



SCRIPTIE VOOR DE TITEL VAN
MSC

GOVERNANCE EN
MANAGEMENT VAN COMPLEXE
SYSTEMEN

TUSSEN FRAGMENTATIE EN INTEGRATIE

COMPLEXITEIT EN DE GOVERNANCE VAN MEERLAAGSVEILIGHEID

OP MARKEN

TUSSEN FRAGMENTATIE EN INTEGRATIE

COMPLEXITEIT EN DE GOVERNANCE VAN MEERLAAGSVEILIGHEID

OP MARKEN

Student S.A. van der Horst

Studentnummer 335568

Master opleiding Bestuurskunde: Governance en Management van Complexe Systemen

Begeleidend docent dr. M.W. van Buuren

Tweede lezer prof. dr. J. Edelenbos

Begeleider Deltares drs. G.J. Ellen

Datum 24 januari 2014

Voor mijn vader

Voorwoord

Bijna een jaar geleden begon ik met mijn stage bij Deltares. Mijn interesse voor deze organisatie was gewekt nadat ik een halfjaar lang praktisch onderzoek had gedaan voor het Deltaprogramma Kust. Het werken aan de governance van waterveiligheid in combinatie met het multifunctioneel gebruik van primaire keringen boeide mij enorm. Ik was dan ook enorm blij dat ik bij Deltares mijn stage mocht lopen.

Het onderwerp van mijn scriptie is de governance van meerlaagsveiligheid op Marken geworden, een beleid gericht op het borgen van de waterveiligheid met behulp van preventieve en gevolg beperkende ingrepen. Het bezoek aan het eiland en de fietstocht over 'de dijk in kwestie' heb ik als erg leuk en inspirerend ervaren. De interviews met de betrokkenen rondom de casus waren erg verhelderend en interessant. Ik wil de respondenten graag bedanken voor hun tijd, moeite en geduld om alle voor mij lastige vaktermen uit te leggen. Het houden van de interviews, het reizen door het land en het bezoeken van pittoreske dorpen gaf mij energie en veel plezier. Het schrijfproces was echter - zoals mijn moeder zou zeggen – geen sinecure. Heel dankbaar ben ik voor de hoeveelheid aan data die ik uit de interviews heb mogen ontvangen, een enorme klus was het om deze te coderen, te ordenen en te beschrijven, niet in de laatste plaats door mijn breedsprakigheid.

Het proces liep enige vertraging op toen ik een fantastische kans kreeg om bij Deltares te gaan werken. Iets wat ik al wilde vanaf de eerste dag dat ik er kwam! De leercurve werd vanaf dit moment in combinatie met het schrijven van mijn scriptie erg steil. In deze maanden heb ik zoveel mogen leren en ervaringen op mogen doen, deze kon ik vervolgens weer toepassen op mijn scriptie, aangezien het onderwerp continue in beweging is.

Ik wil verschillende mensen bedanken. Gerald Jan Ellen, mijn stage- en scriptiebegeleider en nu vooral mijn collega. Ik waardeer het zeer dat je me altijd de vrijheid hebt gegeven om mijn eigen weg te gaan, maar daarnaast alle hulp en steun hebt gegeven die ik daarbij nodig had. Ik ben van mening dat ik door deze combinatie mijn stageperiode optimaal heb kunnen benutten en ontzettend veel heb geleerd. Mijn scriptiebegeleider van de universiteit, Arwin van Buuren. Ik heb het begeleidingsproces als zeer prettig ervaren. Je kunde en directheid maakten dat ik de scriptie naar een hoger niveau kon tillen. Je humor en steun hebben mij veel geholpen toen ik het in de lucht houden van alle ballen op een gegeven moment niet meer zag zitten. Professor Edelenbos, uw observaties, opmerkingen en adviezen zorgden ervoor dat de scriptie aan het einde nog een flinke verbeteringslag kon doormaken. Jetske Verkerk van Rijkswaterstaat wil ik danken voor al haar hulp in

het vinden en in contact brengen van de juiste respondenten. Je warme persoonlijkheid en betrokkenheid waren super!

Mijn lieve familie en vriendinnen wil ik bedanken voor hun blijvende interesse en betrokkenheid in het soms abstracte onderwerp. Ten slotte wil ik André bedanken, een half jaar nadat we elkaar leerden kennen begon ik met mijn bachelor Bestuurskunde. Al vier en een half jaar steun je mij met al mijn grillen, *break downs* en prestaties. De maaltijden en M&M's tijdens deadlines waren heerlijk, maar bovenal ben je mijn grote steun en allerbeste vriend!

Samenvatting

Aanleiding

Op Marken zijn verschillende delen van de primaire kering afgekeurd. In 2005-2006 zijn delen van de West- en Zuid kade afgekeurd op stabiliteit, steenbekleding en kruinhoogte (zie bijlage 7). In 2010-2011 zijn delen van de Noordkade en Havenkade afgekeurd op stabiliteit binnenwaarts. Na een multicriteria-analyse is besloten tot het originele dijkontwerp vierkant versterken. De onvrede en weerstand die dit bij bewoners en overheidspartijen opriep gaf een kans aan het concept meerlaagsveiligheid om alternatieve maatregelen te onderzoeken. Marken is door het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (DPNH) aangemerkt als een van de drie pilots om meerlaagsveiligheid (met een focus op Slimme Combinaties) in de komende periode te gaan onderzoeken. Vanaf maart 2014 wordt van start gegaan om de fysieke maatregelen en de governance hieromheen in kaart te brengen.

Om aan de kennis rond dit onderwerp bij te dragen wordt in dit onderzoek de governance van meerlaagsveiligheid op Marken onderzocht. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: *Welke uitingen van fragmentatie bemoeilijken de toepassing van meerlaagsveiligheid op Marken en wat betekent dit voor de te hanteren governance-benadering?*

In deze scriptie is de aanwezigheid van fragmentatie in de wijze waarop de governance van meerlaagsveiligheid op Marken georganiseerd zou kunnen worden als uitgangspunt genomen. De aanwezigheid van deze fragmentatie wordt enerzijds erkend als een natuurlijk proces. Een functionele opdeling in taken en bevoegdheden binnen en tussen instituties is rationeel gezien nodig om orde te scheppen in een steeds complexer wordende samenleving vanwege toenemende onderlinge afhankelijkheden en belangen. Anderzijds wordt in dit onderzoek erkend dat fragmentatie een versnipperende werking kent in beleidsvorming doordat deze diffuse verspreiding van middelen, belangen en probleempercepties leidt tot een beperkte doorwerking van beleid. Verwacht wordt dat deze heterogene verspreiding van factoren de implementatie van meerlaagsveiligheid op Marken bemoeilijkt. Dit komt doordat vruchtbare verbindingen op het gebied van financieringsmogelijkheden, verantwoordelijkheidsverdeling, wettelijke borging en besluitvorming tot op heden nog niet stevig en helder genoeg zijn gelegd.

Onderzoeksopzet

In deze scriptie is specifiek gekeken naar de wijze waarop nationaal beleid doorwerkt in de lokale context. Vanwege de passende en praktische aard is de theorie van Bai (2007) gebruikt. Haar schaalargumenttheorie biedt argumenten waarom de adressering van grootschalige issues zoals

waterveiligheid binnen de lokale beleidscontext een beperkte doorwerking vindt. Deze notie is binnen dit onderzoek van belang omdat meerlaagsveiligheid middels maatwerk lokaal uitwerking dient te krijgen, veelal in samenspel met de betreffende regio. Bai biedt daarnaast handelingsperspectieven in de vorm van strategieën om deze fragmentatie hanteerbaar te maken. Deze strategieën zijn naar aanleiding van uitkomsten uit gehouden interviews toegespitst op de situatie in Marken, waardoor een meer optimale integratie van het meerlaagsveiligheidsbeleid in de lokale context van Marken plaats kan vinden.

In de zomer van 2013 zijn tien diepte-interviews gehouden met nauw betrokken actoren rondom de casus meerlaagsveiligheid op Marken. Deze betrokkenen uit zowel overheidsinstellingen als een maatschappelijke vertegenwoordiging hebben hun visie gegeven op mogelijke alternatieve maatregelen middels meerlaagsveiligheidsbeleid. Hierbij hebben zij zowel hun zorgen en aandachtspunten als kansen en aangrijpingspunten aangegeven. In de analyse van het onderzoek zijn deze bevindingen zoals gezegd beschreven aan de hand van de theorie van Bai. Fragmentatie in de vorm van ontbrekende aansluitingen en verbindingen zijn aangegeven, waardoor implementatie van fysieke maatregelen evenals de governance worden bemoeilijkt. Daarnaast zijn Bai's strategieën als *framework* gebruikt om de governance van meerlaagsveiligheid invulling te geven. Deze invulling is ontleend aan zowel de input gegeven door de geïnterviewde actoren, als zijnde ervaringsdeskundigen in het gebied als ook aan input van DPNH. DPNH heeft onderzoek gedaan naar benodigde bouwstenen om de governance van meerlaagsveiligheid gestalte te kunnen geven. Daar DPNH de casus Marken als een van drie pilots heeft opgenomen om meerlaagsveiligheid (met een focus op Slimme Combinaties) te onderzoeken is het zinvol om belangrijk geachte criteria uit hun eerdere onderzoek in de strategieën voor Marken op te nemen.

Resultaten

De beantwoording van de centrale vraagstelling van het onderzoek valt uiteen in drie onderdelen. Het eerste gedeelte van de hoofdvraag: "*Welke uitingen van fragmentatie bemoeilijken de toepassing van meerlaagsveiligheid op Marken?*" wordt beantwoord in deelvraag twee. Binnen deze deelvraag zijn allereerst een aantal fysieke maatregelen beschreven aan welke in de komende pilot middels scenario's nadere invulling wordt gegeven. Deze mogelijk kansrijke maatregelen gelden hier als vertrekpunt. Uit de interviews blijkt fragmentatie voor te komen binnen de drie schalen waar zij zich in bevinden: de ruimtelijke schaal, de temporale schaal gericht op de korte en lange termijn en de institutionele schaal. Dit geeft implicaties voor de te hanteren governance-benadering.

Het tweede gedeelte van de hoofdvraag "*en wat betekent dit voor de te hanteren governance-benadering?*" valt vervolgens uiteen in een praktisch en strategisch gedeelte. Het nadenken over de

governance van meerlaagsveiligheid op Marken is nog maar net van start gegaan, de pilot moet immers nog beginnen. Door de onduidelijkheden in mogelijke maatregelen en het regelen hiervan is behoefte aan een handelingsperspectief. Om deze reden is een ontwerpde vraagstelling gehanteerd waarin een bepaalde governance-benadering wordt voorgesteld. Het hanteren van een governance-benadering is zinvol om met de ervaren fragmentatie met betrekking tot de implementatie van de governance om te kunnen gaan en de integratie van het beleid te bevorderen. Vanwege de grote mate van onzekerheid aanwezig in het proces, is een governance-benadering voorgesteld gericht op de ontwikkeling en consolidering van kennis. Deze benadering vindt zijn praktische uitwerking grotendeels in deelvraag vier. Een scala aan strategieën is gegeven waardoor optimaal op deze fragmentatie kan worden ingespeeld. Aangrijpingspunten op het gebied van verantwoordelijkheidsverdeling, financiering, borging en besluitvorming zijn hierin opgenomen. Het strategische gedeelte van de beantwoording van de hoofdvraag beschrijft op welke wijze verdere invulling aan de benadering wordt gegeven. Het leren van andere gebiedspilots en het uitwisselen van kennis tussen actoren betrokken bij deze pilots zijn als belangrijke aandachtspunten genoemd. Centraal staat de aandacht die volgens betrokkenen geschonken moet worden aan de integrale opgave van het gebied waarbij de gebiedsopgave aan de waterveiligheidsopgave gekoppeld dient te worden. Erkenning voor de omgeving en beeldkwaliteit evenals aandacht voor de beeldvorming en identiteit van het eiland op zowel de korte als de lange termijn staan hierbij voorop.

Conclusies en aanbevelingen

Het uitgangspunt in deze scriptie was dat fragmentatie de integratie van het meerlaagsveiligheidsbeleid op Marken bemoeilijkt. Het concept fragmentatie is in ruime zin geoperationaliseerd als *de heterogene verspreiding van beschikbare middelen en percepties, over actoren in domeinen met verschillende zienswijzen en belangen, waardoor synchronisatie in beleid wordt bemoeilijkt*. De bevindingen van deelvraag twee geven aan dat dit inderdaad het geval is voor de wijze waarop middelen en kennis in dit beginstadium, maar ook vanuit wettelijke en historisch gegroeide wortels, op diffuse wijze onder actoren zijn verspreid. Om hier voor het toekomstige beleid handvatten aan te bieden is een governance-benadering voorgesteld met een zowel praktische als strategische component.

De praktische kant richt zich zoals aangegeven op de verstrekte governance strategieën beschreven in deelvraag vier (hoofdstuk zeven). Het gaat hier onder andere om het *framen* van grootschalige issues zoals waterveiligheid naar concrete issues welke behapbaar zijn op lokaal niveau. Daarnaast zijn mogelijkheden van lokale wetgeving en voordelen van eigenaarschap (zowel letterlijk als in verantwoordelijkheidsgevoel) behandeld.

Het strategische aspect richt zich op de ontwikkeling van het kenniscomponent. Het is aan te raden om binnen de pilot de kennis en kunde van andere pilots te benutten. Het uitwisselen van informatie, het organiseren van werkateliers en het houden van 'masterclasses' waarbij succesverhalen uit gehouden pilots met betrokkenen van Marken worden gedeeld helpen hierbij. Het is een aanbeveling om de wensen van de bewoners, de betrokken actoren en de mogelijkheden die het eiland en de geschiedenis ervan zelf aanreiken nader te onderzoeken. Nadruk wordt gelegd op het identificeren van de wens en de uitstraling van het eiland en haar bewoners en een maatregel die in dit beeld past. Daarnaast moet er ruimte zijn voor het beschouwen van de integrale gebiedsopgave.

Een idee is om de samenwerking met andere onderzoeks- en uitvoeringsprogramma's in het gebied op te zoeken of deze te versterken, denk hierbij aan de versterkingsopgave van de Markermeerdijken en het natuurproject Markerwadden. Met deze kennis en nieuwe verbindingen in het achterhoofd kan de initiële opgave mogelijk herzien worden. De opgave kan hierdoor mogelijk kleiner worden, daarnaast kunnen waardevolle meekoppelkansen worden gevonden. Het vergaren van kennis, het bereiken van consensus over deze kennis en deze vervolgens tot beleid te institutionaliseren wordt in deze scriptie verstaan onder het consolideren van kennis. Men moet zich ervan bewust zijn dat dit proces continue in ontwikkeling is en de consolidering van het beleid in die zin flexibel genoeg dient te zijn om aangepast te worden, maar tegelijkertijd niet dient te vervluchtigen vanwege de losjes gekoppelde aard er van.

Hier komt de notie van fragmentatie weer om de hoek kijken. Enige mate er van aanwezig in het proces is onvermijdelijk en zelfs noodzakelijk (Zürn & Faude, 2013, p.126), een te grote mate ervan zodanig dat het vruchtbare verbindingen beperkt werkt nadelig. Het is aan te raden in dit geval, evenals bij de te hanteren governance-benadering een coördinerend mechanisme in te zetten. Dit kan in de vorm van een onafhankelijke adviesgroep zijn om zicht te houden op de onderlinge verwevenheden teneinde integratie van het meerlaagsveiligheidsbeleid te bevorderen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	8
Inhoudsopgave	12
1. Inleiding	15
1.1 Achtergrond	15
1.2 Doelstelling	17
1.3 Vraagstelling.....	17
1.4 Toelichting op de vragen en leeswijzer.....	18
1.5 Relevantie	19
Maatschappelijke relevantie.....	19
Wetenschappelijke relevantie	20
2. Theoretisch kader	21
2.1 Inleiding.....	21
2.2 Governance en complexiteit.....	22
2.3 Fragmentatie in schaalniveau	24
2.4 Strategieën om fragmentatie hanteerbaar te maken.....	30
3. Methodische verantwoording	40
3.1 Inleiding.....	40
3.2 Onderzoekstrategie.....	40
3.3 Onderzoekmethode	41
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid.....	43
3.5 Onderzoek stappen en voortgang	47
4. Waterveiligheid op Marken: toen en nu	48
4.1 Inleiding.....	48
4.2 Casusbeschrijving Marken	48

4.3 De geschiedenis van Marken	49
4.4 Marken nu: de eerste laag.	50
4.5 Laag twee in het oude Marken.	50
4.6 Marken nu: de tweede laag.	51
4.7 Marken nu: laag drie.	54
4.8 Synopsis.....	56
5. Fragmentatie bemoeilijkt realisatie.....	59
5.1 Inleiding.....	59
5.2 Maatregelen die nu in beeld zijn	59
5.3 Laag 1	61
5.4 Laag 2	72
5.5 Laag 3	81
6. Governance beleidslijn Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering.....	88
6.1 Inleiding.....	88
6.2 Inleiding in meerlaagsveiligheid.....	88
6.3 Governance van meerlaagsveiligheid volgens inzichten DPNH.....	91
7. Omgaan met fragmentatie: de inzet van governance strategieën	100
7.1 Inleiding.....	100
7.2 Verantwoordelijkheidsverdeling.....	100
7.3 Financiering.....	104
7.4 Wettelijke borging	107
7.5 Besluitvorming	110
8. Conclusie.....	117
8.1 Beantwoording van de hoofdvraag.....	117
8.2 Het ontwerpen van een governance-benadering: de strategieën	120
8.3 Het ontwerpen van een governance-benadering: kennis ontwikkeling en consolidering.	124
Slimme combinaties binnen de ontworpen governance-benadering	126

8.4 Reflectie	128
8.5 Discussie.....	130
Literatuur	131
Overzicht tabellen en figuren.....	137
Bijlagen	138
Bijlage 1. Lijst van respondenten bestuurlijke interviewronde ten behoeve van deelvraag drie. .	138
Bijlage 2: Vragenlijst bestuurlijke interviewronde ten behoeve van deelvraag drie.....	139
Bijlage 3. Lijst van respondenten interviewronde casestudy Marken.....	142
Bijlage 4. Interviewvragenlijst ten behoeve van de casestudy Marken	143
Bijlage 5. Afkeuring west- en zuid kade (Omringkade) te Marken – 2005-2006.	145
Bijlage 6. Overzicht beleidsinstrumenten	146
Bijlage 7. Uitkomsten bestuurlijk discours over de governance van meerlaagsveiligheid.	147
Bijlage 8. Aanvullende gebiedsgerichte aanbevelingen	148

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Omgaan met water is complex. In Nederland balanceert men al eeuwen tussen de verwoestende eigenschappen die het water kent en de scheppende karakteristieken die het biedt. In deze scriptie wordt het bieden van waterveiligheid op het eiland ¹ Marken onderzocht middels meerlaagsveiligheid. Dit is een beleid waarin maatregelen binnen drie lagen, bestaande uit preventieve en gevolgbeperkende ingrepen de waterveiligheid in Nederland dienen te borgen.

Complexiteit en water gaan hand in hand vanwege de verschillende disciplines (recreatie, wonen en werken) en domeinen (waterveiligheid, ruimtelijke ordening en natuur) waar zij in is vertegenwoordigd. Het effectief vormgeven van opgaven wordt naast het bestaan van deze verschillende disciplines, domeinen en hun interactie en dynamiek, bemoeilijkt door een steeds complexer wordende samenleving. Sociale- en economische ontwikkelingen kennen veranderende eisen, onder andere op het gebied van duurzaamheid en de wens tot het creëren van meekoppelkansen. Daarnaast neemt het aantal betrokken actoren en hun diversiteit toe vanwege het diverse karakter van watergovernanceprocessen, waar deze opgaven binnen ‘geregeld’ moeten worden. Om nog maar te zwijgen over aanwezige politiek-bestuurlijke – en institutionele gevoeligheden!

Al deze complexiteit zorgt ervoor dat er in beleidsvorming fragmentatie ontstaat. De definitie van fragmentatie die in dit onderzoek wordt aangehouden is *de heterogene verspreiding van beschikbare middelen en percepties, over actoren in domeinen met verschillende zienswijzen en belangen, waardoor synchronisatie in beleid wordt bemoeilijkt* (naar Geys, 2003, p.2). Fragmentatie behelst in deze definitie dus ook de mis-match die ontstaat in de probleempceptie en de oplossing ervan, wanneer deze perceptie door andere actoren die meedelen in middelen niet wordt gedeeld. Ook valt hieronder het gebrek aan beleidsaansluiting wanneer voor een maatregel niet voldoende middelen te verkrijgen zijn, aangezien deze bij een actor liggen die niet bewogen kan worden tot co-operatie, in dit geval is fragmentatie in institutionele schaal aanwezig.

Daar in de complexiteittheorie veel belang wordt gehecht aan de uniciteit van een onderwerp en de effecten die interacties en dynamiek hebben op hun omgeving richt dit onderzoek zich op de

¹ Marken was tot 1957 een eiland, met de komst van een dijk tussen het eiland en het vasteland werd Marken een schiereiland. Desondanks blijven de bewoners en betrokkenen bij de casestudy, Marken als eiland beschouwen. Om deze reden wordt Marken in deze scriptie als eiland benaderd. Deelvraag één gaat dieper in op de geschiedenis.

casestudy van het eiland Marken in Noord Holland, waar de mogelijkheden tot implementatie van het meerlaagsveiligheidsconcept momenteel worden onderzocht. Het nadenken over meerlaagsveiligheid is ontstaan door de noodzaak tot het op orde brengen van de dijk op Marken, die op verschillende plekken is afgekeurd.

Doordat er weinig tot geen draagvlak bestond voor de oorspronkelijke dijkversterkingsvariant zijn Rijkswaterstaat en Marken op zoek naar mogelijke alternatieve maatregelen in de drie lagen. Daarnaast zijn zij geïnteresseerd in het 'regelen' van de praktische en bestuurlijke zaken die hierbij komen kijken. Een van deze aspecten is de verantwoordelijkheidsverdeling in mogelijke alternatieve maatregelen: op welke schaal zullen maatregelen worden geïmplementeerd en wie staat hier zowel bestuurlijk als financieel voor aan de lat?

Om een antwoord te kunnen geven op een dergelijk ingewikkelde opgave wordt in deze scriptie onderzocht welke uitingen van fragmentatie er in het denken over dit onderwerp bestaan en op welke wijze hiermee omgegaan kan worden. Het theoretische begrip fragmentatie binnen schaalniveaus wordt om dit te onderzoeken gebruikt, zoals dit door Xuemei Bai (et al.) in verschillende wetenschappelijke artikelen is beschreven (Bai, 2007, Bai & Wieczorek, 2009, Bai, Mc Allister, Beaty & Taylor, 2010). In het theoretisch kader wordt de keuze voor deze specifieke theorie verantwoord. Schaalfragmentatie wordt volgens Bai opgedeeld in drie categorieën en heeft betrekking op de schaal waar het vraagstuk en de maatregelen zich afspelen.

Op deze manier ontstaan drie categorieën van fragmentatie die optreden op schaalniveau, te weten:

Fragmentatie in ruimtelijke schaal. Deze term wordt in het Engels ook wel aangeduid met "*Not on my turf*". Hierbij wordt gesteld dat het probleem zich op een andere schaal afspeelt, waardoor er lokaal geen handelingsperspectief aan geboden kan worden (Bai, 2007, p.17).

Fragmentatie in tijdshorizon. Deze term betreft voornamelijk de politieke spanning die bestaat in het investeren van schaarse middelen in politieke termijnen: "*Not in my term*" (Ibid. p.19-21).

Fragmentatie in institutionele schaal. Deze laatste term "*Not my business*" duidt op het adresseren van issues bij de daarvoor bestemde instituties. Issues met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling, financiering en wettelijke borging worden hier aan de kaak gesteld (Ibid, p.21-23, Bai et al. 2010, p. 132).

In de scriptie wordt niet de fragmentatie onderzocht die optreedt in de maatregelen zelf, maar in de afspraken die hiervoor worden gemaakt om de implementatie van deze maatregelen te kunnen regelen. Dit wordt onder governance verstaan.

In 1.2 wordt de doelstelling van het onderzoek beschreven, 1.3 beschrijft de hoofdvraag en de deelvragen van deze scriptie. Een toelichting op de deelvragen evenals de maatschappelijke- en wetenschappelijke verantwoording zijn ten slotte in respectievelijk 1.4 en 1.5 beschreven.

1.2 Doelstelling

De doelstelling binnen het onderzoek luidt: het onderzoeken welke vormen van fragmentatie de toepassing van meerlaagsveiligheid bemoeilijken en met welke governance strategieën deze fragmentatie hanteerbaar kan worden gemaakt.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling die hieruit voort komt luidt:

Welke uitingen van fragmentatie bemoeilijken de toepassing van meerlaagsveiligheid op Marken en wat betekent dit voor de te hanteren governance-benadering?

1.3.1 Deelvragen

De deelvragen die antwoord op de hoofdvraag geven luiden:

1. Hoe is de waterveiligheid in de huidige situatie op Marken georganiseerd?
2. Welke vormen van fragmentatie bemoeilijken de realisatie van meerlaagsveiligheid?
3. Wat zijn inzichten vanuit het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering op de governance van meerlaagsveiligheid?
4. Hoe kan de governance van meerlaagsveiligheid optimaal inspelen op deze fragmentatie?

1.4 Toelichting op de vragen en leeswijzer

De centrale vraagstelling onderzoekt welke *uitingen van fragmentatie de toepassing van meerlaagsveiligheid op Marken bemoeilijken*. De veronderstelling wordt hierbij gemaakt dat fragmentatie a. aanwezig is en b. de implementatie van meerlaagsveiligheid bemoeilijkt. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop hier in toekomstig beleid middels instrumenten en benadering mee omgegaan kan worden. In deze scriptie wordt om deze reden ontwerpnd onderzoek als benadering gebruikt om hier handvatten aan te bieden in de vorm van een *governance-benadering*. De uiteindelijke gevonden uitingsvormen van fragmentatie bepalen hoe deze benadering eruit ziet en wat deze inhoudt. De deelvragen bouwen samen aan de beantwoording van deze vraag en wordt uiteindelijk beschreven in de conclusie.

Deelvraag een gaat in op de historische waterveiligheidssituatie op Marken en hoe deze in de huidige situatie is geregeld; institutionele kenmerken van het eiland en de gemeente waartoe Marken behoort worden beschreven. Met het oog op het meerlaagsveiligheidsbeleid worden aangrijpingspunten in het landschap belicht die vanwege de rijke waterhistorie reeds op Marken te vinden zijn.

De hoofdvraag legt de nadruk op de toepassing van meerlaagsveiligheid en factoren die dit proces compliceren. Na het beschrijven van de context in deelvraag een, gaat deelvraag twee vervolgens in op deze factoren van fragmentatie die de realisatie ervan bemoeilijken. Als eerste zijn de maatregelen die in rapportages en onderzoeken in kaart zijn gebracht beschreven, dit zijn op dit moment de meest kansrijke en gedragen opties. Daarnaast worden maatregelen aangegeven die door respondenten zelf onder de aandacht zijn gebracht, als ervaringsdeskundigen van de casus. Hierna zijn de factoren beschreven die volgens een complexiteit erkennende aanpak meespelen in de governance van meerlaagsveiligheid op Marken en fragmentatie met zich mee brengen. Hierbij valt te denken aan verschillende percepties over het al dan niet aanwezige probleem en de oplossing hiervan. Evenals de rol van het HWBP-2 ten tijde van het traditionele dijkversterkingsplan en hoe dit zich verhoudt tegenover het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP) nu er gekozen is voor een pilot.

Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (DPNH) heeft Marken als kansrijke pilot opgenomen om meerlaagsveiligheid in de praktijk te onderzoeken. Het eerdere onderzoek dat DPNH heeft uitgevoerd om benodigde governance bouwstenen te identificeren wordt in deelvraag drie beschreven. De informatie uit dit onderzoek is voor deze deelvraag relevant geacht omdat lerend (beleids)vermogen kan optreden wanneer DPNH en de pilot Marken relevante informatie met elkaar

delen en overnemen. Deelvraag vier gebruikt deze bouwstenen die nuttig blijken voor de context specifieke situatie op Marken, als input om de strategieën van de governance-benadering vorm te geven.

In deelvraag vier worden ten slotte strategieën beschreven om de aanwezige fragmentatie hanteerbaar te maken en bij te dragen aan beleidsontwikkeling in de lokale context van Marken. De meerwaarde van het onderzoek voor de beleidspraktijk van zowel Marken als DPNH ligt in het verminderen van kennishiaten binnen meerlaagsveiligheid. Dit wordt gedaan middels het beschrijven van een passende governance-benadering en de praktische invulling hiervan aan de hand van strategieën. Het optimaal inspelen op de aanwezige fragmentatie wordt gedaan door binnen de strategieën aandacht te geven aan de belangrijk geachte criteria van DPNH, alsmede de input gegeven door respondenten. Hiermee worden landelijke inzichten aan de lokale context verbonden. Een nadere verantwoording is terug te vinden in de operationalisatie.

Ten slotte wordt de hoofdvraag beantwoord aan de hand van een synthese tussen de deelvragen om een antwoord te geven op de vraag *welke uitingen van fragmentatie de toepassing van meerlaagsveiligheid op Marken bemoeilijken en wat dit betekent voor de te hanteren governance-benadering*.

1.5 Relevantie

De relevantie van het onderzoek betreft een bijdrage in maatschappelijke relevantie voor de praktijk en een relevantie in wetenschappelijke bijdrage.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie gericht op het gebruik in de praktijk is drieledig. Allereerst geeft het onderzoek inzicht in de manier waarop de meerlaagsveiligheidsbeleidslijn in de praktijk uitwerking krijgt. Geïnteresseerden kunnen een meer geïnformeerd beeld ontwikkelen van het beleid en anticiperen op veranderingen ten opzichte van het huidige waterveiligheidsbeleid. Ten tweede is het onderzoek relevant voor beleidsmakers, bestuurders en bewoners van Marken zelf: inzicht en concrete aanbevelingen worden gegeven met welke governance-benadering meerlaagsveiligheid gestalte kan krijgen. Met deze kennis is het mogelijk het proces, overleggen en onderhandelingen op een wijze aan te vliegen welke eerder nog niet in kaart waren gebracht. Daarnaast geeft de datacollectie een interessante en waardevolle weergave van de meningen, mogelijkheden en het draagvlak dat bestaat voor implementatie van meerlaagsveiligheid in de praktijk. Ten slotte biedt het

onderzoek inzicht in zowel complexiteit en waterveiligheid afzonderlijk, als ook in de verbinding hiertussen: het onderzoek tracht deze soms ingewikkelde materie op een heldere wijze uiteen te zetten zodat het spannings- en speelveld toegankelijk wordt gemaakt.

Wetenschappelijke relevantie

Verschillende studies worden gedaan naar de mogelijkheden en haalbaarheid van meerlaagsveiligheid, als ook naar de governance van het beleid zelf. Men tracht in kaart te brengen op welke wijze deze ingewikkelde en langdurige exercitie geregeld zou moeten worden via de wetenschap (van Buuren en Ellen, 2013 a & b) en in de praktijk middels de inzet van beleid (Deltaprogramma Nieuwbouw & Herstructurering, 2013). Onderzoek en respondenten geven aan dat maatwerk en context specifieke eisen en wensen bij het regelen en implementeren van meerlaagsveiligheid van groot belang zijn in de mate van de effectiviteit er van (Van Buuren & Ellen, 2013,a). Het onderzoek naar onzekerheden en strategieën in de governance van meerlaagsveiligheid op Marken bouwt mee aan literatuur over meerlaagsveiligheid, maar wil in het bijzonder met een wetenschappelijk onderzoek een bijdrage leveren aan het verminderen van kennishiaten die bestaan in het ontwerpen en implementeren van meerlaagsveiligheidsbeleid. De bijdrage geeft een wetenschappelijk inzicht hoe vanuit theoretische inzichten over fragmentatie en de omgang hiermee, er in de praktijk een verschil gemaakt kan worden. Met als doel om de governance van meerlaagsveiligheid op Marken een stap verder te brengen.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In het theoretisch kader wordt het fundament beschreven van waaruit het onderzoek wordt bekeken en waaruit wordt gehandeld. De hoofdvraag wordt immers beantwoord in het licht van theorieën waarbij de analyse die voortkomt uit het empirisch materiaal gestoeld is op de concepten uit dit kader.

Het overkoepelende uitgangspunt in de theoretische zienswijze is het fenomeen fragmentatie. Fragmentatie is een kenmerk van complexe processen. In 2.2 worden eerst kenmerken van complexe processen beschreven en hoe deze zich uiten in governanceprocessen. In 2.3 worden vervolgens de oorzaken van fragmentatie beschreven en de manier hoe dit fenomeen zich verhoudt tot het begrip complexiteit. Specifieke aandacht wordt hierbij besteed aan de rol die fragmentatie speelt binnen een complexiteit erkennende benadering volgens de schaaltheorie van Bai. Na een beschrijving worden in 2.4 strategieën gegeven om met deze fragmentatie om te gaan. In 2.5 worden de onderlinge theoretische verbanden binnen ontwerpend onderzoek besproken. 2.6 besluit ten slotte met de operationalisatie van de gebruikte theoretische begrippen.

Verantwoording keuze fragmentatie literatuur

In dit onderzoek staat het concept fragmentatie centraal. Voor de beschrijving van het concept, de definitie er van, evenals de beschrijving van de relatie tot het begrip complexiteit zijn verschillende auteurs gebruikt. De theorie die is gebruikt om de empirische analyse langs te stroomlijnen is echter de schaalargumenttheorie van Bai (2007). De keuze hiervoor is bewust genomen. In de scriptie wordt het onderwerp waterveiligheid behandeld. Het gaat hierbij om een onderwerp dat verschillende domeinen, disciplines en schalen doorkruist. Waterveiligheid betreft een onderwerp dat zich afspeelt op wereldschaal, onder andere doordat aspecten van klimaatverandering uitende in een bepaald gebied, zijn doorwerking vindt in een ander gebied, dan wel een ander werelddeel. Aanvullend, dient waterveiligheid, in de vorm van het meerlaagsveiligheidsbeleid lokaal, veelal middels maatwerk uiting te krijgen. Hierdoor komt een nadruk te liggen op het lokale aspect in ruimtelijke en bestuurlijke zin. De theorie van Bai sluit hier naadloos op aan. Bai beschrijft in haar theorie drie schaalvormen, gericht op ruimtelijk gebied, tijd en institutioneel vlak. Fragmentatie ontstaat wanneer beleid omtrent grootschalige issues beperkt haar doorwerking vindt in de lokale setting. Dit komt doordat er slechts een beperkte doorwerking plaatsvindt tussen de schaal waarop het issue zich voor doet en de schaal waarop er naar gehandeld wordt. Bai reikt aangrijpingspunten

aan om deze fragmentatie hanteerbaar te maken teneinde wereldse issues lokaal effectief te kunnen adresseren. Vanwege de grote mate waarin deze theorie aansluit bij wat in de scriptie wordt onderzocht is specifiek voor de theorie van Bai gekozen. Daarnaast is de theorie praktisch van aard doordat zij handelingsperspectieven biedt. Dit pragmatische karakter past bij zowel het onderzoek als bij de bestuurskunde zelf.

2.2 Governance en complexiteit

Lafferty stelt dat het woord *governance* in taalkundige zin is afgeleid vanuit het Latijn en Grieks en staat voor het 'sturen' of het 'loodsen' van een schip (Bressers, Kuks, 2013, p.133). Meer moderne theorieën benadrukken de grotere lading die het woord dekt zoals de erkenning van bottom-up benaderingen, de aanwezigheid van multi-levels in bestuur, arrangementen van multi-actoren en een mix van oude meer sturende beleidsinstrumenten en moderne welke de nadruk leggen op het meer faciliteren van beleid: de '*enabling*' beleidsinstrumenten (Ibid.). Van Buuren en Ellen (2013) hanteren de definitie van Nye en Donahue waarin governance wordt beschreven als: "*Governance describes structures and processes for collective decisionmaking involving governmental and non-governmental actors*" (Nye, Donahue 2000 in: van Buuren en Ellen, 2013, a p.4). De nadruk ligt hier op het bereiken van collectieve besluitvorming waarin de ontwikkeling van beleid niet alleen is toebedeeld aan één centrale overheidsactor, maar een co-productie is van meerdere actoren uit zowel gouvernementele- als non-gouvernementele instellingen.

In dit onderzoek wordt de definitie voor *governance* van Nye en Donahue gehanteerd welke duidt op het regelen van afspraken die nodig zijn om maatregelen te kunnen implementeren. Hierbij zijn overheidspartijen en non-overheidspartijen betrokken welke zich bevinden op lokaal-, regionaal- en rijksniveau.

Bressers en Kuks stellen dat governance welke specifiek gericht is op wateropgaven zich hierin nog verder onderscheidt door de rol die zelforganisatie in watergovernanceprocessen speelt. De focus ligt niet alleen op publieke interventies van bovenaf via rijksbeleid (top down) maar er bestaat een gedeelde verantwoordelijkheid in de vorm van zelforganisatie (Bressers, Kuks, 2013, p.133.). Door middel van bottom-up processen hebben stakeholders in watergovernance processen een belangrijk aandeel in de vorming en de uitwerking van beleid. Ostrom benadrukte in dit opzicht het belang van regionale- en lokale stakeholders op de uitwerking van het beleid (Ibid. p.134). Zij betreffen de bestuurslagen: waterschappen, provincies, regio's en gemeenten.

De veelheid en heterogeniteit aan beschreven factoren maken inzichtelijk waarom complexiteit in deze vraagstukken een rol speelt, daarnaast kenmerkt complexiteit zich in deze wateropgaven door de gebieden waar watergovernance processen zich afspelen, zij zijn niet gebonden aan (institutionele) grenzen en betreffen verschillende stroomgebieden met de daarbij behorende actoren, wetten en regels, middelen en afhankelijkheden. Ook doorkruisen zij verschillende domeinen, met het oog op het meerlaagsveiligheidsvraagstuk respectievelijk het watersysteem, de ruimtelijke ordening en de rampenbeheersing (ENW, 2012). De complexiteit wordt nog eens vergroot doordat actoren in elk domein een eigen agenda kennen met de daarbij behorende behoeften, prioriteiten en tijdshorizonnen (Kingdon, 2011, Jones & Baumgartner, 2005).

2.2.1 Interactie en dynamiek

Complexiteittheorieën gaan er van uit dat systeemontwikkeling voortvloeit uit interactiepatronen in plaats van uit de doelgerichte handelingen van een subject (Teisman, 2005, p.23). Teisman stelt dat in complexiteit erkennende infrastructurele processen *“de onderlinge interacties tussen vele actoren de kosteneffectiviteit van een project bepalen”* (Ibid. p.5). Zicht en grip krijgen op een positieve dan wel negatieve ontwikkeling binnen een project is zeer ingewikkeld aangezien er vanuit de integrale opgave bezien moeilijk een duidelijk kantelpunt of schuldige aangewezen kan worden. Vanuit de *name and shame* cultuur is hier wel behoefte aan. Flood ziet dat mensen de behoefte voelen om een zogenoemde zondebok aan te wijzen om de uitkomsten te kunnen duiden en een plek te kunnen geven (in Teisman, 2005, p.3.). Daarnaast voelen mensen de behoefte om de wereld om hen heen te ordenen vanwege een *overload* aan informatie. Het aanwijzen van een schuldige behoort hier ook aan toe.

Beslissingen in processen worden echter door het gehele proces heen genomen op verschillende momenten en door verschillende actoren. De uitkomst van deze kluwen van beslissingen wordt vaak dus pas aan het einde (achteraf) zichtbaar, waardoor men bepaalt of het proces succesvol of niet is gebleken. Het is zaak om in processen met een dergelijke complexiteit de kwaliteit en de duur van interacties tussen actoren te onderzoeken om op deze manier eerder in gerichte bijsturing te kunnen voorzien wanneer deze gewenst is. In het zojuist beschrevene wordt duidelijk hoe de uitkomst van een project (bijvoorbeeld de kosteneffectiviteit) meer is dan de som der delen. De uitkomst is niet alleen een optelsom van verschillende beslissingen gemaakt op verschillende momenten door een veelheid aan actoren. De uitkomst betreft daarmee ook de koers (het grillige verloop) die het proces volgt doordat het proces per beslissing een bepaalde richting op wordt

gestuurd. De uitkomst vangt hiermee tevens de ontwikkeling die het proces daardoor in positieve- of negatieve zin heeft doorgemaakt.

De interacties tussen actoren binnen en tussen subsystemen leidt tot dynamiek. De dynamiek die ontstaat door eenmalige of herhaalde ontmoetingen tussen stakeholders kan leiden tot evolutie van het systeem wanneer de dynamiek ontwikkeling, aanpassing en ontdekking tot gevolg heeft (Teisman in Noorderlink, 2011). Actoren vinden in hun interactie met elkaar aanknopingskansen, meekoppelkansen, of juist creatieve tegenstellingen waardoor ze samen kunnen ontwikkelen. Aanwezige dynamiek is als het ware de vruchtbare variant van chaos in een proces. Daar chaos beweging in processen teweeg brengt waarvan de kwaliteiten snel vervluchtigen waardoor resultaten niet beklijven is dynamiek hier bij een juiste balans wel toe in staat.

2.2.2 Complexiteiterkende benadering op Marken

In deze scriptie wordt de complexiteiterkende benadering toegepast voor de analyse van de casus Marken daar deze meer recht doet aan het complexe karakter van de opgave en de factoren welke onderzocht worden. De casus is gemoeid met rijksbeleid dat lokaal invulling dient te krijgen waarbij rekening gehouden moet worden met regionale dynamiek. Daarnaast heeft gemeente Waterland waar Marken zich in bevindt, met het oog op meerlaagsveiligheid, rekening te houden met de watertoets waarop het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier toeziet wanneer het gaat om de tweede laag: duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Ook moeten de lokale plannen passen binnen de structuurvisie van Noord Holland. Laag drie welke gericht is op rampenbeheersing en – communicatie bevindt zich in een netwerk van actoren binnen de veiligheidsregio. Bij maatregelen gericht op één gemeente wordt de complexiteit door regionalisering van de brandweer vergroot. Het gaat hierbij om de inzet van middelen en bemensing. Al deze kenmerken leiden tot implicaties in complexiteit waardoor de complexiteiterkende benadering in dit onderzoek passend is.

2.3 Fragmentatie in schaalniveau

2.3.1 Fragmentatie in relatie tot complexiteit

Tot ruim vijftien jaar geleden werden instituties, als handelende eenheden en actoren met gestolde praktijken en gebruiken, nog dikwijls als geïsoleerde, losstaande entiteiten beschouwd. Dit kwam voort uit de idee dat deze instituties elk hun eigen competenties en aandachtsgebied hadden. Deze zienswijze is in de loop der jaren veranderd door het inzicht dat instituties competenties en beleidsvelden delen waardoor er een overlap bestaat (Zürn & Faude, 2013, p.119). Hierdoor ontstaan mogelijkheden tot samenspel, interactie en wisselwerking. Deze verrijking in institutionele

zin, leidt ook tot een verrijking in institutionele dichtheid (Ibid.). Door de toename in interactie en wisselwerking ontstaan meer 'lijntjes' tussen actoren waardoor het institutionele landschap dichter wordt. Deze dichtheid leidt tot een grotere mate van complexiteit doordat het verrijkte netwerk elk hun eigen belangen en doelen kent. Fragmentatie wordt door de auteurs opgevat als de gevolgen van institutionele verscheidenheid en variëteit, welke kunnen ontstaan door deze afwezigheid van hiërarchische coördinatie. Interactie en samenspel 'emergeert' immers vaak zonder hiërarchische sturing van buitenaf. Actoren trekken naar elkaar toe vanwege raakvlakken in werkvelden. Deze fragmentatie als zijnde 'ongecontroleerde dynamiek' wordt dan ook niet als negatief ervaren.

Vanuit de differentiatie theorie wordt gesteld dat het opdelen van zaken als zijnde (functionele) differentiatie een rationele reactie is op de toenemende complexiteit van de samenleving (Ibid. p.120). Vanuit deze optiek is fragmentatie an sich geen afwijkend of schadelijk verschijnsel. Een bepaalde mate van fragmentatie uit functioneel oogpunt om orde te kunnen scheppen in een steeds complexer wordende samenleving en rationeel te kunnen handelen is zelfs noodzakelijk en wordt verwacht in de moderne samenleving (Ibid. p.126). Negatieve gevolgen van gefragmenteerde instituties ontstaan wanneer er een gebrek aan coördinatie bestaat dat kan leiden tot negatieve gevolgen zoals uitsluiting van relevante actoren en aandachtsgebieden. De optimistische opvatting van fragmentatie wordt niet door iedereen gedeeld. Drie theoretische benaderingen over de oorzaak van fragmentatie worden genoemd die strijdig zijn met deze functionele opvatting.

