

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

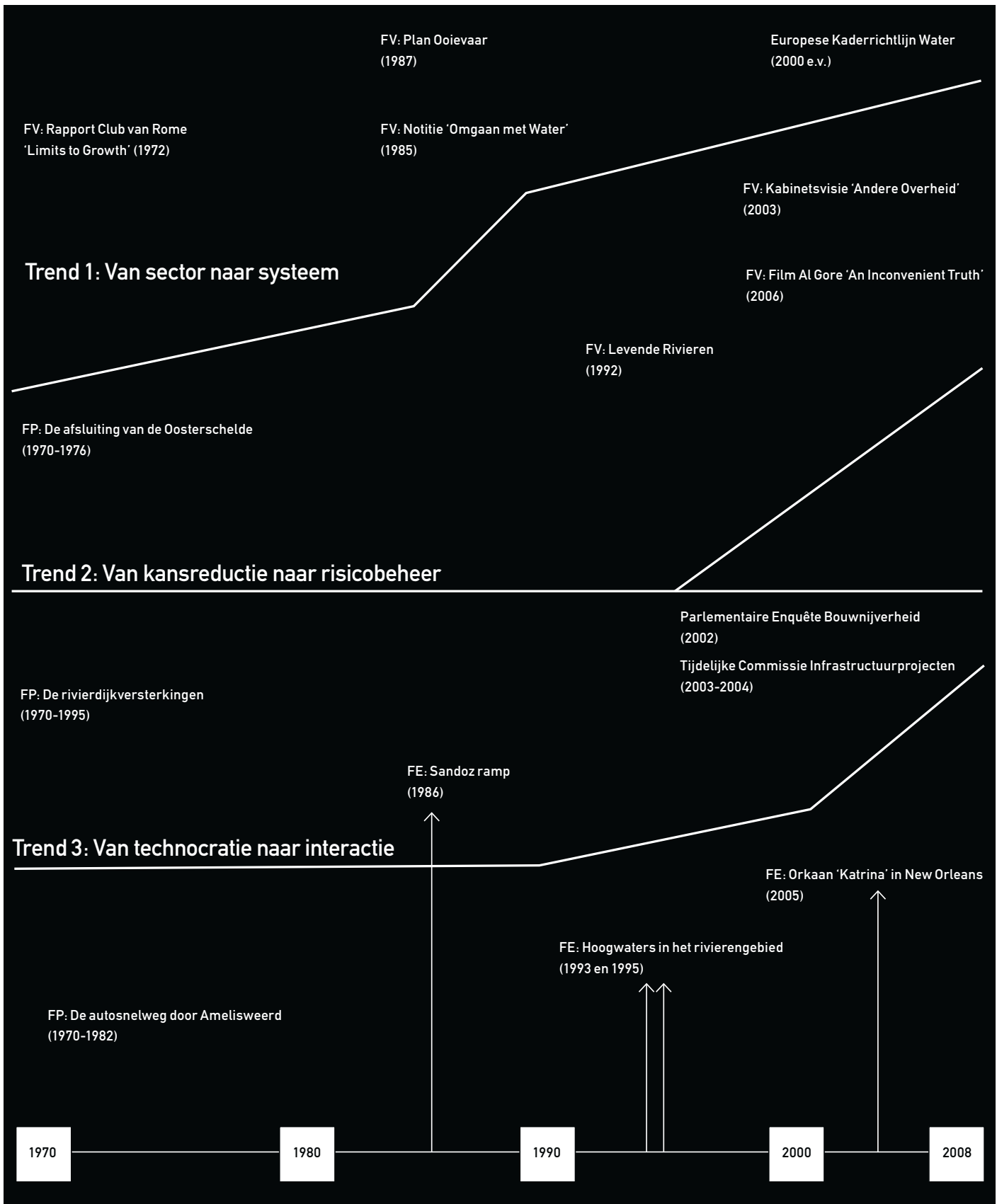
For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/82596>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

Waterbeleid volgt calamiteit?

