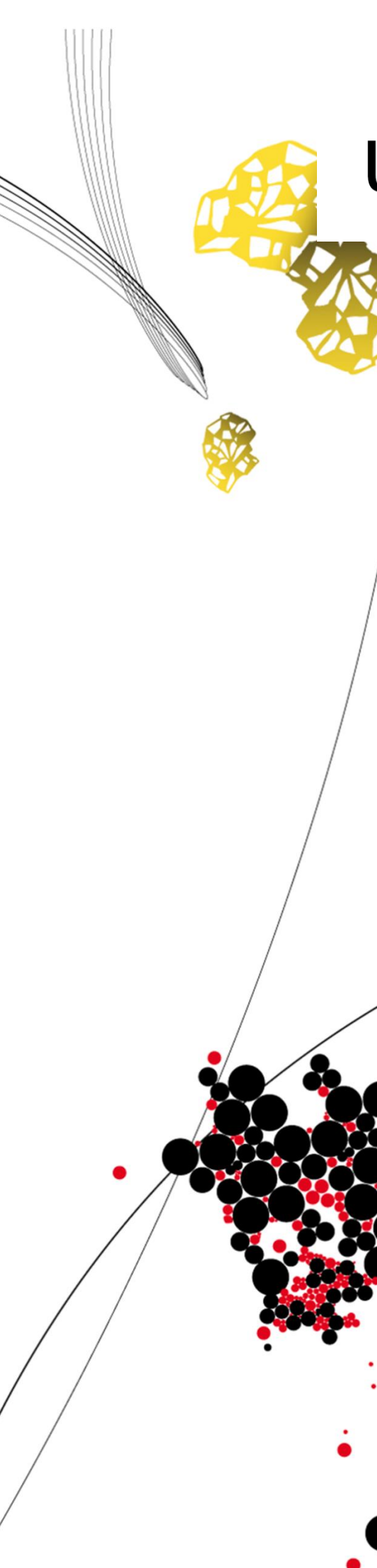


The logo of the University of Twente is located on the left side of the page. It features a stylized yellow diamond shape composed of smaller yellow diamonds, with a black and red dot pattern below it. The text 'UNIVERSITY OF TWENTE.' is positioned to the right of the logo.

UNIVERSITY OF TWENTE.

De doorwerking van aanbevelingen in gelaagde stelsels: het domein van waterveiligheid

Master thesis

T.G.W. Vreman

FACULTY OF BEHAVIOURAL MANAGEMENT
AND SOCIAL SCIENCES (BMS)

MASTER PUBLIC ADMINISTRATION

SPECIALIZATION: PUBLIC MANAGEMENT

UNIVERSITY OF TWENTE

Examination Committee:
Prof. dr. René Torenvlied
Prof. dr. Hans Th.A. Bressers

Tolkamer, 26 augustus 2016

Masterscriptie

Opleiding: Ma Public Administration
Specialisatie: Public Management
Instelling: Universiteit Twente
Student: Twan Gerardus Wilhelmus Vreman
Studentnummer: s1524666

Beoordeling:
Universiteit Twente: Prof. dr. René Torenvlied (1^e begeleider)
Universiteit Twente: Prof. dr. Hans Th.A. Bressers (2^e begeleider)
Adviescommissie Water: Mw. drs. Sofie Stolwijk

Doorwerking van aanbevelingen in gelaagde stelsels: in het domein van waterveiligheid

Een vergelijkend en verdiepend onderzoek naar het doorwerkingsproces van adviezen van de Adviescommissie Water tot beleid van de Waterschappen en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

SAMENVATTING

Dit rapport beschrijft een explorerende en verklarende theorie over de doorwerking van aanbevelingen vanuit het Adviesrapport Waterveiligheid (2012) van de Adviescommissie Water, binnen het domein van waterveiligheid in Nederland. Het onderzoek richt zich op doorwerking van aanbevelingen binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Waterschappen. Er wordt een beeld geschetst van doorwerking binnen het beleidsveld van waterveiligheid.

Het onderzoek tracht een maatschappelijke en wetenschappelijke bijdrage te leveren. Een maatschappelijke bijdrage omdat waterveiligheid van essentieel belang is voor Nederland, denk alleen maar eens aan de veiligheid van haar burgers en belangrijke economische belangen die in het gedrang komen als Nederland haar waterveiligheidsbeleid niet goed op orde heeft. De wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van een eenduidige definitie en verklaring van doorwerking (van aanbevelingen) binnen het domein van waterveiligheid. Ook wordt een verklarend model van beleidsdoorwerking ontworpen/getoetst dat dat in het beleidsveld wat waterveiligheid toepasbaar is.

Er zal worden gekeken naar de manier waarop – binnen het domein van waterveiligheid - samenwerking plaatsvindt tussen diverse stakeholders, hoe met elkaar ‘onderhandeld’ wordt, in welke mate doorwerking plaatsvindt en in welke mate doorwerking plaatsvindt. Er zal worden gekeken welke aanbevelingen veel draagvlak hebben, welke aanbevelingen belangrijk zijn en welke aanbevelingen omstreden zijn. Er zal worden gezocht naar verklaringen en onderlinge verbanden.

Op basis van de theorie wordt een theoretisch verband verwacht tussen draagvlak van aanbevelingen en de uiteindelijke mate van doorwerking in het beleid. Daarnaast wordt een hoge mate van doorwerking verwacht van de aanbevelingen vanuit het advies Waterveiligheid. Er wordt verwacht dat de mate van omstredenheid van aanbevelingen gering zal zijn en zich zal concentreren op het onderwerp ‘meerlaagsveiligheid’. Er wordt verwacht dat het belang van meeste aanbevelingen hoog zal zijn, maar dat er belangen verschillen zullen zijn tussen stakeholders op basis van nationale- en lokale belangen, maar ook op basis van financiële belangen.

De conclusie is dat er een grote mate van doorwerking van aanbevelingen plaatsvindt. Dit kan verklaard worden vanuit de wijze waarop beleidsdoorwerking plaatsvindt in het domein van waterveiligheid, waarbij sprake is van veel overleg, overeenstemming en consensus en in mindere mate van ‘harde beleidsonderhandelingen’, zoals het model van beleidsdoorwerking in gelaagde stelsels doet veronderstellen. Hierop is op basis van het basis model voor het beleidsveld van waterveiligheid een conceptueel model ontwikkeld.

Belangenverschillen tussen stakeholders concentreren zich met name op financiële belangen en het verschil tussen nationale en lokale belangen. Aanbevelingen waarbij weinig draagvlak is worden vaak gezien als omstreden en kennen een lage mate van belang bij stakeholders. Doorwerking vindt met name plaats via top-down (centrale kaderstelling) en bottom-up doorwerking. Er wordt in mindere mate gebruik gemaakt van directe doorwerking, omdat hierbij in mindere mate sprake is van draagvlak bij stakeholders en de doorwerking op deze manier minder succesvol zal verlopen.

Het standaardmodel van beleidsdoorwerking in gelaagde stelsels is toepasbaar binnen het domein van waterveiligheid, maar heeft wel enige aanpassing, omdat het standaardmodel meer uitgaat van onderhandeling tussen stakeholders. In het domein van waterveilig is er meer sprake van overleg en samenwerking.

VOORWOORD

Voor u ligt de scriptie ‘Doorwerking van aanbevelingen in gelaagde stelsels: in het domein van waterveiligheid’. Het onderzoek voor deze scriptie is uitgevoerd in opdracht van de Adviescommissie Water in Den Haag. Het onderzoek concentreert zich op een tweetal bestuurlijke instituties: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Waterschappen. Voor mijn onderzoek heb ik diverse experts van de instituties, maar ook externe experts gesproken die betrokken zijn bij (beleidsvorming) in het domein van Waterveiligheid.

Het onderzoek is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding Public Administration, met de specialisatie Public Management, aan de Universiteit Twente. In mei 2015 ben ik met mijn onderzoek begonnen. Samen met mijn begeleiders, de heer Torenvlied en de heer Bressers heb ik de onderzoeksvraag voor mijn scriptie en de bijbehorende conceptualisering vorm gegeven. Het onderzoek dat ik heb uitgevoerd was erg complex en explorerend omdat niet eerder binnen dit beleidsveld van Waterveiligheid een dergelijk model van beleidsdoorwerking is toegepast en getoetst. Echter ben ik tot zeer interessante inzichten gekomen en heeft mijn onderzoek interessant materiaal opgeleverd. Na een uitvoerig kwalitatief onderzoek heb ik mijn onderzoeksvraag met succes kunnen beantwoorden en alle relevante hypothesen kunnen toetsen.

Graag wil ik mijn begeleiders, de heer Torenvlied en de heer Bressers bedanken voor hun inzet en ondersteuning bij het uitvoeren van mijn onderzoek en het schrijven van het adviesrapport. Ten aller tijden hebben ze zeer veel interesse getoond en kon ik terecht met al mijn vragen. De heer Bressers wil ik speciaal bedanken voor zijn waardevolle input tijdens zijn expert interviews en de heer Torenvlied voor zijn kritische en waardevolle feedback op mijn onderzoek en de rapportage.

Verder wil ik alle experts die mee hebben gewerkt bedanken voor hun tijd die ze hebben vrijgemaakt de expert interviews en de waardevolle input voor mijn onderzoek. Mede dankzij input van de experts heb ik zeer waardevolle informatie kunnen verkrijgen.

Speciaal wil ik Bas Knoop bedanken voor zijn speciale input tijdens de experts interviews, die soms erg verhelderend en zeer waardevol was. Maar ook voor zijn hulp en met name journalistieke kennis en raad bij het schrijven van het onderzoeksrapport. Ik heb met hem vaak op effectieve wijze kunnen sparren over mijn onderzoek.

Daarnaast wil ik Wibout Buitenhek bedanken als leidinggevende en Hilti als werkgever voor het vertrouwen terwijl ik nog met mijn afstudeeronderzoek bezig was.

Ook van mijn vrienden en familie heb ik wijze raad mogen ontvangen. Bovendien hebben zij mij moreel ondersteund tijdens het schrijfproces. Tot slot wil ik mijn ouders in het bijzonder bedanken. Hun wijsheid en motiverende woorden hebben mij geholpen deze scriptie tot een goed einde te brengen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

T.G.W. Vreman
Tolkamer, 24 augustus 2016

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	9
1.1. De maatschappelijke relevantie van Waterveiligheid.....	9
1995 was een waarschuwing voor Nederland	9
1.2. Doorwerking als bestuurskundig vraagstuk.....	12
1.2.1. Onderzoek naar doorwerking	12
1.2.2. Definitie van doorwerking	12
1.2.2. Conceptualisering van doorwerking.....	13
1.2.3. Rationele- en politieke modellen van beleidsuitvoering	14
1.2.4. Modellen van doorwerking.....	15
1.4. Afbakening van het onderzoek.....	18
1.4.1. Variatie in bestuurlijke niveaus	18
1.4.2. Tijdsperiode.....	18
1.4.3. Inhoudelijke relevantie.....	18
2. METHODEN EN ONDERZOEKSOPZET	19
2.1. Kwalitatief onderzoek	19
2.2. Explorerend onderzoek met behulp van case study onderzoek	19
2.3. Oorzaak- gevolgrelaties in kwalitatief onderzoek	20
2.4. Opzet van het onderzoek.....	21
2.5. Afhankelijke- en onafhankelijke variabele(n)	22
2.6. Gegevensverzameling	23
2.6.1. Informatiebronnen	23
2.6.2. Semi-gestructureerde interviews	23
2.6.3. Schema experts interviews	23
2.6.4. Inhoud en uitwerking interviews.....	24
De uitwerking van de interviews is terug te vinden in de bijlagen van dit verslag.	24
2.7. Selectiecriteria interviews	25
2.7.1. Selectie waterschappen	25
2.9. Onderzoeksvraag en deelvragen.....	27
2.9.1. Onderzoeksvraag	27
2.9.2. Deelvragen.....	27
3. Waterveiligheid als probleem.....	28
3.1. Waterveiligheid en –beleid in Nederland	28

3.2.	Onderhandeling in het domein van waterveiligheid	31
3.3.	De Adviescommissie Water	34
3.3.1.	Adviezen	34
3.3.2.	Leden en achtergrond	34
3.3.3.	Werkwijze Adviescommissie Water	34
3.4.	Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu	37
3.4.1.	Algemeen	37
3.4.2.	Verantwoordelijkheden	37
3.4.3.	Waterbeleid	37
3.5.	De Waterschappen	39
3.5.1.	Algemeen	39
3.5.2.	Bestuurlijke structuur	39
3.5.3.	Bestuur van een waterschap	39
3.5.4.	Verkiezingen	39
3.5.5.	De waterschapswet van 1992	40
3.5.6.	Beleid- en beleidsstructuren	40
4.	Theoretisch kader ter verklaring van doorwerking in het domein van waterveiligheid	41
4.1.	Inleiding	41
4.2.	Problemen bij het meten en verklaren van doorwerking	41
4.3.	Het complexiteitsprobleem	41
4.3.1.	Deelprocessen	42
4.4.	Het correspondentieprobleem	42
4.5.	Een verklarend model van doorwerking – een vereenvoudigd model	43
4.6.	Betrokken organisaties en mechanismen van doorwerking	43
4.7.	Typen van doorwerking	44
4.8.	Conceptueel onderzoekmodel	46
4.9.	Hypotheses	47
5.	Analyse	48
5.2.	Omstredenheid van aanbevelingen	49
5.3.	Belang van aanbevelingen	52
5.4.	Draagvlak van aanbevelingen	55
5.5.	Heeft doorwerking plaats gevonden?	57
5.6.	Verskil tussen doorwerking in agendavorming en uiteindelijke besluitvorming	62
5.7.	Op welke manier heeft doorwerking plaatsgevonden?	64

6. Conclusie	65
Bijlage 1 – LITERATUURLIJST	67
Bijlage 2 - Het advies Waterveiligheid volledige uitwerking.....	69
Bijlage 3 - Gespreksverslagen expertinterviews	77
3.1. Expert interview externe 1	77
3.2. Expert interview Externe 2.....	81
3.3. Expert interview Waterschap Rijn & IJssel 1.....	85
3.4. Expert interview Waterschap Rijn & IJssel 2.....	90
3.5. Expert interview Ministerie van Infrastructuur en Milieu	97
3.6. Expert interview Waterschap Rivierenland 1.....	107
3.7. Expert interview Waterschap Rivierenland 2.....	110
3.8. Expert interview Waterschap Rivierenland 3.....	115
3.9. Expert interview Adviescommissie Water	121
Bijlage 4: Doorwerkingstabellen aanbevelingen.....	127
4.1. Ministerie van Infrastructuur en Milieu	127
4.2. Doorwerking Waterschap Rijn & IJssel	134
4.3. Doorwerking aanbevelingen Waterschap Rivierenland	140
BIJLAGE 5 – ENGELSE SAMENVATTING	148

1. INLEIDING

1.1. De maatschappelijke relevantie van Waterveiligheid

Dit onderzoek heeft twee maatschappelijke- en een wetenschappelijke relevantie. Op de wetenschappelijke relevantie wordt later in dit hoofdstuk ingegaan. Om de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek duidelijk te maken: waterveiligheid, volstaat èèn enkele herinnering. U herinnert zich allen waarschijnlijk nog de hoge waterstanden van 1995. Vraag het bijvoorbeeld een bewoner van het Rivierengebied: 'Wat weet je nog van het hoogwater in 1995?' en de verhalen en anekdotes komen los. 1995 was een waarschuwing en een omslagpunt. Ruim een kwart miljoen mensen moesten, eind januari 1995, uit voorzorg hun huis verlaten. 'Zeven dagen regeerde de angst voor het water, een periode die bij veel mensen een diepe indruk heeft achtergelaten' (Leven met water, 2015).

1995 was een waarschuwing voor Nederland

De bijna ramp was een waarschuwing voor Nederland. Het belang van een goede waterveiligheid werd even pijnlijk benadrukt. Er was bekend dat de dijken niet stevig genoeg waren en dat we de rivieren teveel hadden gekanaliseerd. Er moesten maatregelen genomen worden. Uiteindelijk is het grotendeels allemaal goed afgelopen, maar de gevolgen waren niet te overzien geweest als het wel mis was gegaan (Leven met water, 2015). Wat te denken van de veiligheid van de mensen, wat te denken van alle economische schade, maar ook vooral emotionele schade en het gevoel van onveiligheid. De maatschappelijke relevantie van waterveiligheid is groot.

Actualisering van het waterveiligheidsbeleid

Er kan gesteld worden dat de overstromingen in 1995 ten grondslag liggen aan de wijzigingen in het beleid die in het advies Waterveiligheid zijn opgenomen. Het waterveiligheidsbeleid was aan sterk aan vernieuwing toe. Het 'actualiseren van het waterveiligheidsbeleid' is dan ook een belangrijk onderdeel van het advies: Waterveiligheid van de Adviescommissie Water, uitgebracht in 2012 – waarop dit onderzoek zich focust. Het jaar 1995 was dan ook een waarschuwing en een omslagpunt voor het waterbeheer. Wat te denken als er weer dergelijke overstromingen zouden plaatsvinden, inmiddels ook met een stijgend waterniveau en een stijgende zeespiegel. De belangen stijgen, denk alleen maar is op economisch niveau en op veiligheidsniveau het aantal mensen in Nederland. Nederland zou het zich niet kunnen verantwoorden zijn waterbeleid niet goed op orde te hebben. Een dergelijke schade is dan ook niet uit te leggen aan zijn bevolking: Nederland zou het zich niet kunnen veroorloven zijn waterbeleid niet goed op orde te hebben. Waterveiligheid is voor Nederland van groot belang. Een groot deel van Nederland is potentieel overstroombaar. Goede waterkeringen zijn van essentieel belang om miljoenen mensen in ons land te beschermen tegen overstromingen. De Adviescommissie Water (ACW) beschouwt advisering over waterveiligheid als een zeer belangrijk onderdeel van haar taak en volgt de beleidsontwikkelingen op dit vak nauwgezet (Adviesrapport Waterveiligheid ACW, 2012). Het rapport is uitgebracht in 2012. Hiermee heeft waterveiligheid en tevens dit onderzoek een grote maatschappelijke relevantie.

Relevantie van het onderzoek

Zoals al eerder aangegeven heeft dit onderzoek een maatschappelijke relevantie en een wetenschappelijke relevantie. Het primaire relevantie van dit adviesrapport is het doen van onderzoek naar de mate- en de wijze van doorwerking van aanbevelingen van het adviesrapport Waterveiligheid van de Adviescommissie water en deze doorwerking in beleidsvorming van het Ministerie van Infrastructuur en de Waterschappen te meten, te beschrijven en te verklaren met als doel hiermee de doorwerking van aanbevelingen beter inzichtelijk te maken en hiermee het proces van doorwerking in het domein van waterveiligheid beter te kunnen analyseren om op deze manier de waterveiligheid in Nederland te kunnen verbeteren. Hiermee is ook deels de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek beschreven. Dit richt zicht op doorwerking als wetenschappelijke uitdaging en de toepassing van doorwerking op het domein van waterveiligheid. Hierop komen we later in dit hoofdstuk uitgebreid terug. Het onderzoek is uitgevoerd vanuit een verzoek van de landelijke Adviescommissie Water in Den Haag. Het verzoek vloeit voort uit de behoefte van de Adviescommissie Water om een beter inzicht te krijgen in het doorwerkingsproces van adviezen en aanbevelingen richting beleid op zowel centraal niveau als lokaal niveau. Op welke manier werken adviezen door? Dit zijn belangrijke vragen die ten grondslag liggen aan het verzoek om dit onderzoek uit te voeren. Het streefdoel is het doorwerkingsproces van advies tot beleid inzichtelijker te maken en het kennisniveau omtrent dit proces te vergroten. Het uiteindelijke doel is dit proces te optimaliseren. Door onderzoek te doen naar dit proces is de Adviescommissie Water beter in staat zijn adviezen af te stemmen en de doorwerking van de uitgebrachte adviezen beter af te stemmen en te optimaliseren om op deze manier een belangrijke bijdrage te leveren aan het verhogen en verbeteren van de Waterveiligheid in Nederland.

Aanleiding en doel van het advies Waterveiligheid

Het adviesrapport Waterveiligheid bestaat er een drietal onderwerpen: actualisering van het waterveiligheidsbeleid, meerlaagsveiligheid en normering. Daarnaast zijn er een aantal aanvullende adviezen over onder andere toetsing, het implementatieproces van het nieuwe waterveiligheidsbeleid en deltadijken. Elk onderwerp is uitgewerkt in een aparte paragraaf, opgebouwd uit (achtergrond)informatie en aanbevelingen. De aanbevelingen zijn apart uitgewerkt en genummerd. Sommige aanbevelingen zijn expliciet gericht op het bestuurlijke niveau van de centrale overheid (het ministerie van Infrastructuur en Milieu), sommige aanbevelingen richten zich expliciet op het meer lokale niveau (de Waterschappen). Daarnaast zijn er ook aanbevelingen die zich richten op beide bestuurlijke niveaus. Dit zal per aanbeveling worden aangegeven. Sommige aanbevelingen uit verschillende onderwerpen zijn onderling inhoudelijk aan elkaar verwant of verbonden, door een sterke inhoudelijke relevantie: een aanbeveling op operationeel niveau kan bijvoorbeeld een gevolg zijn van een aanbeveling op strategisch niveau. Daarnaast zijn de onderwerpen ook inhoudelijk van elkaar afhankelijk en kennen een sterke mate van overlap. Een totaaloverzicht van alle aanbevelingen is te vinden in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

Actoren in het onderzoek

In dit afstudeeronderzoek wordt onderzoek gedaan naar de mate waarin adviezen/aanbevelingen van de Adviescommissie Water rondom waterveiligheid doorwerken in het beleid van enerzijds de Waterschappen (op lokaal niveau) en anderzijds het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (op centraal niveau).

De adviezen van de Adviescommissie Water rondom waterveiligheid zijn relevant voor het beleidsdomein van zowel het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, als de waterschappen, dus voor beide bestuursorganen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is in grote lijnen verantwoordelijk voor het centrale beleid rondom waterveiligheid. Waterschappen zijn in grote lijnen verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering van centraal beleid op lokaal niveau (Neelen, 2005). Waterschappen zijn autonome bestuursorganen en hebben een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Waterschappen hebben vaak specialistische taken en bepalen lokaal beleid ook in grote mate zelf, binnen de kaders van het centraal gestelde beleid door het ministerie (Neelen, 2005). Dit is een vereenvoudigde constatering, in de realiteit is deze verdeling complexer, zoals we het verder verloop van het onderzoek zullen zien.

Zoals de theorie voorschrijft is de centrale taak van adviescommissie, het adviseren van de regering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Bekkers 2004). De primaire taak van de Adviescommissie Water is het adviseren van de minister van Infrastructuur en Milieu, omtrent de uitvoering van het integraal waterbeleid, zowel gevraagd en ongevraagd (ACW wijziging instellingsbeschikking, 2011). Maar zoals bovenaan gesteld zijn de aanbevelingen en adviezen van de commissie ook relevant voor andere bestuursorganen zoals, provincies, veiligheidsregio's, gemeenten en in de context van mijn onderzoek: de waterschappen (ACW Waterveiligheid, 2012).

De bovengestelde centrale adviestaak van – in het kader van mijn onderzoek - de Adviescommissie Water, roept de vraag op over de relatie van de commissie tot de maatschappij, beleid en politiek en de profilering van de commissie en de doorwerking van de adviezen. Hierbij komt ook een tweede vraag op: wat is de bijdrage van de adviezen van de Adviescommissie Water (hierna te noemen: ACW), welke doorwerking kennen ze en hoe worden ze gebruikt in maatschappelijke, beleidsmatige en/of politieke discussies (Bekkers, 2004).

1.2. Doorwerking als bestuurskundig vraagstuk

Om een goede theoretische onderbouwing en de wetenschappelijke bijdrage van het onderzoek te kunnen geven is het belangrijk om het begrip doorwerking te definiëren, te kijken naar eerder onderzoek en in kaart te brengen waar knelpunten, onduidelijkheden en uitdagingen zitten, zeker om de koppeling te kunnen maken met het domein van waterveiligheid. Het is dus van belang bestaande wetenschappelijke literatuur, boeken, artikelen en modellen te analyseren en in kaart te brengen. Dit gebeurt systematisch door de belangrijkste ontwikkelingen, opvattingen en publicaties te formuleren (Boeije, 2009). In deze paragraaf wordt een meer algemene uiteenzetting van doorwerking gegeven in de vorm van een theoretische verkenning. In paragraaf 1.3 zal worden ingegaan op de wetenschappelijke bijdrage die het onderzoek zal leveren en hoe het begrip doorwerking gehanteerd zal worden en welke plaats het inneemt. In hoofdstuk 4 wordt het begrip doorwerking toegepast op het domein van waterveiligheid, de focus van dit onderzoek. Het begrip doorwerking zal worden geconceptualiseerd, toegepast op het domein van waterveiligheid, tevens zullen de manieren besproken worden waarom doorwerking plaatsvindt en zal er een doorwerkings- en verklaringsmodel worden geschetst toegepast op het domein van waterveiligheid.

1.2.1. Onderzoek naar doorwerking

Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is er veel onderzoek gedaan naar de doorwerking van kennis, onderzoek en adviezen (Bekkers, 2004). De vraag naar doorwerking van adviezen in beleid is een interessante vraagstelling. Het concept doorwerking is in grote mate onderzocht, maar er is nog weinig bekend over de precieze rol van adviesinstellingen in beleid (Hoppe, 2002). De bestuurskunde heeft belangrijke bijdrage in het verklaren van doorwerking van kennis en beleid en vormt de basis van de zienswijzen zoals het begrip doorwerking in dit onderzoek zal worden gehanteerd (Hoppe & Haffman, 2004). Het begrip doorwerking wordt eveneens in de beleidswetenschappelijke literatuur veelvuldig gehanteerd (van Houten, 2008). Doorwerking is een complex begrip dat veel wetenschappelijke discussie heeft opgeroepen (Halffman & Hoppe, 2004). Zoals al eerder vermeld in dit onderzoek is er weinig bekend over de doorwerking van adviezen en de precieze rol van adviesraden- en commissies. Er is tevens is weinig consensus over de precieze definitie van doorwerking, de conceptualisering en wetenschappelijke context (Bekkers, 2004). Een uiteenzetting van vormen van doorwerking, verklaringsmodellen concepten uit de beschikbare bestuurskundige literatuur is te vinden in de volgende paragrafen.

1.2.2. Definitie van doorwerking

Er zijn vele definities van doorwerking te geven, die in verschillende contexten gehanteerd kunnen worden. Echter bestaat er weinig consensus over zaken als wat exact onder doorwerking kan worden verstaan en welke factoren van invloed zijn op doorwerking (Bekkers, 2004). Doorwerking wordt in de literatuur beschouwd als een fenomeen dat *ambiguous, amorpheus, incremental, and meandering* (Bekkers, 2004). In het adviesrapport van *Spelen met doorwerking* van de Universiteit Tilburg & Berenschot uit 2004) wordt gekozen voor een vrij gegeneraliseerde benadering. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een smalle en een brede definitie van doorwerking. Smalle doorwerking richt zich op de meer aanwijsbare vormen van doorwerking, zoals bijvoorbeeld in kabinetsreacties en beleidsstukken. Brede doorwerking richt zich op een bredere context, zoals gebruikt van adviezen in media of wetenschap. Bekkers (2004) stelt dat voor een diepgaande verklaring van de mate van doorwerking van belang is te kijken naar de bredere context waarin doorwerking plaatsvindt, een te instrumentele benadering van doorwerking doet af aan de publieke effecten die het gevolg kunnen zijn van uitgebrachte adviezen en de invloed van

een advies die via een omweg door maatschappelijke sectoren alsnog het beleid bereikt (Bekkers, 2004) (Universiteit Tilburg/Berenschot, 2004).

Het begrip doorwerking wordt in de beleidswetenschappelijke literatuur veelvuldig gehanteerd (Van Houten & Torenvlied, 2002). Een belangrijk onderscheid kan worden gemaakt tussen doorwerking als proces en doorwerking als conformiteit (De Lange, 1995; Mastop & Faludi, 1993). Hier wordt de definitie van Herweijer, Hummels en Van Lohuizen (1990) overgenomen. Zij spreken van doorwerking als proces waar het gaat om de vraag of beleidsmakers (1) bekend zijn met de inhoud van plannen, aanbevelingen of principes, (2) de plannen, aanbevelingen of principes in overweging nemen en (3) er mee instemmen. Zij spreken van doorwerking als conformiteit waar het gaat om de mate waarin operationele besluiten en feitelijke handelingen in overeenstemming zijn met de bredere taakstellingen. Hierboven en ook in het vervolg van deze studie wordt gesproken van doorwerking in het onderhandelingsproces. Hiermee wordt bedoeld op de mate waarin onderhandelaars in het onderhandelingsproces gedragskeuzes maken die overeenstemmen met de inhoud van de aanbevelingen. Doorwerking in het onderhandelingsproces betreft daarmee conformiteit in de feitelijke handelingen en niet doorwerking als proces (van Houten en Torenvlied, 2002) (van Houten, 2008).

1.2.2. Conceptualisering van doorwerking

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de conceptualisering van doorwerking. In het adviesrapport *Spelen met doorwerking* dat geschreven is door Adviesbureau Berenschot en Universiteit Tilburg in 2004, over doorwerking van adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur wordt een interessante en - voor dit onderzoek relevantie – verkenning van literatuur rondom doorwerking gemaakt. Ook is er een interessant inzicht van van Houten & Torenvlied (2002). Er worden aantal hoofdstromen uit de beschikbare literatuur geschetst.

1. Een eerste belangrijke bron gaat over de inzichten Bressers en Hoogerwerf (1995) die een onderscheiding maken tussen een *instrumentele beleidsstroming* en een *contextuele beleidsstroming*. Het betreft een onderzoek over beleidsevaluatie. De instrumentele stroming is gericht op de samenhang tussen beoogde doelen van beleid, de gehanteerde middelen om het beleid uit te voeren en de uiteindelijke resultaten. In de contextuele stroming staan dynamiek en complexiteit van beleid en bestuur centraal en richt de analyse zich op de invloed van omgevingsfactoren en de effectiviteit van beleidsadvisering (Universiteit Tilburg/Berenschot, 2004). Stakeholders, zoals departementen, politieke actoren en belangengroeperingen kunnen de doorwerking van een advies tussentijds en na publicatie beïnvloeden. De perceptie die stakeholders hebben bij een adviescollege is relevant voor de mate van doorwerking. Kickert, Klijn en Koppenjan, 1998 stellen dat doorwerking niet alleen een relatie is tussen zender, maar ook afhankelijk is van ontvangers (Universiteit Tilburg/Berenschot, 2004).
2. Een tweede stroming richt zich op de relatie tussen kennis, advisering, onderzoek en beleid. Hieruit blijkt dat onderzoek en advies ten behoeve van strategisch overheidsbeleid op diverse manieren gebruikt kunnen worden (Universiteit Tilburg/Berenschot, 2004). Hierbij worden de volgende vormen onderscheiden:
 - Instrumenteel gebruik: bevindingen of aanbevelingen uit adviezen leiden direct tot nieuw of aangepast beleid of regelgeving
 - Conceptueel gebruik: Hierbij hebben adviezen een informatiefunctie en dienen als richtinggevend

- Strategisch gebruik: Hierbij worden adviezen gebruikt in strategisch opzicht door bijvoorbeeld belanghebbende partijen om beleid wel of niet uit te voeren. Conceptueel- en strategisch gebruik richten zich meer op de contextuele benadering dan op de instrumentele benadering, zo wordt in het rapport gesteld. Vormen van gebruik sluiten elkaar niet uit (Universiteit Tilburg/Berenschot, 2004).
- 3. Een derde stroming richt zich op verschillende beleidsproblemen en de informatiebehoeften die hiermee samenhangen (Universiteit Tilburg/Berenschot, 2004). Doorwerking van een advies hangt namelijk af van de aard van de problemen die in een advies centraal staan en het type aanbeveling dat hierbij mogelijk is. Zijn mogelijke oorzaken en gevolgen in kaart gebracht, wat zijn effecten van maatregelen en hoe moeten deze politiek, ethisch en wetenschappelijk beoordeeld worden. Minder complexe problemen lenen zich eerder voor een instrumentele aanpak. In het rapport worden twee perspectieven onderscheiden: een dominant perspectief en een nieuw perspectief. Bij een dominant perspectief worden aanbevelingen sneller overgenomen, bij een nieuw perspectief op een oud of ingewikkeld probleem zal het verkennen van oplossingen een langere tijd nodig hebben (Universiteit Tilburg/Berenschot, 2004).
- 4. Een vierde stroming uit het rapport richt zich op de relatie tussen beleidsvelden en de mate van doorwerking. De wijze waarop een adviescollege institutioneel is ingebed en het gezag dat het adviescollege heeft, beïnvloedt de mate waarin adviezen doorwerken. Het gaat hierbij om sectorafhankelijke factoren, zoals de mate van politisering van issues, het aantal partijen dat hindermacht heeft en de draagvlakverwerking voor de overheid noodzakelijk maakt en de sterke informatie-adviesconcurrentie in een sector (Universiteit Tilburg/Berenschot, 2004).

1.2.3. Rationele- en politieke modellen van beleidsuitvoering

Beleidsuitvoering is de omzetting van besluiten in de beleidsprestaties van een of meer uitvoerende organisaties (Torenvlied & Akkerman, 2002). Er zijn verschillende modellen en benaderingen kunnen worden gebruikt om de voorbereiding, bepaling en uitvoering van beleid te bestuderen, zo stelt Bekkers, 2004. Elke benadering, met zijn eigen model, brengt verschillende consequenties van doorwerking met zich mee. Volgens Bekkers richt de bestuurskunde zich op de variëteit in beleid, beleidsprocessen en beleidsperspectieven om de mate en wijze van doorwerking van kennis te kunnen verklaren. Bekkers, 2004 maakt een onderscheid tussen rationele- en politieke beleidsmodellen.

Rationele modellen worden gekenmerkt door een logische en samenhangende en geordende reeks van beleidsprocessen, waarbij beleidsprocessen grofweg volgtijdelijk en lineair verlopen: een optimale kosten-baten oplossing zal als beleidsoplossing de voorkeur genieten (waarbij alle sociale, politieke en economische kosten en baten in beschouwing worden genomen). Een voordeel van deze benadering is de helderheid van de formuleren maakt rationele besluitvorming mogelijk. Een nadeel is dat de beleidspraktijk niet altijd zo verloopt zoals het model stelt (Bekkers, 2004).

Politieke modellen stammen af van pluralistische benaderingen in de bestuurskunde. Het wordt gekenmerkt door een arena-achtige benadering. Hierin is beleid een antwoord op maatschappelijke conflicten, onderhandelingen tussen verschillende maatschappelijke groeperingen en ontstaat beleid vaak uit *onderhandelingsprocessen* tussen dergelijke groeperingen die elk specifieke belangen trachten te behartigen. Adviezen worden onderdeel van een politieke strijd en staan er niet boven zoals min of meer verondersteld wordt in het rationele model (Bekkers, 2004). Kingdon heeft met zijn stromenmodel een belangrijke bijlage geleverd aan het politieke model. Het model gaat in op hoe agendavorming

plaatsvindt en hoe beleidsproblemen worden gekoppeld aan beleidsalternatieven. Het stromen model veronderstelt dat het ontwerp van oplossingen (beleidsalternatieven) niet logischerwijs volgen op de erkenning van een probleem, maar dat problemen, oplossingen en politiek gedrag losstaand zijn en soms per toeval worden verbonden. In het stromenmodel is doorwerking relatief onvoorspelbaar (Kingdon, 1984) (Bekkers, 2004).

1.2.4. Modellen van doorwerking

Er bestaan verschillende perspectieven op beleidsprocessen als voedingsbodem van beleidsgerichte kennis, maar er zijn ook verschillende modellen die een uitspraak doen over:

1. De relatie tussen adviesraden en ontvangers van adviezen
2. De aard en kenmerken van adviezen (Bekkers, 2004).

Bekkers (2004) onderscheidt 6 modellen:

1. Het 'Push'-model: ziet advisering en beleid als gescheiden werelden. Rationele benadering, inhoud en onderwerp zijn van belang
2. Het Demand pull model: rationele benadering, verschuift het initiatief van adviseurs naar de gebruikers. Doorwerking wordt verklaard vanuit de behoeften van de gebruikers van adviezen. Adviezen worden intensiever benut naarmate ze aansluiten bij de behoefte van de opdrachtgever. Doorwerking is afhankelijk van de inhoud, het advies zelf en kenmerken van de opdrachtgever. Organisatiebelangen spelen een rol bij doorwerking. Organisatiestructuur, formele regels en informele normen worden gezien als belangrijke determinanten (Bekkers, 2004).
3. Het verspreidingsmodel: In dit model is expliciete aandacht voor de activiteiten die de onderzoeker of adviseur zelf kan ondernemen om zijn onderzoek of advies onder de aandacht te brengen. De belangrijkste factor voor het gebrek aan doorwerking in dit model is het feit dat onvoldoende verspreiding heeft plaatsgevonden (Bekkers, 2004).
4. Het interactiemodel: In het interactiemodel wordt er van uitgegaan dat de gevarieerde, ongereguleerde interacties tussen kennisproducenten en kennisgebruikers van groter belang zijn voor de doorwerking van kennis en adviezen dan de lineaire relaties die in voorgaande modellen zijn beschreven. Het model gaat verder op de politieke benadering van doorwerking. Centraal staat hoe langduriger en intensiever de interacties tussen kennisproducenten en potentiële gebruikers zijn, hoe groter de kans op doorwerking van kennis is. Vier factoren op doorwerking te verklaren staan centraal: de kenmerken van het onderzoek of advies, de organisatorische behoeften en belangen van de potentiële eindgebruiker, de wijze van verspreiding en de interactie tussen producenten en gebruikers in de verschillende onderzoeksstadia (Bekkers, 2004).
5. Het enlightenment model: In dit perspectief wordt kennis niet zozeer direct en lineair gebruikt, maar is kennis een voedingsbodem voor een graduele verandering in de oriëntatie van een beleidsmaker, en vervult daarmee een agenderende functie. Benutting en doorwerking van kennis is hiermee vaak lastiger vast te stellen dan in bijvoorbeeld het rationele model, maar kan wel degelijk aanwezig zijn (Bekkers, 2004)
6. Het politieke-argumentatieve model: In dit model is kennis ammunitie voor een politiek of maatschappelijk debat. Het sluit in deze zin nauw aan bij de visie op beleidsprocessen als arena en een opvatting van kennis-als-argumentatie (Bekkers, 2004).
7. Het verklarend model van doorwerking in gelaagde stelsels van Torenvlied & Akkerman, waarop we ons in dit onderzoek richten. Het model biedt het de beste uitgangspunten als basis voor de casus van waterveiligheid. Het model zal in hoofdstuk 4 uitgebreid worden toegelicht.

1.3. Wetenschappelijke relevantie van het onderzoek

In paragraaf 1.1 is de maatschappelijke relevantie van het onderzoek besproken, daaropvolgend is in paragraaf 1.2 een uiteenzetting van het begrip doorwerking gegeven. Echter is dit een algemene uiteenzetting en is het nog niet toegepast op het domein van waterveiligheid. Zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd is er veel onderzoek gedaan naar doorwerking. Echter is er geen eenduidige definitie en zijn ook de concepten uiteenlopend. Tevens is er onduidelijkheid over de precieze positionering van doorwerking.

In dit onderzoek wordt de doorwerking aanbevelingen onderzocht. Zoals al eerder aangegeven richt dit onderzoek zich primair op de (variatie in) de doorwerking van adviezen naar beleid. De andere factoren zullen worden meegenomen in de verkenning en analyse. Bekkers (2004) stelt dat de vraag naar doorwerking van adviezen niet gemakkelijk te beantwoorden is. Hij stelt dat dit te maken heeft met de positie en profilering van advies eenheden en daarmee ook een grote variëteit aan doelgroepen en mogelijke vormen van gebruik van adviezen. In het rapport 'Staat van Advies' wordt de notie van doorwerking beperkt tot een oordeel over de bruikbaarheid van adviezen op ministeries: 'maximale effectiviteit van een advies wordt bereikt als er sprake is van doorwerking in de besluitvorming en het beleid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, 2001). In de rapportage worden tevens vier factoren benoemd die de zichtbaarheid van doorwerking vertroebelen:

- Doorwerking is bijna per definitie lastig vast te stellen
- Ministeries hebben dikwijls moeite om met kritiek op beleid om te gaan en de bereidheid om kritische adviezen (zichtbaar) over te nemen is daarom niet altijd even groot'
- De timing van een adviesaanvraag of adviesrapportage is niet altijd gunstig
- Doorwerking is vaak afhankelijk van een positie, statuut en reputatie van een voorzitter, en van persoonlijke verhoudingen tussen bijvoorbeeld een voorzitter van een Adviesraad/commissie en bewindslieden

De literatuur die beschikbaar is over de doorwerking van adviezen steekt schril af bij de enorme hoeveelheid literatuur die beschikbaar is over het gebruik van wetenschappelijke kennis in beleidsprocessen. Echter kan de kennis uit deze literatuur wel gebruikt worden als inspiratie voor de ontwikkeling van een evaluatief kader voor de doorwerking van (strategische) beleidsadviezen. (Bekkers, 2004) gebruikt deze literatuur om onderzoek te doen naar de doorwerking adviezen tot het beleid. Een van de inzichten die de literatuur geeft is dat het lastig is om doorwerking:

- Te conceptualiseren: het is lastig vast te stellen welke vormen bij welke doelgroepen van doorwerking zijn te onderkennen
- Te operationaliseren: dat wil zeggen daadwerkelijk meetbare grootheden te ontwerpen die recht doen aan de verscheidenheid van typen en vormen van doorwerking, en aan meer geavanceerde doorwerkingspatronen (Sebatier & Jenkins-Smith, 1988)

Naar de doorwerking van aanbevelingen is eveneens weinig concreet onderzoek gedaan. Zeker voor doorwerking van aanbevelingen specifiek voor het domein van waterveiligheid weinig tot geen relevante literatuur beschikbaar. De doorwerking van aanbevelingen, vaak in algemene termen gesteld. Doorwerking in het domein van waterveiligheid vindt zoals later in in dit onderzoek genoemd zal worden plaats in: *gelaagde systemen van besluitvorming*, waarbij de uitkomsten van een centraal niveau van besluitvorming worden vergeleken met die van decentrale niveaus van besluitvorming (Torenvlied & Akkerman, 2002). De auteurs

stellen dat er bij de meting en verklaring van doorwerking twee problemen voor kunnen doen.

- Het complexiteitsprobleem
- Het correspondentieprobleem

In hoofdstuk 4 worden bovenstaande problemen besproken. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt vast in de volgende vraagstelling: Waarom is het belangrijk om inzicht te krijgen in de wijze waarop aanbevelingen doorwerken in het domein van waterveiligheid en hoe deze doorwerking plaatsvindt? De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is een passende onderzoeksmethode/verklaringsmethode rondom doorwerking te krijgen voor het domein van waterveiligheid en tevens voor doorwerking van aanbevelingen in gelaagde stelsels. Zoals al eerder gesteld is, zeker voor het beleidsveld van waterveiligheid, niet eerder een passende definitie/of concept rondom doorwerking gegeven en tevens geen model wat de doorwerking kan verklaren, passend voor dit beleidsveld.

1.4. Afbakening van het onderzoek

Selectiecriteria

In deze paragraaf worden de selectiecriteria voor de afbakening van het onderzoek besproken.

1.4.1. Variatie in bestuurlijke niveaus

Het adviesrapport richt zijn adviezen inhoudelijk op diverse bestuurlijke niveau's. Hierbij kunnen de verschillen in doorwerking tussen verschillende niveau's worden geanalyseerd en in kaart worden gebracht. In het kader van dit onderzoek richten we ons op de Waterschappen en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

1.4.2. Tijdsperiode

Het advies Waterveiligheid is uitgebracht in 2012. De tijd van de dataverzameling is januari 2016. Hiermee is er een tijdsperiode van ruim 4 jaar. Met deze periode hebben de adviezen een ruime doorwerkingstijd. Veel adviezen zijn van strategische aard en/of gericht op een aantal jaren. Hiermee hebben de adviezen voldoende tijd om door te werken en kan de daadwerkelijke doorwerking ook worden gemeten en in kaart worden gebracht. Doordat de adviezen veelal strategisch zijn en gericht op de toekomst is het relevant om de doorwerking ervan binnen deze periode te meten.

1.4.3. Inhoudelijke relevantie

Het rapport richt zich inhoudelijk op het domein van waterveiligheid. Zowel het Ministerie van Infrastructuur en Milieu als de Waterschappen zijn belast met het uitvoeren van beleid en taken die gericht zijn op waterveiligheid. Verder worden deze organen betrokken bij de samenstelling van het beleid en adviezen. Op het waterbeleid in Nederland komen we in Hoofdstuk 3 uitgebreid terug.

1.4.4. Doorwerking in agendavorming en in uiteindelijke besluitvorming

In het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt doorwerking in agendavorming en doorwerking in uiteindelijke beleidsvorming. In het onderzoekmodel dat besproken wordt in hoofdstuk 4 zal deze splitsing worden toegelicht en uitgelegd.

2. METHODEN EN ONDERZOEKSOPZET

2.1. Kwalitatief onderzoek

In het kader van dit onderzoek wordt in de basis gebruikt gemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethodiek, dat interpretatief en subjectief van aard is. Het gaat hierbij niet om feiten en cijfers, maar om de 'waarom' en 'hoe' vraag. In het kader van dit onderzoek zijn de volgende vormen van kwalitatief onderzoek gebruikt: literatuuronderzoek, interviews en een casestudie. Deze vormen zullen verderop in dit hoofdstuk worden gesproken.

2.2. Explorerend onderzoek met behulp van case study onderzoek

Exploratief (verklarend) en toetsend van aard

Het onderzoek is explorerend aard, waarbij er zal worden gekeken naar de werking van het verklarende model van doorwerking in gelaagde stelsels van Torenvlied & Akkerman, 2012 binnen het domein van waterveiligheid en het beleidsveld van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Waterschappen. Het onderzoek sluit aan bij de exploratieve manier van onderzoeken en wordt ook wel gezien als een verkennend onderzoek. Voorafgaande aan het onderzoek is nog niet helemaal duidelijk welke resultaten gevonden zouden worden en welke kant het onderzoek zou opgaan. Een doel van het onderzoek is het opdoen van ideeën en kan worden gebruikt om het domein van waterveiligheid te verkennen voor vervolgonderzoek. Het onderzoek kent vaak een beschrijvend karakter. Door de exploratieve aard van het onderzoek zal door middel van een case study onderzoek worden gezocht naar verbanden en/of verklaringen van doorwerking van aanbevelingen in het kader van het advies waterveiligheid van de Adviescommissie Water. In welke mate er doorwerking er plaatsvindt, op welke manier en hoe dit verklaard kan worden zijn belangrijke uitgangspunten en vragen.

Omdat er tevens sprake is van toetsend onderzoek is het onderzoek uitgewerkt in een conceptueel model. Aan de hand van dit model schetsen we *hypothesen* en gaan we na of we de werking van het model van doorwerking wetenschappelijk kunnen aantonen. De *hypothesen* staan verder in het onderzoek geschreven en zullen ook worden getoetst bij de analyse.

2.3. Oorzaak- gevolgrelaties in kwalitatief onderzoek

De basis van toetsend onderzoek is volgens Boeije (2012) van een oorzaak-gevolgrelatie. Het conceptueel dat verderop in dit hoofdstuk is uitgewerkt beschrijft deze oorzaak-gevolgrelatie. In casus van dit onderzoek deze relatie de mate van doorwerking (middels het verloop van besluitvorming). Middels het verklaringsmodel van de doorwerking van Torenvlied & Akkerman (2012) zal deze doorwerking op verschillende worden getoetst en op een wetenschappelijke worden gekeken, dan wel aangetoond of er sprake is van doorwerking en welke factoren hierbij relevant zijn. Hierbij kan er sprake zijn van verschillende variabelen. De verwachtingen die rond deze oorzaak- gevolgrelatie aanwezig zijn worden verwerkt in het conceptuele model, zoals al eerder gesteld. De oorzaak-gevolgrelatie kan met uitdrukken in verschillende variabelen.

In het kader van dit onderzoek is het gevolg: de mate van doorwerking van beleid (het wel, of niet doorwerken). De oorzaak kan meerdere factoren, ofwel: variabelen bevatten. In dit onderzoek wordt gekeken of dit verband (de oorzaak- gevolg relatie) is aan te tonen.

2.4. Opzet van het onderzoek

Hoofdstuk 1 betreft de inleiding, waarin de maatschappelijke relevantie en de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zijn besproken. Het belang van waterveiligheid voor Nederland is besproken, en er is ingegaan op onderzoek naar doorwerking van aanbevelingen en de koppeling met de sector van waterveiligheid. Tevens is er een definitie van doorwerking gegeven, zijn eerdere onderzoeken naar doorwerking in kaart gebracht, zijn verschillende concepten besproken en is er ingegaan op de uitdagingen die er voor dit onderzoek zijn, als we doorwerking gaan koppelen aan het domein van waterveiligheid.

Hoofdstuk 2, dit hoofdstuk bespreekt de methoden en de onderzoeksopzet die bij dit onderzoek zijn gehanteerd. Diverse methodische aspecten worden belicht om het onderzoek te kenmerken en het onderzoek vorm te geven. De kernmerken van kwalitatief onderzoek worden besproken en er wordt ingegaan op de onderzoeksvariabelen.

In hoofdstuk 3 richten we ons op waterveiligheid in Nederland, schetsen we het problemen die spelen en schetsen we een beeld van hoe het waterveiligheidsbeleid in Nederland is georganiseerd. We brengen de rol van het Deltaprogramma in kaart, we gaan in op de rol van die beleidsonderhandelingen spelen en gaan in op de rol van de Adviescommissie Water. Daarnaast wordt ingegaan op betrokken actoren-en instituties, bijbehorende taken en verantwoordelijkheden. Kortom: we proberen de werking van het domein van waterveiligheid in de context van dit onderzoek in kaart te brengen en hiervan een duidelijk beeld te schetsen.

In hoofdstuk 4 wordt specifiek ingegaan op de rol van doorwerking in het domein van waterveiligheid. Hierbij wordt ingegaan op type van doorwerking en wordt het standaardmodel van doorwerking in gelaagde stelsels toegepast.