Benvenisti en Downs bestuderen het fenomeen fragmentatie op internationaal niveau. Zij betogen dat de machtigste staten intentioneel inzetten op de versnippering van instituties. Om hier vervolgens zinvol mee om te kunnen gaan zijn middelen en expertise nodig die alleen de grootste en rijkste staten bezitten (Ibid. p.124). Op deze manier dient fragmentatie geen collectief doel zoals het functioneel opdelen en ordenen van complexiteit. Het is veel meer een machtsmiddel voor de meest machtige staten om verdelings- en spreidingseffecten in de hand te houden. Meyer et al. zien fragmentatie niet als een reactie op functionele behoeften. Zij zien het als een wereldwijde implementatie van de 'Westerse rationaliteit' (Ibid.). In dit perspectief wordt het organiserende element van fragmentatie gelinkt aan moderniteit. Gesteld wordt dat opdeling wordt geaccepteerd omdat het past bij de tijdgeest, de meerwaarde van opdeling per geval wordt hierin niet bekeken. Hanrieder ziet fragmentatie ten slotte ook als machtsvorm, welke kan worden ingezet om de onevenredige distributie van middelen in het voordeel te laten werken van de meest invloedrijke actoren (Ibid.). Zürn en Faude stellen dat de oorsprong van fragmentatie tussen instituties zoals overheidslagen, voortkomt uit asymmetrische machtsverhoudingen. Fragmentatie op zichzelf kan deze ongelijkheid in machtsstructuren weer versterken. Om dit verschijnsel hanteerbaar te maken,

stellen de auteurs ten slotte dat coördinatie nodig is, zowel binnen als tussen beleidsvelden in instituties. Daarnaast stellen zij dat wanneer gedifferentieerde, ‘opgedeelde’ instituties een bepaalde overlap kennen in competenties, zij hiermee een vraag creëren voor “*second-order institutional differentiation*”, oftewel instituties die deze fragmentatie kunnen coördineren. Zij concluderen dat de meest belangrijke respons op fragmentatie de inspanningen van overheidsactoren en internationale instituties zijn om de zaak te managen om negatieve consequenties te beperken (Ibid. p.127). In de meerlaagsveiligheidspraktijk kunnen adviesgroepen van het Deltaprogramma op regionaal niveau bekijken of fragmentatie optreedt in beleid en in welke mate bijsturing door coördinatie hierin wenselijk is. Deze groepen kunnen dit vervolgens afstemmen met een adviesgroep van het Deltaprogramma welke op nationaal niveau actief is.

2.3.2 Fragmentatie in schaalniveau

Wanneer de aandacht met betrekking tot fragmentatie specifiek op de lokale setting wordt gericht, blijkt uit onderzoek dat de lokale gemeentelijke bestuurslaag een cruciale schaal is in relatie tot mondiale issues (Bai, 2007, p.16). Dit komt doordat steden enerzijds in toenemende mate verantwoordelijk zijn voor het veroorzaken van mondiale vraagstukken door een hogere consumptie- en vervuilingsgraad dan op het platteland aan te wijzen is, daarnaast bestaat er een hogere mate van industriële activiteit. Anderzijds zijn steden belangrijke actoren met betrekking tot mondiale issues doordat zij lokaal beleid formuleren en implementeren welke lokaal en mondiaal hun uitwerking vinden. Lokaal beleid heeft hierbij een grote impact doordat gemeentes met hun beleid het individuele gedrag van inwoners vormen. Dit gedrag vindt haar reflectie in wereldwijde gevolgen, te denken valt aan afvalscheiding en –verwerking en het gebruik van drinkwater, afvalwater en riolering (Ibid.).

De gevolgen van klimaatveranderingen worden hierdoor zichtbaar op regionale tot mondiale schaal, maar de oorzaken ervan en de wijze hoe lokaal bestuur op deze zaken reageert bevinden zich vaak in het stedelijk gebied. Om deze reden speelt lokaal beleid, de implementatie ervan en gedragsbeïnvloeding van de burger een belangrijke rol (Ibid.). Deze zienswijze wordt in het meerlaagsveiligheidsconcept herkend. Door klimaatverandering en veranderende eisen aan waterveiligheid speelt lokaal beleid een rol van betekenis doordat ingrepen in de verschillende lagen lokaal invulling moet krijgen en reacties zullen oproepen.

2.3.3 “Not on my turf”: Fragmentatie in ruimtelijke schaal

Bai stelt dat er een belang bestaat in het adresseren van mondiale issues zoals waterveiligheid op lokaal niveau, vanwege de korte afstand die bestaat tot de burger en mogelijkheden tot

gedragsbeïnvloeding. Desondanks ervaart zij een aantal blokkades waardoor deze doorwerking beleidsmatig tussen schaalniveaus maar beperkt plaatsvindt (Ibid. p.17).

Deze blokkades bestaan voornamelijk uit een tegenstrijdigheid in percepties, betrokkenheid, belangen en prioriteiten tussen actoren. Bai introduceert het 'schaal argument' om deze onderliggende tegenstrijdigheden te belichten welke de integratie van grootschalige issues in de lokale context hinderen.

De notie die Bai bij fragmentatie in ruimtelijke schaal voorop stelt is de (on)mogelijkheid om lokaal met een issue om te gaan. *Not on my turf* stelt dat het probleem zich op een andere schaal afspeelt, hierdoor kan er lokaal geen handelingsperspectief aan geboden worden. Deze fragmentatie ontstaat wanneer grootschalige milieu gerelateerde issues zich simpelweg buiten het bereik en het zorggebied van gemeenten onttrekken, dit maakt het complex om zulke issues op gemeentelijk niveau aan te pakken (Ibid.). In aanvulling hierop is het niet op voorhand vast te stellen dat de locatie waar overstromingen ontstaan, deze ook 'veroorzaakt' hebben. Met andere woorden: ingrepen in het watersysteem in het ene gebied kunnen door systeemwerking onvoorziene gevolgen hebben in het ruimtelijke schaalgebied van een andere gemeente, regio of zelfs een land.

Schaal van issues, belangen, acties en reacties

Gemeenten houden zich primair bezig met lokale taken en issues welke zich afspelen binnen hun bestuurlijke grenzen, om deze reden valt de aanpak van mondiale issues niet binnen hun directe reikwijdte en onttrekken deze issues zich aan het gemeentelijke gezichtsveld. De wijze waarop deze issues worden geframed - *waterveiligheid: een mondiale en/of lokale kwestie?* - en de beleidsreacties hierop zijn de belangrijkste uitdagingen wanneer grootschalige issues lokaal aan terrein moeten winnen (Ibid. p.18).

Het is dus mogelijk dat er een mis-match ontstaat tussen de schaal waarin het issue tot uiting komt en de schaal waarop de situatie gemanaged wordt. Wanneer zo'n situatie zich buiten de directe gemeentelijke grenzen voordoet zou er door deze fragmentatie in verantwoordelijkheden en belangen vertraging kunnen optreden in de wijze en tijdspanne waarop dit probleem wordt aangepakt (Ibid.). Duidelijke afspraken over de aanpak van issues welke de traditionele (schaal)grenzen overschrijden dienen tussen de betrokken actoren gemaakt te worden om deze fragmentatie gericht op ruimtelijke schaal te doen verminderen.

2.3.4 "Not in my term": Fragmentatie in tijdshorizon

De tijdshorizon van vraagstukken die zich bezig houden met het effectief omgaan van grootschalige mondiale vraagstukken zoals waterveiligheid is er een van formaat. Factoren welke bij hebben

gedragen aan de ontwikkeling van nieuwe waterveiligheidsnormen en ingrepen in het watersysteem zijn niet *overnight* tot stand gekomen en de ontwikkeling van een robuuste weerbaarheid hiertegen evenmin.

Naast de langdurige tijdshorizon die bestaat voor oplossingsrichtingen binnen deze vraagstukken vanwege de omvang, complexiteit en het samengestelde karakter er van, bestaan er ook implicaties voor de tijdshorizon vanwege de *schaal van belangen*.

De schaal van belangen betreft hier het politieke tijdsframe waarin gezagsdragers binnen hun functie in instituties actief zijn. Het beleidsproces en de implementatie van oplossingsrichtingen binnen grootschalige complexe issues kunnen wel 100 jaar betreffen terwijl een burgemeester doorgaans niet langer zijn functie bekleedt dan 10 jaar (Ibid. p.19). De beleidskwestie overschrijdt op deze manier de termijn van de bestuurder. Enerzijds geeft dit moeilijkheden voor de continuering van het beleid: wordt het beleid doorgezet en zo ja, wordt het op dezelfde wijze ingestoken als voorheen was gepland, of heeft men door voortschrijdend inzicht nieuwe inzichten opgedaan?

Anderzijds geeft de mogelijkheid van het uitblijven van 'een ramp' ten tijde van de ambtstermijn van de bestuurder een verlaging van de *sense of urgency*: "Waarom zou ik me hier mee bezig houden terwijl andere zaken met meer urgentie zich in mijn zorggebied voor doen?" Bai stelt hier tegenover dat de beslissingen die gedurende de termijn van de bestuurder op lokaal niveau worden genomen, een veel langere impact zullen hebben dan zijn/haar termijn doet duren. Bestuurders kunnen in dergelijke situaties een spanning ondervinden tussen enerzijds de inzet van schaarse middelen ten behoeve van oplossingsrichtingen waarbij geen directe *sense of urgency* wordt gevoeld en anderzijds de verantwoordelijkheid die zij dragen voor de langdurige implicaties die de genomen beslissingen betreffen in de praktijk.

2.3.5 "Not my business": Fragmentatie in institutionele schaal

De institutionele schaal gaat over het adresseren van complexe issues. Verwacht wordt dat zo min mogelijk vertraging in beleid wordt opgelopen wanneer het probleem bij de juiste actoren wordt geadresseerd die hier adequaat mee om kunnen gaan (Ibid. p.21).

Fragmentatie ontstaat wanneer instituties zichzelf niet als aandeelhouder van het probleem zien of het idee hebben dat het probleem en/of de oplossing ervan bij een andere actor dan wel een ander domein ligt. De termen *not my business*, ook wel *not my domain* geven dit treffend aan.

Gurr en King onderscheiden twee institutionele factoren welke zich voordoen bij het adresseren van deze issues: verticale autonomie en horizontale autonomie (Ibid.). Verticale autonomie verwijst naar de relatie waar de lokale overheid zich met bovengeschatte overheden in bevindt. Horizontale autonomie verwijst naar de wijze waarop de stad omgaat met lokale economische en

maatschappelijke groepen waarvan de stad afhankelijk is voor financiële en politieke steun (draagvlak).

Deze institutionele fragmentatie lijkt op ruimtelijke fragmentatie, toch verschillen zij van elkaar. Institutionele fragmentatie betreft de institutionele reikwijdte van overheidslagen: de manier waarop instituties zijn georganiseerd en de mate waarin hun bevoegdheden wettelijk reiken bepaalt aan wie het issue is geadresseerd. Ruimtelijke fragmentatie gaat over het schaaloverschrijdende karakter van het issue. Het issue is te groot om lokaal mee om te kunnen gaan en overschrijdt de lokale, primaire zorgtaken van overheden. Het gaat er hier meer om of de capaciteit bestaat om lokaal met het issue om te gaan, dan de vraag of dit institutioneel en wettelijk juist is geadresseerd.

Schaal van belangen

Bij het spreken over horizontale autonomie spelen belangen een belangrijke rol. Lokale overheden hebben te maken met de financiële en maatschappelijke stakeholders in het gebied. De mate waarin lokale overheden invloed kunnen uitoefenen op het beleid van complexe vraagstukken hangt voor een deel af van het eigenaarschap van betreffende goederen, in de casus Marken betreft dit een bestaande dijk waarbij de gemeente - zoals het geval is bij vele lokale overheden - geen zeggenschap heeft over het beheer en onderhoud er van. Wanneer een gemeente meer eigenaarschap heeft over goederen, kan zij ook meer invloed op het proces uitoefenen zonder *overruled* te worden (Ibid. p.21).

De invloed van maatschappelijke stakeholders zoals bewoners kan daarnaast erg groot zijn en resulteren in het vermeerderen of het verminderen van draagvlak ten behoeve van het proces. Dit komt doordat deze stakeholders in grote mate schaalafhankelijk zijn aangezien zij zijn: *“composed of people whose concerns and sources of influence have a large local component and are shaped by local interactions and by scale-dependent structures such as the boundaries of political jurisdictions”* (Wilbanks en Kates, 1999, p.603 in Bai 2007, p.21-22). De vraag of lokale stakeholders draagvlak bieden voor beleid wat lokaal uitwerking moet krijgen is hiermee voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin aan de lokale, context specifieke eisen, behoeften en wensen zal worden voldaan (Ibid.).

Instituties reageren op politieke veranderingen, ecologische en economische drijfveren en het gedrag van concurrerende instituties. Instituties staan hierdoor voor uitdagingen in interactie met de omgeving. De manier waarop zij hier mee om gaan kan volgens Bai et al. voor veerkracht maar niet voor perfectie zorgen. Daarnaast veranderen issues en hun stimulerende krachten zelf continue aan hun omgeving: *“so a perfect institutional solution can only ever be ‘perfect’ for a moment in time and*

space” (Bai et al. 2010, p. 132). Edelenbos sluit hierop aan met zijn gedachtegoed over een tijdelijk *equilibrium*: een bereikt evenwicht door interacterende en stuwende krachten is slechts tijdelijk en continu in beweging (Edelenbos, 2012, p. 341). Doordat de bereikte balans in continue beweging is bestaan er constante dynamische punten van evenwicht. Vanuit een complexiteit erkennende benadering stelt Edelenbos treffend dat complexe en dynamische processen weinig wezenlijke en blijvende betekenis hechten aan een voortdurende balans: het proces en de bijbehorende interactie zijn immers altijd in beweging (Ibid.).

De wens tot stabiliteit is begrijpelijk en tijdelijk ook noodzakelijk: balans en rust in een proces geeft tijdelijk de gelegenheid om organisaties en processen te herstellen, te reflecteren en dient ten behoeve van de ontwikkeling van kennis. Zürn en Faude gaven in dit licht al eerder de positieve eigenschappen van fragmentatie aan. Het functioneel opdelen van taken en gebeurtenissen helpt in het ordenen van de wereld om ons heen om hier vervolgens betekenis aan te kunnen geven (Zürn & Faude, 2013, p.126). Men moet opletten voor een te grote mate er van, zodanig dat het vruchtbare verbindingen belet. Tegenover het bestaan van een beperkte tijd voor bezinning en de ontwikkeling van kennis stelde Teisman al eerder het gevaar van vervluchtiging aan de kaak. Mogelijk blijkt een korte periode van rust en balans in een proces onvoldoende om de ontwikkelde kennis en innovaties binnen instituties, actoren en processen te kunnen borgen en te consolideren. Door middel van een hybride vorm kan een juiste balans worden gevonden.

2.4 Strategieën om fragmentatie hanteerbaar te maken

Aansluiting voor legitiem beleid

Steden met lokaal gemeentelijk beleid typeren zich steeds meer als complexe systemen. Dit komt doordat zij een wisselwerking hebben met maatschappelijke, economische en ecologische processen die opereren langs ruimtelijke, temporale en institutionele schalen. Daarnaast kenmerken verbindingen en veranderingen tussen steden en grotere schaalniveaus zich door een grillig verloop: een lineair verloop met voorspelbaarheden ontbreekt (Bai, McAllister, Beaty and Taylor, 2010, p. 130).

De aanwezigheid van deze interactie maakt het leggen van verbindingen tussen de beschreven schalen meer complex. Het verkregen inzicht in de wijze waarop deze systemen werken geeft echter ook mogelijkheden om de fragmentatie tussen de schalen te hanteren. Met andere woorden: wanneer de werking van het systeem (systeemwerking) wordt begrepen valt er ook meer uit te halen. Om in beleid met de eerder beschreven vormen van fragmentatie om te kunnen gaan zijn

verschillende vormen van strategieën beschreven, tabel een geeft de schalen en bijbehorende strategieën schematisch weer.

Eerder stelde Bai al dat er bepaalde blokkades bestaan waardoor beleidsmatige doorwerking tussen schaalniveaus maar beperkt plaatsvindt. Deze blokkades bestaan uit een tegenstrijdigheid in perceptie, betrokkenheid, belangen en prioriteiten bij de aanwezige actoren (Bai, 2007, p.17). Logischerwijs zijn de hierna beschreven strategieën erop gericht om deze blokkades weg te nemen teneinde de aanwezige fragmentatie hanteerbaar te maken en tot vruchtbare samenwerking te komen.

Strategieën als antwoord op tegenstrijdigheid in percepties en betrokkenheid

Communicatie: Localizing strategy - *on my turf*

De moeilijkheden die bestaan in het omgaan en adresseren van mondiale kwesties op lokale schaal zijn reeds beschreven. Het niet kunnen of willen overzien van schaaloverschrijdende kwesties, deze kwesties niet tot de primaire taak rekenen en de gevolgen die op kunnen treden als gevolg van systeemwerking zijn ook genoemd. Bai stelt daarbij dat *“the global framing of the issue and policy responses are the most important challenges in bringing the global issues to the local level”* (Ibid. p.18). Een effectieve *framing* van het issue en hierdoor het teweeg brengen van andere, meer gewenste beleidsreacties kunnen in deze zin een positieve bijdrage leveren aan de lokale adressering van het issue.

Een strategie om dit te bereiken is de *localizing strategy* (Ibid. p.24). Door middel van de *“think locally, act locally”* gedachte wordt lokaal beleidsmatig aangesloten op mondiale issues welke de lokale overheid op termijn evenwel had moeten aanpakken. In het spreken en handelen wordt niet gesproken over klimaatverandering en zwaarmoedige zaken, de communicatie richt zich juist op de mogelijke gevolgen en impact op het gebied zelf, dit kan ook in positieve zin geframed zijn.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan klimaatverandering en de invloed die weggegooid plastic hierop heeft. Wanneer plastic wordt weggegooid en hierdoor wordt verbrand gaat de aanwezige aardolie verloren welke bijdraagt aan de totale uitstoot van koolstofdioxide (CO₂). Met meer CO₂ in de lucht, wordt er meer warmte in de atmosfeer vastgehouden waardoor het klimaat warmer wordt (Beerens, n.d.). De opgave om CO₂ in de atmosfeer te verminderen is een hele opgave. Hier het hoofd aan bieden lijkt voor lokale autoriteiten een onmogelijk opgave welke buiten de mogelijkheden en reikwijdte van haar taken ligt.

Dit hoeft niet zo te zijn! Door middel van een positieve lokale framing wordt de opgave kleiner en hierdoor tastbaarder. Een voorbeeld hiervan is het Nederlandse *Wecycle*. Dit initiatief wil een

positieve bijdrage leveren aan de vermindering van klimaatverandering. De organisatie zamelt in samenwerking met gemeenten plastic apparaten, afgedankte elektronische apparaten en energiezuinige apparaten in. De afgelopen vijf jaar hebben zij dit in samenwerking met alle gemeenten in Nederland gedaan middels een inzamelcontract (Wecycle.nl). Het concretiseren en verkleinen van de opgave geeft lokaal een impuls aan betrokkenheid en het gevoel van eigenaarschap aan de opgave.



Figuur 1: localizing strategy: lokale betrokkenheid, eigenaarschap en oplossingen middels het verkleinen en concretiseren van de opgave.

Bai stelt dat lokale ambtenaren ontmoedigd raken wanneer zij het idee hebben dat zij het hoofd moeten bieden aan klimaatveranderingen op mondiale schaal, hun perceptie hierover kan echter veranderen wanneer zij zien dat ingrepen in het systeem positieve bijdragen leveren op lokale en regionale schaal in gemeentelijke besparingen, stedelijke planvorming of een verbetering in kwaliteit van leven (Ibid. p.24).

Raynor en Malone (1997) benadrukken het belang van een geïntegreerde benadering binnen deze strategie: het is van belang om een doorsnede met andere domeinen en belangen te maken zoals veiligheid, economische ontwikkeling en gezondheid. Dit kan de effectiviteit van de strategie vergroten omdat deze domeinen op lokaal terrein prioriteit genieten ten opzichte van mondiale issues zoals klimaatverandering en waterveiligheid (Ibid.). Het framen van issues op een dusdanige

wijze kan zorgen voor gunstige meekoppelkansen en een hogere haalbaarheid van het beleid vanwege een verhoogde lokale prioritering en politieke bereidheid ten behoeve van het issue.

Strategieën als antwoord op tegenstrijdigheid in belangen – *in my term*

Co-benefit

De *co-benefit* strategie heeft als doel verschillende schalen en/of doeleinden met elkaar te verbinden teneinde win-win uitkomsten te genereren. Het verminderen van de tegenstrijdigheid in aanwezige belangen onder actoren behoort hier ook toe. De tegenstrijdigheid wordt verminderd door verbindingen te leggen in belangen waarbij bekeken wordt of er sprake is van een gedeeldheid in deze belangen. Criteria hiervoor zijn:

- Bestaat er een gedeelde noodzaak in de oplossing van het probleem?
- Bestaat er de aanwezigheid van een gedeeld beeld over het probleem en de oplossing ervan?
- Bestaat er tussen actoren ‘binding door scheiding’: is er een gezamenlijke ‘vijand’ (Van Broekhoven, in Teisman, 2013, p.5).

Naast het verbinden van de verschillende belangen van actoren is het ook mogelijk om politieke belangen te verbinden aan maatregelen welke hun uitwerking blijven behouden op de lange termijn. Het uitblijven van een ramp ten tijde van een ambtstermijn verlaagt de *sense of urgency* van de bestuurder om hiernaar te handelen en zijn schaarse middelen hieraan te besteden, terwijl ingrepen tijdens de ambtstermijn honderden jaren na deze termijn nog gevolgen kunnen hebben (Bai, 2007, p.20). Deze wetenschap illustreert het besef dat lokale bestuurders moeten hebben over deze consequenties op de lange termijn. Daarnaast benadrukt Bai het belang dat lokale autoriteiten hun ‘*temporal scale of concern*’ zouden moeten verbreden (Ibid. p.21). Een strategie hiervoor zou het stimuleren van politici en bestuurders in hun politieke tijdsframe zijn om te investeren in zaken welke in hun belang een lage *sense of urgency* kennen maar van wezenlijk belang zijn. Mogelijke manieren hiervoor zijn co-financiering met andere overheden en of fondsen. Bai stelt dat dit voornamelijk in ontwikkelingssteden en landen van toepassing is (Ibid. p.26), desalniettemin past de strategie ook in Nederlandse grootschalige infrastructurele- en ruimtelijke opgaven vanwege de beperkte autonomie en budget wat de lokale bestuurders ter beschikking staat. Hieronder wordt hier nader op ingegaan.

Lokale wetgeving

Fragmentatie in wetgeving bestaat doordat lokale overheden zijn ingebed in het grotere rechtssysteem van de nationale overheid (Bai, 2007, p.21). De mate waarin lokale autoriteiten op

issues kunnen ingrijpen welke zich in hun regio afspelen hangt om deze reden af van de mate van autonomie die zij hebben en de reikwijdte van gemeentelijk en regionaal beleid. Een strategie om de invloed en het succes van lokale overheden in de aanpak van issues te vergroten is de lokale inspanningen meer 'body' te geven door deze gepaard te laten gaan met aanvullend, complementair rijksbeleid (Ibid.) om zo meer zeggenschap te hebben. Een andere strategie met hetzelfde doel is het verruimen van de reikwijdte van lokale en regionale wetgeving en zeggenschap opdat lokale bestuurders meer invloed kunnen uitoefenen.

Eigenaarschap – my domain

Eigenaarschap, het in beheer zijn en controle uitoefenen over (delen van) lokaal beleid, kan effectieve uitkomsten genereren en institutionele schaal barrières beslechten. Wanneer lokale overheden de gelegenheid krijgen om eigen beleidsplannen te ontwikkelen en in beheer te nemen, zoals het beheer en de distributie van energie, maar in dit geval ook het beheer en gebruik van materieel ten behoeve van veiligheid kunnen besparingen optreden in gebruik en verbruik (Ibid. p.25). Met deze hoge mate van autonomie wordt de afhankelijkheid van bovengeschikte overheidslagen verminderd en belangen vanuit het lokale bestuur krijgen prioriteit. Eigenaarschap heeft door haar realisatiemacht een rol in de integratie van beleid op papier naar beleid in daadwerkelijke uitvoering. Lokaal gerealiseerd en beheerd beleid behartigt lokale belangen, hierdoor wordt een hoger draagvlak vanuit de omgeving verwacht waardoor deze maatregelen met meer waarschijnlijkheid gemakkelijker gerealiseerd worden (Ibid.).

Strategie als antwoord op tegenstrijdigheid in prioriteiten: Scale matching – my domain

Raynor en Malone benadrukten al eerder het belang van *cross-cutting* door domeinen om gefragmenteerde mondiale issues mee te kunnen koppelen aan lokale beleidsterreinen met een hogere prioriteit. *Scale matching* is een strategie die hiervoor wordt ingezet. Het meekoppelen van belangen werd daarnaast teruggezien bij *co-benefit* strategieën. Het matchen van schalen duidt dus op het leggen van verbindingen om fragmentatie te verminderen. Bai noemt het voorbeeld van het linken van de ruimtelijke schaal waarop een issue zich voordoet aan de schaal waarop er naar gehandeld wordt (*scale of management*) (Ibid. p.18). Effecten van een issue die zich openbaren op lokaal niveau (hoge concentraties van vervuilde lucht) waarbij op nationaal niveau geen overeenstemming wordt gevonden hoe hier adequaat mee omgegaan moet worden (wetgeving met betrekking tot vermindering uitstoot van emissies) kan resulteren in een mis-match waarbij grote vertraging in het optreden resulteert in grote gevolgen. Deze strategie van de juiste verbindingen leggen tussen de juiste actoren en betrokken overheden is hiermee meer organisatorisch van aard. Gedacht kan worden als lobbyen als activiteit.

Schaal	Blokkade	Oplossing	Strategie
<i>Ruimtelijke schaal</i>	<p>Mondiale issues worden door lokale autoriteiten als schaaloverschrijdend ervaren. Zij liggen buiten het bereik en zorggebied van gemeenten.</p> <p>De aanpak van mondiale issues behoort niet tot de gemeente haar primaire taak.</p>	<p>Maak mondiale issues hanteerbaar tot lokale aangelegenheden.</p> <p>Link mondiale issues aan issues welke wel tot de primaire taak van gemeenten behoren, zoals het borgen van de veiligheid van inwoners. Hierdoor krijgt het issue meer prioriteit op de agenda.</p>	<p>1. Framing: localizing strategy</p> <p>Koppel schaal overschrijdende issues aan lokale beleidskwesties welke op termijn evengoed opgepakt zouden moeten worden. Zorg d.m.v. framing (kleinere en concretere opgave) voor gewenste beleidsreacties.</p> <p>2. Scale matching: organisatorische, procesmatige strategie om schalen en hiermee belangen te linken aan elkaar: ruimtelijke schaal (lokale reikwijdte) verbinden aan belangen (politiek) en aan actie en reactie (management van issues). Ook van toepassing bij <i>temporal scale</i>: denk aan het versnellen of vertragen van maatregelen i.v.m. windows of opportunity in subsidie (HWBP2 – nHWBP).</p>
<i>Temporale schaal</i>	<p>Belangen van bestuurders tijdens politieke/ambtstermijnen: afweging in de verdeling van schaarse middelen en issues met meer of minder prioriteit welke de aandacht vragen.</p>	<p>Lokale bestuurders moeten een helder besef hebben van de lange termijn consequenties van hun acties evenals de noodzaak tot het verbreden van hun '<i>temporal scale of concern</i>'.</p>	<p>3. Co-interest & co-funding: het stimuleren van politici en bestuurders in hun politieke tijdsframe om te investeren in zaken welke in hun belang een lage sense of urgency kennen maar van wezenlijk belang zijn. Bv. d.m.v. het zoeken naar co-financierders en andere fondsen en budgetten van medeoverheden. (de focus hier is het stimuleren van individueel gedrag).</p> <p>4. Co-benefit: verbinden van verschillende belangen van (politieke) actoren teneinde win-win uitkomsten te</p>

genereren: gedeelde noodzaak, perceptie, vijand? Ook het zoeken van meekoppelkansen behoort hiertoe (de focus ligt hier op het stimuleren van het gedrag van een groep).

<i>Institutionele schaal</i>	<p>Het probleem ligt niet bij degene aan wie het geadresseerd is. De geadresseerde voelt zich geen probleemeigenaar, het probleem speelt zich op een ander zijn/haar domein af.</p>	<p>Erkenning voor probleemeigenaarschap door wetgeving (wijzen op institutionele bevoegdheden en plichten) en eigenaarschap.</p>	
	<p>Verticale autonomie: aanwezigheid van hiërarchie met hogere- en medeoverheden en ingebed in rijks wetgeving geeft afhankelijkheid.</p>	<p>Goede relaties creëren en onderhouden met medeoverheden.</p>	<p>5. Lokale wetgeving: aanpassen en/of creatief omgaan met (lokale) wetgeving (AMvB, bestuurlijk akkoord, convenant). <i>Underdog</i> positie versterken in stuurgroepen en bestuursakkoorden. Mogelijkheden tot complementair rijksbeleid.</p>
	<p>Horizontale autonomie: afhankelijkheid van financiële en politieke steun van respectievelijk lokale economische en maatschappelijke groepen.</p>	<p>(Lokale) belangen tussen de verschillende groepen spelen hier een belangrijke rol waarbij eigenaarschap een troef is.</p>	<p>6. Eigenaarschap: Besparingen, onafhankelijkheid en de eigen belangen beter kunnen behartigen door eigenaarschap in beleid en beheer te creëren door lokale autoriteiten (Bai, 2007. p.25).</p>

Tabel 1. Strategieën ter vermindering van schaalfragmentatie.

2.5 Onderlinge verbanden theoretische concepten

In deze scriptie wordt gebruik gemaakt van ontwerpend onderzoek. De bedoeling is om het theoretische concept fragmentatie en de uitingsvormen in de drie schaalniveaus in de praktijk terug te vinden. Hierna worden de theoretische aangrijpingspunten aangaande de strategieën ingezet, om fragmentatie in de praktijk hanteerbaar te maken. De theoretische begrippen dienen op die manier als een *framework* om de gevonden fragmentatie en strategieën uit de praktijk te kunnen duiden en in te kunnen delen. Uiteindelijk draagt deze indeling bij aan de positionering van het vraagstuk en kan aan de hand hiervan een governance-benadering worden opgesteld. Deze is terug te vinden in de beantwoording van de hoofdvraag.

2.6 Operationalisatie

Tabel twee toont de concepten vanuit het theoretisch kader. De indicatoren geven op heldere wijze de uitingsvormen van de concepten in de praktijk weer. De eerder beschreven kenmerken van (water) governance behoren tot de context beschrijvende concepten en zijn om deze reden niet opgenomen in de operationalisatie als verklarend instrument. Wel zijn zij in de analyse een zinvol hulpmiddel in de positionering en duiding van de actoren, bestuurslagen en instituties. Het concept *fragmentatie* toont vervolgens de verklarende concepten vanuit de behandelde theoretische inzichten. De beschreven kenmerken komen terug in de vorm van interviewvragen en zijn terug te vinden in bijlage vier. De indicatoren maken de soms abstracte en ingewikkelde concepten helder zodat deze eenduidig getoetst kunnen worden in het veld en verwerkt worden ter voorbereiding op de analyse.

De hoofdvraag spreekt over het hanteren van een governance-benadering. Deze wordt geoperationaliseerd als zijnde een ontwerp over de mogelijke invulling van de governance van meerlaagsveiligheid op Marken. Dit gebeurt aan de hand van de in kaart gebrachte vormen van fragmentatie en de strategieën die deze uitingen hanteerbaar dienen te maken. Dit leidt tot een beschrijving in praktische zin: de strategieën, en een beschrijving in strategische zin: hoe hier gegeven de uitingen van fragmentatie in de komende pilot mee omgegaan kan worden.

2.7 Analytisch kader

Concept: Fragmentatie		
Definitie: de heterogene verspreiding van beschikbare middelen en percepties, over actoren in domeinen met verschillende zienswijzen en belangen, waardoor synchronisatie in beleid wordt bemoeilijkt (naar Geys, 2003, p.2).		
Variabele	Indicator	Vragen (zie bijlage 5.)
Ruimtelijke schaal	<p><i>Schaal van issues:</i> Grootschalige, mondiale issues vallen buiten blikveld.</p> <p><i>Schaal van belangen:</i> Belang van lokale overheden ligt bij het primair richten op lokale issues en taken.</p> <p><i>Schaal van acties en reacties:</i> De wijze waarop issues worden geframed en beleidsreacties hierop.</p>	7, 11 12 12, 13
Strategieën ruimtelijke schaal	<p><i>Framing:</i> werkelijkheid op zo'n manier vormgeven om gewenste beleidsuitspraken te krijgen.</p> <p><i>Localizing strategy:</i> urgentie en politieke prioriteit verhogen d.m.v. framing: grootschalige ingrepen koppelen aan lokale korte termijn opgaven.</p> <p><i>Scale matching:</i> procesmatig en organisatorisch verbinden van schalen en belangen om meekoppelkansen te ontdekken en te benutten.</p>	12, 13 15 9, 16
Temporale schaal	<p><i>Schaal van issues:</i> Complexe multi-gefacetteerde issues bevatten een langdurige tijdshorizon.</p> <p><i>Schaal van belangen:</i> Strijdige belangen ontstaan wegens langdurige tijdshorizon: het politieke tijdsframe (wisselende bestuurlijke functies en –termijnen) beoogt andere uitkomsten en verwachtingen van ingezette middelen en/of de koers van het beleid.</p> <p><i>Schaal van acties en reacties:</i> Overweging maken tot het nemen van de verantwoordelijkheid voor de lange termijn met beschikbare schaarse middelen.</p>	7 8, 10, 11, 12 5, 13,16
Strategieën temporale schaal	<i>Co-interest & co-funding:</i> het stimuleren van politici en bestuurders in hun politieke tijdsframe om te investeren in zaken welke in hun belang	13, 16

	<p>een lage <i>sense of urgency</i> kennen maar van wezenlijk belang zijn, bijvoorbeeld door de aanwending van domeinoverschrijdende fondsen.</p> <p><i>Co-benefit</i>: verbinden van verschillende belangen van actoren en instituties teneinde win-win uitkomsten te genereren. Bereiken door gemeenschappelijke grond te vinden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestaat er een gedeelde noodzaak in de oplossing van het probleem? • Bestaat er de aanwezigheid van een gedeeld beeld over het probleem en de oplossing ervan? • Bestaat er tussen actoren 'binding door scheiding': is er een gezamenlijke 'vijand' 	9, 13, 16
Institutionele schaal	<p><i>Schaal van issues</i>: Verticale autonomie: de manier waarop omgegaan wordt met bovengeschiedte overheidslagen en de mate waarin aansluiting in wetgeving al dan niet aanwezig is.</p> <p><i>Schaal van belangen</i>: Horizontale autonomie: de wijze en mate waarin tegemoet gekomen wordt aan de belangen en wensen van lokale financiële en maatschappelijke stakeholders. En hun (on)mogelijkheden om invloed uit te kunnen oefenen op beleid. Maatschappelijke stakeholders zetten het verlenen of onthouden van draagvlak in als middel om lokale noden vervuld te zien worden.</p>	3, 4, 7, 8, 10, 11, 12, 16, 17 4, 7, 10, 14, 15, 16, 17
Strategieën institutionele schaal	<p><i>Lokale wetgeving</i>: zoeken naar mogelijkheden voor lokale en/of regionale wetgeving (vergunningverlening, omgevingsplan, AMvB, bestuurlijk akkoord, convenant).</p> <p><i>Eigenaarschap</i>: het aandragen van oplossingsrichtingen gericht op het verkrijgen van eigenaarschap teneinde synergie, besparingen en onafhankelijkheid te creëren en de eigen belangen beter kunnen behartigen.</p>	8, 11, 13 8, 11, 13

Tabel 2. Context beschrijvende- en verklarende concepten.

3. Methodische verantwoording

3.1 Inleiding

Hoofdstuk drie behelst de verantwoording voor de gekozen methoden en technieken binnen het onderzoek. In 3.2 wordt de keuze voor de gekozen onderzoeksstrategie uiteengezet - de *casestudy* - waarna in 3.3 de verantwoording voor de respondentenselectie wordt beschreven. 3.4 gaat dieper in op de aspecten validiteit en betrouwbaarheid om vervolgens het hoofdstuk te besluiten met de onderzoek stappen en voortgang uiteengezet in 3.5.

3.2 Onderzoekstrategie

Om de hoofdvraag in dit onderzoek te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode *casestudy*. De *casestudy* is een strategie waarbij één of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht (van Thiel, 2007, p.97). De *casestudy* leent zich goed voor het verrichten van complexiteit erkennend onderzoek: door het verzamelen en analyseren van kwalitatieve informatie afkomstig uit verschillende bronnen wordt getracht een holistisch beeld van de situatie te schetsen. De beperkte scope van het onderzoek - het onderzoek richt zich immers op een unieke casus - wordt gerechtvaardigd doordat het een doel van het onderzoek is om een bijdrage te leveren aan de oplossing van een concreet maatschappelijk vraagstuk. Van Thiel stelt dat er om deze reden in principe geen noodzaak bestaat tot het bestuderen van meer dan deze ene gevalstudie (Ibid.). Wel is het zaak om de specifieke situatie zeer uitgebreid te bestuderen: men gaat meer de diepte in dan de breedte (Ibid. p.98). Door een zeer gedetailleerde beschrijving van de onderzochte onderzoekseenheid wordt de rijkheid en uniciteit van de casus op deze wijze goed belicht.

3.2.1 Casusselectie

De gekozen casus voor deze scriptie betreft het schiereiland Marken, Marken bevindt zich in Noord-Holland en behoort tot de gemeente Waterland. Om het eiland van Marken ligt een dijk welke op verschillende delen niet meer aan de oorspronkelijke overschrijdingskans van 1/2500 voldoet. Sinds 2006 is een proces gaande waarbij Rijkswaterstaat nadenkt over mogelijkheden tot de verbetering van deze dijk. Langere tijd werd nagedacht over een traditionele vorm van dijkversterking. Omdat de gekozen variant voor de verschillende actoren betrokken in het gebied geen optimale uitkomst zou bieden is men na gaan denken over mogelijkheden met meerlaagsveiligheid. Politieke en financiële overwegingen hebben geleid tot het doen van een vingeroefening naar de kansrijkheid van het

toepassen van meerlaagsveiligheid op Marken. Toen dit voldoende kansrijk bleek is een politieke keuze gemaakt tot het houden van een pilot. De scriptie behandelt de percepties en bestuurlijke keuzes tot en met september 2013. Vanwege de beschikbaarheid over data tot en met deze periode is er voor gekozen om informatie uit de komende pilot hierin niet op te nemen. Het anticiperen op de pilot en de invulling hiervan betreft een betrekkelijk nieuwe visie en vergt andere vormen van samenwerking en inzet van actoren. Deze aspecten maken de casus maatschappelijk en beleidsmatig interessant, waarbij een onderzoek naar de wijze waarop meerlaagsveiligheid in een specifieke context 'geregeld' kan worden een relevante bijdrage levert aan het huidige debat rond de organisatie van meerlaagsveiligheid.

3.3 Onderzoekmethode

3.3.1 Ontwerpend onderzoek

Het onderzoek maakt gebruik van de onderzoeksmethode casestudy waarbij een enkele casus zoals gezegd in zijn natuurlijke omgeving wordt onderzocht. De vraagstelling van het onderzoek hangt direct samen met de doelstelling van het onderwerp, bij elk type doelstelling past een bepaald type vraagstelling (Ibid. p.25). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een *ontwerpende* vraagstelling. De hoofdvraag richt zich op de vraag *Welke uitingen van fragmentatie de toepassing van meerlaagsveiligheid op Marken bemoeilijken en wat dit betekent voor de te hanteren governance-benadering*. Het nadenken over een governance-benadering duidt op het bieden van een handelingsperspectief. Dit handelingsperspectief wordt gegeven door een ontwerp te maken in de vorm van een governance-benadering. Binnen de conclusie wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Een governance-ontwerp wordt beschreven aan de hand van de in kaart gebrachte vormen van fragmentatie en de strategieën die deze uitingen hanteerbaar dienen te maken. Dit leidt tot een benadering in zowel praktische zin: de strategieën, als in strategische zin: hoe hier gegeven de uitingen van fragmentatie in de komende pilot mee omgegaan kan worden.

3.3.2 Verantwoording gebruikte methoden deelvragen

Voor de beantwoording van de deelvragen is gebruik gemaakt van zowel documenten als interviews. Deelvraag één betreft de beschrijving van de wijze waarop de waterveiligheid op Marken in de huidige situatie is georganiseerd. Deze vraag is enerzijds beantwoord door bestaande documenten welke verschillende achtergronden belichten: historisch, technisch en bestuurlijk. Anderzijds is deze vraag beantwoord aan de hand van de antwoorden gegeven door respondenten welke betrokken zijn bij de casus Marken. Om subjectiviteit en onwaarheden te voorkomen is getoetst of deze

uitspraken terug gevonden konden worden in documentatie. Wanneer een beschrijving een anekdote of mening betreft is dit duidelijk gemaakt in de analyse.

Deelvraag twee is beantwoord aan de hand van tien gehouden diepte-interviews met respondenten welke nauw betrokken zijn bij de casus Marken. Fragmenterende en complicerende factoren welke mee spelen in de vormgeving van de governance van meerlaagsveiligheid op Marken zijn gevormd in het theoretisch kader. Middels het houden van interviews is getoetst of en in hoeverre deze concepten geoperationaliseerd in het analytisch kader overeen komen met de antwoorden van de respondenten.

In deelvraag drie is de beleidscontext waarin meerlaagsveiligheid zich bevindt beschreven. Dit is gedaan aan de hand van actuele beleidsstukken. De stukken geschreven door Deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering, Erasmus Universiteit en Deltares maken in hun documentatie gebruik van de inzichten en meningen van bestuurders betrokken bij het waterveiligheidsonderwerp. Een integrale literatuurstudie is verkregen door de combinatie van wetenschappelijke inzichten en praktijkgerichte ervaringen.

Deelvraag vier geeft ten slotte strategieën hoe de governance van meerlaagsveiligheid optimaal kan inspelen op deze fragmentatie. De strategieën zijn niet (alleen) gebaseerd op het gebruiken van gezond verstand. Zij zijn opgesteld aan de hand van concepten uit de literatuur van Bai, vervolgens zijn zij gekoppeld aan antwoorden die respondenten hebben gegeven op de vraag 'hoe hiermee om te gaan'. Ten slotte zijn de strategieën ingedeeld naar de gebieden van verantwoordelijkheidsverdeling, financiering, (lokale) wetgeving en besluitvorming. Daar deze indeling in het onderzoek van het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (2013) ook is gehanteerd wordt verwacht dat met deze indeling de belangrijkste aandachtsgebieden zijn gedekt, en met deze aanpak optimaal kan worden ingespeeld op de aanwezige fragmentatie.

3.3.3 Respondentenselectie

Gedurende de eerste helft van 2013 is door Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering gewerkt aan het project Beleidsinstrumentarium Meerlaagsveiligheid. Doel was om te onderzoeken op welke wijze en met behulp van welke instrumenten de governance van meerlaagsveiligheid geregeld zou moeten worden. In het kader van dit project heeft de Erasmus Universiteit en Deltares meegewerkt en is parallel en in interactie met Nieuwbouw en Herstructurering een onderzoeksrapport opgesteld. Het rapport *Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid, met maatwerk meters maken*, gaat in op de wijze waarop meerlaagsveiligheid geregeld zou kunnen worden en belicht hierbij de meningen van bestuurders betrokken bij het onderwerp gericht op de

wenselijkheid, kansen en barrières van dit onderwerp. In totaal zijn voor dit rapport 16 personen uit heel Nederland geïnterviewd (zie bijlage 1). Zij vertegenwoordigen de verschillende overheidslagen evenals functies uit adviesinstellingen en een hoogleraarspositie. Doordat de inzichten van de respondenten in het rapport zijn meegenomen is een breed gedragen beeld verkregen.

Naast het meewerken aan de 16 interviews tijdens de stageperiode zijn nog tien aparte diepte-interviews gehouden in provincie Noord-Holland met uitsluitend nauw betrokken actoren in de pilot Marken. De tien personen vertegenwoordigen de verschillende overheidslagen, het Deltaprogramma, het Hoogheemraadschap en de Eilandraad welke de belangen en meningen van de bewoners van Marken vertegenwoordigt (zie bijlage 4). Toegang tot deze contactpersonen is mogelijk gemaakt door nauw contact met één van de projectmanagers van de vingeroefening op Marken vanuit Rijkswaterstaat. Via deze contactpersoon is het mogelijk geweest om de direct betrokkenen te interviewen. Het interviewen van deze selecte en specifiek geselecteerde groep geeft een bepaalde bias waar validiteit en betrouwbaarheid nader op in gaat. Natuurgroepen en private partijen zijn niet in het respondentenbestand opgenomen doordat natuurbelangen in de vorm van Natura 2000 reeds zijn opgenomen in de provinciale visie. Private partijen zoals projectontwikkelaars zijn niet meegenomen doordat zij in dit stadium van de vingeroefening niet in het proces zijn meegenomen.