Margo van den Brink en Mark Wiering



Figuur 1: Drie centrale trends in waterbeheer (pagina 11)

Achtergrond

“Geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een watersnood” verzuchten waterbeheerders nogal eens. De Tweede Deltacommissie heeft de Nederlandse problemen weer onderstreept: een stijgende zeespiegel, hoogwater vanuit zee en rivieren en een dalende bodem. Overstromingen waren steeds van groot belang om het nut en de noodzaak van de grote publieke waterwerken aan te geven. Maar het waterbeheer wordt niet alleen aangespoord door calamiteiten.

De watersnoodramp van 1916 was de aanleiding voor de afsluiting van de Zuiderzee en de stormvloed van 1953 gaf de doorslag voor de Deltawerken en de verkorting van de kustlijn met ongeveer zevenhonderd kilometer. Het lijkt alsof het waterbeleid de calamiteit volgt. Toch is dat niet altijd het geval. Gedurende de overgang van de zestiger naar de zeventiger jaren vond een omslag plaats in het Nederlandse waterbeheer zonder een ramp als directe aanleiding. In een terugblik over de laatste vier decennia kunnen drie belangrijke nieuwe trends worden onderscheiden die de grondslagen hebben gelegd voor het huidige waterbeheer en die zowel de inhoud van het beleid als de wijze van beleid maken betreffen. De eerste trend heeft betrekking op de toenemende mate van systeemdenken in het waterbeheer, inclusief de ecologisering ervan. De tweede trend is de veranderende kijk op de watergebonden veiligheid in Nederland en de derde en laatste trend betreft de geleidelijke introductie van democratisch-interactieve vormen van water governance.

Van sector naar systeem

De ontwikkeling van een sectorale oriëntatie naar een toenemend systeemgerichte oriëntatie is de eerste belangrijke trend in het waterbeheer. Deze trend is

ingegeven door de opkomst van de milieubeweging, de toenemende maatschappelijke aandacht voor milieuvraagstukken, de bloei van de ecologie en het (eco-) systeemdenken in de wetenschapsgemeenschap. Vooral de publicatie in 1972 van het *Limits to Growth* rapport aan de Club van Rome sloeg in Nederland in als een bom en leidde toe de daarop volgende geleidelijke ‘ecologisering van het waterbeheer’ (Disco, 2002). De gevolgen van de snelle bevolkingsgroei, verstedelijking en industrialisatie hadden in Nederland gezorgd voor een toenemende verontreiniging van het water. Flora en fauna waren aangetast en specifieke landschapstypen verdwenen. Dat het jaar 1970 daarvoor al was uitgeroepen tot het eerste natuurbeschermingsjaar, was tevens een uitdrukking van het groeiende milieubewustzijn.

De voorgenomen waterstaatkundige ingrepen en de schade die deze werken zouden kunnen toebrengen aan natuur en milieu werd steeds vaker het onderwerp van maatschappelijk debat. Symbool voor deze confrontatie stond de discussie over de Oosterscheldedam. Deze dam was een van de laatste en ook een van de grootste onderdelen van het Deltaplan, dat was ontwikkeld naar aanleiding van de watersnoodramp van 1953 en voorzag in de volledige afsluiting van het Oosterschelde

estuarium. In het begin van de jaren zeventig ontstond echter een massaal protest tegen deze dam, vooral vanuit milieuorganisaties. De geplande afdamming van de Oosterschelde zou veel schade toebrengen aan het zoutwaterecosysteem en de bijbehorende Zeeuwse mossel- en oesterteelt. De Rijkswaterstaat, die in eerste instantie vasthield aan de uitvoering van het oorspronkelijke plan, werd al snel gedwongen een alternatief plan te ontwikkelen dat zowel veilig als ecologisch acceptabel was. Uiteindelijk werd in 1976 besloten om de Oosterschelde af te sluiten met een beweegbare stormvloedkering. Onder normale omstandigheden staan de schuifdeuren open waardoor het bijzondere getijdensysteem behouden kan blijven. In geval van nood, zoals tijdens een zware storm, al dan niet in combinatie met een springvloed, kunnen ze volledig worden gesloten. Daarmee eindigde de Oosterscheldecontroverse met een politiek compromis.