In hoofdstuk 5 wordt een analyse gemaakt op basis van empirisch onderzoek. Voor de dataverzameling van dit onderzoek is er een empirisch onderzoek uitgevoerd. Er zijn een tiental interviews afgenomen met diverse experts van de Waterschappen, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en diverse externe experts. De interviews vormen belangrijkste informatiebron voor de analyse die in hoofdstuk 5 wordt gemaakt, om uiteindelijk de hoofd- en deelvragen te beantwoorden. De volledige uitwerking van de interviews is in de bijlagen terug te vinden. De basis voor de interview vragen is, zoals eerder aangegeven, het advies Waterveiligheid (2012) geweest, gekoppeld aan de theorie over doorwerking en theorie over de Nederlandse waterveiligheidssector. Het standaard model van beleidsdoorwerking (doorwerking in gelaagde stelsels) van Torenvlied en Akkerman (2012) is de belangrijkste basis geweest voor het onderzoek en de vormgeving van het interviewconcept. Het advies waterveiligheid (2012) dat bestaat uit een drietal belangrijke en relevante onderwerpen, te weten: Meerlaagsveiligheid, het actualiseren van het waterveiligheidsbeleid en Normen. Het advies Waterveiligheid is een belangrijke afbakening, case en brondocument voor dit onderzoek. Daarnaast zijn beleidsdocumenten, coalitieprogramma's, evaluatieonderzoeken en andere vakliteratuur belangrijke databronnen geweest bij literatuur onderzoek en de opzet van mijn onderzoek. Het advies is ingezet als middel om de doorwerking van beleid zichtbaar te maken, te meten en te verklaren. Op basis van de casestudies zijn conclusies getrokken om de onderzoeksvraag en subvragen te beantwoorden. De hoofd en deelvragen vormen de basis voor de analyse. De hoofd- en deelvragen zijn later in dit hoofdstuk uitgewerkt.

Hoofdstuk 6 wordt de conclusie besproken waarin de belangrijkste bevindingen van het onderzoek aan bod komen. Er zal een antwoord worden gegeven op de hoofd- en deelvragen en de hypothesen zullen worden getoetst. De werking van het conceptueel model wordt tevens besproken. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek en verdere uitdagingen.

2.5. Afhankelijke- en onafhankelijke variabele(n)

Bij een oorzaak- gevolgrelatie is er altijd sprake van een tweetal variabelen. De afhankelijke variabele en de onafhankelijke variabele. Simpel gezegd zijn variabelen de kenmerken die de oorzaak-gevolg relatie goed samenvatten. Twee kenmerken die in het kader van dit onderzoek naar voren komen zijn: 'verloop van besluitvorming over aanbevelingen' en de 'mate van doorwerking'. De afhankelijke variabele is de afhankelijk van de onafhankelijke variabele (Boeije, 2012). Een afhankelijke variabele is een variabele waarover men een voorspelling doet. Een onafhankelijke variabele of predictor is een variabele die men gebruikt om voorspellingen op te baseren (Boeije, 2012).

In het kader van het onderzoek hebben de volgende invulling van de variabelen

- Onafhankelijke variabele: verloop van besluitvorming (bv. over de aanbeveling binnen de adviescommissie). Bottom up werking, top-down kaderstelling en directe doorwerking
- Afhankelijke variabele: mate van doorwerking. Overeenstemming tussen aanbevelingen, beleidskaders en decentraal beleid (in de agenda- en besluitvorming van de waterschappen en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

2.6. Gegevensverzameling

2.6.1. Informatiebronnen

Informatiebronnen die bij dit onderzoek zijn gebruik en geraadpleegd sluiten aan bij de kwalitatieve manier van onderzoeken. Als basis is een case study gebruikt, om het onderzoek inhoudelijk op te baseren. In deze is gekozen voor het advies waterveiligheid, dat inhoudelijk aan een analyse van doorwerking zal onderworpen. Voor het vinden van verklaringen zijn expert interviews gehouden met diverse experts uit het werkveld en domein van waterveiligheid. Daarnaast is – om kennis van het werkveld – en kennis rondom doorwerking op te doen, diverse vak literatuur gebruikt.

2.6.2. Semi-gestructureerde interviews

In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een *semi-gestructureerde interview methode*. Dit worden ook wel kwalitatieve- of diepte interviews genoemd. Ik heb voor deze methodiek gekozen omdat de mogelijkheid tot doorvragen en inspelen op relevante zaken essentieel is om gedetailleerde informatie en diepte informatie te kunnen verkrijgen. Dit is dan ook het doel van kwalitatief onderzoek (Boeije 2012). Van te voren is niet te voorspellen hoe het interview zal gaan verlopen. Er wordt gebruikt gemaakt van een algemeen interviewschema met inhoudelijke topics, die de leidraad voor de interviews zullen gaan vormen.

2.6.3. Schema experts interviews

Voor de dataverzameling voor dit onderzoek is gebruikt gemaakt van de kennis van diverse experts uit het domein van waterveiligheid. Er zijn experts elke orgaan, dat bij dit onderzoek betrokken is experts geïnterviewd, zoals van het ACW, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Waterschap Rivierenland en het Waterschap Rijn & IJssel. Ook zijn er een aantal externe experts geïnterviewd om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten.

Onderstaande het interview schema van experts die zijn geraadpleegd voor het onderzoek, met bijbehorende functie, datum en plaats van het expertinterview.

Naam	Functie/Orgaan	Tijd/plaats
Externe expert 1	Journalist Het Financieele Dagblad en voormalig journalist bij De Gelderlander. Daar schreef hij over het project Waalweelde-West	Nijmegen, 16 maart 2016, 14.00 uur
Externe expert 2	Hoogleraar Waterveiligheid TU Delft, Werkzaam bij Deltares	Delft, Woensdag 9 maart, 10.00 uur
Expert Waterschap Rijn & IJssel 1	Junior Beleidsmedewerker, Waterschap Rijn & IJssel	Doetinchem, 25 november 2015, 11.00 uur
Expert Waterschap Rijn & IJssel 2	Senior beleidsadviseur, Waterschap Rijn & IJssel	Doetinchem, 25 november 2015, 11.00 uur
Expert Waterschap Rijn & IJssel 3	Senior beleidsadviseur Waterschap Rijn & IJssel	Doetinchem, 14 maart 2015, 11.00 uur
Expert Adviescommissie Water	Lid Adviescommissie Water	Enschede, 26 januari 2016, 9.00 uur Enschede, 15 maart 2016, 9.00 uur

Expert Waterschap Rivierenland 1	Directeur Beleidsafdeling Water en Dijken Waterschap Rivierenland,	Tiel, 10 maart 2015, 17.00 uur
Expert Waterschap Rivierenland 2	Beleidsadviseur Waterveiligheid	Tiel, 21 maart 2016, 15.00 uur
Expert Waterschap Rivierenland 3	Dijkgraaf Waterschap Rivierenland	Tiel, 10 maart 2016, 15.30 uur
Expert Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Afdelingshoofd Bestuur en Regie, directie Algemeen Waterbeleid en Veiligheid Organisatie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Den Haag, 30 maart, 10.00 uur

2.6.4. Inhoud en uitwerking interviews

De uitwerking van de interviews is terug te vinden in de bijlagen van dit verslag.

2.7. Selectiecriteria interviews

2.7.1. Selectie waterschappen

Er zal onderzoek worden verricht bij het Waterschap Rijn & IJssel en het Waterschap Rivierenland. Deze keuze is gemaakt omdat beide waterschappen belast zijn met specialistische taken, die zich onderscheiden van andere Waterschappen. De genoemde adviezen in het advies Waterveiligheid sluiten qua inhoud en relevantie goed aan bij het beleidsveld en takenpakket van deze waterschappen. Veelal is gericht op waterveiligheid en meerlaagsveiligheid. Bovengenoemde waterschappen zijn gelegen in het rivierenlandschap van Rijn en Waal en belast met het uitvoeren van veel taken rondom waterveiligheid.

2.7.2. Akkoorden en plannen waaraan overleg vooraf is gegaan en waar uiteindelijke beslissingen in zijn vastgelegd

Deltaprogramma 2015, Deltabeslissing Waterveiligheid 2015, de Waterwet, het Nationaal Waterplan, het Veiligheid Nederland in Kaart (VНК), Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), VW 21 en het Bestuursakkoord Water. Het advies waterveiligheid focust op de periode van besluitvorming 2012, de tijd wanneer het Advies Waterveiligheid door het ACW is uitgebracht en nu. Het meest relevante akkoord- en plan voor het domein van Waterveiligheid waarin beslissingen in deze periode en binnen het domein van Waterveiligheid in zijn vast gelegd zijn het Deltaprogramma 2015 en de Deltabeslissing Waterveiligheid 2015.

2.7.3. Verdere selectiecriteria

Verdere selectiecriteria zijn besproken in de inleiding, bij de afbakening van het onderzoek.

2.8. Doorwerking

2.8.1. Doorwerking besluitvorming agenda

Hierbij gaat het om het feit dat de (inhoud) van de aanbeveling op de politieke agenda staat van het ministerie voorafgaande aan en bestemd voor het overleg voor het samenstellen van het onderstaande akkoorden of plannen.

2.8.2. Doorwerking uiteindelijke besluiten

Hierbij gaat het om het feit dat de (inhoud) van de aanbeveling is opgenomen in de uiteindelijke besluiten (opgenomen in een onderstaande akkoorden of plannen) die het kabinet heeft genomen (vaak in de vorm van centrale kaderstellingen), na aanleiding van het advies van het ministerie. Is dit het geval, dat is de aanbeveling doorgewerkt.

2.9. Onderzoeksvraag en deelvragen

2.9.1. Onderzoeksvraag

In hoeverre en op welke manier werken de aanbevelingen in het advies Waterveiligheid van de Adviescommissie Water door in het beleid van de Waterschappen en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu?

2.9.2. Deelvragen

Deelvraag 1: Wat zijn de verschillen in mate van omstredenheid en de verschillen in mate van belang tussen de verschillende aanbevelingen binnen het advies Waterveiligheid van de Adviescommissie Water?

Deelvraag 2: (a) In hoeverre bestaat er draagvlak, per aanbeveling van het advies Waterveiligheid, bij de stakeholders; (b) Zijn er verschillen in de mate waarin stakeholders betrokken zijn geweest bij het formuleren van dit advies?

Deelvraag 3: a. In hoeverre is de agendering van besluitvorming binnen enerzijds de Waterschappen en anderzijds binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu te herleiden tot aanbevelingen uit de adviescommissie?
b. In hoeverre zijn de uiteindelijke besluiten van enerzijds de Waterschappen en anderzijds het Ministerie van Infrastructuur en Milieu te herleiden tot aanbevelingen uit de Adviescommissie (meting)

Deelvraag 4. In hoeverre bestaat er een samenhang tussen de omstredenheid en belang van de aanbevelingen en de mate van doorwerking ervan in de agendering of besluitvorming van Waterschappen of het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

3. Waterveiligheid als probleem

3.1. Waterveiligheid en –beleid in Nederland

Doorwerking in het domein van waterveiligheid: de rol van het Deltaprogramma

Hoe ziet het proces van beleidsvorming en doorwerking er uit in het domein van waterveiligheid?

De rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de minister

Uit de expertinterview met de expert van het Ministerie blijkt: De minister is de politieke baas van het ministerie en tevens politiek verantwoordelijk voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het ministerie bereidt als het ware het beleid van het kabinet voor en adviseert de minister. Ambtenaren hebben zelf geen mening, maar bereiden wel de kabinetsstandpunten voor, ook bieden ze hierbij alternatieven aan van keuzes die gemaakt kunnen worden. Dit gebeurt vaak op basis van beleidsstukken, onderzoeksgegevens en andere databronnen. Het ministerie bereidt dus als het ware het beleid van het kabinet voor. De uiteindelijke besluiten worden genomen door de minister, de staatssecretaris en het kabinet. Het kabinet is in een belangrijke mate verantwoordelijk voor de informatievoorziening van het kabinet en de minister. Ook beantwoordt het- en adviseert het over vraagstukken die komen vanuit de minister, het kabinet en de politiek. Het ministerie is dus min of meer verantwoordelijk voor het voorbereiden van centrale kaderstellingen. De uitgangspunten van het ministerie vormen de (informatieve) basis voor standpunten die het kabinet inneemt om besluiten te maken, onder meer voor uitgangspunten voor centrale kaderstellingen voor het domein van waterveiligheid te formuleren. Deze uitgangspunten vormen de basis voor de politieke besluiten en centrale kaderstellingen die bijvoorbeeld worden opgenomen in het Nationaal Waterplan. Deze centrale kaderstellingen bepalen voor een belangrijk deel het beleid en de richtlijnen voor decentrale overheden, zoals de waterschappen. Centrale kaderstellingen zijn dus vastgesteld door het kabinet. Besluiten zijn dus door het kabinet genomen.

Hoe wordt het beleid binnen het ministerie gevormd?

De minister en de staatssecretaris zijn politiek verantwoordelijk voor het ministerie. De afdeling Bestuur & Regie, van de directie Algemeen Waterbeleid en Veiligheid en onderdeel van het Directoraat Generaal Water en Ruimte, is verantwoordelijk voor de beleids- en regie kant van waterveiligheid: de governance vraagstukken, algemeen beleid, en interbestuurlijke samenwerking. Kortgezegd: hoe is de waterwereld georganiseerd, bestuurlijk gezien. Voor domein van waterveiligheid en voor dit onderzoek is dit een van de belangrijkste afdelingen en taken. Met input van andere afdelingen van het ministerie zorgt deze afdeling er voor dat het kabinet dus standpunten inneemt rondom het Nationaal Waterplan. De afdeling Bestuur & Regie is verantwoordelijk voor het schrijven ervan.

Hoe/waarin zijn deze kaderstellingen vastgesteld?

Kaderstellingen binnen het domein van waterveiligheid zijn erg complex. De meeste centrale kaderstellingen zijn – voor het domein van waterveiligheid – vastgelegd in het Nationaal Waterplan, wat in december 2009 is vastgesteld door het kabinet. Dit plan geeft aan welk beleid het Rijk in de periode 2009 – 2015 voert om te komen tot een duurzaam waterbeleid. Het Nationaal Waterplan richt zich voor een belangrijk deel op waterveiligheid: bescherming tegen overstromingen en het gebruik van water. Het Nationaal Waterplan is opgesteld vanuit de Waterwet die met ingang van 22 december 2009 van kracht is. Op basis van de Wet Ruimtelijke ordening heeft het Nationaal Waterplan voor de ruimtelijke aspecten de status van structuurvisie.

Wat is het verschil tussen het Nationaal Waterplan en het Deltaprogramma?

Het Deltaprogramma is een belangrijk onderdeel van het Nationaal Waterplan. In het Nationaal Waterplan is een eerste uitwerking gegeven aan het Deltaprogramma en opgesteld naar aanleiding van het advies van de Deltacommissie in 2008. Het programma richt zich met name op duurzame veiligheid. Het Deltaplan 2015 bestaat uit 5 Deltabeslissingen, waaronder de Deltabeslissing Waterveiligheid. Het Deltaprogramma is samengesteld onder leiding van de Deltacommissaris Wim Kuyke. Het Deltaplan is vooral inhoudelijk gericht op het waterveiligheidsdomein. Het Deltaprogramma is een nationaal programma. Rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten werken erin samen. Ook maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en organisaties met veel kennis over water zijn erbij betrokken. In het advies van de Deltacommissie staan 12 aanbevelingen hoe Nederland zich kan beschermen tegen de gevolgen van overstromingen. Het kabinet heeft deze aanbevelingen overgenomen. De belangrijkste aanbeveling is om een Deltawet te maken. In de Deltawet staan: afspraken over de taken en bevoegdheden van de deltagcommissaris, afspraken over de financiering van het Deltaprogramma, dat er ieder jaar een Deltaprogramma moet verschijnen.

Wat is het Bestuursakkoord Water?

Het Bestuursakkoord Water regelt dat taken en bevoegdheden eenduidig zijn geregeld in de waterwereld, om op deze manier duidelijkheid te scheppen hoe verantwoordelijkheden zijn geregeld. Helder maken, wie is waarvan. Soms waren 3 overheden met dezelfde taak bezig. Toen is gezegd: er moet een twee lagen model komen. Een hogere overheid en een uitvoerende centrale overheid. Een hogere overheid moet bepalen wat het beleid is en toezien, en daarnaast is er een uitvoerende laag. In het domein van waterveiligheid is het ministerie dat het beleid maakt en Rijkswaterstaat is een voorbeeld van een uitvoerder. Het waterschap kan ook een uitvoerder zijn, die bijvoorbeeld primaire waterkeringen beheren. Het rijk stelt normen voor deze keringen, die in de waterwet komen. Het waterschap voert uit en heeft binnen de centrale kaders enige beleidsvrijheid. Waterschappen hebben door deze wet een duidelijk afgebakend takeengebied.

In hoeverre heeft een waterschap beleidsvrijheid?

Het rijk stelt bijvoorbeeld normen in centrale kaders. Beleidsvrijheid zit voor het waterschap zit er dan in hoe de uitvoering gedaan wordt, hoe ziet bijvoorbeeld een dijk eruit. De waterschappen beoordelen ook hoe veilig een dijk is, binnen de normen die de overheid heeft gesteld. Wat zijn de risico's, hoe worden investeringen gedaan: hoeveel en wanneer wordt geïnvesteerd in een dijk, wanneer wordt een dijk verhoogd en op welke manier, wat zijn de risico's, beoordelen van economische waarden, kwaliteit van waterkeringen, zijn er vitale infrastructuur, moeten er extra investeringen worden gedaan, veiligheidsnormen verhogen, etc.

Wat zijn de Waterwet en waterschapswet?

Verantwoordelijkheden in het domein van waterveiligheid zijn per wet geregeld. De waterwet regelt bevoegdheden en hoe dingen moeten en de waterschapswet regelt de positie van de waterschappen. De wetten zijn vormgegeven dat ze aansluiten bij het bestuursakkoord water uit 2009.

Belangrijke uitgangspunten voor centrale kaderstellingen

Het waarborgen van veiligheid voor iedereen, een duurzaam beleid voeren waar men in de toekomst mee verder kan, een goede samenwerking met stakeholders en dit faciliteren, kennisdeling, beleidsontwikkeling, kennisontwikkeling, duurzaam omgaan met financiële middelen, het voeren van een werkbaar beleid dat duidelijke centrale kaders stelt, maar

voldoende ruimte biedt voor decentrale overheden, zodat deze voldoende mogelijkheden hebben om eigen keuzes te maken en eigen expertise in te kunnen zetten.

Samenwerking in het kader van het Deltaprogramma

De Deltaprogramma's worden bemenst door alle overheidslagen: dus rijk, provincie, waterschappen, gemeenten, die zaten in die programmabureaus. De ambtelijke begeleidingsgroepen en stuurgroepen, daar zaten ook alle partijen in betrokken. Dat is dus samenwerking in het kader van het Deltaprogramma. Tussen 2010 en 2015 hebben deze processen en overlegstructuren plaatsgevonden gericht op de (beleidsvoorbereiding) van het Deltaprogramma en Deltabeslissingen. Werkzaamheden bestonden met name uit co-productie, samenwerken, samen stukken maken, adviezen voorbereiden. Wel met opdrachten vanuit het Rijk en die ook voorbereid zijn door het Rijk. Het Rijk heeft dus de richtinggevende kaders aan. Het Rijk stelde bijvoorbeeld ook de vragen. Maar uiteindelijk is het wel een co-productie en een gezamenlijk tot stand komen van een advies wat dan via de Deltacommissaris naar de Tweede Kamer en naar het kabinet gaat. Op basis hiervan legt het kabinet het nieuwe beleid vast. Dit proces mag gezien worden als een bottom-up structuur van doorwerking. Veel zaken zijn binnen het domein van waterveiligheid, dus veel besluiten en verantwoordelijkheden zijn geregeld en genoemd in het Deltaprogramma, zoals al eerder genoemd. Vele besluiten komen vaak tot stand doormiddel van samenwerking in overlegstructuren, bijvoorbeeld in regionaal overleg. Er zijn onderling veel inhoudelijke discussies: bijvoorbeeld als het gaat om de basisveiligheid.

3.2. Onderhandeling in het domein van waterveiligheid

Onderhandeling is een belangrijk aspect binnen het onderzoek model dat we voor dit onderzoek hanteren, en tevens in het standaard model van beleidsdoorwerking (in gelaagde stelsels van Torenvlied & Akkerman (2002) waarop het model is gebaseerd.

'Onderhandeling' binnen het domein van waterveiligheid

De typering: 'onderhandeling' mag – binnen het domein van waterveiligheid - gezien worden als een gevoelige woordkeuze. Onderhandeling is hier niet het goede woord. Het is meer het: 'gezamenlijk tot stand komen van'. Het heeft in het kader van het onderzoek meer een beeld van 'samenwerken'. Bressers (2015) stelt dat: Je kunt het woord onderhandeling beter vervangen door: overleg, zodat het minder de connotatie heeft van een slepend/sluimerend conflict. Hiermee bedoel je precies hetzelfde. Het woord uit de theorie mag geen blokkade worden voor het gemak en de openheid waarmee mensen praten. Als je het overleg noemt komt het vriendelijker over. Politieke meningsverschillen. Polderen, typisch voor de waterstaatswereld: Technologisch georiënteerd, ingenieursaanpak en anderzijds er eer in scheppen om alle belangen met elkaar te verzoenen. Taalgebruik als onderhandeling past hier niet goed bij. Als je je werk opvat als een verbinder tussen allerlei sectoren, opvattingen en belangen, dan praat je niet graag in termen van onderhandelen. Het is dan neutraal in termen van overleg te praten. Dit omschrijft het domein en deze wisselwerking beter. Bleker (2015) stelt: Je kunt het inderdaad beter niet direct onderhandeling noemen. Overleg, afstemming, afweging van belangen, dus meer de zachte kant zijn termen die beter aansluiten, anders kan je een verkeerd beeld krijgen.

Welke stakeholders zijn betrokken en wat is de rol van koepelorganisaties

Binnen het domein van waterveiligheid zoals al eerder gemeld de volgende stakeholders betrokken: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de politiek (kabinet), provincies, gemeenten, waterschappen en bedrijven of bedrijfstakken. Deze stakeholders worden veelal vertegenwoordigd door koepelorganisaties en lobbypartijen, zoals het IPO (Inter Provinciaal Overleg), het VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), de Uni van de Waterschappen, VWin (koepelorganisatie voor waterbedrijven), het Veiligheidsberaad (koepelorganisatie Veiligheidsregio's). De allerbelangrijkste stakeholders voor het ministerie zijn de waterschappen. De Uni van de Waterschappen is een stevige lobby partij.

De rol van de Uni van de Waterschappen

De Uni van de Waterschappen is vergelijkbaar met het IPO (Inter Provinciaal Overleg) of het VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten). De Uni is voor de Waterschappen een hele belangrijke organisatie voor de waterschappen, om Haagse beleidsvoorbereiding en besluitvorming te beïnvloeden. Het vervult dus de rol van koepelorganisatie van alle waterschappen tezamen. Het behartigt de belangen van de waterschappen en treedt op voor de waterschappen in gemeenschappelijke overlegstructuren in diverse settings. Zo ook als het gaat om waterveiligheid. Met veel zaken neemt de Uni het initiatief, een echte rol als koepelorganisatie. De Uni is tevens een erg belangrijke schakel in het Deltaprogramma.

Invloed van de Uni van de Waterschappen

Uit de expertinterviews hebben is een mooi voorbeeld de destileren wat de invloed van de Uni van de Waterschappen op een mooie manier benadrukt. In aantal jaren geleden heeft de rol van de waterschappen, in zijn huidige vorm ter discussie gestaan. Het huidige kabinet heeft toentertijd in zijn regeerakkoord het besluit opgenomen de waterschappen te willen afschaffen en te vervangen door een ander systeem waarin de waterschappen niet in zijn huidige vorm zouden bestaan, maar dan er landsdelen zouden komen voor de rol van provincies (binnen het domein van de waterwereld) en de waterschappen op te nemen in

deze landsdelen. De Waterschappen zouden dus als eigenstandige bestuurslaag verdwijnen en onderdeel worden van iets groters. Hierbij is de Uni van de Waterschappen in het verweer gekomen, om de rol van de Waterschappen te behouden in zijn huidige vorm. Het heeft de OESO gevraagd om een studie te doen naar de effectiviteit van het Nederlandse Waterbeheer. De minister heeft dit subtiel gesteund, want ze was tevreden met het huidige functioneren van de waterwereld en wilde geen onnodige veranderingen in haar portefeuille. Middels het OESO rapport werd het Nederlandse systeem beoordeeld met een 8,5 en als zeer goed bevonden. Een voorbeeld voor de rest van de wereld. Echter waren er een paar kleine dingen die slimmer aangepakt hadden kunnen worden. Al met al kwam dit de minister goed uit. Verantwoordelijk voor waterbeleid, goed is goed, geen probleem waterschappen en liever geen veranderingen. Hierbij heeft de Uni voor de Waterschappen bereikt dat het kabinet is afgeweken van het regeerakkoord en dat het huidige systeem met de waterschappen is blijven bestaan. De Uni van de Waterschappen heeft hiervoor diverse lobby's uitgevoerd bij het ministerie, stakeholders en politieke partijen. Het OESO rapport was echter ook een belangrijk middel.

Op welke manieren vindt 'onderhandeling' of overleg plaats: formeel en informeel

Er vindt veel wederzijdse beïnvloeding/onderhandeling plaats. Men kan grofweg een scheiding maken tussen formeel en informeel 'onderhandeling'. Dit is op te maken uit diverse expert interviews. Afhankelijk van het onderwerp is het hoe deze routes lopen. Zowel top down als bottom-up in wisselwerking met elkaar, tussen de waterschappen en het Ministerie. Veel thema's lopen voor de waterschappen, via de Uni van de Waterschappen. De koepelorganisatie die de belangen van de Waterschappen behartigt. Deze rol is hierboven besproken. Het meeste gebeurt in overlegstructuren of samenwerkingsstructuren in het kader van het Deltaprogramma, hierin vinden op diverse niveaus, zowel regionaal als nationaal.

Informeel gebeurt er onderhandeling veel via lobby's. Uit de expertsinterviews met een dijkgraaf Waterschap Rivierenland is een voorbeeld bekend dat hij gepleit heeft voor een verhoogde normering van de basisveiligheid voor het Rivierengebied. Onderhandeling in deze casus heeft plaats gevonden via diverse (persoonlijke) lobby's met beleidsmakers van andere waterschappen of andere stakeholders om zo invloed uit te oefenen, met uiteindelijk doel de lokale belangen van zijn waterschap na te streven. Echter is 'de onderhandeling' moeilijk zichtbaar te maken en zijn deze structuren van onderhandeling en doorwerking lastig te kaderen, zoals het complexiteitsprobleem (Torenvlied & Akkerman 2002) veronderstelt. Dit zal in hoofdstuk 4 worden besproken.

Geen onderhandeling, maar samenwerken of overleggen

Zoals hierboven besproken kan met binnen het domein van waterveiligheid het wordt onderhandelen beter vervangen door samenwerken of overleggen. Men kan het ook niet echt 'onderhandeling' noemen, zoals het standaardmodel van beleidsdoorwerking veronderstelt. Structuren die lopen via het deltaprogramma kenmerken zich als overlegstructuren of samenwerkingsprogramma's. Men streeft naar inhoudelijke afstelling, synergie en consensus. Dit is een belangrijke conclusie die uit de analyse van de expertinterviews te halen is.

3.3. Instituties en actoren in het waterveiligheidsbeleid

3.1. Inleiding

Dit onderzoek richt zich op het domein van Waterveiligheid. Het advies waterveiligheid is een belangrijk en veelomvattend adviesrapport dat door de Adviescommissie Water in 2012 is uitgebracht. Het advies sluit qua selectiecriteria goed aan bij de context van dit onderzoek en leent zich daarmee uitstekend om de mate doorwerking van adviezen in kaart te brengen. Onderstaande worden de selectiecriteria besproken en toegelicht.

3.2. Bestuurlijke organen

In het kader van dit onderzoek worden de relevante betrokken bestuurlijke organen besproken in onderstaande paragrafen. Er wordt ingegaan op algemene informatie over het orgaan, taken- en verantwoordelijkheden, beleidsvorming en onderlinge bestuurlijke verhoudingen.

3.3. De Adviescommissie Water

De Adviescommissie Water is een landelijke adviescommissie die in 2004 in het leven is geroepen. De commissie heeft als taak: de Staatssecretaris van huidige ministerie van Infrastructuur en Milieu gevraagd en ongevraagd te adviseren omtrent de uitvoering van het integraal waterbeleid. Het secretariaat van de Commissie berust bij het vroegere Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het huidige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Wijziging instellingsbeschikking Adviescommissie Water, 2011). De secretaris is voor zijn werkzaamheden voor de Commissie uitsluitend verantwoording schuldig aan de Commissie. (Instellingsbesluit, 2004). De adviescommissie rapporteert aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

3.3.1. Adviezen

De Adviescommissie Water kent een uitvoerende adviesrol. De adviserende rol van de Adviescommissie Water krijgt meerwaarde doordat voorafgaande aan het uitbrengen van een advies de adviescommissie kritisch onderzoek kan verrichten. De adviescommissie kan zich om inlichtingen tot andere partijen wenden. De commissie kan zich laten bijstaan door: externe deskundigen, en indien gewenst hoorzittingen houden over beleidsuitvoering en ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer. Indien noodzakelijk kunnen deze adviezen door de staatssecretaris worden overlegd aan andere ministers, decentrale overheden, overlegorganen (Instellingsbesluit, 2004). De adviezen van de commissie richten zich primair op de minister.

3.3.2. Leden en achtergrond

Volgens het Instellingsbesluit (2014) 'Adviescommissie water', bestaat de commissie uit 7 leden, waaronder een voorzitter. De leden van de Adviescommissie Water zijn deskundigen afkomstig uit het openbaar bestuur, de ruimtelijke ordening, het waterbeheer en de financiële wereld. De leden vervullen in het algemeen geen bestuurlijke functie binnen het waterbeheer, dit om belangenverstrengeling te voorkomen. Dit maakt het mogelijk om onafhankelijk advies uit te brengen over de uitvoering van het waterbeleid, en de financiële en maatschappelijke consequenties daarvan.

3.3.3. Werkwijze Adviescommissie Water

De Adviescommissie Water vergadert vijf keer per jaar. Bij de voorbereiding van adviezen kan de commissie zich laten bijstaan door externe deskundigen, en desgewenst hoorzittingen houden over beleidsuitvoering en ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer. De door de commissie vastgestelde adviezen zijn openbaar volgens de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) (Adviescommissie Water, 2015). Kortgezegd: De commissie vervult een onafhankelijke adviesorgaan met een specialistische expertise binnen de watersector en vervult een neutrale positie.

3.3.4. De aanbevelingen van het ACW vanzelfsprekend of bewust geframed?

De aanbevelingen die de Adviescommissie Water schrijft worden veelal gezien als vanzelfsprekend en veilig gekozen. Is dit bewust zo gekozen? Uit het expertinterview met het lid van het ACW blijkt dat formulering van aanbevelingen uit adviezen van Adviescommissie Water lijken aan de oppervlakte vanzelfsprekend. Echter wijzen deze adviezen onder de oppervlakte wel degelijk en bepaalde kant op en bevatten deze vaktermen die kenners verstaan.. Ook is het zo dat het advies voort bouwt op bestaande achtergrondinformatie en

documenten die mensen uit het werkveld vaak kennen en ervan op de hoogte zijn. Zo wijst het voor de kenners uit het vakgebied vaak wel degelijk een bepaalde kant op.

Zo richt het advies waterveiligheid zich op de rol van de tweede laag (onderwerp meerlaagsveiligheid). Is deze aanvullend en daarmee ook schade beperkend, of kan deze in een aantal gevallen ook vervangend zijn voor de eerste laags veiligheid. In onze commissie tonen we over het laatste inzicht vrij sceptisch en wordt gesproken over echte uitzonderingen. Normaal gesproken kan men er niet van uit gaan dat men met ruimtelijke maatregelen de eerste laags maatregelen kan verminderen. Dit zijn echt hoge uitzonderingen.

Desondanks is deze 2^e laag ontzettend belangrijk, voor als het mis gaat, schade te beperken en tevens een betere basis te bieden voor de derde laag (evacuatiemogelijkheden). Dus is dit een standpunt over het algemeen heel redelijk geformuleerd. Hier was discussie over het feit dat sommige vonden dat je met ruimtelijke maatregelen de taakstelling van voor wat betreft dijk versterking wel zou kunnen matigen. Hierover waren we binnen de commissie erg sceptisch. Hierbij nemen we dan een standpunt in binnen een discussie. Het staat dan niet uitdrukkelijk, we vinden dit wel of dat niet, dus geen uitgesproken standpunt dat direct is terug te vinden in het advies. Echter staat er wel wat we ervan vinden en kenners die weten van de achtergronden van deze discussie destilleren op deze manier ons standpunt. In het Rapport heet dit kenmerk 'niet afwentelen'. Veel stakeholders waren op een gegeven moment dus mening dat maatregelen uit een achterliggende laag ingezet konden worden als preventie in een bovenliggende laag, dus kortgezegd dat dit ten kosten kon gaan van primaire veiligheidsmaatregelen, om op deze manier kosten te besparen en minder investeringen te hoeven doen. De commissie is hier zoals gezegd zeer sceptisch over. Eerste laag een tandje minder, oplossen door ruimtelijke maatregelen. Dividend van de tweede laag mag niet ten koste gaan van de basisveiligheid.

Bovenstaande is dus een voorbeeld van waarom aanbevelingen soms abstract, 'op de vlakte' en als veilig worden gezien. Waterschappen vertellen vaak dat aanbevelingen bekend zijn en dat het toch al was wat ze deden en al aansloot bij hun bestaande beleid. De commissie brengt zijn adviezen dus op een beschaafde nette manier die soms een beetje naar de ene kant leunen en soms een beetje naar de andere kant en dus door de kenner veelal goed geïnterpreteerd kunnen worden. Een commissie als het ACW zegt niet snel hemelbestormende dingen

Een onafhankelijke commissie zoals het ACW heeft geen enkele macht, ze spreken alleen met het gezag op basis van argumenten. Als we zouden kiezen om heel erg uit de mainstream te vliegen zouden we wel de aandacht trekken, maar weinig effect hebben. Omdat de sector bestaat uit duizenden mensen die met verschillende taken bezig zijn. Adviezen en aanbevelingen hebben dus niet direct invloed en niet alle mensen kunnen er direct iets mee. De inhoud is erg belangrijk.

3.3.5. De agendasettende functie van het ACW

In sommige gevallen heeft het ACW een agendasettende functie. Echter bij het Advies Waterveiligheid is dit niet het geval. Dit is een advies dat is gebaseerd op veel bestaand onderzoek en bestaande standpunten. Hierbij zullen we niet snel een advies geven wat uit de mainstream gaat. Daarnaast zullen er binnen het veld van waterveiligheid nooit snel adhoc of grote veranderingen komen, altijd geleidelijk aan.

Wat wel een voorbeeld is van een agendasettende functie voor het ACW is het recente advies voor 'Innovatie in de Waterketen'. Daarin wordt gesteld dat de sector zich moet voorbereiden naar een transitie naar een meer hybride systeem, waarbij het in de toekomst niet meer zo zal zijn dat al het afvalwater via transportleidingen naar centrale rioolzuiveringsinstallaties gaat en op deze manier weer gezuiverd terugstroomt het oppervlakte water in, maar waarin soms individuen, campings, fabrieken, woonwijken, zichzelf gaan afkoppelen en eigen waterzuivering gaan faciliteren, omdat zuivering beter en goedkoper kan omdat er nieuwe technologieën beschikbaar komen. Dit heeft met innoveren te maken.

Dit is een voorbeeld van de watersector een spiegel voorhouden en benadrukken dat er door de komst van nieuwe technologieën dingen moeten en kunnen gaan veranderen en dat de waterwereld hier op in moeten kunnen spelen en op tijd moet anticiperen. Dit is een dus een prachtig voorbeeld van een advies dat agenda settend is. Het zal geen directe en onmiddellijke consequenties hebben, maar het is wel agendasettend. Ga er over nadenken, dit zijn veranderingen die gaan komen.

3.3.6. Rol van de Adviescommissie Water bij het Advies Waterveiligheid

In het Advies Waterveiligheid is gebaseerd op een lopend feit. De agendasettende functie heeft hier meer te maken met wat de Commissie Veerman een aantal jaren geleden heeft opgeschreven. Constatierend van klimaatverandering zorgt er samen met nieuw ontdekte risico's in ons dijkensysteem dat er gedacht werd klaar te zijn, maar dat er nog veel werk te doen was. Dit is het uiteindelijk het Deltaprogramma geworden. Uit het Deltaprogramma komt bijvoorbeeld weer het concept meerlaagsveiligheid meer naar voren. De agendasettende rol ligt in deze dus bij de commissie Veerman en de Adviescommissie Water heeft meer adviezen aan de zijlijn van het proces. Een ondersteunende, en een faciliterende functie. Het algemene belang en onafhankelijke belang van de commissie is belangrijk.

3.3.7. Diversiteit in Adviesrollen

Bovenstaande voorbeelden zijn dus een voorbeeld van een agendasettende functie en een ondersteunende rol. Niet alle rollen moet men op de korte termijn zien, die een directe doorwerking hebben, maar bijvoorbeeld pas over 10 jaar. Een visie op de lange termijn die de ACW heeft proberen te geven en een agendasettende rol in bovenstaand voorbeeld over 'Innovatie in de waterketen'. Bij het Advies Waterveiligheid kent het ACW dus een begeleidende rol, waarbij een als onafhankelijke commissie iets vindt van lopend proces.

3.4. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

3.4.1. Algemeen

Het Nederlandse openbaar bestuur bestaat uit 13 ministeries, waaronder het ministerie van Infrastructuur en Milieu (Rijksoverheid: ministeries 2015). 'Een minister is in beginsel belast met de leiding van een ministerie of departement van het algemeen bestuur. Het woord minister betekent letterlijk 'dienaar', en waren in de eerste helft van de negentiende eeuw inderdaad 'dienaren van de koning' (Neelen, 2005). Formeel gesproken is het geen hiërarchie onder ministers (Neelen, 2005). Ook heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu een staatssecretaris, die beschikt over een eigen portefeuille. De staatssecretaris heeft enerzijds een zelfstandige verantwoordelijkheid tegenover het parlement, maar is anderzijds gehouden de aanwijzingen van de minister op te volgen. De minister blijft uiteindelijk formeel verantwoordelijk voor de handelswijze van de aan zijn of haar departement verbonden staatssecretaris(sen) (Neelen, 2005). De huidige minister van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is Melanie Schultz van Haegen van de VVD (VVD, 2015, Rijksoverheid, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

3.4.2. Verantwoordelijkheden

Elk ministerie kent eigen verantwoordelijkheden. Het ministerie van Infrastructuur is belast met de volgende verantwoordelijkheden (Rijksoverheid 2015, Ministerie van Infrastructuur en Milieu):

- Netwerkkwaliteit van luchtwegen, vaarwegen, spoorwegen, havens en het wegennet verder ontwikkelen.
- Veilig en duurzaam gebruik van deze netwerken waarborgen.
- Deze netwerken goed en verantwoord inpassen in de leefomgeving.
- Zorgen voor een gezonde en veilige leefomgeving.
- Schaarse hulpbronnen en milieuruimte beheren.
- Ontwikkeling van Nederland als een veilige, leefbare, bereikbare en concurrerende delta.

Het ministerie ontwikkelt hiervoor beleid, voert het uit en inspecteert de naleving van wetten. Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van ministerie. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport (Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu, 2012).

Het ministerie heeft als doel: *Het ministerie van Infrastructuur en Milieu zet in op leefbaarheid en bereikbaarheid, met een vlotte doorstroming in een goed ingerichte, schone en veilige omgeving. Het ministerie werkt aan krachtige verbindingen over de weg, spoor, het water en door de lucht, beschermt tegen wateroverlast en bevordert de kwaliteit van lucht en water. Een leefbaar, bereikbaar en veilig Nederland' (Rijksoverheid 2015, ministerie van Infrastructuur en Milieu).*

3.4.3. Waterbeleid

Zoals al eerder benoemd is het ministerie van Infrastructuur en Milieu deels belast het Nederlandse waterbeleid. De waterschappen en het ministerie kennen in ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Deze verschillen zullen verderop in het verslag worden toegelicht. Het waterbeleid vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu richt zich op: een

adequate bescherming tegen overstromingen. Op verbetering van de waterkwaliteit en borging van voldoende zoet water in de toekomst. Het ministerie moderniseert de komende jaren het waterbeleid. Dit wordt nodig geacht om de gevolgen van de klimaatverandering het hoofd te kunnen bieden, voor een tijdspad van nu en voor ook de komende decennia. Zo wordt een verbeterd systeem van veiligheidsnormen voor de bescherming tegen water doorgevoerd. Dit systeem benut beter dan daarvoor de ruimtelijke inrichting van landelijke en stedelijke gebieden. Het doel is van het ministerie is Nederland veiliger te maken door slimme, preventieve maatregelen en projecten (Rijksoverheid: ministerie van infrastructuur en Milieu, 2015).

3.5. De Waterschappen

3.5.1. Algemeen

Waterschappen vormen een belangrijke taak in het beheren van water. Nederland kent in totaal 24 waterschappen (Uni van Waterschappen, 2015). Het tegenhouden van water, het beheersen van het waterpeil en het bestrijden van waterverontreiniging zijn de kerntaken van de waterschappen (Neelen, 2005). Daarnaast hebben waterschappen nog specifieke taken. Een aantal waterschappen zijn bijvoorbeeld belast met het beheer van vaarwegen. Waterkundige grenzen anders dan bijvoorbeeld provincie of gemeentegrenzen. Een waterschap voert zijn specifieke taken uit in een bepaald lokaal of regionaal gebied. Om deze reden is er een vorm van gedecentraliseerd functioneel bestuur (Neelen, 2005).

3.5.2. Bestuurlijke structuur

Neelen (2005) stelt dat Waterschappen tot de oudste vormen van openbaar bestuur behoren. De grondbeginselen, de kerntaken en de gehanteerde terminologie ervan zijn in de loop der tijd nauwelijks veranderd. In de loop der jaren is zoals gezegd de bestuurlijke structuur van de weinig veranderd, echter zijn de omstandigheden complexer geworden. Vroeger waren de boeren de belangrijkste categorie belanghebbenden, echter zijn de belanghebbenden in de 20^e eeuw toegenomen. Waterschappen kennen diverse groepen belanghebbenden. (Neelen, 2005). Nadat situaties meer complex werden en de waterschappen meer taken op zich gingen nemen werden de groepen met belanghebbenden ook uitgebreider. In de 20^e eeuw is de groep belanghebbenden in de categorie 'gebouwd' (eigenaren onroerende zaken) bijvoorbeeld steeds meer toegenomen in de meeste waterschappen. Het werd erkend als een groep die belang heeft bij het werk van de waterschappen. De waterschapswet van 1992 is de categorie-indeling gehandhaafd en worden de volgende categorieën onderscheiden: ongebouwd, gebouwd, pachters, bedrijfsgebouwd en ingezetenen (Neelen, 2005). Over heel Nederland maken de boeren nog maar 25 procent van de waterschapsbesturen uit. (Neelen, 2005).

3.5.3. Bestuur van een waterschap

Conform de huidige Waterschapswet bestaat het bestuur van een waterschap uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur van een waterschap is het bevoegde bestuursorgaan en houdt zich bezig met de algemene beleidsvorming, Het dagelijks bestuur wordt gekozen uit de leden van het algemeen bestuur. De voorzitter wordt benoemd op voordracht van het algemeen bestuur (Neelen, 2005). Het algemeen bestuur van een waterschap is vergelijkbaar met de gemeenteraad bij een gemeente. Dit algemeen bestuur stelt het beleid van het waterschap vast en controleert of het dagelijks bestuur dat beleid goed uitvoert. Het algemeen bestuur vertegenwoordigt alle belanghebbenden bij de taakuitoefening van het waterschap. De grootste groep van deze verschillende belanghebbenden zijn de ingezetenen van het waterschap (Kiesraad waterschappen, 2015).

3.5.4. Verkiezingen

De verkiesbare leden van het algemeen bestuur van de waterschappen in Nederland tegelijkertijd met de leden van de provinciale staten gekozen. De waterschapsverkiezingen vinden om de 4 jaar plaats. De laatste verkiezingen vonden plaats op woensdag 18 maart

2015 (Kiesraad waterschappen, 2015). Om de 4 jaar kiezen inwoners van een waterschap de leden van deze categorie 'ingezetenen' van het algemeen bestuur. Naast de categorie 'ingezetenen' zijn in elk waterschapsbestuur de bedrijfs-, agrarische en natuurbelangen vertegenwoordigd via zogenoemde geborgde zetels, deze worden niet gekozen via verkiezingen. In het algemeen bestuur zitten 18-30 leden. Het merendeel hiervan wordt direct gekozen (Kiesraad waterschappen, 2015). In de periode voor 1993 kwam het soms voor dat er geen verkiezingen werden gehouden voor waterschapsbesturen omdat er evenveel kandidaten als zetels waren. In de periode 1993 – 1995 zijn er voor het eerst verkiezingen gehouden in overeenstemming met de Waterschapswet (Neelen, 2005).

3.5.5. De waterschapswet van 1992

(Neelen, 2005) stelt dat de waterschapswet van 1992 in hoofdlijnen voor het waterschapsbestuur worden gegeven. De wet heeft een nauwe samenhang met grondwet artikel 133 en heeft de stelregels/statuten voor het opheffen, instellen en reglementeren van waterschappen, de samenstelling en inrichting van het bestuur, de bevoegdheden van het bestuur, de financiën van het waterschap, het toezicht op het waterschapsbestuur en overgangs- en slotbepalingen. Een belangrijk doel van de wet is erkenning en bevestiging de creëren voor de noodzaak van het waterschapsbestel voor Nederland. Het is daarom een organieke wet (Neelen, 2005).

3.5.6. Beleid- en beleidsstructuren

Neelen (2005) stelt dat schaalvergroting, wetgeving, uniformering en harmonisatie hebben geleid tot een stevige inbedding van de waterschappen in de landelijke bestuursstructuur. Hiermee is gelijktijdig het bewustzijn ontstaan van het belang van water als ordenend principe voor de inrichting van het openbaar bestuur. Er is sprake van een geïntegreerd beleid: dit maakt afstemming tussen de verschillende bestuurlijke niveau's noodzakelijk. Gezamenlijke plannen als: waterhuishoudingsplannen, milieuplannen, ruimtelijke ordeningsplannen faciliteren dit beleid. In de context van dit geïntegreerde beleid worden op alle bestuurlijke niveau's en op veel gebieden als waterhuishouding, het milieu en ruimtelijke ordening in veel beleidsstukken en plannen integraal beleid geformuleerd (Neelen, 2005)

Dit is de reden dat integraal waterbeheer een leidend principe voor het Nederlandse waterbeleid is geworden. Door middel van integraal waterbeleid wordt getracht recht te doen aan interne en externe samenhangen, zo stelt (Neelen, 2005). Dit houdt in dat door middel van de regionale en lokale samenwerking een gezamenlijk duurzaam gebiedsbeleid en ruimtelijk beleid gevoerd moet worden. (Neelen, 2005).

4. Theoretisch kader ter verklaring van doorwerking in het domein van waterveiligheid

4.1. Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de doorwerking van aanbevelingen in gelaagde stelsels. Als basis model, om de doorwerking van aanbevelingen in het domein van waterveiligheid te kunnen verklaren nemen gebruiken we het basis model van Torenvlied & Akkerman (2002). Torenvlied & Akkerman (2002) presenteren in het artikel *Doorwerking in de diepte* een verklaringsmodel waarmee de doorwerking van aanbevelingen kan worden verklaard. Ze stellen dat de toegepaste werkwijze toepasbaar is op andere beleidsvelden waar sprake is van *gelaagde besluitvorming*. In het kader van dit onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen van de Adviescommissie Water in het domein van waterveiligheid is dit model eveneens toepasbaar. Ook hierbij is er sprake van *gelaagde besluitvorming*, waarbij vaak in algemene termen gesteld, aanbevelingen doorwerken in gelaagde systemen van besluitvorming. Besluitvorming in het domein van waterveiligheid leent zich hier dus uitstekend voor. Onderstaande eerst een overzicht van alle aanbevelingen.

4.2. Problemen bij het meten en verklaren van doorwerking

Besluitvorming is een wezenlijk onderdeel van het beleidsproces is de beleidsuitvoering (Sabatier, 1991) (van Houten, 2008). Dit hoofdstuk richt zich op de doorwerking in het beleidsproces. Hiermee wordt bedoeld op de mate waarin adviezen doorwerken op de inhoud van beleid. Doorwerking in het beleidsproces betreft daarmee conformiteit in de feitelijke handelingen en niet doorwerking als proces. De doorwerking van aanbevelingen, vaak in algemene termen gesteld, vindt zoals eerder in de hoofdstuk genoemd plaats in gelaagde systemen van besluitvorming, waarbij de uitkomsten van een centraal niveau van besluitvorming worden vergeleken met die van decentrale niveaus van besluitvorming (Torenvlied & Akkerman, 2002). De auteurs stellen dat er bij de meting en verklaring van doorwerking twee problemen voor kunnen doen.

- Het complexiteitsprobleem
- Het correspondentieprobleem

4.3. Het complexiteitsprobleem

Het systeem van gelaagde besluitvorming kenmerkt zich door een grote mate van complexiteit (Torenvlied & Akkerman, 2002) (Van Kersbergen & van Waarden, 2001). Besluitvorming binnen het domein van waterveiligheid kan als volgt worden geschetst: er zijn een groot aantal personen, bestuursorganen en organisaties betrokken bij het van beleid binnen elk domein. Elk heeft een andere achtergrond, doelstelling, visie, wijze van organiseren, specifieke taken en machtsbasis (Torenvlied & Akkerman, 2002). Dit maakt het maken van beleid een ingewikkeld proces. Binnen het domein van waterveiligheid is een ingewikkeld beleidskader, wat lijdend is voor de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het domein. Echter is uit de analyse van de expertinterviews gebleken dat de meeste doorwerking plaatsvindt (zie expertinterviews) via kader van het Deltaprogramma en overlegstructuren vooraf. Besluiten worden uiteindelijk gemaakt door het kabinet.

Er zijn diverse verdragen, Deltaplannen- en Deltaovereenkomsten, bestuursakkoorden, beleidsstukken en overlegplatforms die lijdend zijn en de basis vormen van de beleidskader. Binnen diverse overleg-settings en overlegplatforms trachten de betrokken partijen tot een

overeenstemming te komen voor het te voeren beleid. Overlegplatforms, akkoorden, etc. verschillen van betrokken organisaties en besluitvormingsmethode. Hoe processen van doorwerking- en besluitvorming verlopen is terug te vinden in het conceptueel model van dit onderzoek.