Het onderzoek naar het Beleidsinstrumentarium Meerlaagsveiligheid van DPNH en het onderzoek naar de governance van meerlaagsveiligheid op Marken zijn twee verschillende onderzoeken. Zij zijn in dit onderzoek met elkaar verbonden doordat DPNH Marken als kansrijke pilot heeft opgenomen om meerlaagsveiligheid in de praktijk te onderzoeken. Het doel hiervan is zoals beschreven om relevante informatie uit het eerdere onderzoek van DPNH te koppelen aan het governance ontwerp van Marken om kennis en lerend vermogen in beleid te bevorderen. Deelvraag vier gebruikt deze bouwstenen die nuttig blijken voor de context specifieke situatie op Marken, als input om de strategieën van de governance-benadering vorm te geven.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

3.4.1 Externe validiteit

De casestudy beschrijft zoals beschreven op een zeer gedetailleerde wijze de unieke kenmerken van de onderzoekssituatie. Dit wordt gedaan aan de hand van kwalitatief onderzoek op basis van documenten en interviews. Door deze werkwijze is het mogelijk om tot verklaringen en aanbevelingen te komen voor de specifieke casus, het kwantificeren van data is echter een lastige

tot onmogelijke opgave. Om deze reden dient er speciale aandacht besteedt te worden aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Omdat in het onderzoek wordt gekeken naar context specifieke factoren en meningen over de wijze waarop deze factoren een rol spelen dan wel aangewend zouden moeten worden is het niet mogelijk om de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren naar andere (soortgelijke) groepen en verschijnselen. De externe validiteit wat de generaliseerbaarheid van het onderzoek betreft van gevonden resultaten naar andere personen, instituties, tijden of plaatsen is hiermee zeer beperkt (van Thiel, 2007, p.57).

3.4.2 Interne validiteit

De interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek (Ibid.). Het gaat er hierbij om of de onderzoeker echt gemeten heeft wat hij wilde meten, met andere woorden: zijn de gebruikte concepten uit het theoretisch kader in het analytisch kader helder, uitsluitend en eenduidig geoperationaliseerd waardoor zij voor de analyse geen maatstaf kunnen zijn om ook andere constructen te beschrijven. Wanneer dit wel gebeurt kan verwarring ontstaan waardoor de validiteit van de conclusies wordt aangetast (Ibid.). Om dit zo veel mogelijk te beperken zijn de drie hoofdconcepten weergegeven en beschreven hoe zij in de praktijk onderzocht zijn. Naast deze borging is de interne validiteit gewaarborgd doordat een scriptiebegeleider de bevindingen en werkwijze op wetenschappelijke criteria heeft gecontroleerd. Andere manieren om de interne validiteit van het onderzoek veilig te stellen zijn de herhaalbaarheid en controleerbaarheid van het onderzoek, 3.4.3 gaat hier nader op in.

Verantwoording keuze theoretische concepten in de beantwoording van de (deel)vragen.

De deelvragen en hoofdvraag gezamenlijk beantwoorden de vraag welke onzekerheden en strategieën er bestaan in de governance van meerlaagsveiligheid op Marken. Doordat dit vanuit een complexiteit erkennende benadering gebeurt wordt uitgegaan van het belang van context specifieke eisen en behoeften van het gebied, daarnaast wordt volgens Ostrom binnen watergovernance uitgegaan van het belang en de betrokkenheid die regionale en lokale actoren hebben op de vorming en implementatie van het te vormen beleid (Bressers, Kuks, 2013, p.134.). Bai leverde een theoretische onderbouwing in het belang en de effectiviteit die zij zag in het adresseren van mondiale issues zoals waterveiligheid op lokaal niveau vanwege de mogelijkheden en betrokkenheid van deze actoren (Bai, 2007. p.17).

De wetenschap over het belang van het betrekken van lokale actoren enerzijds en de spanningen die dit oproept in tegenstrijdige percepties, belangen en prioriteiten onder de betrokken actoren anderzijds maakt dat fragmentatie op de drie beschreven deelgebieden aanwezig is. De deelvragen

zijn dan ook vanuit het uitgangspunt van de aanwezigheid van fragmentatie beschreven waarbij de strategieën er toe dienen om hier beleidsmatig mee om te kunnen gaan. Deelvraag vier stelt ten slotte de vraag hoe de governance van meerlaagsveiligheid optimaal kan inspelen op deze fragmentatie middels de inzet van strategieën. Bij deze deelvraag is het empirisch materiaal wat geduid is in termen van fragmentatie omgezet naar gevonden strategieën welke de aansluiting tussen beleid en actoren hebben bevorderd.

Triangulatie

Triangulatie duidt op het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden in de sociale wetenschap teneinde informatie op geldigheid te toetsen. Door middel van 'driehoeksmeting' wordt de informatie met minstens twee andere bronnen getoetst (UvA.nl). De bedoeling van triangulatie is om overeenstemming te vinden tussen de uitkomsten van de verschillende onderzoeksmethoden (Ibid.). Harinck (2007) stelt dat het belangrijk is om te onderzoeken hoe er naar een bepaald verschijnsel wordt gekeken en het sociale proces wat hieraan vooraf gaat in ogenschouw te nemen. Het is van belang dat alle betrokken actoren gehoord worden en er een goed overzicht komt van de bestaande invalshoeken en perceptie: centraal hierbij staan de begrippen 'perceptie' en 'betekenisgeving' (Ibid.).

Naast interviews is de tweede gebruikte onderzoeksmethode het gebruik van documenten: officiële documenten van overheidsinstanties en wetenschappelijke artikelen voor toegepast onderzoek zijn gebruikt om informatie te vergaren en te duiden. Tevens zijn waar nodig uitspraken van actoren getoetst aan deze documenten. Een derde methode om de interne validiteit te borgen is de begeleiding van scriptiebegeleiders van zowel de Erasmus Universiteit als van Deltares. Op kritische wijze is gekeken of gebruikte theorieën wel relevant waren en er toe dienden om de hoofdvraag te beantwoorden. Daarnaast hebben de respondenten uit Marken de nauwkeurig uitgewerkte interviewrapporten ontvangen en de mogelijkheid gehad om op- en aanmerkingen ten behoeve van interpretatie en juistheid te retourneren. Ten slotte is tijdens de interviews aan respondenten gevraagd of zij hetzelfde dachten over bepaalde vragen als hun geanonimiseerde collega respondenten, op deze manieren is een membercheck uitgevoerd.

3.4.3 Betrouwbaarheid

Coderen: nauwkeurigheid en consistentie

De betrouwbaarheid van onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten (van Thiel, 2007, p. 55). Door een hoge mate van nauwkeurigheid en consistentie in het onderzoek na te streven kan de onderzoeker er des te

zekerder van zijn dat de bevindingen geen toevalstreffers zijn maar systematisch. Om deze reden is het van groot belang dat de codes afkomstig uit het theoretisch kader en geoperationaliseerd in het analytisch kader zoals eerder beschreven uitsluitend, helder en eenduidig zijn. Op aanraden en in overleg met de scriptiebegeleider vanuit de universiteit zijn de oorspronkelijke schalen van fragmentatie en onderverdeling hierin aangescherpt omdat zij in eerste instantie niet onderscheidend genoeg van elkaar waren waardoor de nauwkeurigheid en consistentie van niet alleen de codering, maar zeker van de uitkomsten in het geding zouden komen.

Herhaalbaarheid

In de sociale wetenschappen duidt het begrip consistentie op het principe van herhaalbaarheid; “onder dezelfde omstandigheden zal dezelfde meting leiden tot dezelfde bevinding” (Ibid.). In het onderzoek is de herhaalbaarheid geborgd doordat de interviews zijn opgenomen en letterlijk zijn uitgewerkt. Door deze verslagen vervolgens aan de aangepaste nauwkeurige codes in analytisch kader te toetsen zijn zij herhaalbaar en controleerbaar. De controleerbaarheid is hiernaast verhoogd door het opnemen van een literatuurlijst van gebruikte documenten en overige bronnen.

Representativiteit en bias van en in interviews

Manieren om tot herhaalbaarheid van het onderzoek te komen zijn hierboven beschreven, toch is het niet altijd mogelijk om tot precies dezelfde uitkomsten te komen, dit komt onder andere doordat mensen lerend vermogen hebben waardoor dezelfde respondenten bij een tweede interview met dezelfde vragen andere antwoorden kunnen geven, van Thiel stelt dat dit valt te ondervangen door hetzelfde onderzoek bij meerdere personen of meerdere situaties af te nemen, of te wel: bij een grotere steekproef (Ibid. p.56).

Hier worden direct zowel de uniciteit als de beperkingen van het onderzoek zichtbaar. Enerzijds heeft het onderzoek herhalen met een grotere steekproef geen grote toegevoegde waarde omdat de beantwoording van de hoofdvraag gedeeltelijk op basis van feiten is gebaseerd maar voor een groot deel op principes van perceptie en betekenisgeving, zoals Harinck al eerder aangaf (UvA.nl). Anderzijds is de gehouden steekproef niet representatief vanwege het beperkt aantal respondenten, per betrokken organisatie zijn slechts één tot twee personen geïnterviewd waardoor het niet mogelijk is om uitspraken over een organisatie als zodanig te doen. De keuze tot een beperkt aantal respondenten per organisatie is gemaakt op basis van betrokkenheid bij de casus Marken, beschikbaarheid voor een interview in de zomermaanden en capaciteit van de onderzoeker zelf. Door de beperkte steekproef is geen representatief beeld verkregen voor de governance van meerlaagsveiligheid in nationaal opzicht maar wel op pilot niveau.

De personen die zijn geïnterviewd zijn allen nauw betrokken bij de pilot en waren bij uitstek geschikt om hun zienswijzen te geven ten aanzien van de invulling van de governance in dit gebied, aangezien op hun schouders de taak ligt om het ook waar te maken met elkaar.

Met dit besef bestaat ook het besef dat hierdoor een bepaalde bias aanwezig is. De waarde geladen interviews en aanwezige bias bij de respondenten zelf is inherent aan de vraagstelling van het onderzoek, er wordt immers gevraagd naar de mening van de respondenten hoe zij hun lokale kennis en kunde lokaal zouden willen toepassen en vanuit nationaal beleid toegepast zouden willen zien. De feitelijke gedeeltes binnen het onderzoek zijn zoals beschreven verkregen uit officiële documenten en uitspraken van respondenten getoetst aan deze documenten. Om interpretatie van de onderzoeker uit te sluiten zijn de interviews opgenomen, zeer nauwkeurig uitgewerkt en als membercheck opgestuurd naar de respondenten.

3.5 Onderzoek stappen en voortgang

Het onderzoek is verricht in verschillende stappen. Allereerst zijn beleids- en achtergronddocumenten geraadpleegd om bekend te raken met de casus en ter informatie en ondersteuning in de beantwoording van deelvraag één en twee. Parallel aan dit procesonderdeel is de probleemstelling opgesteld waarna invulling gegeven is aan het theoretisch kader, de operationalisatie en verantwoording van methoden en technieken. De interviews gehouden in het kader van het project van Nieuwbouw en Herstructurering, de Erasmus Universiteit en Deltares vonden plaats in januari, februari en maart 2013. De tien diepte-interviews voor de casus Marken zijn gehouden in de periode van 1 juli tot en met 8 augustus 2013 in Noord-Holland. Analyse van de interviews is gebaseerd op de concepten uit het theoretisch kader welke zijn geoperationaliseerd in het analytisch kader. Door het ontvangen van feedback op de uitwerking en interpretatie van de interviews van de respondenten in combinatie met de literatuur is de analyse van de casestudy beschreven waardoor er een indirecte waarborging van de respondenten zelf in de analyse aanwezig is.

Tijdens het schrijven van de analyse en de bevindingen van de scriptie van augustus 2013 tot en met januari 2014 is regelmatig contact gehouden met de begeleiders van de universiteit en Deltares. Zij zijn directe collega's geworden aangezien ik tijdens mijn stageperiode bij Deltares een baan kreeg aangeboden. Om deze reden heeft mijn scriptietraject een vertraging opgelopen. In de periode hieraan voorafgaande is met minder regelmaat contact gehouden vanwege andere werkzaamheden gedurende de stageperiode en een langdurig proces van ontwikkeling binnen het theoretisch kader. De conclusies, aanbevelingen en reflectie zijn geschreven in navolging van de analyse en zijn in overleg en door feedback van begeleiders en de tweede lezer herzien en aangepast.

4. Waterveiligheid op Marken: toen en nu

4.1 Inleiding

Deelvraag één beschrijft de wijze waarop de waterveiligheid op Marken in de huidige situatie is georganiseerd. Allereerst is een korte casusbeschrijving gegeven, hierna is de context waarbinnen het project zich afspeelt beschreven waarbij aandacht is geschonken aan de geschiedenis van Marken. De geografische en sociale context maakt duidelijk dat Marken een lange traditie kent als het gaat om het omgaan met waterveiligheidsaspecten. Deze beschrijving mondt vervolgens uit in de analyse van het hedendaagse Marken onderverdeeld in 'drie lagen'. Onder andere de institutionele situatie en de inbedding van de gemeente zijn hierin beschreven. Ten slotte komt de wijze waarop de waterveiligheid is georganiseerd aan bod.

4.2 Casusbeschrijving Marken

Op initiatief van Rijkswaterstaat is in samenwerking met Deltares in de eerste helft van 2013 gewerkt aan een vingeroefening op Marken. In deze oefening werd de kansrijkheid onderzocht of de waterveiligheid op Marken ook met meerlaagsveiligheid kan worden bereikt. Eind augustus 2013 is in een bestuurlijk overleg besloten over te gaan tot het houden van een pilot meerlaagsveiligheid. Hier is in het najaar van 2013 middels een MIRT verkenning een begin mee gemaakt. Het nadenken over meerlaagsveiligheid en de mogelijkheden hierbinnen is ontstaan door de noodzaak tot het op orde brengen van de dijken op Marken, zij zijn op verschillende plekken afgekeurd. Na een multicriteria-analyse is besloten tot het vierkant ophogen van de dijk. Begin 2013 is met deze wijze van versterking een pas op de plaats gemaakt omdat deze variant met stabiliteitsbermen meer ruimte vraagt en grondaankoop en compensatie tot gevolg heeft (Gemeente Edam-Volendam, Waterland en Zeevang, 2013). Daarnaast zijn ook de aanlegkosten hoger dan in 2012 werd gedacht en er zijn nieuwe inzichten ontstaan zoals over de sterkte van veen. De resultaten van onderzoeken hiernaar zullen in 2015 bekend zijn (Ibid.).

Rijkswaterstaat wil om deze reden de haalbaarheid van meerlaagsveiligheid binnen een pilotomgeving onderzoeken. Deze gaat omstreeks maart 2014 van start. Naar verwachting vindt in 2015 besluitvorming plaats over de keuze tussen meerlaagsveiligheid en de ter visie legging van het dijkversterkingsplan. De bedoeling is om van 2015-2016 tot en met 2017 de realisatie te laten plaatsvinden. De genoemde periodes zijn een indicatie aangezien vertraging op kan treden door het houden van de pilot: het originele tijdsplan van de dijkversterking komt hiermee stil te liggen, maar wordt niet verworpen. Dijkversterking blijft een mogelijke terugvaloptie.

4.3 De geschiedenis van Marken

De geschreven geschiedenis over Marken begint in de 13^e eeuw (Marker museum.nl). Marken lag in het uiterste oosten van Waterland, een veengebied waar het land overging in water. Marken heeft zijn naam ontleend aan deze overgang van veen naar water, Marken betekent namelijk 'grensland' (Ibid.). Als gevolg van de afslag van veen is op een gegeven moment de verbinding met het vaste land verbroken en is het eiland ontstaan. Marken lag daarbij in de 13^e eeuw in de toen oprukkende Zuiderzee. Monniken uit het Friese Mariëngaarde vestigden zich op het eiland en legden ter bescherming dijken aan om het eiland, ook werden er in deze periode de eerste verhogingen gebouwd. Door verschillende dijkdoorbraken kreeg het water toch vrij spel waardoor de bewoners terpen aanlegden en hun huizen hoger gelegen bouwden. Deze kenmerkende terpen op Marken zijn tegenwoordig bekend als werven. In de 14^e eeuw kwam het eiland echter in handen van graaf Willem de vierde van Holland waarbij een deel van het eiland aan de bewoners werd verkocht en de rest ging naar de poorters van Amsterdam (gemeente Waterland, n.d. a.).

Door verminderde aandacht en onderhoud raakten de dijken in verval en vonden meer en meer overstromingen plaats. In de strijd hiertegen begonnen de Markers opnieuw de kunstmatige opgeworpen werven te bouwen. Marken kende op het hoogtepunt 27 werven. Door de eeuwen heen zijn er hiervan 12 door het water verzwolgen. 12 van de 15 overgebleven werven zijn tot op heden bewoond en één werf dient als begraafplaats. Vanuit noodzaak geboren kennen de inwoners van Marken een lange geschiedenis met het omgaan met water teneinde waterveiligheid te garanderen. Dit werd maar weer eens duidelijk met de watersnoodramp van 1916. 16 mensen kwamen op Marken om het leven en velen raakten dakloos. Kort hierna begon men met de aanleg van de Afsluitdijk en de Zuiderzeewerken. Een onderdeel van deze werken was de Markerwaard, waartoe de aanleg van de dijk tussen het vasteland en Marken behoorde. Op 17 oktober 1957 was de aanleg van deze dijk een feit. Gemeente Waterland stelt dat Marken ondanks de aanleg van deze dijk zijn charme en eilandkarakter nog steeds bezit. De pittoreske huizen, bewoners die zich op hoogtijdagen nog in klederdracht steken en het Markers dialect (*Markens*, op het eiland zelf bekend als *Mèrekers*) maken dat de eilandcultuur nog springlevend is (Ibid.).



Figuur 2: Het wapen van Marken

4.4 Marken nu: de eerste laag.

Rondom Marken ligt een primaire waterkering: de Omringkade. In de tweede en derde toetsronde in 2005 en 2006 zijn delen aan de Zuid- en de Westkade afgekeurd op stabiliteit, steenbekleding en kruinhoogte (zie bijlage 7). In 2010-2011 zijn delen van de Noordkade en Havenkade afgekeurd op stabiliteit binnenwaarts. In het kader van het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2) is een ontwerp gemaakt voor integrale dijkversterking van de Zuidkade en Westkade (Terpstra et al. 2013). Deze variant wordt zoals beschreven het vierkant versterken genoemd en zou worden uitgevoerd door Rijkswaterstaat West-Nederland Noord (hierna Rijkswaterstaat). Rijkswaterstaat is momenteel ook de beheerder van de dijk op Marken. Het hoogheemraadschap Noord-Hollands Noorderkwartier zal het beheer en onderhoud aan de dijk in goed overleg in de nabije toekomst van Rijkswaterstaat overnemen. Met het vierkant versterken van de dijk zou het ruimtebeslag en de dijkhoogte toe nemen (Ibid.) richting het eiland waardoor het in eiland in woon, en leef oppervlakte zou afnemen. Vanuit een deel van de bewoners, het hoogheemraadschap en de provincie ontstond weerstand tegenover het idee van vierkant versterken. De redenen en context specifieke factoren die hierbij meespeelden zijn uitgebreid beschreven in deelvraag drie. Wel is het van belang hier te melden dat er zorgen bestonden over zetting van de dijk wanneer gekozen zou worden voor de voorkeursvariant. Dit vanwege het gewicht van een robuuste dijk die 50 jaar mee moet gaan, geplaatst op een veenondergrond (Ibid.). Deze uitkomst die bij betrokkenen onvrede gaf in termen van duurzaamheid was een eerste aanleiding voor Marken om naar alternatieven in meerlaagsveiligheid te kijken.



Figuur 3: De Rozewerf op Marken.

4.5 Laag twee in het oude Marken.

Zoals beschreven zijn op Marken door de eeuwen heen tal van werven gebouwd. Marken kenmerkt zich hiermee door een aanpak gericht op waterveiligheid die veel aan meerlaagsveiligheid doet denken. De tweede laag is volgens Naeff (2012, p.6) in het moderne denken over meerlaagsveiligheid erop gericht om overstromingsrisico's expliciet mee te wegen bij de keuze van locaties voor grootschalige ontwikkelingen en de inrichting van kwetsbare gebieden, locaties, infrastructuur en gebouwen. In het oude Marken was het afwegen van overstromingsrisico's en als reactie hierop het opwerpen van werven in de buurtschappen een bittere noodzaak om te overleven vanwege de verminderde stevigheid van de dijken. Toen er op een gegeven moment geen plek meer was om huizen op de bestaande werven te bouwen werden er paalwoningen in stroken tegen de

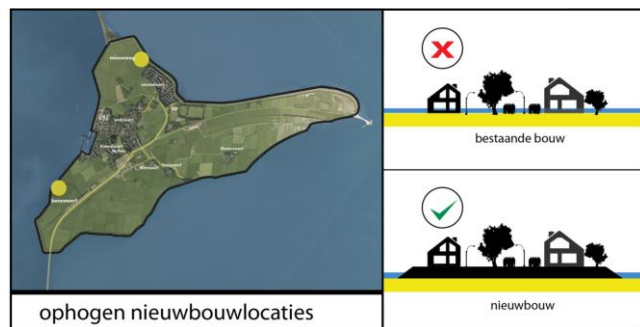
werven aan gebouwd. Kenmerkend voor de werven op Marken is dat de huizen erg dicht tegen elkaar aan gebouwd zijn. Logischerwijs mocht de gecreëerde ruimte onder de palen uit overstromingsgevaar niet bewoond zijn. Met de afsluiting van de Zuiderzee in 1932 was de dreiging van het hoge zeewater grotendeels weggenomen en zijn de ruimtes onder de paalwoningen tegenwoordig dichtgemaakt (Gemeente Waterland, n.d. a).

4.6 Marken nu: de tweede laag.

Een respondent bekend in het gebied stelt dat de bevolking op Marken zich al van oudsher met meerlaagsveiligheid bezig hield. Men woonde op werven en hield de benedenverdieping vrij vanwege de kans op een overstroming, het bewustzijn hiervan zat goed tussen de oren. Met het aanleggen van de dijk naar het vaste land in 1957 en de aanwezige dijk om het eiland heen veranderde dit. Daar waar de palen van de paalwoningen eerst nog zichtbaar waren werden ze nu dichtgemaakt met steen. Steen werd gebruikt als waterbestendig materiaal voor een eventuele overstroming, de verdiepingen hierboven bestonden uit hout. Door de verbinding met het vaste land en de gunstige ligging ten opzichte van Amsterdam is de bevolkingssamenstelling ook wat veranderd op het eiland. Eilandbewoners werken op het vaste land vanwege de beperkte economische mogelijkheden op het eiland en kunnen de keuze maken om te verhuizen. Visa versa is het voor Amsterdammers en omwonenden gemakkelijker geworden qua verbinding om op het eiland te gaan wonen. Verandering en verjonging van het inwonerbestand op Marken heeft er volgens de respondent in bepaalde mate voor gezorgd dat het water- en risicobewustzijn is weggezaakt. De stenen benedenverdiepingen welke geen primair woon- of slaapdoel mogen hebben worden als slaapkamers ingericht. Een alerte en urgente houding is verder weggezaakt door de komst van de Houtribdijk, deze dijk gebouwd tussen 1963 en 1976 scheidt het IJsselmeer af van het Markermeer.

Marken, tegenwoordig gelegen in het Markermeer valt onder de gemeente Waterland in de provincie Noord-Holland. Met een bevolking van 1.793 mensen (per 31-12-2010) (Gemeente Waterland, n.d. a.) behoort Marken als één van de tien kernen tot de gemeente met een afstand van 25 kilometer tot de hoofdstad. Voordat het concept meerlaagsveiligheid als zodanig aan het eiland werd voorgesteld bestond er in 2001 een initiatief ten behoeve van de zogenoemde tweede laag in de vorm van nieuwbouwlocatie Bennewerf (de Minneweg betreft een andere bouwlocatie). Volgens Naeff biedt het meekoppelen van ruimtelijke opgaven in de tweede laag aan andere gebiedsopgaven mogelijkheden om duurzaam ruimtelijk te plannen (Naeff, 2012, p.6). In dit geval zou deze duurzame ruimtelijke planning gerealiseerd worden doordat het nieuwbouwproject de Bennewerf op een waterrobuuste kunstmatige werf gebouwd zou worden en hiermee op een dusdanige hoogte zou zijn dat het de gebiedsnorm zou behalen.

De Bennewerf is een woningbouwplan met 35 te bouwen woningen aan de zuidwestelijke zijde van het eiland in een weiland voor de bebouwde kom op een nieuwe kunstmatige terp. Met deze bouwstijl wordt aangesloten bij de identiteit en de sfeer van het eiland, daarnaast bestaat de mogelijkheid om de auto's van bewoners onder in de terp te plaatsen en hiermee uit het zicht (Gemeente Waterland, n.d. b.). Het nieuwbouwplan zit momenteel nog in de fase van het voorontwerp bestemmingsplan, bezwaren bestaan en het is niet zeker of het bouwplan doorgang zal vinden. De technische bezwaren die bestonden over de hoogte van de werven zijn door Deltares onderzocht en het blijkt dat een ophoging van de werven tot 1,5 meter boven het maaiveld leidt tot het voldoen aan de richtnorm voor basisveiligheid vanuit het Lokaal Individueel Risico (LIR) van $1: 10^5$ per jaar (Terpstra et al. 2013, p.17-18). Dit is een belangrijk gegeven voor gemeente Waterland aangezien zij de hoogte van de werf in het bestemmingsplan moet vastleggen. Daarnaast werkt de keuze die de gemeente maakt door in de prijs van de ontwikkeling van het project aangezien de projectontwikkelaar de keuze voor de hoogte door moet berekenen in de ontwikkeling. Het ophogen van de nieuwbouwlocaties is één van de onderzochte strategieën welke ingezet zouden kunnen worden als onderdeel van een meerlaagse oplossing. Deelvraag twee gaat hier dieper op in.



Figuur 4. Ophogen nieuwbouwlocaties Bennewerf en Minneweg (laag 2). Bron Terpstra et al. 2013, p.7

Naast deze gevolgen voortgekomen uit technische aspecten bestaan er bestuurlijk-juridische regels welke de voortgang van het proces van de Bennewerf vertragen dan wel bemoeilijken. Het gebied van de bouwlocatie bevindt zich buiten het Bestaand Bebouwd Gebied en is aangemerkt als een Rijksbufferzone.

De Rijksbufferzone is een groene zone gevrijwaard van grootschalige bebouwing (Gemeente Waterland, n.d. b.). Om ontwikkeling buiten het Bestaand Bebouwd Gebied toch mogelijk te maken moet toestemming worden verkregen van de provincie. Middels het insturen van een prealabele vraag aan provincie Noord-Holland laat de gemeente haar plan toetsen door de betreffende provincie. Het plan wordt getoetst aan de criteria voor het bouwen buiten het Bestaand Bebouwd Gebied. Voldaan moet worden aan provinciale eisen waarbij wordt gekeken of verstedelijking nodig is en of het plan voldoet aan de ruimtelijke kwaliteitseisen van de provincie (Ibid.). Momenteel geeft provincie Noord-Holland voorlopige toestemming voor de Bennewerf. Gemeente Waterland laat op

haar website weten dat de Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland positief reageren op de prealabele vraag over de geplande woningbouwontwikkeling De Bennewerf op Marken (Ibid.).

Naast de benodigde toestemming om te bouwen buiten Bestaand Bebouwd Gebied, bestaan er regels om te mogen bouwen in de Rijksbufferzone. Gemeente Waterland heeft met de betrokken actoren: omliggende gemeenten, de provincie en het rijk in februari 2011 een samenwerkingsovereenkomst (bestuursakkoord Pilot Waterland) getekend waarbij het mogelijk is geworden om toch in deze zone te bouwen (Ibid.). Een verplicht onderdeel hierin is om de verstoring die de weidevogels ondervinden door deze ontwikkeling te compenseren. De betrokken actoren willen deze compensatie in een gebied op Marken vinden, waarvoor nog een compensatieplan wordt opgesteld wat vervolgens wordt getoetst door de provincie (Ibid.).

Buiten de voorwaarden op bestuurlijk-juridisch gebied bestaan er nog moeilijkheden op rijksniveau welke hun uitwerking hebben op lokaal niveau. De bestuurlijke bezwaren uit zich in de aanwezigheid van institutionele fragmentatie. De Eilandraad van Marken vreest dat bestuurlijke inmenging op rijksniveau de doorgang van het project op lokaal niveau belemmert.

In 2001 hebben de initiatiefnemers het idee voor een nieuwe werf bij gemeente Waterland ingediend. In 2006 heeft de gemeenteraad het project de Bennewerf op het woningbouwprogramma gezet, hierna heeft het project een tijd stil gelegen (Gemeente Waterland, n.d. b.). In 2009 heeft Algemene Woningbouwvereniging Monnickendam (AWM) een groot deel van de grond aangekocht en ontwikkelt vanaf dat moment de locatie samen met de initiatiefnemers (Ibid.). 11 van de 35 woningen uit het plan komen in de sociale sector. Minister Blok van Wonen heeft echter eind mei 2013 gesteld dat woningbouwcorporaties zich uitsluitend mogen bezighouden met het huisvesten van mensen die weinig te besteden hebben. Woningbouwcorporaties moeten hierdoor stoppen met hun overige commerciële activiteiten (NRC.nl, 2013).

Het bouwen van de Bennewerf in de Rijksbufferzone vraagt zoals gezegd een compensatie voor de natuur. Deze is volgens de Eilandraad van Marken in de tijd van minister Cramer vastgesteld op 10.000 euro per huis. Op Marken zou dit een minder groot probleem vormen doordat het hier 35 huizen betreft, in omliggende gemeenten gaat het om projecten op soms veel grotere schaal. Minister Blok stelt dat deze compensatie per huis nu niet meer mogelijk is doordat woningbouwcorporaties hun middelen daarmee aan de verkeerde doelen besteden en niet aan hun primaire doel. Daarnaast zou het ongewenste precedent werking kunnen veroorzaken wanneer de bouw vanwege haar kleinschaligheid op Marken wel doorgang zou vinden maar in de grotere omliggende projecten niet. Deze bestuurlijke ontwikkeling op Rijksniveau levert lokaal meer

onzekerheid op in de mogelijke realisatie van het woonplan an sich, alsmede om deze optie mee te wegen als meerlaagsveiligheidsstrategie. Het voorlopige antwoord van provincie-Noord Holland was om deze reden erg belangrijk omdat zij hiermee haar steun betuigt voor ruimtelijke ontwikkeling op Marken en omliggende gemeenten.

Ten slotte bestaan er bezwaren vallend onder institutionele fragmentatie: horizontale autonomie, tegen de bouw van de werf. Deze fragmentatie betreft de mate waarin draagvlak wordt gegeven door lokale stakeholders zoals inwoners met betrekking tot beleidsuitkomsten. Qua architectuur kent het plan voor- en tegenstanders, de tegenstanders zijn van mening dat je geen replica van een werf moet maken (Gemeente Waterland, n.d. b.). Gemeente Waterland lijkt voorstander van het project te zijn daar de voorgestelde woningbouw bijdraagt aan de woningbehoefte van starters en inwoners van gemeente Waterland, maar ook een impuls geeft om nieuwe bewoners naar de gemeente te trekken. Gemeente Waterland stelt dat deze ontwikkeling een positief effect heeft op de leefbaarheid van Marken, zo noemt zij het verenigingsleven en de middenstand (Ibid.).

De gemeente is gemoeid met de realisatie van de nieuwbouwlocaties, zij bevindt zich in een proces waarbij een afweging gemaakt moet worden tussen de sociale baten die het oplevert ten behoeve van het eiland en de gemeente en de kosten en baten die gemoeid zijn met het meerlaagsveiligheidsbeleid. Met andere woorden: weegt de investering van het ophogen van de nieuwbouwlocaties op tegen het risico wat ermee gereduceerd wordt? Deelvraag twee behandelt deze en andere mogelijke maatregelen met betrekking tot meerlaagsveiligheid op Marken.

4.7 Marken nu: laag drie.

De invulling van laag drie in het meerlaagsveiligheidsdenken wordt gekenmerkt door het op orde krijgen en houden van de rampenbeheersing. Het kabinet geeft hierbij prioriteit aan: *“de (1) versterking van maatschappelijke aandacht voor crisisbeheersing in het algemeen, (2) regievoering en coördinatie, (3) totstandkoming van operationele plannen en (4) de organisatie van de ‘waterkolom’.* De eerste drie prioriteiten betreffen verbeteringen in de algemene crisisbeheersing. De laatste prioriteit betreft primair verbeteringen in de crisisorganisatie in het waterbeheer door de waterschappen en het ministerie van Infrastructuur en Milieu.” (Deltaprogramma Nieuwbouw & Herstructurering, 2013, p.5). De huidige situatie in Marken gaat niet uit van de genoemde principes behorend tot meerlaagsveiligheid. Dit komt doordat meerlaagsveiligheid met een nadruk op de genoemde punten in de derde laag een nieuw concept is en de organisatie van de rampenbeheersing hier tot op heden nog niet voldoende op is ingericht.

De rampenbeheersing op Marken is in de huidige situatie geregeld via Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (VrZW). Zij is verantwoordelijk voor de voorbereiding op en bestrijding van rampen en crises voor de inwoners en bezoekers van de regio (VrZW, 2013). Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland is een samenwerkingsverband tussen brandweer, politie, GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio) en de negen gemeenten: Zaanstad, Oostzaan, Landsmeer, Wormerland, Beemster, Purmerend, Zeevang, Edam-Volendam en gemeente Waterland waartoe Marken behoort (Ibid.). De wet veiligheidsregio's (Wvr) is op 1 oktober 2010 in werking getreden en vervangt verschillende wetten zoals de Brandweerwet, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor) en de Wet rampen en zware ongevallen. Daarnaast bepaalt de wet bepaalde basisvoorwaarden waaraan de veiligheidsregio dient te voldoen. Een hiervan is dat de brandweer in principe door de veiligheidsregio (regionaal) wordt geregeld. Gemeenten behouden hierbij de mogelijkheid om over een gemeentelijke brandweer te beschikken. De laatste jaren is de organisatie van de brandweer echter onderhevig aan een steeds verder gaande vorm van regionalisering. Een van de gevolgen hiervan is dat bij een overstroming op Marken het overgrote deel aan hulp bij evacuatie en ongelukken moet komen uit de verder weg gelegen regionale brandweer. Het wordt hierdoor lastig om aan de wettelijk gestelde norm van acht (tot bebouwde kern) tot 18 minuten (onbebouwd gebied) te voldoen om hulp te verlenen. Institutionele fragmentatie die optreedt door bestuurlijke regionalisering van de hulpdiensten enerzijds en de politieke wens op rijksniveau tot meerlaagsveiligheid anderzijds zorgen voor implicaties die in deelvraag twee zijn beschreven.

De veiligheidsregio staat voor veiligheid, samenwerking en kwaliteit en stelt dat zij in het geval van een ramp of crisis voorbereid en getraind is in multidisciplinaire samenwerking (VrZW, 2013). In de huidige situatie bestaat er echter geen rampenplan of evacuatieplan in het geval van een overstroming. De veiligheidsregio is op het gebied van waterveiligheid gericht op planvorming nog niet voldoende voorbereid om adequaat actie te ondernemen bij een ramp of crisis door water veroorzaakt. Aangegeven wordt dat de invulling van nieuw beleid gericht op de derde laag van meerlaagsveiligheid nog een zoektocht is. Om adequaat te werk te kunnen gaan met rampenbestrijding en crisesbeheersing is het van belang om middelen en plannen (risicoprofiel) hiervoor gereed te stellen. Daarnaast is het van groot belang dat de organisatie er zelf mentaal en organisatorisch klaar voor is.

Op dit moment zijn deze aspecten bij een overstroming op Marken nog niet voldoende geborgd. Het ontbreekt aan een evacuatieplan en andere (bijzondere) rampenbestrijdingsplannen. In het Regionaal Risicoprofiel is overstroming van laag gelegen poldergebied een van de scenario's die

aandacht vraagt. Het opnemen van dit vraagstuk in het regionaal risicoprofiel heeft echter nog niet geleid tot expliciete planvorming door de Veiligheidsregio. Met de dagdagelijkse inspanning vanuit de veiligheidsregio zelf, zoals de inzet van de brandweer wordt momenteel omgegaan met veiligheidsvraagstukken. Met de komende pilot is het noodzakelijk – en de wens van de veiligheidsregio – om vroegtijdig in het proces aan tafel te zitten net zoals dit het geval was in het proefproject. In samenspraak wordt bekeken wat de organisatie kan bieden. Dit zal voornamelijk gericht zijn op planvorming. Het wordt vanwege beperkte budgetten bij de verschillende lokale overheden (regionale veiligheidsregio en de gemeente) niet realistisch geacht om extra middelen en mankracht te organiseren.

Wat betreft de zelfredzaamheid is de mate en aanwezigheid hiervan in de huidige situatie op Marken meer een gevoel dat bestaat dan dat hiervoor richtlijnen op papier zijn vastgesteld. Zo stelde een eilandbewoner tijdens een workshop dat de zelfredzaamheid onder de burgers is geregeld door middel van zelforganisatie. Hij vertelde dat het bij nood voldoende was om men op te trommelen met behulp van een bel en in groepsverband op een bepaalde plek te verzamelen. Hij claimde dat ook de mensen in verder weg gelegen delen op tijd geëvacueerd zouden worden. Bewijs hiervoor is er niet en dat is precies waar de veiligheidsregio momenteel ook mee kampt. Een respondent stelt:

“Nu gaan we van de veronderstelling uit dat een hele grote groep wel weet wat ze moeten doen en dat ook daadwerkelijk wel doen, maar wat we niet scherp in beeld hebben is hoeveel 80-plus mensen daar wonen, en hoeveel verminderd zelfredzamen er wonen omdat ze invalide zijn. Dat zijn dingen die je in kaart moet brengen. Wat wil je voor hen organiseren en hoe doe je dat dan? De oplossing daarvoor hebben we nog niet paraat. De veiligheidsregio wil hierin wél het voortouw nemen. Daarmee komen we helemaal terug aan het begin van het gesprek: wij zijn dan als veiligheidsregio de netwerkorganisatie die de dingen aan elkaar knoopt en verbindt.”

4.8 Synopsis

4.8.1 Omringkade als eerste laag

Deelvraag één *“Hoe is de waterveiligheid in de huidige situatie op Marken georganiseerd?”* Kan als volgt worden beantwoord: Door middel van de inzet van intentioneel beleid is de waterveiligheid op Marken in de eerste laag georganiseerd. De veiligheid wordt gegarandeerd door de aanwezigheid van de dijk rondom het eiland. Deze dijk voldoet echter niet meer aan de huidige veiligheidsnormen

en eisen en is daardoor aanleiding van de meerlaagsveiligheidspilot op het eiland. Het langdurige dijkversterkingsproces laat zien dat de geschiedenis van het eiland, de cultuurhistorische waarden en de loop van het proces hebben geleid tot de situatie hoe die nu is. Het vierkant versterken als het zogenoemde voorkeurs alternatief genoot van geen enkele actor uiteindelijk de voorkeur. Het is nu zaak om met deze wetenschap en vanuit dit gegroeide proces een alternatief plan te ontwikkelen welke een brede gedragenheid kent. Het denken over, en de vormgeving van dit plan vindt plaats in de pilot. Hier worden niet alleen meerlaagse mogelijkheden bekeken waarin een combinatie van de drie lagen is geborgd, ook alternatieve oplossingen in de eerste laag behoren hiertoe.

4.8.2 Historische tweede laag

Vanuit historisch oogpunt bezien is de organisatie van waterveiligheid ook georganiseerd vanuit de tweede laag van meerlaagsveiligheid: een duurzame ruimtelijke planning. Vanuit historisch gegroeide wortels en noodzaak is de tweede laag tot op heden aanwezig. Het behouden van de werven is weliswaar niet opzettelijk geweest vanuit het oogpunt van meerlaagsveiligheid, de nieuwbouwlocaties zouden deze meegekoppelde functie echter wel hebben, wat doet denken aan *co-benefit* (win-win) en *localizing strategy* (grootschalige lange termijn opgave koppelen aan lokale korte termijn ingrepen). Het behouden van de werven en het ontwerpen van replica's geeft aan dat overheidslagen de functie van de werven tot op heden erkennen en in stand willen houden. Naast het waterveiligheidsaspect spelen ook cultuurhistorische waarden mee, Gemeente Waterland wil dat de nieuwbouw past in het huidige dorpsbeeld.

4.8.3 Rampenbeheersing op Marken

De rampen- en crisesbeheersing is op Marken zoals beschreven geregeld door de inzet van het samenwerkingsverband van veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. De veiligheidsregio wil graag het voortouw nemen met betrekking tot de nieuwe ontwikkelingen maar stuit in de huidige situatie op een aantal moeilijkheden:

1. Vanwege institutionele fragmentatie worden uitdagingen verwacht met betrekking tot het efficiënt en adequaat verlenen van hulpverlening vanwege regionalisering van de brandweer en de gevolgen die dit heeft in termen van zeggenschap en autonomie voor de negen afzonderlijke gemeenten.

2. Momenteel heeft de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland geen waterspecialist in huis doordat deze nieuwe manier van omgaan met rampen en risico's nog niet eerder prominent op de agenda stond.

3. Hierdoor heeft de veiligheidsregio op dit moment ook geen evacuatieplan of rampenbestrijdingsplan klaar liggen in het geval van een overstroming.

4. De mate van zelfredzaamheid van de burger is op dit moment een *black box* waarvan de inhoud alleen geschat kan worden. Een respondent van gemeente Waterland gaf eerder aan dat het idee over waterveiligheid en de urgentie hierin in de loop der tijd weg is gezakt. Men is niet meer alert. De eilandbewoner claimde dat de bewoners deze taak met elkaar oppakken. Daar dit niet is afgestemd en momenteel niet valt te kwantificeren is hier nadere aandacht voor nodig.

De geschiedenis van Marken en de wijze waarop de waterveiligheid in de 'drie lagen' in de periode voorafgaand aan meerlaagsveiligheid is geborgd is uitgebreid beschreven. De beschrijving scheidt als het ware de startcondities van het proces welke hebben geleid tot de groeirichting van het proces en is hiermee deels verantwoordelijk voor de uiteindelijke uitkomsten. Het proces en de uitkomsten zijn te lezen in de volgende deelvragen.

5. Fragmentatie bemoeilijkt realisatie

5.1 Inleiding

In deelvraag twee wordt ingegaan op de vraag: *Welke vormen van fragmentatie bemoeilijken de realisatie van meerlaagsveiligheid?* Om deze vraag te beantwoorden wordt de ervaren fragmentatie per laag geanalyseerd. De reden hiervoor is tweeledig. In de eerste plaats worden er in de komende pilot een aantal maatregelen onderzocht die op dit moment kansrijk worden geacht. Daar deze maatregelen aanknopingspunten bieden om voor de hierbij ‘benodigde’ lagen uitspraken over de governance te kunnen doen is dit als vertrekpunt genomen. De maatregelen zijn hierbij niet de uitkomst van fragmentatie in de casus, zij zijn juist het begin geweest en een van de weinige stabiele ijkpunten op dit moment in het proces.

De tweede reden is dat het denken over de governance op Marken nog maar net van start is gegaan. Uitspraken die respondenten hierover doen worden door de onbekendheid en onzekerheid erover gekoppeld aan mogelijke maatregelen. Om in een beginstadium van een dergelijk proces uitspraken te doen over de zorgen en kansen wordt door respondenten logischerwijs teruggegrepen naar tastbare maatregelen en voorbeelden. Dit past bij de fragmentatie opvatting van Zürn en Faude. Uit ‘noodzaak’ om de complexe realiteit te kunnen ordenen is een enigszins complexiteitreducerende benadering gebruikt om de fragmentatie ervaren in het hele proces te kunnen expliciteren en te duiden. Fragmentatie *per laag* is hierdoor ontdekt, doordat de drie lagen ieder een eigen achtergrond, traditie en belang kennen, welke voor fragmentatie in meerlaagsveiligheid kan zorgen. Daarnaast is ook getracht de ervaren fragmentatie *tussen* de lagen zichtbaar te maken doordat in het denken in oplossingen en maatregelen een *interactie* tussen de lagen ontstaat, waardoor deze wederzijdse afhankelijkheid zichtbaar wordt. Om de ervaren vormen van fragmentatie hanteerbaar te maken, worden deze in deelvraag vier ten slotte aan strategieën verbonden.

5.2 Maatregelen die nu in beeld zijn

Laag 1:

- Versobering van het huidige dijkontwerp. Dit houdt een minder omvangrijke versie van het originele vierkant versterken in.
- *Lifecycle* aanpak met adaptief onderhoud, bijvoorbeeld het eens per tien jaar versterken van zwakke plekken aan de dijk.
- Burgerinitiatief: zettingsluwe voordijk, ook wel bekend als het Marker Alternatief.

- Vaststellen van een plafondbedrag en aangeven wat normen zijn: op basis hiervan een vrije opdracht. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013, p. 16 & Eilandraad, 2013 c. p.4).

Laag 2:

Verwacht wordt dat maatregelen in de tweede laag gevonden zullen worden gezien de historie van Marken waarin overstromingen frequent voorkwamen. Door deze geschiedenis is de verwachting dat er zowel historische, maar ook nieuwe aanknopingspunten gevonden zullen worden waarbij vanuit de ruimtelijke inrichting wordt bijgedragen aan de gevolgbeperking van een overstroming (Rijkswaterstaat, 2013, p.16). Aan de andere kant worden er op Marken geen grote ruimtelijke ontwikkelingen verwacht. Hierdoor is het nog onduidelijk wat mogelijk is. Voor dit vraagstuk is de kennis en kunde van de Rijksadviseur voor Landschap en Water ingeroepen. Betrokken actoren geven als tweedelaags mogelijkheden compartimenteren aan (zie deelvraag 2, tweede laag, institutionele fragmentatie: verticale autonomie) en het ophogen van nieuwbouwlocaties (zie deelvraag 1).