Gaandeweg groeide het besef bij de Rijkswaterstaat dat het streven naar veiligheid en bewoonbaarheid niet geheel los kon staan van het streven naar gezond en schoon water. Om dit handen en voeten te geven en om de nieuwe ecologische doelstellingen te incorporeren, nam Rijkswaterstaat steeds meer biologen en ecologen aan. Exemplarisch is de oprichting van een speciale milieuafdeling binnen de Delta Dienst, de dienst die verantwoordelijk was voor de uitvoering van de Deltawerken. Midden jaren tachtig raakte de ecologisering van het waterbeheer in een stroomversnelling. De ontdekking van problemen met de waterkwaliteit en de toegenomen kennis van het water leidden tot de introductie van de systeembenadering met zowel het hydrologische als het ecologische als basis. Voortaan moest het ecologisch functioneren van het watersysteem als uitgangspunt van beleid dienen.

De notitie *Omgaan met Water* uit 1985, in grote mate van de hand van de eerste bioloog in de top van Rijkswaterstaat, Henk Saeijs, heeft in dit verband een cruciale rol gespeeld. In deze notitie en in de bijbehorende befaamde diaserie werd de nieuwe aanpak, onder de noemer 'integraal waterbeheer', voor het

eerst als beleidslijn gepresenteerd. Bij het beheer van oppervlaktewater en grondwater moest voortaan niet alleen rekening worden gehouden met alle aspecten van het watersysteem zelf (interne integratie), maar ook met alle andere relevante maatschappelijke belangen en beleidsterreinen (externe integratie). Daarmee was de kern van de nieuwe aanpak een zorgvuldige afstemming van de interne en externe samenhangen van watersystemen om vervolgens dienovereenkomstig beleid te maken. Het idee achter integraal waterbeheer was dus om afstand te doen van de vaak eenzijdige behartiging van één sectoraal belang door één overheidsorgaan.

Hoewel de notitie *Omgaan met Water* niet onmiddellijk breed werd omarmd, zou de benadering wel vrij snel navolging krijgen. De verschijning in 1987 van een inspirerend voorbeeld, *Plan Ooievaar*, droeg hier in belangrijke mate aan bij. Uitgaande van de systeembenadering bevatte dit plan een pleidooi om de grote rivieren, ofwel het riviersysteem, zoveel mogelijk in hun natuurlijke toestand terug te brengen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de sociaal-economische functies van de rivieren. Het plan verbond ecologische en economische doelstellingen met het waterkwaliteits- en het waterkwantiteitsbeleid. Vanwege het integrale karakter van het plan vond het veel weerklank bij de waterbeleidsmakers (Van Heezik, 2006).

In 1986 vond de Sandozramp plaats. Door een brand in een opslag van het Zwitserse chemiebedrijf Sandoz kwam een grote hoeveelheid giftig bluswater in de Rijn terecht, die stroomafwaarts een massale vissterfte veroorzaakte. Door deze ramp kreeg de ecologisering van het waterbeheer en de internationale samenwerking in het Rijnstroomgebied een extra impuls. In de *Derde Nota Waterhuishouding*, uitgebracht in 1989, werd de nieuwe aanpak geformaliseerd. Concrete beleidsdoelen en maatregelenpakketten moesten ertoe leiden dat de nieuwe aanpak ook daadwerkelijk in de praktijk gebracht werd. Het integrale waterbeheer stond geheel centraal in de *Vierde Nota Waterhuishouding*, welke uitkwam in 1998. In het huidige tijdsbestek is de

Europese Kaderrichtlijn Water, welke werd vastgesteld in het jaar 2000, de drijvende kracht achter het verdergaande watersysteemdenken en de ecologisering van het waterbeheer.