Ook is er veelal sprake van een zogenaamde *informele afstemming* zo schetsen Torenvlied & Akkerman (2002) tussen betrokken organisaties en personen. Dit wordt veelal bestempeld met de term *ondoorzichtig*. Er is hierbij sprake van afstemming op verschillende niveaus: bijvoorbeeld: centraal niveau en sectoraal niveau. Op deze wijze wordt overleg gevoerd over een groot aantal complexe vraagstukken binnen het domein van waterveiligheid, veelal op inhoudelijk- en technisch niveau. Deze vraagstukken verschillen veelal van mate van concreetheid, maar zijn inhoudelijk en technisch sterk aan elkaar gerelateerd en hebben ook dezelfde achtergrond.

4.3.1. Deelprocessen

Om deze reden is het niet volledig mogelijk om precies te verklaren waar in dit proces de *doorwerking* precies plaatsvindt. Een oplossing is het proces te vereenvoudigen zo stellen Torenvlied & Akkerman (2002). Het proces zal om deze wijze worden opgesplitst in een drietal deelprocessen:

1. Centrale besluitvorming
2. Decentrale agendering
3. Decentrale besluitvorming

Deze deelprocessen zullen worden geanalyseerd door vereenvoudigde verklaringsmodellen. Bevindingen kunnen worden toegeschreven aan algemene kenmerken van deze modellen. Een toevallige samenloop van omstandigheden kan op deze manier worden uitgesloten. (Torenvlied & Akkerman, 2002).

4.4. Het correspondentieprobleem

Het tweede probleem dat Torenvlied & Akkerman (2002) schetsen is het correspondentieprobleem. Hierbij gaat het om correspondentie tussen onderwerpen en uitkomsten van het centrale besluitvormingsproces en van het decentrale besluitvormingsproces. Om de mate van doorwerking te kunnen vaststellen dient te worden vastgesteld welk maatregelen in de beleidsuitvoering gekoppeld kan worden aan de aanbevelingen van de Adviescommissie Water. Deze vaststelling vergt kennis van verschijningsvormen en uitwerking van centrale aanbevelingen op het decentrale niveau zo stellen Torenvlied & Akkerman (2002). Sommige aanbevelingen zijn abstract en geven mogelijke criteria aan, maar laten nadere invulling en uitwerking over aan decentrale organisaties, die een mate van eigen beleidsvrijheid hebben binnen de centraal gestelde aanbeveling en kaders. Het is op deze manier goed denkbaar dat nadere uitwerking en invulling van een aanbeveling niet meer identificeerbaar is als een mogelijke oplossing.

Torenvlied & Akkerman geven een mogelijke oplossing voor dit probleem: het gebruiken van een onderzoek ontwerp, waarin sleutelinformanten op centraal- en decentraal niveau gevraagd worden welke waterveiligheidsonderwerpen behoren tot welke centraal gestelde aanbeveling. Door verklarende modellen toe te passen op de totstandkoming van aanbevelingen uit het advies Waterveiligheid van de Adviescommissie Water en de

uiteindelijke beleidsuitvoering kan de doorwerking worden gemeten en verklaard (Torenvlied & Akkerman, 2002).

4.5. Een verklarend model van doorwerking – een vereenvoudigd model

Zoals al eerder aangegeven wordt in dit onderzoek het verklaringsmodel van Torenvlied & Akkerman (2002) als uitgangspunt voor de werking van de doorwerking genomen, omdat het model ook in het veld van waterveiligheid toepasbaar is. Het model beschrijft de doorwerking van centrale besluitvorming, via decentrale agendering naar decentrale besluitvorming. Dit model zullen we dan ook in dit onderzoek hanteren.

Echter is het noodzakelijk te vermelden dat het model een vereenvoudigd model is en dat het proces van doorwerking in de werkelijkheid complexer en ingewikkelder is dan in dit model en tevens in dit onderzoek zal worden geschetst. Torenvlied & Akkerman (2002) stellen dan ook dat het proces van doorwerking een proces is waarvan de werking nog niet precies kennen.

De analyse in dit onderzoek zal zich concentreren op de volgende belangrijke condities die noodzakelijk zijn voor doorwerking van aanbevelingen uit het adviesrapport Waterveiligheid:

1. Het uitgangspunten zijn de aanbevelingen die genoemd zijn in het adviesrapport Waterveiligheid (uitgangspunt 2012)
2. Doorwerking van de aanbeveling vindt plaats als de aanbeveling inhoudelijk is opgevolgd en terug te vinden is in het beleid van het desbetreffende bestuursorgaan (meetpunt 2016)

In figuur 1 is een schematische weergave gegeven van het proces van doorwerking van aanbevelingen van de Adviescommissie Water en tevens het conceptueel model behorende bij dit onderzoek. Uit het figuur 1 valt te herleiden dat doorwerking via diverse mechanismen kan doorwerken. Onderhandeling gebeurt via *deliberatieve besluitvorming*. Dit is een vorm van publieke besluitvorming waarin informatievergaring, overleg en de uitwisseling van argumenten centraal staan (Neelen, 2009).

4.6. Betrokken organisaties en mechanismen van doorwerking

In dit proces van doorwerking zijn (gericht op dit onderzoek) een drietal actoren betrokken: de Waterschappen, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Adviescommissie Water. Uit het conceptueel kan worden opgemaakt dat doorwerking via verschillende mechanisme kan plaatsvinden. Tussen deze actoren en de processen van doorwerking zijn dan ook meerdere mechanismen werkzaam. Torenvlied & Akkerman, 2002 onderscheiden er een tweetal. Het gaat hierbij om het horizontale mechanisme van onderhandeling en het verticale mechanisme van coördinatie. Het horizontale mechanisme van onderhandeling vindt plaats op niveau binnen elke actor. Zo is bijvoorbeeld het samenstellen van adviezen een proces dat op het niveau van de Adviescommissie Water plaats vindt. Hierbij worden belangen van andere actoren meegenomen (die via een ander mechanisme, zoals bijvoorbeeld bottom up doorwerking) doorwerken. Er wordt bij het invullen van de adviezen rekening gehouden bijvoorbeeld de belangen van andere actoren. Echter vindt de onderhandeling zelf en de uiteindelijke samenstelling plaats op het (organisatie) niveau van de actor zelf. Dus binnen de adviescommissie. Hetzelfde kan men concluderen als het gaat op (beleids)onderhandelingen voor het (decentrale beleidsvorming) van de waterschappen. Binnen centrale kaders van het ministerie (via bottom down doorwerking via kaderstellingen) hebben de waterschappen autonome beleidsvrijheid voor bijvoorbeeld het invullen van

specifieke taken. Deze onderhandelingen en de uiteindelijke beleidsvorming vinden ook plaats op het niveau van de waterschappen. De dezelfde horizontale werking van onderhandeling kan men ook herkennen bij het ministerie. Bij het ministerie vindt de samenstelling de centrale kaderkaderstellingen via horizontale onderhandeling plaats

De coördinatie verloopt verticaal via top down (via top down werking) uit, zoals al eerder gesteld. Hierbij gaat het dus om het andere mechanisme: verticale mechanisme van coördinatie. Dit mechanisme kan ook weer op diverse manieren verlopen, direct, indirect top-down via kaderstellingen, en via bottom up werking (van de Waterschappen die bijvoorbeeld informatie of input geven voor de beleidsonderhandelingen van de Adviescommissie Water of het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Kortgezegd, zijn er een tweetal mechanismen die men kan onderscheiden: horizontaal verloopt het mechanisme via onderhandeling, en verticaal gezien via coördinatie. Echter is dit bij de bottom up werking niet van toepassing, hierbij is meer sprake van input of informatievoorziening die het ministerie of het ACW meenemen in de belangenafweging. Zo ook voor de informatievoorziening van het Ministerie richting het ACW. Het horizontale- en verticale mechanisme zijn zoals al eerder aangegeven onderling ook weer onder verdelen in diverse processen.

4.7. Typen van doorwerking

Binnen het domein van waterveiligheid kunnen we een drietal typen van doorwerking onderscheiden:

Directe doorwerking: via regels en wetten

Dit is een bindende manier van doorwerking die het kabinet kan kiezen om besluiten direct te laten doorwerken om besluiten snel door te voeren of zonder al te veel inmenging van andere stakeholders. Echter wordt hier – zeker in het domein van waterveiligheid - dat zich met name kenmerkt als een domein waar inhoud, expertise, consensus door overeenstemming tussen partijen middels samenwerking en overleg – erg belangrijk is. Deze manier van doorwerken zorgt voor minder draagvalk en acceptatie bij andere betrokken stakeholders. Het is dan ook te verwachten dat we deze manier van doorwerken niet veel – of in mindere mate - tegenkomen.

Top down doorwerking

Hiermee wordt doorwerking vanaf ‘bovenaf’ bedoeld, via centrale kaderstellingen. Binnen het domein van waterveiligheid worden de centrale kaderstellingen worden voorbereid en gesteld door het ministerie en de uiteindelijke besluiten worden genomen door het kabinet. De centrale kaderstellingen kunnen via verschillende manieren lopen. Veelal gebeurt dit via het Deltaprogramma, Deltabeslissingen of het Nationaal Waterplan, daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden als bestuursakkoorden of andere besluiten. Binnen deze centrale kaderstellingen hebben decentrale overheden een bepaalde mate van beleidsvrijheid. In het kader van het Deltaprogramma worden decentrale overheden betrokken bij overlegstructuren voorafgaande aan de beleidsvorming van het Deltaprogramma. Dit is bottom-up werking, wat onderstaande wordt besproken. Top down doorwerking verwachten we in meerdere mate tegen te komen, omdat veel besluitvorming loopt via het Deltaprogramma door middel van centrale kaderstellingen.

Bottom-up doorwerking

Bottom-up doorwerking is een manier van doorwerken waarbij invloeden van decentrale overheden, zoals waterschappen, etc. effect hebben op de besluitvorming naar boven. Zoals de naam het zegt gaat het van beneden naar boven. Voor het domein van waterveiligheid is

met de komst van het Deltaprogramma een nieuw concept geïmplementeerd waarbij decentrale overheden middels deze bottom-up doorwerking op alle vlakken worden betrokken in overlegstructuren en op deze manier gehoord worden, kennis/expertise kunnen delen en samen kunnen werken bij het maken van beleid voor het Deltaprogramma waarin de meeste aspecten en uiteindelijke besluiten rondom waterveiligheid zijn geregeld en opgenomen. Overlegstructuren kunnen op verschillende manieren plaats vinden. Veel doorwerking op deze manier loopt via regionale overlegstructuren of via de Uni van de Waterschappen, de koepelorganisatie van alle waterschappen bij elkaar. Dit wordt het domein van waterveiligheid en onder andere door het ministerie gezien als een machtige organisatie en sparring partner bij beleidsvorming. Uit het onderzoek is gebleken dat de Uni van de Waterschappen een aantal succesvolle lobby's heeft kunnen uitvoeren (Expert interview Ministerie) en zijn stempel op uiteindelijke besluiten heeft kunnen drukken in het voordeel van de Waterschappen.

Het doel en voordeel van deze bottom-up werking is dat op deze manier er veel meer kennisdeling, meer draagvlak en acceptatie is bij decentrale stakeholders. Eveneens gaat de onderlinge samenwerking en afstemming beter en worden er uiteindelijk betere resultaten gehaald. Men kan efficiënter werken en kosten besparen. Dit komt de waterveiligheid uiteindelijk ten goede, dat is het idee. Er wordt verwacht dat in het domein van waterveiligheid deze manier van doorwerking veel wordt toegepast, met name door decentrale overheden. Het Rijk laat dit veelal toe middels het concept van het Deltaprogramma.

Doorwerking besluitvorming agenda

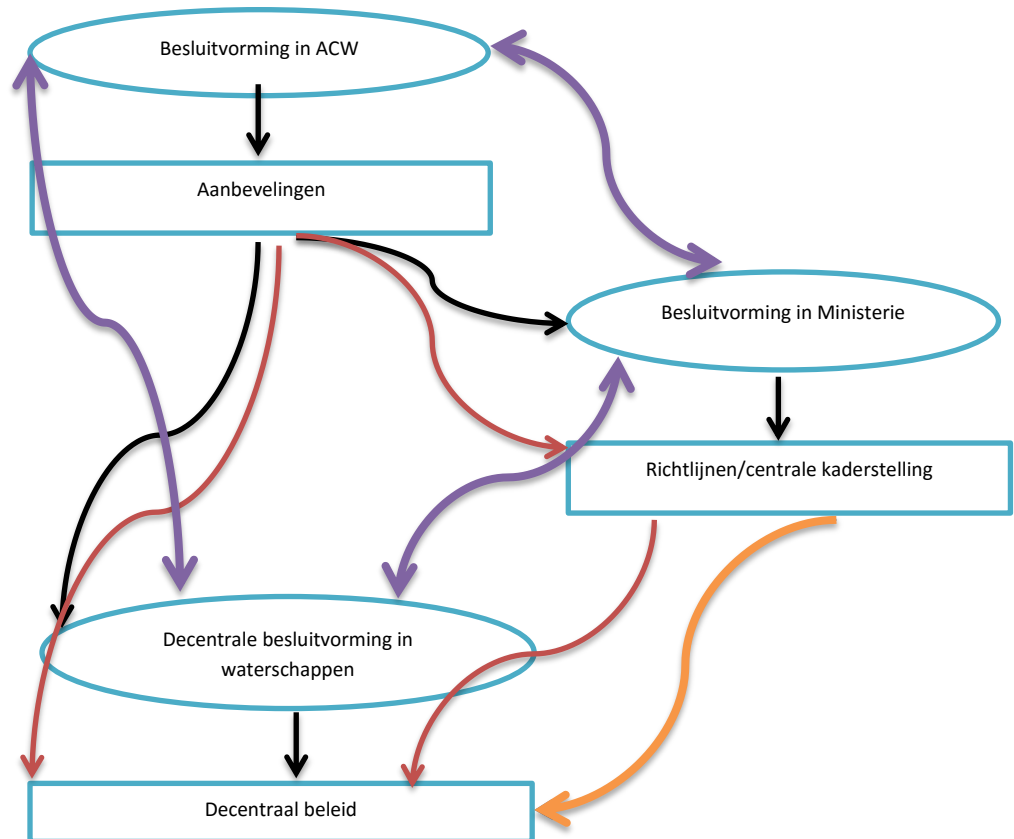
Hierbij gaat het om het feit dat de (inhoud) van de aanbeveling op de politieke agenda staat van het ministerie voorafgaande aan en bestemd voor het overleg voor het samenstellen van het onderstaande akkoorden of plannen.

Doorwerking uiteindelijke besluiten

Hierbij gaat het om het feit dat de (inhoud) van de aanbeveling is opgenomen in de uiteindelijke besluiten (opgenomen in een onderstaande akkoorden of plannen) die het kabinet heeft genomen (vaak in de vorm van centrale kaderstellingen), na aanleiding van het advies van het ministerie. Is dit het geval, dat is de aanbeveling doorgewerkt.

4.8. Conceptueel onderzoekmodel

Figuur: Schematische weergave van het proces van doorwerking van aanbevelingen van de Adviescommissie Water in het domein van waterveiligheid. Tevens wordt een overzicht gegeven van type doorwerkingen, overlegstructuren en deliberatieve besluitvormingsstructuren.



Uitleg model:

Proces: cirkel: is onderhandeling in besluitvorming (proces)

Product: vierkant: overeenstemming tussen: aanbevelingen, beleidskaders, decentrale besluitvorming, *afhankelijke variabele (mate van doorwerking)*

Lijn rood: mate van doorwerking (afhankelijke variabele)

Lijn zwart: directe doorwerking (decentraal)

Lijn geel: indirecte doorwerking via top down kaderstelling (beleidskaders)

Paarse lijn, dubbele pijl: bottom-up werking (wisselwerking) (indirect)

De verschillende typen van doorwerking staan in paragraaf 4.7 beschreven.

4.9. Hypotheses

Op basis van de theorie verwachten wij de volgende hypotheses. Deze zullen in de analyse en conclusie worden getoetst en verklaard.

- Doorwerking in het domein van waterveiligheid vind vooral plaats door middel van overlegstructuren in de vorm van bottom-up doorwerking en centrale kaderstellingen via top-down doorwerking
- Er wordt door het Ministerie in mindere mate gebruik gemaakt van directe doorwerking (via wetten)
- Draagvlak bij stakeholders is een belangrijk aspect voor het doorwerken van aanbevelingen
- Er vindt een hoge mate van doorwerking van aanbevelingen plaats in zowel de agendavorming als de uiteindelijke beleidsvorming

5. Analyse

In dit hoofdstuk zullen de hoofd- en deelvragen systematisch worden beantwoord en de resultaten uit het onderzoek (hypotheses) worden geanalyseerd, getoetst en worden verklaard.

5.1. Overzicht van aanbevelingen

Het volledige overzicht en de uitwerking van het Advies Waterveiligheid is te vinden in de bijlage van het onderzoek. Onderstaande een korte overzichtstabel van alle aanbevelingen met bijbehorende onderwerpen.

Aanbevelingen Advies Waterveiligheid (2012)

Nummer aanbeveling	Onderwerp	Verantwoordelijk orgaan
1	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	M
2	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	B
3	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	B
4	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	B
5	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	M
6	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	M
7	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	B
8	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	M
9	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	B
10	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	B
11	Actualiseren van het waterveiligheidsbeleid	M
12	Meerlaagsveiligheid	M
13	Meerlaagsveiligheid	B
14	Meerlaagsveiligheid	B
15	Meerlaagsveiligheid	B
16	Meerlaagsveiligheid	B
17	Meerlaagsveiligheid	M
18	Meerlaagsveiligheid	B
19	Meerlaagsveiligheid	B
20	Meerlaagsveiligheid	M
21	Meerlaagsveiligheid	B
22	Meerlaagsveiligheid	B
23	Normering	B
24	Normering	B
25	Normering	B
26	Normering	B
27	Normering	B
28	Normering	B

29	Normering	M
30	Overig - Toetsing	B
31	Overig - Toetsing	B
32	Overig - Toetsing	B
33	Overig - Toetsing	B
34	Overig - Toetsing	B
35	Overig - Regionale samenhang tussen gebieden	W
36	Overig - Regionale samenhang tussen gebieden	W
37	Overig - Regionale samenhang tussen gebieden	B
38	Overig - Deltadijken	B

M= Ministerie

W= Waterschappen

B= Beide

5.2. Omstredenheid van aanbevelingen

Allereerst is het belangrijk om het begrip omstreden te definiëren. Volgens het woordenboek (van Dale 2016) betekent omstreden: 'veelbesproken en verschillend beoordeeld'. In het kader van dit onderzoek analyseren we de omstredenheid van aanbevelingen. In het kader van dit onderzoek kunnen we omstredenheid definiëren als: de mate waarin aanbevelingen uit het ACW rapport waterveiligheid veelbesproken zijn, of 'verschillend' worden beoordeeld door stakeholders.

Mate van omstredenheid

1. Omstreden
2. Gematigd omstreden
3. Niet omstreden

Omstredenheid van aanbevelingen: gematigd omstreden (2) en omstreden (1).

Om het overzicht in de tabel te bevorderen zijn de aanbevelingen die gezien worden als 3: 'niet omstreden niet weergegeven'. Onderstaande tabel is gerangschikt naar mate van omstredenheid, per aanbeveling.

Nr. aanbeveling	ACW	Ministerie van I & M	Waterschap Rivierenland	Waterschap Rijn & IJssel
14	1	2	2	
15	1	2	2	
16		1	2	2
18	1		2	2
21	1		2	
22	1	2	2	
31		2	1	2
13	1			
33			1	1
34			1	1
4	2			
17		2	*	*
19	2			
20	2		*	*
29	2		*	*
38				2

Analyse van de mate van omstredenheid (tabel)

Om een overzichtelijke analyse te maken, categoriseren we de aanbevelingen uit de bovenstaande tabel op onderwerp. Aan de hand van het onderwerp uit het advies kunnen we een duidelijke analyse maken van de omstredenheid van de aanbevelingen en kijken bij welk onderwerp de mate van omstredenheid het hoogst is.

Zoals al eerder aangegeven bestaat het advies 'Waterveiligheid' uit een de volgende belangrijke onderwerpen:

M=meerlaagsveiligheid

A=actualiseren waterveiligheidsbeleid

N=nieuwe normering- en toetsing

O=overig

Omstredenheid van meerlaagsveiligheid

Als we kijken naar de aanbevelingen het onderwerp: meerlaagsveiligheid met meest omstreden onderwerp. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat er bij het begrip meerlaagsveiligheid in het advies ervan uit wordt gegaan dat men door het inzetten van

meerdere lagen extra veiligheid kan creëren. Het gaat hierbij uit van drie lagen. Uit expert interviews is gebleken dat het onderwerp meerlaagsveiligheid als het meest omstreden onderwerp wordt gezien, zoals hierboven aangegeven. Stakeholders zijn bang dat de 2^e en 3^e laag ten kosten gaat van de veiligheid van de 1^e laag: de primaire keringen, die – zoals uit de expert interviews blijkt – als het meest belangrijk wordt gezien: de basisveiligheid. Stakeholders zijn dus kortgezegd bang dat maatregelen uit de 2^e en 3^e laag worden ingezet ten kosten van de 1^e laag en dat hiermee ook de financiën van de 1^e laag ten koste gaan van de andere lagen. Om deze reden kunnen de aanbevelingen die pleiten voor meerlaagsveiligheid als omstreden worden gezien.

Omstredenheid van nieuwe normering en toetsing

De omstredenheid van aanbevelingen van het onderwerp ‘nieuwe normering en toetsing’ kan op basis van informatie uit de expertinterviews worden verklaard vanuit een lokale- en nationale benadering en ook financiële benadering. Waarbij de waterschappen als stakeholder de lokale belangen vertegenwoordigen en het Ministerie van I&M de nationale belangen vertegenwoordigen. Het is van ieders belang dat er een voldoende basisveiligheid is, alleen zijn er in sommige beheersgebieden van waterschappen ‘extra vitale infrastructuren’ of economische waarden zoals industrie, ziekenhuizen of zaken van grote waarde. Hierbij kan gekozen worden voor extra veiligheid. Tevens kan er sprake zijn van extra risico’s op overstromingen zoals in het Rivierengebied waar veel waterkeringen zijn door het Rivierenlandschap. Hierbij kan gekozen worden voor een hogere veiligheidsnormering omdat een gebied een grotere kans heeft op overstromingen. Uit de expert interviews is bijvoorbeeld gebleken dat door beleidsmakers van de waterschappen gepleit kan worden voor een hogere normering voor een bepaald beheergebied.

Hoe kunnen de verschillen in mate van omstredenheid worden verklaard?

Onderstaand voorbeeld is een duidelijke casus uit de praktijk hoe de omstredenheid van aanbevelingen kan worden uitgelegd en kan worden verklaard. Dit is gebeurd door het Waterschap Rivierenland dat voor het eigen beheersgebied, middels diverse manieren van onderhandeling en lobby’s ervoor heeft gepleit een keuze te maken voor een hogere basisveiligheid. Het heeft getracht middels het netwerk van de Uni van de Waterschappen en samenwerkingsstructuren van het Deltaprogramma geprobeerd invloed uit te oefenen door andere waterschappen te overtuigen maar ook beleidsmakers van de provincies en ministerie. Uiteindelijk is er niet voor gekozen om de normering aan te passen omdat het verhogen van de normering een erg grote kostenpost is. De belangen van een verhogen van de normering verder niet groot genoeg geacht.

5.3. Belang van aanbevelingen

Definitie van belang

Volgens van Dale (2016) betekent een belang dat het is dat: 'iemand raakt doordat zijn voordeel ermee gemoeid is of omdat het zijn gevoel van nieuwsgierigheid opwekt'. In het kader van het onderzoek zouden we kunnen stellen dat stakeholders een *belang* bij een bepaalde aanbeveling kunnen hebben zodat ze 'hun voordeel' ermee kunnen doen. Daarnaast zijn er diverse belangen die we kunnen onderscheiden. In het kader van dit onderzoek focussen we ons op het belang van stakeholders bij aanbevelingen uit het rapport waterveiligheid.

Belang van aanbevelingen

Onderstaande is een tabel weergegeven waarin de belangen van aanbevelingen staan weergegeven van iedere stakeholder afzonderlijk. Om de overzichtelijkheid van de tabel te bevorderen zijn alleen de aanbevelingen weergegeven die gematigd of niet belangrijk zijn. De belangen met allen een 1 beoordeling zijn verwijderd, deze zijn allen beoordeeld als *belangrijk*. In de tabel zijn de aanbevelingen gerangschikt op volgorde van *minst belangrijk*.

Mate van belang van aanbevelingen

1. Belangrijk
2. Gematigd belangrijk
3. Niet belangrijk

Belang van aanbevelingen

Nr. aanbeveling	Ministerie van I & M	Waterschap Rivierenland	Waterschap Rijn & IJssel
16	3	3	3
33	3	3	3
34	3	3	3
19	2	2	2
21	2	2	2
22	2	2	2
38	2	2	2
31	1	2	2
37	2	1	1
10	2	1	1
17	2	*	*

Origineel N=38, selectie 11

*=Geen oordeel

Resultaten uit de tabel

Uit de tabel valt op de maken dat de aanbevelingen die het *minst belangrijk zijn* gaan over meerlaagsveiligheid en het onderwerp toetsing. Stakeholders zien dit als onnodig en staan niet achter de implementatie van meerlaagsveiligheid en daarbij een aanpassingen voor toetsing. Deze aanbevelingen genieten dan ook een lage mate van doorwerking en lage mate van draagvlak. Ze kennen een verhoogde van omstredenheid. De overige aanbevelingen die een lage mate van belang kennen concentreren zich ook op het onderwerp meerlaagsveiligheid. Een verklaring hiervoor is dat stakeholders preventie in de eerste laag, de basisveiligheid belangrijk vinden en hierin niet graag een 'meer lagen systeem' zien waar naar zeggen, de maatregelen in de tweede en derde laag, ten gelaste komen preventie in de eerste laag.

Factoren die verschillen in belangen tussen stakeholders verklaren

Uit analyse van alle expertinterviews is veel informatie gekomen. Onderstaande de belangrijkste factoren die de verschillen in belangen tussen stakeholders verklaren. Belangen kennen sterke onderlinge verbanden en beïnvloeden elkaar.

- Verschillen tussen lokale en nationale belangen: er is een belangrijk verschil te onderscheiden tussen lokale en nationale belangen. Stakeholders, zoals de waterschappen komen in hun beleid meer op voor lokale belangen en partijen zoals het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Adviescommissie Water bekijken belangen meer op nationaal niveau en minder op lokaal niveau, wat overigens ook een logische verklaring is.
- Verschillen tussen lokale belangen van stakeholders onderling, bijvoorbeeld verschillen in beheersgebieden. Sommige waterschappen hebben een Rivierenlandschap en veel te maken met overstromingen en andere waterschappen juist weer niet. Dit zorgt voor andere belangen
- Financiële belangen: een van de belangrijkste factoren is de factor financiën. Veel belangen verschillen zijn te herleiden naar een financieel belang. Meestal in de beleidsfase zijn stakeholders het veelal eens met elkaar. Echter als de uitvoering van beleid gaat spelen komt het er op aan wie er daadwerkelijk gaat betalen en dan komen de belangen sterk naar voren. Zeker nu er een nieuwe investeringsplan is tussen ministerie en waterschappen waarbij beide, bijvoorbeeld bij een dijkversterking beide 50 procent van de investering betalen, kunnen belangen gaan spelen. Dan wordt ook belangrijk hoeveel wordt geïnvesteerd, wanneer en op welke manier. Hierbij speelt het inventariseren van vitale belangen bijvoorbeeld een rol of de veiligheidsnorm die wordt toegepast. Dit bepaalt mede de hoogte van de investeringen
- Implementeren van nieuwe kennis: sommige stakeholders zijn erg gedreven om nieuwe kennis toe te passen en lopen hierin voorop, andere stakeholders zijn hier conservatiever in. Sommige trekken de kar en sommige wachten liever af. Dit kan in overlegstructuren of in uitvoeringsstructuren voor tegenstelde belangen zorgen.
- Waarderen van veiligheidsniveau of norm: heeft een gebied extra vitale infrastructuur of sterke economische belangen, dat is er vaak sprake van een verhoogde veiligheidsnorm of sprake van extra veiligheid. Echter moet dit geïnventariseerd worden en erkent door andere stakeholders. Vaak is er een discussie gaande of een verhoogde norm afgegeven moet worden.

Visie van de Adviescommissie Water

Tegengestelde belangen in het domein van waterveiligheid en de waterschapswereld

Onderstaande conclusie is afkomstig uit het expertinterview met het lid van de Adviescommissie Water. De waterschapsverkiezingen illustreren dit op een mooie wijze. Als men kijkt naar waterschap verkiezingen, ziet men dat er binnen de waterschapswereld twee verschillende zienswijzes zijn. Dat partijen zich bijvoorbeeld onderscheiden op het gebied van:

Aan de ene kant

- Zuinigheid, lage lasten
- Beperken tot kerntaken waterschappen,
- Burger service bieden voor de laagste prijs
- Weinig tendens tot vernieuwing

Aan de andere kant (andere zienswijze)

- Drang tot vernieuwing en innovatie
- Investerings
- Niet doen wat de opgave is, maar water maximaal ondersteunend laten zijn bij andere doelen in de samenleving (veiligheid, recreatie)
- Meer oog voor water in natuur en landschap: meer een ecologische oriëntatie
- Echter niet te hoge kosten en lasten te hard stijgen, maar zijn hier iets soepeler in dan andere partijen, meer investeringen

Als men in de gewone politiek zegt dat er een verschil is tussen blauw en rood, dan zou je kunnen zeggen dat er in de waterschapswereld een beetje een tegenstelling is tussen grijs en groen. Grijs: conservatief, kosten op peil houden, weinig verandering, nadruk op economische belangen. Groen: building with nature, uitstraling, veiligheid, meekoppelen van belangen, hybride, duurzaam. Niet verpolitiekt in de zin van politieke achtergrond (omdat het bijvoorbeeld een bepaalde partij of stroming is), maar meer een verschil op basis van outlook, atmosfeer en prioriteiten en dat gaat deels om geld en deels gaat het om het belang van water in landschap, natuur, recreatie en beleving.

Verband tussen omstredenheid van aanbevelingen en het belang van aanbevelingen

Het verband tussen de omstredenheid van aanbevelingen en de belangen van aanbevelingen is sterk. Aanbevelingen die omstreden zijn, kenmerken zich als aanbevelingen die een lage mate van belang hebben (dus een lage mate van doorwerking hebben). Aanbevelingen die een hoge mate van belang hebben en kenmerken zich door dezelfde aanbevelingen die zowel een late mate van omstredenheid hebben en kennen tegelijkertijd weer een hoge mate van doorwerking. Bij de aanbevelingen waar de belangen hoor zijn geniet men tevens een hoge mate van draagvlak.

5.4. Draagvlak van aanbevelingen

Definitie van draagvlak

Voor het draagvlak van aanbevelingen geanalyseerd kan worden is het belangrijk een definitie te hebben van draagvlak en de definiëren wat we onder 'draagvlak van aanbevelingen' – in het kader van dit onderzoek - verstaan. Draagvlak van aanbevelingen kan in het kader van dit onderzoek gezien worden als de mate waarin stakeholders het eens zijn met de aanbevelingen en achter de aanbevelingen staan. Met andere woorden: de mate waarin een aanbeveling aansluit bij datgene dat het best aansluit bij de strategische zienswijze van de desbetreffende stakeholder. Hoe meer draagvlak een aanbeveling heeft, hoe groter de uiteindelijke doorwerking zal zijn. Een hoge mate van draagvlak heeft houdt tevens in dat stakeholders 'er achter staan' om een aanbeveling op te nemen hun uiteindelijke besluitvorming wat uiteindelijk resulteert dat een aanbeveling beter ingepast of geïmplementeerd kan worden.

Type doorwerking en deltaprogramma

Bij welke aanbevelingen was er sprake van draagvlak en welke minder?

Na een zorgvuldige analyse van de expert interviews kan over het algemeen genomen geconcludeerd worden dat het draagvlak voor het advies waterveiligheid redelijk groot is. Een verklaring hiervoor is dat veel inhoud uit het advies door stakeholders zelf is ingebracht middels bottom-up werking, via samenwerkings- en overlegstructuren van het Deltaprogramma, waarin het beleid van waterveiligheid grotendeels is vastgelegd. Ook komt uit de interviews naar voren dat stakeholders veelal achter de inhoud van het advies staan omdat de meeste stakeholders het er wel over eens zijn dat het waterveiligheidsbeleid aan een transitie toe was en aan actualisering. Daarnaast streven stakeholders naar onderlinge samenwerking, consensus en inhoudelijke afstemming op een zachte manier. Men streeft binnen de overlegstructuren van het Deltaprogramma bijvoorbeeld naar een zorgvuldige afstemming en besluiten die uiteindelijk voor iedereen het beste zijn. Een duidelijke indruk die de expert interviews schetsen. Over samenwerking en onderhandeling is in dit hoofdstuk meer geschreven.

Analyse per onderwerp

Na analyse van de expert interviews blijkt dat er bij de aanbevelingen die gaan over: 'het actualiseren van het waterveiligheidsbeleid' het meeste draagvlak is. Bij de overige onderwerpen zijn stakeholders het minder eens met de zienswijze van de aanbevelingen. Deze genieten dan ook minder draagvlak. Hierbij moet in de eerste zin gedacht worden aan aanbevelingen van het onderwerp: 'meerlaagsveiligheid'. Bij het onderwerp: 'nieuwe normen' is mindere mate sprake van een verminderd draagvlak.

Het belang van draagvlak in het Deltaprogramma

Decentrale partijen en stakeholders worden zoveel mogelijk betrokken bij het samenstellen van het beleid en het vaststellen van de (politieke) agenda rondom waterveiligheid. Het ministerie probeert alle stakeholders te betrekken in het overleg en hierin te faciliteren, zo komt uit de expertinterviews naar voren. Elke stakeholder heeft andere belangen en die kunnen verschillen of met elkaar in conflict kunnen komen. Het Deltaprogramma is voorbeeld van een nationaal programma waarin veel besluiten in het domein van waterveiligheid zijn geregeld. Rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten werken op diverse manieren in dit programma: bij het overleg, de totstandkoming en het uitvoeren. Het is verstandig om elke stakeholder te betrekken in het overleg. En samen door inhoudelijke discussies, grondige- rationele belangenafweging en natuurlijk goed overleg tot een duurzaam beleid te komen, beleid wat het best past. Draagvlak onder stakeholders is erg

belangrijk. Waterschappen zijn bijvoorbeeld binnen de centrale kaders de uitvoerders van het beleid van het ministerie en moeten dit beleid in de praktijk werkbaar maken. Stakeholders, zoals de waterschappen hebben daarnaast veel regionale expertise, bijvoorbeeld over regionale of primaire waterkeringen en hebben hier het meeste kijk op. Het ministerie stuurt daarnaast heel erg aan op samenwerken, het delen van kennis en het benutten van nieuwe expertise, vooral in de complexiteit van de waterwereld is dit erg belangrijk.

Is het moeilijk om draagvlak en/of overeenstemming te krijgen binnen het domein van waterveiligheid?

Binnen het domein van waterveiligheid – ondanks dat er uiteenlopende belangen zijn - relatief makkelijk om overeenstemming te krijgen. Daarvoor zijn twee belangrijke verklaringen:

1. De inrichting van het Deltaprogramma en de manier waarom overleg- en doorwerking plaatsvindt
2. De cultuur binnen het domein van waterveiligheid

De inrichting van het Deltaprogramma

De inrichting van het Deltaprogramma is erop gericht dat er zoveel mogelijk samengewerkt wordt. Er vinden zoals eerder gesteld op vele niveaus overlegstructuren plaats zoals blijkt uit de expert interviews. De manier van overleg en interactie (doorwerking) is hieraan gekoppeld. Er vinden met name top-down en bottom-up werking plaats. Om deze manier worden decentrale stakeholders betrokken bij processen en denken mee over beleid. Op deze manier stijgt het draagvlak onder stakeholders.

De cultuur binnen het domein van waterveiligheid

Zoals al eerder besproken ken het domein van waterveiligheid een structuur van overleggen en samenwerken, consensus en afstemming. Hierbij is sprake een zachte cultuur waarin overwegingen veel op basis van inhoud en feiten worden gemaakt.

Deze conclusies zijn voor alle actoren gelijk: vanuit het ACW, het ministerie van I&M, als de waterschappen, zoals blijkt uit een zorgvuldige analyse van de expertinterviews.

5.5. Heeft doorwerking plaats gevonden?

Totaaloverzicht aanbevelingen

Alle aanbevelingen die de Adviescommissie Water in het Adviesrapport Waterveiligheid zullen afzonderlijk en systematisch worden geanalyseerd. Een overzicht treft u aan in onderstaand overzicht. Het beleidsniveau zal per aanbeveling worden gedefinieerd.

De gedetailleerde tabellen van doorwerking met een toelichting zijn terug te vinden in de bijlage van dit verslag. Hierbij is voor het Ministerie van Infrastructuur, het Waterschap Rijn & IJssel en het Waterschap Rivierenland een aparte doorwerkingstabel geëxpliciteerd. Onderstaand overzicht is een beknopt totaal overzicht.

Tabel: totaaloverzicht doorwerking aanbevelingen

N	O	B	DAWX	DBWX	DAWY	DBWY	DAM	DBM
1	A	M					1	1
2	A	B	1	1	1	1	1	1
3	A	B	1	1	1	1	1	1
4	A	B	1	1	1	1	1	1
5	A	M					1	1
6	A	M					1	1
7	A	M	1	1	1	1	1	1
8	A	M					1	1
9	A	B	1	1	1	1	1	1
10	A	B	1	1	1	1	1	1
11	A	M					1	1
12	M	M					1	1
13	M	B	1	1	1	1	1	1
14	M	M	1	2	1	1	1	2
15	M	M	1	2	1	1	1	2
16	M	B	2	2	1	2	3	3
17	M	M					1	2
18	M	B	1	2	1	2	1	1
19	M	B	1	1	1	1	1	1
20	M	M					1	1
21	M	B	1	2	1	1	1	1
22	M	B	1	2	1	1	1	2
23	N	B	1	1	1	1	1	1
24	N	B	1	1	1	1	1	1
25	N	B	1	1	1	1	1	1
26	N	B	1	1	1	1	1	1
27	N	M	1	1	1	1	1	1
28	N	B	1	1	1	1	1	1
29	N	M					1	1

30	N	B	1	1	1	1	1	1
31	N	B	1	2	1	2	1	2
32	O	B	1	1	1	1	1	1
33	O	B	3	3	3	3	3	3
34	O	B	1	3	1	3	1	3
35	O	W	1	1	1	1		
36	O	W	1	1	1	1		
37	O	B	1	1	1	1	1	1
38	O	B	1	1	1	2	1	1
			1,1	1,4	1,1	1,3	1,1	1,3

Legenda en toelichting tabel

Nr.= nummer aanbeveling

O.= onderwerp aanbeveling

B.= Verantwoordelijke bestuursorgaan

w: waterschap

m: ministerie

b: aanbeveling is voor zowel waterschap als ministerie relevant

DAWY= Mate van doorwerking agendavorming Waterschap Y: verandering resultaat t.o.v. situatie 2012

DUBY= Mate van doorwerking uiteindelijke besluitvorming Waterschap Y: verandering resultaat t.o.v. situatie 2012

DAWX= Mate van doorwerking agendavorming Waterschap X: verandering resultaat t.o.v. situatie 2012

DUWX= Mate van doorwerking uiteindelijke besluitvorming Waterschap X: verandering resultaat t.o.v. situatie 2012

DAM= Mate van doorwerking agendavorming ministerie: verandering resultaat t.o.v. situatie 2012

DUM= Mate van doorwerking uiteindelijke besluitvorming ministerie: verandering resultaat t.o.v. situatie 2012

X= Waterschap Rivierenland

Y= Waterschap Rijn & IJssel

Mate van doorwerking

1: wel,

2: gematigd

3: geen

*: geen oordeel: geen beleidsveld bestuursorgaan

Onderwerpen

M=meerlaagsveiligheid

A=actualiseren waterveiligheidsbeleid

N=nieuwe normering- en toetsing

O=overig

Resultaten van de tabel

In de tabel is te zien dat er sprake is van een bijzonder hoge mate van doorwerking van doorwerking optreedt. Onderaan de tabel zijn de gemiddelden van doorwerking weergegeven per variabele, waarin onderscheidt gemaakt wordt tussen doorwerking in agendavorming en uiteindelijke doorwerking per actor dat voor dit onderzoek is onderzocht. Hoe lager het getal, hoe groter de mate van doorwerking.

Gemiddelden van doorwerking bij de waterschappen

Gekeken naar de tabel is te zien dat de doorwerking bij de waterschappen niet gelijk is. Bij het waterschap Rivierenland is de doorwerking in de uiteindelijke besluitvorming lager dan bij het Waterschap Rijn & IJssel. De verklaring hiervoor is dat het Waterschap Rivierenland zich over sommige aanbevelingen, met name onderwerpen als: meerlaagsveiligheid en rampenbeheersing zich iets kritischer uitlaat. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu kent dezelfde mate van doorwerking als het waterschap Rivierenland.

Onderwerpen en de laagste mate van doorwerking

De onderwerpen die het *minst* doorwerken clusteren zich bij dezelfde onderwerpen: meerlaagsveiligheid, (rampenbeheersing) en nieuwe normeringen. Dit zijn ook de aanbevelingen die als *omstreden* worden gezien en die het minste draagvlak onder de stakeholders krijgen. Stakeholders hebben hier het minst belang bij, vandaar dat de mate van doorwerking ook lager is. Stakeholders vinden bijvoorbeeld niet dat meerlaagsveiligheid een oplossing is voor het toepassen of vervangen van de basisveiligheid en ten kosten moet gaan van eerste laags preventiemaatregelen in de vorm van *slimme combinaties* (zie ACW advies). Het kan wel ingezet worden als *extra preventie maatregel*. Toch zijn stakeholders hiermee voorzichtig en geen voorstander van het proactief toepassen van alle maatregelen van meerlaagsveiligheid. Het onderwerp *actualiseren van het waterveiligheidsbeleid* wordt goed ontvangen door stakeholders en werkt ook het meest door.

Verschillen in doorwerking tussen agendavorming en uiteindelijke besluitvorming

Zoals te zien is, is de doorwerking in de agendavorming bij sommige aanbevelingen groter dan de doorwerking sommige aanbevelingen in de uiteindelijke besluitvorming. De verschillen tussen doorwerking in de agendavorming en uiteindelijke doorwerking worden in de volgende paragraaf besproken.

Hoe kan deze hoge mate van doorwerking worden verklaard?

Uit de expertinterviews komt naar voren (medio 2007), voor de invoering van het Deltaprogramma, dat toenmalig staatssecretaris Astma onzeker was over de snelle invoering van het Deltaprogramma, het invoeren van de nieuwe normen en het proactief actualiseren van het waterveiligheidsbeleid. Naar zijn mening was er meer draagvlak nodig. En in dit spel, halverwege deze rit, 2012, heeft de staatssecretaris dus gezegd: wil een aantal externe adviseurs een advies laten geven over de richting van het nieuwe beleid. Het waren zoals gezegd grote en ingrijpende veranderingen. Atsma was nooit heel erg zeker van zijn zaak en politiek gezien vonden wij dit altijd een beetje zwak. Critici in de waterwereld vonden dit niet prettig, omdat dit resulteerde in het feit dat er weinig vooruitgang werd geboekt. Hij heeft dus het advies van de commissie ingezet om draagvlak te verkrijgen in de Kamer. Als je in de kamer alleen met een plan komt dat alleen door de waterpartner wordt ondersteunt, komt dit minder sterk over als dat er een expertise rapport of advies rapport ligt van een onafhankelijke adviescommissie. Anders loop men het risico dat de kamer zegt, als men hier vanuit andere gezichtspunten naar kijkt (er van uitgaande dat er alleen onderbouwing is van het waterbeleidsveld), doet men dan nog steeds de juiste dingen. Dan krijg men het beeld van dat het eenzijdig en niet voldoende onderbouwd is. Hij heeft dus o.a.

het ACW om advies gevraagd en ook het Centraal planbureau en 2 of 3 andere instanties. Zo werkt dit politieke proces.

Uiteindelijk heeft het ACW dit advies uitgebracht, dat is ook weer in het Deltaprogramma teruggekomen, met een ondersteunende toon. Het ACW heeft ook gezegd van dit is de goede richting en we vinden deze overstap belangrijk. De indruk heerst dat het ACW op de stoel is gaan zitten, met het doel om de geplande veranderingen door te voeren en het kabinet een stapje verder te helpen. Uiteindelijk dus een beetje wat het Deltaprogramma wilde. De waterwereld stond al klaar deze stap te maken, alleen het kabinet moest nog om. Het ACW gaf dus een extra duwtje, van er moet nu echt de stap gaan zetten wat dat is belangrijk om nu te doen, allen partijen zijn elkaar voor, alle inhoudelijke adviezen wijzen deze kant op dat we in de goede richting zitten, dus zet die stap. Het advies is dus eigenlijk een korte samenvatting van het geen wat in het Deltaprogramma staat.

De toenmalige secretaris van het ACW (Willem Goossen) in diverse samenwerkingsprogramma's van het Deltaprogramma en werkte bij het ministerie en heeft ook mede deze adviezen voorbereid. De indruk heerst dat het ACW onafhankelijk te werk gaat en winnen ook heel onafhankelijk advies in blij clubs als Deltaris en adviesbureaus. Heel veel van wat er in het advies staat is ook overgenomen uiteindelijk, mede door het Deltaprogramma.

Het advies Waterveiligheid sluit aan bij eerdere adviezen en onderzoeken

De aanbevelingen van het advies Waterveiligheid van de ACW sluiten goed aan bij agendering van besluitvorming van het Ministerie voorafgaande aan de Deltaprogramma 2015, Deltabeslissing Waterveiligheid 2015, Bestuursakkoord Water en andere relevante akkoorden. De agendering voor de besluitvorming rondom het Deltaprogramma 2015 en de Deltabeslissing Waterveiligheid 2015 zijn hierin het meest relevant voor het Advies Waterveiligheid. Het Advies Waterveiligheid komt voor uit een verzoek van de staatssecretaris om aanbevelingen te doen om het beoogde vervolgtraject van de actualisatie van het waterveiligheidsbeleid optimaal en doelgericht te laten verlopen. Hierbij met specifieke aandacht voor de analyses van de slachtofferisico's. Door dit verzoek sluit het advies qua onderwerpen en inhoud nauwgezet aan bij de besluitvormingsagenda van het ministerie en zijn hierin weinig extreme afwijkingen of grote discrepanties te herkennen.

Het ACW bouwt in het advies waterveiligheid voort op eerdere adviezen, te noemen:

- Advies over veiligheid en overstromen (2006)
- Advies over Ontwerp Nationaal Waterplan (2009)
- Advies over kabinetsvisie op het waterbeleid 'Nederland veroveren op de toekomst' (2007)
- Advies over kabinetsstandpunt over het Advies van de Deltacommissie (2008)
- Voorlopig Advies Normering Waterveiligheid (2011)

Niet 'op zichzelf staand'

Het Advies Waterveiligheid 2012 is dus niet op zichzelf staand en ook zeker niet nieuw. Het kent hierdoor nauwe aansluiting op de agenda van het ministerie. Het advies is daarnaast gebaseerd op een groot aantal bestaande en recente studies of inzichten. Er zijn in het veld (domein Waterveiligheid) gesprekken gevoerd met bestuurders, deskundigen en ambtelijk betrokken bij het waterbeleid. Recente onderzoeken zijn betrokken in het advies, zoals onderzoeken van Deltares (in opdracht van het Ministerie I&M): de Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse.

De cultuur in het domein van waterveiligheid

Zoals al eerder besproken kenmerkt het domein van waterveiligheid zich als een domein waar men graag samenwerkt en overleg voert. Zo zijn structuren dan ook ingericht en zo verloopt onderlinge interactie via overleg- en samenwerkingsstructuren in het Deltaprogramma. Deze cultuur heeft een belangrijke rol in de mate van doorwerking en de mate van draagvlak voor aanbevelingen.

De rol van het ACW: een samenhangende conclusie

Zoals eerder in het onderzoek besproken in hoofdstuk 3 had het ACW bij het Advies Waterveiligheid een begeleidende rol en had min of meer de taak vanuit de staatssecretaris en de minister om draagvlak te creëren rondom het Deltaprogramma, waar het ACW advies Waterveiligheid grotendeels overgaat (zoals blijkt uit de analyse van de expertinterviews, met name als de bevindingen worden gecombineerd). Zoals in dit hoofdstuk besproken heeft de toenmalige staatssecretaris hier een belangrijke en begeleidende rol in gehad richting het ACW. Toch bestaat bij de stakeholders het beeld dat het ACW onafhankelijk en op basis van de inhoud te werk is gegaan. De politiek stond achter deze zienswijze om het Deltaprogramma door te voeren. Er was bekend dat het domein klaar was voor een transitie en ook vanuit het veld bleek me klaar om de transitie van de actualisering door te maken en deze transitie bleek als we de situatie rationeel bekijken ook nodig.

5.6. Verschil tussen doorwerking in agendavorming en uiteindelijke besluitvorming

In de onderstaande tabellen wordt de doorwerking tussen de agendavorming en de uiteindelijke besluitvorming aangetoond.

X-as= doorwerking aanbevelingen uiteindelijke besluitvorming

Y-as= doorwerking aanbevelingen agendavorming

0= geen doorwerking

1= gematigde doorwerking

2= wel doorwerking

Doorwerking aanbevelingen ministerie

Y↓ X→	0	1	2
0	2	0	0
1	0	0	0
2	1	5	27

N=38

Geen oordeel=2

Doorwerking aanbevelingen Waterschap Rijn & IJssel

Y↓ X→	0	1	2
0	1	0	0
1	0	0	0
2	1	4	23

N=38

Doorwerking aanbevelingen Waterschap Rivierenland

Y↓ X→	0	1	2
0	1	0	0
1	0	1	0
2	2	5	20

N=38

Uit analyse van de resultaten blijkt dat de meeste aanbevelingen doorwerken, zowel in de agendavorming als in de uiteindelijke besluitvorming. Daarnaast is uit de tabellen ook af te lijden dat doorwerking in de agendavorming een voorwaarde is voor doorwerking in de uiteindelijke besluitvorming. Daarnaast vind er op kleine schaal doorwerking een gematigde doorwerking plaats en op kleine schaal zijn er aanbevelingen die wel in de agendavorming doorwerken en niet in de uiteindelijke besluitvorming.

