude waterbeheerder, met zijn doorzettingsmacht en sanctiebevoegdheden? Naast de toegenomen complexiteit van de problematiek dringt zich de vraag op of de burger nog bereid is het gezag van de waterstaatkundige autoriteiten te aanvaarden en de benodigde maatregelen te aanvaarden. Of blijkt ook hier de erosie van de publieke moraal en het publieke gezag?

Hiervoor werd al geconstateerd dat het overstromingsrisico bij publiek en politiek te weinig tot de verbeelding spreekt. Het grote risico dat de zuidwestelijke delta liep was voor 1953 genoegzaam bekend. Toch werden maatregelen voortdurend uitgesteld; de overheid had andere prioriteiten. Hetzelfde deed zich voor in het rivierengebied. Voor 1995 was al breedvoerig op het risico van te zwakke rivierdijken gewezen. Toch greep de politiek elk argument aan om maatregelen uit te stellen.

Complicerend voor het dijkbeheer is de gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en waterschappen. Voor hun gehele taakgebied zijn de waterschappen bestuurlijk en financieel autonoom; ze bezitten een eigen belastingstelsel. Alleen voor de primaire waterkeringen heeft het Rijk een investeringsverplichting. Het Rijk bepaalt de wettelijke veiligheidsnormen en ondersteunt de waterschappen met de aanleg van de keringen.

Keer op keer blijkt hier nalatigheid, zowel in de bestuurlijke besluitvorming als de financiering van de verplichtingen. Daarbij tonen de parlementariërs zich buitengewoon gevoelig voor bezwaren van burgers en belangengroepen. Dit leidde tot jarenlang uitstel van de rivierdijkversterking; bij de onlangs door de Tweede Kamer aangenomen Planologische Kernbeslissing (hierna: PKB) *Ruimte voor de Rivier* dreigde iets overeenkomstigs.

Ook de burger toont keer op keer een geringe bereidheid tot private *concessies* voor het publieke goed; dit ondanks een wettelijk compensatierecht. Kleine aantallen burgers blijken in staat procedures langdurig te frustreren. Nu ondersteunt het staatsrecht dit door een veelheid aan bezwaar- en beroepsmogelijkheden in elke stap van de wettelijke procedures. Private burgers kunnen de besluitvorming van het representerende bestuur dus langdurig verlammen.

Anders gezegd, de directe democratie is in de aanval op de vertegenwoordigende, dit met inzet van de organen voor bezwaar en beroep en de nieuwsmedia.

Het probleem grijpt echter dieper. Er lijkt onder de burgers een afnemende waardering te zijn voor het publieke domein en daardoor het te behartigen belang. De gezagsrelatie kantelt.

Nogmaals, het private heil wint te gemakkelijk van het publieke goed. Dit geldt zelfs voor een evidente risicobron als overstromingen. Er moet onvoorstelbaar veel energie worden gestoken in het tevreden stellen van burgers die met veiligheidsmaatregelen worden geconfronteerd. Medewerking moet veelal als het ware worden gekocht.

Dit gebrek aan publieke zin heeft aanzienlijk bijgedragen aan de riskante situaties van voor 1995 en zal ook de uitvoering van de PKB *Ruimte voor de Rivier* parten spelen. Zelfs na harde waarschuwingen blijkt de acceptatie van maatregelen weer snel af te nemen.

Wegvallend publiek gezag

De opstelling van publiek en politiek, alsmede de daarmee samenhangende versterking van de directe democratie, zouden een veiligheidsrisico kunnen betekenen. Wat het veiligheidsbeleid tegen overstromingen betreft kan dan ook gesteld worden dat niet alleen de burger moet worden beschermd, maar dat deze ook tegen zichzelf moet worden beschermd. De steeds directere

democratie vormt een risico voor de besluitvormingskracht en doorzettingsmacht van de representatieve gezagsstructuren.

Wat betekent dit voor het rechtsstatelijke gezag? Betekent dit dat de democratie niet alleen een grote waarde is, maar in haar directe en gepolitiëerde gedaante ook een risico vormt voor de veiligheid, althans voor vitale onderdelen daarvan? Nu is deze veiligheid een zaak van het publieke domein en voor het borgen van deze veiligheid is publiek gezag onmisbaar. Betekent dit dat het beleid voor de veiligheid tot conflicten kan leiden tussen de rechtsstaat en het rechtsstatelijk gezag enerzijds en de privaatrechtelijke preoccupatie van de burger anderzijds? Betekent dit dat de klant zich thans teveel doet gelden? De klant ontbreekt het per definitie aan publieke zin. Tegelijk echter buigt thans ook het publieke gezag te gemakkelijk voor de eisen van de klant.