Risicobeheer

Een tweede belangrijke trend in het waterbeheer heeft te maken met de watergebonden veiligheid in Nederland. Deze trend zou echter pas na de hoogwaters van 1993 en 1995 tot ontwikkeling komen. Het toenemende systeemdenken en de introductie van integraal waterbeheer leidde aanvankelijk, de stormvloedkering in de Oosterschelde uitgezonderd, nauwelijks tot veranderingen in de uitgangspunten en in de praktijken van het risicobeheer. Dit is vooral zichtbaar in de langdurige controverse over de geplande rivierdijkversterkingen na de watersnoodramp van 1953. Al snel nadat het project van start ging in 1970 werd Rijkswaterstaat verweten te handelen als 'Attila op de bulldozer': de dijkversterkingsplannen zouden veel schade toebrengen aan het typische Nederlandse rivierenlandschap, aan de natuurlijke rijkdom van het gebied en aan de monumentale bebouwing, zoals de karakteristieke dijkhuizen. De rivierdijkversterkingen werden uitgesteld en er ontstond een patstelling, die ruim twintig jaar zou voortduren. Jarenlang heerste in het rivierengebied een strijd over het nut en de noodzaak van dijkversterking en over de inpassing in het rivierenlandschap van waterstaatswerken, ondanks adviezen van vele riviercommissies. De weerstand en protesten tegen de voorgenomen dijkversterkingen werden ruw doorbroken door twee bijna-rampen: de hoogwaters van 1993 en 1995. Deze bijna-rampen werden door de waterbeleidsmakers op twee manieren aangegrepen. Allereerst werd razendsnel consensus bereikt over het bestaande beleid, namelijk het versneld uitvoeren van de rivierdijkversterkingen met vormen van spoedwetgeving (de oorlogswetgeving volgens sommigen), rekening houdend met landschaps-, natuur-, en cultuurhistorische waarden, de zogenaamde LNC-waarden (Wiering & Driessen, 2001). Daarnaast echter, werden de hoogwaters aangegrepen om vast te stellen dat we op deze weg juist niet verder moeten gaan.

Teruggrijpend op ideeën uit de ecologie en het watersysteembeheer besluiten waterbeleidsmakers een nieuwe veiligheidsfilosofie te ontwikkelen. Was het traditionele denken hoofdzakelijk gebaseerd op kansreductie en een strikte scheiding tussen land en water, nu werd voorzichtig begonnen met het reflecteren op een mogelijk ander perspectief op het beheersen van overstromingsrisico's. Dijken en andere waterkerende kunstwerken zouden altijd belangrijk blijven maar de kans op een overstroming kon ook anders worden verkleind, namelijk door het nemen van innovatieve ruimtelijke maatregelen. De overtuiging groeide dat het waterbeheer moest worden ingesteld op 'water accommoderen' en op 'leven met het water', in plaats van op 'water keren' en op 'vechten tegen het water'. Belangrijke nieuwe veiligheidsconcepten die werden geïntroduceerd waren dan ook 'ruimte voor water' en 'ruimte voor de rivier'. De centrale gedachte was dat we niet langer met de rug naar de rivier toe moeten leven maar dat we traditionele technische maatregelen moeten combineren met ruimtelijke maatregelen en het water recht in het gezicht moeten durven kijken.

Terwijl de dijkversterkingen nog in volle gang waren, werd de omslag in het waterveiligheidsbeleid door de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat in 1996 formeel bekrachtigd met de presentatie van de beleidslijn *Ruimte voor de Rivier* (Van Heezik, 2006). Ontwikkelingen die de verbreding en verlaging van het winterbed in de toekomst zouden kunnen belemmeren werden niet langer toegestaan. De manier waarop en waar precies de afvoercapaciteit van de rivieren vergroot zou moeten was echter vooralsnog onduidelijk. Daar wordt in de tweede helft van de jaren negentig in een aantal verkennende studies onderzoek naar gedaan. In het jaar 2000 komen twee belangrijke beleidsdocumenten uit, die de nieuwe waterveiligheidsstrategie verder uitwerken en formaliseren: het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw en het kabinetsstandpunt *Anders omgaan met water*. Onderdeel van de nieuwe veiligheidsstrategie waren niet alleen ruimtelijke buitendijkse maatregelen (zoals het afgraven van uiterwaarden) maar ook de meer

ingrijpende ruimtelijk binnendijkse maatregelen (zoals het verleggen van dijken en de aanleg van retentie- of overloopgebieden). Bovendien moet een aantal ruimtelijke reserveringen het mogelijk maken om de in de toekomst noodzakelijke rivierverruimende maatregelen te kunnen realiseren. Onder andere binnen het programma Ruimte voor de Rivier, dat in 2002 van start is gegaan, worden deze maatregelen verder uitgewerkt (zie ook Van den Brink & Meijerink, 2006).