Hoe kunnen de verschillen in mate van doorwerking tussen agendavorming en uiteindelijke besluitvorming worden verklaard?

De hoge mate van doorwerking wordt verklaard in onderstaande paragraaf verder op in dit hoofdstuk. Dat doorwerking in de agendavorming een voorwaarde is voor doorwerking in de uiteindelijke besluitvorming is te verklaren vanuit het feit dat besluiten altijd eerst op de politieke agenda komen en meegenomen worden in het besluitvormingsproces. Als iets niet eerst op de politieke agenda staat kan het niet doorwerken in de uiteindelijke besluitvorming omdat het niet is meegenomen in het besluitvormingsproces. Dit verklaart ook het feit waarom sommige aanbevelingen wel doorwerken in de agendavorming maar niet in het uiteindelijke besluitvormingsproces.

Op de politieke agenda

Als stakeholders een bepaald onderwerp aan willen kaarten, belangrijk vinden of willen zorgen dat het doorwerkt in het uiteindelijke beleid is het zaak dat onderwerpen op de politieke agenda komen. Pas dan heeft het kans op een eventuele doorwerking in de uiteindelijke besluitvorming. Dit kan op meerdere manieren: bijvoorbeeld door een politieke lobby uit te voeren bij beslissers of invloedrijke belanghebbenden, door het in te brengen via samenwerkingsstructuren via het Deltaprogramma of middels diverse andere informele structuren.

5.7. Op welke manier heeft doorwerking plaatsgevonden?

Invoegen tabel, op welke manier aanbevelingen zijn doorgewerkt. Top down, bottom up en direct.

Hoe heeft doorwerking plaatsgevonden?

N=38	Direct	Top-Down	Bottom-up
Ministerie I&M	7	36	36
Waterschap Rijn & IJssel	5	30	30
Waterschap Rivierenland	5	30	30

Verklaring: lage mate van directe doorwerking en hoge mate van bottom-up doorwerking

De werking van het Deltaprogramma is een belangrijke reden voor bovenstaande resultaten. Het Deltaprogramma is opgebouwd vanuit samenwerkingsstructuren en overlegstructuren. Hierbij is veel wisselwerking tussen stakeholders. Dit verklaart de hoge mate van bottom-up werking. De lage mate van directe doorwerking kan verklaard worden door de werking van het Deltaprogramma. Als er sprake is van directe doorwerking is er meestal doorwerking via wetten. Het doel van het Deltaprogramma is door middel van samenwerking tussen stakeholders tot besluitvorming en beleid te komen. Hierdoor krijgen decentrale stakeholders ook de kans op via bottom-up doorwerking zich te mengen en te werken in de beleidsvorming.

Draagvlak

Het doel van deze gedachte is dat het draagvlak bij decentrale stakeholders, zoals de waterschappen meer acceptatie komt. Daarnaast zich bij de decentrale stakeholders veel inhoudelijke expertise en hebben ook de meeste kennis van hun eigen beheersgebied. Doordat decentrale overheden, in het kader van het Deltaprogramma plaatsnemen in overlegstructuren wordt deze expertise meegenomen en is er tevens meer sprake van kennisdeling. Door de lage mate van directe doorwerking en bottom-up werking krijgen decentrale overheden meer beleidsvrijheid en is er meer draagkracht en vindt er meer samenwerking en overleg plaats. Dit is een van de doelen geweest van het Deltaprogramma om deze ontwikkeling te stimuleren. Draagvlak is de belangrijkste motivatie van een hoge mate van bottom-up werking en de lage mate van directe doorwerking.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek besproken en wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. De antwoorden op de deelvragen zijn uiteengezet in de analyse in hoofdstuk 5.

Hoofdvraag:

In hoeverre en op welke manier werken de aanbevelingen in het advies Waterveiligheid van de Adviescommissie Water door in het beleid van de Waterschappen en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu?

In dit onderzoek is getracht de doorwerking van aanbevelingen uit het adviesrapport *Waterveiligheid* van De Adviescommissie Water te meten en te verklaren. Er is gezocht naar een aanzet voor een concept en model van doorwerking dat de situatie binnen het Nederlandse domein van waterveiligheid in kaart brengt en kan verklaren. Uit de resultaten blijkt dat er een grote mate van doorwerking heeft plaatsgevonden. Dit heeft als belangrijkste verklaring dat het advies *Waterveiligheid* is voortgebouwd op reeds bestaande adviezen en bestaande onderzoeken. Het was geen ‘nieuw’ of baanbrekend onderzoek, maar meer een samenvatting van een transitie die het waterveiligheidsbeleid moest maken om weer aan de huidige veiligheidseisen te voldoen. Het domein was dan ook toe aan een *actualisering van het waterveiligheidsbeleid*.

Daarnaast speelt de cultuur van het domein een belangrijke rol in de hoge mate van doorwerking. Anders dan het beleidsmodel van standaarddoorwerking in gelaagde stelsels veronderstelt – dat uitgaat van een pure onderhandeling tussen stakeholders – is er binnen het domein meer sprake van samenwerking en overleg. Er heerst een sterke drang naar een hoge mate van synergie en consensus. Dit is ook zoals het Deltaprogramma (waarin de meeste beslissingen en inhoud rondom waterveiligheid geregeld is) in 2008 is ingericht, doormiddel van samenwerkings- en overlegstructuren. Veel doorwerking verloopt via bottom-up werking. Decentrale stakeholders hebben zo ook meer invloed op beleid en worden betrokken in de beleidsvorming. Dit zorgt voor een hoge mate van draagvlak. Bij de decentrale stakeholders zit daarnaast veel (regionale kennis). Beslissingen en centrale kaderstellingen verkopen via top-down werking. Decentrale stakeholders hebben hierin een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Er wordt zo weinig mogelijk gebruikt gemaakt van directe doorwerking omdat dit het draagvlak onder stakeholders niet ten goede komt en niet past binnen de cultuur en structuur van het deltaprogramma.

Het standaardmodel van beleidsdoorwerking in gelaagde stelsels – dat als basismodel voor dit onderzoek is gekozen – is in de basis een prima model. Echter moet het model iets worden aangepast voor het domein van waterveiligheid, zoals we voor dit onderzoek hebben gedaan (zie conceptueel model). Het standaardmodel gaat uit van een sterke mate van onderhandeling tussen stakeholders, zoals al eerder is besproken, echter is dit niet helemaal zoals de realiteit is binnen het domein van waterveiligheid, dat zoals al eerder gesteld uitgaat van samenwerking en overleg.

Belangen tussen stakeholders kunnen in de basis worden verklaard door een verschil in financiële belangen en tussen een verschil in nationale- en lokale belangen. Er zijn meer factoren die een rol spelen, maar bovengenoemde belangen komen het vaakst terug en verklaren de meeste en belangrijkste verschillen in belangen tussen stakeholders.

Het verband tussen de omstrede van aanbevelingen en de belangen van aanbevelingen is sterk. Aanbevelingen die omstrede zijn, kenmerken zich als aanbevelingen die een lage mate van belang hebben (dus een lage mate van doorwerking

hebben). Aanbevelingen die een hoge mate van belang hebben en kenmerken zich door dezelfde aanbevelingen die zowel een late mate van omstredenheid hebben en kennen tegelijkertijd weer een hoge mate van doorwerking. Bij de aanbevelingen waar de belangen hoor zijn geniet men tevens een hoge mate van draagvlak.

Samenvattend kan gesteld worden dat het domein van waterveiligheid een complex domein is en een nieuw onderzoeksterrein voor concept doorwerking. Dit onderzoek heeft getracht een eerste aanzet te geven tot de ontwikkeling van een model dat toepasbaar is, echter behoeft het 'finetuning' en een meer gedetailleerd onderzoek naar de precieze werking ervan. Zoals eerder in het onderzoek aangegeven is er gebruikt gemaakt van een vereenvoudigde weergave van situaties om het complexiteitsprobleem op te lossen en is de realiteit veelal complexer. Hierin zie ik een mooie uitdaging voor verder onderzoek.

Bijlage 1 – LITERATUURLIJST

- Adviescommissie Water (2015), *Organisatie en werkwijze*, geraadpleegd op 25 juni 2015 van <http://www.adviescommissiewater.nl/organisatie/werkwijze/>
- Allison, G., Zelikow, P. (1999) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition New York: Longman. ISBN 0321013492
- Akkerman, A., Resodihardjo, S.L., De Vries, M.S. (2014) 'Problemen op de agenda' in: Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (eds.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 9e editie
- Baarda, De Goede en Teunissen (2009), *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten van kwalitatief onderzoek*, Noordhoff Uitgevers
- Bekkers, V., Fenger, M., Homborg, V., Putters, K., 2004, *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering*, Erasmus Univesiteit Rotterdam
- Blijenbergh, I. (2013), *Kwalitatief onderzoek in organisaties*, Boom Lemma Uitgevers
- Boeije, H. (2009) *Analyseren in kwalitatief onderzoek*, Boom Lemma Uitgevers
- Bressers, J.Th. A. en A. Hoogerwerf, *Beleidsevaluatie*. Samsom H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan de Rijn, 1995
- De Baas, J.H., 1995, *Bestuurskunde in hoofdlijnen*, Wolters Noordhof Groningen
- Hogwood, B. and Gunn, L. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford
- Howlett, M., Ramesh, M., Perl, A. (2009) *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*, 3rd edition Oxford: Oxford University Press. ISBN
- Hoppe, R. (2002). *Van flipperkast naar grensverkeer. Veranderende visies op de relatie tussen beleid en wetenschap*. Den Haag: Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Hoppe, R. & Halffman, W. (2004). Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland. Trends en ontwikkelingen. *Beleidwetenschap*, 2004(1), 31-61 .
- Instellingsbesluit Adviescommissie Water (2004), geraadpleegd op 25 juni 2015 van <http://www.adviescommissiewater.nl/organisatie/instellingsbeschikking/>
- Kiesraad 2015, *Waterschappen*, geraadpleegd op 30 oktober 2015 van <https://www.kiesraad.nl/artikel/waterschappen>
- Kickert, W.J.M. E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan. *Managing Complex Networks*. Sage London, 1997
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston Toronto, Little Brown & Company
- Leven met water, 2015, *De Gelderlander*, januari 2015
- Neelen. G.J.H.M., Rutgers, M.R, Tuurenhout, M.E., 2005, *De bestuurlijke kaart van Nederland: Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Uitgeverij Cautinho
- Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu, 2012, geraadpleegd op 30 oktober 2015 van: http://wetten.overheid.nl/BWBR0030951/geldigheidsdatum_30-10-2015
- Rijksoverheid, 2015. *Water en veiligheid, overheid en waterbeheer, verantwoordelijkheden*, geraadpleegd op 29 juni 2015 van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water-en-veiligheid/overheid-en-waterbeheer>

- Rijksoverheid, 2015. *Ministeries rijksoverheid*, geraadpleegd op 30 oktober 2015 van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries>
- Rijksoverheid, 2015. *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*, geraadpleegd op 30 oktober 2015 van: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-milieu>
-
- Sabatier, P.A. (1991). Toward better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 147-156
- Torenvlied, R., & Akkerman, A. (2004). A theory of 'soft' policy implementation in multilevel policy-systems with an application to Dutch social partnership. *Acta Politica*, 39, 31-58.
- Universiteit Tilburg, Berenschot, 2004. *Spelen met doorwerking: Over de werking van doorwerking van adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur*, Tilburg, Utrecht 4 november 2004
- Uni van Waterschappen (2015), *Vereniging*, geraadpleegd op 30 oktober 2015 van <https://www.uvw.nl/vereniging/>
- van Thiel, S. (2007), *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Coutinho
- van Belzen, J., Roovers, F, (2012), *Grip op beleid*, Uitgeverij Thema
- van Dalen, 2016, *Online woordenboek, definitie omstredenheid*. Van Dalen woordenboek
- van Houten, G. (2008), *Beleidsuitvoering in gelaagde stelsels; De doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid in het CAO-overleg*, Proefschrift Universiteit Utrecht.
- VVD, 2015., *Mensen: Melanie Schultz van Haegen*, Partijpagina VVD, geraadpleegd op 30 oktober 2015, van: <http://www.vvd.nl/mensen/100/melanie-schultz-van-haegen>
- Wet openbaarheid van bestuur, Rijksoverheid, 2015, Geraadpleegd op 30 oktober 2015 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/vraag-en-antwoord/wat-is-de-wet-openbaarheid-van-bestuur-wob>
- Wijziging instellingsbeschikking Adviescommissie Water, 2011: Besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, houdende wijziging van het Instellingsbesluit Adviescommissie Water in verband met de vaststelling van een arbeidsduurfactor (Wijzigingsbesluit Instellingsbesluit Adviescommissie Water), geraadpleegd op: 28 oktober 2015 van: http://www.adviescommissiewater.nl/Images/2011%20Wijziging%20instellingsbeschikking%20Adviescommissie%20Water_tcm308-337664.pdf

Bijlage 2 - Het advies Waterveiligheid volledige uitwerking

Aanleiding en doel van het advies

Waterveiligheid is voor Nederland van groot belang. Een groot deel van Nederland is potentieel overstroombaar. Goede waterkeringen zijn van essentieel belang om miljoenen mensen in ons land te beschermen tegen overstromingen. De Adviescommissie Water (ACW) beschouwt advisering over waterveiligheid als een zeer belangrijk onderdeel van haar taak en volgt de beleidsontwikkelingen op dit vak nauwgezet (Adviesrapport Waterveiligheid ACW, 2012). Het rapport is uitgebracht in 2012.

Het adviesrapport Waterveiligheid bestaat uit een drietal onderwerpen: Actualisering van het waterveiligheidsbeleid, Meerlaagsveiligheid en Normering. Daarnaast zijn er een aantal aanvullende adviezen over onder andere toetsing, het implementatieproces van het nieuwe waterveiligheidsbeleid en deltadijken. Elk onderwerp is uitgewerkt in een aparte paragraaf, opgebouwd uit (achtergrond)informatie en aanbevelingen. De aanbevelingen zijn apart uitgewerkt en genummerd. Sommige aanbevelingen zijn expliciet gericht op het bestuurlijke niveau van de centrale overheid (het ministerie van Infrastructuur en Milieu), sommige aanbevelingen richten zich expliciet op het meer lokale niveau (de Waterschappen). Daarnaast zijn er ook aanbevelingen die zich richten op beide bestuurlijke niveaus. Dit zal per aanbeveling worden aangegeven. Sommige aanbevelingen uit verschillende onderwerpen zijn onderling inhoudelijk aan elkaar verwant of verbonden, door een sterke inhoudelijke relevantie: een aanbeveling op operationeel niveau kan bijvoorbeeld een gevolg zijn van een aanbeveling op strategisch niveau. Daarnaast zijn de onderwerpen ook inhoudelijk van elkaar afhankelijk en kennen een sterke mate van overlap. Een totaaloverzicht van alle aanbevelingen is te vinden in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

Uitwerking van het advies

Actualisering van het waterveiligheidsbeleid

Actualisering van beleid noodzakelijk

De Adviescommissie Water is van mening dat actualisering van het waterveiligheidsbeleid noodzakelijk en mogelijk is. Met het waterveiligheidsbeleid zijn grote belangen gemoeid. Enerzijds kan een overstroming leiden tot grote aantallen slachtoffers en anderzijds tot enorme schade aan woningen, bedrijven en infrastructuur en daarmee een langdurige maatschappelijke ontwrichting. Het huidige beleid van de bescherming tegen overstromingen is gebaseerd op uitgangspunten en normen uit de jaren 50, inmiddels zijn de omstandigheden sterk veranderd. Er dienen meer inwoners beschermd te worden en er zijn aanzienlijk grotere economische belangen. Sinds de jaren 80 van de vorige eeuw zijn de technische kennis en onderzoeksmethoden rondom waterveiligheid sterk verbeterd. In een eerder advies over waterveiligheid uit 2008 heeft de commissie gepleit voor een hogere plaats van waterveiligheid op de beleidsagenda en voor een samenhangende en anticiperende visie op waterveiligheid in Nederland. De positie op de beleidsagenda is inmiddels versterkt door de indeling van het Deltaprogramma en de inwerkingtreding van de Deltawet. Een vernieuwde afweging van kosten en baten van maatregelen voor waterveiligheid, zoals in het nationaal waterplan is, ten tijden van het uitbrengen van dit rapport in 2012, reeds aangekondigd. (ACW Adviesrapport Waterveiligheid, p. 5, 2012). Deltabeslissing Waterveiligheid 2015 richt zich op.....

De ACW geeft hierop de volgende aanbeveling

Aanbeveling 1: De Commissie adviseert de visie op waterveiligheid op te nemen in de Deltabeslissing Waterveiligheid 2015 en het nieuwe beleid in 2017 in te laten gaan.

Aanbeveling 2: Een geactualiseerd veiligheidsbeleid moet naar de mening van de commissie kostenefficiënt, robuust en goed uit te leggen zijn.

Aanbeveling 3: Maatregelen ten behoeve van waterveiligheid in een gebied mogen niet leiden tot een verhoogd risico in een ander gebied volgens het principe van niet-afwentelen

Extra gevoelig

De ACW stelt dat Nederland door de ligging in de delta van de Rijn, Maas, Schelde en Eems gevoelig voor de gevolgen van bodemdaling en klimaatverandering.

De ACW geeft hierop de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4: Periodieke herbezinning op het gebied van waterveiligheidsbeleid is belangrijk om de veiligheid tegen overstromingen op lange termijn te kunnen waarborgen.

Proces van actualiseren waterveiligheidsbeleid

Het actualiseren van het waterveiligheidsbeleid is een belangrijk maar complex onderwerp, die vele belanghebbenden, partijen en mensen raakt. Gedragen besluitvorming vraagt om een goed vormgegeven proces. De toenmalige staatssecretaris heeft aangestuurd op een per regio veiligheidsstrategieën op te stellen en een voorstel te doen voor actualisatie van de normen. De ACW ondersteunt een deze gebiedsgerichte aanpak.

De ACW adviseert de volgende stapsgewijze aanbevelingen om tot invoering van het nieuwe waterveiligheidsbeleid te komen:

Aanbeveling 5: In 2012 doet het kabinet een richtinggevende uitspraak over de overstap naar een nieuw type norm (verderop in het verslag toegelicht) op basis van de nieuwe technische inzichten en overstromingskansen

Aanbeveling 6: De richtinggevende uitspraak (aanbeveling 5) biedt het noodzakelijke kader voor de gebiedsgerichte uitwerking van veiligheidsstrategieën in het kader van het Deltaprogramma en voor programmering van maatregelen in het nieuwe hoogwaterbeschermingsprogramma.

Aanbeveling 7: De Deltabeslissing 2015 legt de basis voor het nieuwe waterveiligheidsbeleid en de actualisatie van de normen

Aanbeveling 8: De ACW adviseert het ministerie van Infrastructuur en Milieu voortvarend toe te werken naar een definitieve beslissing over de actualisering van het waterveiligheidsbeleid. De invoering van het nieuwe waterveiligheidsbeleid in 2017 biedt voldoende tijd voor een zorgvuldige voorbereiding.

Aanbeveling 9: De ACW is van mening dat de recente nieuwe kennis maximaal benut moet worden. De jarenlange studies zoals (VW21, Deltaprogramma Veiligheid, VNK) hebben belangrijke kennis voor actualisering van het waterveiligheidsbeleid opgeleverd.

Aanbeveling 10: De ACW adviseert om bij de actualiseren van het waterveiligheidsbeleid binnen de regionale gebieden van het Deltaprogramma niet alleen overheden, maar ook de markt en kennisinstellingen te betrekken. Het actualiseren van het waterveiligheidsbeleid is een zeer complex proces en vraagt betrokkenheid van een groot aantal partijen. Draagvlak en acceptatie van alle betrokkenen is erg belangrijk. De Commissie ondersteunt het gebiedsgerichte proces waarin regionale deelprogramma's van het Deltaprogramma onder regie van de Deltacommissaris veiligheidsstrategieën opstellen. Tevens dienen burgers te worden betrokken bij het proces. Deze betrokkenheid is nodig om het beleid uit te dragen en burgers actief te laten participeren bij het ontwerpen van maatregelen.

Aanbeveling 11: De ACW adviseert de ervaringen met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en het opstellen van stroomgebiedbeheersplannen te benutten. Goede besluitvorming is alleen mogelijk met een zorgvuldig ontworpen beleidsproces. Het ministerie dient kaders mee te geven voor de gebiedsgerichte uitwerking en vanaf het begin van het proces duidelijk maken hoe de resultaten uit de regio gebruikt worden bij de uiteindelijke besluitvorming.

Meerlaagsveiligheid

De commissie staat achter de keuze van het kabinet om bij de actualisering van het waterveiligheidsbeleid de risicobenadering als uitgangspunt te kiezen. Dit houdt in dat zowel de kans op een overstroming als de omvang van de gevolgen in beschouwing worden genomen. Tot mogelijke slachtoffers behoren zowel economische schade als slachtoffers. Het onderzoeksprogramma Veilig Nederland in Kaart heeft de risicobenadering uitgewerkt en toegepast. Veilig Nederland in Kaart.....

De ACW geeft hierop de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 12: De Commissie acht het van belang dat het programma 'Veilig Nederland in Kaart' dat dit programma voortvarend wordt afgerond, conform de planning in 2015.

In het Nationaal Waterplan wordt het begrip van Meerlaagsveiligheid geïntroduceerd. De commissie ondersteunt de aanpak van Meerlaagsveiligheid. Het Nationaal Waterplan De gewenste veiligheid door het principe van Meerlaagsveiligheid wordt bereikt door de inzet van drie niveaus, te weten:

- Niveau 1: Het voorkomen van overstromingen door waterkeringen en voldoende ruimte voor de rivier (preventie)
- Niveau 2: een zodanige inrichting van potentieel overstroombare gebieden dat gevolgen van een eventuele overstroming beperkt blijven (ruimtelijke ordening)
- Niveau 3: een goede organisatorische voorbereiding op mogelijke overstromingen.

De ACW stelt dat preventie de meest *kostenefficiënte* oplossing is. Het is daarnaast niet alleen noodzakelijk om in te zetten op het voorkomen van een overstroming, maar de Commissie benadrukt tevens belangrijk is om aanvullend op de preventie maatregelen te treffen om mogelijke gevolgen van overstromingen te beperken en rampenbestrijding op orde te hebben.

De commissie heeft de hierop de volgende belangrijke aanbevelingen:

Aanbeveling 13: De ACW is van mening dat bij de aanpak van Meerlaagsveiligheid, *preventie* voorop moet blijven staan.

Aanbeveling 14: Hierbij wijst de Commissie erop dat de maatregelen voor preventie niet uitwisselbaar zijn met maatregelen uit laag 2 en 3. In aanvulling op preventie in laag 1 is met de andere lagen extra veiligheid te creëren.

Aanbeveling 15: Laat maatregelen in laag 2 en 3 niet ten gelaste komen van het hoogwaterbeschermingsbudget (Deltafonds). Deze financiële middelen dienen beschikbaar te blijven voor preventie, omdat deze middelen reeds beperkt zijn

Aanbeveling 16: De Commissie is van mening dat voor iedere laag afzonderlijke eisen moeten gelden, met elk geëigend instrumentarium voor realisatie, toetsing en handhaving.

Aanbeveling 17: Het verminderen van de gevolgen van overstromingen stelt eisen aan de locatie en inrichting van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Aanbeveling 18: Rampenbeheersing moet goed op orde zijn, met name in gebieden waar het risico op slachtoffers hoog is.

Om bovenstaande aanbevelingen te motiveren heeft de commissie een aantal belangrijke argumenten:

- Overstromingen leiden niet alleen tot materiële schade, maar ook tot emotionele schade en psychische schade
- Overstromingen leiden tot imagoschade van Nederland als vestingland
- Maatregelen in laag 1 zijn kostenefficiënter dan maatregelen in lagen 2 en 3: pilotstudies wijzen uit dat één euro die wordt geïnvesteerd in het versterken van waterkeringen meer veiligheid op levert dan één euro die wordt geïnvesteerd in ruimtelijke inrichting en rampenbestrijding
- Economische en maatschappelijke effecten van een overstroming kunnen ver tot buiten het overstroomde gebied werkzaam zijn.

Maatregelen in laag 2 en 3 zijn aanvullend op preventie in te zetten. De Adviescommissie heeft al in eerder adviezen gepleit voor de gevolgen van waterveiligheid te betrekken bij de besluitvorming over locatie en inrichting van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Aanbeveling 19: De Commissie ziet met name mogelijkheden om vitale infrastructuur extra te beschermen met maatregelen in de ruimtelijke ordening.

Aanbeveling 20: De ACW pleit daarnaast voor een goede organisatorische en technische voorbereiding op mogelijke overstromingen om het potentiële risico op potentiële slachtoffers te verminderen. Nauwe samenwerking tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Veiligheid en Justitie is hiervoor noodzakelijk.

Aanbeveling 21: Bij de gebiedsgerichte uitwerking van veiligheidsstrategieën voor Meerlaagsveiligheid moeten ook de veiligheidsregio's worden betrokken (de veiligheidsregio's vallen niet samen met de dijkkringen). Een goede afstemming van evacuatieplannen en een goede communicatiestructuur zijn cruciaal belang.

Aanbeveling 22: De ACW is van mening dat extra veiligheid door maatregelen in laag 2 en 3 niet vrijblijvend zijn en *robuust* moet worden uitgevoerd.

De commissie stelt dat het uitvoeren van bovenstaande niet gemakkelijk is omdat bij de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen voor waterveiligheid veel belangen een rol

spelen en in het belang van waterveiligheid het onderspit delven. Tevens is het lastig een calamiteitenorganisatie in stand te houden als een ramp zelden tot nooit aan de orde is.

Normering

In het waterveiligheidsbeleid drukken *normen* het gewenste veiligheidsniveau van waterkeringen uit. Door normen vast te leggen, is het mogelijk te sturen op realisatie van het gewenste beschermingsniveau, dit te handhaven en verantwoording af te leggen over de daadwerkelijk geboden bescherming. Normen bieden tevens een handvat voor besluitvorming over noodzakelijke investeringen in waterveiligheid.

Aanbeveling 23: De commissie acht dat zowel de *hoogte van de norm* (het beschermingsniveau) als het *type van de norm* aan actualisering toe zijn. Beide zijn van belang voor een doelgericht en efficiënt waterveiligheidsbeleid. De hoogte van de norm moet de gewenste balans bieden tussen enerzijds de kosten van preventiemaatregelen en anderzijds de baten in de vorm van vermeden (economische) schade en slachtoffers door overstromingen.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Deltares recent twee onderzoeken laten uitvoeren om het potentiële risico van een overstroming in beeld te brengen: een maatschappelijk kosten-baten analyse (mkba) en een slachtofferrisicoanalyse. Niet alle waterkeringen voldoen (ten tijde van het uitbrengen van dit rapport in 2012) aan gewenste normen. Deze studies bieden naar mening van de commissie goede bouwstenen voor de verdere discussie over een *geactualiseerd* en *robuust* waterveiligheidsbeleid.

De ACW brengt de volgende argumenten:

- Uit de mkba blijkt dat op de basis van economische overwegingen de huidige beschermingsniveaus ontoereikend zijn voor grote delen van het rivierengebied (met name langs de Nederrijn-Lek en de Waal), de Drechtsteden, Voorne-Putten en het zuidelijk deel van Flevoland). Op het gebied van Rivierenland is het Waterschap Rivierenland verantwoordelijk: waar ik mijn onderzoek deels op heb gericht).
- Uit de studie naar slachtofferrisico's blijkt bovendien dat de kans op individuele slachtoffers relatief groot is op een aantal locaties in het rivierengebied.
- De resultaten laten zien dat gebieden met hoge slachtofferrisico's niet altijd gebieden zijn waar ook potentiële economische schade groot is.

Aanbeveling 24: De commissie acht het van groot belang om de slachtofferrisico's niet alleen te betrekken als factor bij de mkba's, maar deze ook apart te beschouwen in het waterveiligheidsbeleid en mede als basis te laten dienen voor de hoogte van het beschermingsniveau.

Politieke vraagstelling

In dit advies doet de commissie geen voorstel over de hoogte van wettelijke normen. De vraag: hoe veilig we willen zijn en welk beschermingsniveau de dijken ons moeten bieden, is een politieke vraagstelling. De Commissie beroept zich in deze op zijn adviesfunctie. Wel stelt de ACW een aantal criteria waaraan de beschermingsniveaus naar mening van de commissie aan moeten voldoen.

Aanbeveling 25: Zorg ervoor dat niemand in Nederland er in veiligheid op achteruit gaat. De Commissie doelt daarmee op het beschermingsniveau na uitvoering van alle reeds afgesproken maatregelen.

Aanbeveling 26: Baseer de hoogte van de waterveiligheidsnormen op:

- Het individueel risico op dodelijke slachtoffers
- Het groepsrisico op dodelijke slachtoffers
- Het economisch optimale veiligheidsniveau, gebaseerd op een maatschappelijke kosten-batenanalyse

Aanbeveling 27: Stel op basis van het individueel risico een basisveiligheidsniveau vast dat voor alle bewoners in Nederland geldt. Bij vaststelling van de hoogte van dit basisveiligheidsniveau kan een vergelijking worden gemaakt met normen voor andere gevaren in de samenleving (externe veiligheid). Hierbij moeten verschillende aspecten worden beschouwd zoals de oorsprong van het risico (mens/natuur) en de risicobeleving in de maatschappij.

Aanbeveling 28: Overweeg voor gebieden met hoge groepsrisico's of grote economische waarden een hoger beschermingsniveau dan het basisveiligheidsniveau. Met deze benadering blijft het principe van ruimtelijke differentiatie van veiligheidsniveaus gehandhaafd.

Type norm

De uitgangspunten die bovenstaande zijn weergegeven dienen te worden vertaald in normen voor waterkeringen. Deze normen drukken uit hoe groot de kans op falen van de waterkering maximaal mag zijn. Diverse factoren zijn hierbij relevant. Echter laten zijn de huidige normen, die dateren van de jaren 50, diverse *faalfactoren* buiten beschouwing en gaan alleen in op de zogeheten overschrijdingskans. De kennis toentertijd was niet optimaal. Ook zijn de waterkeringen uit die tijd te laag. De huidige normen geven niet de volledige kans op een overstroming weer. Echter is de situatie nu anders. Uit het onderzoeksprogramma VNK (Veiligheid Nederland in Kaart) blijken andere *faalfactoren* een belangrijke bijdrage leveren aan het overstromingsrisico.

Aanbeveling 29: De overstromingskans is volgens de ACW een betere maatlat voor waterkeringen dan de overschrijdingskans. De Commissie pleit daarom voor een aanpassing van het type norm op basis van overstromingskans, waarin de toegenomen kennis over het falen van dijken is verdisconteerd. Huidige normen van een *overschrijdingskans* veranderen in nieuwe normen op basis van een *overstromingskans*. Deze verandering vereist aanpassing van het toetsings- en ontwerpinstrumentarium voor de primaire waterkeringen.

Nieuwe inzichten

De nieuwe inzichten in faalfactoren en overstromingskansen reeds te benutten middels beschikbare kennis uit het VNK rapport. Zo is voor elke waterkering vast te stellen welke (faal)factoren het meest bijdragen aan de overstromingskans. Voor elke kering is een pakket maatregelen samen te stellen om het beschermingsniveau op het gewenste niveau te brengen op een kostenefficiënte manier.

Toetsing

Bij een recente toetsing uit 2011 is ongeveer 30 procent van de primaire waterkeringen afgekeurd. De komende jaren zal een nieuw waterbeschermingsprogramma worden opgesteld met als doel om deze keringen te versterken. Het programma zal omvangrijk en kostbaar zijn zo stelt de commissie.

Aanbeveling 30: De Commissie adviseert bij het opstellen van het nHWBP (nieuw hoogwaterbeschermingsprogramma) gebruik te maken van nieuwe kennis uit het VNK. Hierbij gaat het om nieuwe inzichten in faalfactoren en overstromingskansen. Op deze manier groeit het waterveiligheidsbeleid de komende jaren toe naar de situatie waarin normen voor waterkeringen uitgedrukt kunnen worden in overstromingskansen.

Deze aanpak biedt meer mogelijkheden om prioriteiten te stellen in de uitvoering van maatregelen, zowel binnen een dijkkringgebied als tussen dijkkringgebieden onderling. Dat draagt bij aan een kosteneffectieve besteding van de financiële middelen voor hoogwaterbescherming daar waar verbetering van de waterveiligheid de hoogste prioriteit heeft.

Aanbeveling 31: Om vertraging te voorkomen bij de realisatie van wettelijke beschermingsniveau adviseert de Commissie de maatregelen van het tweede hoogwaterbeschermingsprogramma uit te voeren zoals eerder gepland.

Overige aandachtspunten voor de waterveiligheid

De ACW brengt in het rapport van waterveiligheid een aantal aanvullende aanbevelingen met betrekking tot meerlaagsveiligheid en normen.

Toetsing

Reeds is een landelijk systeem van toetsing ingevoerd om de toestand van de waterkeringen op orde te houden. Deze toetsing vindt nu elke 5 jaar plaats, dit zal in de toekomst veranderd worden naar een periode van 12 jaar.

Aanbeveling 32: De ACW acht periodieke toetsing van groot belang. Toetsing moet bovendien met grote zorgvuldigheid gebeuren. Dit vereist volgens de ACW lerende organisaties die met verstand van zaken de waterkeringen kunnen toetsen en het oordeel van de beheerder op waarde kunnen schatten en gebruik maken van de beste kennis over het gedrag van waterkeringen.

Aanbeveling 33: De ACW geeft in overweging toe te werken naar een continu proces van toetsen onder regie van een onafhankelijk centraal orgaan, om kennis vast te houden en uniforme toetsing te waarborgen.

- Waterbeheerders zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de opbouw en behoud van kennis over eigen waterkeringen
- De afronding van het VNK rapport zal een belangrijke kennisbijdrage leveren
- Eigen inspecties van waterkeringen kunnen eveneens een belangrijke bijdrage leveren

Aanbeveling 34: Bij de invoering van meerlaagsveiligheid zijn ook voor de tweede en derde laag normen nodig die getoetst en gehandhaafd moeten worden. De Commissie adviseert gelijktijdig met het opstellen van de veiligheidsstrategieën het benodigde toetsings- en handavingsinstrumentarium voor deze lagen te ontwikkelen. Voor alle lagen horen binnen het domein van de ruimtelijke ordening en rampenbestrijding (veiligheidsregio) instrumenten ontwikkeld voor toetsing en handhaving.

Regionale keringen en samenhang tussen gebieden

Aanbeveling 35: De ACW adviseert om in de veiligheidsstrategieën per gebied tevens in te gaan op de regionale keringen. Ook deze keringen zijn van belang voor de veiligheid. Bestaande onderzoeken zoals de mkba en de analyses van de slachtoffer risico's stellen dat alle wateringen aan de huidige normen voldoen, echter zijn de regionale keringen nog niet op orde, zoals is gebleken uit onder meer recente bijna-overstromingen in Groningen.

Aanbeveling 36: De Commissie adviseert dat provincies en waterschappen een programma voor de aanpak van regionale keringen opstellen, vergelijkbaar met het

hoogwaterbeschermingsprogramma voor de primaire waterkeringen. Het programma heeft als doel ook de verantwoordelijkheden van verschillende partijen te verduidelijken; ook het tempo, de prioriteiten en de aanpak van beiden programma's kunnen op deze manier op elkaar worden afgestemd.

Aanbeveling 37: De Commissie adviseert om in het vervolgproces aandacht te besteden aan de samenhang tussen verschillende gebieden. De optimale beschermingsniveaus voor verschillende gebieden zijn van elkaar afhankelijk en moeten in onderlinge samenhang worden bepaald. Deze aanbeveling behoeft een gedetailleerde bestudering van het Deltaprogramma. Voorbeeld: Bij een dijkdoorbraak langs de zuidelijke oever van de Waal kan Waalwater in de Maas stromen, waardoor langs de bedijkte Maas overstromingsdreiging ontstaat.

Deltadijken

Sinds het advies van de tweede deltacommissie is er veel aandacht voor deltadijken. Een deltadijk is een zo stevig en zo hoog mogelijke dijk, dat er voor zorgt dat de kans op een doorbraak is gereduceerd tot een nulpunt, dus nihil. Dit zorgt voor extra veiligheid bij extreme waterstanden. Een combinatie van woon- en werkfuncties kan om economische redenen noodzakelijk zijn, omdat deltadijken veel ruimte in beslag nemen. De ACW onderschrijft de potentiële geschiktheid van deltadijken, echter wordt niet verwacht dat ze in aanmerking komen voor een grootschalige toepassing, omdat ze slechts op een beperkt aantal plaatsen kosteneffectief zijn.

Aanbeveling 38: De Commissie adviseert om maatschappelijke kosten en baten van Deltadijken van geval tot geval af te wegen tegen die van een 'gewone' dijkversterking.

Bijlage 3 - Gespreksverslagen expertinterviews

3.1. Expert interview externe 1

Functie: Journalist Het Financieele Dagblad en voormalig journalist bij De Gelderlander, betrokken bij project Waalweelde-West

Organisatie: Het Financieele Dagblad en De Gelderlander

Datum: 16-03-2016, 14.00 uur

Plaats: Nijmegen

Interview tijd: 50 min

Interviewmethode: semi- gestructureerd

- Wat is het project Waalweelde West?

In 2015 is het nieuwe Deltaprogramma gepresenteerd, waarvan waterveiligheid een onderdeel is geweest. Wat de overheid wilde is dat het Deltaprogramma niet van bovenaf werd opgelegd, dus geen top down structuur, maar meer een bottom-up structuur. De gedachte hierachter is dat verschillende delen van Nederland, onder andere het gebied van waterveiligheid, vanuit de regio zelf (o.a. de gemeenten, waterschappen, de bevolking en vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat) zelf met voorstellen en input komen voor de verbetering van de waterveiligheid in Nederland. Het project Waalweelde West staat los van het Deltaprogramma, dit was al gelanceerd, je moet het zien als een opvolging van de besluiten die zijn genomen naar aanleiding van de (bijna) overstromingen in 1995. Echter heeft de overheid dit project ingezet om de overlegstructuur te bevorderen. Het project Waalweelde is dus een regionaal voorbeeld dat is ingezet en betrokken is bij het Deltaprogramma.

- Op welke manier vond overleg plaats in dit project?

Er was een overleg structuur tussen gemeenten, de provincie Gelderland, Rijkswaterstaat en Waterschap Rivierenland, dit waren belangrijke stakeholders. Dit was een bestaande structuur. Dat dus is ingezet om ook op het gebied van het Deltaprogramma en waterveiligheid deze structuur te benutten. Als je specifiek naar Waalweelde West kijkt waren dit de Gemeenten Lingewaal, Neerijnen, Zaltbommel en Maasdriel en bovengenoemde stakeholders. Burgers zijn direct in het overleg betrokken middels de klankbordgroep Waalweelde West. De aanleg van de geul in het project Waalweelde West kan gezien worden als de meest ingrijpende maatregel uit het Deltaprogramma. Hierover is ophief ontstaan, wat heeft geresulteerd in het ontstaan van deze klankbordgroep. Het overleg vond dus plaats in klankbordgroepen, Beslissingen die werden genomen werden besproken in de gemeenteraad, bij het algemeen bestuur van de waterschappen en andere overleg structuren van de volksvertegenwoordiging. Maandelijks was er een overleg van de structuurgroep Waalweelde West waarbij alle vertegenwoordigers en beleidsmakers, ambtenaren van de provincie, en gemeente en waterschappen plaatsnamen. Regionale standpunten werden op regionaal niveau genomen op gemeentelijk-, waterschapsniveau en provinciaal niveau genomen. Echter worden uiteindelijke beslissingen genomen over het kabinet. Het belang van waterveiligheid overstijgt regionale belangen. Decentrale stakeholders krijgen wel veel meer als vroeger de kans om input te geven en gehoord te worden in verschillende overleg structuren.

- Wat uw rol geweest is in het Project Waalweelde West?

Ik werkte toen voor de Gelderlander, redactie Rivierenland. Het project Waalweelde-West gaat voor een groot deel over het spreidingsgebied waarover ik schreef. De belangrijkste ontwikkeling waarover ik heb geschreven is een mogelijke aanleg van een neven geul achterlangs de dorpen Varik en Heeselt. Mijn persoonlijke rol was verslaggeven over de aanleg deze Geul en de wijze waarop de overheid de burgers heeft geïnformeerd en er ruimte voor de burgers om hun zorg te uiten. In het Deltaprogramma was opgenomen dat er een MIRT verkenning moest worden uitgevoerd voorafgaande aan de aanleg van deze geul. Hierbij wordt gekeken op deze aanleg de best mogelijke oplossing is samen met de input van bijvoorbeeld burgers. Ik heb dus gekeken naar de wijze waarop de overheid moeite heeft gedaan om naar de input van de burgers te luisteren om zo tot een best mogelijke invulling het plan te komen.

- Het je indruk dat het overleg tussen stakeholders en overheden optimaal is verlopen?

De formele leiding van het project ligt in handen van de Provincie Gelderland. Deze is controleur en stelt de beleidskaders. Wat je zag in verschil met de maatregelen die na 1995 zijn genomen zie je dat bij het project Waalweelde West zich onderscheidt in het overleg. De maatregelen na 1995 waren erg top down, er was weinig regionale input mogelijk. Wat ze ziet bij Waalweelde West is dat het juist een erg bottom up proces was, en vooral erg regionaal en dat er heel erg veel werd geluisterd naar input vanuit regionale stakeholders en dat er veel overleg is geweest. Dit is een grote trendbreuk met het verleden. Of het optimaal verlopen is lastig te zeggen maar dat er een trendbreuk is, is duidelijk zichtbaar.

- Op welke manier ziet u uiteenlopende belangen tussen stakeholders terugkomen in het project Waalweelde West?

Als je het over belangen hebt, zie je dit heel erg botsen tussen verschillende gemeentes. Dit is op een erg regionaal niveau. Tussen de provincie en het rijk. De gemeenten komen erg op voor hun eigen belangen en gevoelens van de burgers en zullen deze standpunten ook volgen in overlegstructuren. Op nationaal niveau zie je deze tegenstellingen minder. De nevengeul is een erg ingrijpend op regionaal niveau. Je moet het zo zien: als een geul gegraven gaat worden, gaat een gebied op slot en huizen worden minder waard. Op regionaal niveau spelen dus andere belangen op landelijk niveau.

- Op welke manier ziet u uitwisseling van belangen terugkomen (onderhandeling) terugkomen in het project Waalweelde West ?

De gemeente Neerijnen heeft bijvoorbeeld bij de Provincie aangedrongen een lobby uit te voeren bij het Rijk voor compensatie voor het dalen van de waarde van de huizen. De provincie heeft dit uiteindelijk niet gedaan omdat het deze belangen niet voldoende erkende. De Provincie heeft wel bij de minister aangedrongen dat besluitvorming rondom dit project spoedig moest verlopen, om op deze manier zo snel mogelijk duidelijkheid voor de burgers te krijgen. Deze processen zijn erg complex en ook lastig te zichtbaar te maken hoe deze processen lopen. Er vind op diverse manieren onderhandeling plaats, formeel en informeel.

- Denkt u dat er een verschil is in de mate van uitwisseling van belangen tussen stakeholders (of overleg structuren) op regionaal niveau of nationaal niveau?

Ik heb me vooral gericht op het regionale niveau, waarbij ik vooral heb gekeken naar de relatie tussen burgers en de overheid. Echter heb ik wel de indruk dat er grote verschillen en

een diversiteit is tussen nationale belangen en regionale belangen. Ik heb de indruk dat nationale overlegstructuren het eerder met elkaar eens zijn dan regionale belangen. Met genoemde ingrijpende maatregelen zoals de Geul bij Varik en Weeselt zijn deze belangen heel erg wisselend. Regionale stakeholders kijken naar hun individuele belangen en de overheid naar het centrale belang en de waterveiligheid. Hierdoor krijg je grote tegenstellingen. Op nationaal niveau delen stakeholders meer dezelfde belangen. Deze overlegstructuren zullen vriendelijker verlopen.

- In hoeverre zijn regionale stakeholders succesvol in te gaan tegen nationaal beleid (uit het Deltaprogramma) en hoe oefenen ze invloed uit en ook tegen standpunten van het ACW?

Je ziet heel goed dat burgers precies weten bij wie ze moeten aankloppen, hiermee doel ik ook op gemeente raadspartijen. Burgers nodigen vaak landelijke politici uit om hun zorgen over te brengen en de overheid in te laten zien wat regionale consequenties zijn van het beleid. En wat er ook gebeurt is. In de Tweede Kamer is er gesproken over de zorgen van de burgers. Er is een belangengroep opgericht, Waalzinnig en deze heeft door de Universiteit van Wageningen een opdracht gegeven om een studie uit te voeren naar het nut en de noodzaak van deze nevengeul.

De veiligheidsmaatregelen opgenomen zijn in het Deltaprogramma, deze zijn gebaseerd op veiligheidsnormen. Een ervan in de verwachte Rivier waterafvoer. Wat zijn de verwachtingen hoeveel kuub water er per minuut door de Rijn stroomt bij Lobith. Dit is afhankelijk van Duitsland. Studies van Rijkswaterstaat tonen aan dat er veel meer water door de Rijn van Lobith stroomt. De verwachting is dat dit in 2050 17000 kuub per seconde is en dit in 2100 stijgt naar 18000 kuub. Dit zijn ingrijpende stijgingen waar men ook in de toekomst op in moet spelen volgens de overheid. Wij zijn afhankelijk van Duitsland. Experts die deze belangengroep heeft ingeschakeld zeggen dat dit helemaal niet kan kloppen en dat het in Duitsland al overstroomd en geen directe invloed heeft op Nederland. Duitsland zal hiervoor zijn beleid ingrijpend moeten wijzigen. Het is daarom dus niet nodig om de nevengeul aan te leggen.

Je ziet dus wel dat burgers die goede argumenten hebben, deze besluitvorming kunnen beïnvloeden. Besluitvorming rondom deze geul is uitgesteld en loopt hiermee dus uit. Het is momenteel nog een lopend proces. Het is besproken in de tweede kamer en heeft landelijke politici aan het denken gezet. Dit gaat dus in tegen de rijksnormen uit het Deltaprogramma en standpunten van de Adviescommissie Water.

Waalzinnig en waterdeskundigen zetten vraagtekens bij deze normen en stellen de vraag of het wel realistisch is deze normen te hanteren. Nederland is niet alleen afhankelijk van zichzelf, maar ook van landen in het buitenland. Nederland hanteert een worst case scenario beleid, dit is een politieke keuze.

- Denkt u dat er veel 'spannende' beleidstegenstellingen of omstreden aanbevelingen zijn binnen het advies waterveiligheid?

Ik denk dat het aanleggen van een nevengeul zoals in dit project (wat zicht richt op de afvoernormen) de meest ingrijpende aanbeveling is. Dat voor het gebied Waalweelde veel invloed heeft. Verder zijn veel aanbevelingen logisch en kan je er moeilijk tegen zijn. Maar op nationaal niveau kijkt men hier sowieso anders tegenaan dan op regionaal niveau. Men interpreteert het op nationaal niveau dus anders dan op regionaal niveau en men zal deze aanbevelingen dan ook anders oppakken.

- Wat zijn de belangrijkste belangentegenstellingen tussen stakeholders in het domein van waterveiligheid?

Dit ligt met name tussen verschillen in nationaal en regionaal niveau zoals we eerder in het interview hebben gezien in het project Waalweelde. Hiermee kijken we wel naar het hele beleidsveld en de besluitvorming over het hele beleidsvormingsproces. De uitdaging van de overheid is de vraag hoe bij het uitvoeren van grote en ingrijpende maatregelen de burgers betrekt en in hoeverre en draagvlak is. Het probleem is dat de geul meteen werd gezien als een kansrijk project en werk gezien als een voldongen feit. De burgers voelden zich niet gehoord. Hiermee is de uitwerking verkeerd gelopen. Het is vanuit het begin via de media bij de burgers gekomen.

Je ziet dat de overheid de burgers wel wil betrekken, maar het niet durft los te laten. Dus burgers mogen binnen strakke normstellingen meebeslissen, maar het uiteindelijke uitgangspunt is eigenlijk al genomen.

3.2. Expert interview Externe 2

Functie: Hoogleraar Waterveiligheid

Organisatie: Deltaris, TU Delft

Datum: 09-03-2016

Plaats: Delft

Interview tijd: 49 min

- Kunt u iets vertellen over uw functie en taken?

Ik ben hoogleraar waterveiligheid aan de TU Delft, ik heb gewerkt als Adviseur bij Deltares en daarnaast heb ik een eigen ingenieursbureau, waarbij ik voor expertise wordt ingehuurd door Deltares. Ook ben ik lid van de Adviescommissie Expertise Netwerk Waterveiligheid.

- Hoe zou u de relatie tussen het ACW en het ministerie beschrijven?

Vanuit mijn beleving zou ik stellen dat deze relatie goed is. De adviescommissie water krijgt aanvragen van het ministerie en deze zullen in de lijn aansluiten bij wat het ministerie vindt. Het ACW richt zijn adviezen primair aan het ministerie. De minister ziet het ACW als een klankbordgroep die haar kan helpen bij het onderbouwen van adviezen. Het ACW is ook onderdeel van het ministerie van I&M en leden worden benoemd door de politiek.

- Heeft u het idee dat de adviezen aansluiten bij het uiteindelijke beleid dat het ministerie gaat voeren?

Het heeft geen zin om iets te adviseren dat niet in lijn is met de zienswijze van het ministerie. De commissie adviseert ook meestal op basis van een vraag van de minister. Ik heb niet de indruk dat beide zienswijzes veel van elkaar afwijken. Veel adviezen uit het domein van waterveiligheid zijn ook gebaseerd op inhoudelijke expertise en bestaande kennis. Die bouwen zich voort op kennis uit het verleden. Het ACW geeft dan zijn zienswijze over het beleid en stelt richtlijnen op. Vaak zijn de adviezen erg op de vlakte. Daarnaast baseert het ACW zich veelal op dezelfde bronnen en partijen waar het ministerie ook mee overleg voert en zich op baseert. Ik zie het ACW meer als een extra Advies orgaan dat wordt gebruikt om beslissingen door te voeren en draagvlak te creëren. Ik vind het een interessante vraag wat de daadwerkelijke invloed van het ACW is op het beleid dat wordt gevoerd.

- In hoeverre acht u de commissie onafhankelijk?