Laag 3:

Laag drie richt zich vanuit de veiligheidsregio gezien op risico- en crisisbeheersing. Rijkswaterstaat heeft hiernaast een aandeel in het actualiseren van het calamiteitenbestrijdingsplan. In de uitvraag zoals deze in de huidige pilot wordt genoemd wordt additioneel aandacht besteed aan de vraag welke evacuatiefractie haalbaar is, welke maatregelen hierbij horen en om welke afspraken dit vraagt. Ten tijde van de datacollectie was deze uitvraag nog niet aan de orde. Om deze reden ligt de focus in de derde laag op risico- en crisisbeheersing. Momenteel wil men hierop inzetten door middel van crisis communicatie en het verhogen van de zelfredzaamheid van de burger. Dit wordt gedaan door middel van planvorming en zou mogelijk gestalte kunnen krijgen door terugkerende veiligheidsoefeningen en/of een workshop (HKV, Deltares, 2013). De winst wordt groot geacht doordat de maatregelen kosteneffectief zijn en een groot effect in *awareness* en veiligheidsgevoel bij burgers teweeg brengen (Ibid.).

Eerdere maatregelen in laag 1:

Maatregelen die eerder in het proces werden aangedragen zijn de voorkeursvariant: het vierkant versterken en het burger initiatief: het Marker Alternatief. Als achtergrond informatie zijn de twee maatregelen kort beschreven.

Voorkeursvariant

De benodigde dijkverbetering van de West- en Zuidkade is opgenomen in het HWBP-2. In dat kader

is een dijkverbeteringsplan opgesteld volgens de gangbare benadering. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu noemt in haar plan van aanpak enkele kenmerken van dit plan:

- Het tracé van de waterkering is onveranderd;
- Het dijkontwerp heeft een tijdhorizon van 50 jaar;
- Voorgesteld is het gehele tracé in één keer te verbeteren (integraal), waarbij ook de in de derde toetsronde afgekeurde en niet afgekeurde delen zijn meegenomen, waardoor ook de niet subsidiabele delen van de dijkvakken zijn meegenomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013, p.6).

Dit plan leidt volgens het ministerie tot forse versterkingen in de vorm van steundijken die grote omvang hebben, en veelal tot een verdubbeling van het dijkprofiel. De gemeente en de Eilandraad vinden dat dit zogenaamde vierkant versterken een groot effect heeft op het landschap en cultuurhistorische waarden van Marken. Daarnaast vraagt deze oplossing veel ruimtebeslag waarvoor grondaankoop en mogelijk onteigening nodig is (Ibid.). Het ontwerp heeft dan ook weinig draagvlak onder de bewoners, ook vanwege het preventief ophogen in verband met klink. Daarnaast is het benodigde budget (€ 30,5 mln.) ca. € 9 mln. meer dan in het HWBP-2 beschikbaar is gesteld (€ 21,3 mln.). Dit heeft geleid tot de vraag of dit de meest kosteneffectieve oplossing is (Ibid.).

Marker alternatief

Het Marker alternatief is een burgerinitiatief. De voorkeur bestaat onder bewoners om eenzelfde zettingsvrije dijk te ontwerpen zoals de dijk die het eiland met het vaste land verbindt. Argumenten hiervoor zijn dat deze dijk die er sinds 1957 ligt door het specifieke ontwerp geen zettingsproblematiek heeft ondervonden. Hierdoor zijn kosten in het beheer en onderhoud eraan relatief zeer laag. De tijdshorizon van het dijkontwerp is zoals beschreven 50 jaar. Men stelt dat de zettingsanalyses hebben uitgewezen dat de voorkeursvariant dit niet zal halen (Eilandraad Marken, 2013 c. p.2). Verwacht wordt dat met het Marker alternatief deze *life cycle* als zijnde een zettingsluwe voordijk wel wordt behaald.

5.3 Laag 1

5.3.1 Fragmentatie in ruimtelijke schaal

Fragmentatie in ruimtelijke schaal beschrijft de reikwijdte en beperkingen die er bestaan in de zorgtaken van de lokale overheid. Al eerder is beschreven dat binnen deze schaalfragmentatie de aansluiting ontbreekt tussen de primaire zorgtaken waar een gemeente zich op richt en mondiale issues welke buiten dit blikveld lijken te vallen. Wat hier ook toe behoort is wanneer een andere

overheidsactor zich wel met dit issue bezig houdt terwijl de gemeente zich hier verantwoordelijk voor voelt, omdat het op haar grondgebied afspeelt.

Lokale taken

Als lokale actor kent Gemeente Waterland een tweeledige opgave: zij wil als primaire taak de veiligheid garanderen voor de inwoners van Markers en daarnaast wil zij dat in stand houden waar Marken voor staat. Om deze veiligheid te garanderen wil de gemeente dat de dijk versterkt wordt. Vanwege het gebrek aan draagvlak onder de bewoners heeft zij ingestemd met de pilot waardoor in deze opgave vertraging ontstaat. De gemeente wil echter wel dat de veiligheid van de bewoners in de tussentijd dat er niets aan de dijk wordt gedaan is geborgd vanwege het achterstallig onderhoud. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet lokaal, deze ligt bij de beheerder en eigenaar van de dijk Rijkswaterstaat. Deze verantwoordelijkheid wordt gedeeld met provincie Noord-Holland aangezien zij het projectplan voor de dijkversterking goedkeurt terwijl er tijdens de pilot met het zoeken naar alternatieven nog geen projectplan is. Fragmentatie in het tweede gedeelte van de gemeente haar opgave komt hierin naar voren. Wanneer de gemeente het niet eens is met de plannen kan zij weliswaar aangeven op welke punten het projectplan zou moeten wijzigen om meer rekening te houden met de culturele context en omstandigheden, waardoor het plan toch in aanmerking zou kunnen komen voor een vergunning, maar de gemeente kan in haar bezwaren en afwijzing *overruled* worden door het Rijk. Het rekening houden met de eisen en wensen van de gemeente en hiermee met de lokale context en behoeften is belangrijk voor de legitimiteit van het beleid en het draagvlak.

Precedentwerking

Een zorg bestaat dat de meerlaagsveiligheidspilot met een mogelijke alternatieve invulling voor laag een precedentwerking tot gevolg kan hebben. Genoemd wordt de Markermeerdijk welke ook een omvangrijke dijkversterkingsopgave in het verschiet heeft liggen. Wanneer het meerlaagsveiligheidsbeleid lokaal op Marken gunstige effecten heeft op overlast, kosten, materiaalkeuze en draagvlak kunnen minder complexe dijkversterkingsopgaven hier ook aanspraak op willen maken. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop de financiering binnen het HWBP-2 dan wel het nHWBP geregeld is en inherent hieraan hoe wetgeving geregeld is.

5.3.2 Fragmentatie in tijdshorizon

Fragmentatie in temporale schaal behandelt de verschillen die bestaan ten aanzien van de tijdshorizon waarin de opgave zich afspeelt. Actoren kunnen verschillende visies hebben over de tijdshorizon waarin een opgave moet zijn opgepakt: uitvoerende organisaties kijken vanwege veelal wettelijke taken naar de korte termijn, waarbij overheidsactoren met een strategische visie veelal

naar de lange termijn kijken. De fragmentatie die hierin kan ontstaan is binnen deze schaal opgedeeld. Allereerst wordt de variant behandeld waarbij moeilijkheden bestaan in complexe multi-gefacetteerde issues die een langdurige tijdshorizon bevatten. De tweede variant kent zorgen doordat er binnen een bepaalde politieke (ambts)duur beslissingen moeten worden genomen. Strijdige belangen zijn hierin te onderkennen vanwege de langdurige tijdshorizon waar de baten in verdisconteerd zijn en de korte termijn periode met schaarse middelen en andere prioriteiten.

Complexe multi-gefacetteerde issues bevatten een langdurige tijdshorizon.

De verantwoordelijkheid voor de dijk op Marken ligt bij Rijkswaterstaat. In overleg met het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier zijn afspraken gemaakt dat het beheer en onderhoud op termijn naar deze overheidslaag over zal gaan. Naast complexiteit die er bestaat in Nederlandse wet- en regelgeving in het overdragen van een primaire kering van Rijkswaterstaat naar het hoogheemraadschap – zie Handboek beheersoverdrachten waterstaatswerken en Stuurgroep Decentralisatie Beheer van Natte Waterstaatswerken (Stuurgroep Brokx-nat) - bestaat er fragmentatie in temporale schaal.

De waterveiligheidsmaatregel waar na de pilot voor wordt gekozen moet namelijk voldoende toekomst robuust zijn om ook de goedkeuring van het waterschap te kunnen wegdragen. Het hoogheemraadschap dient de uitvoering van de maatregel en het toekomstige beheer en onderhoud er van te continueren lang nadat de beslissing bestuurlijk is genomen. De wens van Rijkswaterstaat is een toekomst robuuste oplossing die de komende 50 jaar mee kan gaan. Dit leverde in het oorspronkelijke vierkant versterkingsplan al moeilijkheden op omdat deze tijdsduur en extra verzwaring van het ontwerp betekende. Dit had voor het hoogheemraadschap negatieve implicaties voor het beheer en onderhoud er van. Een zwaardere dijk op veengrond betekent meer zetting, waardoor de vervangingsopgave eerder zou spelen dan bij een meer omgevingsadaptieve maatregel. Het hoogheemraadschap verwacht dat deze variant rond de dertig jaar mee zal gaan in plaats van de geanticiperde vijftig jaar. De variant had hierdoor ook in financieel opzicht weinig draagvlak.

Daarnaast liggen er op het moment al afspraken die gemaakt zijn met het HWBP-2 voor het oude dijkversterkingsplan. Wanneer er in de nieuwe situatie voor een andere (combinatie van) maatregel(en) wordt gekozen betekent dit ook wat voor de financieringsconstructie. Strategieën met betrekking tot lokale wetgeving gaan hier nader op in.

In relatie tot een lange termijn opgave welke vraagt om het overbruggen van politieke tijdsframes zijn respondenten geen voorstander van het anders beleggen van verantwoordelijkheden bij meerlaagsveiligheid maatregelen. Een respondent stelt: *“Ik denk dat je daar niet aan moet beginnen,*

je moet het niet nog moeilijker gaan maken dan het al is. Je hoeft de verantwoordelijkheden niet te gaan verschuiven: je bent bevoegd gezag ergens voor, laat dat alsjeblieft even zoals het nu is." Wel wordt de mogelijkheid geopperd om de optie open te houden om tot een bestuursakkoord te komen om deze verdeling eventueel aan te passen. De verandering in verantwoordelijkheid en eigenaarschap geldt momenteel alleen voor de dijk die overgedragen zal worden aan het hoogheemraadschap. Zij willen de dijk overnemen met een set van goede afspraken en voldoende middelen.

De tijdshorizon welke actoren binnen beleid hanteren blijkt een belangrijke factor te zijn bij het definiëren van het succes hiervan. De tijdshorizon waarin het beleid gerealiseerd dient te worden wordt door verschillende partijen anders ervaren en dient in goede overeenstemming afgestemd te worden. Zo ziet een uitvoerende organisatie zoals Rijkswaterstaat een succesvolle uitvoering van haar taak op korte termijn geschieden terwijl het Deltaprogramma een visie beoogd tot 2050, met een doorkijk naar 2100. Institutionele fragmentatie treedt op wanneer deze overheidsactoren elkaar niet kunnen vinden maar samen wel beleid moeten maken. Wanneer niet duidelijk wordt besproken wanneer een project voor beide partijen geslaagd is ontstaat een suboptimale uitkomst in de lange termijn visie van het beleid, dan wel in het niet halen van een wettelijk gestelde termijn voor de uitvoerende dienst met alle gevolgen van dien.

Fragmentatie in tijd en tussen instituties ontstaat wanneer een opgave verschillende politieke termijnen overschrijdt waarin verschillende (soorten van) middelen benut kunnen worden. Dit is het geval in Marken wanneer tot het houden van de meerlaagsveiligheidspilot werd beslist. Eerdere afspraken met het HWBP-2 waren gemaakt ter financiering van de oorspronkelijke dijkversterking. Met het stopzetten van dit spoor en het opstarten van een pilotperiode lopen verschillende financieringsconstructies door elkaar. De deadline voor de dijkversterking gefinancierd vanuit het HWBP-2 staat voor 2017 gepland. Met de komst van de pilot zal hier vertraging in ontstaan. Momenteel is er nog onvoldoende duidelijkheid vanuit welke middelen de uiteindelijke (mix van) maatregelen bekostigd zal worden.

Strijdige belangen in langdurige tijdshorizon versus doelen binnen een politiek tijdsframe

Er bestaan verschillende opvattingen over de urgentie van maatregelen op het eiland en ingrepen in de eerste laag. Iedereen is het erover eens dat de dijk achterstallig onderhoud heeft en dat hier iets aan gedaan moet worden. Men is het er daarnaast over eens dat deze dijk aan de wettelijke veiligheidsnorm dient te voldoen. Hiernaast spreken respondenten erover dat additionele en/of meer ingrijpende maatregelen niet zeer urgent zijn. Respondenten die weliswaar mogelijkheden zien in de meerdere lagen van veiligheid stellen dat er mogelijk ook volstaan kan worden met het

wegwerken van achterstallig onderhoud. Als argument worden de drie beschermingsmechanismen in de omgeving genoemd: de Afsluitdijk, de Houtribdijk, en een vast Markermeerpeil. In een recente notitie van het Centraal Planbureau zijn voorstellen opgenomen om apart peilbeheer toe te gaan passen op het Markermeer. Hierdoor is het mogelijk om te bemalen op de Houtribdijk waarmee het waterpeil op Marken vast komt te staan. Een respondent stelt dat het enige waar Marken dan last van heeft, is opstuwend water door de wind. Dit kan een overstroming geven, maar een overstroming is *“sowieso ver gezocht”* vanwege de genoemde mechanismen. Een ander aangehaald argument is dat Marken geen noodzaak kent om als pilot aan te wijzen omdat het water bij schade niet kan doorlopen naar het achterland, het eiland kent geen cruciale breslocatie. Het investeren op de korte termijn in extra maatregelen naast het op orde brengen van de dijk wordt niet urgent geacht, maar is desalniettemin wel wenselijk ten behoeve van het veiligheidsgevoel van de bewoners. Andere actoren noemen ook de economische schade die met ingrepen uit de tweede en derde laag kunnen worden verminderd. In de derde laag moet dan gedacht worden aan het tijdig veilig stellen van kostbare productie goederen en machines naar hoger gelegen gebied. Actoren werkzaam in beleidsvorming zien de urgentie van de verschillende maatregelen ook vanuit het voldoen aan het Lokaal Individueel Risico (LIR). Een respondent zegt hierover:

“Je kunt wel kijken naar schade op Marken: in mensenlevens en in economisch opzicht. Er kan altijd wat gebeuren, dus je kunt niet spreken over nul slachtoffers, dat doen ze ook niet terecht, maar door dat ene slachtoffer behaal je niet je norm en moet je wel wat doen.”

De keuze tot de aanpak van achterstallig onderhoud is geen eenvoudige. De aanpak hiervan tijdens de pilot is onwaarschijnlijk omdat de pilot immers andere maatregelen als oplossingsrichting kan genereren. Tegelijkertijd vinden actoren het geen prettige gedachte dat het dijkversterkingsproces voortduurt, de sterkte van de dijk tegelijkertijd afneemt en het gevolg bij de bewoners terecht zou komen. Een tussentijdse aanpak van het achterstallig onderhoud werd langere tijd als kapitaalvernietiging ervaren, in de loop van de tijd is de zienswijze echter wat verandert. Actoren hebben behoefte aan een bepaalde mate van zekerheid en vinden dat Rijkswaterstaat als dijkbeheerder zou moeten overwegen om in de tussentijd het achterstallig onderhoud aan te pakken. Actoren vinden het daarnaast niet eerlijk tegenover bewoners om hen ‘aan het lijntje te houden’ met de belofte van maatregelen, maar deze blijven maar op zich wachten.

Eindigheid van het project wordt als een belangrijke factor genoemd ten behoeve van het draagvlak in het project. Zowel betrokken actoren als de bewoners hebben zicht nodig op een eindresultaat. Spanning wordt hierin ondervonden in de planning die hiervoor enerzijds nodig is (zoals de tijdsduur

van de pilot) maar waar anderzijds flexibel mee omgegaan dient te worden. Kwaliteit in oplossingen wordt gezocht waardoor de planning uit kan lopen. Er wordt door actoren geen strikte eindigheid van de pilot voorgesteld als zijnde een 'hakbijconstructie' waarna wederom overgegaan zou worden tot het voorkeursalternatief. Als voorwaarde om de pilot aan te gaan is door betrokkenen aangegeven dat oplossingen gegenereerd tijdens deze periode niet bindend zijn. Dit geeft een bepaalde vrijheid in deelname die nodig was voor commitment.

De motivatie tot het houden van een pilot wordt door sommigen als een politieke keuze ervaren. De kansarmheid van meerlaagsveiligheidsmaatregelen en niet directe urgentie wordt hiervoor aangevoerd. De beeldvorming die hierbij bestaat kan gevolgen hebben voor het draagvlak onder betrokkenen. Ook wordt de politieke keuze tot het houden van de pilot als een kans ervaren om alternatieve maatregelen te onderzoeken naast het ongewenste voorkeursalternatief. Een zorg bestaat voor bestuurlijk gezichtsverlies wanneer maatregelen voor meerlaagsveiligheid te kansarm blijken. De keuze voor de pilot wordt als politiek belangrijk ervaren. Een respondent stelt: *"Als het een succes wordt kan je er politiek gezien ook mee scoren. Als het geen succes wordt valt men over je heen omdat je je zo druk hebt gemaakt en middelen hebt gestoken in zo'n klein gebied."* Ten slotte wordt investeren op de korte termijn in de veiligheidsopgave als *ongelukkig getimed* gezien. Dit komt voort uit de normeringsdiscussie, momenteel buigt Deltaprogramma Veiligheid zich over de normering van de dijken en de verandering van een kansbenadering naar een risicobenadering. Betrokkenen zijn van mening dat in de pilot geanticipeerd moet worden op de nieuwe norm: *"Dat is wel de conclusie: als je niet bereidt bent om van het oude normstelsel af te wijken, dan hoeft je helemaal geen meerlaagsveiligheid te gaan doen"*.

Beperkte window of opportunity

Onzekerheden in het besteden van schaarse middelen in politieke tijdframes uit zich in de financieringsconstructies van de mogelijkheden. Bekostiging van de traditionele dijkversterking volgens de voorkeursvariant kwam zoals beschreven vanuit het HWBP-2. Met de keuze voor de pilot ontstaat hier onzekerheid in. Actoren spreken over de mogelijkheid om van de minister uitstel van de HWBP-2 deadline te krijgen, om op deze manier (delen van) maatregelen uit de eerste laag na de pilot uit dit Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma alsnog te kunnen bekostigen. Een andere mogelijkheid waar nog onduidelijkheid over bestaat is wanneer er geen uitstel mogelijk is voor de eerste laag of financiering dan mogelijk is vanuit het nHWBP, het Deltafonds en/of uit andere middelen. Dit geldt zeker voor maatregelen uit de tweede en derde laag. Respondenten achten het onwaarschijnlijk dan wel onmogelijk om maatregelen uit de tweede laag uit het HWBP-2 te kunnen financieren.

Een ander aandachtspunt zijn de veranderende spelregels binnen het nHWBP. In dit hoogwaterbeschermingsprogramma komt er een grotere financiële verantwoordelijkheid bij de beheerder van de dijk te liggen, zij zullen 50% van de kosten moeten betalen. Op termijn wordt het beheer van de dijk op Marken van Rijkswaterstaat naar het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier overgedragen. Duidelijke afspraken dienen gemaakt te worden of dit voor (tijdens HWBP-2) of na deze regeling (in nHWBP) plaats zal vinden.

5.3.3 Fragmentatie in institutionele schaal

Verticale autonomie

Financiering

In het denken over de manier waarop afspraken over passende maatregelen op Marken gemaakt kunnen worden (de governance) blijkt financiering een lastig te concretiseren aspect. Dit komt allereerst omdat ten tijde van de data verzameling er nog niet tot het houden van de pilot was besloten. Het denken over eventuele afspraken in de toekomst werd op het gebied van financiering en wetgeving voor een groot deel als giswerk ervaren. De ervaring bestond met het spreken en denken over de governance, dat er zeer weinig mensen bereid zijn hard te gaan lopen om financiering hiervoor rond te krijgen wanneer nog niet eens zeker is of tot een pilot wordt overgegaan. Tegelijkertijd wordt gesteld dat men deze financiering vaak op voorhand geregeld wil hebben voordat tot een pilot besloten kan worden. De politieke wens als motivatie om voor de pilot te kiezen wordt dan ook sterk gevoeld. Een respondent meent: *“Uiteindelijk is het ook een beetje haasje-over, ook als het geld er dadelijk niet komt: als de minister een pilot wil, dan komt ‘ie er.”* Het concreet duiden van verantwoordelijkheidsverdeling in rol en financiën leek nog een brug te ver. Het delen van beelden is echter wel mogelijk zoals hiervoor is gedaan.

Verwacht wordt dat de visie van het HWBP op meerlaagsveiligheid niet heel veel zal verschillen van de beleidsvisie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Beelden bestaan dat er openingen zijn binnen dit programma, maar mogelijk ook een meer sectorale blik. Hier wordt fragmentatie ervaren ten aanzien van de subsidiëring ten behoeve van de integrale opgave en dus ook de maatregelen in andere lagen.

Respondenten voorzien de pilot als een leerterrein om te onderzoeken hoe omgegaan dient te worden met wetgeving, HWBP eisen en mogelijkheden hierin tot innovatieve oplossingen in de andere lagen. Het HWBP-2 vindt innovatie belangrijk en heeft dit opgenomen als aandachtspunt in haar programma. Maatregelen om dit te faciliteren en te financieren lijken echter nog vooral gericht te zijn op innovatieve dijkversterkingstechnieken in de eerste laag. Wanneer op Marken wordt

ingezet op maatregelen uit de eerste laag zoals adaptief versterken per dijkvak en/of in onderhoud (elke tien jaar licht onderhoud plegen) moet nog nader worden bekeken of financiering hiervoor volledig uit het HWBP dan wel het nHWBP kan worden benut en of de kosten hiervoor verdisconteerd over tijd 'gereserveerd' kunnen blijven uit deze financieringsmogelijkheid. Met de garantie van de blijvende beschikbaarheid van het dijkversterkingsbudget terwijl het HWBP2 afloopt heeft de provincie meer vertrouwen in het houden van de pilot waardoor uitstel optreedt in het versterken van de huidige dijk. Zij willen zekerheid vanwege hun veiligheidstaak. Een respondent zegt hierover *"(...) als dat gegarandeerd is, dan zouden we het wel doen, je moet dan wel met het Rijk afspreken dat zij in de tussentijd wanneer er 'niets' gedaan wordt wel verantwoordelijk zijn en dat je bijvoorbeeld de kwetsbare plekken afspreekt waar zij dan rekening mee moeten houden en goed in de gaten moeten houden."*

Rijkswaterstaat is als kering beheerder verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de dijk en moet hier in 'de tussentijd' iets mee. Dit wil zij doen door middel van tijdelijke noodmaatregelen. In afwachting van de daadwerkelijke realisatie van waterveiligheidsmaatregelen wordt in nauwe afstemming met calamiteitszorg onderzocht welke onderhoudsmaatregelen genomen moeten worden om de waterveiligheid van Marken zo goed mogelijk te borgen, gegeven de huidige staat van de (afgetoetste) primaire waterkeringen (Eilandraad, 2013 c. p6).

Nog onduidelijk is of slimme investeringen uit de eerste laag gericht op het mee normeren van vooroevers in de opgave ook uit deze 'HWBP pot' bekostigd kunnen worden. Enkele actoren zijn van mening dat deze opties voor het HWBP-2 helemaal niet aan de orde zijn omdat deze mogelijkheden niet behoren tot de criteria van sober en doelmatig gebruik van de primaire kering.

Onder betrokken actoren bestaat de wens om in ieder geval uit te zoeken of andere overheden ook aan de opgave mee kunnen betalen. Dit geluid komt voornamelijk vanuit de overheden die nu (een gedeelde) verantwoordelijkheid hebben in het betalen van de rekening. De achterliggende gedachte hierbij is dat er voldoende draagvlak onder alle betrokkenen moet zijn wanneer je met meerlaagsveiligheid aan de slag wilt gaan. Wanneer ruimtelijke ontwikkeling in deze opgave serieus wordt meegenomen, moet dit ook serieus in wetgeving en financiering zijn geborgd. Hier ligt de wens om lokaal een taak en financieringsvraagstuk neer te leggen. Een respondent is van mening: *"Dat zou ook onderdeel van die pilot moeten zijn: wie pakt dan die rol en wie kan daar dan ook aan bijdragen en niet alleen qua actie, maar ook financieel. Zonder dat het beeld ontstaat dat deze dan breed gedragen en betaalde opgave een verkapt bezuiniging zou zijn van I&M, het zou dan echt een andere manier van werken moeten worden, samen mét elkaar."*

Horizontale autonomie

Horizontale autonomie beschrijft de mate waarin (lokale) overheden de belangen en invloed van lokale stakeholders erkennen en de mogelijkheden die zij hebben om het beleid te beïnvloeden. Dit kunnen financieel draagkrachtige actoren uit het gebied betreffen die bepaalde zaken in beheer hebben, maar ook bewoners van het gebied behoren hiertoe. De mate waarin hun lokale belangen en behoeften behartigd worden, bepaalt voor een groot deel het draagvlak. Op Marken wordt bij dit theoretische concept in de eerste laag direct aan het Marker alternatief gedacht en de wijze waarop de bewoners - die zijn vertegenwoordigd in de Eilandraad - betrokken zijn in het proces. Het Marker alternatief betreft zoals bij de maatregelen beschreven een zettingsluwe voordijk. De kracht van het ontwerp is het zettingsvrije aspect waardoor de variant onderhoudsarm is en hiermee kosteneffectief wordt geacht. Daarnaast is het enthousiasme over het ontwerp groot doordat het een burgerinitiatief betreft en zeer beperkte tot geen nadelige omgevingsinvloeden heeft. Hierdoor geniet het ontwerp groot enthousiasme en draagvlak onder de lokale bevolking. De lokale en regionale actoren zijn ook te spreken over het ontwerp, Rijkswaterstaat ziet de potentie van het ontwerp en neemt de variant mee in de overwegingen.

Voorwaarden van lokale en regionale actoren om in te stemming tot de pilot.

Voordat tot de keuze van de pilot werd besloten hadden lokale en regionale actoren enkele voorwaarden welke zij in de pilot geborgd wilden hebben teneinde onzekerheid te reduceren. De voorwaarden illustreren vraagstukken welke voor de betrokken instituties als cruciaal worden ervaren. De Eilandraad had hier ook een mening over. Hieronder zijn de voorwaarden geschetst en de mate beschreven waarin de Eilandraad hier (h)erkenning in terug vindt.

A) De financiering onder HWBP-2 moet beschikbaar blijven, mede omdat de dijkversterking als reële terugvaloptie blijft bestaan. De Eilandraad verwoordt dit als volgt: *“Vanuit Marken willen wij daarom z.s.m. gebruik maken van de nu gereserveerde gelden voordat deze van de plank raken door het stellen van andere prioriteiten in Den Haag.”* (Eilandraad, 2013 c., p.2). Verticale- en temporale fragmentatie tussen instituties is hier aanwezig vanwege de wens tot het vertragen van budgetten binnen politieke tijdframes.

B) De verantwoordelijkheid voor Waterveiligheid in de tussenliggende periode en voor beheer en onderhoud ligt bij het Rijk en concreet bij Rijkswaterstaat als Beheerder. Rijkswaterstaat West Nederland Noord stelt een tussentijds calamiteitenplan op zoals is beschreven. Deltares heeft het risico op Marken op 1/100 en 1/200 geschat vanwege het achterstallige onderhoud van de Omringdijk. De Eilandraad vindt dit een *“volstrekt onaanvaardbare en verwijtbare situatie waar wij namens de inwoners van Marken RWS op voorhand aansprakelijk stellen voor alle schade en*

gevolgschade mocht zich onverhoopt een overstroming t.g.v. dit slechte onderhoud voor doen.” (Ibid.). Het aansprakelijk stellen van de beheerder is hier gebaseerd op nalatigheid in taakvervulling.

C) Partijen zijn niet gebonden aan de uitkomst van de pilot. De bestuurlijke discussie over een go/no-go voor de implementatie/uitvoering van een oplossing volgt hierna. Veranderingen in verantwoordelijkheden en kosten spelen daarin een rol. Deze derde voorwaarde heeft implicaties heeft op de mate van commitment en eigenaarschap van oplossingsrichtingen ontwikkelt in de pilot.

De Eilandraad sluit zich aan bij deze vanuit het bestuurlijk overleg gestelde voorwaarde, en stelt daarom voor het concept meerlaagsveiligheid *“op zich niet los te laten, maar onder deze paraplu in laag 1 direct meerdere alternatieven naast elkaar te zetten. [...] Tegelijkertijd kunnen dan in laag 2 en 3 alternatieven worden ontwikkeld om schade in de toekomst te beperken mocht er onverhoopt toch een overstroming plaats vinden.”* De Eilandraad blijft van mening dat aanvullende maatregelen in laag twee en drie welkom zijn, maar altijd als een aanvulling zullen gelden op de eerste laag. Daarnaast mogen deze aanvullende maatregelen nooit leiden tot het afwijken van de wettelijke eis 1 : 1250 overschrijdingsrisico van een maximale waterstand, c.q. een toekomstige normering van 1: 500 overstromingsrisico. Er is geen draagvlak om te voldoen aan de basisveiligheid (LIR-norm van 1: 100.000) middels extra ingrepen uit de derde laag. Maatregelen hiervoor moeten gezocht worden in dijkversterking en aanvullend in de andere lagen (Ibid. p.3.). De Eilandraad stelt nadrukkelijk dat er nooit aan de wettelijke norm getornd mag worden en is geen voorstander van Slimme Combinaties. Zij stelt dat het aan de burger niet valt uit te leggen, hoe Slimme Combinaties oorspronkelijk waren uitgelegd: de wettelijke veiligheid zou mogen worden verlaagd doordat er ingrepen in andere lagen worden ondernomen. Het is van groot belang dat er zowel intern als extern eenduidigheid bestaat over het begrip ‘Slimme Combinaties’.

De Eilandraad heeft enkele zorgen en aandachtspunten opgesteld ten behoeve van de maatregelen in de eerste laag die men middels de pilot wil onderzoeken. Graag ziet de raad dat er randvoorwaarden worden gesteld aan de wijze van uitvoering, dit om omgevingsoverlast en de uitvoeringsduur zoveel mogelijk te beperken. Gedacht wordt aan het vastleggen van aan- en afvoerroutes inclusief het schoon en heel houden van deze routes evenals het beperken van trillingen nabij bebouwing en het beperken van de uitvoeringsduur. Een ander aandachtspunt betreft de planning. De Eilandraad constateert een steeds doorschuivende planning en oplopende voorbereidingskosten waar naar eigen zeggen *“Marken, maar ook RWS, niet mee gediend zijn”* (Ibid. p.5). Een derde aandachtspunt richt zich op ontwikkelingen niet zozeer op tweede laags maatregelen gericht, maar op het benutten van meekoppelkansen en de integrale opgave. De

bereikbaarheid van een eventueel aan te leggen cruisesteiger wordt genoemd, evenals de afweging tot een officiële zwemlocatie bij de haven, natuurcompensatie, het voor toerisme blootleggen van verdrongen terpen (zie geschiedenis Marken deelvraag één) en stimuleren kwaliteitstoerisme op de dijk (Ibid.).

Rijkswaterstaat vindt het belangrijk om de lokale en sociale groepen te betrekken bij het vraagstuk. Zij doet dit door het Marker alternatief als mogelijkheid in de pilot op te nemen en door middel van het instellen van een klankbordgroep welke bestaat uit de Eilandraad en bewoners van de Rozenwerf. De Eilandraad stelt dat dit instrument al bestaat middels de werkgroep dijkversterking van de Eilandraad. Ook is zij van mening dat de mogelijkheden om als raad bij het vraagstuk betrokken te zijn nog te beperkt zijn. Het uitgangspunt is dat altijd voorafgaand aan definitieve besluitvorming de klankbordgroep advies wordt gevraagd met betrekking tot de inhoud van het besluit c.q. de te nemen vervolgstappen.

De Eilandraad is als orgaan *“composed of people whose concerns and sources of influence have a large local component and are shaped by local interactions and by scale-dependent structures such as the boundaries of political jurisdictions”* (Wilbanks en Kates, 1999, p.603 in Bai 2007, p.21-22). Het verlenen van steun en draagvlak komt dan ook grotendeels neer op de mate waarin in de lokale belangen wordt voorzien. Om dit te garanderen stelt de Eilandraad het zoals gezegd op prijs als zij tijdens het proces actief inhoudelijk worden betrokken bij zowel beslissingen als vervolgstappen. Graag wil zij haar betrokkenheid vergroten. Om het eigen burgerinitiatief beter te kunnen behartigen wil de raad *“dichter op het proces zitten dan wij verwachten te zitten vanuit uitsluitend onze rol in de klankbordgroep. Uitgangspunt blijft uiteraard dat RWS verantwoordelijk blijft voor het uiteindelijke ontwerp en bestuurders op basis daarvan besluiten.”* (Eilandraad, 2013, c. p. 5). De Eilandraad deelt haar standpunt via de website en de Openbare Vergadering op Marken zodat zij kunnen blijven peilen of er *“nog steeds voldoende draagvlak is”* (Eilandraad, 2013 c.).

Communicatie en omgang door overheden met sociale groepen

Het dijkversterkingsproces is op Marken sinds de start in 2005 al vele jaren gaande. Betrokkenen hebben behoefte aan concrete plannen, resultaten en een einddatum. Om het commitment onder de verschillende actoren hoog te houden is regelmatige en eenduidige communicatie van groot belang. In het proces is dit niet altijd het geval geweest. In tijden dat er niets te melden viel over de voortgang van het project is er beperkte communicatie richting het eiland geweest. Respondenten geven aan dat het een aandachtspunt is om ook in tussentijdse periodes in contact te blijven om als beheerder je betrokkenheid te blijven tonen. Andersom wordt ook waardering uitgesproken voor

Rijkswaterstaat voor het bieden van verschillende openingen en mogelijkheden om naar alternatieven te zoeken. Gesteld wordt dat dit tien jaar geleden wel anders was.

De wijze waarop er in het verleden vanuit hiërarchisch opzicht door de burger naar autoriteiten werd 'geluisterd' is volgens betrokkenen voorbij. De burger doet dit niet meer, maar de overheden willen dit zelf ook niet meer. Zij willen actief de participatie opzoeken om zowel tot een beter ontwerp te komen als om draagvlak te genereren. Het idee hierbij is: *"investeer vooral aan de voorkant, dan verdien je dat terug aan de achterkant"*. Hiernaast wordt het belang van transparantie binnen het project aangegeven. Om een succesvolle pilot te organiseren is het van groot belang transparant te zijn in de doelen die worden nagestreefd. Wanneer er als het ware een dubbele agenda zou bestaan waar de inwoners van het eiland niet achter staan zal dit resulteren in het terugtrekken van draagvlak. Dit kan vervolgens politiek doorwerken middels een terugtrekkende beweging van de burgemeester van de betreffende gemeente, dit in verband met komende gemeenteverkiezingen en interactie met de gemeenteraad.

Daarnaast wordt door respondenten verwacht dat draagvlak onder lokale groepen af zal nemen wanneer met Slimme Combinaties wordt voorgesteld om naast het achterstallig onderhoud aan de dijk aan te pakken het zwaartepunt op ingrepen uit de derde laag te leggen. Verwacht wordt dat bewoners zich bij de neus genomen voelen wanneer na een dergelijk lang traject wordt gekozen voor een oplossing die niet door iedereen als even toekomst robuust wordt gezien.

5.4 Laag 2

5.4.1 Fragmentatie in ruimtelijke schaal

Context specifieke factoren

De kansen die er lokaal in deze pilot voor meerlaagsveiligheid worden gezien worden niet door alle respondenten als voldoende geacht. Sommigen stellen dat het eiland wellicht te kansarm is voor meerlaagsveiligheid. Dit komt enerzijds doordat niet alle mogelijkheden die bestaan in de verschillende lagen ook toekomst robuust worden geacht. Een van de lokale factoren die hieraan bijdragen is de zettingproblematiek op veengrond waardoor zware dijkconstructies zoals de voorkeursvariant niet als kansrijk wordt gezien. Anderzijds bestaat dit beeld doordat oplossingen in het proefproject nog te veel zijn gezocht binnen bestaande juridische kaders en context specifieke eigenschappen van het eiland te beperkt zijn meegenomen. Een respondent zegt hierover:

"Je had veel specifiekere kunnen pinpointen met wat je op welke delen van het eiland voor ogen hebt. Je kunt kijken naar de waterstand, of naar de functie van het gebied: heb je daar nou grasland of een

woonwijk, er had veel specifiekere een ontwerp gemaakt kunnen worden. De lagen waren weinig ingevuld in wat dit nou concreet betekent voor Marken als je dat gaat toepassen”.

In het voortraject van de pilot is de integrale blik op de opgave gemist waartoe juist een specifieke blik op de lokale context hoort. Betrokkenen wensen een gevoeligheid in het beleid voor de lokale context van het gebied. Een veelgehoorde fragmentatie in de wensen ten opzichte van de (voor nu) gevormde oplossingen is dat er te snel geconvergeerd is. Te weinig tijd is uitgetrokken voor het divergeren van maatregelen en de betekenis die deze hebben voor het gebied en de opgave.

Aandacht voor beeldkwaliteit van het gebied wordt erg belangrijk gevonden: *“Daar vinden we het wel heel belangrijk, het is niet Flevoland of de Maasvlakte ofzo.”* Desondanks bestaat er wel begrip voor de complexiteit waarin het vraagstuk zich bevindt en de (juridische) doorwerking die deze lokale aanpak heeft op grotere schaal. Een respondent zegt hierover:

“Meerlaagsveiligheid is een heel specifieke aanpak die heel gebiedsgerelateerd is en het zal ook overal net weer even anders zijn. Je kunt aan de hand van wat we hier op Marken willen doen nog niets zeggen of je dat generiek kunt doorzetten naar willekeurige andere plekken in Nederland. Dus de uitdaging is om wel de generieke lessen eruit te halen en te kijken wat je daar nou mee moet in wetgeving of het aanpassen hiervan, of in de normering. Maar het lijkt me niet dat je op elke plek in NL kan zeggen hoe die verantwoordelijkheden dan zullen liggen.”

Een zorg bestaat dat door de aanwezigheid van padafhankelijkheid in de waterveiligheidsopgave automatisch naar laag één: dijkversterking wordt gekeken. Dit komt vanwege de nadruk die hier van oudsher op ligt. Om deze padafhankelijkheid te doorbreken, wat met meerlaagsveiligheid gewenst lijkt te zijn, zouden lokale autoriteiten meer met het gebied moeten communiceren om te zien hoe men zich ontfemt over het gebied. Wat willen zij in het heden en in de toekomst aan identiteit mee geven en blijft de functie en identiteit van die opgave hiermee gelijk? Wanneer er geen ruimtelijk experts in het proces aanwezig zijn om dit vraagstuk aan de orde te stellen kan deze fragmentatie in stand blijven. De gebiedsvisie van de provincie is namelijk vrij generiek ingestoken omdat rekening gehouden moet worden met vele verschillende sectorale belangen uit de regio. Wanneer men padafhankelijkheid wil doorbreken moet de erkenning bestaan dat lokale specifieke omstandigheden een meerwaarde kunnen betekenen in oplossingen in laag twee en drie. Een respondent vat treffend samen: *“Meerlaagsveiligheid is meerlaags Marken, ofwel, je moet niet alleen de oplossingen in meerdere lagen zoeken, maar ook in de meerdere lagen van betekenis van het eiland.”*

5.4.2 Fragmentatie in tijdshorizon

Complexe multi-gefacetteerde issues bevatten een langdurige tijdshorizon.

Het zoeken naar mogelijkheden in de tweede laag wordt als lastig ervaren. De beschreven padafhankelijkheid leidt volgens bepaalde respondenten tot een heel vanzelfsprekende beslissingsboom waarin al snel naar een oplossing in traditionele dijkversterking wordt gekeken. Men moet zich bewust zijn van het denkraam van waaruit gekeken wordt en welke visie en aanvliegroute hierbij gehanteerd wordt.

Het proefproject voorafgaand aan de pilot werd door respondenten als te kort ervaren om de kansrijkheid van meerlaagsveiligheid maatregelen te kunnen ontdekken. Fragmentatie ontstond in de relatief korte periode welke vanuit Rijkswaterstaat voor de vingeroefening beschikbaar was gesteld en de wens van betrokkenen om mogelijkheden in de tweede laag, gebiedspecifieke aspecten en beeldkwaliteit ordentelijk mee te nemen in de opgave. Nu is gekozen voor een pilot zou de divergerende fase eigenlijk alsnog nader onderzocht moeten worden om kennis aan creativiteit te verbinden. In de oefening voorafgaand aan de pilot zijn volgens betrokkenen te weinig bestuurskundige inzichten ingebracht, met te weinig oog voor de governance evenals een te beperkte mate van interactie met de bewoners en de Eilandraad, er is teveel ingezet op pragmatische oplossingen. Dit is begrijpelijk vanwege het beschikbare tijdsbestek, maar heeft in het project zijn sporen nagelaten op de creativiteit in oplossingen, het gemoed en optimisme van betrokkenen. Een langere proefperiode voorafgaand aan de pilot was wenselijk geweest. Het gevoel bestaat nu dat een aantal zaken opnieuw dan wel volledig nog in de pilot onderzocht moeten worden, terwijl men in dit stadium graag al verder had willen zijn in het denken over concrete maatregelen. Een respondent stelt: *“Er is in termen van oplossingen puur gedacht aan veiligheid en het bieden van alternatieven hoe dit gegarandeerd kan worden: adaptieve dijksterkte, lengte et cetera, maar er is geen rekening gehouden met domeinen zoals natuur en recreatie. Wanneer je verder gaat met die pilot moet je dat zeker meenemen, alleen je weet nooit of dat een oplossing biedt”*.

Met betrekking tot de langdurige tijdshorizon van de opgave wordt aangeraden om vanuit een filosofie van identiteit en bestemming naar het vraagstuk te kijken. Hierbij bedenk je wat je met het gebied wil doen en waar het gebied voor zou moeten staan. Dit geldt zowel voor de korte termijn als voor de toekomst en wat men na jouw politieke tijdsbestek er mee voor ogen heeft. Het is verstandig te beseffen wat de implicaties van je ingrepen zijn op de lange en korte termijn, evenals het besef of deze ingrepen al dan niet reversibel zijn. Een respondent zegt hierover: *“De effectiviteit van het beleid moet je niet alleen meten aan kosten of levens (LIR, red.), maar ook aan je*

geformuleerde visie op het gebied voor de toekomst: de toekomstwaarde. Je beleid is ook effectief geweest wanneer je over 50 jaar nog steeds tevreden bent en de functies dient in een gebied waarvoor je 50 jaar terug bepalende keuzes hebt gemaakt.”

In het denken over toekomstige plannen wordt fragmentatie ervaren wanneer actoren niet vanaf het vroege begin in het proces worden betrokken. Wanneer actoren vanuit de drie lagen niet vroeg betrokken zijn bij een nieuwbouwontwikkeling op het eiland is het lastig een goed aandeel in veiligheid te bedingen. *“Als je weet dat er ergens een initiatief is van een projectontwikkelaar, als je weet dat er een idee is, dan moet je op het moment van dat idee al bij hem aan tafel zitten. Dán kan je veiligheidswinst boeken.”* Deze uitspraak wordt gedaan met onder andere het oog op vergunningverlening vanuit de gemeente. Wanneer de veiligheidsregio vanaf het begin bij de projectontwikkelaar aan tafel zit kan zij veiligheidsvoorschriften, ideeën en kennis inbrengen dan wel bedingen vóórdát de gemeente haar vergunning al heeft verleend. Hier zit een klein *window of opportunity* in om op in te spelen wanneer er geen generiek beleid en wetten voor bestaan.