En dan een in dit licht beangstigende hypothese: zou ook het terrorisme een – zij het extreme – uiting kunnen zijn van het wegvallende staatsgezag en een toenemende, cynisch geworden private instelling van de burger? Zegt deze klant niet alleen het vertrouwen in de staat op, maar verklaart hij in enen ook de oorlog aan de hem hinderlijke staat? Is het terrorisme een uiting van erosie van het staatsgezag en vormt dit een kern van het daaruit voortvloeiende veiligheidsrisico?

Zou dan toch maar niet de staatsmacht moeten worden hersteld? Zou de klassieke nachtwaker niet weer grip moeten krijgen op weerspannige onderdanen? Dit zal moeilijk gaan. En wat dit betreft kan wellicht uit de situatie in het waterbeheer per analogie een en ander worden afgeleid.

Conclusies

Vanuit het perspectief van het waterbeheer kunnen enkele conclusies worden afgeleid voor een duurzaam veiligheidsbeleid.



TERRORISME: CYNISCH GEWORDEN PRIVATE INSTELLING VAN DE BURGER?

Allereerst laat het beheersen van het overstromingsrisico zien dat het begrip 'overheid' een brede invulling vereist. Voor deze breedte vormen de regionale, grensoverschrijdende en bovennationale dimensies wezenlijke componenten. Buiten en binnen lopen daarbij op een gecompliceerde wijze in elkaar over, met ook nog wederzijdse afhankelijkheden.

Iets soortgelijks doet zich voor in het veiligheidsdomein in bredere zin. Dit vraagt om erkenning van het betrekkelijke in het beginsel van soevereiniteit: een eenvoudige monopoliepositie van de macht en het gezag van de soeverein is niet houdbaar.

Vervolgens zal er zwaar moeten worden geïnvesteerd in de positie van het publieke domein, wil het veiligheidsbeleid een succesvolle invulling krijgen. Hoeveel overheidsmacht in deze ook nodig zal zijn, zal het accent daarbij moeten liggen op het overheidsgezag. Vanwege dit gezag zal moeten worden geïnvesteerd in de publieke moraal van overheden en burgers. Geen veiligheidsbeleid zonder

doorzettingskracht van het brede overheidsdomein. Daarbij past geen klantideologie. Overigens past ook een hiërarchisch gestuurde onderdaan niet in dit model.

Omwille van de veiligheid in het publieke domein zal de burger moeten beseffen dat het publieke goed ook zijn private belang dient. Dus zal hij als citizen in het veiligheidsdomein het gezag en de doorzettingsmacht van de rechtsstatelijke structuren moeten aanvaarden. Dit vraagt op korte termijn al het terugdringen van een te groot accent van de directe democratie ten gunste van de representatieve. In het veiligheidsdomein zal de burger ook tegen zichzelf moeten worden beschermd; dit laatste is een *conditio sine qua non* van het publieke domein.

De erosie in het gezag van de soeverein in brede zin is een oorzaak van de veiligheidsrisico's, ook van het terrorisme- en veiligheidsrisico. Zonder gezagsrelatie van burger en overheid dreigt het gevaar van een overreactie in de machtsfeer. Irak, Afghanistan en Libanon

laten zien hoe broos zo'n vlucht in machtsposities is geworden. Uiteraard sluiten macht en gezag elkaar niet uit; zonder gezag zijn echter de politieke en militaire macht tot mislukken gedoemd.

Wellicht moeten cruciale onderdelen van het veiligheidsdomein buiten de gepolitiseerde arena worden gehouden. Niet zomaar is het waterbeheer van oudsher op functionele wijze georganiseerd: het waterschap is een democratie met overheidsgezag, maar houdt zich in bestuurlijke en financiële zin buiten brede, verpolitieke afwegingen. Bedacht moet worden dat het vitale veiligheidsdomein een bestaansvoorwaarde is voor de vele overige doelstellingen en activiteiten binnen de samenleving.

Een verantwoord en evenwichtig veiligheidsbeleid kan het niet stellen zonder een integrale risicoanalyse. Zo'n analyse maakt niet alleen duidelijk waarop zich de aandacht moet concentreren, maar ook hoeveel aandacht verantwoord is. Analooq aan het beleid inzake overstromingen kan daaruit volgen dat ook voor terrorismebestrijding een bovennormatief restrisico moet worden geaccepteerd. Erkend moet worden dat absolute veiligheid niet kan worden gerealiseerd. Ook zo'n claim ondermijnt het overheidsgezag.

Nog een laatste opmerking over de publieke moraal als voorwaarde voor de publieke borging van de veiligheid. Deze moraal wordt niet levensvatbaar via politieke programma's alleen. Ze is een zaak van diepte-investeringen in de cultuur en de ideewereld van burger en overheid. Zo'n investering vergt tijd en grote inspanning.