De vraag is ze of de onafhankelijkheid waarmaken, of hoe je onafhankelijk daadwerkelijk onafhankelijk kunt noemen. Zoals ik al heb gesteld liggen veel adviezen op een lijn met het ministerie. Als je het precies wilt weten moet je precies kijken en meten welke experts en welke kennis het ACW gebruikt om zijn adviezen op te baseren en of wel alle mogelijke kennis wordt ingezet. En dan is het nog moeilijk om te stellen of een advies volledig onafhankelijk is. Invloeden en meningen zijn hierin moeilijk te filteren. Daarnaast is het nog een vraag of het onafhankelijk is als je je zienswijze baseert op kennis van anderen. De adviezen het ACW zijn bijvoorbeeld gebaseerd uit kennis en expertise van rapporten van Deltares. Het is echter praktisch onmogelijk alle formele en informele invloeden bloot te leggen.

- Staat u achter de adviezen van het ACW?

Zoals ik al gesteld heb is het niet zo dat ik alle adviezen in detail ken, maar in hoofdlijnen sluit ik me aan bij de zienswijze van het ACW. Het is echter soms ook lastig om het oneens te zijn met deze aanbevelingen omdat ze vrij abstract gesteld zijn. Soms is het ook het geval dat meningen binnen het domein van waterveiligheid niet erg uiteen lopen. Ikzelf zit op centraal niveau en het ministerie en het ACW bekijken dit ook vanaf nationaal niveau. Hierbij spelen nationale belangen. Ik kan me voorstellen dat decentrale organisaties meer uiteenlopende belangen hebben

Zelf ik als expert heb soms moeite om een bepaalde zienswijze te destilleren uit deze aanbevelingen of om te zien welke kant het advies van het ACW uitgaat. Hiervoor zou ik alle voorgaande informatie nauwkeuring moeten bestuderen en een zorgvuldige analyse moeten houden.

Als ik bijvoorbeeld naar het advies over Deltadijken kijk, dan zie ik dat het ACW hier wel een standpunt inneemt. Het is niet erg duidelijk, maar je kunt wel een zienswijze eruit filteren. Hierbij sluit ik me bij aan. Maar ik vind het geen hele gewaarde of uitgesproken stelling. Ik heb wel de indruk dat het ACW oprecht is en dat het vaak de vinger op de zere plek legt.

- Heeft u de indruk dat andere stakeholders het veelal oneens zijn met aanbevelingen uit het advies Waterveiligheid?

In mijn perceptie zijn stakeholders op nationaal niveau het veelal eens met dit advies. Echter zouden er op lokaal niveau tegenstellingen kunnen zijn. Regionale belangen zouden kunnen verschillen van nationale belangen. Bijvoorbeeld over het inschalen van veiligheidsniveau, het waarderen van vitale infrastructuur, het doen van investeringen. Dit kunnen verschillen veroorzaken in belangen. Vaak komt men hier door inhoudelijk overleg vaak wel uit op overheidsniveau.

- Hoe zou u overleg in het domein van waterveiligheid beschrijven en welke rol speelt de Adviescommissie Water hierin?

Zoals ik er tegenaan kijk is: vind er veel overleg plaats over risico's. In het domein waterveiligheid zit heel veel inhoudelijke kennis over risico's, hoe groot zijn risico's, hoe kan je ze beperken, wat betekent het als je ze wil beperken, wat gaat dat kosten en wat levert het op. Bijvoorbeeld, als je kijkt naar een van de belangrijkste onderwerpen in de afgelopen jaren, dat zijn de slachtofferrisico's (wat is de kans dat iemand overlijdt door een overstroming), is vanuit de inhoud voorgesteld om dit te modelleren door middel van het individueel risico. Het beleid heeft dit overgenomen. Ik heb de indruk dat de Adviescommissie Water zich hier bij aansluit en dit wel prima vond. Zo kijk ik er tegenaan. Ik heb niet gemerkt dat de adviescommissie water hierin een sturende rol heeft gehad. Misschien hebben ze die wel gehad, maar dit heeft zich dan aan mijn waarneming onttrokken. Omdat ik niet alle acties en adviezen tot in detail ken, ik ga het niet bewust tot in detail bestuderen. Maar in hoofdlijnen wel en dan herken ik niet deze invloed of sturende rol.

Daarnaast herken ik een duidelijke discussie over veiligheidsniveau. Waar moet geïnvesteerd worden in veiligheid, op welke manier en wie krijgt er geld voor. Bijvoorbeeld: welke gebieden krijgen een verhoogd veiligheidsniveau, hoe worden vitale infrastructuur en hoe worden niveaus gewaardeerd, hoe worden investeringen uitgevoerd. Hoeverre heeft een waterschap inspraak. Dit zijn dan belangen tussen overheidsorganisaties. Veiligheid is een publiek goed, daar is geen discussie over. Het is in ieders belang een maximaal

veiligheidsniveau te hebben. De vraag is alleen hoe dit bereikt wordt, wie betaald en op welke manier. Dit is een discussie tussen overheden.

De basis van de belangentegenstellingen zijn financieringen. Als de vraag wordt gesteld wie gaat wat betalen krijg je automatisch tegenstellingen van belangen. Hieruit vloeit overleg voort en een eventuele onderhandeling over belangen. Het waterschap komt op voor zijn burgers en regionale belangen en de overheid bewaakt de nationale belangen.

Er is een verschil tussen het maken van het beleid en het uitvoeren van het beleid. Veelal is bij het maken van het beleid niet veel discussie. Als het gaat over het algemene beleid. Iedereen heeft hierbij dezelfde zienswijze, veiligheid is een publiek goed en dit moet zo optimaal mogelijk. Inhoudelijke discussie over normen en veiligheidsniveaus worden vaak door goed overleg opgelost en er wordt hier wel redelijk snel overeenstemming door bereikt.

Echter als het dus echt gaat om onderhandeling tussen stakeholders gaat het over geld. Dus de uitvoering van het beleid. Hier verdwijnt het algemene belang meer in individueel belang. Ten grondslag liggen de waardering veiligheidsniveaus, welke gebieden krijgen extra veiligheid, hoe worden investeringen gedaan, wat zijn vitale infrastructuren en wie gaat er dus eindelijk betalen. Uit welke pot komt het geld en wie krijgt het geld.

Bijvoorbeeld het waterschap Rivierenland en Rijn & IJssel hebben veel dijken, die veel geld kosten hebben dus meer belang bij investeringen dat waterschappen die geen rivierendelta hebben. Belangen zijn dus heel specifiek. Echter gaan waterschappen die dit niet hebben niet graag meebetalen aan dijken. Het ministerie dient dit op nationaal niveau dus te reguleren.

- Welke rol speelt framing in het domein van waterveiligheid?

Iedere stakeholder heeft uiteenlopende belangen. Bij het maken van keuzes en de verdeling van geld zal iedere stakeholder een lobby uitvoeren om bijvoorbeeld geld voor eigen belangen te krijgen. De groep die milieubelangen vertegenwoordigt zal bijvoorbeeld alles te framen om beslissingen richting het belang van milieu te krijgen en het dit te koppelen met milieubelangen.

Hierin ligt een belangrijke rol van de Adviescommissie Water om deze belangen te inventariseren en inzichtelijk en transparant te maken. Hier dient een scheiding te worden gemaakt tussen maatschappelijke belangen en de belangen van de stakeholders onderling. Algemene belangen zijn verschillend van individuele belangen. Belangengroepen en stakeholders zijn leuk en je moet hier ook naar luisteren. Maar algemene belangen zijn belangrijker. Maar je moet altijd uitgaan van inhoudelijke feiten en keuzes. Hierin ligt dus een rol voor het ACW.

- U bent zelf ook lid van een adviescommissie (Het Expertise Netwerk Waterveiligheid), wat is het verschil met het ACW? Is er sprake van onderlinge samenwerking?

Ik zit zelf ook in expertise netwerk waterveiligheid, het verschil is dat wij meer technisch inhoudelijk zijn. Voorbeeld: als je damwanden gebruikt, hoe dik moeten die dan zijn. Maar ook als je naar de normering kijkt. De nieuwe normen voor waterkeringen, in welke mate is dit dan ook op een verstandige manier onderbouwd. Als je iets bouwt, of kiest voor een ontwerp, of dat een dijk, een brug, een stormvloedkering of beleid is. Wat betekent dit besluit en wat heeft het voor een invloed, wat heeft het voor een gevolgen. Dit is mijn invalsboek. Als je strenge normen wil hebben, hoe gaat die dijken eruit zien. Vanuit deze technisch inhoudelijke rol adviseren wij.

De adviescommissie water adviseert meer vanuit de beleidskant. Welke keuzes zijn bestuurlijk gezien verstandig om te doen. Dit is meer een bestuurlijk orgaan, die adviseert over keuzes en hierin probeert aan te geven wat ze verstandig vinden. Af en toe word ikzelf ook uitgenodigd voor interviews en expertise middagen. Dit vind ik dan ook prima. We vullen elkaar qua kennis en expertise veel aan. De ACW gebruikt en benut veel kennis uit diverse hoeken. Bijvoorbeeld kennis uit onze rapporten en adviezen. Maar zo ook gesprekken met experts van waterschappen, Deltares, TU Delft en nog veel meer diverse experts van betrokken stakeholders. Een aantal leden van het ACW ken ik ook persoonlijk.

De commissie INW bestaat uit mensen die bij diverse organen werken: adviesbureaus, ingenieursbureaus, TU Delft, Deltares, mensen die bij waterschappen werken, etc. Zowel de uitvoering, het beheer als de wetenschap is vertegenwoordigd in het INW. Bij het ACW zie je dit minder, hier nemen meer bestuurders en beleidsmakers deel van uit. Het INW is meer divers qua achtergronden.

- Wordt er veel samengewerkt door stakeholders binnen in het domein van waterveiligheid? En zo ja, op welke manier?

Zoals ik heb aangegeven gebruikt het ACW kennis uit onze rapporten, maar zo gebruikt het ook kennis van TU Delft, Arcadis, Rijkswaterstaat, Waterschappen. Bij elke van deze instituten is veel kennis aanwezig. Binnen het domein van waterveiligheid vindt dus veel overleg plaats en kennisdeling. Zo werkt dit ook bij waterschappen en andere stakeholders. Er vind veel inhoudelijk overleg plaats en er wordt wederzijds gebruikt gemaakt van ieders expertise en kennis.

- Hoe zou u de adviezen van de Adviescommissie Water beschrijven: in termen van het innemen van standpunten en onderbouwing?

Ik ben van mening dat de adviezen van het ACW over het algemeen erg evenwichtig zijn en meestal op de vlakte. Heel erg evenwichtig. Je bent het er meestal helemaal mee eens. Ik ben zelf minder van het proces en meer van de inhoud. De vraag is waar een advies op is gebaseerd. Hebben ze de kennis die voor handen is gebruikt en is dit er in verwerkt of hebben ze kennis laten liggen, zijn alle relevante experts gehoord of is er eenzijdig uit geput. Hiervoor zou ik een hele zorgvuldige analyse moeten maken van de inhoud om dit te kunnen beoordelen, maar ik krijg niet de indruk dat de adviezen eenzijdig zijn. Ik zie regelmatig leden van het ACW bij expert meetings of op symposia dus mijn indruk is dat er voldoende moeite wordt gedaan experts te betrekken. De vraag is uiteindelijk wel, wat is de impact van de Advies Commissie, waar hebben ze een doorslaggevende rol gespeeld in de besluitvorming.

3.3. Expert interview Waterschap Rijn & IJssel 1

Expertmedewerker Waterschap Rijn & IJssel 1 en 2

Functies: Junior Beleidsadviseur, Beleidsadviseur Waterveiligheid/Projectmedewerker

Deltaprogramma,

Organisatie: Waterschap Rijn & IJssel

Datum: 25-11-2015, 11.00 uur

Plaats: Doetinchem

Interview tijd: 59 min

- Onderwerpen:
Meerlaagsveiligheid, actualiseren waterveiligheidsbeleid, nieuwe normering- en toetsing
- Ben u beide bekend met de Adviescommissie Water en is bekend wat de taken en verantwoordelijkheden van de commissie zijn?

Expert 2: Ja, ik ben bekend met de Adviescommissie Water. Vooral vanuit de periode van het Deltaprogramma. Ik ben een tijd lang gedetacheerd geweest bij het Deltaprogramma Rivieren, in 2012. En toen heb ik voor dit onderwerp (lees Waterveiligheid) in een projectgroep gezeten. De Adviescommissie is toen gevraagd om een advies hierover uit te brengen, en over nog wel meer onderwerpen. Daarnaast ken ik de commissie ook van daarvoor. De laatste jaren heb ik eigenlijk weinig van het ACW vernomen. Toentertijd was de kroonprins nog voorzitter, dat had dan ook wel wat statuut en dat zorgde voor de nodige aandacht. Ze hebben een onafhankelijk rol.

- Kun u iets vertellen over uw inzichten omtrent het Advies Waterveiligheid?

Expert 2: In dit geval was het een vraag van Staatssecretaris Atsma aan de ACW en dat was toen in een fase waarin Atsma eigenlijk aan het wikken en wegen was, hoe om te gaan met het nieuwe beleid. Bij vele critici en intimi kwam het beeld naar voren dat Atsma de stap niet durfde te zetten om het nieuwe beleid in te voeren, wat toch wel redelijk wat consequenties had met nieuwe normeringen en kosten. Hij was er terughoudend bij en had er vraagtekens bij of het wel haalbaar was, of hij er in de Tweede Kamer mee weg zou komen en of hij het allemaal wel zou kunnen verantwoorden. Dat is met name de politieke achtergrond.

- Welke invloed heeft het advies Waterveiligheid van het ACW gehad in het domein van Waterveiligheid? Invloed op het beleid?

In deze fase heeft hij in een aantal adviezen gevraagd, onder andere het ACW, en nog een aantal andere instanties om nog meer extern advies en externe steun te krijgen in deze richting. Je mag het zien als een politiek doel dat de commissie wordt gevraagd voor extra ondersteuning en onderbouwing middels de ervaring en expertise dat in de commissie aanwezig is. Een steuntje in de rug. Het was een forse overstap en beleidsverandering, bijvoorbeeld naar nieuwe normen, waar we nog steeds volop mee bezig zijn. Dus deze steun was meer dan wenselijk.

Het ministerie heeft aan het ACW gevraagd om een advies uit te brengen. Het beleid zoals het er op dat moment lag was het resultaat van 10 jaar voorbereiding vanuit het ministerie maar ook vanuit andere adviesbureaus en clubs om toch de stap te zetten naar actualisering van het beleid, nieuwe normen en meerlaagsveiligheid. Het was geen rocket science, het was niet nieuwe en ook al een tijd lang in ontwikkeling. Ik denk ook wel dat het waterveld en het domein van waterveiligheid de stap te zetten. Atsma heeft dus via deze weg gevraagd

aan de commissie om hun advies omtrent dit nieuwe beleid of nieuwe beleidsplannen uit te brengen. Dit is ook meegenomen in de Deltaprogramma's, het ACW brengt een advies uit en ondersteunt ook deze stap om deze koers te varen.

- Hoe werkt het proces van doorwerking van de aanbevelingen (van het ACW) richting de waterschappen?

Expert 2: In eerste instantie is dat via de Deltaprogramma's. Hierbij zijn de Waterschappen betrokken geraakt via regionale stuurgroepen van die verschillende Deltaprogramma's. Krijgen alle beleidstukken in te zien en komen langs, de beleidsrichtingen worden via de beleidsgroepen gedeeld en ook de adviezen van het ACW zijn ook in de stuurgroepen gedeeld.

Expert 1: Het Deltaprogramma is in 2009 van start gegaan. Het advies waterveiligheid is via de structuur van het Deltaprogramma opgepakt en de beleidsvorming is tevens via deze structuur opgepakt.

De beslissingen worden vastgesteld uiteindelijk voor het kabinet, maar er is een heel proces van overlegstructuren naar de Deltabeslissingen toe (onderdelen van het Deltaprogramma). In overlegstructuren worden adviezen bekeken en besproken. De waterschappen kunnen dus meedenken over wat er in die Deltabeslissingen moet komen te staan en welke normen bijvoorbeeld gehanteerd moeten worden (bij de Waterschappen zit de specifieke kennis).

Expert 2: Het werkt een beetje twee kanten op. Het is meer een samenwerkingsstructuur, een governance achtige structuur. Je hebt een fase van Deltabeslissingen, hierbij werd echt beleid gemaakt, nieuwe uitgangspunten, nieuwe kaders, nieuwe normen. Het hele beleid is op zijn kop gegaan. En dat is tot stand gekomen doormiddel van overlegstructuren en onder leiding van de Deltacommissaris die de Deltabeslissingen heeft voorbereidt. Deze zijn overgenomen door het ministerie dat het beleid heeft geschreven: zeg naar in een governance structuur en bestuurlijk jasje gegoten. Wat uiteindelijk is voorgelegd aan de Tweede Kamer die in hoofdlijnen de uitgangspunten en beleidskaders uitzet en dit omzet naar beslissingen. Hierdoor worden bijvoorbeeld ook wetten aangepast.

- Welke rol speelt onderhandeling/belangenuitwisseling tussen stakeholders hier?

Expert 2: Onderhandeling is hier niet het goede woord. Het is echt het: 'gezamenlijk tot stand komen van'. De Deltaprogramma's werden bemenst door alle overheidslagen: dus rijk, provincie, waterschappen, gemeenten, die zaten in die programmabureaus. De ambtelijke begeleidingsgroepen en stuurgroepen, daar zaten ook alle partijen in betrokken. Dat is dus samenwerking in het kader van het Deltaprogramma. Tussen 2010 en 2015 hebben deze processen en overlegstructuren plaatsgevonden gericht op de (beleidsvoorbereiding) van het Deltaprogramma en Deltabeslissingen. Werkzaamheden bestonden met name uit co-productie, samenwerken, samen stukken maken, adviezen voorbereiden. Wel met opdrachten vanuit het Rijk en die ook voorbereid zijn door het Rijk. Het Rijk heeft dus de richtinggevende kaders aan. Het Rijk stelde bijvoorbeeld ook de vragen. Maar uiteindelijk is het wel een co-productie en een gezamenlijk tot stand komen van een advies wat dan via de Deltacommissaris naar de Tweede Kamer en naar het kabinet gaat. Op basis hiervan legt het kabinet het nieuwe beleid vast. En in dit spel, halverwege deze rit, 2012, heeft de staatssecretaris dus gezegd: ik wil een aantal externe adviseurs een advies laten geven over de richting van het nieuwe beleid. Het waren zoals gezegd grote en ingrijpende veranderingen. Atsma was nooit heel erg zeker van zijn zaak en politiek gezien vonden wij dit altijd een beetje zwak. Critici in de waterwereld vonden dit niet prettig, omdat dit resulteerde in het feit dat er weinig vooruitgang werd geboekt. Hij heeft dus het advies van de commissie ingezet om draagvlak te verkrijgen in de Kamer. Als je in de kamer alleen met

een plan komt dat alleen door de waterpartner wordt ondersteunt, komt dit minder sterk over als dat er een expertise rapport of advies rapport ligt van een onafhankelijke adviescommissie. Anders loop je het risico dat de kamer zegt, als je hier vanuit andere gezichtspunten naar kijken (er van uitgaande dat er alleen onderbouwing is van het waterbeleidsveld), doe je dan nog steeds de juiste dingen. Dan krijg je het beeld van dat het eenzijdig en niet voldoende onderbouwd is. Hij heeft dus o.a. het ACW om advies gevraagd en ook het Centraal planbureau en 2 of 3 andere instanties. Zo werkt dit politieke proces.

Uiteindelijk heeft het ACW dit advies uitgebracht, dat is ook weer in het Deltaprogramma teruggekomen, met een ondersteunende toon. Het ACW heeft ook gezegd van dit is de goede richting en we vinden deze overstap belangrijk. Ik heb ook wel de indruk dat de ACW op de stoel is gaan zitten, met het doel om de geplande veranderingen door te voeren en het kabinet een stapje verder te helpen. Uiteindelijk dus een beetje wat het Deltaprogramma wilde. De waterwereld stond al klaar deze stap te maken, alleen het kabinet moest nog om. Het ACW gaf dus een extra duwtje, van je moet nu echt de stap gaan zetten wat dat is belangrijk om nu te doen, allen partijen zijn elkaar voor, alle inhoudelijke adviezen wijzen deze kant op dat we in de goede richting zitten, dus zet die stap. Het advies is dus eigenlijk een korte samenvatting van het geen wat in het Deltaprogramma staat.

De toenmalige secretaris van het ACW (Willem Goossen) die zat bij ons in het Deltaprogramma en werkte bij het ministerie en heeft ook mede deze adviezen voorbereid. Ik heb wel de indruk dat het ACW onafhankelijk te werk gaat en winnen ook heel onafhankelijk advies in blij clubs als Deltaris en adviesbureaus. Heel veel van wat er in het advies staat is ook overgenomen uiteindelijk, mede door het Deltaprogramma.

- Als we het hebben over (Meerlaagsveiligheid) rampenbeheersing, hoe werkt het waterschap samen met andere betrokken stakeholders?

Expert1: Daar wordt best wel veel aan gedaan. Ook voor rampenbeheersing geldt dat dit in een enorme omslagfase zit. 5 jaar geleden gebeurde dit heel low profile en heel operationeel en nu maken we de omslag dat we nu ook strategisch goed voorbereid moeten zijn en getraind en geoefend moeten zijn. Zowel regionaal als nationaal moet dit goed op orde zijn. Als er een grote ramp plaatsvindt, vooral in het domein van Waterveiligheid, is dit nooit alleen regionaal, maar dient het nationaal ook goed op orde te zijn. Dus steeds meer onderlinge samenwerking tussen diverse waterschappen en veiligheidsregio's. Die omslag naar veel strategischer, veel grootschaliger en samenwerken/oefenen, daar zijn we nu mee bezig, dus dat gebeurt ook. Wij werken zelf samen met het platform crisisbeheersing midden Nederland.

- Waarin is het beleid van het Waterschap Rijn & IJssel vastgelegd?

Expert 2: Ieder Waterschap heeft een eigen beheerprogramma: ook wel strategisch beleidsplan. In het waterbeheerplan staat uitgewerkt wat wij doen en wat voor de komende planperiode wij voornemens zijn te doen. Operationeel liggen heel veel dingen bij de waterschappen, maar de kaderstelling en de financiering liggen bij het Ministerie en zijn vooral Rijkskaders. Maar in dit plan staat dus voor ons Waterschap specifiek ons beleid geschreven, gericht op specifieke verantwoordelijkheden van het beheersgebied. Heel veel aanbevelingen richten zich dan ook op Rijksniveau. Als we het bijvoorbeeld over meerlaagsveiligheid hebben, de samenwerking, dat wel een deel in laag drie wat bij de Waterschappen ligt. Overigens is hierbij de veiligheidsregio hier natuurlijk ook nog van belang. Uiteindelijk is de veiligheidsregio degene die laag 3 moeten organiseren. De veiligheidsregio neemt hierin het voortouw in. In de situatie van een crisis is de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen. Beslissingen in de

algemene kolom zeggen we dan altijd. Het waterschap moet zorgen dat de spullen, kennis en informatie goed op orde zijn, de Veiligheidsregio helpt en ondersteunt en adviseert bij een watercrisis. Wij hebben de kennis in huis als het gaat over overstromingsrisico plaatjes, situatie van waterkeringen en dijken, inspecties in situatie van een crisis, wij zorgen dat alle informatie bij de veiligheidsregio komt. Voor hetgeen wat we zelf moeten doen en zelf moeten kunnen doen we dit ook en zorgen we dat deze faciliteiten op orde zijn. Op andere vlakken neemt de veiligheidsregio dus de beslissingen. Regelmatig trainen en oefenen is belangrijk.

- Hebben Waterschappen in Nederland veel beleidsvrijheid?

Expert 1: We hebben op het niveau van operationeel beleid zit er best wel veel beleidsvrijheid. Wij zijn integraal waterbeheerder, dat wil zeggen dat we gaan over waterveiligheid, over waterbeheer en waterkwaliteit. Binnen de centrale beleidskaders die door het ministerie worden besteld. Conform het Deltaprogramma hebben we zoals besproken wel invloed op de centrale beleidskaders middels input en overlegstructuren en bottom-up processen.

- Wat doet het Waterschap Rijn & IJssel om zoals in het advies Waterveiligheid van het ACW wordt aangegeven het beleid rondom waterveiligheid te actualiseren?

Expert 2: Eens in de vijf jaar krijgen we een nieuwe Waterbeheerplan. We zijn nu met het concept plan 2016/2021 bezig. Dit moet nog worden vastgesteld. Maar dit plan is een samenvatting van al het beleid, en opgaves die we hebben voor de komende periode. Het is een soort vaste cyclus. Projecten worden uitgevoerd, daar wordt over gerapporteerd en uiteindelijk wordt er weer nieuw beleid ontwikkeld en krijgen we weer een nieuw beleidsplan waarin we leerpunten uit het verleden hebben meegenomen. Dus dit is een vaste cyclus. En qua onderwerpen wordt er dit op relevante en spelende zaken aangepast en spelen wij hier ook op in. Ons beleidsplan sluit aan op het Deltaprogramma en de Deltabeslissingen. Formeel is een wet of een beleidsbeslissing leidend, maar vele zaken staan opgenomen in het Deltaprogramma. Maar vaak zien we dat de Waterwereld al voorop loopt en dat de wetten door het Rijk was daarna komen. Wij proberen alle nieuwe beleidslijnen en beleidsinzichten altijd actief te verwerken in ons eigen beleid. Vanaf 2015 is er een hele nieuwe set van uitgangspunten in het domein van waterveiligheid. Tussen 2012 en nu hebben we heel veel gedaan aan beleidsvoorbereiding en ook om onze organisatie klaar te stomen voor de komende veranderingen. Meerlaagsveiligheid wordt bijvoorbeeld steeds belangrijker voor de manier waarop we naar waterveiligheid kijken. We gaan naar een hele nieuwe set van uitgangspunten voor overstromingskans, een heel nieuwe concept. De transitie van overschrijdingskans naar overstromingskans. Overstromingsrisico moet je het eigenlijk noemen. Maar het is dus een hele nieuwe set van uitgangspunten voor hoe je met je waterkeringen en hoe je met je normen van waterkeringen omgaat. Hier hebben we ons bestuur kennis mee laten maken en uiteindelijk komt dit dan weer terug in ons eigen waterbeheerplan.

- Hoe zou u de overlegstructuren in het domein van waterveiligheid omschrijven?

Expert 2: Vooral in de overlegstructuren met nieuwe normeringen is dit een iteratief proces waar de inzichten om te komen tot nieuwe normeringen. De inzichten om de nieuwe normeringen in te voeren waren er al een jaar of tien. Maar dat zat nog vooral het Haagse en in de Deltares achtige omgevingen en kennisinstituten. En via het Deltaprogramma zijn deze principes breder gedeeld. Er ontstaan beelden van welke kant het uit moet, de Waterschappen vormen zich hier een beeld van. Soms krijgen ze vanuit het veld terug dat de normen te hoog zijn, of juist te laag en dan worden de normen aangepast. Dit mag je zien als

een iteratief proces van overleg over en weer. Gaandeweg zien we via het Deltaprogramma dat Waterschappen meer inspraak krijgen en meer mogelijkheden krijgen om input te geven en beter betrokken worden bij beleidsvorming. Het is meer een governance achtige samenwerking waarbij alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn. Deze stakeholders kunnen kennis en inzichten inbrengen en hun zegje doen. Bij de waterschappen zit heel veel gebied specifieke kennis en expertise. Het Deltaprogramma faciliteert hierin. Ook omtrent de financiering is de rol van Waterschappen groter geworden. Bij investeringen, bijvoorbeeld dijkverbetering, betaald het Rijk 50 procent en het Waterschap 50 procent van de som. Voorheen werd het 95 procent door het Rijk betaald. Je ziet hier dus een hele grote verandering rondom de financiering en dit heeft als gevolg dat Waterschappen veel meer inspraak krijgen en ook behoren te krijgen. Maar dit veroorzaakt ook weer andere overlegstructuren en relaties tussen Waterschap en Rijk onderling en tussen Waterschappen onderling. Hierbij geldt ook een beetje, wie betaald, wie bepaald. Deze verandering rondom de financiering is opgenomen in het Bestuursakkoord Water. Dit is dus eigenlijk wel een grote invloedstijging voor de Waterschappen.

- Wat zijn kader stellende beslissingen of documenten waar het waterbeheerplan van het Waterschap Rijn & IJssel op gebaseerd is (voor het domein van Waterveiligheid)?

Expert 2: Uiteindelijk bouwt het zich op, je hebt een aantal kader stellende besluiten. We kijken natuurlijk naar wetten. Maar het meest lijdend zijn het Nationaal Waterplan, het Deltaprogramma, opgebouwd uit diverse Deltabeslissingen, het Bestuursakkoord Water, waarin bestuurlijke verhoudingen staan geregeld.

Het Deltaprogramma heeft eigenlijk twee functies gehad, een is het adviseren op Rijksbeleid, over normeringen, meerlaagsveiligheid, en het actualiseren van het beleid en daarnaast het vertalen van dit beleid naar regionaal beleid (regionale voorkeursstrategie). Deze twee elementen zijn voor ons kader stellend. Wat worden nieuwe normen? Hoe gaat we om met meerlaagsveiligheid en kosten verdeling? Regionale voorkeursstrategie: hoe gaan we om met inrichting van de regio, wat doen we met rivierverruiming, waar gaan we dijken sterker maken? Dit zijn voor ons belangrijke vraagstukken en deze twee documenten zijn voor ons kader stellend. En hoe we binnen deze kaders omgaan met ons eigen beleid.

- Hoe werken de waterschapsverkiezingen en welke invloed hebben deze op beleidsvorming?

Expert 1: Er zijn een aantal partijen die verkiesbaar zijn, deze kunnen ook verschillende uitgangspunten hebben. Na de verkiezingen wordt het dagelijks bestuur gevormd door de verkozenen. Deze nemen dus plaats in het dagelijks bestuur van het Waterschap en denken mee over beleidsvraagstukken en hebben hier ook invloed op. Het dagelijks bestuur stelt een coalitieakkoord. Wij noemen dit ook wel een bestuursakkoord. Hier staan – net zoals in de landelijke politiek - de partijen die in ons dagelijks bestuur zitten en de uitgangspunten van de coalitie. Waar aan ze willen werken en wat belangrijke punten zijn.

De meerderheid die geformeerd is maken het bestuursprogramma. Echter is het Algemeen Bestuur uiteindelijk verantwoordelijk. Een belangrijk onderdeel van ons coalitieprogramma binnen ons Waterschap is de samenwerking met Duitsland. Dit moet goed op orde zijn. Je kunt zelf alles goed op orde hebben, maar als de Duitsers het niet hebben dan lopen we zelf ook groot gevaar. Deze (internationale en regionale) samenwerking is voor ons Waterschap een erg groot belang. Wij willen vraag veel samenwerken, elkaar leren kennen en vooral in gesprek blijven. De Euregio is hierbij een belangrijke factor die de samenwerking faciliteert.

3.4. Expert interview Waterschap Rijn & IJssel 2

Expert Waterschap Rijn & IJssel 3

Functie: Beleidsadviseur Waterveiligheid

Organisatie: Waterschap Rijn & IJssel

Datum: 13-03-2016, 10.00 tot 11.00 uur

Plaats: Doetinchem

Interview tijd: 54 min

- Waar is beleid van het Waterschap Rijn & IJssel op gebaseerd (wat zijn belangrijk focuspunten)?

Wij handelen veel vanuit inzichten die we zelf hebben, vanuit de praktijk, hoe ons gebied er bij licht, wat de staat van onderhoud is en het beheer van dijkringen, hoe veilig is ons gebied fysiek tegen overstromingen. Dit zijn belangrijke focuspunten. Daarnaast kijken we naar wat nodig is in de toekomst, met daarbij eventuele verbeteringen en veranderpunten. Daarnaast is afstemming met de omgeving erg belangrijk, bijvoorbeeld met Gemeenten die rivierdijken in een gebied hebben liggen. Er zijn allerlei gebruikers die via vergunningen van alles doen langs dijken.

- Hoe acht u de invloed van de commissie op het uiteindelijke beleidsvorming en besluiten van het waterschap?

Het idee van een landelijke commissie, op een abstract niveau over hoe het verder zou moeten in het veiligheidsbeleid is maar een heel klein stukje van onze werkelijkheid (als waterschap). Wij kijken er wel naar en we lezen het ook wel, maar een rechtstreekse doorwerking (tenminste dat is mijn verwachting), dat je dat erg moeilijk aantreft. Vanuit een advies in het algemeen. Misschien is mijn verwachting wat voorbarig, maar de resultaten zullen dit uitwijzen. Veel besluitvorming loopt natuurlijk ook via het ministerie en is het lastig om deze processen van doorwerking precies in kaart te brengen.

- Welke rol speelt het actualiseren van het waterveiligheidsbeleid in het beleid en beleidsvisie (gezien aanbeveling 1)?

Ansich is dit een aanbeveling die zicht richt op het ministerie. Deze aanbeveling werkt door en ze hebben deze visie ook opgenomen, dit is uitgewerkt in het Deltaprogramma. Deze visie is daarin opgenomen en uitgewerkt. Dit is een beslissing van het kabinet geweest. Echter slaat de inhoud die men hier voor ogen heeft ook terug op ons beleid en delen wij deze visie ook in ons beleid, visie en uitgangspunten. We krijgen hier qua inhoud natuurlijk wel mee te maken, binnen de centrale kaders die het ministerie stelt. Dit is een traject van meerdere jaren, het proces van actualiseren. Op de lange termijn heeft deze aanbeveling effect op ons beleid, maar als je puur gaat kijken naar de doorwerking nu en 2016 dan richt deze zich echt op het ministerie. De Deltabeslissing is op landelijk niveau genomen.

- Voldoet het (geactualiseerde) waterveiligheidsbeleid van het Waterschap aan de volgende kernwaarden: kosten efficiënt, robuust en goed uit te leggen, zoals het naar mening van de commissie zou moeten zijn, gesteld in aanbeveling 2?

Ja, echter geldt dit wel voor het hele spectrum van de Waterschappen en diens beleid. Wij voeren ook veiligheidsbeleid uit in de zin van wij ervoor zorgen dat wij onze Rivierdijken op

orde hebben en houden en dat doen we het liefste natuurlijk ook op een kosten efficiënte manier. Ja dit is een uitspraak die altijd goed is en waar je moeilijk op tegen kunt zijn.

- Maar bovenstaande waarden zijn wel ankers in het beleid van dit Waterschap?

Niet letterlijk, maar als je kijkt naar ons waterbeheerplan, daar staat wel in algemene zin in dat wij als waterbeheerder ook kosten efficiënt en kosten effectief willen zijn. Maar dit geldt niet alleen voor het veiligheidsbeleid, maar voor alles wat we doen. Eveneens met het kernbegrip robuust. Deze aanbeveling werkt dus ook door in ons beleid en zijn dit kernpunten waar wij achter staan en in ons beleid is opgenomen. Dit is doorgewerkt, maar dit is ook iets wat we altijd al doen. Het is niet echt iets nieuws.

- Wanneer mogen we bij het Waterschappen spreken van echte doorwerking?

Kijkende naar het door jouw gekozen model mogen we er van uitgaan dat het doorwerkt wanneer het en- op de beleidsagenda staat en wanneer het doorwerkt of terug te vinden is met kernwaarden of beslissingen in ons strategisch beleidsplan.

Maatregelen ten behoeve van veiligheid in een gebied mogen niet lijden tot een verhoogd risico in een ander gebied op basis van het principe van niet afwentelen (aanbeveling 3), hoe staat het waterschap Rijn & IJssel hier tegenover?

Dit komt ook gewoon terug in ons beleid, maar dit is ook eigenlijk al wat we hadden voorafgaande wanneer het advies is uitgebracht. Het niet-afwentelen is al een wat ouder principe. Dit komt niet voort of is iets nieuws in dit advies van de Adviescommissie Water. Bij ons gaat het dan met name over de afwenteling vanuit ons gebied naar het regionale stroomgebied op de IJssel. Het water wat wij beheren, de Rijn, dat wordt afgevoerd via de Gelderse IJssel, beheersgebied van een ander Waterschap. Dit is voor ons de relevantie. Volgens dit principe mogen wij niet afwentelen. Hierover hebben wij ook afspraken met Rijkswaterstaat. Wij mogen tevens niet afwentelen op wateren van Rijkswaterstaat.

- Hoe moet ik dat principe van niet afwentelen inhoudelijk zien?

Als er bijvoorbeeld 'piek-buien' zijn, en er is een enorme pijlverhoging op een bepaalde locatie, of bepaalde gebieden, dat we deze pijlverhoging dan proberen te reguleren. We proberen dan dit overvloedige of extra water zoveel mogelijk binnen ons eigen beheersgebied op te vangen. En niet zonder meer doorvoeren naar de Gelderse IJssel zodat daar problemen ontstaan. Onze beheersbaarheid proberen te waarborgen, en te reguleren. Deze aanbeveling werkt dus wel door, maar feitelijk gezien was dit al bestaand beleid.

- Wat zijn belangenstegenstellingen/onderhandelingspunten tussen stakeholders op dit gebied?

Mijns inziens zijn er op dit punt geen tegengestelde belangen tussen waterschappen. Echter is het de vraag hoe je er in praktische zin mee omgaat. Over dit principe hebben we ook een Bestuursakkoord gesloten met Rijkswaterstaat, echt een bestuurlijke afspraak tussen beide overheden. In de aanloop naar een dergelijk bestuursakkoord, ga je kijken van wat kan je elkaar beloven en hoever kan je daar in gaan. Je zou dus kunnen stellen dat er in de aanlooperperiode van een bestuursakkoord een onderhandelingsproces plaatsvindt, maar we zien elkaar wel als collega's in het waterbeheer en delen hierin dezelfde basisprincipes en belangen. Het is dus vooral van inhoudelijk niveau als men overleg voert. Het zijn eigenlijk

dus ook geen tegenstellingen te noemen, het is vooral, hoe krijg je het beleid zo dat het ook in de praktijk gaat werken en dat probeer je onderling met elkaar af te stemmen. Onderhandeling op basis van inhoud zou een goede typering zijn. Er zou daarnaast onderhandeling kunnen zijn over de mate waarin men mag afwentelen en hoeveel verantwoord is, maar hier gaan ook testrapportages en vele onderzoeken aan vooraf. Deze vormen ook een theoretische basis.

- Periodieke herbezinning op het gebied van waterveiligheid is belangrijk om de veiligheid in een gebied op lange termijn te kunnen waarborgen (aanbeveling 4). Hoe staat het Waterschap Rijn & IJssel tegenover deze aanbeveling en is er sprake van doorwerking?

Ja, dit doen we in feite een keer in de zes jaar. Door middel van het waterbeheerplan. We hebben als Waterschap een integraal waterbeheerplan, waarin we het beleid voor de midden lange termijn vastleggen. Het is een bestuurlijk document, waarin ook het lange termijn beleid wordt vastgelegd. Nu wordt het dus een keer in de zes jaar herzien en dit is nu de huidige cyclus. Dit is een wettelijk voorgeschreven plan, dus binnen bepaalde beleidskaders geschreven plan, maar wel specifiek gericht op ons waterschap. Dit is tevens de cyclus waarin het waterveiligheidsbeleid wordt vernieuwd. Het waterbeheerplan is de titel van ons beleidsplan.

- Zijn bij dit genomen beslissingen en beleidsvorming van dit plan andere stakeholders betrokken?

Bij de totstandkoming van het plan proberen we wel onze partners erbij te betrekken en te consulteren. Op dit plan is tevens openbare inspraak van toepassing, dus het ligt ook ter inzage en iedereen mag erop reageren: burgers, instanties. Uiteindelijk wordt het plan door ons Algemeen Bestuur vastgesteld, na de inspraak procedure. In het voortraject proberen we wel alle partijen te betrekken bij de inhoud.

- Mag ik concluderen dat beleid rondom toetsing de laatste jaren dus niet is veranderd?

Toetsing zoals al eerder aangegeven eens in de zes jaar. Voor het waterschap is het een van de vastgelegde bestuursinstrumenten en ook van het waterbeheerplan maken we in feiten al een hele tijd gebruik. Door deze aanbeveling is er verder geen sprake van verandering van beleid. Geen doorwerking en geen verandering in de bestaande cyclus. Dus geen verandering door deze aanbeveling op het gebied van toetsing, maar voor het algemene beleid is dit anders als je praat over herbezinning en niet alleen kijkt naar toetsing. Je kunt dus wel zeggen dat we die periodieke herbezinning in feite een realiteit is. Ook dat we het uitvoeren door een herbezinning van onze beleidsplannen. Wat je wel zou kunnen zeggen is dat de hele ontwikkeling van het Deltaprogramma een nationale en collectieve herbezinning is geweest. De afgelopen 3 tot 4 jaar is het toch een heel proces geweest om te komen tot een heel Deltaprogramma onder leiding van Wim Kuyke. Op nationaal is dit een goed voorbeeld van doorwerking, zo zou je deze doorwerking dus wel mogen interpreteren. Inhoudelijk werkt het dus ook door.

- Mag ik concluderen dat veel aanbevelingen (met name die gericht zijn aan het ministerie) doorwerkingen via het Deltaprogramma?

Dat is juist. Veel onderwerpen en aanbevelingen worden inhoudelijk behandeld in het Deltaprogramma en werken op deze wijze door. Het domein van waterveiligheid is een van

de belangrijkste onderwerpen in het Deltaprogramma. Echter valt me ook op dat een groot deel van de aanbevelingen is gericht op het beleidsveld van het ministerie.

- De ACW is van mening dat nieuwe kennis optimaal benut moet worden. Jarenlange studies, zoals het W12, het Deltaprogramma, het VNK, het HWBP vormen hiervan de basis en hebben belangrijke kennis voor actualisering van het waterveiligheidsbeleid opgeleverd. Hoe staat het Waterschap Rijn & IJssel hier tegenover?

We hebben als waterschap meegewerkt opbouwen van het Deltaprogramma waterveiligheid, meegewerkt aan het VNK onderzoek, aan het HWBP. Doordat wij dermate veel participeren in beleidsontwikkeling en onderzoeksontwikkeling is het ook logisch dat we de uitkomsten weer gaan benutten voor het geen wat we weer gaan doen vorm te geven. Dus deze doorwerking is er gewoon.

Waren hierbij nog belangen tegenstellingen, onderhandelingspunten of specifieke uitgangspunten die jullie als waterschap hebben willen benadrukken of accentueren in overlegstructuren?

Het is lastig op dit niveau. Dit niveau in de cyclus richt zich met name op onderzoek. Dit zijn onderzoeken die worden uitgevoerd en baseren zich op feiten en theorie. Deze zijn lastig te beïnvloeden. Het enige dat je zou kunnen beïnvloeden is de wijze waarop onderzoeken worden uitgevoerd en worden vormgegeven. Echter zijn dit vaak gekke methodes. In de sfeer van wat er nodig is aan maatregelen is er best wel snel consensus over tussen partijen, waterschappen en ministerie.

Waar onderhandeling en tegenstrijdige belangen ontstaan is op het moment wanneer je meer naar de uitvoering toegaat en bijvoorbeeld zegt: hier ligt een rivierdijk, maar vanwege de nieuwe norm moet hij de komende 20 jaar, 1,5 tot 2.0 meter worden opgehoogd. Dan krijg je pas de tegenstellingen in een gebied, want niet iedereen zit er natuurlijk op te wachten. Ook de verdeling van geld gaat dan een grote rol spelen. Op abstracter niveau, dus het ministerie, zouden belangentegenstellingen kunnen ontstaan over de verdeling van geld. Bijvoorbeeld hoeveel er nodig is voor veiligheid en hoeveel voor infrastructuur. In de ontwikkeling van actualisering van het waterveiligheidsbeleid is er nog niet echt sprake van onderhandeling, dit komt zoals gezegd pas bij de uitvoering.

- Op welke manier heeft het waterschap geparticipeerd in bovengenoemde overlegstructuren?

Een van onze mensen heeft op het projectbureau voor een periode van 2 tot 3 jaar meegedraaid, bij het regionale Projectbureau voor het Rivierengebied, onderdeel van het Deltaprogramma, om het Deltaprogramma te ontwikkelen. Hierbij wordt intensief samengewerkt met collega's van andere Waterschappen, Rijkswaterstaat

Het doel is het ontwikkelen van beleid. Het Waterschap doet op deze manier intensief mee en denkt rechtstreeks mee bij het vertalen van onderzoek naar het Deltaprogramma. Op deze manier zijn wij dus betrokken. In projectteams wordt het beleid afgestemd, het is een gezamenlijk ontwikkelingsproces. We mogen dan ook stellen dat deze aanbeveling heeft doorgewerkt.

- Adviezen van het ACW sluiten mijns inziens goed aan bij wat er al gebeurt, klopt mijn stelling?

Mijn inziens werken een groot deel van de aanbevelingen door op het beleid zowel het ministerie als van de Waterschappen. De meeste aanbevelingen zijn redelijk abstract en veilig, al begrijp ik goed waarom dat is, aangezien het op deze manier goed aansluit bij de cultuur van de waterwereld. Maar het is ook een onderstreping van dat het ministerie op de goede weg zit. Als adviezen aansluiten bij wat er al gebeurt betekent dan ook iets en dat het ministerie op de goede weg zit. Een duwtje in de rug van de commissie dat is altijd prettig. De commissie zal ook nooit een heel ander advies brengen als wat het ministerie vraagt, dat gaat ook niet werken. Het advies is ook geschreven op aanvraag van het ministerie.

- Betreft het waterschap ook markt- en kennis instellingen (dus niet alleen overheden) bij het actualiseren van het waterveiligheidsbeleid (in de regionale setting)?

Dit is gebeurt en heeft doorgewerkt. In 2013 en 2014 zijn deze gebiedsgerichte processen uitgerold en vormgegeven. Alle gebiedsgerichte processen zijn aan de orde geweest. De trekkende rol lag bij de provincies, maar hebben we als waterschap hier ook nadrukkelijk aan meegewerkt. Diverse partijen, gemeente, burgers, bedrijven, instellingen en andere regionale partijen zijn bij dit proces betrokken. Hier heeft het Waterschap Rijn & IJssel ook veel geïnvesteerd. Het is dus zoals het heet een heel gebiedsproces geweest. We hebben de diverse partijen actieve rol geboden te kunnen participeren en te consulteren. Het was het ophalen van ideeën, kansen en wensen en is in dit stadium nog geen onderhandeling te noemen. Met name was het doel: het bereiken van inhoudelijke consensus. Hier is dus ook sprake van doorwerking. Aanbeveling 11 werkt tevens door en hoort inhoudelijk eindelijk bij 10. Aanbeveling 12 werkt ook door. Het ministerie heeft richtlijnen gegeven voor een gebiedsgerichte uitwerking. Bij ons heeft dat geresulteerd in project team in Nijmegen voor het rivierengebied. Het rijk heeft per gebied projectteams in willen stellen. Aan aanbeveling 12 hebben volgens de kaderrichtlijnen ook deelgenomen.

- De ACW is dat bij de aanpak van meerlaagsveiligheid preventie voorop moet staan, hoe staat het Waterschap Rijn & IJssel in deze?

Dit is ook ons uitgangspunt van beleid, hier zijn we het ook mee eens. Het is iets wat wij als hoofdlijn hebben verankerd in ons beleid en staat letterlijk in ons waterbeheerplan. Het gaat hierbij dus om de 3 lagen, waarbij het hier gaat om preventie in met name de eerste laag, wat voor de waterschappen ook de eerste focus heeft. Het is een belangrijk van ons investeringsplan en onze planning. Uiteindelijk zie je het terug in investeringen en onze begroting. Hier is dus sprake van doorwerking. Dit werkt grotendeels door via het Deltaprogramma, het is ook een hoofdpijler van het beleid daarin. Ook de hoofdlijn in ons regionale waterbeheerplan. Dat betekent dat je met de toewijzing van gelden, het meeste geld laat stromen naar dijkversterkingen, aan eerste laags preventie. Investerings in primaire waterkeringen.

- Zijn er onderhandelingsstructuren in deze te onderscheiden?

Nee, in deze casus kan je niet echt van onderhandeling spreken. Wel van inhoudelijke beleidsafweging, wat vooral gaat om veel technische aspecten feiten op basis van onderzoeken en feiten. In het domein van waterveiligheid is het meer de vraag van wanneer ga je met iets aan de slag als de vraag of het gaat gebeuren. Keringen worden getoetst aan de hand van normen. Daar voldoen ze wel of niet aan. Dat is vooral technisch en inhoudelijk van aard, hierover is heel snel consensus. Pas bij de uitvoering, wanneer ga je er mee aan de slag, hoe worden investeringen gedaan en hoe wordt het aangepakt lopen de belangen

uiteen. Bij de uitwerking van de plannen wordt dan juist onderhandeld over de inzet van geld en hoe je technisch gezien een dijk wil verbeteren. In dit stadium zitten we nog niet. We zitten nu in de fase dat we weten dat we die onderzoeken moeten gaan starten en dat we weten dat het meeste geld naar dijkverbetering zal gaan. Maar zolang we nog niet heel concreet op tafel hebben liggen waar dan en hoeveel er verbeterd gaat worden is er nog niet zozeer een onderhandeling gaande met het gebied. Er is misschien wel een onderhandeling gaande tussen het waterschap en het ministerie, op dat niveau, maar dit is allemaal opgenomen in overlegstructuren in de aanloop naar het deltaprogramma waarin alle stakeholders zijn betrokken, dus ook gemeenten, provincies en andere stakeholders. Al deze overheden hebben samengewerkt in de ontwikkeling van het deltaprogramma. In dat proces heeft iedereen wel zijn positie en belang kunnen inbrengen. Op dat niveau zou je kunnen zeggen dat er onderhandeling heeft plaatsgevonden. Het zijn zowel bottom-up als top-down processen. De ontwikkeling van het Deltaprogramma en de manier waarop dit gedaan hebben ze vanuit het ministerie geregisseerd en getrokken, dus top-down. Maar ze kunnen dit niet zonder de betrokkenheid, input en samenwerking met decentrale stakeholder, dus een bottom-up proces. We hebben elkaar gewoon nodig. Een interactieve wisselwerking. Dit zou je ook wel deliberatieve besluitvorming kunnen noemen.

- Volgens de mening van het ACW zijn maatregelen voor preventie niet uitwisselbaar zijn met maatregelen uit laag 2 en 3. In aanvulling op laag 1 is met andere lagen extra veiligheid te creëren? Hoe staat het Waterschap Rijn en IJssel in deze?

Hier zijn we het mee eens. Dit is ook de zienswijze die wij onderschrijven en dat opgenomen is in ons Waterbeheerplan. Dit heeft doorgewerkt. Het fonds is bedoeld voor dijkversterkingen en niet voor andere maatregelen. Zowel ministerie als de Waterschappen onderschrijven dit en zo is het nationale fonds ook ingericht. Waterschappen en het ministerie betalen beide 50 procent aan het Deltafonds.