Sinds de hoogwaters van 1993 en 1995 is de focus echter niet meer eenzijdig gericht op kansreductie. Het beperken van de gevolgen van een overstroming werd langzaamaan ook steeds belangrijker gevonden, een ontwikkeling die werd versterkt door de toenemende kennis over en publieke gewaarwording van negatieve gevolgen van de klimaatverandering. Vooral de watersnoodramp in New Orleans door de orkaan Katrina in 2005 en de film *An Inconvenient Truth* van Al Gore, die uitkwam in 2006, hebben geleid tot toenemende bewustwording van de risico's van het leven achter hoge dijken. Voorbeelden van maatregelen die de gevolgen van een overstroming beperken zijn het stellen van voorwaarden aan het ruimtegebruik achter de dijken, het bouwen van drijvende woningen en huizen op palen en het opstellen van waarschuwingssystemen en evacuatieplannen. De nieuwe risicobenadering bestaat dus uit innovatieve, deels ruimtelijke maatregelen om de kans op een overstroming te reduceren enerzijds en maatregelen om de gevolgen van een overstroming te beperken anderzijds. Hiervan is een belangrijk gevolg dat in Nederland een veel sterkere samenhang is ontstaan tussen de beleidsvelden water en ruimtelijke ordening.

Richting interactie

De derde en laatste trend betreft niet de inhoud van het beleid als wel de wijze van beleid maken. Nederland ontleent haar identiteit gedeeltelijk aan de waterstaatkundige expertise van de ingenieurs, die lange tijd in relatieve autonomie aan waterrijk Nederland konden bouwen en schaven. Deze beleidsaanpak past echter niet meer bij de multiwereld van het hedendaagse

governance debat. Vooral in de jaren vijftig en zestig had Rijkswaterstaat een bijna onaantastbare positie. In een tijd van verdergaande specialisatie en verwetenschappelijking, gecombineerd met de naoorlogse mentaliteit van opbouwen en handen uit de mouwen, werd veel waarde gehecht aan de technische zekerstelling van veiligheid. Waterstaatshistorici spreken ook wel van de technocratisch-wetenschappelijke periode in het Nederlandse waterbeheer. Het waren de jaren van de Deltawerken, waarin Rijkswaterstaatingenieurs werden gezien als watertovenaars (Den Doolaard, 1947) en van zowel politiek als maatschappij het mandaat hadden gekregen om problemen op te lossen (Bosch & Van der Ham, 1998).

Het tijt keerde aan het begin van de jaren zeventig. De opkomst van de milieubeweging had niet alleen de introductie van een meer systeemgerichte oriëntatie van het waterbeheer tot gevolg maar bracht bovendien vormen van democratisering van de samenleving met zich mee, die schoksgewijs in bepaalde beleidsarena's ten volle tot uiting kwamen. De controverses rondom de afsluiting van de Oosterschelde en de rivierdijkversterkingen zijn reeds genoemd. Symbolisch voor de 'onttroning' van Rijkswaterstaat was echter ook een niet-watergebonden strijdtoneel, namelijk de langdurige controverse rondom de aanleg van de autosnelweg A 27 door het landgoed Amelisweerd. Hoewel de actiegroep Amelisweerd een alternatief tracé had ontwikkeld dat het bos op het landgoed zou ontzien, was Rijkswaterstaat van mening dat als de A 27 er zo niet kwam, het verkeer elders zou vastlopen. De strijd escaleerde en eindigde in 1982, toen actievoerders het bos hadden bezet om het te beschermen. Met behulp van de ME en bulldozers heeft Rijkswaterstaat het bos ontruimd om de autosnelweg alsnog te kunnen aanleggen. Door deze vaak langdurige controverses viel Rijkswaterstaat gedurende de jaren zeventig en tachtig hard van zijn voetstuk. Burgers, actiegroepen en andere overheidsorganisaties wensten meer invloed en inspraak in de besluitvorming rondom grote infrastructuurwerken. Het mandaat werd als het ware ingetrokken (Lintsen e.a., 2004).