Zorgen bestaan over de mate van flexibiliteit in de toekomstbestendigheid van de governance van het meerlaagsveiligheidsbeleid. Factoren uit de omgeving spelen hierin een rol zoals het verhogen van het Markermeerpeil nu en in de toekomst. Wanneer het peil wordt verhoogd bestaat onzekerheid over de mate waarin adaptief met maatregelen omgegaan kan worden. Men zou vanuit een complexiteitreducerende gedachte graag nu al een maatregel hebben die flexibel genoeg is om over vijftig jaar om te kunnen gaan met grote veranderingen die dan spelen. Deze wens voor de toekomst is er omdat de maatregel nu ‘verkocht’ moet worden aan het bestuur van de verschillende instituties. Gesteld wordt dat het niet erg is wanneer deze mogelijkheden er nu niet zijn en met voortschrijdend inzicht in de toekomst ontwikkeld worden, maar dan rijst de volgende vraag: wie betaalt de nieuwe oplossing dan en hoe wordt het adaptief in termijnen werken geregeld? Voor de toekomstige dijkbeheerder is aandacht voor deze tijdshorizon een belangrijke factor. Met de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en beheer na de realisatie is de aandacht voor een toekomstbestendige oplossing gegrond. Op basis van eerdere ervaringen bestaat de behoefte dit degelijk te regelen: *“We hebben vaker in het verleden afspraken gemaakt met partijen over bijvoorbeeld een hotel op de dijk, het hotel ging failliet en daarmee vervielen de afspraken, maar wij moeten dan toch de dijkverhoging betalen.”* Een andere respondent ziet juist de voordelen om vanuit de gebiedsgerichte integrale opgave in laag twee naar het vraagstuk te komen om het beleid juist van robuustheid te voorzien: *“Ik durf de stelling wel aan dat in sommige gebieden - wanneer je het over maatschappelijke kosten-baten effectiviteit hebt en ook toekomstbestendigheid – dat soms bij laag 2 beginnen wel veel interessanter is voor een regio. Dat zou ik weleens willen uitvinden.”*

Strijdige belangen in langdurige tijdshorizon versus doelen binnen een politiek tijdsframe

Er bestaat geen grote urgentie om op korte termijn te investeren in maatregelen in de tweede laag. Dit komt enerzijds doordat er zoals beschreven tot op heden weinig maatregelen in deze laag zijn gevonden. Anderzijds is een van deze maatregelen het ophogen van de nieuwbouwlocatie waarbij de beslissing hiertoe nog niet is gevallen. De verdeling van het financieringsvraagstuk is hier echter wel aan de orde, evenals de kosteneffectiviteit hiervan. De ontwikkeling van de locatie gebeurt door een private ondernemer, het ontwerp van huizen op een terp was oorspronkelijk vanuit beeldkwaliteit overwegingen. Het ontwerp past goed in de omgeving. Wanneer waterveiligheidsbeleid aan de ontwikkeling gekoppeld wordt kan een andere vorm van (co)financiering ontstaan. De kosten voor het ophogen van de terp is door HKV en Deltares op vier miljoen euro geschat (HKV, Deltares, 2013, p.). Onduidelijk is op dit moment waar dit uit gefinancierd dient te worden. Met betrekking tot de kosteneffectiviteit, in termen van basisveiligheid is de terp als maatregel in de tweede laag zeer locatie gebonden. Het LIR wordt alleen op deze heuvel gehaald, met andere woorden: wanneer een persoon op de heuvel staat is de veiligheid gegarandeerd, wanneer deze persoon er net naast zou staan is dezelfde veiligheid theoretisch niet gegarandeerd. Doordat de maatregel locatie gebonden is en niet bijdraagt aan de algehele veiligheid op het eiland kan de effectiviteit ervan in relatie tot de kosten worden betwist.

Zorgen bestaan over de kansrijkheid van maatregelen in deze laag: voorkomen moet worden dat maatregelen worden gezocht die te lokaal specifiek in veiligheid bijdragen, dat zij alleen als Slimme Combinatie worden ingezet als zijnde: het doel heiligt de middelen.

Creatieve oplossingen laten zich vaak betalen door werk met werk te maken. Wanneer er voldoende meekoppelkansen op Marken bestaan kan eerder worden ingestemd met een creatieve invulling hiervan. Tot op heden worden de meekoppelkansen te weinig aanwezig geacht op Marken. Vanuit een complexiteit reducerende blik wordt er met veel onzekerheid naar de toekomstbestendigheid van maatregelen in deze laag gekeken. Men vindt het lastig nu te investeren in het ophogen van huizen wanneer er geen volledige zekerheid en controle bestaat over de uitwerking ervan in de toekomst met betrekking tot de zettingproblematiek. Voldoende kennis en informatie ontbreken op dit vlak, de uitkomsten van het onderzoek naar de sterkte van veen worden in 2015 verwacht.

5.4.3 Fragmentatie in institutionele schaal

Verticale autonomie

“De aanwezige complexiteit, dat iedereen vanuit zijn eigen visie kijkt naar de opgave, vanuit zijn eigen expertise: ik zie dat als een soort erfenis van het modernisme, waarin zaken als het ware uit

elkaar geschoven zijn. Hierdoor wordt de opgave niet alleen anders, maar ook de manier waarop je een opgave bezieet.

Wetgeving

Bovenstaand citaat geeft de fragmentatie weer die een betrokkene ervaart op het gebied van (on)mogelijke maatregelen in relatie tot de integraliteit van de opgave. Momenteel wordt de waterveiligheid bij wet op Marken door de dijk gegarandeerd. In meerlaagsveiligheid termen wordt deze preventief middels de eerste laag geregeld. Met het idee van Slimme Combinaties bestaat de mogelijkheid om maatregelen uit de verschillende lagen in te zetten om gezamenlijk de veiligheidsnorm te behalen. Maatregelen uit de tweede laag dienen hiervoor genormeerd te worden en in de toetsrondes te worden opgenomen. Aansluiting ontbreekt hierin daar dit momenteel wettelijk voor verschillende maatregelen (nog) niet mogelijk is. Naast de benodigde wettelijke toepasbaarheid, moet in deze normering volgens respondenten geanticipeerd worden op de toekomstige norm. De norm op de dijk op Marken heeft een overschrijdingskans van 1/1250, nu moet men wennen aan een overstromingskans die gekoppeld is aan het LIR. De voorgestelde nieuwe norm van het meerlaagsveiligheidsbeleid is berekend op een overstromingskans van 1/350. Volgens de huidige wet op de kering is dit nu niet toelaatbaar en moet deze voldoen aan 1/500. Onduidelijkheden bestaan in de termijn waarop de nieuwe normering gehanteerd mag worden, daarnaast bestaat onduidelijkheid over de wijze waarop maatregelen in de andere lagen hierin mee berekend kunnen en mogen worden.

Compartimenteren

Een van de maatregelen die momenteel niet in de pilot is opgenomen, maar wel door respondenten wordt genoemd is compartimentering. Door verschil in definitie behoort deze maatregel volgens betrokkenen soms tot *slim combineren* binnen de eerste laag en bij anderen tot de tweede laag. HKV en Deltares hebben in hun onderzoek compartimentering als maatregel onderzocht, waarbij het tracé zo gunstig mogelijk is gekozen. Dit houdt in dat de compartimenteringsdijk enerzijds zo kort mogelijk wordt gehouden (lage kosten) en anderzijds worden de te beschermen waarden zo hoog mogelijk gehouden (hoge baten) (HKV, Deltares, 2013, p.15). De potentiële slachtoffers en economische waarde bevinden zich voornamelijk in het Centrum en de Minnebuurt (Zie figuur 4 linkerkant van de compartimenteringsdijk). Het compartiment heeft een overstromingskans van 1/500 per jaar en de strategie leidt ertoe dat overal op het eiland wordt voldaan aan de richtlijn voor basisveiligheid (LIR 10-5 per jaar) (Ibid.).

Het onderzoek maakt onderscheid tussen twee varianten. Bij variant één wordt de compartimenteringsdijk de nieuwe primaire kering. Deze wordt op die manier ontworpen en

onderhouden. Door het nieuw aan te leggen dijklichaam verliezen de Zuidkade en een deel van de Noordkade hun status als primaire kering en hoeven dus ook niet meer te voldoen aan de nieuwe norm. Deze variant heeft wel tot gevolg dat het gedeelte buiten de compartimentering hiermee buitendijks komt te liggen. Wat betreft de veiligheid wordt deze optie even veilig geacht als het versterken van laag één. In beide strategieën bedraagt de overstromingskans 1/500 per jaar. De huizen die zich in de nieuwe situatie buitendijks bevinden staan voor het grootste deel op terpen en lopen hierdoor nauwelijks risico. De schade als gevolg van een overstroming verandert hierdoor vrijwel niet (Ibid. p.16).

Onzekerheid bestaat onder respondenten over de verzekerbaarheid van buitendijks gebied. Het beheer van buitendijkse gebieden ligt in nieuwe situaties bij de (particuliere) grondeigenaar; er is geen overheidszorg voor het vermijden van materiële schade door overstroming, afslag of storm (Provincie Noord-Holland, n.d.). Eventuele schade die ondanks de terpen tóch op zou treden in buitendijks gebied zou in dit geval niet worden vergoed en komt bij de individuele burger terecht.

In de tweede variant blijven de Noord- en Zuidkade onderdeel van de primaire kering. Zij dienen daarmee te voldoen aan de norm uit de Waterwet (Ibid. p.15). Onzekerheid bestaat over de status die de compartimenteringsdijk in dit geval zou krijgen. HKV en Deltares stellen dat de dijk voldoende hoog dient te zijn, maar er kunnen minder zware eisen worden gesteld aan het ontwerp: het hele eiland blijft hiermee binnendijks te liggen (Ibid.). Betrokkenen vinden deze variant een interessante optie, de compartimentering zou in deze zin als ‘secundaire dijk’ ook ingezet kunnen worden als onderdeel van een slimme combinatie. Door middel van maatregelen in de eerste laag: achterstallig onderhoud aan de dijk inhalen, maatregelen in de tweede laag: compartimentering als aanvullende ‘secundaire dijk’ en rampen- en crisescommunicatie uit de derde laag wordt de gewenste gebiedsnorm behaald.

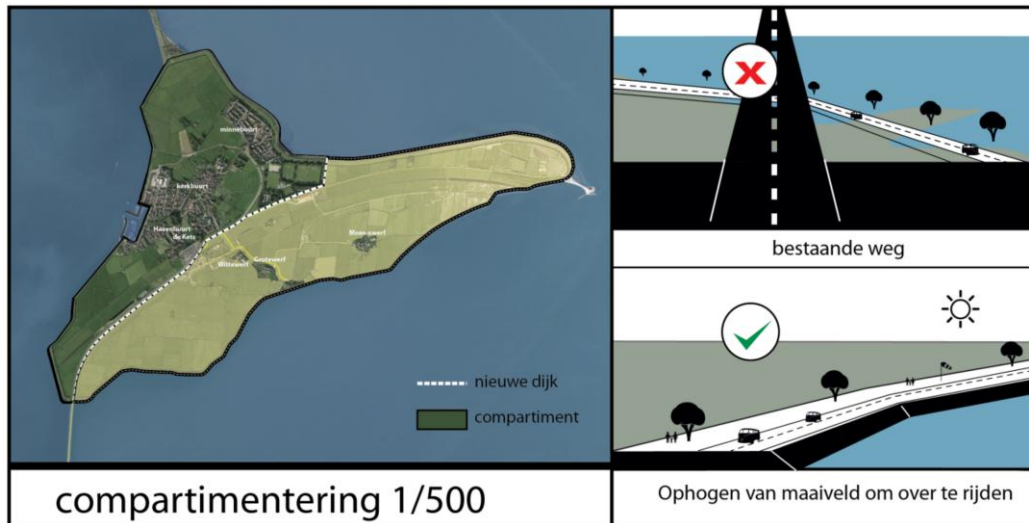
Betrokkenen vragen zich echter wel af hoe juridisch haalbaar deze strategie is en hoe deze secundaire, complementaire dijk gefinancierd dient te worden. Wanneer de compartimenteringsdijk gezamenlijk met de Omringkade geldt als primaire kering, dan zou financiering uit het HWBP-2 mogelijk zijn. Hierbij wordt echter wel ‘dubbel werk’ gedaan wanneer de dijken niet complementair aan elkaar zijn, maar de Omringkade zelf al dient te voldoen aan de strengere eisen van de Waterwet. Wanneer de dijken gezamenlijk niet als primaire kering worden geclassificeerd, maar de compartimentering apart als regionale kering, dan heeft dit invloed op de financieringsconstructie. Alleen primaire keringen worden uit het HWBP-2 bekostigd. Een regionale kering komt voor de rekening van het hoogheemraadschap, welke een bedrag zou moeten bedingen uit bijvoorbeeld het nHWBP en/of het Deltafonds. In dit kader is het interessant te weten dat HKV en Deltares hebben

onderzocht dat deze maatregel vanuit het perspectief van kosten en baten minder aantrekkelijk is dan dijkversterking conform de huidige veiligheidsnorm. Dit komt door de hogere investeringskosten die met de compartimentering gemoeid zijn: een nieuwe dijk wordt aangelegd waar mogelijk een weg op komt, daarnaast blijft onderhoud aan de Noord- en Zuidkade noodzakelijk.

Complexiteit in wetgeving wordt ook voorzien. Wanneer de strategie zou worden toegepast ontstaat er een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in beheer en onderhoud. De maatregel zou als onderdeel van een slimme combinatie genormeerd moeten worden teneinde getoetst te kunnen worden. Daarnaast wordt de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud in deze situatie gedeeld door het waterschap en de provincie. De provincie draagt zorg voor de provinciale weg die op de opgehoogde compartimenteringsdijk zou lopen. Het hoogheemraadschap ontfermt zich in de nieuwe situatie over de dijk. Hierdoor ontstaat dubbel onderhoud met dubbele kosten.

Onderhoud aan de weg en aan de nieuwe dijk zou er sowieso zijn, daarnaast blijft onderhoud aan de oude Noord- en Zuidkade - ook wanneer deze geen primaire kering meer zijn - zoals gezegd noodzakelijk om afkalving ervan te beperken. Ten slotte mag het nieuw buitendijks gebied ook niet verwoekeren. Deze constructie vraagt om een goede samenwerking tussen de overheidsactoren.

Zoals gezegd dient in variant één de compartimenteringsdijk als primaire kering. In variant twee is dat de Omringkade zelf. Een derde variant die niet door HKV en Deltares is onderzocht is waarbij de Omringkade en de compartimenteringsdijk gezamenlijk als primaire kering gelden. Ze moeten hierbij ook gezamenlijk als zodanig getoetst en genormeerd worden. Wettelijk blijkt dit lastig, evenals de financiering en verantwoordelijkheidsverdeling. Geopteerd wordt om de gemeente een rol hierin te geven wanneer de compartimentering meer als een boezemkade náást de provinciale weg zou gelden. Over de juridische fragmentatie wordt gezegd: *“Het is jammer dat het idee niet nader is onderzocht. Het idee is ingebracht aan het begin van het proces maar hierop werd gezegd dat dat niet kan vanwege de wet. Ja, want dat is nieuw, en meerlaagsveiligheid is nieuw, dus dat zit nog niet in de wet, maar dat is juist het hele idee van meerlaagsveiligheid. Een nieuwe en andere benadering.”*



Figuur 4: compartimentering van het Centrum en de Minnebuurt (laag 2) (HKV, Deltares, 2013, p.15).

Horizontale autonomie

Slimme combinaties

Het idee om maatregelen in de tweede en/of derde laag mee te rekenen met ingrepen uit de eerste laag als zijnde een Slimme Combinatie kan niet onder alle actoren op draagvlak rekenen. Het officiële standpunt van de Eilandraad vertelt dat zij voorstander is van aanvullende maatregelen in laag 2 en 3, maar dit mag nooit leiden tot het afwijken van de wettelijke eis 1: 1250 overschrijdingsrisico van een maximale waterstand, c.q. een toekomstige normering van 1: 500 overstromingsrisico. Daarnaast vindt de raad het niet acceptabel dat uitsluitend een aantal extra maatregelen in laag 3 zou leiden tot het voldoen aan de basisveiligheid (LIR-norm van 1: 100.000). In eerste instantie moet dit worden gezocht in een degelijke dijk en pas daarna aanvullend in laag 2 en 3. (Eilandraad, 2013c, p.3). De raad is altijd bereid om aanvullend mee te denken en mee te doen in laag 2, zij hebben echter wel wat twijfels over mogelijke ingrepen gezien de resultaten van de eerdere vingeroefening.

De zorgen van de raad betreffen primair de veiligheid van de burger, hiernaast speelt de verzekerbaarheid van de opgave ook een belangrijke rol. De inwoners van het Eiland willen niet zelf voor kosten hoeven op te draaien wanneer een overstroming zou plaatsvinden. Op dit moment kunnen inwoners zich niet verzekeren voor schade tegen overstroming, dit is niet belegd in normale particuliere verzekeringen. Vaak regelt het Rijk de tegemoetkoming schade bij rampen en ongeval, maar in eerste instantie ligt de schade en dus ook het probleem bij de Markers. Verwacht wordt dat wanneer de opgave wel verzekerbaar wordt, de premie van wege het risicovolle gebied hoger zal zijn dan in minder risicovolle gebieden. Hiernaast zijn bewoners bezorgd over het effect wat een

mogelijke overstrooming heeft op de waarde van hun huis en het nut en de noodzaak met betrekking tot het (toekomstig) investeren in huizen en verbouwingen. Ten slotte bestaan er verwachtingen van burgers over de verantwoordelijkheidsverdeling van overheidsactoren en hun taken. Gesteld wordt dat bewoners als eerste bij de eigen gemeente aankloppen wanneer de veiligheid in het geding komt, of wanneer zij schade aan het eigen huis ondervinden, ongeacht of de gemeente hiervoor aan de lat staat. Ten slotte worden vragen van bewoners verwacht over de relatie van maatregelen uit de ‘aanvullende’ tweede en derde laag met de waterschapsbelasting die wordt betaald: *“Kan het hoogheemraadschap van je waterschapsbelasting niet gewoon je voeten droog houden?”*

5.5 Laag 3

5.5.1 Fragmentatie in ruimtelijke schaal

Risico en crisisbeheersing als ‘geïstitutionaliseerd’ beleid in de derde laag wordt als nieuw ervaren. De veiligheidsregio richtte zich normaliter op de primaire en lokale taken waar zij middels de dagdagelijkse inspanning de middelen en bemensing voor hadden. Doordat de overkoepelende waterveiligheidsvraag tot voorheen niet tot deze primaire taken behoorde is er binnen de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland geen waterspecialist in dienst. Daarnaast werd in deelvraag twee beschreven dat er in de huidige situatie geen rampenplan of evacuatieplan bestaat in het geval van een overstrooming. In het Regionaal Risicoprofiel is overstrooming van laag gelegen poldergebied een van de scenario’s die aandacht vraagt. Het opnemen van dit vraagstuk in het regionaal risicoprofiel heeft echter nog niet geleid tot expliciete planvorming door de Veiligheidsregio.

Ook heeft de veiligheidsregio momenteel in het gebied waarin zij werkzaam is niet goed in beeld hoeveel verminderd zelfredzamen er wonen en waar zij zich bevinden. Om de evacuatiefractie omhoog te brengen door maatregelen te nemen in deze derde laag is het noodzakelijk om deze aantallen in beeld te krijgen. Daarnaast zijn deze gegevens cruciaal om op de derde laag te kunnen bouwen en deze als voltallige laag mee te rekenen in de norm als zijnde een slimme combinatie.

Slimme combinaties beogen maatregelen om zowel aantallen slachtoffers te reduceren als de economische schade in het gebied te beperken. Momenteel is naast het aantal verminderd zelfredzamen nog onvoldoende in beeld hoe groot de economische schade in het gebied zou zijn bij een overstrooming. Ook met betrekking tot de inschatting van de *recovery* van een gebied is het een aandachtspunt om de omvang hiervan in kaart te brengen.

Een andere zeer lokale fragmentatie waar veiligheidsregio Zaanstreek Waterland mee te maken zou kunnen krijgen is een beperkt aantal vrijwilligers, dat zich bij de brandweer aan wil sluiten om in

geval van calamiteit te helpen. Dit komt doordat het potentieel van vrijwilligers op het eiland reeds aardig is uitgedund. Het aantal geschikte vrijwilligers is beperkt doordat zij moeten voldoen aan bepaalde eisen: lichamelijk, geestelijk en mentaal moeten zij de taak aan kunnen. Daarnaast zijn veel van de vrijwilligers op Marken niet werkzaam op het eiland vanwege de beperkte economische activiteit. In geval van een overstroming als gevolg van noodweer kan het lastig tot onmogelijk zijn om het eiland te bereiken vanuit het vaste land. De inzet van vrijwilligers is in dit opzicht volgens de veiligheidsregio erg kwetsbaar vanwege de spanning die dit oplevert in normstelling waarin een gebied bediend moet worden. Wat hier ten slotte een rol in speelt is de mate waarop op de inzet van vrijwilligers gerekend kan worden bij een ramp in het eigen woongebied. De veiligheidsregio voorziet dat deze mensen eerst voor eigen huis en haard zullen zorgen. Dit is een logische reactie, maar geeft wel implicaties voor de wijze waarop hier in het beleid mee omgegaan dient te worden. Vragen die rijzen zijn: hoe lokaal moet de bemensing van een veiligheidsregio geregeld zijn, dan wel ingezet worden bij een calamiteit? In navolging hiervan is het zinvol om na te denken hoe wetgeving hiermee om kan gaan: in hoeverre is een opschaling van hulpvoorzieningen mogelijk en wenselijk? Vragen zijn er genoeg, antwoorden nog maar weinig. De strategieën bespreken enkele mogelijkheden onder *scale matching* en *lokale wetgeving*.

Een ander lokaal aspect wat een bepaalde mate van fragmentatie met zich meebrengt is de wijze waarop de lokale brandweercorpsen vóór regionalisering zijn gefinancierd. De gemeentelijke brandweercorpsen zijn qua financiën opgebouwd aan de hand van het aantal in kaart gebrachte risico's van de betreffende gemeente. Omdat de brandweer hier een gemeentelijke afdeling betreft met een budget binnen de gemeentelijke begroting moeten ook deze gemeente specifieke begrotingen overgezet worden naar de regionale corpsen na regionalisering hiervan en uiteindelijk naar de veiligheidsregio. Doordat er in veiligheidsregio Zaanstreek Waterland negen gemeentelijke begrotingen en budgets bij elkaar komen geeft dit implicaties voor de verhouding in financiën. Er zal een gezamenlijke pot ontstaan, maar de bijdrage van de ene gemeente is meer dan de andere vanwege een hoger niveau van risico wat daar bestaat. De zorg bestaat dat wanneer er een specifieke opgave ontstaat voor een bepaalde gemeente, dit kan leiden tot scheve gezichten. In dit opzicht wordt gesteld dat de waterveiligheidsopgave op Marken niet beperkt kan worden tot een geïsoleerd probleem van Marken. Ingrepen hier wanneer een ramp daadwerkelijk plaatsvindt geeft implicaties op grotere schaal. De inrichting van deze derde laag betreft niet alleen het nadenken over welke evacuatieleroute er bestaat, maar ook de beschikbaarheid van materieel en budget aangezien dit vanaf januari 2014 uit een regionaal corps en -kas moet komen.

De veiligheidsregio werkt als netwerkorganisatie hard om de verschillende belangen en actoren met elkaar te verbinden. Om haar werk goed te kunnen doen is het nodig om bij lokale ontwikkelingen vanaf het begin in het proces aan tafel te zitten. Ook voor de veiligheidsregio geldt: zet door middel van planvorming meer in op de voorkant van het proces, zodat je aan de achterkant van het proces minder hoeft te doen. In de praktijk werkt dit niet altijd zo. Het blijkt lastig om contacten te leggen met verschillende domeinen die betrokken zijn bij een vraagstuk. Versnipperdheid in communicatie treedt op doordat bepaalde verantwoordelijkheden van gemeentes zijn ondergebracht bij de Milieudienst. De betreffende Milieudienst is daarbij een afdeling van de overkoepelende organisatie. Doordat bij grotere problematiek iemand van buiten het gebied moet worden 'ingevlogen' bestaat de zorg dat aan oog voor het integrale karakter van de opgave wordt ingeleverd en alleen aan regelgeving wordt gedacht.

5.5.2 Fragmentatie in tijdshorizon

Complexe multi-gefacetteerde issues bevatten een langdurige tijdshorizon.

Plannen om met crises en risico's om te gaan moeten er sowieso komen, daar is iedereen het over eens. Zorgen bestaan over het onderhoud van evacuatieplannen. Deze plannen moeten *up-to-date* zijn en zo nodig aangepast worden. Maatregelen in laag drie hebben ook beheer en onderhoud nodig, en daarmee dus ook een financieringspotje. Een officieel plan uit de derde laag als maatregel en complementair aan dijkversterking is gericht op de lange termijn van 100 jaar. Vragen die hierbij naar voren gekomen zijn:

- Wie bewaakt deze derde laag maatregelen en de continuïteit hiervan?
- Waar ligt de verantwoordelijkheid om dat te doen?
- Wie betaalt dit om jaar na jaar en op de lange termijn de kwaliteit geborgd te houden?

In het vertrouwen op deze laag kunnen geen halfslachtige maatregelen in onderhoud bestaan: zorg dat het plan actueel is en blijft met aangegeven wegen en bestaande telefoonnummers. Het beeld heerst dat hier landelijk nog veel onduidelijkheid over bestaat. Respondenten zien in de toekomst gemaakte afspraken over deze derde laag opgeschaald worden waarin Marken zal meerrollen.

Strijdige belangen in langdurige tijdshorizon versus doelen binnen een politiek tijdsframe

Op de korte termijn investeren in maatregelen in de derde laag is nog niet aan de orde. Veel aspecten in rol- en verantwoordelijkheidsverdeling moeten in de pilot nog duidelijk worden. De in te investeren maatregelen moeten nog uitontwikkeld worden. Een hogere prioritering voor overstromingsvraagstukken in laaggelegen gebieden binnen het Regionaal Risicoprofiel is hier één

actie van. De bereidheid om tot op heden meer actie te ondernemen bij instituties en burgers ontbrak doordat in gebieden waar geen overstromings *awareness* bestaat, ook geen urgentie hiertoe wordt gevoeld. Om zelfredzaamheid en waterbewustzijn op te nemen in expliciete planvorming moet volgens respondenten eerst meer gecommuniceerd worden.

Het inzetten op de zelfredzaamheid van burgers zal het grootste aandeel van maatregelen uit de derde laag beslaan. Dit komt doordat er vanuit overwegingen op de korte termijn: bezuinigingen, geen middelen hiervoor beschikbaar zijn voor de lange termijn. Gemeentes welke onderdeel uitmaken van de veiligheidsregio staan voor bezuinigingen, dit werkt regionaal door en dit is voelbaar in de veiligheidsregio daar zij worden betaald vanuit de gemeenschappelijke regeling. Een respondent stelt: *“Het enige wat je kunt doen is door te oefenen en te focussen zorgen dat je beter voorbereid bent. Maar niet door meer mensen of door meer middelen, dat gaat ‘m niet worden.”*

5.5.3 Fragmentatie in institutionele schaal

Verticale autonomie

Fragmentatie in institutionele schaal behandelt via verticale autonomie de relatie van actoren en maatregelen uit de derde laag met (‘boven gestelde’) actoren. Daarnaast behandelt horizontale autonomie de wijze waarop de stad omgaat met lokale financiële en sociale stakeholders. Ruimtelijke fragmentatie beschreef reeds dat de wijze waarop de regionale financiering van de brandweer georganiseerd is institutionele implicaties kan hebben. Fragmentatie in tijdshorizon ging hierna in op de verantwoordelijkheidsverdeling in beheer en onderhoud van evacuatieplannen. Zelfredzaamheid wordt ten slotte als de meest ingezette maatregel uit de derde laag gezien vanwege de taakstelling tot bezuiniging. De mate waarin deze zelfredzaamheid door de bewoners als legitieme maatregel wordt omarmd en wordt uitgeoefend bepaalt voor een groot deel de horizontale autonomie en hiermee het draagvlak voor het beleid.

Naast deze beschreven aspecten welke een overlap kennen in de drie schalen erkennen de actoren nog andere factoren.

Grotere rol veiligheidsregio

Het zou volgens respondenten zinvol zijn om het regelen van de financiering en verantwoordelijkheden voor maatregelen in de derde laag bij de veiligheidsregio te beleggen. Dit zou de continuering van het beleid over politieke termijnen heen ten goede komen evenals het toezicht hierop. Twijfelachtig is men of de juridische basis van de veiligheidsregio hiervoor toereikend is. Wanneer er een aanvullend verzoek aan de veiligheidsregio wordt gedaan waarbij

meer van hen wordt gevraagd, dan waar zij voor aan de lat staan gezien vanuit het perspectief van waterveiligheid (*not my business*), dan is het denkbaar dat hierdoor met budgetten wordt geschoven waardoor de veiligheidsregio een bijbehorend budget voor haar taken ontvangt. Een tegengeluid stelt dat deze toename in taken voorbij gaat aan de lokale verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio. De financiering voor maatregelen en onderhoud moet komen uit de algemene middelen: zoals het belastingstelsel, het lokaal regelen van financiën zou teveel op detail niveau gebeuren: *“Je maakt een generalistisch probleem heel erg regio specifiek qua betaling”*.

Belegging van taken op lokaal niveau, bij wie?

Naast de verantwoordelijkheidsverdeling op grotere schaal bestaat er ook onzekerheid over de belegging van taken op lokaal niveau. Men weet dat je voor de derde laag aanklopt bij de veiligheidsregio, maar wie pakt het daarbinnen op? Crisiscommunicatie ligt heel duidelijk beled bij de veiligheidsregio zelf in die hoedanigheid, maar risicocommunicatie is hybride, dit kan zowel bij de veiligheidsregio als de gemeente liggen. De gemeente speelt een belangrijke rol in het zenden van heel gebied specifieke risicocommunicatie, zoals op Marken. Bestuurlijk kan dit volgens betrokkenen nog gevoelig liggen, wanneer de veiligheidsregio in een deelgebied van de gemeente de risicocommunicatie op zich neemt kan de gemeente zich gepasseerd voelen in haar bevoegdheid. Hierbinnen dient veel afstemming plaats te vinden waarbij fijngevoeligheid voor bestuurlijke betrekkingen volgens een grote rol heeft. Binnen veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland is een project gaande over de wijze en mate om hier communicatief vaardig mee om te gaan. De veiligheidsregio wil graag aanhaken bij risicocommunicatie. *“Als de werkgroep wat met risicocommunicatie wil gaan doen voor de regio en zij hebben ook hun eigen pilots nodig om gericht risicocommunicatie te kunnen gaan uitvoeren, dan is Marken een heel mooi voorbeeld daarvoor”*.

Regionalisering leidt tot verschuiving

Met de regionalisering van de brandweer vanuit de wet op de veiligheidsregio zal er een bestuurlijke verschuiving in verantwoordelijkheden ontstaan. Het samenvoegen van posten binnen deze gemeentes en veiligheidsregio tot één regionale brandweer geeft implicaties voor de complexiteit van de organisatie en processen, deze wordt ten aanzien van kleine projecten die een enkele gemeente betreffen vergroot. Grootschaligere processen zullen juist geharmoniseerd worden waardoor meer efficiëntie zal ontstaan. Voorheen hadden de gemeentes op zichzelf een bepaalde autonomie en zeggenschap over de brandweer, met het samenvoegen van in dit gebied negen gemeentes, maar in Utrecht wel 30 gemeentes neemt bestuurlijke autonomie en zeggenschap in dit opzicht wat af. Op grotere schaal, zoals binnen de veiligheidsregio zelf wordt een betere borging van samenwerking juist voorzien.

Verantwoordelijkheid door adviesrol

Wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling zou de veiligheidsregio graag de lead willen nemen in advisering. Ook met het oog op maatregelen in de tweede laag en kwetsbare en vitale infrastructuur zou men een bewustzijn moeten ontwikkelen. Al in de ontwerpspecificaties moet nagedacht worden hoe waterveiligheid meegenomen kan worden in ruimtelijke (her)ontwikkeling. Bewustwording en bewustzijn zijn hierin belangrijke waarden en de veiligheidsregio kan hier bij uitstek aan de voorkant van processen op inspringen. Wanneer zij ontwikkelingen zien zouden zij betrokken moeten zijn om vergunningen al dan niet af te geven. De veiligheidsregio zou hierin ook een finaal oordeel moeten kunnen vellen om kwetsbare en vitale objecten hoger aan te leggen. Deze adviesrol zou een goede (ingroei) positie zijn om mee te beginnen, aangezien de veiligheidsregio het idee heeft nog beperkte middelen en machtsposities te bezitten als relatieve nieuwkomer in het meerlaagsveiligheid proces. De provincie is juist teruggetrokken uit die calamiteitenbestrijding, vroeger hadden zij hier een grote rol in, deze verhoudingen zijn nu veranderd. Calamiteitenbestrijding wordt verwacht snel te worden opgeschaald naar nationaal niveau, de evacuatiefractie is hierbij belangrijk vanwege de nieuwe normstelling.

Horizontale autonomie

Om effectieve en efficiënte beleidsmaatregelen in de derde laag te kunnen bewerkstelligen is het voor de veiligheidsregio van groot belang om aan het begin van processen betrokken te zijn. Voor de governance maakt dit het proces volgens betrokkenen complexer. In eerdere opgaven was eerst het beleid en de realisatie van de fysieke opgave aan bod, aan het einde kwamen de veiligheidsregels en oefeningen. In de meerlaagsveiligheidsdiscussie is de veiligheidsregio meer pregnant aanwezig: zowel aan de start van het proces als gedurende het proces. Dit geeft een nieuwe dimensie in de aanwezige complexiteit om rekening te houden met de eisen, wensen, dynamiek en voorwaarden van een belangrijke speler vanaf het begin af aan.

Zoals gezegd gaat horizontale autonomie in op de mate waarin de lokale stakeholders hun behoeften en belangen door het beleid behartigd zien worden. In dit geval betreft dit de mening van de Eilandraad op de derde laag. De betrokkenheid van de Eilandraad en de interactie met Rijkswaterstaat in het proces is opvallend. Actoren zien de Eilandraad als zeer betrokken partij en zijn erg te spreken over het enthousiasme waarmee zij te werk gaat. De Eilandraad ziet zichzelf uitdrukkelijk niet als een protestpartij, zij wil constructief meedenken en dicht zichzelf een grote rol toe in het proces. Dit wordt duidelijk in de reactie van de raad op het actualiseren van het calamiteitenbestrijdingsplan. In de uitvraag wordt aangegeven dat moet worden bepaald welke evacuatiefractie haalbaar is, welke maatregelen daar bij horen en welke afspraken dit vraagt. Hierin

wordt samengewerkt met de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, Rijkswaterstaat en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. (Eilandraad, 2013c.p.6). De Eilandraad vraagt zich af of en zo ja hoe de werkgroep dijkversterking van de Eilandraad wordt betrokken bij het opstellen van dit calamiteitenbestrijdingsplan. Indien de brandweerpost Marken en KNRM (Koninklijke Nederlandse Reddings Maatschappij) station Marken formeel worden betrokken, is volgens de Eilandraad de input vanuit Marker oogpunt voldoende geborgd (Ibid.). De Eilandraad gaat nog verder daar zij er vanuit gaat dat voorafgaand aan vaststelling van een plan dit altijd eerst voor advies wordt voorgelegd aan de klankbordgroep. Daarin zitten overigens ook leden van de brandweerpost Marken en KNRM station Marken (Ibid.).

Vanwege het achterstallig onderhoud en de relatief slechte conditie van de dijk is er een plan gemaakt om tijdelijke noodmaatregelen te nemen. De Eilandraad wijst in de hoedanigheid van de werkgroep dijkversterking in haar reactie van 29 oktober 2013 op voorhand op een aantal met onderhoud en veiligheid gerelateerde punten. Wanneer met deze uitgebreide set punten en betrokkenheid van de werkgroep rekening wordt gehouden wordt voor een groot deel voldaan aan de lokale, context specifieke eisen en belangen. Het verlenen van draagvlak lijkt in deze situatie op een onderhandeling waarbij draagvlak wordt afgewogen aan de mate waarin de plaatselijke schaalafhankelijke actoren hun wensen vervult zien worden.

6. Governance beleidslijn Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering

6.1 Inleiding

Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (DPNH) heeft Marken als kansrijke pilot opgenomen om meerlaagsveiligheid en in het bijzonder de variant Slimme Combinaties in de praktijk te onderzoeken. Inzichten uit het eerdere onderzoek van DPNH (2013) om benodigde governance bouwstenen te identificeren worden in dit hoofdstuk beschreven om de koppeling naar de lokale situatie op Marken te maken. Dit is gedaan omdat verwacht wordt dat deze beleidsmatig belangrijk geachte criteria een bijdrage kunnen leveren aan het regelen en implementeren van de governance op Marken. Het delen en overnemen van relevante informatie wordt in deelvraag vier gebruikt als input om de strategieën van de governance-benadering vorm te geven.

6.2 Inleiding in meerlaagsveiligheid

6.2.1 Drie lagen

De beleidsnota Waterveiligheid zet in het kader van het Nationaal Waterplan 2009-2015 het nieuwe waterveiligheidsbeleid op hoofdlijnen uiteen. Het doel van Minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu is om te komen tot een duurzame beheersing van overstromingsrisico's op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau. Het door het kabinet succesvol geachte waterveiligheidsbeleid wordt hiermee voortgezet. Wel ziet de minister aanleiding dit beleid te actualiseren op basis van nieuwe kennis en inzichten (Nationaal Waterplan, 2009, p.12). Een duurzame inzet op waterveiligheid is volgens haar meerlaagsveiligheid. Hierbij wordt uitgegaan van een risicobenadering, in plaats van een kans benadering. Voorheen werd de *overschrijdingskans* berekend waarin een overstroming vanwege een dijkdoorbraak zou plaats vinden. Dit zal veranderen naar een risicobenadering waarbij de *overstromingskans* maal het gevolg in slachtoffers en economische schade het risico zal aangeven. Hiernaast moet iedere burger verzekerd zijn van een basisveiligheidsniveau. Het idee is dat deze basisveiligheid via de eerste laag geregeld wordt: middels sterke dijken en/of maatregelen uit het Ruimte voor de Rivier project. De kans dat een persoon komt te overlijden als een gevolg van een dijkdoorbraak mag volgens deze norm niet groter zijn dan 1 op de 100.000 personen per jaar ($1: 10^{-5}$ per jaar, of 0.00001% kans). De eerste laag blijft hiermee de primaire pijler van preventie. Maatregelen in de tweede en derde laag dienen hiermee als aanvullingen op maatregelen uit de eerste laag (Rijksoverheid, 2013).

De drie lagen zijn hieronder nogmaals kort weergegeven hoe deze zijn opgenomen in het Deltaprogramma nieuwbouw en Herstructurering.

Laag een: Preventie als primaire pijler van beleid

Preventie is en blijft de kern van het waterveiligheidsbeleid. Een krachtige kustverdediging met zandsuppleties, ruimtelijke maatregelen in het riviereengebied (Ruimte voor de Rivier) en dijkversterkingen maken ons veilig.

Laag twee: Duurzame ruimtelijke planning

De tweede laag is erop gericht overstromingsrisico's expliciet mee te wegen bij de keuze van locaties voor grootschalige ontwikkelingen en de inrichting van kwetsbare gebieden, locaties, infrastructuur en gebouwen. Meekoppelen met andere gebiedsopgaven biedt mogelijkheden om duurzaam ruimtelijk te plannen.

Laag drie: Rampenbeheersing op orde krijgen en houden

Het kabinet geeft daarbij prioriteit aan de (1) versterking van maatschappelijke aandacht voor crisisbeheersing in het algemeen, (2) regievoering en coördinatie, (3) totstandkoming van operationele plannen en (4) de organisatie van de 'waterkolom'. De eerste drie prioriteiten betreffen verbeteringen in de algemene crisisbeheersing. De laatste prioriteit betreft primair verbeteringen in de crisisorganisatie in het waterbeheer door de waterschappen en het ministerie van infrastructuur en milieu.

Bron: Deltaprogramma Nieuwbouw & Herstructurering, 2013, p.5.

6.2.2 Vier verschijningsvormen

Meerlaagsveiligheid is vooral bekend uit de weergegeven driedeling in lagen. Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering stelt dat er de afgelopen jaren een veelvuldige discussie is gevoerd over de wenselijkheid van meerlaagsveiligheid (Deltaprogramma Nieuwbouw & Herstructurering, 2013, p.5). Een van de aspecten waardoor men niet op één lijn zat ontstond door verwarring over het begrip. Meerlaagsveiligheid werd gezien als een containerbegrip waarin niet te specificeren viel wat hiertoe behoorde, of alleen de specifieke aspecten werden benadrukt. Om de analyse en de door hen gevormde governance-opties te verhelderen zijn vier verschillende vormen van meerlaagsveiligheid onderscheiden.

Slimme combinaties

Onder 'Slimme Combinaties' – voorheen ook bekend als het uitwisselen of omwisselen tussen de drie lagen van preventie, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing – verstaat DPNH: *op specifieke locaties kan het gewenste veiligheidsniveau ook bereikt worden met een slimme combinatie van maatregelen uit de drie lagen van meerlaagsveiligheid samen. Zo kan een specifieke maatregel op het vlak van ruimtelijke inrichting wellicht het verwachte aantal slachtoffers en de te verwachte schade terugbrengen. De oplossing hoeft in deze gebieden niet altijd gevonden te worden in aanpassing van de dijken. De mogelijkheden in laag twee en drie zijn lokaal mede bepalend voor het voldoen aan de normering (DPNH, redeneerlijnen 2013, in van Buuren en Ellen, 2013b. p.4).* Met

Slimme Combinaties kan door een combinatie van maatregelen in de drie lagen samen worden voldaan aan de basisveiligheidsnorm van 1 tot de 10^{-5} per jaar. Slimme Combinaties kunnen kansen bieden in gebieden waar dijkverhoging lastig te realiseren valt en waar effectieve maatregelen in de tweede en/of derde laag mogelijk zijn. Zij kunnen een oplossing bieden wanneer er voor maatregelen in de eerste laag weinig draagvlak bestaat en/of dit bestuurlijk minder wenselijk is. De Slimme Combinatie maatregelen die tijdens de pilot op Marken onderzocht gaan worden komen sterk overeen met de gevonden 'algemene' meerlaagsveiligheid oplossingen. Zij bestaat uit: Multifunctionele dijkversterking (laag 1), het ophogen van de nieuwbouwlocatie (laag 2) en het investeren in het risicobewustzijn en zelfredzaamheid (laag 3) (redeneerlijn dphn, 2013). Door deze overeenkomst, alsook de zeer beperkte rol die slimme combinaties ten tijde van de dataverzameling speelden ligt in dit onderzoek de focus op de algemene benadering van meerlaagsveiligheid.

Vitale en kwetsbare functies

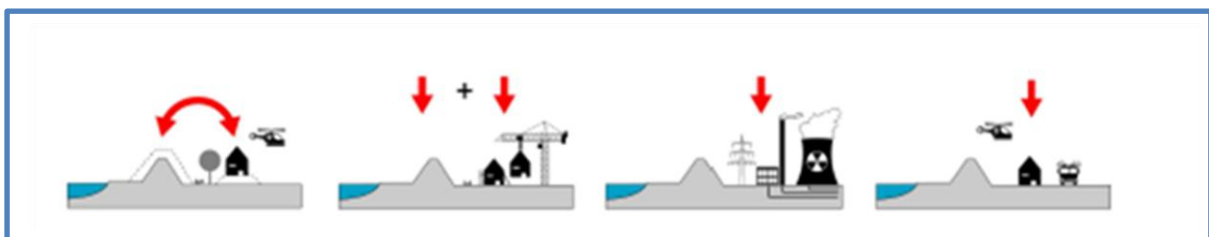
Beleid dat zich specifiek richt op vitale infrastructuur zoals de nutsfuncties. Hiermee kan worden ingezet op het blijven functioneren van vitale functies tijdens een overstroming of het snel weer operationeel worden na een overstroming (van Buuren & Ellen, 2013 a, p.14).

Rampenbeheersing

Onder deze verschijningsvorm van meerlaagsveiligheid valt het beleid op het gebied van rampenbeheersing waarin o.a. aandacht wordt besteed aan een effectieve rampen- en crisis communicaties. Ook behoort hier een adequate evacuatie bij een (dreigende) overstroming en een snel herstel na een overstroming toe.

Waterrobuust inrichten

Onder waterrobuust inrichten wordt een kader verstaan waardoor waterveiligheid wordt meegewogen 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 niet in plaats van de eerste laag (Ibid.).



Figuur 5. Verschijningsvormen van meerlaagsveiligheid. Bron: van Buuren & Ellen, 2013 a, p.14.

6.3 Governance van meerlaagsveiligheid volgens inzichten DPNH

De belangrijkste inzichten hoe de governance vorm te geven evenals bijbehorende instrumenten vanuit DPNH en het onderzoek van de Erasmus Universiteit en Deltares worden beschreven. De uitkomsten van het bestuurlijk discours zijn in bijlage acht op hoofdlijnen weergegeven. De vier verschijningsvormen zijn onder de drie meerlaagsveiligheid lagen ondergebracht om dezelfde indeling als bij deelvraag twee en vier aan te houden.

6.3.1 Laag een en twee: waterrobuuste herinrichting

Generiek afwegingskader en overstromingsrisicokaarten

Waterrobuuste herinrichting betreft een kader waardoor waterveiligheid wordt afgewogen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Momenteel wordt waterveiligheid beperkt meegenomen in besluitvorming over ruimtelijke ordening (DPNH, 2013, p.16). Een afwegingskader en grotere rol voor deze veiligheid zou zinvol zijn in het maken van keuzes voor geschikte bouwlocaties. Daarnaast kunnen gebieden worden geïdentificeerd waar oplossingen in de eerste laag minder werkzaam zijn en oplossingen in de tweede laag een uitkomst zouden bieden. Deze verschijningsvorm geldt als complementair aan maatregelen in de eerste laag, het komt er niet voor in de plaats. Om de keuzes voor locaties te faciliteren wordt momenteel de watertoets ingezet als proces-instrument om het waterveiligheidsbelang mee te kunnen wegen. Landelijk bestaat er echter geen beleid of juridisch bindend kader. Daarentegen hebben enkele provincies regionale beleidsinstrumenten ingezet om waterveiligheid een prominente plek te geven binnen ruimtelijke ontwikkeling. Genoemd worden de structuurvisie en de provinciale ruimtelijke verordening (Ibid. p.17). Wanneer bepaalde gebieden als zeer risicovol worden aangemerkt kan hier middels de structuurvisie rekening mee worden gehouden. Zo kan een polder welke snel en diep zou onderlopen op den duur worden aangemerkt als waterbergingsgebied in plaats van bouwlocatie. Wanneer er zwaarwegende maatschappelijke belangen zijn om bebouwing hier toch plaats te laten vinden kan men eisen stellen door deze waterrobuust plaats te laten vinden. Een voorbeeld hiervan is het bouwen op terpen (Ibid. p.18).