- Voor iedere laag moeten afzonderlijke eisen moeten gelden met een eigen instrumentarium voor toetsing en handhaving vind het ACW. Onderschrijft het Waterschap Rijn & IJssel deze zienswijze?

Is dit een aanbeveling of een mening? Dat is mij niet helemaal duidelijk. Dit is altijd van toepassing geweest. Ruimtelijke ordening heeft een geheel eigen instrumentarium en calamiteiten beheersing heeft ook een geheel eigen instrumentarium. Dit is niets nieuws, dit is gewoon altijd al zo. Voor al de drie de lagen is een eigen instrumentarium. Het nieuwe is wel dat het meer in onderlinge samenwerking doen en dat niet meer ieder op zijn eigen manier bezig is. Vanuit de ruimtelijke ordening wordt meer gekeken naar hoogwaterveiligheid en ook naar calamiteiten zorg. Binding tussen deze lagen wordt sterker doordat je het als concept Meerlaagsveiligheid benoemd. Aanbeveling werkt door. Er meer wisselwerking tussen verschillende lagen en dit is een goede zaak. 18 werkt eveneens door, dit doen we, hebben we op orde en werkt dan ook door in de context van de voorgaande aanbevelingen. We hebben altijd al een soort van calamiteiten organisatie, wat inhoudt dat, als er bijvoorbeeld hoge waterstanden zijn, dat we een bewakingsdienst instellen en dat we extra paraat zijn op mogelijke schade aan de dijken en dat als er echt een doorbraak komt, dat we ook een organisatie hebben die hier meteen adhoc op kan reageren. Onze calamiteiten organisatie is volledig ingericht en georganiseerd, samen met de veiligheidsregio. In die zin hebben wij de aanbeveling van de commissie niet nodig om tot deze inzichten te komen en ons werkt goed te doen. Echter is het wel fijn dat ze dit belang onderschrijven. Er is een stijging in de samenwerkingsverbanden en het Waterschap gaat ook een steeds prominenter rol innemen in het veiligheidsbeleid. Veiligheidsregio's zijn gericht op alle soorten calamiteiten en het Waterschap neemt de rol van het water voor zijn rekening met diverse aanverwante zaken. Veel aanbevelingen sluiten op elkaar aan.

- Ruimtelijke inrichting dient te worden ingezet om vitale infrastructuren te beschermen (na mening van het ACW). Werkt dit door in het beleid van het Waterschap Rijn & IJssel?

Ja dit werkt zeker door en het is ook zeker iets wat wij onderschrijven. We zijn ook bezig met ons Waterschap om echt de vitale infrastructuur, zoals regelkasten, regelkamers en andere belangrijke economische waarden te inventariseren en of we deze extra kunnen en moeten beschermen. Dit heet zijn doorwerking in ons beleid. We hebben bijvoorbeeld vorig jaar een onderzoek gedaan naar wat in het door ons beheerde gebied aan infrastructuur, vitaal en kwetsbaar is. Dit hebben we in 2015 geïnterpreteerd. Het begrip vitale infrastructuur is dus wel iets wat nu leeft en ook extra focus krijgt bij beleidsvorming. Waar overstromingsrisico's zijn is dit extra van toepassing. De laatste jaren zijn we steeds meer actief met de veiligheidsregio's, zoals al eerder aangegeven. Dit stelt dan dus ook dat de volgende aanbevelingen over de samenwerking doorwerken. Ook afstemming van evacuatieplannen. Dus deze aanbeveling werkt ook door. Een goede veiligheid voor de burgers is hier het gemeenschappelijke belang.

Nieuwe normen en type norm

Als we kijken naar de komende aanbevelingen over nieuwe normen en hetgeen de aanbevelingen onderschrijven kunnen we stellen dat deze conform het Deltaprogramma doorwerken. Deze besluiten zijn verankerd en inmiddels ook al genomen.

Overige aanbevelingen

Gekeken naar de rest de aanbevelingen, over de risicobenadering en Deltadijken vinden allen doorwerking in het Deltaprogramma en conform het Deltaprogramma.

3.5. Expert interview Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Functie: Afdelingshoofd Bestuur en Regie, directie Algemeen Waterbeleid en Veiligheid

Organisatie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Datum: 30 maart, van 10.00 uur tot 11.00 uur

Plaats: Den Haag

Interview tijd: 51 min

Interviewmethode: semi- gestructureerd

Vragen:

- Wat is uw functie binnen het Ministerie en wat kunt u vertellen over uw eigen rol (rol van uw afdeling) binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu?

Ik ben afdelingshoofd Bestuur en Regie, van de directie Algemeen Waterbeleid en Veiligheid. Mijn afdeling valt onder het Directoraat Generaal Water en Ruimte, waar Peter Heij verantwoordelijk voor is. Hierboven staat de Secretaris-Generaal (Lidewijde Ongering). De minister (Melanie Schultz van Heagen) en Staatssecretaris (Sharon Dijksma) zijn politiek verantwoordelijk. De taak van mijn afdeling richt zich specifiek op de beleids- en regie kant van waterveiligheid: governance vraagstukken, algemeen beleid, interbestuurlijke samenwerking, hoe is de waterwereld bestuurlijk gezien georganiseerd. Mijn afdeling zorgt er dus voor, met input van andere afdelingen van het ministerie, dat het kabinet standpunten inneemt rondom het Nationaal Waterplan. Mijn afdeling is verantwoordelijk voor het schrijven van dat plan.

Interne beleidsvorming ministerie

- Hoe verloopt het proces van beleidsvorming (centrale kaderstelling) binnen Ministerie (gericht op het domein van waterveiligheid)

De minister is de politieke baas van het ministerie en tevens (politiek) verantwoordelijk voor het ministerie. Het ministerie bereidt als het ware het beleid van het kabinet, en adviseert de minister. Ambtenaren zelf hebben geen mening, maar bereiden wel kabinetsstandpunten voor op basis van beleidsstukken, onderzoeksgegevens en andere databronnen. Het ministerie bereidt dus de informatie van het kabinet voor. De uiteindelijke meningen en besluiten worden door het kabinet zelf genomen en neemt standpunten in. De taak van het ministerie is dus als het ware het voorbereidende en adviserende werk voor de minister aan te leveren en is in belangrijke mate verantwoordelijk voor de informatievoorziening voor de minister en het kabinet. Ook beantwoordt het- en adviseert het over vraagstukken die komen vanuit de minister, het kabinet en de politiek. Het ministerie zorgt dus de (informatieve) basis voor standpunten die het kabinet inneemt om beslissingen te maken, onder meer voor uitgangspunten voor centrale kaderstellingen voor het domein van waterveiligheid te formuleren. Deze uitgangspunten vormen de basis voor de politieke besluiten en centrale kaderstellingen die bijvoorbeeld worden opgenomen in het Nationaal Waterplan. Deze centrale kaderstellingen bepalen voor een belangrijk deel het beleid en richtlijnen voor decentrale overheden, zoals de waterschappen. Centrale kaderstellingen zijn vastgesteld door het kabinet en besluiten worden dus door het kabinet genomen. Het kabinet schrijft het beleid en de waterschappen voeren dit beleid uit als decentrale overheid. Binnen de centrale kaders hebben decentrale overheden een bepaalde mate van beleidsvrijheid.

- Hoe zijn deze kaderstellingen vastgelegd?

Deze kaderstellingen zijn erg complex in het domein van waterveiligheid. Centrale kaderstellingen zijn – voor het domein van waterveiligheid - zoals al eerder aangegeven en vastgelegd in het Nationaal Waterplan, wat in december 2009 is vastgesteld door het kabinet. Dit plan geeft aan welk beleid het Rijk in de periode 2009 – 2015 voert om te komen tot een duurzaam waterbeleid. Het Nationaal Waterplan richt zich voor een belangrijk deel op waterveiligheid: bescherming tegen overstromingen en het gebruik van water. Het Nationaal Waterplan is opgesteld vanuit de Waterwet die met ingang van 22 december 2009 van kracht is. Op basis van de Wet Ruimtelijke ordening heeft het Nationaal Waterplan voor de ruimtelijke aspecten de status van structuurvisie.

- Wat is het verschil tussen het Nationaal Waterplan en het Deltaprogramma?

Het Deltaprogramma is een belangrijk onderdeel van het Nationaal Waterplan. In het Nationaal Waterplan is een eerste uitwerking gegeven aan het Deltaprogramma en opgesteld naar aanleiding van het advies van de Deltacommissie in 2008. Het programma richt zich met name op duurzame veiligheid. Het Deltaplan 2015 bestaat uit 5 Deltabeslissingen, waaronder de Deltabeslissing Waterveiligheid. Het Deltaprogramma is samengesteld onder leiding van de Deltacommissaris Wim Kuyke. Het Deltaplan is vooral inhoudelijk gericht op het waterveiligheidsdomein. Het Deltaprogramma is een nationaal programma. Rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten werken erin samen. Ook maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en organisaties met veel kennis over water zijn erbij betrokken. In het advies van de Deltacommissie staan 12 aanbevelingen hoe Nederland zich kan beschermen tegen de gevolgen van overstromingen. Het kabinet heeft deze aanbevelingen overgenomen. De belangrijkste aanbeveling is om een Deltawet te maken. In de Deltawet staan: afspraken over de taken en bevoegdheden van de deltacommissaris, afspraken over de financiering van het Deltaprogramma, dat er ieder jaar een Deltaprogramma moet verschijnen.

- Wat is het Bestuursakkoord Water?

Het Bestuursakkoord Water regelt dat taken en bevoegdheden eenduidig zijn geregeld in de waterwereld, om op deze manier duidelijkheid te scheppen hoe verantwoordelijkheden zijn geregeld. Helder maken, wie is waarvan. Soms waren 3 overheden met dezelfde taak bezig. Toen is gezegd: er moet en twee lagen model komen. Een hogere overheid en een uitvoerende centrale overheid. Een hogere overheid moet bepalen wat het beleid is en toezien, en daarnaast is er een uitvoerende laag. In het domein van waterveiligheid is het ministerie dat het beleid maakt en Rijkswaterstaat is een voorbeeld van een uitvoerder. Het waterschap kan ook een uitvoerder zijn, die bijvoorbeeld primaire waterkeringen beheren. Het rijk stelt normen voor deze keringen, die in de waterwet komen. Het waterschap voert uit en heeft binnen de centrale kaders enige beleidsvrijheid. Waterschappen hebben door deze wet een duidelijk afgebakend takegebied.

- In hoeverre heeft een waterschap beleidsvrijheid?

Het rijk stelt bijvoorbeeld normen in centrale kaders. Beleidsvrijheid zit voor het waterschap zit er dan in hoe de uitvoering gedaan wordt, hoe ziet bijvoorbeeld een dijk eruit. De waterschappen beoordelen ook hoe veilig een dijk is, binnen de normen die de overheid heeft gesteld. Wat zijn de risico's, hoe worden investeringen gedaan: hoeveel en wanneer wordt geïnvesteerd in een dijk, wanneer wordt een dijk verhoogd en op welke manier, wat zijn de risico's, beoordelen van economische waarden, kwaliteit van waterkeringen, zijn er vitale

infrastructuren, moeten er extra investeringen worden gedaan, veiligheidsnormen verhogen, etc.

- Wat zijn de waterwet en waterschapswet?

Verantwoordelijkheden in het domein van waterveiligheid zijn per wet geregeld. De waterwet regelt bevoegdheden en hoe dingen moeten en de waterschapswet regelt de positie van de waterschappen. De wetten zijn vormgegeven dat ze aansluiten bij het bestuursakkoord water uit 2009.

- Wat waren belangrijke uitgangspunten voor centrale kaderstellingen binnen het domein van waterveiligheid?

Het waarborgen van veiligheid voor iedereen, een duurzaam beleid voeren waar men in de toekomst mee verder kan, een goede samenwerking met stakeholders en dit faciliteren, kennisdeling, beleidsontwikkeling, kennisontwikkeling, duurzaam omgaan met financiële middelen, het voeren van een werkbaar beleid dat duidelijke centrale kaders stelt, maar voldoende ruimte biedt voor decentrale overheden, zodat deze voldoende mogelijkheden hebben om eigen keuzes te maken en eigen expertise in te kunnen zetten.

- In welke mate is er sprake van overleg binnen het ministerie?

Binnen het ministerie is sprake van overleg echter meer op informatieve basis. De minister is verantwoordelijk voor uiteindelijk beleid en politieke besluiten. Ambtenaren hebben zelf geen mening. Het ministerie bereidt vraagstukken en adviesstukken voor, voor het kabinet en de minister. Het ministerie bereidt vraag en adviesstukken voor op basis van informatie uit onderzoeken, rapportages, adviesrapporten van externe bureaus, experts of uit eigen databronnen en werkt dit uit in de vorm van afwegingen, waar de minister op basis van eigen inzicht een keuze over kan maken. Om tot een optimaal beleid te komen vindt overleg plaats, echter op inhoudelijk niveau. De adviezen die het ministerie doet zijn gebaseerd op feiten en niet gebaseerd op meningen van ambtenaren zelf. Overleg vindt plaats tussen medewerkers, afdelingen en beleidsadviseurs om zo tot een optimaal beleid te komen en advies te komen.

- Welke rol spelen onderhandelingen hierin?

Het kan zijn dat afdelingen binnen het ministerie zelf verschillende belangen hebben. Er kunnen bijvoorbeeld uiteenlopende belangen zijn tussen het directoraat Waterveiligheid en het directoraat Waterkwaliteit. Hier vindt overleg plaats en enige vorm van onderhandeling, maar meer in de vorm van een feitelijke belangen afweging op basis van inhoudelijk overleg. Hierin wordt geprobeerd om als organisatie het meest rationele en beste besluit te nemen. De minister en het kabinet zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor het nemen van besluiten.

- In hoeverre is er sprake van interne uiteenlopende/omstreden belangen en hoe wordt getracht overeenstemming te bereiken?

Binnen een organisatie zijn altijd belangen of afwegingen die in strijd met elkaar zijn. Door middel van veel intern overleg, veel informatie uitwisseling, kennisdeling en inhoudelijk overleg en feitelijke belangenafweging probeert men overeenstemming te bereiken. Het ministerie probeert als een organisatie een goed en duidelijk beleid uit te stralen dat voor het kabinet voor alle stakeholders uiteindelijk werkbaar is. Het ministerie wil als organisatie een eenduidig beleid. Van buitenaf hebben stakeholders invloed op het beleid van het ministerie,

zoals we verder op in het interview zullen bespreken, maar intern is er vooral sprake van inhoudelijke overleg en feitelijke belangenafwegingen, waarbij het beste en optimale besluit telt. Het besluit dat het best te verantwoorden is en dat het ministerie als organisatie het best kan verantwoorden jegens de minister. De adviezen zijn dus uiteindelijk bestemd voor de minister en het kabinet die uiteindelijk de besluiten nemen.

- In hoeverre adviseert het ministerie op politieke kleur van de minister?

Het ministerie past zijn adviezen soms aan op de politieke kleur van de minister en stemt zijn adviezen hier op af. Natuurlijk gebeurt dit wel binnen de lijnen van tolerantie en marges van het regeerakkoord. De minister maakt de uiteindelijke besluiten. Het heeft geen zin om iets te adviseren waar de minister het niet mee eens is. Echter bestaan de aanbevelingen vaak uit afwegingen, waarbij iets niet zwart of wit is, maar er ook alternatieven worden aangeboden. De minister kan hier een eigen beslissing over maken.

- Is de kans groot dat de minister het beleid van het ministerie opvolgt?

Zoals er al eerder is aangegeven wordt vaak gewerkt met afwegingen. Het ministerie neemt niet zozeer een standpunt in maar schetst mogelijkheden aan de hand van afwegingen. Je kunt dit of dat wel doen, om die en die reden. Doordat er veel inhoudelijk overleg is de kans is groot dat de minister het beleid van het ministerie opvolgt. Het ministerie probeert zijn adviezen wel op de visie van de minister af te stemmen. Het ministerie stemt zijn adviezen zoals al eerder gezegd ook wel af op de politieke kleur van de minister

Overleg en onderhandeling met stakeholders

- Wat zijn betrokken stakeholders en overleg partijen van het ministerie binnen het domein van waterveiligheid?

Het ministerie heeft vele stakeholders. Als we ons concentreren op het domein van waterveiligheid zijn deze stakeholders: provincies, gemeenten, waterschappen, en bedrijven, of bedrijfstakken. Deze stakeholders of decentrale organen worden veelal vertegenwoordigd door koepelorganisaties en lobby partijen, zoals het IPO (Inter Provinciaal Overleg), het VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), de Uni van de Waterschappen, VWin (koepelorganisatie voor waterbedrijven), het Veiligheidsberaad (koepelorganisatie Veiligheidsregio's). De allerbelangrijkste stakeholders voor het ministerie zijn de waterschappen. De Uni van de Waterschappen is een stevige lobby partij.

- Hoe en op welke manier vindt overleg plaats tussen stakeholders in het domein van waterveiligheid?

Het meeste overleg binnen stakeholders en het ministerie vindt plaats in het overleg aangaande het Deltaprogramma (onderdeel Nationaal Waterplan) onder leiding van de Deltacommissaris. In dit plan wordt het meeste beleid en zijn de meeste beslissingen opgenomen, uitgewerkt en vormgegeven. Kennisdeling, inhoudelijk overleg en samenwerking zijn kernwoorden die het proces van onderhandeling het best beschrijven. Voorafgaande werken van diverse stakeholders, zoals de Uni van de Waterschappen, Vwin, de provincie en het ministerie al veel samen in projectgroepen en klankbordgroepen. Daarnaast zijn er lobbypartijen en koepelorganisaties zoals de Uni van de Waterschappen die strikt bij het overleg betrokken zijn. Stakeholders zijn bijvoorbeeld betrokken bij het samenstellen van veiligheidsnormen, waterschappen hebben invloed gehad om het meedenken bij de normering en hoe rekensommen tot stand komen. Beleid maken komt niet

alleen. Samen met deze stakeholders wordt er doormiddel van overleg toegewerkt naar een definitief plan. De deltacommissaris begeleidt het overleg. Het kabinet neemt uiteindelijke beslissingen. De Deltacommissaris valt statutair onder het ministerie van I&M, maar kent een onafhankelijke rol.

- Wat is de rol van de Deltacommissaris?

De deltacommissaris is een regeringscommissaris. Zijn functie is verankerd in de Deltawet. Deze wet is sinds 1 januari 2012 van kracht. Wim Kuijken is in november 2009 door de ministerraad benoemd als eerste deltacommissaris, nog voor de definitieve goedkeuring van de Deltawet, om zo snel mogelijk met zijn werk te kunnen beginnen. Het kabinet heeft hem de opdracht gegeven jaarlijks een Deltaprogramma op te stellen en voortgang te boeken. De deltacommissaris zorgt voor de verbinding tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Hij betreft maatschappelijke organisaties, kennisinstituten en het bedrijfsleven bij het programma en zorgt voor de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het Deltaprogramma. Ook zorgt hij ervoor dat besluiten op het juiste moment worden genomen, zodat ons land nu en ook op de lange termijn beschermd blijft tegen hoogwater en er voldoende zoetwater is in droge periodes. De deltacommissaris valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu. Op welke manier vindt doorwerking plaats?

Zowel top- down als bottom up. Top down via centrale kaderstellingen (Deltaprogramma), in de vorm van kabinetsbeleid en beslissingen, decentrale overheden geringe mate van beleidsautonomie. Directe doorwerking via wetten. Bottom up doorwerking vindt veel plaats in de vorm van overleg met stakeholders. Dit is belangrijk om draagvlak te creëren bij decentrale stakeholders. Daarnaast zit er veel expertise bij bijvoorbeeld de waterschappen over regionale gebiedskenmerken.

- Hoe verloopt het proces van onderhandeling/uitwisseling van belangen tussen deze partijen (binnen het domein van waterveiligheid) en in hoeverre is er sprake van onderhandeling of uitwisseling van belangen?

Betrokken bij de ontwikkeling van rijksbeleid, regelgeving en beleidsnota's voor waterbeheer. De Uni neemt ook zelf het initiatief zelf onderwerpen op de politieke agenda te zetten.

- In hoeverre hebben decentrale partijen (of stakeholders) binnen het domein van waterveiligheid invloed op het beleid van het ministerie?

Decentrale partijen en stakeholders worden zoveel mogelijk betrokken bij het samenstellen van het beleid en het vaststellen van de politieke agenda. Het ministerie probeert alle stakeholders te betrekken in het overleg en hierin te faciliteren. Elke stakeholder heeft andere belangen en die kunnen verschillen of met elkaar in conflict kunnen komen. Het Deltaprogramma is voorbeeld van een nationaal programma waarin veel besluiten in het domein van waterveiligheid zijn geregeld. Rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten werken op diverse manieren in dit programma: bij het overleg, de totstandkoming en het uitvoeren. Het is verstandig om elke stakeholder te betrekken in het overleg. En samen door inhoudelijke discussies, grondige- rationele belangenafweging en natuurlijk goed overleg tot een duurzaam beleid te komen, beleid wat het best past. Draagvlak onder stakeholders is erg belangrijk. Waterschappen zijn bijvoorbeeld binnen de centrale kaders de uitvoerders van het beleid van het ministerie en moeten dit beleid in de praktijk werkbaar maken. Stakeholders, zoals de waterschappen hebben daarnaast veel regionale expertise, bijvoorbeeld over regionale of primaire waterkeringen en hebben hier het meeste kijk op. Het ministerie stuurt daarnaast heel erg aan op samenwerken, het delen van kennis en het

benutten van nieuwe expertise, vooral in de complexiteit van de waterwereld is dit erg belangrijk.

Ook nemen stakeholders zelf vaak initiatieven en gaan bijvoorbeeld voeren bijvoorbeeld lobby's uit, zoals de Uni van de Waterschappen dat een koepelorganisatie vormt en door het ministerie wordt gezien als de voornaamste onderhandelingspartner in het domein van waterveiligheid. Het volgende voorbeeld illustreert hoe de Uni van de Waterschappen invloed uit oefent.

In aantal jaren geleden heeft de rol van de waterschappen, in zijn huidige vorm ter discussie gestaan. Het huidige kabinet heeft toentertijd in zijn regeerakkoord het besluit opgenomen de waterschappen te willen afschaffen en te vervangen door een ander systeem waarin de waterschappen niet in zijn huidige vorm zouden bestaan, maar dan er landsdelen zouden komen voor de rol van provincies (binnen het domein van de waterwereld) en de waterschappen op te nemen in deze landsdelen. De Waterschappen zouden dus als eigenstandige bestuurslaag verdwijnen en onderdeel worden van iets groters. Hierbij is de Uni van de Waterschappen in het verweer gekomen, om de rol van de Waterschappen te behouden in zijn huidige vorm. Het heeft de OESO gevraagd om een studie te doen naar de effectiviteit van het Nederlandse Waterbeheer. De minister heeft dit subtiel gesteund, want ze was tevreden met het huidige functioneren van de waterwereld en wilde geen onnodige veranderingen in haar portefeuille. Middels het OESO rapport werd het Nederlandse systeem beoordeeld met een 8,5 en als zeer goed bevonden. Een voorbeeld voor de rest van de wereld. Echter waren er een paar kleine dingen die slimmer aangepakt hadden kunnen worden. Al met al kwam dit de minister goed uit. Verantwoordelijk voor waterbeleid, goed is goed, geen probleem waterschappen en liever geen veranderingen. Hierbij heeft de Uni voor de Waterschappen bereikt dat het kabinet is afgeweken van het regeerakkoord en dat het huidige systeem met de waterschappen is blijven bestaan. De Uni van de Waterschappen heeft hiervoor diverse lobby's uitgevoerd bij het ministerie, stakeholders en politieke partijen. Het OESO rapport was echter ook een belangrijk middel.

- In hoeverre zijn kaderstellingen die het ministerie stelt bepalend voor het beleid van decentrale partijen?

Zie bovenstaande vraag over de beleidsvrijheid van de waterschappen.

Aanbevelingen

- Bij welke aanbevelingen lopen de belangen van het ministerie en andere stakeholders (voornamelijk waterschappen) het meest uiteen?

Het ministerie heeft als doel het stellen van centrale beleidskaders en om deze manier het beleid in het domein van waterveiligheid zo optimaal mogelijk te maken. De centrale kaders zijn de richtlijnen voor decentrale overheden. Het ministerie heeft als doel het landelijke beleid goed te laten functioneren en te zorgen dat alle stakeholders een beleid hebben dat goed werkbaar is. Decentrale overheden zoals waterschappen kunnen meer regionale belangen hebben, die voor hun specifieke regio of taken anders zullen zijn als het landelijke beleid. Bijvoorbeeld waterschappen die in het rivierengebied actief zijn, of veel vitale infrastructuur hebben. In deze regio zullen de waterschappen bijvoorbeeld een verhoogde basisveiligheid willen hebben en hiermee is ook de kans groot dat ze meer financiering willen. In het nieuwe financiële stelsel financieren waterschappen 50 procent van investeringen en financiert het rijk ook 50 procent mee. Dit maken het gedeelde belangen waardoor waterschappen meer verantwoordelijkheid moeten afleggen bij het rijk om zaken gefinancierd te krijgen. Dus kan verschillen in belangen veroorzaken, echter heeft het

waterschap de regionale expertise en wordt er door inhoudelijk overleg vaak overeenstemming bereikt.

- Wat zijn punten waarover onderhandeling plaatsvindt (tegengestelde belangen tussen stakeholders)?

Onderhandeling in normering tussen waterschappen en ministerie, wanneer is veilig veilig? Welke normering wordt gehanteerd of is er een verhoogde basisveiligheid nodig, wat zijn vitale infrastructuren, hoe komen normen tot stand en welke waardes worden gehanteerd. Onderhandeling over veiligheid: wie of wat bepaald wat veiligheid is. Onderhandeling tussen ministerie en waterschappen. Wat is de interpretatie van veiligheid.

Onderhandeling over toetsing: Hoe en hoe vaak vind toetsing plaats. Wie is verantwoordelijk. Onderhandeling over financiën: afstemmen van financiële wie betaald wat, hoeveel financiering wordt gegeven en waarvoor. De kaders liggen hier voor vast middels nieuw concept regelgeving in Bestuursakkoord Water, kaders liggen vast. Waterschappen en ministerie betalen ieder 50 procent. Onderhandeling over verdeling financiële middelen. Onderhandeling over risicobenadering en risico-inventarisatie: hoe werkt de risicobenadering het best in de praktijk, wat zijn specifieke risico's voor stakeholders, hoe worden deze ingeschaald en hoe wordt hier binnen de centrale kaders mee opgegaan. Inschalen van vitale infrastructuur, (ziekenhuizen, economische waarden/belangen/kapitaal, bedrijven, etc)

Extra bescherming: moeten veiligheidsnormen verhoogd, waarom, wanneer en op welke manier is extra bescherming en een verhoogde basisveiligheid nodig?

Inzetten en uitwisselen van nieuwe kennis: in welke mate wordt nieuwe kennis toegepast en uitgewisseld binnen stakeholders. Sommige stakeholders, zoals waterschappen zijn verder in het toepassen van nieuwe kennis dan anderen. Hoe worden maatstaven hierin bepaald.

- Wat zijn factoren van doorwerking?

Er zijn diverse factoren die doorwerking van aanbevelingen beïnvloeden (omstredenheid van aanbevelingen is een factor), belangen van stakeholders zijn een factor. Daarnaast zijn er nog factoren te noemen als (Politieke) Macht, financiële macht, juridische macht, lobbyen, en de mate van inhoudelijke expertise.

- Welke aanbevelingen waren het meest 'omstreden' in onderhandelingen met andere stakeholders en wat waren hierin de meest belangrijke discussiepunten?

Binnen het advies Waterveiligheid van het ACW zijn er – in tegenstelling tot andere adviezen- niet bijzonder veel aanbevelingen te selecteren die erg heel 'omstreden' zijn, wel een aantal waar je over kunt discussiëren en waar uiteenlopende meningen over bestaan, die dus wel omstreden of beperkt omstreden zijn. Het domein van Waterveiligheid is een domein dat relatief stabiel is en waarin veranderingen elkaar niet adhoc opvolgen.

Veranderingen worden heel geleidelijk, gecontroleerd en procesmatig doorgevoerd.

Daarnaast zijn de aanbevelingen gebaseerd op bestaand beleid en gaan hierop verder. Er wordt aangegeven van kritieke punten zijn, waar op gelet moet worden, dat beleid aan vernieuwing toe is, doe dingen beter aangepakt dienen te worden, etc. Er vind daarnaast, vooraf aan het uitbrengen van adviezen, veel overleg met stakeholders plaats. Het ACW praat met diverse experts uit het domein en neemt deze overwegingen mee, waardoor de aanbevelingen vaak weloverwogen zijn. Hierdoor kunnen stakeholders het vaak niet oneens zijn met de aanbevelingen. Echter kan het voorkomen dat een aanbeveling meer nadelig is voor de belangen van een bepaalde stakeholder en op deze manier meer omstreden zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bestuurlijke belangen, financiële belangen (hoeveel moet geïnvesteerd worden), belangen bij het waarderen vitale infrastructuur en economische belangen, het verhogen van de norm basisveiligheid in bepaalde gebieden, het inbrengen en

innoveren met nieuwe kennis, etc. Stakeholders kunnen dit juist als voordelig of nadelig ervaren. Echter wordt geprobeerd zoveel mogelijk te overleggen, intensief samen te werken, kennis te delen, nieuwe kennis toe te passen en een nauwkeurige inhoudelijke belangen afweging het meest optimale beleid te ontwerpen. Het Deltaprogramma waarin beslissingen in het domein van Waterveiligheid zijn vastgelegd is hier een uitstekend voorbeeld van.

Aanbevelingen uit het advies waterveiligheid die door het ministerie als 'omstreden' worden ervaren zijn weergegeven in onderstaande tabel. Hierover vindt vaak een matige of geen doorwerking plaats. Discussiepunten worden bij de uitleg besproken.

Adviescommissie Water

- Hoe zou u de relatie tussen de Adviescommissie Water en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu beschrijven?

De Adviescommissie Water en het ministerie hebben naar mijn mening een goede onderlinge relatie. Het ACW is ingesteld door de minister en leden worden benoemd door de ministerie. Statutair gezien valt de ACW ook onder het ministerie. De commissie is echter onafhankelijk en vindt dit een belangrijke waarde. De minister van I&M doet in de meeste gevallen een verzoek om een advies. De commissie brengt dan gevraagd een advies uit. Echter zijn er ook gevallen waarbij de commissie ongevraagd adviseert. De commissie bestaat uit leden uit verschillende disciplines waardoor adviezen ook vanuit verschillende kanten worden bekeken en er veel verschillende expertise zijn.

De Adviescommissie Water vergaderd vijf keer per jaar. Bij de voorbereiding van adviezen kan de commissie zich laten bijstaan door externe deskundigen, en desgewenst hoorzittingen houden over beleidsuitvoering en ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer. De door de commissie vastgestelde adviezen zijn openbaar volgens de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB).

De commissie bouwt zijn adviezen vaak voort op basis van bestaande kennis en expertise en van vragen vanuit de minister. Het geeft dan zijn visie over bestaand beleid en over hoe ze dingen anders zouden zien. Echter doordat de commissie over bestaand beleid adviseert zullen aanbevelingen en de politieke agenda nooit veel van elkaar afwijken, of zullen er niet snel spectaculaire veranderingen of aanbevelingen zijn die men niet verwacht. Doelen in binnen het domein van waterveiligheid zijn veelal hetzelfde, echter kunnen de meningen over een juiste manier van aanpak verschillen, echter zijn deze verschillen vaak inhoudelijk van aard en niet in de sfeer van een visie of een missie. Ook zullen er niet snel hele spectaculaire veranderingen merkbaar zijn. De waterwereld is een relatief stabiele wereld, waarin veranderingen heel geleidelijk en procesmatig worden doorgevoerd.

- In hoeverre hebben de adviezen die de Adviescommissie Water uitbrengt effect op het beleid van het Ministerie?

Vaak liggen deze adviezen die de commissie uitbrengt in lijn met de doelstellingen en uitgangspunten van het ministerie. Leden van de commissie worden tevens benoemd door het ministerie. De zienswijze van beide organen liggen veelal in dezelfde richting, dus de kans is groot dat de Minister de adviezen van de commissie opvolgt, echter is dit niet altijd het geval. Soms vindt er afwijking plaats als de meningen of visie uit elkaar lopen. De commissie is onafhankelijk en vindt het ook belangrijk dit te waarborgen. De minister ziet de

adviezen en zienswijze van de commissie veelal als waardevol en ook als extra basis om haar argumenten op te bouwen. Het wordt gezien als een langs de lijn advies.

De minister ziet de commissie is daarnaast een belangrijke klankbordgroep met veel en een grote diversiteit aan kennis en expertise. De commissie wordt ook gebruikt om draagvlak voor standpunten en beleid te krijgen. De minister vindt het prettig om een dergelijke klankbordgroep achter de hand te hebben en de expertise van de commissie op deze manier dus te gebruiken voor het creëren van draagvlak, om bijvoorbeeld bepaalde besluiten door te voeren. De minister vraagt de commissie vaak om een advies, echter komt het ook wel eens voor dat de commissie ongevraagd adviseert, en het nodig acht zijn visie kenbaar te maken. Het wil echter ook niet zeggen dat de zienswijze van de commissie en het ministerie altijd op een lijn liggen, af en toe verschillen de adviezen ook wel eens van het uiteindelijke kabinetsbeleid. Het ACW en het ministerie hebben een belangrijk doel gemeen: een duurzaam en verantwoord waterveiligheidsbeleid voeren en een goede onderlinge samenwerking tussen stakeholders kunnen faciliteren.

- Wat zijn de belangrijkste verschillen in belangen tussen het Ministerie en de Adviescommissie Water?

De adviserende rol van de Adviescommissie Water krijgt meerwaarde doordat voorafgaande aan het uitbrengen van een advies de adviescommissie kritisch onderzoek kan verrichten. De adviescommissie kan zich om inlichtingen tot anderen wenden en kan zich in dit kader laten bijstaan door externe deskundigen, en indien gewenst hoorzittingen houden over beleidsuitvoering en ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer. De adviescommissie rapporteert aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Indien noodzakelijk kunnen deze adviezen door de staatssecretaris worden overlegd aan andere ministers, decentrale overheden, overlegorganen etc. De leden van de Adviescommissie Water zijn deskundigen afkomstig uit het openbaar bestuur, de ruimtelijke ordening, het waterbeheer en de financiële wereld. De leden vervullen in het algemeen geen bestuurlijke functie binnen het waterbeheer. Dit maakt het mogelijk om onafhankelijk advies uit te brengen over de uitvoering van het waterbeleid, en de financiële en maatschappelijke consequenties daarvan.

Het ACW vervoegt dus een onafhankelijke en niet bindende adviesfunctie en moet vooral deze onpartijdigheid kunnen waarborgen. De leden zijn divers qua achtergrond en expertise en hebben geen belangen jegens andere stakeholders. Dit is belangrijk om de waarden als onpartijdigheid en 'geen belangenverstrengeling' te kunnen garanderen. Het ministerie heeft een adviserende en klankbordfunctie richting de minister en het kabinet. Het ACW en het ministerie hebben dus andere beleidsmatige verantwoordelijkheden. Echter zullen belangen voor een groot deel hetzelfde zijn, een duurzaam en veilig waterveiligheidsbeleid. Het belangrijkste verschil zit in het feit dat het ACW onafhankelijk is en dit ook dient te waarborgen en het ministerie zijn eigen doelen goed moet kunnen blijven verantwoorden. De minister is politiek verantwoordelijk voor het ministerie, het kabinet maakt de uiteindelijke beslissingen, het ministerie is beleidsmatig verantwoordelijk.

- In hoeverre heeft de politieke kleur van de minister invloed op het opvolgen van aanbevelingen van de Adviescommissie Water?

De politieke kleur van de minister heeft invloed op het opvolgen van de aanbevelingen van de Adviescommissie Water. De minister zal de aanbevelingen oppakken die haar en volgens haar politieke kleur het best uitkomen. Hierbij kan ze de adviezen van de commissie juist inzetten of laten liggen. Vaak heeft het geen directe of meteen aanwijsbare invloeden, maar het zijn wel zaken die mee kunnen spelen bij het maken van politieke keuzes. Natuurlijk

hebben ook leden van de commissie een bepaalde politieke kleur, maar doordat de leden van de commissie diverse achtergronden hebben zal dit worden geneutraliseerd.

- Sluiten de aanbevelingen van het advies Waterveiligheid van de ACW goed aan bij agendering van besluitvorming van het Ministerie voorafgaande aan de Deltaprogramma 2015, Deltabeslissing Waterveiligheid 2015, Bestuursakkoord Water en andere relevante akkoorden?

De agendering voor de besluitvorming rondom het Deltaprogramma 2015 en de Deltabeslissing Waterveiligheid 2015 zijn hierin het meest relevant voor het Advies Waterveiligheid. Het Advies Waterveiligheid komt voort uit een verzoek van de staatssecretaris om aanbevelingen te doen om het beoogde vervolgtraject van de actualisatie van het waterveiligheidsbeleid optimaal en doelgericht te laten verlopen. Hierbij met specifieke aandacht voor de analyses van de slachtofferrisico's. Door dit verzoek sluit het advies qua onderwerpen en inhoud nauwgezet aan bij de besluitvormingsagenda van het ministerie en zijn hierin weinig extreme afwijkingen of grote discrepanties te herkennen.

- Niet opzich zelf staand:

Het Advies Waterveiligheid 2012 is dus niet op zichzelf staand en ook zeker niet nieuw. Het kent hierdoor nauwe aansluiting op de agenda van het ministerie. Het advies is daarnaast gebaseerd op een groot aantal recente studies en inzichten. Er zijn in het veld (domein Waterveiligheid) gesprekken gevoerd met bestuurders, deskundigen en ambtelijk betrokken bij het waterbeleid. Recente onderzoeken zijn betrokken in het advies, zoals onderzoeken van Deltares (in opdracht van het Ministerie I&M): de Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse.

3.6. Expert interview Waterschap Rivierenland 1

Functie: Directeur Afdeling Beleid Waterschap Rivierenland

Organisatie: Waterschap Rivierenland

Datum: 10 maart 2016, van 16.00 tot 17.00 uur

Plaats: Tiel

Interview tijd: 39 min

Interviewmethode: semi- gestructureerd

- In hoeverre vind de onderhandeling plaats in het uitwisselen van belangen binnen het waterschap?

Bij de ACW zit de waterschap als zodanig waterschap rivierenland niet bij. De Unie van waterschappen vertegenwoordigd de waterschappen dus bij onderhandelingen, of eigenlijk lobbyen, tegen het rijk. Daar neemt de Unie van waterschappen het voortouw mee. Individuele waterschappen geeft weer input bij de Unie van waterschappen. Daar is een hele overlegstructuur voor opgetuigd, er zijn werkgroepen, themagroepen en bestuurlijke commissies. Dat is de structuur waarbinnen de Unie van waterschappen hun informatie ophaalt, de officiële structuur. Daarnaast heb je natuurlijk de bilaterale overleggen. Ik denk dat er iets van 50 mensen bij de Unie werken, die kunnen niet alles. Ik ben een tijdje bij het dossier van grondwater opgetrokken met een Uniemedewerker en heb zelf ook gesprekken met mensen van het rijk en de provincie gevoerd over grondwater. Dan help je in feite als individueel waterschappen de Unie want we zijn natuurlijk allemaal samen de Unie van waterschappen in zekere zin. Dus het gebeurt vaak dat individuele medewerkers van de waterschappen samen met de Unie optrekken.

- Welke tegenstellingen zijn er? Bijvoorbeeld wanneer is er een belang omstreden en wanneer niet? Heeft de waterschappen specifieke belangen die verschillen van andere waterschappen?

Het belang dat waterschap de wierland heeft is dat wij relatief veel dijken hebben. De financiering van dijkversterking wordt tegenwoordig voor de helft betaald door de waterschappen. En die helft wordt omgeslagen over alle waterschappen. Dat is dus een omstreden belang. Andere waterschappen betalen mee aan de financiering dijkversterking terwijl ze geen dijken hebben. Bijvoorbeeld waterschappen dommel heeft geen dijken maar moet wel voor de meebetalen aan de dijkrekening. Die dijkrekening wordt betaald door het rijk en de waterschappen. Vanuit die dijkrekening wordt de dijkversterking gefinancierd en daar hebben wij natuurlijk een groot belang bij omdat wij relatief veel dijken hebben. Er zijn ook kleinere belangentegenstellingen gehad over grondwater. Wil je daar als waterschappen een grotere verantwoordelijkheid in nemen? De waterschappen in het oosten van Nederland zeggen dat ze dat wel willen. In de zandgebieden is er een hele sterke relatie tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer. Als je het oppervlaktewater omhoog of omlaag doet gaat het grondwater mee. In het westen van Nederland is de grond veel kleiiger, daar heb je veen, de grondwaterbeheerder heeft er direct invloed op paalrot en de verzakking van huizen. Die willen het liever aan de provincie of het rijk overlaten terwijl ze in het oosten vinden dat het onlosmakelijk met elkaar verbonden is. Zo zijn er heel veel

tegenstellingen tussen waterschappen te bedenken. Het is aan de Unie van waterschappen om in goed overleg tot een compromis te komen.

- Gaan de onderhandelingen er hard aan toe?

Mijn ervaring is dat de onderhandelingen er over het algemeen niet hard aan toe gaan omdat de waterschappen allemaal in hetzelfde belang denken. Natuurlijk zijn er verschillende perspectieven en zijn de financiële belangen anders maar ik heb niet de indruk dat het hard tegen hard gaat. Jij hebt het over onderhandelen maar ik zou liever overleggen willen zeggen.

- Jullie zullen nooit met het I&M overleggen of onderhandelen?

Dat is niet gebruikelijk nee. Je hebt net gesproken met Roelof Bleker, die heeft wel eens met de minister gesproken maar de officiële overleggen gaan via de Unie van waterschappen.

- Op wat voor manier wordt er onderhandeld? Wat is een onderhandelingsstactiek?

Waterschappers in het algemeen hebben de neiging om heel inhoudelijk te redeneren en argumenteren dus zullen dat soort gesprekken in het algemeen worden gevoerd over de as van de inhoud. Een onderhandelingsresultaat is alleen maar goed als beide partijen er beter van worden. Een onderhandelingsresultaat waar er een winnaar en verliezer is, gaat één keer goed maar is niet duurzaam. Een echte onderhandeling moet leiden tot twee partijen die het gevoel hebben dat ze er beter van zijn geworden. Nou wordt dat in de pers soms anders geframed, er is een winnaar en een verliezer, maar mijn ervaring is dat een onderhandeling niet per se is geslaagd als je je punt honderd procent hebt binnengehaald maar de andere partij ook het gevoel heeft dat hij beter wordt van de onderhandeling.

- Er is natuurlijk ook een verschil tussen profit en non-profit. Bij de overheid is het publieke belang het doel maar in een salesorganisatie is dat niet altijd zo

Als ik thuis met mijn dochter onderhandel over of ze mag stappen of niet, kan ik zeggen dat ze thuis moet blijven. Maar is dat nou een goede onderhandeling of niet? Of mijn dochter wil een iPhone, dan kan ik zeggen je krijgt geen iPhone. Ik kan ook zeggen, Oké je krijgt een iPhone maar dan moet jij voor een bepaald vak aan het einde van het schooljaar gemiddeld een 8 staan. Dan heb je een onderhandeling waarbij mijn dochter tevreden is, want ze krijgt een iPhone, en waarbij ik tevreden ben omdat ik weet dat ze tot het einde van het jaar gemotiveerd blijft om een hoog cijfer te halen. Dat vind ik een betere onderhandeling dan een onderhandeling die ik win door te zeggen dat ze geen iPhone krijgt. Dat is Unieverseel, dat heeft niet te maken met non-profit of profit.

- Bent u in zijn algemeenheid tevreden over de onderhandelingen in het algemeenheid of heeft u iets wat beter zou kunnen?

Ik vind het heel makkelijk om tegen een organisatie zoals de Unie van waterschappen aan te schoppen. Veel medewerkers van waterschappen zijn kritisch over de Unie van waterschappen maar ik behoor niet tot die groep. Ik heb zelf namelijk namens de Unie gesproken met het rijk en provincie over grondwater en dan merk ik hoe lastig het is om die gesprekken, jij noemt ze onderhandelingen, te voeren. Je moet altijd compromissen sluiten. Je achterban heeft een bepaalde inzet. Dan kom je terug en heb je dit en dit bereikt maar dat

is zelden 100 procent wat de insteek was. Dus je komt altijd terug met een onderhandelingsresultaat waar de achterban niet tevreden mee is. Als het zo simpel was dat je altijd je zin kan krijgen zouden we ook geen lobby organisatie hebben. Dat is gewoon moeilijk. Ik zie tegen wat voor dilemma's de Unie van waterschappen aanlopen en dat het best wel moeilijk is om dingen binnen te halen. Je gaat onderhandelen omdat je iets wil bereiken maar er is een grote kans dat je dat niet helemaal binnenhaalt omdat de andere partij andere belangen heeft. Dan moet je een compromis bedenken waarmee iedereen tevreden is. Maar dat zal nooit honderd procent zijn wat je wil bereiken. En dat is vaak het beeld, de Unie van waterschappen heeft het niet goed gedaan want ze hebben niet dit en dit binnengehaald. Ik vind dat de Unie het best goed doet. Ze hebben natuurlijk een andere positie als VNG Of het rijk. We zijn een functionele overheid, dus je overlegt ook vanuit een andere situatie. De andere overheden hebben andere verantwoordelijkheden die breder zijn dan de verantwoordelijkheden van de waterschappen, dus de Unie is inderdaad anders. Als je ziet wat de waterschappen heeft bereikt sinds het bestuursakkoord water en zo rond 2007/2008 stond er discussie over de waterschappen, die was er in alle hevigheid. Mede dankzij de Unie en niet in het minst Peter Glas, de oud voorzitter van de Unie van waterschappen, die heeft het ontzettend goed gedaan vind ik. Binnen de Unie van waterschappen ben ik tevreden over de gang van zaken.

Ik heb de aanbevelingen geanalyseerd en heel veel zijn er op rijksniveau geschreven en zijn niet zozeer relevant voor de waterschappen. Er zijn eigenlijk maar een paar die concreet voor de waterschappen zijn. Dan zal je bij de waterschappen moeten kijken.

Het hele spel hoe zij dat ze spelen, dat weten de medewerkers van de Unie van waterschappen nog beter, ik heb daar wel iets van meegekregen omdat ik een tijdje heb meegedraaid. Ik ben ook voorzitter geweest van een van de themagroepen die de Unie gebruikt om input te krijgen. De Unie kan het niet helemaal alleen, dus die vragen vaak een aantal mensen van de waterschappen om clubs voor te zitten, input te leveren en dat doe ik regelmatig en vind ik leuk om te doen maar de mensen van waterschappen zelf weten beter dan ik hoe dat spel gespeelt wordt.

3.7. Expert interview Waterschap Rivierenland 2

Functie: Beleidsadviseur Waterschap Rivierenland

Organisatie: Waterschap Rivierenland

Datum: 21-03-2016

Plaats: Tiel

Interview tijd: 44 min

Interviewmethode: semi- gestructureerd

- Kunt u iets vertellen over uw binnen het Waterschap Rivierenland en betrokkenheid bij beleidsvorming?

Ik ben niet aangesteld bij de afdeling beleid, maar ik vervul nu eigenlijk de rol van externe inhuurkracht. Ik werk momenteel twee jaar bij het waterschap als technisch manager bij het koploper project wat betreft Dijkversterkingen binnen het nieuwe HWBP. Het is een hele nieuwe ronde aan dijkversterkingen in het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma. Het allereerste project, daar ben ik technisch manager van. Het hoogwaterbeschermingsprogramma is onderdeel van het Deltaprogramma. En dat richt zich primair op het op orde krijgen van de primaire waterkeringen. In die hoedanigheid ben ik twee jaar geleden begonnen met een plan van aanpak te schrijven, van hoe pakken we zo'n project nu aan. Inmiddels is dit in uitvoering.

- U bent dus ook op strategische wijzen (binnen het waterschap) betrokken bij het implementeren van de plannen uit het Deltaprogramma en hier op strategische wijzen invulling aan te geven binnen de centrale kaders en de beleidsvrijheid die het waterschap heeft en besluitvorming hierin?

Ja, van het hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit is een heel groot programma, hier gaan wel een aantal miljarden euro's in om. Hierin ligt een grote strategische taak voor het Waterschap Rivierenland, om die primaire waterkeringen weer op orde te krijgen. Dit binnen het beheersgebied van het Waterschap Rivierenland. De Rivieren rond de Waal. Die hebben een afgebakend gebied. Het Waterschap is feitelijk dus verantwoordelijk voor het feit dat we droge voeten houden.

- Wat zijn specifieke taken voor het Waterschap Rivierenland?

Het Waterschap Rivierenland heeft ongeveer 550 km aan primaire waterkeringen in beheer, waar heel erg veel aan moet gebeuren. Dus we hebben een enorme opgave hieraan. We steken er met kop er schouders bovenuit als het gaat om het beheersen van primaire waterkeringen, ten opzichte van andere Waterschappen.

- Wat zijn specifieke belangen voor het Waterschap Rivierenland ten opzichte van andere Waterschappen?

Zoals je waarschijnlijk wel hebt gehoord komen er nieuwe normeringen aankomen, een nieuwe Waterwet. We gaan naar overstromingskansen in plaats van overschrijvingskansen: een nieuwe risicomodel. Er blijkt hieruit dat met name het Rivierengebied, waar het Waterschap Rivierenland grotendeels verantwoordelijk voor is, dat er feitelijk nog heel wat moet gebeuren om de primaire waterkeringen aan de nieuwe norm te laten voldoen. Er is met name voor het Waterschap Rivierenland een hele grote opgave om alle dijken te gaan versterken. En dat is ten opzichte van andere waterschappen een erg groot verschil, sommige hebben amper opgaven, sommige hebben zelfs geen opgaven, maar voor

waterschap betekent dit dat er heel erg veel financiën nodig zijn, wat een belangrijk belang is. We streven naar een waterveiligheid volgens de wettelijke norm. Het Waterschap Rivierenland is betrokken bij het vaststellen bij de normen, men is gebaat bij een reële norm. Deze norm is gebaseerd op een basisveiligheid voor iedere inwoner. De kans dat je komt te overlijden door een overstroming mag nooit groter zijn dan 1 op de 100.000 en daar sluit dit Waterschap zich bij aan en daar wil men aan voldoen. Alle waterschappen ondersteunen elkaar hier wel in en sluiten zich wel bij elkaar aan. Wel is het zo dat men soms de consequenties moeilijk kan inschatten en daar nu mee geconfronteerd gaat worden. En dat we daar steeds meer zicht op krijgen, wat betekend dat dan en hoe groot en breed moet een dijk worden. En dit kan wel eens tot onrust lijden. Bijvoorbeeld als blijkt dat een dijk tot 2 meter omhoog moet kan dit voor een grote maatschappelijke onrust zorgen. Dit heeft een enorme impact op de omgeving. Dan gaat men wel kritisch kijken of het allemaal wel klopt met de berekeningen.