De controverses waren voor Rijkswaterstaat de aanleiding om nieuwe wegen in te slaan. In het begin van de jaren negentig, toen het economisch weer wat beter ging, besloot Rijkswaterstaat een interactieve planningsbenadering te ontwikkelen. In dat kader werden projecten opgezet zoals het Infrastructuur Laboratorium en Fysica van Samenwerking. Omdat deze projecten vooral een experimenteel karakter hadden, vond in eerste instantie slechts een marginale doorvertaling plaats naar de praktijk. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw, vooral in de periode van 2000 tot 2004, vonden echter ontwikkelingen plaats die voor zowel voor Rijkswaterstaat als voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat de aanleiding waren om deze nieuwe werkwijze verder te ontwikkelen en daadwerkelijk te institutionaliseren.

Allereerst was het functioneren van het ministerie en van Rijkswaterstaat onderwerp van een politiek debat over het projectmanagement van grote infrastructurele werken. De Parlementaire Enquête Bouwnijverheid (2002) stelde de vermeende corruptie van Rijkswaterstaatsambtenaren aan de kaak en de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2003-2004) bekritiseerde de vele vertragingen en budgetoverschrijdingen van de Betuweroute en de hogesnelheidslijn-Zuid. Daarnaast stonden het ministerie en Rijkswaterstaat onder invloed van een meer algemeen politiek en ook publiek debat over de gewenste 'modernisering van de overheid'. Behalve een reorganisatie van de overheid was een belangrijk doel van de *Kabinetsvisie Andere Overheid* (2003) ook het steeds vaker en meer uitbesteden van taken aan andere publieke en ook private partijen. Met behulp van bijvoorbeeld het afsluiten van convenanten moesten overheidsorganisaties veel meer gaan sturen op hoofdlijnen om op die manier ruimte te creëren voor lokale en regionale initiatieven en oplossingen.

In reactie op deze debatten wordt het staat-in-de-staat imago van Rijkswaterstaat steeds verder afgebouwd. De neoliberale golf leidde al tot een scheiding der machten binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het

in 2002 opgerichte Directoraat-Generaal Water (DG Water) gaat voortaan het waterbeleid ontwikkelen en Rijkswaterstaat is per januari 2006 formeel geherpositioneerd als agentschap, als het uitvoerings- en beheersorgaan van het ministerie. Met de introductie van water governance probeert DG Water nu de doelen van het actieprogramma *Andere Overheid* te incorporeren en aan te sluiten bij de decentralisatietrends en de gebiedsontwikkeling in de ruimtelijke ordening. Deze nieuwe sturingsfilosofie is bovendien noodzakelijk geworden door de steeds sterker ruimtelijke benadering van het waterveiligheidsbeleid. Het waterbeheer is in toenemende mate afhankelijk geworden van andere partijen en speelvelden, in het bijzonder in de ruimtelijke ordening. Daarmee maakt de technocratische werkwijze van de waterstaatsingenieurs de laatste jaren steeds meer plaats voor democratisch-interactieve vormen van governance.

Beleid volgt op calamiteit?

In het voorgaande zijn drie centrale trends in het waterbeheer onderscheiden: van sector naar systeem, van kansreductie naar risicobeheer en van technocratie naar interactie. Geïnspireerd op Lintsen, Disco en Geels (2004), bevat figuur 1 (pagina 6) een visuele weergave van deze drie trends, uitgezet op een tijdschaal en geduid tegen de achtergrond van verschillende fenomenen die verandering kunnen verklaren. Het is vooral bedoeld als een heuristisch model, dat de mate van verandering aangeeft en daarmee ook het belang van een calamiteit voor de waterbeleidsontwikkeling.

Wat betreft de verschillende fenomenen die verandering kunnen verklaren, kan op basis van theorieën over beleidsverandering allereerst een onderscheid worden gemaakt tussen *focusing events* (Birkland, 1998) en *focusing projects* (Lowry, 2006). Focusing events zijn onverwachte natuur- of maatschappelijke rampen die een grote impact hebben en vaak aanleiding geven tot radicale beleidsverandering. Net als focusing events kunnen ook focusing projects, vaak omstreden projecten binnen een bepaald beleidsveld, leiden tot verschil-

lende gradaties van beleidsverandering. In aanvulling hierop onderscheiden wij bovendien *focusing visions*. Deze bevatten nieuwe ideeën en visies op de koers van het waterbeheer, welke vaak van groot belang zijn in processen van beleidsverandering.