Kader stellende regels of juridisch bindend

Bestuurders geven aan een grotere rol aan waterveiligheid binnen ruimtelijke ontwikkeling toe te willen kennen. Dit met het oog op meer flexibele en toekomstbestendige maatregelen. Daarnaast worden meekoppelkansen gezien door met een relatief kleine extra investering routes op te hogen, evenals vitale infrastructuur en kwetsbare objecten ten behoeve van evacuatie en zelfredzaamheid in de derde laag.

Onduidelijkheid bestaat nog over de manier waarop dit geregeld moet worden en hoe bindend dit moet zijn. Men onderkent een verschil in lage overstromingsdieptes en gebieden waar het snel en diep onderloopt. Dit inhoudelijke verschil vraagt om een bestuurlijk verschil in hoe dit geregeld wordt. In minder direct diepe overstromingsgebieden kan voor een kader stellend instrument worden gekozen, waarbij bij dieper gelegen gebieden een juridisch bindend instrument wordt ingesteld. Een instrument om de gebieden in kaart te brengen is de overstromingsrisicokaart. Door het in kaart brengen van meer en minder risicovolle gebieden wordt maatwerk mogelijk waar regionaal op ingezet kan worden. Dit helpt vervolgens met het maken van lokaal beleid doordat expliciet is gemaakt in hoeverre rekening gehouden moet worden met waterveiligheid. Een bestuurlijke afweging kan aan de hand van een hogere of lagere urgentie een beleidskeuze maken. Deze adaptieve aanpak betekent wel dat er in sommige gebieden strengere eisen zullen gelden met betrekking tot waterveiligheid en de inrichting achter de dijk dan in andere gebieden (Ibid.). Heldere communicatie van en naar initiatiefnemer en gebruiker (bewoner van het gebied) is hierbij van groot belang voor de gedragenheid van het beleid.

Watertoets

DPNH stelt vanuit de optiek om maatregelen zoveel mogelijk te regelen vanuit bestaande structuren en instrumenten dat de watertoets geen andere formele status hoeft te krijgen. Wanneer waterveiligheid regionaal wordt opgenomen in structuurvisies en bestemmingsplannen en vanaf het begin van een ruimtelijk planvormingsproces geborgd is in bijvoorbeeld een verordening, dan krijgt het watertoetsproces wel een formele stok achter de deur (Ibid.). In Overijssel heeft dit bijvoorbeeld vorm gekregen door afspraken over genoemde risicovolle gebieden te verankeren in de Omgevingsverordening Overijssel 2009. Zo is het verplicht gesteld om een overstromingsrisicoparaagraaf te hanteren waarin afwegingen helder worden vastgelegd (Ibid. p.18). De verankering van het waterveiligheidsbelang in ruimtelijke ontwikkeling maakt het watertoetsproces minder vrijblijvend en versterkt haar positie. Initiatiefnemers van een plan in de ruimtelijke ordening moeten namelijk kennis en/of een advies over waterveiligheid van een waterbeheerder en de veiligheidsregio's inwinnen voordat zij tot uitvoering over mogen gaan. Daarnaast kunnen inhoudelijke randvoorwaarden kader stellend zijn voor locatiekeuzes met ruimtelijke ontwikkeling (Ibid. p.20).

Verantwoordelijkheidsverdeling

Met het op voorhand consulteren van de veiligheidsregio om advies in te winnen ten aanzien van overstromingsrisico's en evacuatie in ruimtelijke ontwikkeling wordt de tamelijk onderbelichte rol

van de veiligheidsregio versterkt (van Buuren en Ellen, 2013,a. p.28). Hiervoor is het wel noodzakelijk dat de veiligheidsregio deze waterkennis in huis heeft, wat op dit moment niet overal het geval is.

Wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private investeerders wordt er een groeiende steun gezien voor het principe ‘de vervuiler betaalt’ of het kostenveroorzakersprincipe waarbij de partij die een ontwikkeling wil realiseren de gelegenheid hiertoe wordt geboden, maar ook wordt verwacht dat deze zal betalen (Ibid.). Tegelijkertijd bestaat er een twijfel of dit idee generiek zou moeten worden toegepast. Velen zijn het eens dat ontwikkelaars in de toekomst vaker investeringen zullen moeten doen, maar steun voor een algehele verplichting hiertoe is vrijwel afwezig (Ibid.).

Waterakkoord

Het heeft de voorkeur van DPNH om in eerste instantie door middel van samenwerking te komen tot het landelijk opnemen van waterveiligheid in R.O. beleid. Onder het motto “samen als het kan, juridisch als het moet” is de intentie om met waterschappen, provincies en gemeentes vorm te geven aan het beleid en dit uiteindelijk te verankeren in een waterakkoord. Actoren geven in dit bestuursakkoord de verantwoordelijkheidsverdeling aan, de reikwijdte van hun eigen schaal hierin en de mate van autonomie en beleidsvrijheid (DPNH, 2013, p.20.).

Financiering

Op dit moment kent iedere laag een eigen verantwoordelijkheidsverdeling met bijbehorende financieringsmethoden en –constructies. Met het meerlaagsveiligheid beleid, bijpassende maatregelen en het Deltafonds dat ingezet zal worden voor de maatregelen die worden opgenomen in het Deltaprogramma 2015 zullen er veranderingen optreden (DPNH, 2013, p.31). Voor waterrobuuste inrichting wordt geen extra financieringsstructuur nodig geacht. De grondexploitatie zal de manier moeten blijven om investeringen terug te verdienen door een gemeente. Meerkosten ten behoeve van waterveiligheid zullen door de regio zelf gefinancierd moeten worden, maar kunnen doorberekend worden aan de eindgebruiker (bewoner/bedrijf) (Ibid. p. 31-32.).

Vitale en kwetsbare functies

De overheid kan hierbij in de meerkosten bijdragen. Daarnaast kan de sector dit financieren waarbij in veel gevallen de meerkosten doorberekend kunnen worden in de tarieven. Aangezien het waterrobuust maken van vitale & kwetsbare functies zal worden gekoppeld aan nieuwe investeringen en vervangingsopgaven zal de realisatie daarvan een lange tijdshorizon hebben. Dit maakt de te maken kosten voor de sector naar verwachting dragelijk. Indien dit niet het geval is, en bestuurlijke ambitie hoog is, ligt een bijdrage vanuit het Rijk voor de hand. Ook hier komt dan de bestuurlijke vraag naar voren of het Deltafonds, of andere Rijksfinanciering, hiervoor ingezet kan worden.

Rampenbeheersing

De operationele kant van de rampenbeheersing kan via de huidige financieringsstructuur worden bekostigd. Echter, zodra uit de evacuatieplannen aanbevelingen komen ten aanzien van de ruimtelijke inrichting, dan betekent dit dat de financiering hiervoor ook binnen de sfeer van de ruimtelijke inrichting dient te liggen. Bijvoorbeeld: als blijkt uit de evacuatieplannen dat een snelwegophoging zal bijdragen aan de waterveiligheid en de evacuatie van dat gebied, dan liggen de meerkosten daarvan in dit geval bij de rijksoverheid. Bovendien zou het mogelijk moeten zijn om, na aanbeveling door een veiligheidsregio, aanspraak te kunnen maken op het Deltafonds als er ruimtelijke maatregelen getroffen moeten worden om de evacuatie te verbeteren. Te meer omdat een verbeterde en/of hogere evacuatiefractie ook bijdraagt aan het halen van de norm voor de kering.

Slimme combinaties

Onderzoeken ten gunste van Slimme Combinaties, middels 'testcases' moeten uit het Deltafonds gefinancierd kunnen worden, omdat het in de eerste plaats gaat om de waterveiligheid; 'het op orde brengen' van het systeem. De vergoedingen hiervoor kunnen oplopen tot een maximum hoeveel anders in de kering geïnvesteerd had moeten worden. Bij een keuze voor een duurder alternatief, omdat er hierbij maatschappelijke meerwaarde is, zullen eventuele meerkosten altijd door de regionale overheden of andere ministeries die baat hebben bij deze oplossingen moeten worden gefinancierd. Op dit moment is het niet mogelijk om HWBP-gelden in te zetten voor Slimme combinaties. Op basis van de ervaringen uit de testcases en gesprekken met betrokken overheden is het verstandig te bezien of het slim is dit in de toekomst wel structureel mogelijk te maken.

Bron: tekst overgenomen uit DPNH, 2013, p. 31-32.

6.3.2 Slimme Combinaties

Slimme Combinaties zijn nog niet een volledig geaccepteerd idee. Tegelijkertijd bestaat er wel de wens om meerlaagsveiligheid lokaal, regionaal en met 'elkaar' op te pakken. Flexibiliteit en maatwerk zijn hierbij belangrijke waarden. Dit komt doordat de mogelijkheden voor meerlaagsveiligheid sterk door de lokale omstandigheden worden bepaald. Deze omstandigheden

worden lokaal het beste gekend en de wijze waarop meerlaagsveiligheid gestalte krijgt kan dan ook het beste decentraal worden beantwoord (van Buuren en Ellen, 2013 b. p.28). Het ligt volgens het onderzoek van van Buuren en Ellen voor de hand om de regio's zoveel mogelijk de ruimte te geven om te bepalen hoe zij meerlaagsveiligheid willen toepassen, gelet op het feit dat meerlaagsveiligheid het beste gestalte krijgt via regionaal maatwerk (Ibid.).

Alternatieve investeringsbeslissing

De meeste mogelijkheden voor Slimme combinaties geeft het Deltaprogramma momenteel in gebieden waar een opgave voor de dijkring is en waar de norm voor overstromingsrisico's nog op orde moet worden gebracht, zoals ook het geval is op Marken. DPNH stelt dat er alleen in deze gevallen sprake is van een fysieke en een financiële programmering. Alleen in dit geval zou er sprake kunnen zijn van een alternatieve investeringsbeslissing, wat duidt op een andere inzet van hetzelfde fonds. Naast steun voor specifieke gevallen bestaat er nog veel onzekerheid aangaande de verantwoordelijkheidsverdeling per laag en de wijze waarop maatregelen in andere lagen genormeerd worden. Daaruit volgend bestaan vragen over waar de aansprakelijkheid neerslaat in het geval van falende maatregelen.

Omgevingswet

Met de vernieuwde omgevingswet wordt het initiëren van ruimtelijke projecten gemakkelijker. Dit komt doordat het kabinet de regels hiervoor wil vereenvoudigen en wil bundelen. De wet op de ruimtelijke ordening gaat in zijn geheel op in de Omgevingswet, de Waterwet en de Wet beheer rijkswaterstaatwerken gaan hier grotendeels in op. De wet zal naar verwachting in 2018 in werking treden (Rijksoverheid, n.d. b.). Een van de verwachte mogelijkheden ten behoeve van maatregelen in de tweede laag is een tijdelijke normonthefving cq. verlaging van de norm van de eerste laag middels de Omgevingswet. Hierdoor wordt het mogelijk om een *window of opportunity* te creëren. Deze verlaging kan worden opgeheven als niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan waarvoor die is verleend. In nader onderzoek moet geclausuleerd worden in welke gevallen dit mogelijk zal zijn, tevens zal per geval toestemming van minister nodig. DPNH stelt dat de nieuwe Omgevingswet goede mogelijkheden biedt om het waterveiligheidsbelang te borgen (DPNH, 2013, p.22). Op het gebied van waterrobuuste inrichting en vitale en kwetsbare functies wordt het voor het Rijk en de provincies met de vernieuwde Omgevingswet mogelijk om regels te stellen bij respectievelijk een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en de provinciale omgevingsverordening. De rijksregels kunnen gericht zijn tot provincies, gemeenten en waterschappen. Provincies kunnen die regels richten tot gemeenten en waterschappen, dit zijn de zogenaamde instructieregels (Ibid.). De

instructieregel maakt regionaal maatwerk mogelijk. Met het oog op Slimme combinaties kunnen deze vormen ook worden gebruikt voor het vastleggen van afspraken (DPNH, 2013, p.22). Het rapport geeft daarnaast aan dat de Omgevingswet de mogelijkheid biedt voor verschillende overheden om een gezamenlijk programma op te stellen. DPNH stelt dat dit programma direct bindend is voor de opstellende overheden. Met Slimme combinaties wordt lokaal maatwerk beoogd, logischerwijs is flexibiliteit en het voldoen aan context specifieke eisen hierbij van groot belang. De Omgevingswet past in dit denken. Doordat verschillende opties in regelgeving mogelijk zijn: centraal en decentraal, wordt het mogelijk om op een minder traditionele manier en met meer alternatieven om regels in te vullen het gewenste doel te bereiken (Ibid.).

6.3.3 Laag drie: vitale en kwetsbare functie en rampenbeheersing.

Vitale en kwetsbare functies

Zowel gedurende mijn medewerking aan het onderzoek van DPNH als tijdens de datacollectie van mijn eigen onderzoek is er minimale aandacht besteed aan vitale en kwetsbare functies. Op dit moment is de beleidsverantwoordelijkheid voor vitale en kwetsbare functies bij verschillende ministeries belegd. DPNH richt zich in het onderzochte project meer op het ruimtelijke spoor. Een redeneerlijn specifiek gericht op vitale en kwetsbare functies is in een ander project vervaardigd. Actoren betrokken bij de pilot op Marken hebben geen significante rol toegekend aan kwetsbare en vitale objecten. In hun beleving is er vrij weinig infrastructuur en kapitaalgoederen die door een overstroming verwoest kunnen worden vanwege de hoger gelegen terpen. Grote machines, fabrieken en hoogspanningsstations bevinden zich grotendeels op het vaste land waardoor er in deze pilot geen grote urgentie voor het veiligstellen hiervan is genoemd. Omdat vitale en kwetsbare functies in deze pilot te beperkt beschreven en vergeleken kunnen worden, wordt het beleid verder niet expliciet beschreven.

Rampenbeheersing

Deze verschijningsvorm van meerlaagsveiligheid betreft het beleid op het gebied van rampenbeheersing. Het beleidsveld betreft een ruimtelijk- en een organisatorisch component en gaat daarbij in op respectievelijk het inrichten van een gebied waardoor minder urgente en/of betere evacuatiemogelijkheden ontstaan en het gedegen voorbereiden en communiceren van de rampenbeheersing. Bij het eerste kan gedacht worden aan het ophogen van wegen om evacuatie ten tijde van overstromingen mogelijk te maken. Voorbereiding en crisiscommunicatie horen bij de planvorming.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De verantwoordelijkheden omtrent rampenbeheersing zijn over verschillende actoren verdeeld. Voor crisisbeheersing, inclusief evacuatie en hulpverlening bij overstromingen zijn de veiligheidsregio's en het ministerie van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk (DPNH, 2013, p.24). De verantwoordelijkheden voor op het gebied van waterstaatwerken en verschillende operationele onderdelen zoals voorspellingen en verkeersmanagement liggen bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (Ibid.). Een goede afstemming hiertussen is noodzakelijk.

Veiligheidsregio's zijn verplicht om crisis en calamiteitenplannen op te stellen, risicovolle gebieden waar overstromingen kunnen plaats vinden vallen hier ook onder. Formeel betekent dit niet dat veiligheidsregio's een evacuatieplan moeten hebben. Een aantal veiligheidsregio's hebben dit op dit moment ook niet (Ibid.). Landelijk bestaan er geen harde eisen en normen om rampenbeheersing te borgen. Respondenten zijn veelal van mening dat inspanningen voor de derde laag snel opgeschaald zullen worden naar landelijk beleid en dat is precies waar aan gewerkt wordt. DPNH meldt dat er vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie gewerkt wordt aan een Strategie Grootchalige Evacuatie. Instrumenten, oefeningen en een wettelijk kader behoren hier ook toe. In samenwerking met partners zoals Rijkswaterstaat, Verkeerscentrale Nederland evenals met andere wegbeheerders wordt een Landelijk Operationeel Plan Evacuatie opgesteld (Ibid.).

Kennis en samenwerking vergroten en consolideren

Bestuurders zijn tevreden over de manier waarop er wordt samengewerkt: de bestaande verbanden worden als effectief ervaren, tegelijkertijd zijn zij van mening dat er wel meer aandacht nodig is voor de rampenbeheersing. De structuur waarop er wordt samengewerkt moet niet worden aangepast, maar de intensiteit en verbindingen ervan.

DPNH heeft een overzicht in haar rapport opgenomen waarin alle veiligheidsregio's staan vermeld die een risico-profiel, een beleidsplan, een crisisplan, een multidisciplinair oefenbeleidsplan en/of een oefenjaarplan (2011) in huis hebben. Ook wanneer al deze instrumenten door een veiligheidsregio geborgd zijn, betekent dit nog niet dat het waterveiligheidsaspect bij een overstroming hierin voldoende opgenomen is. Veiligheidsregio Zaanstreek Waterland waartoe Marken behoort herbergt alle genoemde plannen en profielen, maar heeft naar eigen zeggen nog onvoldoende planvorming klaarstaan om adequaat met een overstroming op het eiland om te kunnen gaan. Kennishiaten en het ontbreken van regionale en landelijke regelgeving bestaan die komende tijd vorm dienen te krijgen om deze fragmentatie tegen te gaan. Momenteel zijn bepaalde normen voor keringen gebaseerd op modelmatige inschattingen van veiligheidsregio's gebaseerd op de mate waarin een gebied geëvacueerd kan worden (Ibid. p.25).

Een evacuatie vindt plaats op basis van een bepaalde dreiging, in dit geval een overstroming. Hier moet een beleids/coördinatieplan op worden toegesneden, waaronder een crisis/evacuatieplan ligt. Veiligheidsregio's zijn verplicht deze beleids/coördinatieplannen te maken, maar zoals gezegd is de rampenbeheersing als 'nieuw' geïnstitutionaliseerd meerlaagsveiligheid beleid hier niet altijd al in opgenomen. Nadere aandacht en invulling dient hieraan gegeven te worden. Daarnaast kan het evacueren van bewoners uit een gebied niet worden verplicht. De verantwoordelijkheid tot het uitvoeren van een evacuatie ligt bij de burgemeester wanneer de dreiging de gemeente betreft. Wanneer de dreiging bovengemeentelijk is dient de voorzitter van de veiligheidsregio deze taak op zich te nemen (Ibid.). Verwacht wordt dat ongeveer 80% van de inwoners zelf uit het gebied zal vertrekken. Om deze reden speelt het inzetten op de zelfredzaamheid in het beleid een grote rol. Men moet door middel van communicatie en een plan een handelingsperspectief hebben om zichzelf veilig te stellen. Om de verminderd zelfredzamen veilig te stellen zoals zieken, gehandicapten, ouderen, maar ook gevangenen is een duidelijk inzicht in de hiervoor benodigde middelen noodzakelijk.

Gevoeligheid eerste laag en evacuatiefractie

Gebieden waar evacuatie de meeste winst oplevert is waar de evacuatiefractie het hoogst is en/of kan worden verhoogd. Het bovenrivierengebied en rond het IJsselmeer worden als effectieve plekken aangemerkt. Deze bevindingen brachten WV21 studies voort waarbij een relatie is gelegd tussen de eisen aan de waterkering en de effectiviteit van evacuaties (DPNH, 2013, p.28). Het blijkt dat maatregelen in de derde laag met betrekking tot zelfredzaamheid en evacuaties in theorie zeer effectief zijn. Zowel in totaalkosten vergeleken met dijkversterking (zie tabel 3) als in het voldoen aan de basisveiligheid. De evacuatiefractie op Marken wordt net als voor overstromingsdreigingen langs de IJsselmeer- en Markermeeroevers op 65% geschat (HKV, Deltares, 2013, p.9). Wanneer dit met maatregelen in de derde laag nog verder kan worden opgehoogd tot 95% betekent dit vrijwel de afwezigheid van slachtoffers als gevolg van een overstroming. Dit heeft gevolgen voor de hoogte en mate waarin de dijk versterkt moet worden. Volgens DPNH kan dit in bepaalde gebieden decimeters schelen (DPNH, 2013, p.28). Inzetten op de rampenbeheersing door crisiscommunicatie en zelfredzaamheid is door het 'besparen' op dijkversterking een kosteneffectieve maatregel. Op Marken zou weliswaar 29 miljoen euro bespaard worden in maatregelen, de risicokosten die per jaar 'gereserveerd' worden mocht er iets gebeuren blijven wel van kracht.

Maatschappelijk en bestuurlijk ligt het (volledig) inzetten met maatregelen op deze derde laag echter gevoelig. Het wordt niet als wenselijk gezien om de primaire veiligheid te borgen door in te zetten op een niet sterk juridisch geborgde maatregel die berust op het gedrag, succes en de voorspelbaarheid van menselijk handelen. Onderbouwing voor het potentiële succes van deze maatregel is er echter wel. Onderzoek van HKV en Deltares laat zien dat met een verhoging van de evacuatiefractie van 65% naar 95% door de inzet van een effectieve communicatie-strategie de richtnorm voor basisveiligheid (LIR 10-5 per jaar) wordt gehaald. Betrokkenen hebben hun aarzelingen omdat zij op papier een verhoging van de overstromingskans zien (kans van 1/500 naar 1/125) bij de inzet van deze maatregel ten opzichte van dijkversterking conform de norm (HKV, Deltares, 2013, p.19).

	Huidige situatie	Dijkversterking conform norm	Risicobewustzijn
Overstromingskans	1/125	1/500	1/125
Risico	25	6	22
Kosten	-	30	<<1
Totaal	25	36	22
Wordt LIR 10-5 gehaald?	Nee	Ja	Ja

Tabel 3. Overstromingsrisico en kosten risicobewustzijn en zelfredzaamheid. Kosten zijn weergegeven in miljoenen euro's. Bron: HKV, Deltares, 2013, p.19

Naast de grote winst die er met de genoemde maatregelen in specifieke gebieden behaald kan worden is het van groot belang om de kennis die op dit vlak in sommige gevallen nog ontbreekt en in andere gevallen nog niet volledig is te versterken. DPNH wil dit doen door zowel een procestraject als een kennistraject in te zetten. Het procestraject leidt hierbij tot een verbetering van de risicocommunicatie en het bieden van het benodigde handelingsperspectief. Het kennisproject zet in op de ontwikkeling en verbetering van evacuatieplannen en het verbeteren van de kennisbasis van de derde laag (DPNH, 2013, p.28). De ontwikkeling van deze plannen moet zowel gebeuren in veiligheidsregio's als in veiligheidsregio overstijgend niveau: een effectieve koppeling met betrokken ministeries is hiervoor nodig.

7. Omgaan met fragmentatie: de inzet van governance strategieën

7.1 Inleiding

Het uiteindelijke doel van de scriptie is het ontwerpen van een governance-benadering waar met het in acht nemen van de aanwezige vormen van fragmentatie een handelingsperspectief wordt geboden om met deze fragmentatie om te kunnen gaan. Deelvraag vier stelt dan ook de vraag *Hoe kan de governance van meerlaagsveiligheid optimaal inspelen op deze fragmentatie?*

Het optimaal inspelen op de aanwezige fragmentatie ontstaat door strategieën te ontwikkelen die zijn opgesteld aan de hand van concepten uit de literatuur van Bai, vervolgens zijn zij gekoppeld aan antwoorden die respondenten hebben gegeven op de vraag 'hoe hiermee om te gaan'. Ten slotte zijn de strategieën ingedeeld naar de gebieden van verantwoordelijkheidsverdeling, financiering, (lokale) wetgeving en besluitvorming. Daar deze indeling in het onderzoek van DPNH is gehanteerd wordt verwacht dat met deze indeling de belangrijkste aandachtsgebieden zijn gedekt, en met deze aanpak optimaal kan worden ingespeeld op de aanwezige fragmentatie. Hiermee wordt een betere integratie van het DPNH beleid en de input van respondenten in de pilot Marken beoogd.

Het beschrijven van deze strategieën bestrijkt een groot gedeelte van de hiermee ontworpen governance-benadering. In de beantwoording van de hoofdvraag wordt deze aangevuld met inzichten hoe hier procesmatig strategisch mee omgegaan kan worden. Een koppeling wordt in deze deelvraag zoals gezegd gemaakt met inzichten uit het onderzoek van DPNH, landelijke inzichten worden hiermee aan de lokale context verbonden en de strategieën worden hierdoor verrijkt. Zij blijven gezien de context specifieke factoren en betrokken actoren qua schaalniveau echter van toepassing op Marken.

De antwoorden en strategieën uit Marken zijn voor het grootste deel overeen gekomen met de DPNH beleidslijn. Echter zijn er in de casestudy ook enkele aspecten aan bod gekomen welke niet zijn teruggevonden in het beleid en zijn in deze deelvraag beschreven. De lokaal belangrijk geachte elementen kunnen hiermee als aanvulling in kennis en mogelijk in beleid gelden en vullen bepaalde kennishiaten.

7.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

Verantwoordelijkheid voor de derde laag

De verantwoordelijkheidsverdeling van de opgave reikt strategieën aan die een effectieve

rolverdeling en invulling ervan door actoren beogen waardoor fragmentatie binnen de governance op dit vlak hanteerbaar wordt gemaakt.

De nadruk ligt bij deze strategieën gericht op de verantwoordelijkheidsverdeling op de derde laag en specifiek op de rol van de veiligheidsregio. Respondenten hebben namelijk aangegeven dat het weliswaar niet wenselijk is om de verantwoordelijkheidsverdeling hoe deze nu binnen en tussen instituties is belegd te wijzigen, zij zijn wel voor een andere dan wel grotere positionering van de veiligheidsregio.

Er bestaat een grote behoefte aan het vergroten van kennis over maatregelen binnen de derde laag. Deze behoefte wordt gedeeld door zowel de veiligheidsregio zelf als overheidslagen hieromheen. Niet alleen moet duidelijk worden welke mogelijkheden in maatregelen er in deze laag bestaan, ook is zeker informatie over het huidige (water)kennissniveau binnen de veiligheidsregio nodig. Tot op heden is er onvoldoende kennis over de hoogte van evacuatiefracties en manieren om deze maatregel institutioneel te borgen. Naar aanleiding hiervan bestaat er onder betrokkenen de behoefte om de informatie en kennis binnen de derde laag allereerst te vergroten en deze vervolgens te kwantificeren.

Derde laags maatregelen als onderdeel van Slimme Combinaties

Het idee bestaat om maatregelen in de derde laag onderdeel uit te laten maken van Slimme Combinaties. Wanneer dit gebeurt, behoren de inspanningen tot de preventieve kant van waterveiligheid. Om dit te kunnen doen dienen derde laags maatregelen genormeerd te kunnen worden. De veiligheidsregio wil vanwege bezuinigingen inzetten op de zelfredzaamheid van mensen. Vanwege het vrijblijvende juridische karakter bij zowel inspanningen ten behoeve van zelfredzaamheid als bij evacuaties lijkt dit een zeer moeilijke opgave. Theoretisch is het mogelijk om derde laags maatregelen zoals veiligheidsoefeningen en workshops ten behoeve van de zelfredzaamheid te kwantificeren en mee te wegen in het basisveiligheidsniveau (LIR 1:10-5). Het is de vraag of hier bestuurlijk draagvlak voor bestaat omdat met deze maatregelen de waterveiligheid voor een deel wordt gegarandeerd middels een handelingsperspectief die op het moment zelf moeilijk te garanderen is.

Het institutionaliseren van derde laags maatregelen als Rijksbeleid, als een onderdeel van Slimme Combinaties heeft mogelijke gevolgen voor investeringen die aan de dijk worden gedaan. Met helderheid over evacuatiefracties, het in kaart brengen van de gebieden waar deze het meest kansrijk zijn en mogelijkheden tot het verhogen van de fracties ontstaan mogelijkheden om op een minder traditionele wijze in de eerste laag te investeren. Lagere ophoog, versterkings- en

onderhoudsmaatregelen kunnen het gevolg zijn, met een mogelijk minder grote impact op het landschap en de portemonnee tot gevolg.

Strategie #1. Nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling door samenwerking.

De directe link die de veiligheidsregio's en de betrokken gemeentes in de derde laag hiermee met Slimme Combinaties, genormeerde eisen voor waterveiligheid en prikkels tot anders investeren hebben leidt tot de behoefte aan een andere verantwoordelijkheidsverdeling.

Actoren stellen dat de mate van verantwoordelijkheid voor de veiligheidsregio moet worden vergroot. Om de reikwijdte van haar rol te vergroten is het allereerst van belang om meer kennis te vergaren evenals het institutionaliseren hiervan. De verantwoordelijke veiligheidsregio van Marken heeft bijvoorbeeld geen waterexpert in dienst waardoor het lastig wordt om hier gezaghebbende uitspraken over te doen.

Een strategie om dit te verbeteren is door de kennis van het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) veel beter te benutten. Respondenten geven aan dat het verstandig zou zijn om veel meer gebruik te maken van de kennis en ervaring van het HHNK. Aangeraden wordt om zowel bij verkennende studies als bij het beoordelen van maatregelen te brainstormen met deze belangrijke actor en in te zetten op een goede samenwerking.

Strategie # 2. Financieringsconstructie veranderen voor meer slagkracht.

Een tweede strategie om de rol van de veiligheidsregio te vergroten is door deze institutioneel te verankeren door middel van een mogelijk sterkere juridische basis. Hierdoor wordt het mogelijk om de financieringsconstructie anders te beleggen waardoor de veiligheidsregio meer inkomsten en meer slagkracht krijgt. Het budget wordt nu betaald vanuit het Gemeentefonds en een kleine bijdrage vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie (€175 mln. voor 2012, begroting VenJ). Zij hebben relatief weinig te besteden voor onderzoek en uitvoering van fysieke maatregelen ten behoeve van waterveiligheid. Momenteel levert iedere gemeente binnen een veiligheidsregio een bijdrage naar rato. Respondenten opteren voor een rijksfinanciering waardoor meer doorzettingsmacht wordt gecreëerd door de minister die erover gaat, in plaats van de gemeenteraden. Met het opschalen wordt verwacht dat men meer voor elkaar krijgt: fragmentatie vanuit een verkokerde regeling wordt ontschot. Daarnaast verwachten respondenten dat deze invulling ten goede komt aan de communicatie en transparantie van maatregelen in de derde laag.

Over de financiering van de derde laag zegt een respondent *“De uitvoering van meerlaagsveiligheid in een gebied moet maatwerk zijn, maar de betaling ervan kan geen maatwerk zijn. Dat zou ook zo zijn als je een dijk neerlegt, dat is rijksgeld, daar betaalt iedereen aan mee. Laag drie, dat is wel*

interessant, daarvoor zou je het misschien ook niet zo specifiek willen maken. Je zou wel een landelijke pot kunnen hebben waarvan je de veiligheidsregio's wat toeschuift vóór waterveiligheid, dus echt functie gericht. Maar het rijk is niet dol op zulke constructies, voor meerlaagsveiligheid is ook het idee dat iedereen wat meer betaalt dan uitsluitend het rijk."

Strategie # 3. Geen vrijblijvendheid in advies.

Zorg ervoor dat de rol van de veiligheidsregio niet vrijblijvend is. Een strategie hiervoor is om aan hen – mits zij de benodigde kennis hebben vergaard over evacuatiefracties en de bijdrage hieraan tot de normering zoals strategie één voorstelt – een adviesrol in ruimtelijke ontwikkeling toe te delen, waarbij het oordeel bindend is. De verantwoordelijkheidsverdeling wordt voor de veiligheidsregio groter wanneer zij met autoriteit advies en geboden kan geven over waterrobuust bouwen en het aangeven van (on)geschikte locaties.

Werk hierbij samen met de betreffende gemeente aangezien zij een belangrijke zeggenschap heeft in het wel of niet verlenen van vergunningen ten behoeve van waterrobuust bouwen.

Strategie # 4. Een mogelijke uitwisseling van verantwoordelijkheden.

In nauwe samenwerking met de gemeente kan worden nagedacht over een mogelijke uitruil in verantwoordelijkheden. Wanneer het juridisch toelaatbaar is kan de veiligheidsregio met voldoende kennis de toetsing en advisering van waterrobuuste initiatieven in ruimtelijke ontwikkelingen overnemen. De gemeente kan op haar beurt een (groter) gedeelte van de crisiscommunicatie op zich nemen. Respondenten geven aan dat het op Marken om zo een klein gebied gaat, dat de gemeente dit gebied beter kent dan de veiligheidsregio. De veiligheidsregio zelf dicht om deze reden een grotere rol toe aan de gemeente dan op grotere schaal het geval zou zijn. In geval van (dreigende) nood kloppen bewoners volgens betrokkenen altijd het snelst aan bij de 'dichtstbijzijnde' overheid. Voor bewoners op Marken is dit de gemeente. Met dit in het achterhoofd kan een grotere verantwoordelijkheid met betrekking tot crisiscommunicatie bij de gemeente worden belegd.

Strategie # 5. Zonder politieke angel meer verantwoordelijkheden aan de markt geven.

In de adviserende rol van de veiligheidsregio zou zij maatregelen in de tweede laag toetsen. Momenteel is dit in de variant van Slimme Combinaties lastig dan wel onmogelijk doordat er nog geen (governance) constructies bestaan hoe dit te normeren. Wanneer inspanningen in waterrobuust bouwen als gevolgbeperking dienen in plaats van preventie is het regelen hiervan wellicht niet minder moeilijk, de politieke angel kan er hierdoor mogelijk wel uitgehaald worden. Dit komt doordat de directe link met het voldoen aan het basisveiligheidsniveau hierdoor wat uit beeld is verdwenen, de maatregel maakt immers geen deel uit van de norm. Het gevolg is dat er minder bezwaren in politiek en draagvlak kunnen bestaan om de toetsing en sanctionering hiervan uit te

besteden aan private partijen. Zo kunnen waterrobuuste bouwvoorschriften en richtlijnen direct aan de ontwikkelaar van de potentiële nieuwbouwlocaties op Marken worden meegegeven. Een bepaling kan hiervoor mogelijk in de wet worden opgenomen. Daarnaast kunnen externe private organisaties de monitoring op zich nemen. Een parallel in verschuiving naar de markt valt te trekken met de grotere verantwoordelijkheid en rol die verzekeraars in kunnen nemen bij overstromingsrisico en het bieden van verzekeringen aan particulieren.

De genoemde strategieën zijn tijdens de dataverwerking onder andere geschaald onder *scale matching*. Deze strategie zorgt ervoor dat effectieve verbindingen gelegd worden tussen schaal overschrijdende issues die lokaal niet behapbaar zijn en primaire taken die wel tot gemeenten behoren, zoals het borgen van de veiligheid van inwoners. Hierdoor krijgt het issue meer prioriteit op de agenda en worden openingen zichtbaar om verantwoordelijkheden voor actoren te vergroten en/of anders te beleggen. De strategieën geven hiermee inzicht in beleidsopties, die door de achterliggende theoretisch basis geëxpliciteerd zijn.

7.3 Financiering

In de beantwoording van de vraag hoe de financiering van meerlaagsveiligheid op Marken geregeld kan worden spelen de strategieën van Bai op het gebied van timing en eigenaarschap een belangrijke rol.

Strategie # 6. Vind gezamenlijk fondsen om terughoudendheid in investeringen bij bestuurders weg te nemen.

Door middel van *co-interest* en *co-funding*, ofwel het door meerdere actoren bekostigen van een maatregel waar ook meerdere betrokkenen een belang bij hebben, kunnen bestuurders gesteund worden in het doen van investeringen. Welwillendheid wordt bevorderd om in een ambtstermijn investeringen te doen die geen (ogenschijnlijke) urgentie kennen (Bai, 2007, p.19). Tijdens een expertsessie aangaande Slimme Combinaties zijn verschillende fondsen genoemd waaruit meerkosten gefinancierd dienen te worden wanneer partijen meekoppelkansen willen verzilveren die niet onder de directe waterveiligheidsopgave vallen. Te denken valt aan het meekoppelen van natuur, ecologie, ruimtelijke beeldkwaliteit en recreatie. De volgende fondsen zijn in de brainstorm genoemd:

- ❖ Herstructureringsfonds.
- ❖ Fonds voor de krimp.
- ❖ Groenfonds.
- ❖ Waddenfonds.

- ❖ Experimenteel fonds, zoals de Klimaatbuffer.
- ❖ Grondexploitatie.

Het Experimenteelfonds wordt bijvoorbeeld door Natuurmonumenten in klimaat gerelateerde projecten ingezet. Zij gebruikt de Klimaatbuffer om Nederland klimaatbestendig in te richten. Op Marken zien respondenten kansen om de dijkversterkingsopgave te verbinden aan natuur en ecologische waarden. Het idee van vooroevers kan mogelijk aanspraak maken op dit fonds. Een onduidelijkheid bestaat op dit moment of vooroevers tot maatregelen in de tweede laag behoren, of dat het een vorm is van *Slim Investeren* in de eerste laag. Dit heeft consequenties voor normering en financieringsmogelijkheden.

De Grex-wet die in gaat op de (on)mogelijkheden van financiering terugverdienen uit exploitatie van grond kan ingezet worden bij maatregelen in de tweede laag. De ontwikkelaar van de potentiële nieuwbouwlocaties op Marken kan het bedrag voor het ophogen van de grond tot terpen opnemen in de verkoopprijs aan kopers. Momenteel is onduidelijk in hoeverre dit mogelijk is aangezien een deel van de huizen gepland staan als sociale huurwoningen. Deze bijkomstigheid leidt tot een bestuurlijke inmenging, aangezien de gemeente en woningcorporatie hier bij betrokken worden.

Strategie # 7. Slimme Combinaties gebruiken als strategie om nHWBP deel uit het Deltafonds te gebruiken.

Slimme Combinaties zijn wat anders dan de hiervoor beschreven meekoppelkansen, maar ook hier geldt dat financieringsmogelijkheden voor de maatregelenmix gezocht moeten worden. Daarnaast worden met Slimme Combinaties kosteneffectieve maatregelen beoogd, bij respondenten bestaat de wens daarom om mogelijkheden uit het nHWBP op te rekken. Maatregelen uit de tweede laag kunnen hier momenteel nog niet uit betaald worden, om lokaal ingrepen in de ruimtelijke sfeer te plegen is dit wel wenselijk. Binnen het nHWBP komt 10% van de kosten bij het waterschap terecht. Dit kan een incentive voor het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier zijn om kosteneffectieve maatregelen middels Slimme Combinaties in te willen zetten en daarmee draagvlak te verlenen.

Uit een expertsessie ontstond het beeld dat de bijdrage uit het nHWBP deel van het Deltafonds voor Slimme Combinaties niet groter mag zijn dan dit zou zijn voor maatregelen in laag een die hetzelfde effect op de waterveiligheid hebben. Om uiteindelijk voor de maatregelen uit de tweede en derde laag wel gebruik te mogen maken van rijks financieringsmogelijkheden wordt wederom verwezen naar het experimenteerartikel uit de Deltawet.

Strategie # 8. Benut de energie van burgerparticipatie ten behoeve van kosteneffectieve maatregelen.

De institutionele strategie *eigenaarschap* betreft mogelijkheden tot het in beheer zijn en controle uitoefenen over (delen van) lokaal beleid, dit kan effectieve uitkomsten genereren en institutionele schaal barrières beslechten. Wanneer lokale overheden of sociale groepen de gelegenheid krijgen om eigen beleidsplannen te ontwikkelen en hiermee in hun belangen wordt voorzien is een grote mate van draagvlak gegarandeerd (Bai, 2007, p.25). Op Marken bestaat een vrij unieke vorm van burgerparticipatie in de vorm van de Eilandraad. De betrokkenheid van deze raad is omvangrijk. Op constructieve wijze wil zij bijdragen aan maatregelen voor waterveiligheid die zowel gunstig zijn voor Rijkswaterstaat en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier als voor de bewoners van het eiland. Met het Marker Alternatief denken zij in deze voorwaarden te voorzien. Het dijkversterkingsvoorstel kan op veel draagvlak rekenen aangezien de aanleg ervan voor minder overlast zal zorgen. Er hoeft geen grond onteigend te worden en daarnaast is het een meer toekomst robuuste oplossing dan andere maatregelen volgens de raad, daar het Marker Alternatief zettingsluw is en de komende (vijftig) jaren minimaal zal verzakken. Deze aspecten leiden niet alleen tot draagvlak onder de bewoners, bestuurlijk is dit ook aantrekkelijk. Een minimale tot geen verzakking van de dijk leidt in de regel tot lagere kosten in beheer en onderhoud. Zonder het meenemen van deze (*lifecycle*) kosten wordt de aanleg op ongeveer een zelfde bedrag geschat als traditionele dijkversterking. De onderhoudsarme dijk wordt hierdoor kosteneffectief gevonden. Ten slotte geven respondenten aan dat er door de lagere, minder brede dijk die beter in het landschapsbeeld past mooie combinaties met natuur en recreatie gemaakt kunnen worden. Wanneer hier zoals eerder besproken *co-funding* voor gevonden kan worden, is het bestuurlijk aantrekkelijker om hier steun aan te verlenen. Een mogelijkheid is de inzet van de inpassingsmaatregel die het mogelijk maakt om natuur te compenseren die voor de aanleg van de dijk moest wijken en hier na aanleg een nieuwe plek kan krijgen.

Strategie # 9. Synchroniseer regionale ruimtelijke agenda's met HWBP-agenda

Een strategie behorende tot het leggen van vruchtbare verbindingen (*scale matching*) is het afstemmen van agenda's. In het geval van Marken betreft dit het synchroniseren van de regionale ruimtelijke agenda en de beleidsagenda van het HWBP, welke zoals gezegd beperkte openingen in tijd (programma's) biedt. Met dit in het achterhoofd is het zinvol om middels lobby en/of bestuurlijke invloed maatregelen in ruimtelijke ontwikkeling te vertragen dan wel te versnellen. Met het zicht op Slimme Combinaties waarbij de aanleiding de waterveiligheidsopgave is, lijkt het versnellen van ruimtelijke ontwikkelingen zinvol. Om hier de benodigde financiering voor te vinden zijn synergievoordelen belangrijk, zodat investeringen in de eerste laag mogelijk lager worden

(waarbij wel op de nieuwe normen wordt geanticipeerd). Opties die het nHWBP hiervoor biedt moeten optimaal benut worden door mogelijkheden te zoeken in het ontschotten van budgetten. Tot op heden lijkt dit alleen mogelijk voor de waterveiligheidsopgave en (nog) niet voor ruimtelijke ingrepen.

7.4 Wettelijke borging

Om meerlaagsveiligheid op Marken te realiseren is het mogelijk nodig om bepaalde regels en wetgeving aan te passen dan wel in het leven te roepen. Met meer duidelijkheid over wettelijke borging kan fragmentatie binnen het beleid beter hanteerbaar worden.

Strategie # 10. Bestuurlijk akkoord inzetten om het samenspel tussen rijk en regio in het realiseren van slimme combinaties het beste vorm te laten krijgen.

De inzet van een bestuurlijk akkoord om Slimme Combinaties te realiseren wanneer deze wenselijk zijn is volgens betrokkenen de beste vorm voor gedragenheid. Sommigen zijn er niet voor om verantwoordelijkheden over waterveiligheid te versplinteren, maar wanneer je dit niet doet betekent dit volgens hen de dood in de pot voor meerlaagsveiligheid. Toch blijft het een lastige vraag of en hoe maatregelen in de tweede en derde laag mee genormeerd dienen te worden om de waterveiligheidsopgave te kunnen garanderen. Om institutionele fragmentatie hanteerbaar te maken is het van groot belang door te spreken wie voor de verschillende maatregelen in de verschillende lagen verantwoordelijk zal worden. Toch wordt een bestuursakkoord als werkzame vorm geacht omdat men verwacht dat Slimme Combinaties in de praktijk maar zelden zullen voorkomen. Een Slimme Combinatie moet altijd lokaal worden toegepast en vraagt vanwege de context specifieke omstandigheden om maatwerk. Het wordt hierdoor weinig zinvol geacht om hier generieke wetten of regels voor te bedenken. Door het situationele karakter ervan en het draagvlak dat hiervoor nodig is, wordt een bestuursakkoord voorgesteld. Respondenten vinden het daarnaast belangrijk dat het meerlaagsveiligheid een toekomst robuust beleid is, waardoor ook een lange termijn commitment in stand gehouden moet worden. Dit kan alleen wanneer het beleid en de uitingsvormen in de praktijk hiervan breed gedragen worden. Samenwerking en het behartigen van ieders belangen worden als kernwaarden genoemd om tot meerwaarde en een schop in de grond te komen. Verantwoordelijkheden moeten hierbij onder actoren niet anders belegd worden. Voorgesteld wordt om binnen het bestuursakkoord ook de economische acceptabele schadehoogte op te nemen.

Strategie # 11. Houd rekening met precedentwerking bij maatregelen in de eerste laag.