Maar het feit dat we nu naar een risicobenadering gaan met een overstromingsrisico gaan wordt wel door alle waterschappen onderschreven en staan ook achter dit beleid. In ieder geval weet ik zeker dat het Waterschap een groot voorstander is van deze aanpak. Het waterschap is het eens met de gestelde normen.

- Welke andere belangen verschillen tussen stakeholders (waterschappen) kunnen we volgens u nog meer onderscheiden?

Ik kan wel voorstellen dat er tegengestelde belangen zijn op het gebied van financiën. Er zijn netto betalende. Er zijn waterschappen met hele kleine opgaven. De financiering is zo dat investeringen uit een algemene pot worden betaald. Bij een investering wordt 50 procent betaald door de waterschappen en 50 procent door het Rijk. Dan praat ik over het HWBP. Er zijn dus ook Waterschappen die meebetalen aan dijkversterking bij het Waterschap Rivierenland, terwijl deze zelf een hele kleine verantwoordelijkheid qua specifieke taken hebben. Er gaat dus geld van andere Waterschappen naar projecten van het Waterschap Rivierenland. Deze Waterschappen zien hier dus niet direct iets van terug, terwijl ze wel mee betalen.

Daarnaast is het wel zo dat van die 50 procent deel Waterschappen, 50 procent deel Rijk. 10 procent van van de 50 procent van het deel van de Waterschappen moet door het desbetreffende Waterschap zelf worden opgebracht. Dus het is eigenlijk een 10, 40, 50 percentage verdeling. De 40 procent komt dan uit de algemene Waterschapspot.

Daarnaast zou het toepassen van nieuwe kennis een belang kunnen zijn of een verschil in belangen kunnen verklaren. Het Waterschap Rivierenland loopt voorop in het toepassen van nieuwe kennis durf ik wel te zeggen. Wij nemen echt nieuwe inzichten in techniek en nieuwe ontwikkelingen. Dit nemen wij mee met dijkversterkingsprojecten.

- Heeft u hierbij de indruk dat het Waterschap Rivierenland met het toepassen van nieuwe kennis?

Ja, ik heb wel echt de indruk dat wij voorop lopen. Wij zijn wel vaak trekker van kennisontwikkelingen, wij noemen dat project overstijgende verkenningen. Dus dat zijn programma's die wij trekken, gesubsidieerd door het hoogwaterbeschermingsprogramma, die generieke kennis opleveren, die ook voor andere Waterschappen toepasbaar zijn. Andere waterschappen participeren in projecten, maar wij trekken dan echt de kar. Wij trekken bijvoorbeeld een heel belangrijk project van macrostabiliteit (faalmechanismes van dijken). We lopen nu echt voorop met het toepassen van nieuwe technieken en nieuwe kennis. Nieuwe inzichten in de fysica die erg van belang zijn en die wij nu ook als eerste

toepassen. En we delen die resultaten via diverse gremia met andere Waterschappen. En we werken er ook in samen om dit verder te ontwikkelen, ook met Rijkswaterstaat werken we veel samen. Dit gebeurt in een heel nauw overleg. Wij investeren hier veel energie en mankracht in van eigen mensen.

We merken soms dat er wel tegenstellingen in belangen zijn met het toepassen van nieuwe kennis. Dan doel ik op belangentegstellingen met andere waterschappen, die niet dezelfde motivatie en doelstelling hebben als wij dat hebben. Die minder gericht zijn op het toepassen en implementeren van nieuwe inzichten. Een concreet en recent voorbeeld dat ik kan noemen is een samenwerking met een ander Waterschap bij het uitvoeren van een dijkversterking. Het desbetreffende Waterschap wilde de dijk versterken op basis van de huidige norm. Wij hebben daarop gezegd dat het geen goed uitgangspunt is. Er was al bekend dat dan in 2017 de nieuwe normen ingaan. Dat is het niet handig om de dijk te gaan versterken op basis van de huidige normen. Dus daar moet je op anticiperen. Je wil niet dat je dubbele kosten moet maken en in 2017 weer opnieuw moet beginnen. Dus wij zijn met het Waterschap in gesprek gegaan en hebben hen proberen te overtuigen om de nieuwe normen te hanteren. We zitten met zijn allen in een programma en het zou dan ook raar zijn als je geen overleg zou plegen. Anticiperen op komende veranderingen is hierin het sleutelwoord. Door middel van een goede inhoudelijke discussie en overleg tot de juiste normering en beslissing te komen. Dit wil dus niet zeggen dat een normering altijd hoger moet uitvallen, het kan ook lager zijn. Echter is het sleutelwoord dan je moet anticiperen, samen moet werken en en met elkaar in gesprek moet gaan.

Wij zouden er bijvoorbeeld last van hebben als andere Waterschappen andere uitgangspunten zouden hanteren. We zoeken met zijn allen naar een bepaalde uniformiteit bij interpretatie naar wat komen gaan en naar komende veranderingen.

- Wat doet het Waterschap Rivierenland aan samenwerking met regionale stakeholders?

Enerzijds hebben we participatie hoog in het vaandel staan. Dus wij proberen actief de participatie met de omgeving bij projecten vorm te geven. Dus wij nodigen mensen uit om mee te denken over problematieken en mogelijke oplossingen. Daarnaast lopen er naast Dijkversterking ook programma's via het Deltaprogramma voor rivierverruiming. En daarmee zoeken we ook een zo goed mogelijke afstemming met de omgeving om te weten wat er precies speelt. En hoe het een het ander kan beïnvloeden. Het doel is dat zoveel mogelijk zaken op elkaar zijn afgestemd, afstemming van beleid.

- Op welke manier of in welke setting vind dit overleg tussen stakeholders plaats en/of worden burgers betrokken?

Als je richting de omgeving kijkt, dan hebben wij informatie avonden. Afgelopen 12 maart stonden we bijvoorbeeld op 3 plaatsen op de dijk, dus zeg maar in het veld, om mensen op een actieve manier te informeren. Daarnaast hebben we nieuwsbrieven waarmee we mensen proberen te informeren. We hebben verder ambtelijke klantbordgroepen, voor bewoners en belanghebbenden en het leven geroepen. Er is een ambtelijke begeleidingsgroep waar gemeentes en provincie in zitten. Dan is er ook nog een bestuurlijke begeleidingsgroep, waar de provincie en bijvoorbeeld de directeur van het hoogwaterbeschermingsprogramma plaatsnemen, gedeputeerde van de provincie en de Dijkgraaf van het Waterschap plaatsnemen. Er is een overkoepelende begeleidingsgroep voor de Waal en daarnaast is er een begeleidingsgroep per project. Deze projecten hebben een behoorlijke omvang, dus een aparte begeleidingsgroep is echt nodig. Dus zo zit je verschillende niveaus en worden ook alle lagen betrokkenen.

- Hoe zit deze samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu?

Bij projecten waar ik bij betrokken ben, bijvoorbeeld het hoogwaterbeschermingsprogramma, dat wordt feitelijk door Rijkswaterstaat aangestuurd, daar heb ik dan voornamelijk contact mee. Maar er lopen natuurlijk ook lijntjes en ook zeer directe lijntjes met het ministerie en Rijkswaterstaat, aangezien Rijkswaterstaat een uitvoeringsorganisatie onder het beheer van het Ministerie van I&M is. Voor het Deltaprogramma zijn er veel contacten, direct met het ministerie, en met DG&W.

- Hoe kijkt het Waterschap Rivierenland aan tegen het concept van Meerlaagsveiligheid en zienswijze van het ACW hierin?

Het ACW stelt dat preventie voorop moet staan, zoals ik uit het advies heb vernomen. Hiermee is het Waterschap Rivierenland mee eens. Er is ook uit studies gebleken dat voor het Rivierenland, grotendeels ons beheersgebied, je het best in kunt steken op preventie. In het verleden zijn diverse studies uitgevoerd die deze zienswijze onderschrijven. Als je uitgaat van bestaande situaties zijn het doen van aanpassingen erg duur en is preventie eigenlijk de enige en beste zienswijze. Aanpassingen aan bestaande structuren zijn te duur, bij nieuwe projecten kunnen nieuwe zienswijzen worden meegenomen, maar je moet kijken wat vanuit de huidige situatie het best en meest rationeel is en economisch het meest rendabele. Je kunt dus wel stellen, dat ook deze aanbeveling doorwerkt en dat preventie in onze beleidsplannen wordt meegenomen. Ook werkt veel van deze zienswijze door via het Deltaprogramma.

- Hoe kijkt u aan tegen het feit dat eerste laags preventie conform de zienswijze van het ACW de belangrijkste prioriteit heeft en maatregelen in laag 2 en 3 niet ten gelaste komen van het hoogwaterbeschermingsbudget en het Deltafonds. Deze middelen moeten ten behoeve blijven van eerstelijns preventie.

Mee eens. Het geld voor de dijken is door de dijken en moet niet besteed worden aan andere investeringen. Het investeren in de eerste laagste preventie heeft bij ons ook de hoogste prioriteit. Ik zit zelf echter puur in de eerste laag. Maatregelen in de onderliggende lagen mogen ook niet ingezet worden ten koste van de eerste laag, deze mening delen wij ook ten zeerste. De eerste lijn moet gewoon goed op orde zijn en dat is het belangrijkste uitgangspunt.

- Hoe kijkt u als Waterschap Rivierenland tegen het standpunt en de mening van de ACW over basisveiligheid?

De basisveiligheid dat is natuurlijk gewoon van belang. Hier zijn we het mee eens. Je hebt als burger een soort basisveiligheid nodig. Je moet niet alleen uitgaan van economische belangen of alles uitdrukken in geld, maar je moet iedereen gewoon een basisveiligheid kunnen bieden. Stel dat je alleen in de Polder woont waar weinig tot geen economische belangen zijn, die mensen moet je ook een basisveiligheid kunnen garanderen. Zo krijg je een onevenredig grote kans dat mensen verdrinken als je geen basisveiligheidsmodel hebt. Dit is het model dat het meest fair is. In de wet wordt dit nu goed geregeld.

Als ik verder de aanbevelingen over lees zijn het de meeste aanbevelingen die wel doorwerken en liggen deze in de lijn der verwachtingen. De meeste beslissingen zijn opgenomen in het Deltaprogramma. Ik heb echt het idee de meeste aanbevelingen wel aansluiten bij ons beleid, dus de punten die in het advies worden genoemd. Ik zie er geen grote omstredigheden of wereldschokkende punten in terug komen.

- Wat zijn de belangenverschillen die we in het werkveld van de Waterschappen kunnen onderscheiden?

De grootste belangenverschillen concentreren zich op het financiële vlak. Ik kan me voorstellen dat Waterschappen die netto betalende zijn, vaak denken van: moeten wij overal aan meebetalen, aan investeringen die zich niet concentreren op ons beheersgebied. De verdeling van geld, lastenverdeling.

Het inventariseren van vitale infrastructuur en economische belangen zal ook een punt zijn. Het Waterschap zal iedereen een basisveiligheid moeten garanderen. Daar bovenop kan het extra niveaus van veiligheid aanbrengen na gelang er vitale infrastructuur en economische belangen aanwezig zijn. Om dit waarderen en succesvol extra te beveiligen is ook een belangrijke motivatie en inhoudelijke onderbouwing nodig. Echter is er een pot, waaruit het geld moet komen. Dit is beperkt en hiermee kan het een onderhandeling zijn wie waarvoor financiering krijgt. Daarnaast is het zorgen voor een basisveiligheid en het verkrijgen van financiering ook een zelfde belang. Opkomen voor eigen burgers, en voldoen aan de wettelijke normen en zorgen dat waterkeringen op orde zijn.

3.8. Expert interview Waterschap Rivierenland 3

Functie: Dijkgraaf Waterschap Rivierenland

Organisatie: Waterschap Rivierenland

Datum: 10 maart 2016, van 14.00 uur tot 15.00 uur

Plaats: Tiel

Interview tijd: 53 min

Interviewmethode: semi- gestructureerd

- Kunt u een beeld schetsen van 'onderhandeling' / uitwisseling van belangen binnen het domein van Waterveiligheid?

Er vindt veel wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt. Afhankelijk van het onderwerp is het hoe deze routes lopen. Zowel top down als bottom-up in wisselwerking met elkaar, tussen de waterschappen en het Ministerie. Veel thema's lopen voor de waterschappen, via de Uni van de Waterschappen. De koepelorganisatie die de belangen van de Waterschappen behartigt.

Kortgeleden hadden we bijvoorbeeld een overleg over geborgen zetels, dan ja of dan nee en zo ja, hoeveel moeten er dan komen. Aanleiding was een advies van de Adviescommissie Water, daarom wil ik deze even benoemen. De vraag was, werkt het systeem, is het wel democratisch. Of geborgen zetels past bij een gewoon bestuur, moet je dat zo houden? Misschien moet men voor de transparantie naar 2 zetels voor de boeren worden gegaan, 2 voor de natuur en 2 voor de bedrijven in de Waterschappen om transparantie en eenvormigheid te bevorderen. Dat was een aanleiding. De Uni heeft hier iets van gevonden en we bespreken ook in het Waterschapsbestuur of wij er als Waterschap ook een opvatting over hebben.

- Vervult de Uni van de Waterschappen dezelfde rol als soortgelijke koepelorganisaties?

De Uni van de Waterschappen is vergelijkbaar met het IPO (Inter Provinciaal Overleg) of het VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten). De Uni is voor de Waterschappen een hele belangrijke organisatie voor de waterschappen, om Haagse beleidsvoorbereiding en besluitvorming te beïnvloeden.

Met veel zaken neemt de Uni het initiatief, een echte rol als koepelorganisatie. De Uni is een erg belangrijke schakel, ook op het gebied van waterveiligheid.

- Hoe zou u doorwerking binnen het domein van waterveiligheid beschrijven en kunt u een voorbeeld geven?

Een voorbeeld is de hele structuur van waterschappen met geborgen zetels en verkiezingen. Hierin heeft de Uni het initiatief genomen. Dit is ontstaan in de tijd dat Waterschappen zelf met dit idee van het bestel zijn gekomen en dat dan jaren later geformaliseerd wordt in een wet, maar dus eigenlijk op initiatief van de waterschappen zelf. De waterschappen hebben hier onderling heel veel over gesproken. En dan wordt er intern een commissie ingesteld en een besluit genomen binnen de waterschappen (medio 2000) en een advies gemaakt en uiteindelijk in 2007 leidt dit tot een wet 'Modernisering Waterschap bestel' op voorstel van de waterschappen zelf. Bij dit soort dingen zie je: bottom-up komen de initiatieven en het ministerie maakt wetgeving top down. Bij de wetten zie je dan directe doorwerking.

- Waarom wordt er veel gewerkt met bottom-up processen?

De Uni van Waterschappen is voor de waterschappen zelf een belangrijke partner en belangenbehartiger. Voor het ministerie is het een sterke onderhandelingspartner. Processen verlopen bottom-up. Waterschappen geven via de Uni input richting bijvoorbeeld het ministerie. Er wordt gekozen voor bottom-up processen, omdat bij lokale overheden veel regionale kennis en specifieke kennis aanwezig is. Daarnaast zijn de waterschappen de uitvoerders van het beleid en moeten het beleid uitvoeren. Ook is draagvlak een belangrijk kernwoord. Als lokale overheden gehoord worden en input hebben zullen ze veel meer draagvlak voor beleid hebben omdat ze er zelf in het overleg betrokken zijn.

- Onderhandeling is een woord dat binnen het domein en werkveld waterveiligheid niet graag gehoord is: hoe zou u dit anders omschrijven?

Je kunt het inderdaad beter niet altijd direct onderhandeling noemen. Overleg, afstemming, afweging van belangen, dus meer de zachte kant zijn termen die beter aansluiten, anders kan je een verkeerd beeld krijgen.

- Wat zijn belangrijke stakeholders in het domein van waterveiligheid?

Binnen het domein van waterveiligheid is het erg complex en zijn er een redelijk aantal clubs betrokken. Landelijk (op rijksniveau) zijn de volgende stakeholders betrokken: het ministerie van I&M, de Deltacommissaris (leiding over Deltaprogramma), Rijkswaterstaat. Alleen op Rijksniveau zijn er al 3 stevige clubs. Waterveiligheid is voor het waterschap Rivierland een zo belangrijk thema dat we het rechtstreeks beïnvloeden. Hierin zijn we actief richting de partijen op rijksniveau en direct betrokken.

Verder via het regionale overleg Delta Rivieren en via de Uni van de Waterschappen. In mijn beleving is ook dat vooral via het Deltaprogramma ook wel een interactieve wisselwerking. Het Deltaprogramma is een nationaal programma. Dit is iets anders dan een Rijksprogramma. Het verschil is dat een rijksprogramma's veel meer een soort top-down benadering kennen. Het uitrollen van rijks kaders gebeurt samen met regionale- en lokale partijen. Het Deltaprogramma is meer een programma dat zich richt op alle overheidslagen en meer ook een bottom-up benadering kent. Waarin de waterschappen, de provincies, het rijk en zelfs gemeentes in thuis voelen. Het Deltaprogramma wordt gezien als voorbeeld van bestuurlijke vernieuwing en hoe het zou moeten. Waterveiligheid is het belangrijkste thema van het Deltaprogramma.

- Wat is de rol van Rijkswaterstaat?

De verdeling van taken is erg complex. Rijkswaterstaat is een uitvoerende organisatie van het I&M. In het domein van waterveiligheid, zie je dat bijvoorbeeld in het programma van Ruimte voor de Rivier, waar miljarden in omgaan, dit in samenwerking gebeurt met waterschappen. En ook het Dijkversterkingsprogramma, waar ook miljarden in omgaan. Dit is een samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen. Daar wordt ook wel nagedacht. Dus het is wel een uitvoerende tak van I&M. Maar als er nieuw beleid wordt ontwikkeld wordt wel aan Rijkswaterstaat gevraagd van is dit slim beleid en gaat het werken en is het uitvoerbaar.

- Hoe is de hiërarchie qua bestuurslagen verdeeld in het domein van waterveiligheid?

De uiteindelijke beslissingen worden gemaakt door de politiek. I&M bereidt vaak het beleid voor en heeft tevens een beleids controlerende functie. Ook stelt I&M de centrale

beleidskaders. Waterschappen en andere regionale overheden zoals gemeentes hebben binnen deze centrale kaders beleidsvrijheid en regio specifieke taken. Deze zaken worden vaak via het Deltaprogramma geregeld, gelet op verantwoordelijkheden en taken. Het Deltaprogramma is echter tot stand gekomen door veel te overleggen met diverse stakeholders, deze zijn intensief betrokken. Echter blijft de Tweede Kamer verantwoordelijk voor de besluiten. Het ministerie heeft bijvoorbeeld wel het plan eigenlijk geschreven (de centrale kaderstellingen). Voorbeelden van besluiten en onderwerpen uit het advies waterveiligheid zijn: slachtoffer risico's en van overschrijdingskansen naar overstromingskansen zijn bijvoorbeeld typische voorbeelden waarover op nationaal niveau besluiten worden genomen.

- Hoe vind overleg plaats tussen stakeholders binnen het domein van waterveiligheid en welke invloed hebben deze stakeholders op het uiteindelijke beleid?

Binnen het domein van waterveiligheid staan veel besluiten en verantwoordelijkheden geregeld en genoemd in het Deltaprogramma, zoals al eerder genoemd. Bovenstaande voorbeelden zijn in het kader van het Deltaprogramma ontwikkeld. Dit komt ook vaak tot stand in regionaal overleg. Dus we hebben hele discussies gehad, naar welke systematiek bijvoorbeeld wordt gegaan (als we kijken naar basisveiligheid). Waterdeskundigen van de waterschappen worden betrokken, er worden beleidsdiscussies gevoerd waar ik zelf (in de rol van dijkgraaf) bij betrokken ben.

Ik heb zelf de illusie dat het idee van een soort basisveiligheid bieden (met 1 op 10.000), dat ik dat een beetje gemunt heb. Er zijn thema's die in het landelijke Deltaprogramma en in de wetgeving terugkomen, die ook ergens in het land bedacht worden.

- Het idee van basisveiligheid is dus eigenlijk uw initiatief?

Ja, ik heb in 2011 een kleine notitie, een pamfletje laten maken van: waterveiligheid onder de maat. Waarbij ik uitging van het individueel risico en de conclusie: de basisveiligheid in het rivierengebied is onder de maat. En vervolgens heb ik me erg bemoeid met discussies en vervolgens ook met beleidsuitgangspunten voor het Deltaprogramma. Het overstromingsrisico aan de ene kant en de economische/financiële investeringen vanuit economische belang aan de andere kant. Hoe je die verhouding zou moeten zien. Ik ben van mening dat je iedereen in Nederland een bepaald niveau basisveiligheid zou moeten bieden. En dat is uiteindelijk niet het groepsrisico, maar het LIR geworden (individueel risico). En dat is 1 op 10.000 geworden en hier bovenop, als het economische uit kan, een extra laag (bijvoorbeeld extra sterke dijken om economische waarden in een gebied te beschermen. Dit type redenering loop ik al 5 jaar mee rond en plug ik op allerlei plekken en komt uiteindelijk terug. Dit is toch iets waar je landelijk en regionaal deze belangen terug ziet komen.

- Hoe heeft u uw eigen belangen vertegenwoordigd in het proces van besluitvorming (gekeken naar de risicobenadering en het vaststellen van de normen)?

Deze risicobenadering zie je in alle domeinen van veiligheid terugkomen. Bijvoorbeeld na de vuurwerkramp in Enschede, dan gaat het over vuurwerk en veiligheid, LPG tankstations. Dan zie je die risicobenadering en meestal een norm 10^{-6} (uitgangspunt). Er mag dus een kans van een op een miljoen zijn dat je overlijdt door het bijvoorbeeld een ontploffen van een LPG tank.

Er is een discussie geweest in het kader van het Deltaprogramma, uitmondend in besluitvorming van kabinet en Tweede kamer. Hoe gaan we dit met waterveiligheid doen. Er is een norm uitgekomen van een kans 10^{-5} , dus een minder sterke norm (als je

bijvoorbeeld kijkt naar andere domeinen waar een norm van 10^{-6} gebruikelijk is). We hebben hier voor het Rivieren gebied echt een tijd gepleit om een norm van 10^{-6} als uitgangspunt te nemen. Dus allerlei berekeningen worden gemaakt met ingenieurs bureaus en hoogleraren erbij. Wat de gevolgen zijn, als je voor deze norm zou gaan, is dan de hamvraag. Hoeveel wordt het dan duurder, bijvoorbeeld bij dijkversterkingen. De kans dat je dood gaat door overstroming moet dan kleiner worden, dat betekent dat je meer aan veiligheid moet doen, primaire veiligheid wat ook de Advies Commissie Water adviseert, dus de dijken. De primaire waterkeringen moeten dan sterker worden. Dus de investeringen van de kans 10^{-5} worden afgezet tegen investeringen van als je 10^{-6} hanteert. Allerlei deskundigen zijn ermee bezig geweest. Ik heb toen op bepaald moment gezegd, laten we niet gaan pleiten voor een uitgangspunt van 10^{-6} . Dat gaan we niet redden tot in Den Haag. We houden het op 10^{-5} , als we maar die redenering: basisveiligheid is prioriteit 1, overeind houden, want dat weten we dat in dit gebied de komende decennia de grote investeringen plaats zullen moeten vinden. De kust is grotendeels op orde, maar in het Rivierenland, zeker langs de Waal, moet nog ontzettend veel gebeuren. Dit zie je ook terugkomen in het advies van de Adviescommissie. Dit gaat ook over de MKBA, de economische risico's. Dat betekent dat de waarden in het gebied onvoldoende beschermd zijn. En dat is dus een lijn. De tweede lijn is het risico op overlijden. Op veel plekken corresponderen die met elkaar. Dus hier is zowel het risico op overlijden te groot als de economische risico's. Met name in dit gebied waar ik verantwoordelijk voor ben, dijkkring 16, 24, 43. Uit economische analyses komt dus ook voor dat het rendabel is om dijken en dijkkringen verder te versterken. Het risico op economische schade en ontwrichting te voorkomen, het kost miljarden, zo niet tientallen miljarden als er een dijk doorbreekt. Dan is het snel rendabel te versterken. Dit zijn lokale belangen die het Waterschap Rivierenland als erg belangrijk acht en waar we ook voor op komen.

- Op welke manieren kunnen stakeholders invloed uitoefenen op het ministerie (besluitvorming in het domein van waterveiligheid)?

Dit kan op twee manieren. Waterveiligheid loopt eigenlijk via het Deltaprogramma. Het Deltaprogramma had eigenlijk twee verbindingen met het land en de waterschappen. Een is via regionale gebieden, bijvoorbeeld Delta Rivieren, Delta IJsselmeergebied, Zuidwesterlijke Delta. Dus regionale plekken waar provincies, waterschappen en gemeentes inzaten. En vanuit daaruit werd geadviseerd aan landelijk. Ik oefende bijvoorbeeld invloed uit via het Deltaprogramma Rivieren. De tweede lijn is via de Uni van de Waterschappen. Dit kwam bij elkaar in een landelijke stuurgroep Deltaprogramma. En de Uni van de Waterschappen zorgt er dan voor dat Dijkgraven, die op diverse plekken in het land zitten afstemmen wat ze daar inbrengen. Officieel zat ik daar dan volgens het Deltaprogramma Rivieren, het verhaal namens Delta Rivieren te doen, maar ik wist wel waar mijn collega zou komen het IJsselmeergebied. Dit soort discussies, hoe gaan we om met MKBA, is het logisch ja of nee. Hieronder zit dan ook een inhoudelijke onderliggende discussie achter die tussen Dijkgraven is gevoerd. Dit is heb gebeld met mijn collega in Noord Holland die er op een bepaald moment moeite mee had en hem geprobeerd achter de systematiek te gaan staan.

- Wat zijn redenen voor deze uiteenlopende belangen tussen dijkgraven en waterschappen en hoe wordt overlegd tussen waterschappen?

Hij was het niet eens met de uitkomsten uit de economisch analyse. Bepaalde dijken moesten versterkt worden conform deze analyse, alleen niet in zijn gebied en dit beleid vond hij lastig uit te leggen. Het gaat hier dus om ook verschillen tussen gebieden. Beleid dat voor het ene gebied voordelig is en voor het andere gebied, waar dijken niet of minder relevant

zijn. Voor dat waterschap was dit dus contra intuïtief. Amsterdam heeft geen extra bescherming nodig, maar sommige dijken in andere gebieden wel. Maar dit vind ik onzin. Dan overleg ik wel en leg hem uit waarom de systematiek wel klopt en waarom hij wel achter deze systematiek moet gaan staan.

- De veiligheid en specifieke kenmerken van je gebied zou dus een reden kunnen zijn om voor een bepaalde systematiek te kiezen en kan dus verschillen in belangen veroorzaken?

Ja dat klopt. Ieder gaat uit van zijn eigen gebied en zoekt in je eigen gebied naar zaken die extra bescherming nodig hebben. Maar het blijkt bijvoorbeeld dat het overlijdensrisico in Amsterdam niet hoog is. En als het verhoogd is, het komt door lekdijken, en niet door de dijken langs het IJsselmeer. Terwijl hij denkt, als ik iets moet beschermen is het Amsterdam. Maar dat komt dat niet uit de analyses. Voor dit waterschap was het belang heel groot dat in het Deltaprogramma inhoudelijk de landelijke systematiek heel goed werd bepaald. Dus hield ik in dit geval ook in de gaten, van waar zit weerstand. Nou in dit geval zat weerstand bij onder andere Delfland, bij Holland Noorderkwartier. Dus waar weerstand zat en waar vraagtekens zaten, dat bracht ik in kaart. En dan ging ik ook wel bellen met collega's, om te kijken, waar zit dit bij jou en dit gingen we tevens afstemmen via de Uni.

Waar het belang groot is, dus als een belangendiscussie gevoerd wordt. Er was sprake van decentrale besluitvorming in de regio en er was landelijke besluitvorming. De regio was vertegenwoordigd bij de landelijke besluitvorming. Maar ik zorgde er ook voor dat ik mijn collega's in andere regio's probeerde mee te krijgen in mijn richting. Onderhandeling en afstemming door overleg, veel inhoudelijke discussies gevoerd, zo zou je dit overleg kunnen typeren. Kijken wie je medestanders zijn. Kijken welke partijen minder op een lijn liggen. Overtuigen door inhoudelijke kennis en overleg.

Mijn angst zat erin - in Den Haag wordt bijvoorbeeld ook veel economisch afgewogen – met een liberale VVD bewindsvrouw aan het roer, was ik er bang voor dat de economische, de MKBA achtige benadering lijdend zou worden. Vandaar dat ik ervoor heb gekozen om het idee basis veiligheid te introduceren. Dat moet je toch iedereen bieden, ben ik van mening. Hier kan moeilijk iemand tegen zijn. Dus heb ik vrij snel, in 2011 de discussie gestart. Eigenlijk verdient iedere Nederlander een bepaalde basisveiligheid. Dat is nu niet zo. Nu is West Nederland zwaarder beschermd dan Oost Nederland, omdat in het Westen en de Randstad de economische belangen groter zijn. Tot nu toe is het geen sprake van een goede balans. In het westen zit de kans op het doorbreken van een dijk op 1 op 10.000 en bij mij in het Rivierenland op 2000 op 1 op 1250 dat een bepaalde dijk door kan breken. In de oude systematiek zat er een op zicht logisch verschil tussen het beschermingsniveau in het Westen van Nederland en andere delen. Daar waren ook redeneringen voor. Nu gingen we naar een andere veiligheidssystematiek, die risicobenadering en ik wou dat het niet teveel een economische benadering zou gaan worden. Wat ik heb gezegd, punt 1, de basisveiligheid moet op orde zijn. Dat is urgentie nummer 1, dus we gaan in het Deltaprogramma toe naar een basisveiligheid voor iedereen, ook mijn inwoners in de Betuwe in de Bommelerwaard hebben ook die basisveiligheid nodig. En dan vind ik het prima dat daar bovenop extra veiligheidsmaatregelen geboden kunnen worden. Deze prioritering vond ik heel erg belangrijk. Wanneer het uit kan, kunnen dus extra maatregelen worden uitgevoerd. Deze uitgangspunten snapt iedereen en kan goed worden uitgelegd aan stakeholders. Deze argumentatie heb ik mede helpen uitdragen. Het werkt in de praktijk en

dat is leuk om te zien. Deze benadering is ook een uitgangspunt van werken die men het eerst aanpakt. Zo zie je dus dat dijkversterkingen in het Rivierengebied nu als eerst worden aangepakt.

- In hoeverre bent u het op dit punt eens met uitgangspunten van de Adviescommissie Water op het gebied van Meerlaagsveiligheid?

Op een gegeven moment bracht de Adviescommissie Water een advies uit (waterveiligheid). De waterschappen kijken bij adviezen en aanbevelingen heel sterk naar de aard ervan. Binnen het domein van waterveiligheid was heel erg de discussie gaande over de verschillende lagen. Eerste laags, tweede laags, derde laags systematiek. De Adviescommissie Water schreef dat preventie voorop moest blijven staan. En dat dit het uitgangspunt is. Dit sluit erg aan bij de visie van de waterschappen en wij waren erg blij met dit advies. De tweede en derde laag zijn belangrijk, maar is niet altijd rationeel om daar volop op in te zetten. Dus de afweging is, waar doe je dat wel, en waar doe je dat niet. Hier kan je genuanceerd naar kijken en dat is ook wat er gebeurt. Maar niet de wereld op zijn kop zetten door te zeggen we gaan het oplossen door middel van ruimtelijke ordening, calamiteitenplannen. Eerstelijns bescherming is het uitgangspunt.

- Wat zijn de belangrijkste belangen van I&M?

Ik denk dat I&M niet de leiding heeft gehad in het ontwikkelen van het Deltaprogramma. Dit is gebeurd onder de Deltacommissaris die heel veel van de beleidsontwikkeling heeft gedaan. Ze waren natuurlijk wel erg betrokken, maar ze waren niet de baas over het Deltaprogramma. De Deltacommissaris is kabinetsbreed aangesteld om deze ontwikkeling en de samenstelling van het Deltaprogramma in goede banen te leiden. Dit is een soort nieuwe rol, dat nooit eerder in deze systematiek heeft plaatsgevonden en dit is ook I&M best lastig om hiermee om te gaan. Wat voor I&M het meest belangrijk is zijn de uiteindelijke uitkomsten van het programma en komt er ook iets uit waar we financieel mee uit te voeten kunnen of komt er een programma uit wat 10 talen miljarden gaat kosten en financieel onhaalbaar is en problemen oplevert. Financiële uitgangspunten zijn voor I&M erg belangrijk en daarnaast natuurlijk de maatschappelijke verantwoording van het programma en besluiten. Kan je het publiek en maatschappelijk goed verkopen. Heeft iedereen voldoende veiligheid, geen onderscheid maken tussen burgers. De discussie klinkt echter aannemelijk en logisch, maar vervolgens werden de discussie ook vertaald naar dijk ringen en dijk vakken (bijvoorbeeld in Friesland), Daar kwam er een getal te hangen aan een dijkvak. In Friesland waren er bijvoorbeeld lagere getallen dan in het Westen. Dan krijg je een discussie en dan komt de argumentatie om de hoek kijken. Dit is echter een complexe wisselwerking. Mijn uitgangspunt van basisveiligheid en extra veiligheid schept hier echter meer duidelijkheid in. Het ministerie gaat hierbij toch weer uit van economische belangen. Het ligt er dus maar aan hoe je normen stelt en hoe je het begrip basisveiligheid onderbouwd.

3.9. Expert interview Adviescommissie Water

Functie: Lid Adviescommissie Water
Organisatie: Adviescommissie Water
Datum: 15-03-2016
Plaats: Enschede
Interview tijd: 50 min
Interviewmethode: semi- gestructureerd

- Wat zijn de diverse achtergronden van de leden van de Adviescommissie Water?

Dit kan je terugvinden in de documenten op onze website, hier staat de CV' s van alle leden. Achtergronden zijn heel divers. Geen van allen hebben belangen in een bestuursfunctie of directe belangen. Zo kan de onafhankelijkheid gewaarborgd blijven.

- De aanbevelingen die de Adviescommissie Water schrijft worden veelal gezien als vanzelfsprekend en veilig gekozen. Is dit bewust zo gekozen?

Formulering van aanbevelingen uit adviezen van Adviescommissie Water lijken aan de oppervlakte vanzelfsprekend. Echter wijzen deze adviezen onder de oppervlakte wel degelijk en bepaalde kant op en bevatten deze vaktermen die kenners verstaan.. Ook is het zo dat het advies voort bouwt op bestaande achtergrondinformatie en documenten die mensen uit het werkveld vaak kennen en ervan op de hoogte zijn. Zo wijst het voor de kenners uit het vakgebied vaak wel degelijk een bepaalde kant op.

Zo richt het advies waterveiligheid zich op de rol van de tweede laag (onderwerp meerlaagsveiligheid). Is deze aanvullend en daarmee ook schade beperkend, of kan deze in een aantal gevallen ook vervangend zijn voor de eerste laags veiligheid. In onze commissie tonen we over het laatste inzicht vrij sceptisch en wordt gesproken over echte uitzonderingen. Normaal gesproken kan men er niet van uit gaan dat men met ruimtelijke maatregelen de eerste laags maatregelen kan verminderen. Dit zijn echt hoge uitzonderingen.

Desondanks is deze 2^e laag ontzettend belangrijk, voor als het mis gaat, schade te beperken en tevens een betere basis te bieden voor de derde laag (evacuatiemogelijkheden). Dus is dit een standpunt over het algemeen heel redelijk geformuleerd. Hier was discussie over het feit dat sommige vonden dat je met ruimtelijke maatregelen de taakstelling van voor wat betreft dijk versterking wel zou kunnen matigen. Hierover waren we binnen de commissie erg sceptisch. Hierbij nemen we dan een standpunt in binnen een discussie. Het staat dan niet uitdrukkelijk, we vinden dit wel of dat niet, dus geen uitgesproken standpunt dat direct is terug te vinden in het advies. Echter staat er wel wat we ervan vinden en kenners die weten van de achtergronden van deze discussie destilleren op deze manier ons standpunt. In het Rapport heet dit kenmerk 'niet afwentelen'. Veel stakeholders waren op een gegeven moment dus mening dat maatregelen uit een achterliggende laag ingezet konden worden als preventie in een bovenliggende laag, dus kortgezegd dat dit ten kosten kon gaan van primaire veiligheidsmaatregelen, om op deze manier kosten te besparen en minder investeringen te hoeven doen. De commissie is hier zoals gezegd zeer sceptisch over. Eerste laag een tandje minder, oplossen door ruimtelijke maatregelen. Dividend van de tweede laag mag niet ten koste gaan van de basisveiligheid.

- De commissie formuleert zijn aanbevelingen dus bewust op een bepaalde manier, mag ik dit concluderen?

Bovenstaande is dus een voorbeeld van waarom aanbevelingen soms abstract, 'op de vlakte' en als veilig worden gezien. Waterschappen vertellen vaak dat aanbevelingen bekend zijn en dat het toch al was wat ze deden en al aansloot bij hun bestaande beleid. De commissie brengt zijn adviezen dus op een beschaafde nette manier die soms een beetje naar de ene kant leunen en soms een beetje naar de andere kant en dus door de kenner veelal goed geïnterpreteerd kunnen worden. Een commissie als het ACW zegt niet snel hemelbestormende dingen

Een onafhankelijke commissie zoals het ACW heeft geen enkele macht, ze spreken alleen met het gezag op basis van argumenten. Als we zouden kiezen om heel erg uit de mainstream te vliegen zouden we wel de aandacht trekken, maar weinig effect hebben. Omdat de sector bestaat uit duizenden mensen die met verschillende taken bezig zijn. Adviezen en aanbevelingen hebben dus niet direct invloed en niet alle mensen kunnen er direct iets mee. De inhoud is erg belangrijk.

- Heeft het ACW een meer agendasettende functie?

In sommige gevallen heeft het ACW een agendasettende functie. Echter bij het Advies Waterveiligheid is dit niet het geval. Dit is een advies dat is gebaseerd op veel bestaand onderzoek en bestaande standpunten. Hierbij zullen we niet snel een advies geven wat uit de mainstream gaat. Daarnaast zullen er binnen het veld van waterveiligheid nooit snel adhoc of grote veranderingen komen, altijd geleidelijk aan.

Wat wel een voorbeeld is van een agendasettende functie voor het ACW is in ons recente advies voor 'Innovatie in de Waterketen'. Daar zeggen we dat de sector zich moet voorbereiden naar een transitie naar een meer hybride systeem, waarbij het in de toekomst niet meer zo zal zijn dat al het afvalwater via transportleidingen naar centrale rioolzuiveringsinstallaties gaat en op deze manier weer gezuiverd terugstroomt het oppervlakte water in, maar waarin soms individuen, campings, fabrieken, woonwijken, zichzelf gaan afkoppelen en eigen waterzuivering gaan faciliteren, omdat zuivering beter en goedkoper kan omdat er nieuwe technologieën beschikbaar komen. Dit heeft met innoveren te maken.

Dit is een voorbeeld van de watersector een spiegel voorhouden en benadrukken dat er door de komst van nieuwe technologieën dingen moeten en kunnen gaan veranderen en dat de waterwereld hier op in moeten kunnen spelen en op tijd moet anticiperen. Dit is een dus een prachtig voorbeeld van een advies dat agenda settend is. Het zal geen directe en onmiddellijke consequenties hebben, maar het is wel agendasettend. Ga er over nadenken, dit zijn veranderingen die gaan komen.

- Bij het Advies Waterveiligheid had het ACW dus niet zozeer een agendasettende functie?

In het Advies Waterveiligheid zitten we in een lopend iets. De agendasettende functie heeft hier meer te maken met wat de Commissie Veerman een aantal jaren geleden heeft opgeschreven. Constaterend van klimaatverandering zorgt er samen met nieuw ontdekte risico's in ons dijkensysteem dat we dachten klaar te zijn, maar we zijn niet klaar. Dit is het Deltaprogramma geworden. Uit het Deltaprogramma komt bijvoorbeeld weer het concept meerlaagsveiligheid meer naar voren. De agendasettende rol ligt in deze dus bij de commissie Veerman en de Adviescommissie Water heeft meer adviezen aan de zijlijn van

het proces. Een ondersteunende, en een faciliterende functie. Het algemene belang en onafhankelijke belang van de commissie is belangrijk.

- Dit zijn dus verschillende rollen die een Adviescommissie kan hebben?

Ja, dat klopt. Bovenstaande voorbeelden zijn dus een voorbeeld van een agendasettende functie en een ondersteunende rol. Niet alle rollen moet je bijvoorbeeld op de korte termijn zien, die een directe doorwerking hebben, maar bijvoorbeeld pas over 10 jaar. Een visie op de lange termijn die de ACW heeft proberen te geven en een agendasettende rol in bovenstaand voorbeeld over 'Innovatie in de waterketen'.

Bij het Advies Waterveiligheid kent het ACW dus een begeleidende rol, waarbij je als onafhankelijke commissie iets vindt van lopend proces.

- Als we kijken naar de implementatie rondom de visie op waterveiligheid door het ministerie en het proces van actualiseren, heeft de aanbeveling vanuit het ACW (aanbeveling 1) over het opnemen van de visie op waterveiligheid en deze op te nemen in de Deltabeslissing Waterveiligheid 2015 doorgewerkt?

Dit is een aanbeveling die zich richt op het ministerie. De visie is verankerd in het de Deltabeslissing Waterveiligheid. Het ministerie heeft dus gezorgd voor een borgstelling van het beleid. Waterschappen kunnen het beleid echter ook op deze manier interpreteren hun eigen beleid ook op deze manier vormgeven.

- Als we spreken over waterveiligheidsbeleid (zoals bij aanbeveling 2) spreken we dan over rijksbeleid of ook over de waterschappen?

Als we spreken over het beleid rondom Waterveiligheid spreken we meestal over Rijksbeleid dat doorwerkt via centrale kaderstellingen richting de waterschappen. Je zou het beleid kunnen doortrekken naar de waterschappen die op hun beurt verantwoordelijk zijn voor het decentrale beleid en ook een geactualiseerd waterveiligheidsbeleid kunnen toepassen.

- Het principe van niet-afwentelen (aanbeveling 3) hoe kan dit het best worden geïnterpreteerd? Kan hier over discussie ontstaan tussen stakeholders?

Deze aanbeveling focust meer op waterschappen. In centrale kaderstellingen zal het ministerie het zeker niet oneens zijn met deze aanbeveling. Maar in de dagelijkse praktijk heeft deze aanbeveling meer invloed op het beleidsterrein van de waterschappen en de onderlinge samenwerking. Het principe van niet-afwentelen betekent in deze dat maatregelen in het ene gebied niet ten koste mag gaan van een verhoogd risico in een ander gebied. Bijvoorbeeld bij kostenbesparingen. Tussen waterschap Rijn & IJssel en Rivierenland is er geen sprake van een dergelijke relatie, waarbij maatregelen in het ene waterschap invloed hebben op een verhoogd risico in het andere waterschap. In gebieden waar sprake is van een hoogte verschil (hoger en lager gelegen) kan er wel sprake zijn van een dergelijke relatie waarbij bijvoorbeeld kostenbesparing bij een waterkering kan leiden tot een verhoogd risico in het achterliggende waterschap. Naar mening van de commissie mag hier geen sprake van zijn. Onderling zou hier tussen waterschappen dus discussie kunnen ontstaan en is er sprake van verschillen in belangen, maar die wel een sterke invloed op elkaar hebben. Tussen Rijn & IJssel en Rivierenland is hier bijna geen sprake van.

- Wanneer is de Deltacommissaris verantwoordelijk en wanneer het Rijk (ministerie) en wat is het verschil tussen Rijksniveau en de Nationale aanpak?

De Nationale aanpak stelt dat een aanpak samen gebeurt, alle niveaus samen. Voor zover het zich niet richt op waterschappen onderling is er dus geen sprake van rijksniveau, maar nationaal niveau. Op nationaal niveau is het bureau van de Deltacommissaris. Dit bureau heeft de taak om toe te zien op de implementatie van Deltabeslissingen. Hierbij hebben ze dus zoals bij aanbeveling 10 wordt geschetst een rol om het regionale proces te begeleiden.

- Hoe kan je het woord onderhandeling in interviews anders framen of bewoorden, zodat het beter passend klinkt?

Je kunt het woord onderhandeling beter vervangen door: overleg, zodat het minder de connotatie heeft van een slepend/sluimerend conflict. Hiermee bedoel je precies hetzelfde. Het woord uit de theorie mag geen blokkade worden voor het gemak en de openheid waarmee mensen praten. Als je het overleg noemt komt het vriendelijker over. Politieke meningsverschillen. Polderen, typisch voor de waterstaatswereld: Technologisch georiënteerd, ingenieursaanpak en anderzijds er eer in scheppen om alle belangen met elkaar te verzoenen. Taalgebruik als onderhandeling past hier niet goed bij. Als je je werk opvat als een verbinder tussen allerlei sectoren, opvattingen en belangen, dan praat je niet graag in termen van onderhandelen. Het is dan neutraal in termen van overleg te praten.

- Wat zijn tegengestelde belangen tussen waterschappen, en de waterschapswereld en hoe onderscheiden waterschappen zich van elkaar?

De waterschapsverkiezingen illustreren dit op een mooie wijze. Als je kijkt naar waterschap verkiezingen, zie je dat er binnen de waterschapswereld twee verschillende zienswijzes zijn. Dan zie je dat partijen zich bijvoorbeeld onderscheiden op het gebied van:

Aan de ene kant

- Zuinigheid, lage lasten
- Beperken tot kerntaken waterschappen,
- Burger service bieden voor de laagste prijs
- Weinig tendens tot vernieuwing

Aan de andere kant (andere zienswijze)

- Drang tot vernieuwing en innovatie
- Investerings
- Niet doen wat de opgave is, maar water maximaal ondersteunend laten zijn bij andere doelen in de samenleving (veiligheid, recreatie)
- Meer oog voor water in natuur en landschap: meer een ecologische oriëntatie
- Echter niet te hoge kosten en lasten te hard stijgen, maar zijn hier iets soepeler in dan andere partijen, meer investeringen

Als je in de gewone politiek zegt dat er een verschil is tussen blauw en rood, dan zou je kunnen zeggen dat er in de waterschapswereld een beetje een tegenstelling is tussen grijs en groen. Grijs: conservatief, kosten op peil houden, weinig verandering, nadruk op economische belangen. Groen: building with nature, uitstraling, veiligheid, meekoppelen van belangen, hybride, duurzaam.

Niet verpolitiekt in de zin van politieke achtergrond (omdat het bijvoorbeeld een bepaalde partij of stroming is), maar meer een verschil op basis van outlook, atmosfeer en prioriteiten en dat gaat deels om geld en deels gaat het om het belang van water in landschap, natuur, recreatie en beleving.

Omstredenheid van aanbevelingen

Onderstaande worden de aanbevelingen die 'omstreden' zijn of waar discussie over is weergegeven met een toelichting. Aanbevelingen die niet besproken worden zijn mijns inziens niet omstreden.

Aanbeveling 4:

Deze aanbeveling focust zich op meer het beleidsterrein van het ministerie. Het gaat hierbij om primaire waterkeringen die in het beheer zijn van het Rijk en Rijkswaterstaat. Hierbij kan sprake zijn van tegengestelde belangen. Het beleid wordt hier gemaakt door het rijk, echter zullen achterliggende waterschappen zoals Rijn & IJssel en Rivierenland iets vinden van normen omdat de waterstand Rijn een sterke invloed heeft op de watertoevoer in deze waterschappen. Bij deze aanbeveling gaat het er om dat we in Nederland zijn we afhankelijk van, als Delta, van wat er elders gebeurt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om bijvoorbeeld klimaatverandering, waarbij we afhankelijk zijn van België en Duitsland. De waterstaatssituatie is niet stabiel, bijvoorbeeld over de hoogte van het water bij Lobith waar de Rijn Nederland binnen komt. Dit zijn periodieke inschattingen op basis van verwachtingen over klimaatveranderingen en over wat de Duitsers doen. Het kan echter best zijn dat over 10 jaar dat we het ons te moeilijk aan het maken zijn, of juist beter op moeten passen. Wat hier bedoeld wordt dus periodiek gekeken moet worden naar het beleid en of de bestaande normen nog relevant zijn of basis van bestaande feiten. De verwachtingen zijn continu in discussie, deze discussie over waterstanden is altijd gaande. Deze discussie is goed, achter is in het Deltaprogramma een knoop doorgehakt wat het beleid de komende 5 jaar moet zijn. De ACW focust zich meer op landelijk niveau. De ACW is voorstander van het periodiek te bekijken, echter niet op basis van een constante discussie. Discussie tussen waterschappen en rijk over watertoevoer en normen.

Aanbeveling 13, 14 en 15

Als je deze aanbeveling leest denk je in eerste instantie, hier zal iedereen het mee eens zijn, maar onder deze aanbeveling zit een bepaalde discussie dat je soms een deel van de preventie iets kunt verminderen en dat je het met de tweede laag (niveau 2) wel kunt opvangen. Hierbij zegt de commissie, kijk hiermee uit, hier geloven we niet maar in. Aanbeveling 14 en 15 sluiten hierbij aan om aanbeveling 13 en hebben dezelfde teneur. Dit is de set meest controversiële set aanbevelingen van het advies Waterveiligheid en ingaan tegen de tendens van een toen lopende discussie. Toentertijd ging het veel over slimme combinaties waar dus maatregelen in lagen gecombineerd werden. Van deze slimme combinaties heeft het ACW er een paar plekken bezocht. Hierbij kwamen we tot de conclusie dat het moet gebeuren waar het kan, maar dat zelfs bij de show cases het effect beperkt is en dat er ook heel veel situaties zijn waar het niet kan. Het is leuk waar het kan en het moet ook zeker blijven gebeuren, maar het blijven kleine uitzonderingen waar het kan (zeldzame uitzonderingen) en het ook aantoonbaar kan. Naar de mening van de ACW mag het absoluut niet ten kosten gaan van maatregelen in de eerste laag veiligheid, deze moet ten alle tijden goed op orde zijn en mogen 2^e laags preventiemaatregelen dus nimmer ter vervanging van eerste laags preventie komen. Slimme combinaties kunnen wel worden ingezet als extra bescherming, hierbij is een voorbeeld van een extra weg tussen een aantal bestaande dijken, waardoor het – bij het doorbreken van een dijk – een week langer zou duren dat het

water door zou stromen. Dit is een voorbeeld van extra preventie en slimme combinaties, dit is een extra waterkering. Dus niet ten koste van primaire keringen.