In het waterveiligheidsbeleid kunnen we niet om de rol van focusing events heen. Voorbeelden hiervan zijn de stormvloed van 1953, de hoogwaters in 1993 en 1995 en de watersnoodramp in New Orleans in 2005 door de orkaan Katrina. Deze rampen en bijna-rampen waren vooral aanleiding om bestaande ideeën en ontwerpen te realiseren die al op de plank lagen en/of al eerder door regeringscommissies waren geadviseerd. Anders geformuleerd, de focusing events leidden niet tot geheel nieuwe ideeën, maar functioneerden als katalysatoren van verandering en zorgden doorgaans voor herwaardering van de Waterstaat. Hoewel na de bijna-overstromingen in het rivierengebied eerst een terugval of regressie plaatsvindt (zo snel mogelijk de dijken op orde), worden de bijna-overstromingen ook onderdeel van een argumentatie om juist niet verder te gaan op het traditionele pad van alleen dijkversterking. De bijna-overstromingen komen symbool te staan voor de noodzaak om het water meer ruimte te geven. De ramp door orkaan Katrina in New Orleans leidt, in combinatie met de verbeelding en het vertoog van Al Gore in zijn film *An Inconvenient Truth* en in de context van de klimaatverandering, tot een toenemend bewustzijn van de risico's van het leven achter hoge dijken. Dit leidt tot de verdere ontwikkeling van maatregelen om de gevolgen van een overstroming te beperken. Dijkversterking blijft daarbij een cruciaal onderdeel van onze wijze van hoogwaterbescherming, wat zeer recent nog is benadrukt door de Tweede Deltacommissie. Het is daarmee de vraag in hoeverre daadwerkelijk sprake is van een stijgende lijn richting risicobeheer. Enerzijds lijkt geen sprake van verandering, want we blijven dijken bouwen en de overheid blijft daarvoor vooralsnog de hoofdverantwoordelijke. Anderzijds worden echter in toenemende mate structurele ruimtelijke maatregelen ontwikkeld en wordt een steeds groter belang toegekend aan gevolgbeperking.

De relatie tussen calamiteit en de aard van beleidsverandering is dus een ingewikkelde. Als een calamiteit niet de initiator van verandering is maar vooral leidt tot een versnelling van reeds bestaande beleidslijnen, moet de beleidsverandering die we tóch aantreffen van elders komen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de combinatie van de trend van het toenemende systeemdenken en de democratiseringsgolf. De maatschappelijke onvrede met de technocratische wijze van werken (schade aan natuur en milieu), gecombineerd met nieuwe kennis en ideeën over het ecologisch functioneren van watersystemen, manifesteerde zich in de zogenaamde focusing projects. Het belangrijkste politieke strijdtoneel, zoals algemeen erkend (Disco, 2002; Meijerink, 2005), is de controverse rondom de afsluiting van de Oosterschelde. Dit strijdtoneel maakte een pijnlijke omslag duidelijk: in korte tijd waren de successen van de waterstaatsingenieurs verworpen tot milieurampen van de eerste orde. De eenzijdige blik gericht op veiligheid en bewezen techniek moest worden ingeruild voor een ingreep die oog had voor milieuaspecten. Andere belangrijke focusing projects waren de controverse rondom de geplande rivierdijkversterkingen en de controverse rondom de autosnelweg door Amelissewaard, welke vooral ook belangrijk waren voor de heroriëntatie op de wijze van beleid maken.

Naast deze focusing projects is ook de kennisontwikkeling en de rol van ideeën van groot belang geweest voor de ontwikkeling van het waterbeheer. Belangrijk voor zowel de trend van het systeemdenken als die van het risicodenken waren bijvoorbeeld de focusing visions *Omgaan met Water* uit 1985 en de visies *Plan Ooievaar* uit 1987 en *Levende Rivieren* uit 1992. Integraal waterbeheer is een leidend principe geworden en heeft consequenties voor het waterkwaliteitsbeleid, het waterkwantiteitsbeleid als ook voor de wijze van beleid maken. De *Europese Kaderrichtlijn Water* zet nog weer een stap verder door van integraal waterbeheer en stroomgebiedsbeheer een internationale opgave te maken.