Een gehoorde zorg in Dordrecht met betrekking tot de aanleg van een Deltadijk, maar ook op

Marken met betrekking tot omvangrijke en/of innovatieve maatregelen in de eerste laag is precedentwerking. Tijdens de pilot op Marken worden kansrijke meerlaagsveiligheid strategieën verkend. De betrokkenen hebben echter bij de keuze tot de pilot in het bestuurlijk overleg eind augustus 2013 kenbaar gemaakt dat de pilot geen bindend karakter heeft. Wanneer de kansrijkheid onvoldoende blijkt in termen van draagvlak en kosteneffectiviteit is het mogelijk om terug te vallen op dijkversterking uit de eerste laag. Uit complexiteitreducerende overwegingen willen betrokkenen graag dat het HWBP-2 budget dat voor de traditionele dijkversterking reeds was toegezegd gedurende de pilot beschikbaar blijft. Wanneer dit mogelijk is kan dit inderdaad leiden tot precedentwerking bij andere (HWBP-2)dijkversterkings projecten.

Om bestuurlijke onzekerheid - met betrekking tot deze reservering van gelden - te hanteren moet goed worden uitgezocht en eenduidig worden vermeld of, en in welke gevallen dit mogelijk is, eventueel met de inzet van aanvullende wet- en regelgeving.

Strategie # 12. Wetten en regels voor lokale invulling

Het denken over de vormgeving en implementatie van meerlaagsveiligheid maatregelen is lastig, de wijze waarop Slimme Combinaties vorm dienen te krijgen waarschijnlijk nog meer. Dit komt door het wettelijke karakter dat de maatregelenmix met zich meedraagt wanneer zij onderdeel uitmaakt van preventie en daarmee genormeerd dient te worden om te voldoen aan het basisveiligheidsniveau van 1: 10-5 per jaar.

Experimenteerartikel

Het *experimenteerartikel* is reeds beschreven onder *financiering*, de co-interest en co-funding strategie kan ingezet worden om financiering van maatregelen ten behoeve van de tweede en derde laag mogelijk te maken. Wanneer financiering middels dit artikel mogelijk wordt kunnen bepaalde bestuurlijke investerings aarzelingen weggenomen worden.

Inpassingsmaatregelen

Bij de realisatie van bepaalde maatregelen moeten mogelijk stukken natuurgebied wijken. Rond de dijk op Marken bestaat veel weideland waar verschillende soorten vogels verblijven. Uit het Deltafonds kunnen alleen maatregelen worden bekostigd ten behoeve van de waterveiligheid. Wat hier echter ook onder valt zijn de kosten die gemaakt worden voor zogenoemde *inpassingsmaatregelen* (DPNH, 2013, p.31-32). Het zijn locatie specifieke voorzieningen die nodig zijn om de nadelige gevolgen van andere maatregelen, zoals de dijkversterking te voorkomen, beperken of compenseren. De inpassingsmaatregel kan in dit geval worden ingezet voor natuurcompensatie.

Waterrobuuste gemeentelijke vergunning

Deelvraag een beschreef de wijze waarop bewoners van Marken de historische waterveiligheidsmaatregelen steeds wat verder oprekken. De afbeeldingen op de voorkant van deze scriptie tonen hoe Marken tijdens de watersnood van 1916 wegens haar lage kades overstromde. Huizen liepen onder of spoelde zelfs weg. Hierna ging men huizen op palen bouwen. Deze palen zijn later volgebouwd zodat een kelder ontstond, nog later hebben bewoners hier (slaap)kamers van gemaakt. Volgens respondenten is dit te wijten aan het ontbreken van urgentie dat een overstroming nog eens kan voorkomen. De *awareness* voor het water is weggezaakt. De institutionele strategie *eigenaarschap* pleit ervoor dat gemeente Waterland aanvragen voor bouwvergunningen kritisch op waterrobuustheid gaat toetsen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat in bepaalde gevallen geen bouwvergunningen meer afgegeven zullen worden. Een betrokkene geeft aan dat dit voor bestaande bouw weinig zin zal hebben. Bewoners zullen veel weerstand hebben wanneer zij in hun eigen huis een kamer kwijtraken. Voor nieuwbouw en herstructureringsopgaven is het wel mogelijk om nieuwe aanvragen die niet waterrobuust blijken af te wijzen of in de aanvraag er van burgers te verplichten de waterrobuustheid in plannen aan te tonen.

Omgevingswet

In hoofdstuk zes is de inhoud en reikwijdte van de nieuwe *Omgevingswet* uitgebreid beschreven. Een interessante mogelijkheid voor Marken zou de tijdelijke normonthefving cq. verlaging van de norm van de eerste laag zijn. Hiermee wordt een *window of opportunity* geboden waardoor adaptieve maatregelen en/of het testen van de effectiviteit van Slimme Combinaties in de tweede en derde laag mogelijk wordt. Daarnaast zou het helpen om tijd bij het HWBP te 'reserveren' aangezien de dijkversterkingsopgave vertraging oploopt door het organiseren van de pilot. De optie dient altijd in goed overleg te gebeuren omdat verwacht wordt dat de mogelijkheid bij bewoners en verantwoordelijke actoren waarschijnlijk gevoelig zal liggen. Zo kan provinciaal draagvlak ontbreken aangezien zij de verantwoordelijke institutie is voor het toezicht op de dijk, waar de veiligheid in deze tussentijd niet geborgd is.

Oprekken van de norm Wet Veiligheidsregio

In verschillende beleidsdocumenten en onderzoeken wordt de mogelijkheid onderzocht om de zelfredzaamheid van mensen als maatregel in de derde laag onderdeel uit te laten maken van een Slimme Combinatie. Zie bijvoorbeeld het onderzoek van HKV en Deltares, 2013 voor een berekening van de maatregel. Het is tot op heden moeilijk te anticiperen dan wel te borgen in hoeverre men op het gedrag van individuen bij rampen kan rekenen. Een andere mogelijkheid voorgesteld door een betrokkene bij de casus is om in bijzondere gevallen een uitzondering in de wet te maken. De Wet

Veiligheidsregio stelt dat de brandweerregio het hele land binnen 18 minuten moet kunnen bedienen. Het besluit Veiligheidsregio stelt dat bebouwd gebied binnen acht minuten bediend moet worden. De Veiligheidsregio Zaanstreek Waterland heeft aangegeven bij een ramp niet binnen acht minuten op het eiland te kunnen zijn. In dit geval zou het raadzaam kunnen zijn om deze ruimtelijke fragmentatie te hanteren door een haakje in de wet aan te brengen. Het bestuur van de veiligheidsregio dient in een besluit de specifieke context uit te leggen. Met de optie om de norm uit de Wet Veiligheidsregio iets op te rekken binnen de marge van 8-18 minuten kan deze wellicht als aanvulling gelden op zelfredzaamheid, waardoor Slimme Combinaties relatief gezien gemakkelijker gerealiseerd kunnen worden.

7.5 Besluitvorming

De governance rond besluitvorming gaat in op welk besluitvormingsproces nodig is voor het vastleggen van bepaalde maatregelen. Het gaat hierbij om zowel samenwerkingsvormen als de gedragenheid van beleid onder interne partners. Ook de wijze van communicatie en ondersteunende instrumenten behoren hiertoe.

Strategie # 13. Zorg voor een besluitvorming ondersteunend instrument zoals een afwegingskader om alternatieve maatregelen binnen alle lagen te kunnen normeren.

Het Marker Alternatief is een maatregel welke veel draagvlak geniet onder de Eilandraad, maar ook het hoogheemraadschap is positief over het initiatief vanwege het verwachte relatief lage onderhoud ervan. Momenteel kan de maatregel in de pilot niet als kansrijke strategie worden onderzocht omdat het idee niet aan de strikte eisen van het HWBP voldoet: het valt momenteel niet volgens de wetenschappelijke en technische normen uit te rekenen, omdat het een nieuw idee is. Meerlaagsveiligheid als nieuw beleid kan leiden tot de inbreng van nieuwe maatregelen binnen alle drie de lagen waar nog geen toetsingskader voor bestaat. Het nieuwe beleid geeft aan respondenten juist het gevoel dat een nieuwe kans gegeven wordt, om met nieuwe nog niet eerder bedachte of geprobeerde oplossingen de waterveiligheidsopgave te tackelen. Om deze reden wordt aangegeven dat het zinvol zou kunnen zijn om een afwegingskader te ontwikkelen waarin een aantal initiatieven genormeerd kunnen worden. Een mogelijk ondersteunend afwegingsinstrument is de Meerlaagsveiligheid tool (MLV-tool) voor gebiedsgerichte verkenningen en besluitvorming rond meerlaagsveiligheid (Deltaprogramma, 2013c, p.24). Het instrument kan worden ingezet bij afzonderlijke dijkringen en maakt berekeningen en afwegingen met betrekking tot kansreducerende en gevolgreducerende maatregelen (Ibid.). Daarnaast maakt het instrument een bepaling en onderlinge vergelijking van de kosteneffectiviteit van maatregelen en strategieën waar in dit vraagstuk juist behoefte toe is.

Strategie # 14. *Out of the box* denken: geef adaptieve en flexibele (fysieke) processen bestuurlijk een kans.

Wanneer er zicht is op de combinaties van maatregelen in de verschillende lagen (de fysieke maatregelen) kan de governance pas bestuurlijk worden ingevuld. In de aanloop hier naar toe binnen de pilot is het raadzaam adaptieve en flexibele arrangementen in acht te houden. Strategie 13 ging in op de nieuwigheid van het meerlaagsveiligheidsbeleid. Actoren hebben het idee dat de meerwaarde van het beleid onder meer ligt in het verkennen van nog niet eerder onderzochte maatregelen als een *window of opportunity*. Tijdens de vingeroefening ontstond echter het gevoel dat hier nog te beperkt aandacht voor was. Respondenten geven aan adaptief en flexibel te werk gaan belangrijk te vinden, zowel in bestuurlijke processen als in fysieke maatregelen. Een strategie gericht op de tijdshorizon waarin het vraagstuk zich afspeelt gaat over bestuurlijke adaptiviteit om de opgave op te knippen. In de huidige situatie zou hierin het achterstallig onderhoud worden aangepakt, op den duur wordt bekeken wat beleidsmatig belangrijk wordt gevonden voor de overige lagen. Het kan zo zijn dat de opgave en de wensen vanuit het gebied anders liggen door contingentie invloeden.

Een tweede respondent denkt over een bestuurlijk gevoelige maatregel na als een flexibel arrangement. Financiering en consensus over de opgave is lastig. Men kan er hierdoor ook voor kiezen om *out of the box* te denken en de vraag te durven stellen of je wel dertig miljoen wil investeren voor een zeer klein gebied met weinig inwoners, waar het zoete water bij een overstroming niet zeer hoog komt te staan en waarbij de bewoners op de terpen droog blijven. Deze vraag kan in de pilot gesteld worden en worden afgewogen tegen de vraag of het niet verstandiger is om tien miljoen in een 'Marken fonds' te stoppen. Vanuit de strategie *eigenaarschap* waarbij de rol van autonomie prominent is, kunnen de Markers de door hun noodzakelijk geachte maatregelen bekostigen in de loop der jaren wanneer zij dat noodzakelijk achten.

Een derde respondent vindt ten slotte dat de pilot meer aandacht en ruimte moet geven voor adaptieve fysieke maatregelen. De belangstelling gaat uit naar een systematiek om adaptief te werk te kunnen gaan waarbij twee keringen complementair aan elkaar zijn en samen de veiligheidsnorm halen, bijvoorbeeld door middel van compartimenteren. Momenteel is dit volgens de wet niet mogelijk aangezien een van de keringen een primaire kering dient te zijn en deze eis niet gedeeld mag worden. Respondent stelt dat wanneer men kijkt naar het meerlaagsveiligheidsbeleid, een voorschot wordt genomen op de nieuwe normstelling. Dit komt vanuit de gedachte: "*We verlaten de huidige wettelijke normen en we bedenken een ander systeem wat we veilig vinden, dan zou je hiervoor mogelijk een convenant of een akkoord kunnen afsluiten tussen bestuurders, dat dit als*

‘veilig’ wordt beschouwd. Hiervoor zal de minister wel naar de Tweede Kamer moeten gaan omdat ze afwijkt van de wet, maar het is zeker een optie.” Winst is hierbij te behalen als deze kade waterrobuust wordt ingericht: hoog deze bijvoorbeeld op als evacuatie-route.

De wens tot adaptieve en flexibele arrangementen in zowel bestuurlijk als fysiek opzicht wordt nog eens duidelijk uit het volgende citaat:

“Voor mij zou Marken pas echt een pilot zijn wanneer we alternatieven onderzoeken juist omdat ze niet passen bij de techniek of bij de kosten of in de wet, omdat je op Marken iets wil uitproberen wat je misschien later kunt implementeren in andere gebieden in Nederland. Dus dan denk je aan ontheffing van de wet of je probeert technieken uit of je besteedt meer geld om hier uit te zoeken hoe het werkt.”

Strategie # 15. Houd oog voor de integrale opgave: koppel de hoogwateropgave aan de gebiedsopgave.

Een veel gehoord punt van kritiek was het ontbreken van aandacht voor zowel de ruimtelijke- als de integrale opgave binnen de vingeroefening. Een verklaring hiervoor was de beperkte tijd die werd gegeven om te onderzoeken of Marken kansrijk genoeg was voor meerlaagsveiligheid. Tijdens de pilot wordt verwacht dat hier meer de aandacht op komt te liggen.

De integrale blik op de opgave is gemist welke juist win-win uitkomsten voor de lokale context kan bevatten. De uitspraak *“Wanneer je kenmerken meeneemt uit de omgeving, hoeft je opgave uiteindelijk helemaal niet zo groot te zijn”* duidt op een *co-benefit* strategie waarbij oplossingen uit verschillende domeinen meegekoppeld kunnen worden.

Betrokkenen vinden het belangrijk om de opgave in een groter geheel te plaatsen, denk ook aan de functie en de identiteit van het Markermeer en omliggende dorpen. Men wil bekijken welke opgaven er nog meer naast de waterveiligheidsopgave gediend kunnen worden. Aandacht moet worden besteed aan natuur- en ecologische waarden, kwaliteitstoerisme en ruimtelijke beeldkwaliteit. De quote *“Meerlaagsveiligheid is Meerlaags Marken, ofwel, je moet niet alleen de oplossingen in meerdere lagen zoeken, maar ook in de meerdere lagen van betekenis van het eiland.”* geeft aan dat het onderzoek naar effectieve maatregelen gepaard moet gaan met de input van bewoners van Marken. Om gevoeligheden hierin hanteerbaar te maken is het raadzaam om te peilen wat men zelf voor ogen heeft op het eiland. Wat is volgens bewoners de boodschap en bestemming van het eiland en willen zij dat deze over vijftig jaar nog dezelfde is? Op een creatieve wijze kan op deze manier naar de invulling van de maatregelen gekeken worden.

Een respondent geeft aan dat de denkwijze verschuift van het op orde brengen van de dijk, naar het op orde brengen van het gebied. Aanbevolen wordt om het lokale element in tweede laags oplossingen terug te brengen door middel van beeldkwaliteit. Een voorbeeld hiervan zijn de kunstmatige terpen van de nieuwbouwlocaties. Wat betreft beeldkwaliteit en beleving wordt aangegeven dat de manier waarop naar een opgave wordt gekeken veel uitmaakt voor de invulling ervan. Wanneer de dijk niet als een object ten behoeve van de waterveiligheid wordt gezien maar als een mogelijkheid voor meekoppelkansen, dan verandert de invulling ervan ook: *“Hoe lang moet de dijk bijvoorbeeld worden om aantrekkelijk te zijn als fietsroute?”*

Respondenten stellen dat zeker de ambities van het eiland zelf in de plannen meegenomen moeten worden. Volgens de institutionele strategie *eigenaarschap* betekent dit dus ook dat de voorkeur van de bewoners voor een ander soort dijk overwogen zou moeten worden om deze te onderzoeken, ten behoeve van het draagvlak. Het wordt als bestuurlijk belangrijk ervaren dat bewoners zich eigenaar voelen van zowel het probleem als de oplossing om hiermee aandeelhouder van de opgave te zijn.

Strategie # 16. Blijf in contact met elkaar.

Respondenten leggen de nadruk op samenwerking en draagvlak om de meerlaagsveiligheid pilot een succes te laten worden. Als vanzelfsprekend staan communicatie en de wijze waarop ontmoetingen worden georganiseerd en de interacties die hierbinnen plaatsvinden hierbij voorop. Betrokkenen geven aan tevreden te zijn met de wijze waarop de samenwerking plaatsvindt en is georganiseerd. Wat als lastig wordt ervaren is de ruimte die wordt geboden aan maatregelen die niet op tafel liggen. Zoals bij adaptieve en flexibele arrangementen is besproken bestaat behoefte aan een open houding ten aanzien van alternatieve maatregelen, die niet tot de *usual suspects* behoren. Meerlaagsveiligheid biedt in theorie de perfecte gelegenheid om met padafhankelijkheden te breken. In werkelijkheid verwacht men dat heel snel naar maatregelen uit de eerste laag wordt gezocht. Om interne verkokering gericht op één specifieke maatregel en padafhankelijkheid hanteerbaar te maken zijn de volgende handelingsperspectieven aangehaald:

- a. In processen met een dergelijke complexiteit is het raadzaam om de kwaliteit en de duur van interacties tussen actoren te onderzoeken om op deze manier eerder in gerichte bijsturing te kunnen voorzien wanneer deze gewenst is (Teisman in Noorderlink 2011). Deze rol kan een projectleider, dan wel een externe *facilitator* op zich nemen. Het sturen van de kwaliteit en duur van interacties kan door middel van het bijeenroepen van bestuurlijke klankbordgroepen of het eerder aan tafel vragen van de derde laag. Met betrekking tot

mogelijkheden in de tweede laag kan gedacht worden aan het onderzoeken wat mogelijk is met betrokkenen uit alle overheden en niet-overheden in een ontwerp-atelier.

- b. Het dijkversterkingsproces is op Marken al lange tijd bezig, volgens sommigen te lang. Het is tijd om een kansrijke maatregelenmix te ontdekken en uit te voeren. Door het eerder besproken ontbreken van de integrale opgave tijdens de vingeroefening en de onvrede die hieruit voortkwam is het enthousiasme over de kansrijkheid onder enkelen gedaald. Teisman spreekt over een vruchtbare 'channeling' van dynamiek, waarmee hij doelt op bijeenkomsten waar iets nuttigs uit is gekomen, waardoor het proces verder is gekomen in plaats van in een impasse is geraakt (Ibid.). Om het moreel op Marken hoog te houden is het raadzaam om te onderzoeken wie tijdens zulk soort bijeenkomsten de *key-personen* waren. Door deze personen opnieuw uit te nodigen kan nieuwe energie ontstaan. De dynamiek die ontstaat door eenmalige of herhaalde ontmoetingen tussen stakeholders kan leiden tot evolutie van het systeem wanneer de dynamiek ontwikkeling, aanpassing en ontdekking tot gevolg heeft (Ibid.). Actoren vinden in hun interactie met elkaar aanknopingskansen, meekoppelkansen, of juist creatieve tegenstellingen waardoor ze samen kunnen ontwikkelen. Aanwezige dynamiek is als het ware de vruchtbare variant van chaos in een proces. De aanwezigheid hiervan zwingelt de goede ideeën en de procesgang opnieuw aan.
- c. Ten slotte wordt om verkokering te lijf te gaan aangeraden om de opgave goed te verbinden (scale matching). De pilot Marken is opgenomen in de MIRT-verkenningen. Aangeraden wordt om fragmentatie in institutioneel opzicht hanteerbaar te maken om dijkversterkingsprojecten in een vroegtijdig stadium in de gebiedsagenda's MIRT op te nemen. De ervaring binnen andere projecten is dat het Waterveiligheidsaspect nog niet sterk genoeg binnen het MIRT proces is aangehaakt. Op dit moment wordt in de MIRT agenda's Water wel meegenomen, maar het waterschap zat hier in een dergelijk project niet bij aan tafel. Een betere afstemming voor het realiseren van Slimme Combinaties is nodig.

Strategie # 17. Bestuurlijk inzetten op *framing* en eigenaarschap: het probleem én de oplossing is van ons allemaal.

Al eerder werd het belang aangegeven van bewoners die zich eigenaar voelen van zowel het probleem als de oplossing om hiermee aandeelhouder van de opgave te zijn. Met de inzet van de *localizing strategy* wordt door middel van bestuurlijke *framing* de opgave lokaal en behapbaar gemaakt. Waterveiligheid is met de komst van het burgerinitiatief geen 'ver van mijn bed show'. *Framing* zorgt er daarnaast voor dat gewenste beleidsuitkomsten ontstaan: het bieden van een

handelingsperspectief voor burgers om met waterveiligheid om te gaan kan door de inzet van oefeningen en workshops. Door deze aandacht en een verhoogde *awareness* onder burgers schuift zelfredzaamheid als maatregel omhoog op de bestuurlijke agenda als optie binnen Slimme Combinaties.

Bestuurlijk inzetten op de zelfredzaamheid van burgers lijkt in alle gevallen een terrein waar met relatief weinig middelen een grote winst kan worden behaald. Dit lijkt vooral zo omdat er op het moment nog weinig tot niets is gerealiseerd. Het inzetten van de zelfredzaamheid als strategie begint volgens betrokkenen met het verhogen van de bewustwording. Regionaal verschilt dit nogal, gesteld wordt dat in gebieden waar geen overstromingsurgentie bestaat dit bewustzijn vrijwel ook ontbreekt. Een respondent zegt *“In gebieden waar een overstroming weleens voorkomt zijn mensen zich hiervan bewust. Niemand wil natuurlijk een overstroming, maar wat betreft bewustwording is het spreekwoord: “Geef ons heden ons dagelijks brood en één keer in de tien jaar een watersnood” van toepassing.”*

Wanneer het waterveiligheidsbewustzijn en gevoel van urgentie niet bij burgers in het voorhoofd zit, heeft dit volgens respondenten ook zijn weerslag op de budgettering van maatregelen in de derde laag. De veiligheidsregio is de meest waarschijnlijke actor om het *awareness*-issue op te pakken en te verhogen. Zolang er geen overstromingen zijn, dan zakt het bewustzijn en de urgentie, maar ook de pot met geld weg. Om de zelfredzaamheid te bevorderen en het issue hoger op de politieke agenda te krijgen kunnen initiatieven hiertoe mogelijk eerst in risicovolle gebieden middels pilots worden ingezet om bestuurlijk commitment te peilen in de toezegging van budget.

Het verhogen van bewustwording rond waterveiligheid kan ook gedaan worden door landelijke en regionale campagnes. Respondenten geven aan dat hier een taak voor het Deltaprogramma ligt. Het is belangrijk hierin de rol en het verantwoordelijkheidsaandeel van de burger aan te geven, maar ook een handelingsperspectief te bieden: waar woon ik, wat kan er gebeuren en wat kan ik daar zelf aan doen?

Hoofdstuk vijf is onder andere ingegaan op fragmentatie die bestaat in tijdshorizon. De zorg tot suboptimale uitkomsten binnen het project bestond doordat de tijdshorizon en de succesdefinitie niet waren gesynchroniseerd. Een gevolg hiervan is dat instituties langs elkaar heen werken omdat zij verschillende doelen nastreven om hun deadline en gepercipieerde succes te behalen. Om deze kwestie hanteerbaar te maken en tot optimale uitkomsten te komen is het nodig de succesdefinitie van het beleid en de opgave te expliciteren. De strategie co-benefit wordt hierbij gehanteerd, daar alle betrokken actoren er een belang bij hebben om de meest optimale uitkomsten te genereren.

Concretiseer het succes van de opgave door middel van een planning, communicatie, afstemming en subdoelen. Dit lijkt een open deur, toch is dit niet vanzelfsprekend. De opgave in Marken betreft uitvoeringsorganisaties zoals Rijkswaterstaat en het HWBP, zij handelen vanwege hun taken gerelateerd aan deadlines relatief vaak op korte termijn. Het Deltaprogramma kent ook deadlines, maar is daarnaast gemoeid met het uitzetten van beleid gericht op de lange termijn. Het is belangrijk om deze tijdshorizonnen tussen actoren uit verschillende instituties te synchroniseren om dezelfde urgentie te hanteren.

8. Conclusie

De beantwoording van de hoofdvraag is een onderdeel van het hoofdstuk conclusie. In 8.1 wordt hier dan ook mee begonnen. In 8.2 wordt gestalte gegeven aan de governance-benadering middels de strategieën, vormgegeven in een overzichtelijke tabel. 8.3 gaat in op de strategische visie van de governance-benadering. In 8.4 wordt de reflectie behandeld om te besluiten met de discussie in 8.5.

8.1 Beantwoording van de hoofdvraag

De beantwoording van de vier deelvragen afzonderlijk hebben gezamenlijk geleid tot het geven van een antwoord op de hoofdvraag. De hoofdvraag die in deze scriptie is gehanteerd is:

Welke uitingen van fragmentatie bemoeilijken de toepassing van meerlaagsveiligheid op Marken en wat betekent dit voor de te hanteren governance-benadering?

In deelvraag een is de historische achtergrond van de waterveiligheidssituatie op Marken geschetst. Het bleek dat meerlaagsveiligheid door de eeuwen heen op Marken reeds een rol heeft gespeeld. Weliswaar was dit niet onder dezelfde benaming, de historische terpen vervullen echter nog steeds hun functie. De afgekeurde oude Omringkade en historische terpen in de tweede laag die aanknopingspunten bieden als vluchtheuvels voor de derde laag geven een hoopvol vooruitzicht voor hedendaags meerlaagsveiligheidsbeleid. Deelvraag twee ging hierna in op de (fysieke) maatregelen die met het beleid uitkomst moeten bieden en besprak hierbij de fragmentatie die door nauw betrokken actoren werd ervaren dan wel in de nabije toekomst werd voorzien.

Het gestalte geven aan de governance van meerlaagsveiligheid vindt plaats op zowel de ruimtelijke, temporale als de institutionele schaal zoals beschreven door Bai et al. Betrokken respondenten ondervinden in het denken over het regelen van deze maatregelen fragmentatie binnen alle drie de schalen. Deze fragmentatie is vervolgens per laag beschreven aangezien dit de meeste aanknopingspunten aan respondenten bood om over een vrij abstracte, in de toekomst af te spelen situatie te kunnen spreken.

In tabel vier zijn de ervaren vormen en uitingen van fragmentatie weergegeven waarmee een antwoord is gegeven op het eerste gedeelte van de hoofdvraag.

Het tweede gedeelte van de hoofdvraag gaat in op de vraag wat deze ervaren vormen van fragmentatie betekenen voor de te hanteren governance-benadering. De governance-benadering valt uiteen in een tweeledig ontwerp. Allereerst wordt hier in 8.2 middels tabel vijf invulling aan gegeven door strategieën te beschrijven die de ervaren fragmentatie hanteerbaar dienen te maken.

Er is meer fragmentatie ervaren dan aan strategieën is beschreven. Een keuze is hierin gemaakt om de meest urgente en belangrijke vormen van fragmentatie aangegeven door actoren, in de vorm van strategieën te adresseren. Daarnaast combineren de gegeven strategieën doorgaans meerdere soorten van ervaren fragmentatie, waardoor twee vliegen in één klap worden geslagen. Zoals gezegd zijn deze gekoppeld aan de belangrijkste beleidsvelden van Deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering, maar zijn toegespitst op de lokale context op Marken. Naast deze strategieën wordt in 8.3 de strategische visie van de governance-benadering beschreven, waarmee de beantwoording van de hoofdvraag volledig is.

Laag	Schaal	Ervaren fragmentatie
Laag 1	Ruimtelijke schaal	De spanning tussen autonomie van gemeenten in de uitvoering van haar taken en mogelijkheid tot <i>overruling</i> door andere overheidslagen hierbij. Precedentwerking ten opzichte van onder andere de Markermeerdijk.
	Temporale schaal	Waterrobuuste oplossing zoeken voor toekomstige beheerder die ook redelijk snel valt te realiseren en kosteneffectief is. Geen draagvlak om verantwoordelijkheden van actoren anders te gaan beleggen. Definitie van succes (in tijdshorizon) verschilt tussen actoren. Onduidelijkheid over mogelijkheden tot het reserveren van HWBP-2 middelen voor alternatieve maatregelen in de eerste laag.
	Institutionele schaal	Onduidelijkheid in borging van tussentijdse veiligheid door Rijkswaterstaat. Onzekerheden over belegging van verantwoordelijkheden met betrekking tot financiering: is het wenselijk dat elke overheidslaag gaat bijdragen? Eilandraad stelt voorwaarden in het verlenen van draagvlak gericht op: het reserveren van HWBP-2 gelden. Het garanderen van tussentijdse veiligheid. Niet gebonden willen zijn aan uitkomsten van pilot. Meer betrokken willen worden in het proces.
Laag 2	Ruimtelijke schaal	Gebrek aan integrale visie binnen de opgave. Gebrek aan aandacht voor beeldkwaliteit.
	Temporale schaal	Beperkte beschikbare tijd in vingeroefening en beperkte aandacht voor de governance laat sporen achter met betrekking tot commitment en energie in het proces. Alle relevante actoren dienen vanaf het begin betrokken te worden, aangezien maatregelen in de tweede laag veelal gekoppeld zullen worden aan andere lagen is de verbinding tussen actoren hierdoor cruciaal. Onduidelijkheid hoe voor een toekomst robuuste oplossing in de tweede laag gekozen kan worden en hier tegelijkertijd adaptief en flexibel in de toekomst mee om te kunnen gaan.

		Er bestaat geen urgentie om maatregelen in de tweede laag te realiseren. Moeilijkheden rond de nieuwbouwlocaties spelen hier ook een rol in.
		Er worden in de tweede laag onvoldoende meekoppelkansen gezien.
Institutionele schaal		Moeilijkheden voor normering van maatregelen in de tweede laag worden voorzien.
		Financiering voor mogelijkheden in de tweede laag wordt als complex ervaren, zoals bij compartimentering.
		Wetgeving gericht op maatregelen in de tweede laag wordt als complex ervaren: aanpassing in wet nodig om twee elkaar aanvullende keringen mogelijk te maken, evenals de verantwoordelijkheidsverdeling aangaande beheer en onderhoud van deze maatregel.
		Fragmentatie gericht op Slimme Combinaties wordt voorzien: actoren zijn niet eenduidig over wenselijkheid en veiligheid hiervan, de normering, financiering en verzekeraarbaarheid vormen struikelblokken.
Laag 3	Ruimtelijke schaal	Risico en crisisbeheersing als 'geïnstitutioniseerd' beleid in de derde laag wordt als nieuw ervaren. Hierdoor zijn maatregelen, planvorming, beleid gericht op zelfredzaamheid en kennis gericht op scenario's en evacuatiefracties nog maar beperkt in beeld.
		Aantallen beperkt zelfredzamen en snelheid van <i>recovery</i> van het gebied niet in beeld.
		Financiering van veiligheidsregio: niet opgeschaald en te beperkte middelen.
		Veiligheidsregio zit niet altijd vanaf de start van processen aan tafel. Daar maatregelen in de derde laag vrijwel altijd in combinatie met maatregelen uit andere lagen worden ingezet is afstemming en verbinding met andere lagen hierin cruciaal.
	Temporale schaal	Ontbreken van voldoende financiering, wanneer de rol en verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio groter zou worden bij het institutionaliseren van de derde laag als onderdeel van Slimme Combinatie.
		Volwaardige maatregelen in de derde laag die politieke tijdframes overschrijden behoeven naast financiering en normering ook een volwaardig onderhoud en beheer, zij dienen te allen tijde up-to-date te zijn.
		Urgentiegevoel en awareness ontbreken bij burgers. Uit noodzaak vanwege bezuinigingen hierop inzetten als speerpunt. Veel werk te verzetten.
	Institutionele schaal	Is juridische basis toereikend om een grotere rol en verantwoordelijkheid toe te kennen aan de veiligheidsregio?
		Onduidelijkheid in te adresseren institutie bij calamiteiten: veiligheidsregio en/of de gemeente.
		Verschuiving in verantwoordelijkheden door regionalisering brandweer. Mogelijk niet aan norm kunnen voldoen om gebied te bedienen.
		De Eilandraad vraagt zich af of en zo ja hoe de werkgroep dijkversterking van de Eilandraad wordt betrokken bij het opstellen van het tussentijdse calamiteitenbestrijdingsplan van Rijkswaterstaat.

Tabel 4: Overzicht ervaren vormen en uitingen van fragmentatie.

8.2 Het ontwerpen van een governance-benadering: de strategieën

Tabel vijf geeft schematisch de strategieën weer op de vormen van fragmentatie die door respondenten als urgent zijn ervaren en/of volgens hen onderbelicht zijn, zoals beschreven in deelvraag vier. De eerste kolom toont de ontbrekende verbindingen. De tweede kolom geeft aan om welke soort theoretische vorm van fragmentatie het gaat, de derde kolom toont de theoretische strategie die wordt geboden om hiermee om te gaan. Kolom vier gaat ten slotte in op het geboden handelingsperspectief.

<i>Probleem</i>		<i>Oplossing</i>	
Zorg	Soort fragmentatie	Strategie	Handelingsperspectief
<i>Verantwoordelijkheidsverdeling</i>			
Vanuit de invulling van de derde laag bestaat er een te beperkte kennis gericht op water. Dit geldt ook voor de mate van zelfredzaamheid van burgers en recovery van gebied en ontbrekende kennis over evacuatiefracties.	Ruimtelijke fragmentatie	Scale matching Eigenaarschap Lokale wetgeving	#1. Andere/grotere verantwoordelijkheid/rol veiligheidsregio. Kennis vergroten en benutten van HHNK.
De derde laag kent een versnippering van financiën en heeft relatief weinig te besteden voor onderzoek en uitvoering van fysieke maatregelen ten behoeve van waterveiligheid.	Institutionele fragmentatie	Lokale wetgeving Scale matching	#2. Derde laag, institutioneel verankeren: andere financieringsconstructie zoeken.
Veiligheidsregio is als relatieve nieuwkomer in proces nog niet altijd vanaf de start aan tafel en nog geen geïnstitutionaliseerd beleid.	Institutionele fragmentatie Ruimtelijke fragmentatie	Lokale wetgeving Scale matching Co-interest	#3. Adviesrol veiligheidsregio borgen – samenwerkingsverband met gemeente: vergunning verlening.
Gemeente kan overruled worden door ‘hogere’ overheden. Mogelijkheid tot grotere verantwoordelijkheid in eigen gebied.	Ruimtelijke fragmentatie	Localizing strategy Lokale wetgeving Scale matching Co-interest	#4. Verantwoordelijkheden uitwisselen gemeente en veiligheidsregio: gemeente grotere rol in crisiscommunicatie.
Investeringsurgentie tweede laag ontbreekt: weinig aanknopingspunten en onzekerheid nieuwbouwlocatie.	Temporale fragmentatie	Co-benefit	#5. Op den duur toetsing maatregelen en investeringen uitbesteden aan de markt.
<i>Financiering</i>			
Terughoudendheid in investeringen in de tweede laag vanwege te weinig meekoppelkansen en ruimtelijke aanknopingspunten.	Temporale fragmentatie	Co-interest & co-funding	#6. Meekoppelen fondsen door actoren uit verschillende domeinen: experimenteelfonds en grex-wet.
Maatregelen uit de tweede laag kunnen momenteel nog niet uit het nHWBP	Institutionele fragmentatie	Eigenaarschap Lokale wetgeving	#7. Mogelijkheden betaling SC zoeken: oprekken nHWBP, incentive voor

betaald worden, om lokaal ingrepen in de ruimtelijke sfeer te plegen is dit wel wenselijk.		Co-benefit	waterschap: 10% zelf betalen.
Voorkeurs variant onwenselijk. Lastig consensus vinden over maatregelen.	Institutionele fragmentatie: Verticale autonomie	Eigenaarschap Co-benefit	#8. Burgerparticipatie benutten: draagvlak en kosteneffectief plan.
Windows of opportunity voor ruimtelijke opgaven en waterveiligheidsopgaven zijn niet op elkaar afgestemd.	Temporale fragmentatie	Scale matching	#9. Verbindingen leggen voor financiering: synchroniseren van gebied- en HWBP agenda's.
			Wetgeving
Meest geschikte manier zoeken om zeldzame Slimme Combinaties bestuurlijk te kunnen regelen, wanneer hier draagvlak voor is. Geen draagvlak om verantwoordelijkheden van actoren anders te gaan beleggen.	Institutionele fragmentatie	Eigenaarschap Lokale wetgeving	#10. Bestuurlijk akkoord inzetten t.b.v. het samenspel tussen rijk en regio in het realiseren van Slimme Combinaties.
Zorgen om gealloceerd budget voor origineel dijkversterkingsplan te verliezen.	Temporale fragmentatie	Lokale wetgeving Localizing strategy: framing	#11. Houd rekening met precedentwerking bij maatregelen in de eerste laag. Uitzonderingen expliciteren.
Bestuurlijke aarzelingen om in tweede en derde laag maatregelen te investeren.	Temporale fragmentatie	Co- interest Co-funding	#12. (Lokale) wetten en regels Experimenteerartikel.
Natuur moet wijken bij aanleg dijk.	Ruimtelijke fragmentatie	Scale matching	Inpassingsmaatregel.
Niet-waterrobuuste bebouwing.	Ruimtelijke fragmentatie	Lokale wetgeving Eigenaarschap	Weigering bouwvergunning aan niet-waterrobuuste initiatieven.
Veiligheidsregio kan gebied niet in 8 minuten bedienen.	Temporale fragmentatie	Scale matching	Haakje in de wet.

			<i>Besluitvorming</i>
Normering alternatieve maatregelen in de verschillende lagen niet mogelijk.	Institutionele fragmentatie	Strategie lokale wetgeving en scale matching	#13. Zorg voor een afwegingskader voor normering alternatieve maatregelen.
Vingeroefening gaf geen ruimte voor creativiteit, flexibiliteit en adaptiviteit.	Temporale fragmentatie	Co-benefit	#14. Geef adaptieve en flexibele (fysieke) processen bestuurlijk een kans.
Vingeroefening gaf geen ruimte voor ruimtelijke- en integrale opgave.	Ruimtelijke fragmentatie Temporale fragmentatie	Scale matching Co-benefit	#15. Houd oog voor de integrale opgave: koppel de hoogwateropgave aan de gebiedsopgave.
Draagvlak voor Slimme Combinaties niet bij iedereen aanwezig. Sterke voorkeur voor bepaalde maatregelen (padafhankelijkheid).	Institutionele fragmentatie: Verticale autonomie Horizontale autonomie	Co-benefit Scale matching	#16. Blijf in contact met elkaar. <i>Key-personen</i> identificeren en opnieuw uitnodigen om energie aan proces te geven.
<i>Awareness</i> van water(on)veiligheid is laag onder burgers	Institutionele fragmentatie Temporale fragmentatie	Localizing strategy: framing Eigenaarschap	#17. Framing en eigenaarschap + rol van communicatie.

Tabel 5. Overzicht soorten van ervaren fragmentatie en strategieën om hier beleidsmatig mee om te kunnen gaan.

8.3 Het ontwerpen van een governance-benadering: kennis ontwikkeling en consolidering.

Aan het begin van het onderzoek is beschreven dat de meerwaarde van het onderzoek voor de beleidspraktijk van zowel Marken als DPNH ligt in het verminderen van kennishiaten binnen meerlaagsveiligheid. Dit is gedaan met het in beeld brengen van ervaren fragmentatie in het denken over de meerlaagsveiligheid op Marken, het werd hierdoor mogelijk een passende governance-benadering te ontwerpen in de vorm van strategieën. Het optimaal inspelen op de aanwezige fragmentatie werd gedaan door binnen de strategieën aandacht te geven aan de belangrijk geachte criteria van DPNH zoals beschreven in deelvraag drie, alsmede de input gegeven door respondenten. Hiermee zijn landelijke inzichten aan de lokale context verbonden.

De aanwezige fragmentatie in het denken over de governance duidt op een grote mate van onduidelijkheid en onzekerheid in het proces over de invulling van de maatregelen, 'laat staan' over het bestuurlijk en procesmatig regelen hiervan. In de casus ontbreekt kennis over mogelijk aan te boren financieringsmogelijkheden, lokale wetgeving, een concrete invulling over de reikwijdte van de derde laag en het ontbreken van gedegen kennis over evacuatiefracties en de relatie die dit heeft tot (verminderde) investeringen aan de dijk in de eerste laag. Deze ervaren mate van fragmentatie in fysieke maatregelen en onzekerheid over de vormgeving van de governance leidt tot het hanteren van een bepaalde governance-benadering. De benadering die gezien de aard van het proces welke gekenmerkt is door onzekerheden en *blank spots* wordt voorgesteld is een op *kennisontwikkeling en consolidatie* gerichte governance-benadering.

Vanuit deze kennis ontwikkelende governance-benadering is het idee om een ingroeimodel te hanteren waarbij ruimte is voor de ontwikkeling van ideeën en evolutie van het systeem als geheel. Een techniek om dit te bereiken is het vergaren van meer kennis door middel van wetenschappelijke- en praktische onderzoeken. Dit staat op gespannen voet met de wens om zo snel mogelijk een schop de grond in te zetten. Bewoners en Rijkswaterstaat zijn al sinds 2006 betrokken bij de dijkversterkingsopgave. Een aanbeveling is dan ook om gedurende de periode van onderzoek en kennisvergaring door te gaan met het calamiteitenplan door Rijkswaterstaat West-Nederland Noord om de tussentijdse waterveiligheid voor de eilandbewoners te garanderen.

Het ontwikkelen van meer kennis en doen van onderzoeken is nodig om het vertrouwen in het proces terug te brengen. Een sterker vertrouwen in de creatieve ontwikkeling van fysieke maatregelen in de tweede laag is nodig, daarnaast is het vertrouwen in de kansrijkheid van het meerlaagsveiligheidsbeleid op Marken bij niet iedereen even stevig. Daarmee samenhangend is het

van belang om het vertrouwen in de wenselijkheid van het beleid in het proces terug te brengen. Wanneer hier meer zekerheid over bestaat kan de governance 'pas echt' worden ingevuld. De aangereikte strategieën zijn hierbij een handig hulpmiddel om de fragmentatie die de toepassing van meerlaagsveiligheid bemoeilijkt hanteerbaar te maken. De oplossingsrichtingen geven aangrijpingspunten in mogelijke fondsen en wetgeving die aangeboord kunnen worden en handelingsperspectieven ten behoeve van de derde laag.

De aangeraden governance-benadering is er op gericht om kennis te ontwikkelen en nuttige bestaande informatie uit andere cases (IJsselvecht-Delta en Eiland van Dordrecht) te benutten om hiervan te kunnen leren. De governance-benadering wil ruimte bieden aan de wensen van de bewoners, de betrokken actoren en de mogelijkheden die het eiland en de geschiedenis ervan zelf aanreiken. Nadruk wordt gelegd op het identificeren van de wens en de uitstraling van het eiland en haar bewoners en een maatregel die in dit beeld past. Daarnaast moet er ruimte zijn voor het beschouwen van de integrale gebiedsopgave. Een idee is om de samenwerking met andere onderzoeks- en uitvoeringsprogramma's in het gebied op te zoeken of deze te versterken, denk hierbij aan de versterkingsopgave van de Markermeerdijken en het natuurproject Markerwadden. Met deze kennis en nieuwe verbindingen in het achterhoofd kan de initiële opgave mogelijk herzien worden. Zoals respondenten aangaven kan de opgave hierdoor mogelijk kleiner worden, of kunnen waardevolle meekoppelkansen worden gevonden.

De op *kennisontwikkeling en consolidatie* gerichte governance-benadering maakt het mogelijk om meer in te zetten op het organiseren van creatieve bijeenkomsten en door middel van *scale matching* een stap terug te doen om de integrale (gebieds)opgave te zien. Het is aan te raden extra aandacht te besteden aan het ontwikkelen van gezamenlijke beelden over de wenselijkheid en kosteneffectiviteit van maatregelen in relatie tot de identiteit van het eiland. Hierover bestaat nog veel onzekerheid. Tijdens het proces behoren ook beleidsinspanningen aangaande financierings- en wettelijke borgingsmogelijkheden (ten aanzien van Slimme Combinaties) tot de opgave om meer kennis te ontwikkelen. In een klein gebied als Marken, met een eigen cultuur en wens om de opgave toch middels dijkversterking op te lossen is het onderzoeken van Slimme Combinaties mogelijk nog een stap te ver. Om de gedragenheid van het beleid te kunnen en blijven garanderen is het aan te raden om meer kennis en beelden in te winnen, de opinie bestaat dat hier in de vingeroefening te beperkt de ruimte voor bestond. Met het geven van ruimte aan de integrale opgave wat de steun van alle respondenten kan wegdragen, kan het nut en de noodzaak van maatregelen besproken worden. Mogelijk blijkt hieruit dat gezien de context specifieke factoren binnen de casus het bieden van een meerlaagsveiligheid maatregelenmix op de korte termijn nog een brug te ver is.

Slimme combinaties binnen de ontworpen governance-benadering

Om met de aanwezige onzekerheid en kennisleemtes om te gaan is een op kennisontwikkeling gerichte governance-benadering voorgesteld, die ruimte biedt aan het nader identificeren wat de vraag *van* het eiland nu eigenlijk is. De soorten fragmentatie die betrokken actoren onderkennen evenals de mogelijk beperkte mate van kansrijkheid die de tweede laag hierin biedt geeft namelijk te denken of de inzet op Slimme Combinaties een gedragen en kosteneffectieve investering zou zijn. Respondenten hebben aangegeven met interesse en enthousiasme mee te willen denken over slimme oplossingsrichtingen. Hieronder valt ook het adaptief versterken van de huidige dijk of een slimme zettingsluwe voordijk. Met deze invulling vanuit de eerste laag zien actoren een inspanning vanuit de derde laag als een zinvolle *aanvulling* op de basisveiligheid.