Terugkijkend op deze schets van de historie van het waterbeheer in de afgelopen veertig jaar, kan geconcludeerd worden dat focusing events van belang zijn als katalysatoren van verandering. Zij leiden tot tijdelijke verschuivingen op de politieke en maatschappelijke agenda en zij dienen om urgentie en importantie van problemen aan te geven. Soms zelfs worden zij gebruikt in eigen *frames* van belanghebbenden: zowel ter legitimatie van het traditionele pad van dijkversterking als ter legitimatie van de noodzaak van een nieuw veiligheidsconcept.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat het naast elkaar zetten van de drie trends helpt om de onevenwichtigheden, overeenkomsten en verschillen in de waterbeleidsontwikkelingen beter tot uitdrukking te laten komen. Zo redeneert de *Europese Kaderrichtlijn Water* hoofdzakelijk vanuit een watersysteembenadering en wordt deze benadering vooral als relevant gezien voor het waterkwaliteitsbeleid. Waterveiligheid heeft, zo lijkt het, altijd een status aparte gehad in Nederland, terwijl deze trend in belangrijke mate samenhangt met en voorkomt uit de watersysteemtrend. Dat blijkt vooral uit de brede omarming van het concept integraal waterbeheer. En daar waar de verschillende trends gelijk oplopen, zoals bijvoorbeeld in het geval van de democratiseringstrend en de ecologiseringsgolf, ontstaan rumoerige perioden waarin de verschillende ideeën over de inhoud van het waterbeleid en over de wijze van beleid maken in politieke strijdtonelen worden uitgevochten.

Onder historici is het een bekend gezegde: in de meest recente periode worden altijd meer veranderingen ontdekt dan in een minder recente periode, simpelweg omdat de onderzoekers er deel van hebben uitgemaakt of zelfs nog steeds uitmaken. Hoe de trends zich verder zullen ontwikkelen en of en hoe de in kaart gebrachte veranderingen zich zullen voortzetten, kan daarom alleen de toekomst uitwijzen.

Margo van den Brink (m.vandenbrink@fm.ru.nl) is werkzaam als onderzoeker bij de leerstoelgroep Planologie van de Radboud Universiteit Nijmegen. Mark Wiering (m.wiering@fm.ru.nl) is als universitair docent verbonden aan de leerstoelgroep Milieu en Beleid van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuur

- Birkland, T.A. (1998) 'Focusing events, mobilization, and agenda setting'. *Journal of Public Policy*, jg. 18, nr. 1, p. 53-74
- Bosch, A. & W. van der Ham (1998) *Twee eeuwen Rijkswaterstaat: 1798-1998*. Europese Bibliotheek, Zaltbommel
- Brink, M. van den & S. Meijerink (2006) 'De spagaat van Verkeer en Waterstaat: het project Ruimte voor de Rivier'. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 77, nr. 2, p. 22-26
- Disco, C. (2002) 'Remaking 'nature': the ecological turn in Dutch water management'. *Science, Technology and Human Values*, jg. 27, nr. 2, p. 206-235
- Doolaard, A. den (1947) *Het verjaagde water*, Querido, Amsterdam
- Heezik, A. van (2006) *Strijd om de rivieren: 200 jaar rivierenbeleid in Nederland*. HNT Historische Producties/Rijkswaterstaat, Haarlem/Den Haag
- Lintsen, H.W., N. Disco & F. Geels (2004) 'Hoe innovatief is de Rijkswaterstaat? Een langetermijn-analyse van de wegen, rivieren en kustverdediging (1950-2000)'. *Tijdschrift voor waterstaatsgeschiedenis*, jg. 13, nr. 1, p. 13-28
- Lowry, W. (2006) 'Potential focusing projects and policy change'. *The Policy Studies Journal*, jg. 34, nr. 3, p. 313-335
- Meijerink, S.V. (2005) 'Understanding policy stability and change: the interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945-2003'. *Journal of European Public Policy*, jg. 12, nr. 6, p. 1060-1077
- Wiering, M.A. & P.P.J. Driessen (2001) 'Beyond the art of diking: interactive policy on river management in the Netherlands'. *Water Policy*, jg. 3, nr. 4, p. 283-296