Het combineren van maatregelen uit de eerste laag met een aanvulling vanuit de derde laag is weliswaar geen Slimme Combinatie, het is wel een vorm van meerlaagsveiligheid. Het kan een overweging zijn de mogelijkheden en gedragenheid vanuit deze optiek binnen de pilot te onderzoeken. Een innovatieve dijkversterking kan in combinatie met oefeningen om de zelfredzaamheid te doen verhogen een uiteindelijk meer kosteneffectieve oplossing blijken, dan een Slimme Combinatie die niet 'slim' blijkt. De gedachte hierachter is dat met een pilot gericht op het onderzoeken van de kansrijkheid van Slimme Combinaties, de (politieke) richting hiermee grotendeels al is bepaald. Het zoeken, benutten en creëren van aangrijpingspunten in de tweede laag staat hoog op de agenda. Men wil in haar zoektocht recht doen aan de karakteristieke uitstraling van Marken. De vraag of er echter wel genoeg kosteneffectieve 'tweede laags' opties zijn geeft de aanbeveling om continue het nut en de noodzaak van Slimme Combinaties in acht te blijven houden.

Het praten met elkaar over meerlaagsveiligheid en het komen tot vruchtbare richtingen is een complexe zaak. De betrokken actoren hebben in het denken over het 'regelen' van meerlaagsveiligheid fragmentatie ervaren. Desondanks zien actoren kansen voor meerlaagsveiligheid, waarbij maatregelen in de tweede en vooral kansrijke mogelijkheden in de derde laag een aanvullende veiligheid op de eerste laag bieden. In aanvulling hierop bestaat er een terughoudendheid ten opzichte van Slimme Combinaties. Betrokkenen ervaren de beperkte hoeveelheid aan kennis over maatregelen en opties die er nog meer in het gebied bestaan als een zorg en een gemis. Het oppakken van deze wens zou voor zowel meerlaagsveiligheid als Slimme Combinaties een grote meerwaarde voor de ruimtelijke kwaliteit kunnen betekenen. Het idee is hierbij dat een verschuiving in benadering plaats vindt van het op orde brengen van de dijk, naar het op orde brengen van het gebied.

In deze optiek is de opgave bijna geen dijkversterkingsproces meer, maar een cultureel proces. Culturele processen zijn er een van een lange adem, het realiseren van ingrepen op korte termijn in het landschap middels Slimme Combinaties zou vanwege het culturele transitieproces een mogelijk onhaalbare opgave zijn. Deze notie slaat terug op de governance-benadering om zowel strategieën in te zetten om de integrale gebiedsopgave te zien en te benutten als kennis uit andere pilots te gebruiken om te ontdekken hoe bewoners en overheden daar met culturele zienswijzen zijn omgegaan.

Tegelijkertijd kan het meerlaagsveiligheidsbeleid gezien worden als een fantastische kans waarmee buiten gebaande kaders kan worden gekeken. Men moet hierbij niet alleen kijken hoe de situatie nu op het eiland is of op de korte termijn na de eventuele dijkversterking. Kijk naast de gegeven pilotperiode ook naar een tijdshorizon van vijftig tot honderd jaar en bedenk wat vanuit deze visie en koers wenselijk is voor het nationale waterveiligheidsbeleid van Nederland. Marken is in dit opzicht een ideale plek als pilotgebied waar veel kennis opgedaan kan worden over (on)wenselijke maatregelen, institutioneel samenspel, de effectiviteit van maatregelen uit de verschillende lagen en het effect op draagvlak.

Vanuit deze optiek is een meerlaagsveiligheids investering in het gebied een indirecte investering in het nationaal waterveiligheidsbeleid. Het onderzoeken hoe de governance van meerlaagsveiligheid op Marken gestalte kan krijgen geeft een schat aan informatie hoe hier in andere situatie mee omgegaan kan worden, mits aangepast aan de lokale situatie. Ten slotte leidt het onderzoeken van mogelijkheden in diverse lagen tot bewustwording over maatregelen die door lokale overheden genomen kunnen worden. Zo kan gemeente Waterland zich buigen over de kansrijkheid van waterrobuuste inrichting in haar gebied. Mogelijk kan zij in de toekomst bij niet-waterrobuuste bouwplannen aan de rem trekken bij het verlenen van vergunningen.

Het is belangrijk de opmerking van Zürn en Faude te onthouden. Een bepaalde mate van fragmentatie uit functioneel oogpunt om orde te kunnen scheppen in een steeds complexer wordende samenleving en rationeel te kunnen handelen is onontkoombaar en zelfs noodzakelijk (2013, p.126). Deze scriptie heeft niet de intentie fragmentatie uit te bannen. De aanwezigheid van een bepaalde mate is nodig om betekenis te kunnen geven aan complexiteit. Wanneer de aansluitingen en verbindingen echter te ver van elkaar verwijderd raken is het zinvol om met de gegeven strategieën coördinatie aan te brengen, om versnippering in (toekomstig) beleid inzichtelijk en hanteerbaar te maken.

8.4 Reflectie

Het onderzoeken van complexe processen vraagt om het uiteenrafelen van context specifieke factoren en deze te bestuderen om uiteindelijk betekenis te kunnen geven aan het proces en de uitkomst van het geheel. De theorie van Bai droeg hieraan bij om de opgave in heldere opgedeelde stukjes te kunnen bezien en de bijdrage in complexiteit per stukje te kunnen bepalen. Uiteindelijk dienen in complexiteitsonderzoek deze delen van het systeem gezamenlijk bezien te worden waardoor een visie en koers voor het systeem als geheel geformuleerd kan worden. Dit is gedaan door middel van de ontworpen governance-benadering. Verschillende uitingen van fragmentatie zijn aan elkaar gekoppeld en middels de strategieën is een handelingsperspectief geboden.

De gemeente ondervindt ontbrekende verbindingen op het vlak van autonomie. Zij kan bijvoorbeeld door het rijk *overruled* worden in de keuze tot dijkversterking. Daarnaast blijkt er binnen bouwplannen onvoldoende *awareness* voor waterveiligheid te zijn. Deze ruimtelijke fragmentatie voorkomend in de eerste en tweede laag kan hanteerbaar worden gemaakt met de inzet van *lokale wetgeving*, *localizing strategy* en *eigenaarschap*. De autonomie van de gemeente vergroot wanneer zij eisen kan stellen aan vergunningverlening om een waterrobuuste ruimtelijke inrichting van het eiland mogelijk te maken. De juridische *framing* maakt de waterveiligheidsopgave behapbaar en concreet en geeft een gevoel van controle doordat de oplossing binnen de bestuurlijke grenzen van de gemeente komt te liggen. De veiligheidsregio haakt hier op in door aan te geven dat er mogelijk kansen voor de gemeente liggen in het sterker oppakken van risico- en crisiscommunicatie in het gebied. Zij wijst hierop vanwege de kleine omvang van het eiland en de kennis en ervaring die de gemeente over het gebied heeft. Daarnaast wordt verwacht dat bewoners bij calamiteiten eerder bij de gemeente aankloppen dan bij de veiligheidsregio. Hier komen de strategieën *localizing strategy* (1), *lokale wetgeving* (2), *scale matching* (3) en *co-interest* (4) samen. De grote waterveiligheidsopgave wordt geframed tot hanteerbare proporties (1), middels een verandering in lokale regelgeving kan hier mogelijk handen en voeten aan worden gegeven (2). De veiligheidsregio en gemeente pakken de opgave gezamenlijk in goed overleg op. Het samenwerkingsverband wordt door het leggen van deze verbindingen versterkt en de partijen weten op het gebied van verwachtingsmanagement beter wat ze aan elkaar hebben en kunnen verwachten (3), de verwachting is dat de lokale partijen, evenals de bewoners gezamenlijk profiteren van de verhoogde effectiviteit in het oppakken en adresseren van de opgave.

Het voorbeeld illustreert de bijdrage van de theorie in het onderzoek. Het schaalargument van Bai geeft de mogelijkheid om bestaande vormen van fragmentatie als ontbrekende verbindingen te expliciteren en middels de strategieën hanteerbaar te maken doordat deze in de praktijk

handelingsperspectieven bieden. Op deze manier levert de theorie een bijdrage in het denkproces om de governance van meerlaagsveiligheid op Marken een stap verder te brengen.

Concluderend leidt deze kennis tot enkele praktische aanbevelingen ten behoeve van de pilot op Marken. Bijlage acht geeft aanvullende gebiedsgerichte aanbevelingen.

- ✓ Zet in op het ontwikkelen en delen van kennis. Onderzoek wat de integrale opgave van het gebied is en onderzoek daarnaast wat de wens en identiteit van het eiland is en wat deze beoogt te zijn op de korte en lange termijn. Blijf deze kennis vervolgens gedurende het proces toetsen aan de belangen en wensen van de betrokken partijen. Creëer op deze manier een *learning by doing* proces waarbij uiteindelijk de best gedragen mogelijkheden worden geconsolideerd tot oplossingsrichtingen.
- ✓ Blijf tijdens deze opgave oog houden voor ruimtelijke kwaliteit en meekoppelkansen. Verschillende respondenten geven aan dat het hier over iets bijzonders gaat, dit is volgens hen inherent aan de mogelijkheid dat er hierdoor extra investeringen nodig zijn. Dit kan betekenen dat er meer tijd nodig is dan geraamd is voor de pilot om te onderzoeken wat in het gebied echt belangrijk is, of een groter budget, wanneer mogelijke meekoppelkansen met ruimtelijke ontwikkeling en beeldkwaliteit niet kosteneffectief zijn, maar wel heel wenselijk.
- ✓ Blijf in navolging op het voorgaande nuchter over de kansrijkheid van Slimme Combinaties. Bepaal de kansrijkheid ervan aan de hand van bovenstaande contingentie factoren en niet andersom.
- ✓ Benut tot slot de bestaande samenwerkingsverbanden en blijf deze versterken. Actoren geven aan dat een positieve bijkomstigheid van de pilot, een versterking van hun regionale netwerk is. Doordat onderling ook met bestuurders wordt gesproken wordt het beter mogelijk om maatwerk te realiseren. Daarnaast is de kennis en discussie over de normstelling bij bestuurders nu veel beter bekend: er is een bewustzijn gekomen. Dit kan ook voor de gemeente gelden wanneer zij voor een nieuwbouwproject staan en mogelijk nu eerst over hoogtes in relatie tot waterveiligheid nadenken.
Blijf elkaar daarnaast ook opzoeken. Blijf als betrokken *community* ook in tijden dat er ogenschijnlijk niets valt te vertellen in contact met elkaar. Betrokkenen geven aan eerlijkheid, oprechtheid en transparantie naar bewoners toe zeer belangrijk te vinden. Naast

intenties en duidelijkheid speelt de continuïteit van communicatie hierin een belangrijke rol. Aangegeven is dat het komen met nieuwe ideeën vanwege voortschrijdend inzicht na een lange tijd afwezigheid er voor zorgt dat mensen zich erg overvallen voelen.

8.5 Discussie

In de reflectie is ingegaan op de bijdrage van de literatuur en de aangeraden governance-benadering, en de toegevoegde waarde die deze aspecten hebben in het verder brengen van de governance van meerlaagsveiligheid op Marken. Vervolg onderzoek is zoals gezegd nodig om kennisleemtes op te vullen om de baten van meerlaagsveiligheid en vooral Slimme Combinaties te kunnen duiden én benutten. Het onderzoeken van de casus en het schrijven van de scriptie hebben een jaar in beslag genomen. Het is als vrij lastig ervaren dat de ontwikkeling van de casus evenals de Bestuurskunde zelf aan continue verandering onderhevig zijn. Dit komt door het actuele karakter, het onderwerp betreft een 'levende' casus die onderdeel is van beleidsvorming welke zelf ook nog in ontwikkeling is.

Deze wetenschap heeft het werken hieraan naast soms frustrerend ook erg dynamisch en interessant gemaakt en biedt bij uitstek de mogelijkheid voor vervolg onderzoek. Het uitgangspunt van de scriptie was: fragmentatie bemoeilijkt de implementatie van meerlaagsveiligheid. Fragmentatie is hierin in brede zin geoperationaliseerd als de heterogene verspreiding van beschikbare middelen en percepties, over actoren in domeinen met verschillende zienswijzen en belangen, waardoor synchronisatie in beleid wordt bemoeilijkt (naar Geys, 2003, p.2). Vanuit deze benadering zijn de uitkomsten overeengekomen met het uitgangspunt. Omdat dit onderzoek zich heeft afgespeeld nog voor de start van de pilot en mogelijkheden zeer beperkt bekend waren, is dit uitgangspunt en de beantwoording ervan in deze fase voldoende geweest. Het zou verstandig zijn in vervolgonderzoek een engere definitie te hanteren, dan wel factoren te onderzoeken die tegen die tijd meer pregnant blijken zoals het meekoppelen van de gebiedsopgave aan de waterveiligheidsopgave, de rol van de derde laag en aandacht voor beeldkwaliteit in het gebied.

Literatuur

Arcadis (2008). *Startnotitie M.E.R. Omringkade Marken*.

[<http://rozewerf.nl/wp-content/uploads/2012/11/Startnotitie-MER-omringkade-Marken.pdf>]

Geraadpleegd op 20 augustus 2013.

Bai, X. (2007) Integrating Global Concerns into Urban Management: The Scale Argument and Readiness Arguments. *Journal of Industrial Ecology* 11(2): 15-29.

Bai, X. & A.J. Wieczorek (2009): Characterising the Mis-Linkages in the Transition to Sustainability in Asia. pp.35-41 in IHDP update: *Magazine of the international human dimensions programme on global environmental change*. Gebaseerd op: Bai, X.M., A.J. Wieczorek, S. Kaneko, S. Lisson, A.

Contreras: (2009) Enabling Sustainability Transition in Asia: The importance of vertical and horizontal linkages. *Technological Forecasting and Social Change* 76: 255-266.

Bai, X., R. R. J. Mc Allister, R. M. Beaty & B. Taylor (2010). Urban policy and governance in a global environment: complex systems, scale mismatches and public participation. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2010, 2:129–135

Beerens, A. (n.d.). *Questionboxles plastic en recycling*. Universiteit Utrecht.

[http://www.fisme.science.uu.nl/toepassingen/12019/documents/handleiding_plastic_recycling.pdf]

Bressers, H. & S. Kuks (2013). Water governance regimes: Dimensions and dynamics. *International Journal of Water Governance* 2013, pp. 133-156. DOI: 10.7564/12-IJWG1

Buuren, M.W. van & Ellen, G.J. (2013)a. *Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid*. Met maatwerk meters maken, Utrecht, Rotterdam.

Buuren, M.W. van & Ellen, G.J. (2013)b. *Slimme combinaties vragen slimme governance*. Contextueel combineren en consolideren.

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.

Deltacommissaris (2013a). *Deelprogramma's van het Deltaprogramma*.

[www.deltacommissaris.nl/organisatie/deelprogrammas/]. Geraadpleegd op 30 mei 2013.

Deltacommissaris (2013b). *Nieuwbouw en Herstructurering*.

[http://deltacommissaris.nl/organisatie/deelprogrammas/nieuwbouw_en_herstructurering/default.aspx]. Geraadpleegd op 31 mei 2013.

Deltaprogramma Nieuwbouw & Herstructurering (2013). *Project instrumentatie en borging. Rapport 'Beleidsinstrumentarium Meerlaagsveiligheid'*. Den Haag.

Deltaprogramma Nieuwbouw & Herstructurering (2013)b. *Redeneerlijn* (2013).

Deltaprogramma Nieuwbouw & Herstructurering (2013)c. *Bijlage A1. Deltaprogramma 2014*.

[http://www.deltacommissaris.nl/Images/DP2014%20Bijlage%20A1%20Deltaprogramma%20Nieuwbouw%20en%20Herstructurering_tcm309-344197.pdf] Geraadpleegd op 10 januari 2014.

DHV (2011). *Verslag*.

[<http://rozewerf.nl/wp-content/uploads/2012/11/7-maart-2011-Verslag-Klankbordgroep.pdf>]

Geraadpleegd op 20 augustus 2013.

Edelenbos, J. (2012). Water governance and the importance of dynamic and adaptive management approaches. *International Journal of Water*. Volume 6. Nos ¾, 2012.

Eilandraad Marken (2013)a. *12 juli 2013 definitief advies ER dijkversterking*.

[<http://rozewerf.nl/wp-content/uploads/2013/08/12-juli-2013-definitief-advies-ER-dijkversterking.pdf>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Eilandraad Marken (2013)b. *Dijkversterking*.

[<http://www.eilandraad.nl/>] Geraadpleegd op 15 september 2013.

Eilandraad Marken (2013)c. *Randvoorwaarden en deelname pilot MLV dijkversterking Marken*.

[http://schoutenenterprises.com/MarkerNieuws/2013/images/6456_131029_Randvoorwaarden_ER_pilot_MLV.pdf] Geraadpleegd 17 december 2013.

Erasmus Universiteit Rotterdam (2013). *Eindrapport project beleidsinstrumentarium MLV* (Deltares, Erasmus Universiteit).

[<http://www.eur.nl/fsw/nieuwsdetail/article/50718-eindrapport-project-beleidsinstrumentarium-mlv-deltares-erasmus-universiteit/>] Geraadpleegd 10 november 2013.

Expertisenetwerk Waterveiligheid (2012). *Meerlaagsveiligheid nuchter bekeken*.
[<http://edepot.wur.nl/242356>]. Geraadpleegd op 24 mei 2013.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (2008). *Reactie van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op de startnotitie M.E.R. dijkversterking Marken*.

[<http://rozewerf.nl/wp-content/uploads/2012/11/Reactie-van-Gedeputeerde-Staten-van-Noord-Holland-op-de-startnotitieMER-Dijkversterking-Marken.doc>] Geraadpleegd op 20 september 2013.

Gemeente Edam-Volendam, Waterland en Zeevang, 2013. *Verslag bijeenkomst Rijkswaterstaat dijkversterkingsplan van Marken d.d. 7 februari 2013*.

[<http://edam.volendam.nl/2013/03/14/verslag-bijeenkomst-rijkswaterstaat-dijkversterkingsplan-van-marken-d-d-7-februari-2013/>] Geraadpleegd op 24 mei 2013.

Gemeente Waterland. (n.d.)a. *Marken*.

[<http://www.waterland.nl/over-waterland/kernen/marken/>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Gemeente Waterland (n.d)b. *De Bennewerf in Marken*.

[<http://www.waterland.nl/projecten-en-plannen/woningen/de-bennewerf-in-marken/>]

Geraadpleegd op 18 september 2013.

Geys, B. (2003). *Hoe verdeeld is de lokale politiek? Politieke fragmentatie in Vlaamse gemeenten*.

[<http://www.wzb.eu/sites/default/files/personen/geys.benny.328/res-publica-2003.pdf>]

Harinck, F. (2007). *Basisprincipes praktijkonderzoek*. Antwerpen – Apeldoorn: Frits Harinck en Garant-Uitgevers n.v.

Heij, E. de (2012). *Uitstel beslissing dijkversterking, 2012*.

[<http://rozewerf.nl/?p=316>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Infrasite (2008). *STARTNOTITIE VERSTERKING OMRINGKADE MARKEN TER INZAGE*.

[http://www.infrasite.nl/news/news_articles.php?ID_nieuwsberichten=10646&language=nl]

Geraadpleegd op 20 september 2013.

Jones, B.D., F.R. Baumgartner (2005). *The politics of Attention. How Government prioritizes problems*. Chicago: Chicago University Press. 44

Kingdon, J.W. (2002). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collings.

Marker museum (n.d.). *Beknopte geschiedenis van Marken*.

[<http://www.markermuseum.nl/page11.html>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Milieu Effect Rapportage (2009). *Dijkversterking omringkade Marken, Markermeer*. [<http://rozewerf.nl/wp-content/uploads/2012/11/Advies-Richtlijnen-MER.pdf>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Syntheserapport Gebiedspilots Meerlaagsveiligheid*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *Plan van aanpak. Pilot meerlaagsveiligheid Marken*. Rijkswaterstaat West Nederland Noord.

Naeff consult bv. (2012). *Instrumenten voor meerlaagsveiligheid*.

Nationaal Waterplan (2009). *Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015*.

Noorderlink (2011). *Samenleving en bestuur als complexe systemen*. [<http://www.slideshare.net/Noorderlink/samenleving-en-bestuur-als-complexe-systemen>] Geraadpleegd op 6 juni 2013.

NRC.nl (2013). *'Woningcorporaties moeten stoppen met commerciële activiteiten'*. [<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/28/blok-woningcorporaties-moeten-stoppen-met-commerciële-activiteiten/>]. Geraadpleegd op 20 september 2013.

Provincie Noord-Holland, (n.d.) *Buitendijks bouwen*. [<http://www.noord-holland.nl/web/Themas/Water/Waterveiligheid/Buitendijks-bouwen.htm>] Geraadpleegd op 17 december 2013.

Rijksoverheid (n.d.)a. Helpdesk water. *Zijn primaire waterkeringen "waterstaatswerken", "rijkswateren" of "regionale wateren"?* [www.helpdeskwater.nl/?ActItdt=29351] Geraadpleegd op 30 mei 2013.

Rijksoverheid (n.d.)b. Omgevingswet. *Vernieuwing omgevingsrecht*. [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>] Geraadpleegd op 04 januari 2014.

Rijksoverheid (2009). *'Nationaal Waterplan 2009-2015'*. Den Haag.

Rijksoverheid (2013). *Reactie IPO over nieuw waterveiligheidsbeleid*. [<http://www.helpdeskwater.nl/actueel/@36614/reactie-ipo-nieuw/>] 6 december 2013.

Rijkswaterstaat (n.d.)a. *Markermeer: versterking Omringkade Marken*.

[http://www.rws.nl/water/plannen_en_projecten/vaarwegen/markermeer/Omringkade/]

Geraadpleegd op 20 september 2013.

Rijkswaterstaat (n.d.)b. *Procedure*.

[http://www.rws.nl/water/plannen_en_projecten/vaarwegen/markermeer/Omringkade/planning/procedure/] Geraadpleegd op 20 september 2013.

Rijkswaterstaat (2011). *Planstudie Versterken Omringkade Marken*.

[<http://rozewerf.nl/wp-content/uploads/2012/11/28-februari-2011-Concept-Nota-Variantenafweging-Marken-met-bijlagen.pdf>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Rijkswaterstaat (2012)a. *Brief aan bewoners Marken: Omringkade Marken*.

[<http://eilandraad.nl/omringdijk/Nwsbrf%20aan%20bewoners.pdf>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Rijkswaterstaat (2012)b. *Reactie Rijkswaterstaat op bezwaarschrift*.

[<http://rozewerf.nl/?p=109>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Rijkswaterstaat (2012)c. *Brief "Versterken omringkade van Marken"*.

[<http://eilandraad.nl/omringdijk/Nwsbrf%20aan%20bewoners.pdf>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Rozewerf.nl (n.d.) *Besluitvormingsproces*.

[http://rozewerf.nl/?page_id=9] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Teisman, G. (2013). *De strijd om zoetwater: governance van fragmentatie*. Kennisconferentie DP – 23 april 2013.

[http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fpromise.klimaatvoorraimte.nl%2Fpro1%2Fpublications%2Fshow_publication.asp%3Fdocumentid%3D7901%26GUID%3D65f63183-b5c7-483d-9f84-83abb5b30038&ei=gggzUqzjC6eV0AXhiYDwDA&usg=AFQjCNGGy2uE-WCdPmMdAeVi6x5SKE447A&sig2=PTYNTyxdCJ2h0KNoKRbtvg&bvm=bv.52164340,d.d2k]

Terpstra, T., M. Zethof, L.M. Bouwer & A. Burzel (2013). *Verkenning meerlaagsveiligheid Eiland van Marken*.

Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (2013). *VrZW*.

[<http://www.veiligheidsregiozaanstreekwaterland.nl/>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Visser, M. (2009). E-mail *Planstudie Versterking Omringkade Marken*.

[<http://rozewerf.nl/?p=86>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Universiteit van Amsterdam (n.d.). *Triangulatie*.

[<http://wiki.uva.nl/kwamcowiki/index.php/Triangulatie>] Geraadpleegd op 20 augustus 2013.

Van Herk, S., Kelder, E.T.G., Bax, J.H., Van Son, E., Waals, H., Zevenbergen, C., Stone, K., Gersonius, B. (2011), *Gebiedspilot meerlaagsveiligheid Eiland van Dordrecht; Tussenrapportage ter inspiratie*.

Van Veelen, (2013). *Klaar voor hoogwater. Adaptieve strategieën voor de buitendijkse gebieden van Rotterdam*. Deltaprogramma kennisconferentie 2013.

Wecycle, (n.d.). *Gemeenten WEEE-overeenkomst 2014*.

[<http://www.wecycle.nl/weeeoovereenkomstgemeenten/>] Geraadpleegd op 21 december 2013.

Zel, van der (2011). *Brief bewoner Rozewerf*.

[<http://rozewerf.nl/?p=105>] Geraadpleegd op 18 september 2013.

Zürn M., Faude, B. (2013). On fragmentation, differentiation, and coordination. In: *Global Environmental Politics*, Volume 13, Number 3, August 2013, pp. 119-130.

Overzicht tabellen en figuren

- Tabel 1: Strategieën ter vermindering van schaalfragmentatie.
- Tabel 2: Context beschrijvende- en verklarende concepten.
- Tabel 3: Overstromingsrisico en kosten risicobewustzijn en zelfredzaamheid.
- Tabel 4: Overzicht ervaren vormen en uitingen van fragmentatie.
- Tabel 5: Overzicht soorten van ervaren fragmentatie en strategieën om hier beleidsmatig mee om te kunnen gaan.
-
- Figuur 1: Localizing strategy: lokale betrokkenheid, eigenaarschap en oplossingen middels het verkleinen en concretiseren van de opgave.
- Figuur 2: Het wapen van Marken.
- Figuur 3: De Rozewerf op Marken.
- Figuur 4: Ophogen nieuwbouwlocaties Bennewerf en Minneweg (laag 2).
- Figuur 5: Verschijningsvormen van meerlaagsveiligheid.

Bijlagen

Bijlage 1. Lijst van respondenten bestuurlijke interviewronde ten behoeve van deelvraag drie.

	Plaats	Functie
1.	Dordrecht	Wethouder RO/Milieu; Loco Burgemeester
2.	Zwolle	Wethouder
3.	Deventer	Burgemeester
4.	Veghel	Burgemeester
5.	Twente	Watergraaf Regge en Dinkel
6.	Heerhugowaard	Dijkgraaf Hollands Noorderkwartier
7.	Houten	Dijkgraaf Stichtse Rijnlanden
8.	Utrecht	Directeur veiligheids regio
9.	Overijssel	Gedeputeerde provincie Overijssel
10.	Rotterdam	Gedeputeerde provincie Zuid-Holland
11.	Utrecht	Gedeputeerde provincie Utrecht
12.	Den Haag	Programmadirecteur DPNH ministerie IenM
13.	Den Haag	Waarnemend directeur RO ministerie IenM
14.	Utrecht	Professor Europees en Nederlands Waterrecht
15.	Delft	Directeur HKV- Lijn in water
16.	Houten	Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden

Bijlage 2: Vragenlijst bestuurlijke interviewronde ten behoeve van deelvraag drie.

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

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 2e 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 1e laag in te wisselen voor een maatregelenpakket ten aanzien van alle drie 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 (2e en 3e 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 2e en 3e laag? Ook in het kader van een mogelijk uitwisselbesluit?

Omwisselbesluit

- Hoe kansrijk en wenselijk acht u het zogenoemde uitwisselprincipe?
- 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?
- Wie neemt omwisselbesluit en wie toetst of het voldoet? Zijn er sancties nodig bij nalatigheid?

Vitaal en kwetsbare functies

- 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?
- 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?

Algemene, 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?

Bijlage 3. Lijst van respondenten interviewronde casestudy Marken.

Organisatie	Afdeling en functie
Rijk – ministerie I&M - DGRW	Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering
Rijk – ministerie I&M - DPNH	Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering
Rijkswaterstaat West-Nederland Noord	Directeur Netwerkontwikkeling West-Nederland Noord
Rijkswaterstaat West-Nederland Noord	Senior adviseur
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Strategisch adviseur
Provincie Noord-Holland	Regionaal ontwerper
Provincie Noord-Holland	Beleidsmedewerker sector Water
Gemeente Waterland	Coördinator VROM
Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	Clustercoördinator Risicobeheersing
Eilandraad Marken	Vertegenwoordiger van de bewoners van Marken

Bijlage 4. Interviewvragenlijst ten behoeve van de casestudy Marken

Interviewvragen	Kernwoorden uit operationalisatie
1 Hoe is de waterveiligheid in de huidige situatie geregeld op inhoudelijk en bestuurlijk vlak?	Inhoudelijk – deelvraag 1.
2 Wat zijn momenteel de vooruitzichten op Marken m.b.t. MLV, hoe haalbaar en kansrijk is het?	Inhoudelijk – deelvraag 3.
3 Naast hoe haalbaar en kansrijk het is: hoe wenselijk is het meerlaagsveiligheidsbeleid? Zowel bestuurlijk als onder bewoners.	<i>Ruimtelijke, temporale en institutionele fragmentatie</i> <i>Institutionele fragmentatie</i>
4 (In navolging op vraag 2) Welke actoren zijn betrokken bij de waterveiligheidsopgave op Marken en welke rol vervullen zij?	<i>Institutionele fragmentatie</i>
5 Zijn er door de betrokken actoren voorafgaande aan deze vingeroefening al meerlaagsveiligheids-maatregelen genomen?	Inhoudelijk - deelvraag 1.
6 Rol voor derde laag, hoe is dit momenteel georganiseerd, bij welke veiligheidsregio is Marken aangesloten en hoe actief zijn zij m.b.t. oefeningen, is water in deze rampen oefeningen daar ook bij opgenomen?	<i>Ruimtelijke en institutionele fragmentatie</i>
7 (In navolging op vraag 6) Hoe is de interactie tussen deze actoren en bestuurslagen? Hoe vaak zien zij elkaar? Zijn dit alle actoren per overleg bij elkaar, of speelt dit zich in verschillende rondes/arena's en locaties af?	<i>Interactie, Ruimtelijke, temporale en institutionele fragmentatie</i>
8 Wat wordt er bij bijeenkomsten tussen actoren besproken en afgesproken? Zijn dit bindende afspraken of gaat het meer om convenanten en intentie overeenkomsten?	<i>Institutionele fragmentatie, Temporale fragmentatie</i>
9 Vindt bij deze bijeenkomsten coördinatie plaats (van buitenaf)? Waarom wel of waarom niet? Wat zou de toegevoegde waarde hier wel of niet van zijn en wat zouden overwegingen zijn om hier wel of niet voor te kiezen?	<i>Temporale fragmentatie</i> <i>Strategieën fragmentatie</i>

<p>10 Welke mate van autonomie bestaat er in de beleidsvorming, uitvoering, monitoring en evaluatie van meerlaagsveiligheidsbeleid op Marken door de gemeente zelf/lokale actoren?</p>	<p><i>Institutionele fragmentatie, Verticale/horizontale autonomie</i></p>
<p>11 In hoeverre strookt het Rijksbeleid volgens u met de behoeften, omstandigheden en condities op Marken?</p>	<p><i>Ruimtelijke, temporale en institutionele fragmentatie</i></p>
<p>12 In hoeverre acht u de doorwerking van dit Rijksbeleid nu en in de toekomst doeltreffend?</p>	<p><i>Strategieën fragmentatie</i></p>
<p>13 Wanneer dit niet doeltreffend zou zijn volgens u, wat zouden dan redenen van fragmentatie in de doorwerking van dit beleid zijn? En wat zouden oplossingsrichtingen hiervoor zijn?</p>	<p><i>Strategieën fragmentatie</i></p>
<p>14 M.b.t. autonomie in beleidsbepaling en agendering: welke rol heeft de Eilandraad hierin?</p>	<p><i>Horizontale autonomie</i></p>
<p>15 Hoeveel dynamiek is mogelijk in de tweede laag m.b.t de context specifieke omstandigheden t.b.v. MLV op Marken? Zijn interventies in de tweede laag nodig en aan de orde? Of voldoen de werven en huizen op palen nog aan huidige veiligheidseisen?</p>	<p><i>Inhoudelijk Ruimtelijke fragmentatie Institutionele fragmentatie</i></p>
<p>16 M.b.t. de ontwikkeling en sturing van/binnen het proces: kan MLV binnen de bestaande kaders vorm krijgen? Zijn er nieuwe verbindingen nodig en/of moeten deze zelfs nog bedacht worden?</p>	<p><i>Ruimtelijke, temporale en institutionele fragmentatie</i></p>
<p>17 Worden er actoren binnen het proces gemist? Zijn andere actoren betrokken welke eerder niet betrokken waren (buiten de <i>usual suspects</i>)?</p>	<p><i>Institutionele fragmentatie</i></p>

Bijlage 5. Afkeuring west- en zuid kade (Omringkade) te Marken – 2005-2006.



Bron: Rijkswaterstaat.

[http://www.rws.nl/images/Planstudie%20Versterking%20omringkade%20Marken%20\(kaatr\)_tcm174-260154.pdf](http://www.rws.nl/images/Planstudie%20Versterking%20omringkade%20Marken%20(kaatr)_tcm174-260154.pdf)

Bijlage 6. Overzicht beleidsinstrumenten

	4. Juridisch reguleren & afdwingen	5. Financieel straffen & belonen	6. Communicatie en Proces
Laag 1 Preventie (dijken)	<ul style="list-style-type: none"> - Waterwet eisen voor waterveiligheid - (Internationale) afspraken over water - Keur - Algemene regels primaire waterkeringen, kustfundament en grote rivieren (barro) 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoogwaterbeschermingsprogramma - Deltafonds - Schadevergoeding (art. 7.14 Waterwet) 	<ul style="list-style-type: none"> - Waterbewustzijn - Functionele organisatiestructuur met Rijkswaterstaat, waterschappen - Onderzoek en innovatie
Laag 2 Ruimtelijke inrichting	<ul style="list-style-type: none"> 4.1 <i>Convenanten en bestuursakkoorden</i> 4.2 <i>Normenstelsel (laag 2 en laag 3)</i> 4.3 <i>Certificering</i> 4.4 <i>Omwisselbesluit</i> 4.5 <i>Structuurvisie</i> 4.6 <i>Ruimtelijke verordening / algemene regels</i> 4.7 <i>AMvB voor vitale functies en kwetsbare objecten</i> 4.8 <i>Bestemmingsplan / inpassingsplan</i> 4.9 <i>Bouwbesluit</i> 4.10 <i>Keur / legger</i> 	<ul style="list-style-type: none"> 5.1 <i>Integrale financieringsstructuur</i> 5.2 <i>Programmering en financiering ruimtelijke maatregelen</i> 5.3 <i>Subsidie of belastingvoordeel</i> 5.4 <i>Lasten op basis van risicoprofiel</i> 	<ul style="list-style-type: none"> 6.1 <i>Overstromingsrisicobeheerplan</i> 6.2 <i>Regionale samenwerking en strategie</i> 6.3 <i>Waterbewustzijn</i> 6.4 <i>Onderzoek en innovatie</i> 6.5 <i>'Best practices' / pilots / proeftuin</i> 6.6 <i>Ontwerpen / creativiteit aanboren</i> 6.7 <i>Overstromingsrisicozonering</i> 6.8 <i>Overheidsobjecten en voorbeeldgedrag</i> 6.9 <i>Warteroets</i> 6.10 <i>Effectrapportage en kwaliteitsborging</i> 6.11 <i>Waterlabel e.a. prestatie-indicatoren</i>
Laag 3 Crisisbeheersing	<ul style="list-style-type: none"> 4.1 <i>Convenanten en bestuursakkoorden</i> 4.2 <i>Normenstelsel (laag 2 en laag 3)</i> 4.3 <i>Certificering</i> 4.4 <i>Omwisselbesluit</i> 4.11 <i>Calamiteiten-, beleids- en crisisplan</i> 	<ul style="list-style-type: none"> 5.1 <i>Integrale financieringsstructuur</i> 5.5 <i>Programmering en financiering maatregelen crisisbeheersing</i> 5.6 <i>Catastrofeverzekering</i> 5.7 <i>Schadeloosstelling</i> 	<ul style="list-style-type: none"> 6.1 <i>Overstromingsrisicobeheerplan</i> 6.2 <i>Regionale samenwerking en strategievorming</i> 6.3 <i>Waterbewustzijn</i> 6.4 <i>Onderzoek en innovatie</i> 6.5 <i>'Best practices' / pilots / proeftuin</i> 6.6 <i>Ontwerpen / creativiteit aanboren</i> 6.12 <i>Organisatie / oefeninf crisisbeheersing</i> 6.13 <i>Risico- en crisiscommunicatie</i>

Instrumenten, Naeff, 2012, p.10

Bijlage 7. Uitkomsten bestuurlijk discours over de governance van meerlaagsveiligheid.

Zeven discussiepunten over de governance van meerlaagsveiligheid waarover bestuurders het eens waren:

1. Meerlaagsveiligheid is een interessant concept, dat wel nadere uitwerking vraagt alvorens het breed kan worden toegepast. Maatwerk is een belangrijk uitgangspunt. Er is draagvlak voor een gefaseerde benadering: eerst investeren in pilots om zicht te krijgen op de mogelijkheden en kansen, vervolgens breder toepasbaar maken en indien nodig wettelijk regelen.
2. De eerste laag moet blijven voorzien in een basisniveau veiligheid. Het is echter nuttig om de mogelijkheid te creëren om hier in specifieke situaties een uitzondering op te maken waarbij het basisbeschermingsniveau wordt bereikt door aanvullende maatregelen in laag 2 en 3 (slimme combinaties).
3. Het is belangrijk om overstromingsrisico's nadrukkelijker mee te laten wegen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Waterrobuust bouwen moet een leidend principe zijn bij nieuwe plannen. Het verbeteren van waterrobuustheid van bestaande bouwwerken is weinig realistisch.
4. Het bestaande instrumentarium biedt voldoende aanknopingspunten om meerlaagsveiligheid concreet gestalte te geven.
5. Het beschermingsniveau van vitale en kwetsbare functies moet de komende jaren omhoog worden gebracht.
6. Rampenbeheersing (derde laag) verdient nog aandacht, met name de communicatie over de risico's van overstromen om de zelfredzaamheid van burgers/organisaties te verbeteren.
7. Regionale- en lokale overheden zouden vaker de mogelijkheden voor "meekoppelingen" moeten verzilveren. Er zijn genoeg mogelijkheden om via slimme ingrepen risicoreductie te realiseren.

Zeven discussiepunten over de governance van meerlaagsveiligheid waarover bestuurders het oneens waren:

1. Moet voor de situaties waarin er sprake is van slimme combinaties geld uit het HWBP beschikbaar worden gesteld om de maatregelen in de andere lagen te financieren, en welke rol moet de waterbeheerder krijgen bij het nemen van het omwisselbesluit en het borgen ervan?
2. Wordt het omwisselen een proces dat zoveel mogelijk in gezamenlijkheid wordt doorlopen en waarbij er ruimte en tijd is voor maatwerk, of krijgen alle partijen strikt gedefinieerde rollen en verantwoordelijkheden, waarbij het eindresultaat gebonden is aan strikte eisen?
3. Willen we ruimtelijke ontwikkelingen in bepaalde gebieden verbieden vanwege het risico, of willen we in beginsel de mogelijkheid open houden om overal te bouwen?
4. Moeten nieuwe ontwikkelingen verplicht – voor eigen rekening – waterrobuust worden gerealiseerd (zonder mogelijkheid tot compensatie) of blij. er ruimte voor lokale afwegingen waarbij soms andere belangen doorslaggevend zijn? Moet de rol van de waterbeheerder hierbij adviserend blijven, of moet zij een 'vetorecht' krijgen?
5. Werken we (per sector) aan een convenant dat uitmondt in bindende afspraken om te komen tot een beter beschermingsniveau van vitale/kwetsbare functies of formuleren we (nationale of provinciale) regels die we via vergunningverlening dwingend voorschrijven?
6. Op welke manier gaan we separaat mogelijkheden om het slachtofferrisico te verkleinen in de tweede en derde laag opsporen en beter benutten en wie krijgt daarbij welke rol? En hoe belangrijk is het vastleggen in doelbereikingseisen (normen) hierbij?
7. Moet het in beeld brengen en verzilveren van kansen om mee te koppelen (water en RO) formeel worden belegd of moet dit tot stand komen op basis van vertrouwen en toewijding?

Huidige governance inzichten met betrekking tot slimme combinaties toegepast in voorbeeldprojecten:

- Risicobenadering leidt tot doelgericht investeren en lokaal maatwerk;
- Slimme combinaties zijn al mogelijk binnen de huidige bestuurlijke verantwoordelijkheden;
- In pilots blijkt de waterkering vaak het meest gekozen als maatregel voor het voldoen aan basisveiligheid cq. norm (meest kosteneffectief voor halen van norm);
- Een brede benadering in pilots leidt wel tot bewustwording over de kansrijkheid van waterrobuuste inrichting en differentiatie van de norm per dijktraject (DPNH, 2013,b).

Bron: Tekst overgenomen uit Deltaprogramma Nieuwbouw & Herstructurering, 2013, p.42.

Bijlage 8. Aanvullende gebiedsgerichte aanbevelingen

- Benut de rol van de provincie. De provincie ziet zichzelf in een voornamelijk faciliterende rol. De provincie kan als tussenschakel een bijdrage leveren om de fragmentatie in beleid tussen de schaalniveaus het Rijk en de lokale gemeente te doen verminderen. Dit kan gedaan worden door middel van een verhalende werkvorm door te denken en te werken in verschillende scenario's. Deze schetsen opgaven voor een gebied nu en voor over 50 jaar. Daarnaast heeft de provincie een belangrijke rol als toezichthouder op de dijk. Zij geldt hiermee als *checks and balances*-mechanisme voor Rijkswaterstaat in de periode wanneer geen versterking aan de afgekeurde dijk plaatsvindt.
- Leg een actie bij het Deltaprogramma neer om de communicatie rond Slimme Combinaties uit te zetten. Maak het transparant en helder op welke wijze de mate van veiligheid in slachtoffers en economische schade wel/niet gaat veranderen. Momenteel bestaat er veel weerstand onder bewoners uit angst dat de veiligheid omlaag gaat. Bestuurders lijken merendeels wel achter het idee van Slimme Combinaties te staan. Zet een campagne is, mogelijke rol van minister hierin, positionering van Slimme Combinaties duiden.
- Vergeet niet de rol van de gemeente.

De gemeente heeft in het meerlaagsveiligheid vraagstuk op Marken een belangrijke rol. Zij waakt over de veiligheid van haar inwoners en heeft dus een groot belang in de notie van veiligheid van de maatregelen. De gemeente heeft de mogelijkheid om deze veiligheidsperceptie te formuleren en te verspreiden via media-kanalen en het te woord staan van bezorgde burgers. Zij werkt als een spil in de mate waarin draagvlak onder de inwoners bestaat en dit kan positief of negatief voor maatregelen uitwerken.
- Zet het HWBP-2 bij voorbaat niet buiten spel zetten/passeren. Mogelijk bestaan er opties binnen het HWBP-2 om termijnen te verlengen of om de financiering anders aan te pakken. Kijk ook naar eerdere projecten die gebruik hebben gemaakt met HWBP-2 als voorbeeld en inspiratie.
- Vraag om meer aandacht voor beheer en onderhoud van een maatregel: het moet voor de beheerder toekomst robuust zijn, om ook zijn commitment voor de toekomst van het beleid

te garanderen.

- Regel afspraken in de derde laag generiek.
Hier moet men over nadenken of dit via een bestuursovereenkomst wordt geregeld om het klein te houden of dat daar een nationaal kader voor komt. Een nationaal kader wordt verwacht omdat maatregelen in de huidige situatie met een ramp heel snel worden opgeschaald. Het is slim als daar een protocol voor komt evenals kaders, wanneer je hier niet voor kiest moet er per geval een bestuurlijke overeenkomst worden gesloten wat ook niet altijd gemakkelijk is.
- Houd met voorgaande de lokale bestuurlijke gevoeligheid in acht. Houd rekening met politieke verkiezingen en bestuurlijke ontwikkelingen. In de timing en presentatie van plannen moet je rekening houden met een enorm afbreukrisico in imago, stemmers, herkiezen, draagvlak en legitimiteit. Als de timing en het plan verkeerd zijn dan kan het de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen beïnvloeden.
- Een verantwoordelijkheids constructie zoals de Zwakke Schakels zou een idee zijn om het project aan te pakken, hierbij hebben RWS en HHNK intensief samengewerkt. Hanteer hierbij wel een gelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Het komt het draagvlak niet ten goede wanneer een actor slechts uitvoerende is van de ander terwijl dit niet de opzet was.
- Verlies je niet in de korte termijn opgave (realisatie) als het resultaat hiervan een lange termijn oplossing is. Om dit te voorkomen, onder andere ten behoeve van de beeldkwaliteit is het nodig om een integrale opgave voor ogen te houden waarbij maatregelen voor de korte termijn bedacht en gekoppeld moeten worden aan maatregelen voor de lange termijn. Om dit te doen moeten deze maatregelen steeds gemeten worden aan de gebiedsvisie voor het hele eiland. Blijf verbinden tussen belangen, verschillende actoren, percepties en probleemoplossingen.