Ik denk dat het advies van de commissie een bepaalde rol heeft gespeeld. Ik heb in het achterveld en in het veld weinig geluiden gehoord of discussie over het inzetten van 2^e laags preventiemaatregelen ten koste van 1^e laags veiligheidsmaatregelen. Dus weinig geluiden, discussie en ontevredenheid vanuit stakeholders. Nu is het waarschijnlijk een te grote eer om dit volledig aan ons advies toe te schrijven, maar het zal zeker een rol hebben gespeeld.

Aanbeveling 18

Dit is nu niet het geval, de rampenbeheersing is momenteel niet goed op orde. Dit staat in de kinderschoenen ten tijde van het schrijven van dit advies. Dit is een agendasettende aanbeveling. Laag 3 rampenbeheersing. Evacuatie, het verzorgen van mensen, herstel infrastructuur etc. Dit is niet op orde en er is weinig uitgewerkt in protocollen of beleid. De veiligheidsregio's liggen hier achter mee en er is onduidelijkheid over welk orgaan verantwoordelijk is voor welke taken. Hiermee valt nog veel terrein te winnen.

Aanbeveling 19

Deze aanbeveling wordt vaak anders geïnterpreteerd dan bedoeld is. Niet in plaats van versterking van de primaire veiligheid (laag 1), zoals soms werd gedacht.

Aanbeveling 20

Of dit omstreden is als aanbeveling weet ik niet, maar het is in ieder geval nog niet op orde.

Aanbeveling 21

Dit is een probleem en niet goed op orde, een verlengde van aanbeveling 18. Op dit gebied valt nog veel terrein te winnen.

Aanbeveling 22

Het gevaar bestaat dat ruimtelijke maatregelen nu na een aantal jaren weer overwoekerd worden door veranderingen vanwege andere belangen.

Aanbeveling 29

Dit is veeleisend, maar ik heb geen idee of het ook omstreden is.

Bijlage 4: Doorwerkingstabellen aanbevelingen

4.1. Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Nr.	Sub- ond werp	Verantw oordelijk orgaan	Doorwerking in agendering van besluitvorming	Doorwerking in uiteindelijke besluiten	Toelichting	Wijze van doorwerking: Top down Bottom up Direct
1	A	M	Ja	Ja	Opgevolgd, opgenomen in Deltaprogramma 2015, en Deltabeslissing Waterveiligheid. Beleid is geactualiseerd.	Direct, bottom up
2	A	B	Ja	Ja	Opgevolgd, opgenomen in Deltaprogramma 2015	Top down, bottom-up
3	A	B	Ja	Ja	Opgevolgd, opgenomen in Deltaprogramma 2015. Het ministerie sluit zich hierbij aan. Echter focust dit principe zich meer op waterschappen, waarbij het gaat om gebieden die invloed op elkaar kunnen hebben en dat maatregelen van het ene waterschap, bijvoorbeeld kostenbesparing geen effect mogen hebben op het andere waterschap.	Top down, bottom-up
4	A	B	Ja	Ja	Opgevolgd, opgenomen in Deltaprogramma 2015, met ministerie hanteert deze adaptieve aanpak	Top down, bottom-up
5	A	M	Ja	Ja	Opgevolgd, is uitgevoerd en opgenomen in Deltaprogramma 2015	Top down, bottom-up
6	A	M	Ja	Ja	Opgevolgd, dit kader is een uitgangspunt in het Deltaprogramma 2015 en het nieuwe	Top down, bottom-up

					hoogwaterbeschermingsprogramma	
7	A	M	Ja	Ja	Opgevolgd, in de Deltabeslissing 2015 zijn de uitgangspunten voor het waterveiligheidsbeleid en de actualisatie van de normen opgenomen. Het ministerie werkt nu de nieuwe normen uit. Het wetsvoorstel ligt ter goedkeuring in de Tweede Kamer. Vooraf zijn de uitgangspunten van de normen afgestemd met bestuurlijke partners in het Deltaprogramma en het overleg.	Top down, direct, bottom-up
8	A	M	Ja	Ja	Opgevolgd, is opgenomen in de Deltabeslissing 2015, wetsvoorstel met nieuwe normering ligt in de Tweede Kamer. Parallel wordt gewerkt aan een nieuw toets instrumentarium onder behoud van de nieuwe normen, zodat vanaf het inwerking treden van de wet 1-1-2017 de nieuwe toets ronde daarvan kan worden gedaan.	Top down, bottom-up
9	A	B	Ja	Ja	Met ministerie steunt deze zienswijze, het inzetten van nieuwe kennis en opgedane kennis moet optimaal worden benut. Dit is opgenomen in het huidige beleid.	Top down, bottom-up
10	A	B	Ja	Ja	Het Deltaprogramma heeft maatschappelijke organisaties betrokken. Toen lag de nadruk meer op het tot stand komen van beleid en de voorkeurs strategieën. Bij de uitvoering van het Deltaprogramma zal in de regio meer met bedrijfsleven, gemeenten, veiligheidsregio's en omgeving samen worden gewerkt.	Top down, bottom-up
11	A	M	Ja	Ja	De kaders voor gebiedsgerichte uitwerking liggen verankerd in het MIRT. Het MIRT is een overzicht van gezamenlijke ambities van samenwerkende overheden.	Top down, bottom-up

12	M	M	Ja	Ja	Eind 2014 is het project afgerond. De kennis uit VNK blijft tot 2017 beschikbaar via het Kennisplatform Risicobenadering (KPR). Met de informatie uit het VNK rapport kan de overheid gericht maatregelen treffen om Nederland kosten efficiënt te beschermen tegen overstromingen.	Top down, bottom-up
13	M	B	Ja	Ja	Het ministerie volgt deze aanpak, dit komt terug in ons beleid en onze besluiten	Top down
14	M	M	Ja	Gematigd	In principe ondersteunt het ministerie deze aanbeveling, echter kan het zo zijn dat de eisen aan de dijk zo groot zijn dat het nauwelijks inpasbaar is. Dan kan wel gekeken worden naar laag 2 en 3. Om deze mogelijkheden te onderzoeken zijn 3 pilots gedaan.	Top down, bottom-up
15	M	M	Ja	Gematigd	Aanbeveling is deels overgenomen, echter zijn er in het geval van het vorige punt wel mogelijkheden dat maatregelen in laag 2 en 3 ten gelaste komen van het hoogwaterbeschermingsbudget.	Top down, bottom-up
16	M	B	Nee	Nee	Het ministerie vindt dat de huidige situatie volstaat en vindt het geen verbetering als voor iedere laag afzonderlijke toetsing afzonderlijke eisen moeten gelden. Dit zorgt voor een onnodige complexiteit.	Top down, bottom-up
17	M	M	Ja	Gematigd	Gaat het ACW verder onderzoeken	Top down, bottom-up
18	M	B	Ja	Ja	Meegenomen in het Deltaprogramma, wordt opgepakt door veiligheidsregio's.	Top down, bottom-up
19	M	B	Ja	Ja	Meegenomen in het Deltaprogramma, wordt opgepakt door veiligheidsregio's.	Top down, bottom-up
20	M	M	Ja	Ja	Meegenomen in Deltaprogramma en MIRT	Top down, bottom-up

21	M	B	Ja	Ja	Meegenomen in het Deltaprogramma, wordt opgepakt door veiligheidsregio's.	Top down, bottom-up
22	M	B	Ja	Gematigd	Het ministerie regelt veiligheid onder behoud van de nieuwe normering, daar zit basis veiligheid in en extra veiligheid en financiering in verwerkt indien nodig in verwerkt, de maatregelen worden op basis van dit uitgangspunt gebaseerd en ook gefinancierd. De basisveiligheid moet goed zijn en extra indien nodig, geen extra veiligheid als het onnodig is. Dit sluit dus niet helemaal aan bij de het uitgangspunt van de commissie.	Top down, bottom-up
23	N	B	Ja	Ja	Zie Deltaprogramma en nieuwe normering. Hierin zijn de <i>hoogte van de norm</i> en het <i>type van de norm</i> nieuw.	Direct, top down, bottom-up
24	N	B	Ja	Ja	Is opgevolgd, zie nieuwe normering. Basisbeschermingsniveau is gebaseerd op individuele kans op overlijden.	Top down, bottom-up
25	N	B	Ja	Ja	Zie onderstaande uitwerkingen, niemand gaat er middels de nieuwe maatregelen op achteruit en veel gaan er op vooruit.	Direct, top down, bottom-up
26	N	B	Ja	Ja	Is overgenomen, zie vormgeving nieuwe normering. Basisniveau in individuele kans op overlijden geworden. Daarnaast is extra beveiliging, indien grote bevolkingsdichtheid en grote economische schade; en bij vitale infrastructuur.	Direct, top down, bottom-up
27	N	M	Ja	Ja	Is overgenomen in beleid. Zie vormgeving nieuwe normering.	Direct, top down, bottom-up
28	N	B	Ja	Ja	Is overgenomen in het beleid, o.a. in Deltaprogramma en via centrale kaderstellingen. Zie vormgeving nieuwe	Top down, bottom-up

					normering.	
29	N	M	Ja	Ja	Is overgenomen en opgenomen in het nieuwe beleid. Huidige normen zijn veranderd van overschrijdingskans in nieuwe normen op basis van een overstromingskans. Ook het begrip faalfactoren is overgenomen en leveren een belangrijke bijdrage.	Top down, bottom-up
30	N	B	Ja	Ja	Is overgenomen, deze kennis uit het VNK rapport wordt toegepast bij het opstellen van het nHWBP rapport, normen voor waterkeringen worden uitgedrukt in overstromingskansen.	Top down, bottom-up
31	N	B	Ja	Gematigd	Is overgenomen, er wordt wel gekeken naar hoe projecten scoren in het nieuwe stelsel. Beleid door ministerie, uitvoering door waterschappen. Sommige waterschappen lopen achter met de uitvoering.	Top down, bottom-up
32	O	B	Ja	Ja	Het ministerie is voorstander van deze aanpak en stimuleert deze ontwikkeling.	Direct, top-down, bottom-up
33	O	B	Nee	Nee	Er geen sprake van een proces van continue toetsing onder regie van een centraal afhankelijk orgaan of een beleidsontwikkeling richting deze zienswijze. Dit is een belangrijke taak die ligt bij de waterschappen als uitvoerder en het ministerie als Rijk die de centrale kaders stelt. Nog een extra orgaan zorgt voor onnodige complexiteit. Door goed onderling overleg komen rijk en waterschappen uit deze onderhandelingen.	Top down, bottom-up
34	O	B	Ja	Nee	Dit is niet overgenomen, er zijn wel pilots gedaan om te onderzoeken wat	Top down, bottom-up

					mogelijkheden zijn betreft Meerlaagsveiligheid.	
35	O	W	*Geen oordeel	*Geen oordeel	Geen beleidsterrein Ministerie, dit ligt bij de provincie (centrale kaders) en de waterschappen (uitvoering)	
36	O	W	*Geen oordeel	*Geen oordeel	Geen beleidsterrein Ministerie, dit ligt bij de provincie (centrale kaders) en bij de waterschappen (uitvoering)	
37	O	B	Ja	Ja	Het ministerie stimuleert deze samenwerking.	Top down, bottom-up
38	O	B	Ja	Ja	Het ministerie staat achter het feit dat per geval wordt bekeken of een investering een Deltadijk moet worden of niet.	Top down, bottom-up

Onderwerpen

M=meerlaagsveiligheid

A=actualiseren waterveiligheidsbeleid

N=nieuwe normering- en toetsing

O=overig

Verantwoordelijk orgaan

W= waterschap

M= ministerie

B= beide

Doorwerking besluitvorming agenda

Hierbij gaat het om het feit dat de (inhoud) van de aanbeveling op de politieke agenda staat van het ministerie voorafgaande aan en bestemd voor het overleg voor het samenstellen van het onderstaande akkoorden of plannen.

Doorwerking uiteindelijke besluiten

Hierbij gaat het om het feit dat de (inhoud) van de aanbeveling is opgenomen in de uiteindelijke besluiten (opgenomen in een onderstaande akkoorden of plannen) die het kabinet heeft genomen (vaak in de vorm van centrale kaderstellingen), na aanleiding van het advies van het ministerie. Is dit het geval, dat is de aanbeveling doorgewerkt.

Akkoorden en plannen waaraan overleg vooraf is gegaan en waar uiteindelijke beslissingen in zijn vastgelegd: Deltaprogramma 2015, Deltabeslissing Waterveiligheid 2015, de Waterwet, het Nationaal Waterplan, het Veiligheid Nederland in Kaart (VNK), Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), VW 21 en het Bestuursakkoord Water. Het advies waterveiligheid focust op de periode van besluitvorming 2012, de tijd wanneer het Advies Waterveiligheid door het ACW is uitgebracht en nu. Het meest relevante akkoord- en plan voor het domein van Waterveiligheid waarin beslissingen in deze periode en binnen het domein van Waterveiligheid in zijn vast gelegd zijn het Deltaprogramma 2015 en de Deltabeslissing Waterveiligheid 2015.

4.2. Doorwerking Waterschap Rijn & IJssel

Nr.	Sub- ond werp	Verantw oordelijk orgaan	Doorwerking in agendering van besluitvorming	Doorwerking in uiteindelijke besluiten	Toelichting	Wijze van doorwerking: Top down Bottom-up Direct
1	A	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie, beslissing kabinet	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie, beslissing kabinet	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie, beslissing kabinet	Direct, bottom up
2	A	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma. Het Waterschap Rijn & IJssel ondersteunt deze waarden en heeft deze tevens opgenomen in het eigen Waterbeheerplan als uitgangspunten en kernwaarden.	Top down, bottom-up
3	A	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma. Het Waterschap Rijn & IJssel heeft dit in onderlinge afstemming en akkoorden geregeld met andere partijen zoals Rijkswaterstaat en omliggende waterschappen.	Top down, bottom-up
4	A	B	Ja	Ja	Het waterschap Rijn & IJssel onderschrijft deze zienswijze en staat achter een periodieke herbezinning, wat ook al gebeurde. Is nu geregeld via het Deltaprogramma.	Top down, bottom-up
5	A	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	
6	A	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	

7	A	B	Ja	Ja	Het Waterschap Rijn & IJssel heeft deze aanpak via bottom-up doorwerking in onderhandelingsstructuren en overlegstructuren proberen te ondersteunen. Doorwerking heeft plaatsgevonden. Is opgenomen in het Deltaprogramma.	Top down, direct, bottom-up
8	A	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	
9	A	B	Ja	Ja	Het Waterschap Rijn & IJssel probeer opgedane kennis optimaal toe te passen en te benutten waarbij ook gekeken wordt naar uitkomsten van genoemde onderzoeken.	Top down, bottom-up
10	A	B	Ja	Ja	Doorwerking via de Deltaprogramma aanpak. Het Waterschap Rijn & IJssel probeert zoveel mogelijk partijen, als bedrijven, kennisinstellingen, burgers en andere stakeholders te betrekken in kennisdeling, overlegstructuren. Samenwerking, overleg en draagvlak zijn kernwaarden waar het waterschap Rijn & IJssel sterk achter staat en actief aan probeert mee te werken en ook steeds meer probeert te optimaliseren.	Top down, bottom-up
11	A	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	
12	M	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	
13	M	B	Ja	Ja	Preventie is een ankerpunt is het Waterbeheerplan 2015-2020 en sluit aan bij de zienswijze in het vakgebied en de aanpak van het Deltaprogramma	Top down

14	M	B	Ja	Ja	Het Waterschap Rijn & IJssel is van mening van preventie voorop moet staan en waar het kan extra maatregelen voor extra veiligheid kunnen worden genomen met laag 2 en 3.	Top down, bottom-up
15	M	B	Ja	Ja	Geld dat voor financiering van preventiemaatregelen van de eerste laag is bedoeld, moet ook voor de eerste laag blijven en dient niet geïnvesteerd te worden in andere maatregelen uit andere lagen.	Top down, bottom-up
16	M	B	Ja	Gematigd	Dit is altijd van toepassing geweest. Ruimtelijke ordering heeft een geheel eigen instrumentarium en calamiteiten beheersing heeft ook een geheel eigen instrumentarium. Dit is niets nieuws, dit is gewoon altijd al zo. Voor al de drie de lagen is een eigen instrumentarium. Het nieuwe is wel dat het meer in onderlinge samenwerking doen en dat niet meer ieder op zijn eigen manier bezig is.	Top down, bottom-up
17	M	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	
18	M	B	Ja	Gematigd	Het Waterschap ondersteunt deze aanbeveling en is van mening dat het zo moet zijn. Echter is de vraag in hoeverre doorwerking heeft plaatsgevonden. We zien een stijging in de samenwerking met andere partijen alleen is het nog niet goed op orde.	Top down, bottom-up
19	M	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma, de rijksoverheid pakt nationale belangen op, en de provincies, gemeentes en veiligheidsregio's regionale belangen, de waterschappen voor het waterbeheer.	Top down, bottom-up

20	M	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	Top down, bottom-up
21	M	B	Ja	Ja	Het Waterschap Rijn & IJssel ondersteunt een intensieve samenwerking met de veiligheidsregio.	Top down, bottom-up
22	M	B	Ja	Ja	Dezelfde aanpak hanteert het Waterschap Rijn & IJssel in het Waterbeheerplan 2015 – 2020.	Top down, bottom-up
23	N	B	Ja	Ja	Is opgevolgd via Deltaprogramma, het Waterschap Rijn & IJssel werkt nu via deze aanpak.	Direct, top down, bottom-up
24	N	B	Ja	Ja	Is opgevolgd, doorwerking via het Deltaprogramma, zie nieuwe normering. Basisbeschermingsniveau is gebaseerd op individuele kans op overlijden.	Top down, bottom-up
25	N	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma, het Waterschap Rijn & IJssel heeft deze zienswijze ondersteunt.	Direct, top down, bottom-up
26	N	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma, het Waterschap Rijn & IJssel heeft zich hard gemaakt voor deze inhoudelijke aanpak.	Direct, top down, bottom-up
27	N	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma. Het Waterschap Rijn & IJssel staat ook voor voldoende veiligheid voor de inwoners het ziet in het instellen van een basisveiligheidsniveau een goede oplossing. Hierbij dienen inderdaad verschillende aspecten te worden meegenomen.	Direct, top down, bottom-up
28	N	B	Ja	Ja	Doorwerking Deltaprogramma. Gebieden met grote economische waarden worden in het beheersgebied van het Waterschap Rijn & IJssel extra beschermd, er wordt momenteel binnen het beheersgebied	Top down, bottom-up

					onderzoek gedaan naar economische waarden.	
29	N	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	
30	N	B	Ja	Ja	Het Waterschap Rijn & IJssel is een voorstander van het pro actief toepassen van nieuwe kennis. Hierbij wordt ook kennis vanuit het VNK toegepast bij nieuwe inzichten van faalfactoren en overstromingskansen bij waterkeringen in het eigen beheersgebied.	Top down, bottom-up
31	N	B	Ja	Gematigd	De vraag is op deze doorwerking binnen het Waterschap Rijn & IJssel volledig heeft doorgewerkt. Het waterschap loopt enigszins achter met het implementeren en uitvoeren van maatregelen rondom het hWBP en ook met de uitvoering van eigen taken en aanpassingen aan waterkeringen.	Top down, bottom-up
32	O	B	Ja	Ja	Dit gebeurt reeds, het Waterschap Rijn & IJssel staat wel achter deze aanbeveling en werkt ook volgens deze wijze.	Direct, top-down, bottom-up
33	O	B	Nee	Nee	Lijkt te ambitieus en niet realistisch om een extra centraal orgaan aan te stellen.	Top down, bottom-up
34	O	B	Ja	Nee	Wel op agenda, maar nog een doorwerking, is in onderzoek	Top down, bottom-up
35	O	W	Ja	Ja	Deze maatregelen zijn in het belang van de veiligheid. In het beheerplan ondersteunt het Waterschap Rijn & IJssel deze zienswijze. Sprake van doorwerking.	Top down, bottom-up
36	O	W	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma, hier is het Waterschap Rijn & IJssel momenteel mee bezig, lopende zaak.	Top down, bottom-up
37	O	B	Ja	Ja	Het Waterschap Rijn & IJssel investeert veel	

					energie in de strategische samenwerking met andere waterschappen om hiermee het optimale veiligheidsniveau te bereiken en op elkaar af te stemmen.	
38	O	B	Ja	Gematigd	Het Waterschap Rijn & IJssel is geen proactief voorstander van Deltadijken. Binnen het beheersgebied zijn dit geen eenvoudige opties en erg dure en ingrijpende maatregelen. Bij een plaatsing is een zorgvuldige analyse en afweging noodzakelijk.	Top down, bottom-up

4.3. Doorwerking aanbevelingen Waterschap Rivierenland

Nr.	Sub- ond werp	Verantw oordelijk orgaan	Doorwerking in agendering van besluitvorming	Doorwerking in uiteindelijke besluiten	Toelichting	Wijze van doorwerking: Top down Bottom up Direct
1	A	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie, beslissing kabinet	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie, beslissing kabinet	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie, beslissing kabinet	Direct, bottom up
2	A	B	Ja	Ja	Doorwerking in strategisch beleidsplan Waterschap Rijn & IJssel. Dit zijn waarden die het Waterschap onderschrijft en tevens uitgangspunten zijn bij beleidsvorming.	Top down, bottom-up
3	A	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma en bestuursakkoorden. Maatregelen (bijvoorbeeld kostenbeparing) in het ene beheersgebied mogen geen effect hebben op andere beheersgebieden (lijden tot minder veilige situaties). Het Waterschap Rivierenland probeert dit onderling met andere waterschappen en stakeholders te regelen in beleidsplannen en akkoorden. Dit gebeurt in goede onderlinge afstemming en overleg. Zo zijn er bijvoorbeeld goede afspraken met Rijkswaterstaat voor het beheersgebied van de Waal.	Top down, bottom-up
4	A	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma en opgenomen in Deltaprogramma 2015. Het Waterschap Rivierenland heeft een strategisch beleidsplan dat geschreven wordt voor een periode van 5 jaar, hierna	Top down, bottom-up

					volgt een herbezinning en komt er een nieuw beleidsplan. Daarnaast vinden regelmatig reflecties plaats en overleg over het bestaande beleid en wordt gekeken of het beleid effectief is en waar het beter kan.	
5	A	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	
6	A	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	
7	A	B	Ja	Ja	Hier heeft doorwerking plaatsgevonden, via het Deltaprogramma. Hier is het Waterschap Rivierenland voorstander van (geweest) en heeft ook deelgenomen (via Bottom-up werking) aan overlegstructuren voorafgaande aan de Deltabeslissing 2015). Voor het beleid het Waterschap Rijn is de Deltabeslissing 2015 dus heel relevant.	Top down, direct, bottom-up
8	A	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie.	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie.	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie.	
9	A	B	Ja	Ja	Het Waterschap Rivierenland probeert deze opgedane kennis uit het VW21, het Deltaprogramma Veiligheid en VNK optimaal te benutten en te gebruiken in de eigen beleidsstrategie of het genereren van oplossingen voor bijvoorbeeld dijkversterkingen en het inrichten van gebieden.	Top down, bottom-up
10	A	B	Ja	Ja	Het Waterschap Rivierenland is voorstander van deze aanpak. In ons beleid en uit onze beleidsuitvoering wordt regelmatig aandacht besteedt aan het betrekken van de markt en	Top down, bottom-up

					kennisinstellingen op lokaal niveau, conform ook het landelijke beleid. Ook worden burgers betrokken bij het proces, burgers worden door ons gezien als een belangrijke stakeholder, hierin is participatie en overleg belangrijk.	
11	A	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie.	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie.	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie.	
12	M	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie.	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie.	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie.	
13	M	B	Ja	Ja	Het Waterschap Rivierenland ondersteunt deze aanpak van preventie bij de inrichting van meerlaagsveiligheid. Bij waterveiligheid gaat het waterschap altijd uit van preventie.	Top down
14	M	B	Ja	Gematigd	Het Waterschap Rivierenland is een groot voorstander van het principe van een basisveiligheid en heeft ook diverse lobby's uitgevoerd om dit te kunnen bewerkstelligen via overlegstructuren en bottom-up doorwerking. Het Waterschap Rivierenland – met het beheer van het Riviereengebied - een risicovol beheersgebied met minder economische waarden dan bijvoorbeeld de Randstad. Hierdoor zijn de taken en belangen van het waterschap erg specifiek en is een basisveiligheid van groot belang. Niet afwentelen is een principe waar het waterschap achterstaat. Het creëren van extra veiligheid door middel van laag 2 en 3 is mogelijk waar het kan, maar de primaire preventie en veiligheid mag niet uitgewisseld worden met extra lagen, zoals laag 2 en 3.	Top down, bottom-up

15	M	B	Ja	Gematigd	In aanvulling op aanbeveling 14 is het Waterschap Rivierenland van mening dat maatregelen uit laag 2 en 3 niet ten kosten mogen gaan van financiële middelen uit laag 1. Financiële middelen van preventie en een basisveiligheid van primaire keringen hebben de hoogste prioriteit.	Top down, bottom-up
16	M	B	Gematigd	Gematigd	Dit gebeurt al voor de verschillende lagen, er volgt alleen aansluiting conform het nieuwe concept, echter geen ingrijpende wijzigingen.	Top down, bottom-up
17	M	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	
18	M	B	Ja	Gematigd	Is in ontwikkeling, gaat steeds betere en we gaan toe naar een steeds professionelere en intensievere samenwerking met andere stakeholders zoals gemeente en veiligheidsregio's. Is nog niet op orde en zoals het zijn moet.	Top down, bottom-up
19	M	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma, de rijksoverheid pakt nationale belangen op, en de provincies, gemeentes en veiligheidsregio's regionale belangen, de waterschappen voor het waterbeheer.	Top down, bottom-up
20	M	M	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	Top down, bottom-up
21	M	B	Ja	Gematigd	Meegenomen in Deltaprogramma, er is een steeds intensievere samenwerking zichtbaar tussen veiligheidsregio en andere stakeholders. Echter is het nog niet optimaal zoals de commissie het voor ogen heeft.	Top down, bottom-up
22	M	B	Ja	Gematigd	Het ministerie regelt veiligheid onder behoud	Top down,

					van de nieuwe normering, daar zit basis veiligheid in en extra veiligheid en financiering in verwerkt indien nodig in verwerkt, de maatregelen worden op basis van dit uitgangspunt gebaseerd en ook gefinancierd. De basisveiligheid moet goed zijn en extra indien nodig, geen extra veiligheid als het onnodig is. Dit sluit dus niet helemaal aan bij de het uitgangspunt van de commissie.	bottom-up
23	N	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma, is opgevolgd, de <i>hoogte van de norm</i> en het <i>type van de norm</i> zijn nieuw. Het Waterschap Rivierenland dient door middel van centrale kaderstellingen ook met de nieuwe type norm te werken. Het Waterschap Rivierenland heeft voor het eigen beheersgebied via bottom-up doorwerking en lobby's geprobeerd te pleiten voor een hogere normering en een hoger basisveiligheidsniveau voor slachtofferrisico's en hier ook eigen onderzoek naar gedaan, helaas zijn deze adviezen niet opgevolgd, of niet volledig.	Direct, top down, bottom-up
24	N	B	Ja	Ja	Is opgevolgd, doorwerking via het Deltaprogramma, zie nieuwe normering. Basisbeschermingsniveau is gebaseerd op individuele kans op overlijden. Het Waterschap is een voorstander van deze nieuwe aanpak en is tevens in het belang van het Waterschap Rivierenland. Het Waterschap Rivierenland heeft hier een belang bij dat dit als aparte factor wordt gezien bij het waterveiligheidsbeleid.	Top down, bottom-up

25	N	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma op basis van nieuwe normeringen nieuwe type norm. Het Waterschap Rivierenland is voorstander van deze aanbeveling en heeft veel gedaan, (bv eigen lobby's) om dit te ondersteunen. Het Waterschap is voor hogere normeringen als basisveiligheid voor eigen beheersgebied. Aanbevelingen worden opgevolgd, echter is het Waterschap Rivierenland van mening dat de normen strenger moeten.	Direct, top down, bottom-up
26	N	B	Ja	Ja	Is overgenomen, zie vormgeving nieuwe normering Deltaprogramma. Basisniveau in individuele kans op overlijden geworden. Daarnaast is extra beveiliging, indien grote bevolkingsdichtheid en grote economische schade; en bij vitale infrastructuur.	Direct, top down, bottom-up
27	N	B	Ja	Ja	Doorwerking via Deltaprogramma en nieuwe normering. Het Waterschap Rivierenland pleit sterk voor deze aanpak en heeft eigen onderzoeken, lobby's en maatregelen genomen (drukken pamfletten) om deze aanpak te steunen. Echter pleit het waterschap voor een extra hoog beschermingsniveau voor eigen beheersgebied wat niet geheel is opgevolgd.	Direct, top down, bottom-up
28	N	B	Ja	Ja	Is overgenomen in het beleid, o.a. in Deltaprogramma en via centrale kaderstellingen. Zie vormgeving nieuwe normering. Echter voor het beheersgebied van het Rivierenland niet volledig naar wens van het waterschap ingewilligd of erkend.	Top down, bottom-up
29	N	M	*Geen oordeel, beleidsterrein	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	*Geen oordeel, beleidsterrein Ministerie	

			Ministerie			
30	N	B	Ja	Ja	Is overgenomen, deze kennis uit het VNK rapport wordt toegepast bij het opstellen van het nHWBP rapport, normen voor waterkeringen worden uitgedrukt in overstromingskansen. Het Waterschap Rivierenland zet zich hiervoor in en is voorstander van het actief toepassen van nieuwe kennis.	Top down, bottom-up
31	N	B	Ja	Nee	Het waterschap Rivierenland is bezig met diverse dijkversterkingsprojecten. Diverse dijkkeringen liggen onder het beschermingsniveau dat wettelijk is vastgesteld waardoor het waterschap achterloopt het uitvoeren van maatregelen.	Top down, bottom-up
32	O	B	Ja	Ja	Het Waterschap Rivierenland is een voorstander van deze aanpak. Het waterschap is een voorstander van het toepassen van recente en nieuwe kennis en wil graag blijven leren en zich verbeteren. Periodieke toetsing is daarom van groot belang.	Direct, top-down, bottom-up
33	O	B	Nee	Nee	Er geen sprake van een proces van continue toetsing onder regie van een centraal afhankelijk orgaan of een beleidsontwikkeling richting deze zienswijze. Dit is een belangrijke taak die ligt bij de waterschappen als uitvoerder en het ministerie als Rijk die de centrale kaders stelt. Nog een extra orgaan zorgt voor onnodige complexiteit. Door goed onderling overleg komen rijk en waterschappen uit deze onderhandelingen.	Top down, bottom-up
34	O	B	Ja	Nee	Dit is niet overgenomen, er zijn wel pilots	Top down,

					gedaan om te onderzoeken wat mogelijkheden zijn betreft Meerlaagsveiligheid.	bottom-up
35	O	W	Ja	Ja	Het Waterschap Rivierenland pleit voor deze aanpak en past dit ook toe. De gebiedsgerichte aanpak is tevens van een groot belang. Een dergelijke aanpak brengt onveiligheden in kaart. Het beheersgebied van dit waterschap is erg specifiek en kent een verhoogd risico's. De aanpak die werkt bij de primaire keringen werkt ook voor de regionale keringen.	Top down, bottom-up
36	O	W	Ja	Ja	Doorwerking eigen beleid Waterschap Rivierenland. Het waterschap heeft voor elke regionale kering een programma van aanpak geschreven en opgesteld. Hierin stimuleert het waterschap het overleg en afstemming met andere gebieden.	Top down, bottom-up
37	O	B	Ja	Ja	Doorwerking in eigen beleid Waterschap Rivierenland, het waterschap probeert zoveel mogelijk samen te werken. Echter wordt dit ook gefaciliteerd via overlegstructuren en samenwerking door middel van het Deltaprogramma.	
38	O	B	Ja	Ja	Waar nodig bekijkt het Waterschap Rivierenland waar het voordelig is om te kijken naar de mogelijkheden voor het plaatsen van een Deltadijk. Een zorgvuldige afweging van kosten en baten wordt dan gemaakt.	Top down, bottom-up

BIJLAGE 5 – ENGELSE SAMENVATTING

English Summary – 4081 words

Effect of recommendations in layered systems: in the field of water safety

A comparative and in-depth research into the impact of process opinions of the Water Advisory Committee to policies of the Water Boards and the Ministry of Infrastructure and the Environment

Research structure

Chapter 1 is the introduction, in which the social relevance and the scientific relevance of this research are discussed. The importance of water for the Netherlands is discussed, and has discussed research on impact of recommendations and the link with the water safety sector. There is a definition of impact, previous studies on impact mapped, different concepts are discussed and, I pointed to the challenges that exist for this study, as we attach impact to the field of water safety.

Chapter 2, this chapter discusses the methodology and research design were used in this study. Various methodological aspects are to characterize the research and to shape the research. The qualitative research core brands are discussed and will be focusing on the research variables.

In chapter 3 we focus on flood protection in the Netherlands, we outline the problems that we paint a picture of how water security is organized in the Netherlands. We highlight the role of the Delta Programme in the map, we're going to play the role of that policy negotiations and discuss the role of the Water Advisory Committee. It also examines relevant actors and institutions related tasks and responsibilities. In short, we are trying to map the operation of the domain of flood protection in the context of this investigation and these paint a clear picture.

Chapter 4 specifically address the role of impact in the field of water safety. It discusses type of impact and applied the standard of impact in layered systems.

In chapter 5, an analysis is made on the basis of empirical research. The data collection for this research has been conducted empirical research. There are several dozen interviews conducted with various experts from the Water Authorities, the Ministry of Infrastructure and the Environment and several external experts. The interviews are important source of information for the analysis made in Chapter 5, to finally answer the main and sub-questions. The full impact of the interviews can be found in the appendices. The basis for the interview questions, as indicated earlier, been the opinion Flood (2012), coupled with the impact theory and theory of the Dutch water safety sector. The standard model of policy measures (continued effect in layered systems) of Torenvlied and Akkerman (2012) has been the main base for the research and design of the interview concept. The opinion flood (2012) which consists of three important and relevant topics, namely: Multi-layer safety, updating the water and safety standards. The advice Water safety is an important distinction, case and source

document for this research. In addition, policy documents, coalition programs, evaluation studies and other literature were important sources of data in the literature and the structure of my research. The advice is used as a means to reveal the impact of policy, measure and explain. Based on the case studies are drawn conclusions to answer the research question and sub-questions. The main and sub-questions form the basis for the analysis. The main and sub questions are developed later in this chapter.

Chapter 6 discusses the conclusion summarizing the main findings of the study are discussed. There will be an answer to the main and sub questions and hypotheses will be tested. The operation of the conceptual model is discussed. In addition, recommendations are made for further research and challenges.

Dependent- and independent variable (s)

When a cause-effect relationship is always a two variables. The dependent variable and the independent variable. Simply put variables are the characteristics that well summarize the cause-effect relationship. Two features in the context of this investigation to come forward are 'over decisions on recommendations' and 'degree of impact.' The dependent variable is dependent on the independent variable (Boeije, 2012). A dependent variable is a variable which one makes a prediction. An independent or predictor variable is a variable that is used to base predictions (Boeije, 2012).

In the course of the investigation, the following interpretation of the variables are given

- Independent variable: over decision-making (eg on the recommendation within the Board.).

Bottom up action, top-down frameworks and immediate impact

- Dependent variable: degree of impact. Agreement between recommendations, policy frameworks and decentralized policy (in the agenda and decisions of the boards and the Ministry of Infrastructure and the Environment).

Hypothesis

On the basis of the theory, we expect the following hypotheses. These will be examined in the analysis and conclusion and explained.

- Effect in the field of flood find particularly by means of consultation in the form of bottom-up impact statements and central framework through top-down impact
- A direct impact is made to a lesser extent used by the Ministry (through laws)
- Support from stakeholders is an important aspect of working through recommendations
- There is a high degree of effect of recommendations will take place in both the calendar formation as the final policy

Research questions and sub-questions

Research question

To what extent and in what manner, the recommendations in the opinion of the Advisory Flood Water by the policies of the Water Boards and the Ministry of Infrastructure and the Environment?

Sub questions

1: What are the differences in the degree of controversy surrounding and the differences in the degree of interest among the various recommendations in the opinion of the Advisory Flood Water?

2: (a) To what extent there is support, per recommendation of the Advisory Flood, with the stakeholders; (B) Are there differences in the extent to which stakeholders have been involved in formulating this advice?

3: To what extent is a scheduling decision-making on the one hand to reduce the water boards and also within the Ministry of Infrastructure and the Environment to recommendations from the advisory committee.?

b. To what extent are the final decisions of both the Water Boards and also to reduce the Ministry of Infrastructure and the Environment to recommendations from the Advisory Committee (measurement)

4. To what extent there is a link between the issue and importance of the recommendations and the extent of their impact in the agenda or decision of Water and the Ministry of Infrastructure and the Environment

Theoretical framework to explain impact in the field of water safety

This research focuses on the impact of recommendations in layered systems. As a basic model to take account we use the basic model of Torenlvied & Akkerman (2002) The impact of recommendations in the field of water safety. Torenlvied & Akkerman (2002) presented in the article Effect in depth an explanatory model that can explain the impact of recommendations. They argue that the method used is applicable to other policy areas where there is layered decision making. As part of this research into the impact of the Water Advisory Committee recommendations in the field of flood protection this model is also applicable pair. Here too, there is layered decision-making, often couched in general terms, by working recommendations in layered systems of decision-making. Decision-making in the field of flood lends itself so well to this.

Problems in measuring and explaining impact

Decision-making is an essential part of the policy process is policy implementation (Sabatier, 1991) (van Houten, 2008). This chapter focuses on the impact of the policy process. This refers to the extent to which opinions by working on policy content. thus impact in the policy process, concerns compliance in the actual acts and not impact the process. The impact of recommendations, often couched in general terms, will as earlier in the chapter named place in layered systems of decision-making, the outcomes of a central level of decision-making are compared with those of decentralized decision-making levels (Torenlvied & Akkerman, 2002) . The authors argue that in the measurement and explanation of impact two problems can do.

- The complexity problem
- The correspondence problem

The complexity problem

The system of layered decision-making is characterized by a high degree of complexity (Torenlid & Akkerman, 2002) (Van Kersbergen & Values, 2001). Decision-making in the field of flood protection can be outlined as follows: there are a large number of individuals, administrations and organizations involved in the policy within each domain. Each has a different background, purpose, vision, way of organizing, specific tasks and power base (Torenlid & Akkerman, 2002). This makes policy-making a complicated process. Within the domain of water safety is a complicated policy, which has been suffering for the division of responsibilities within the domain. However, it is clear from the analysis of the expert interviews taking place most measures (see expert interviews) over the course of the Delta Programme and consultation beforehand. Decisions are ultimately made by the Cabinet.

There are several conventions, Deltaplannen- and Delta agreements, administrative agreements, policy documents and consultation platforms that are suffering and form the basis of the policy framework. Within several consulting editor and consultative bodies, the parties concerned shall endeavor to reach an agreement on the policy. Consultation Platforms, chords, etc. differ from concerned organizations and decision-making method. How processes of decision making and doorwerking- gradients can be found in the conceptual model of this study.

There is often also a so-called informal coordination as sketches Torenlid & Akkerman (2002) between the relevant organizations and individuals. This is often designated by the term opaque. There is this question of coordination at various levels: for example, the central level and sectoral level. In this way, consulted a large number of complex issues within the domain of flood often inhoudelijk- and technical level. These issues often differ by degree of concreteness, but its content and technical strongly related to each other and have the same background.

Sub Processes

For this reason, it is not entirely possible to precisely explain what exactly the effect occurs in this process. One solution is to simplify the process as set Torenlid & Akkerman (2002). The trial is to be divided this way in three sub-processes:

1. Central decision
2. Decentralized scheduling
3. Decentralized decision-making

These processes will be analyzed by simplified explanatory models. Findings can be attributed to the general characteristics of these models. A coincidence can be excluded in this way. (Torenlid & Akkerman, 2002).

The correspondence problem

The second problem Torenvlied & Akkerman (2002) outline the correspondence problem. This involves correspondence between topics and outcomes of the central decision-making and decentralized decision making. In order to determine the degree of impact should be determined what measures can be linked in policy the recommendations of the Water Advisory Committee. This determination requires knowledge of manifestations and development of central recommendations at the local level as set Torenvlied & Akkerman (2002). Some recommendations are abstract and provide possible criteria, but leave detailed interpretation and implementation of decentralized organizations, which have a degree of personal discretion within the prescribed central recommendation and frameworks. It is thus conceivable that further elaboration and implementation of a recommendation is not identifiable as a possible solution.

Torenvlied & Akkerman give a possible solution to this problem: using a study design in which key informants asked at central and local level which flood issues are among the main alleged recommendation. By applying explanatory models on the development of recommendations from the report of the Flood Water Advisory Committee and the final policy can be measured and explained the measures (Torenvlied & Akkerman, 2002).

An explanatory model of impact - a simplified model

As already indicated previously taken in this study the explanatory model of Torenvlied & Akkerman (2002) as a basis for the operation of the pass-through, because the model is also applicable in the field of water safety. The model describes the effect of central decision-making through decentralized agenda for decentralized decision-making. This model will also be used in this audit.

However, it is necessary to mention that the model is a simplified model and that the process of the pass-through in reality, more complex and is more complicated than in this model as well as will be outlined in this study. Torenvlied & Akkerman (2002) therefore suggest that the process of pass-through is a process whose operation does not know exactly yet.

The analysis in this study will focus on the following key conditions necessary effect of recommendations from the advisory Flood:

1. The starting points are the recommendations mentioned in the advisory Flood (starting 2012)
2. Effect of the recommendation will take place as the recommendation made substantive and reflected in the policies of the relevant administrative body (measurement 2016)

In figure 1 is a schematic representation of the process of pass-through of the Water Advisory Committee recommendations and also the conceptual model associated with this study. can be traced from Figure 1 that can impact on working through various mechanisms. Negotiation is done through deliberative decision-making. This is a form of public decision in which information gathering, consultation and exchange of arguments are central (Neelen, 2009).

Relevant organizations and mechanisms of impact

In his process of measures (targeted on this study) involved three actors: the Water Authorities, the Ministry of Infrastructure and the Environment and the Water Advisory Committee. From the conceptual can be seen that impact may occur by various mechanism. Between them and the impact of processes are also several mechanisms in place.

Torenvlied & Akkerman, 2002 distinguish two. These are the horizontal mechanism of negotiation and the vertical mechanism of coordination. The horizontal mechanism of negotiation takes place at levels within each actuator. For example, the compilation of a process advice that at the level of the Water Advisory Committee will take place. Here interests of other actors are included (via a different mechanism, such as bottom-up development) by works. It is when filling out the opinions taken into account for example the interests of other actors. However, if the negotiation itself and the final composition rather than on the (organization) level of the actuator itself. So within the Board. The same can be concluded when it comes to (policy) negotiation for (local policy) of the water boards. Within central cadres of the Ministry (through bottom-down pass-through connection settings), the water boards have independent discretion, for example, completing specific tasks. These negotiations and the final policy also take place at the level of the water boards. The same horizontal effect of negotiation can also be recognized by the Ministry. At the Ministry, the composition takes the central framework framework positions through horizontal negotiation place

Coordination is handled via vertical top down (from top down action) out, as already stated above. It is therefore concerned with the other mechanism: vertical mechanism of coordination. This mechanism can again proceed in various ways, directly, indirectly top down through frame scaffolding, and through bottom-up effect (from the Water Boards, for example, provide information or input for policy discussion of the Water Advisory Committee of the Ministry of Infrastructure and the Environment. Briefly, there are two mechanisms that can be distinguished: horizontal runs the mechanism through negotiation, and vertical seen through coordination. However, this does not apply to the bottom-up action, this is more a question of input or information which the Ministry or the ACW bring in the balance of interests. Likewise, for the information of the Ministry towards the ACW. the horizontal and vertical mechanism as mentioned above themselves again divided into various processes.

Types of impact

Within the domain of flood, we can distinguish three types of impact:

Immediate impact: through rules and laws

This is a binding manner of impact that can choose the cabinet to allow direct operations decide to make decisions quickly and without too much interference from other stakeholders. However, here - especially in the field of water safety - that metname characterized as an area where content, expertise, consensus between the parties through cooperation and consultation - is very important. This way of working ensures less wear falcon and acceptance by other stakeholders. It is therefore to be expected that by way of these works is not much - or to a lesser extent - encounter.

Top down impact

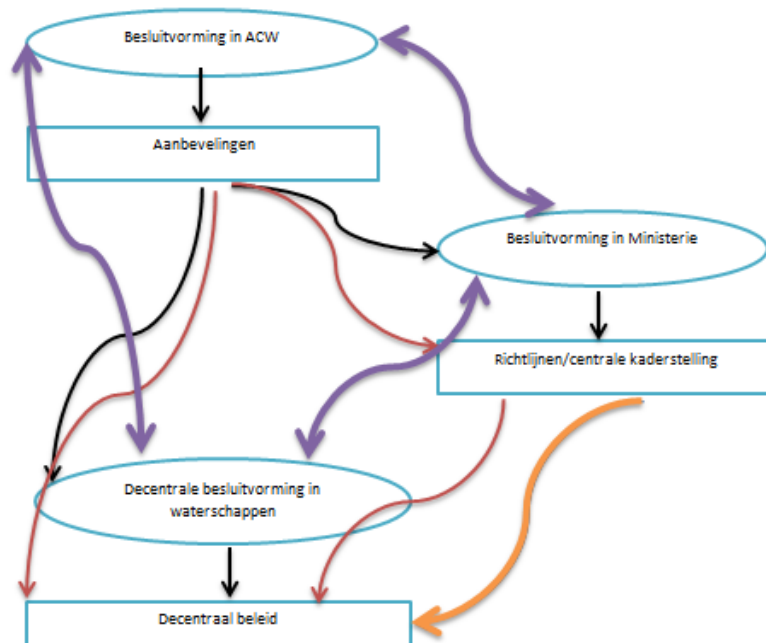
This will impact from 'above' meant, through central framework propositions. The central framework propositions are to be prepared within the domain of flood and held by the ministry and the final decisions are taken by the cabinet. The central part racks can walk through different ways. Often this is done through the Delta Programme, Delta Decisions of the National Water Plan, in addition there are other possibilities as government agreements or other decisions. Within this central framework propositions local authorities have a certain degree of discretion. In the framework of the Delta Programme are local authorities involved in consultation prior to the policy of the Delta Programme. This is a bottom-up operation, which is discussed below. Top down impact we expect to encounter greater extent, since many decisions are channeled through the Delta Programme through central framework propositions.

Bottom-up spill

Bottom-up pass-through is a way of working which influences local authorities, such as water, etc. affect the decision-making upward. As the name says it goes from bottom to top. For the domain of flood with the coming of the Delta Programme implemented a new concept in which local governments through this bottom-up impact on all levels are involved in consultation and be heard in this way, knowledge / expertise to share information and cooperate in making for the Delta Programme policy in which most aspects and final decisions around water security are regulated and recorded. Consultation structures can take place in different ways. Much impact in this way is through regional consultation or via the Uni of Water Boards, the umbrella organization of all water boards together. This is the realm of flood and include given by the ministry as a powerful organization and sparring partner in policy. The investigation showed that the Uni of Water Boards has run a number of successful lobbying (Expert interview Ministry) and his mark was able to print on final decisions in favor of the Water Boards.

The purpose and advantage of this bottom-up effect is that in this way a lot more knowledge, more support and acceptance by local stakeholders. Also, the cooperation and coordination is better and ultimately achieved better results. One can work more efficiently and save costs. This is the flood ultimately benefit, that's the idea. It is expected that this type of impact is used a lot in the field of flood protection, particularly by local authorities. The government let this often means to the concept of the Delta Programme.

Research model



Factors that explain differences in interests between stakeholders

There has been a lot of information from analysis of the expert interviews. Below the main factors that explain the differences in interests between stakeholders. Interests have strong interrelations and influence each other.

- Differences between local and national interests, there is an important difference to distinguish between local and national interests. Stakeholders, such as the water boards come into their policies more responsive to local interests and parties such as the Ministry of Infrastructure and the Environment and the Water Advisory interests see more at the national level and less at the local level, which also has a logical explanation.
- Differences between local stakeholder interests among themselves, for example, differences in management areas. Some water boards have to make a River landscape and a lot of flooding and other water right out again. This allows for other interests
- Financial interests: one of the main factors is the factor finances. Many different interests can be traced to a financial interest. Usually in the policy phase, the stakeholders generally agree. However, as will play policy implementation does it matter who is actually going to pay and then the interests are strongly forward. Especially now there is a new investment plan between ministry and water with both, eg when a dike reinforcement pay either 50 percent of the investment, can play interests. Then it is also important how much is invested, when and how. This inventory of vital interests for example, plays a role or the safety standard that is applied. This affects the level of investment
- Implement new knowledge: some stakeholders are very eager to apply new knowledge and walk therein lead, other stakeholders are more conservative here. Some take the lead and

some rather off guard. This can lead to consultation or implementation structures proposed by interests.

- Valuing safety or standard: has an additional area vital infrastructures or strong economic interests, there is often an increased safety or additional margin of safety. However, this must be identified and recognized by other stakeholders. Often there is a debate to be issued depth or increased standard.

Conclusion

Main question:

To what extent and in what manner, the recommendations in the opinion of the Advisory Flood Water by the policies of the Water Boards and the Ministry of Infrastructure and the Environment?

This study attempted to measure the impact of recommendations from the advisory report of the Flood and Water Advisory Committee to explain. We searched for a starting point for a concept and model of impact that the situation maps in the Dutch field of flood protection and can explain. The results show that there has been a great deal of impact. This is main reason that the opinion Flood builds on existing recommendations and existing studies. It was not a 'new' or pioneering research, but rather a summary of a transition that had to make water security to get back to meet current safety requirements. The domain was therefore to an update of the water security.

In addition, culture of the domain to play an important role in the high degree of impact. Otherwise it assumes the policy model of standard impact in layered systems - which is based on a pure negotiation between stakeholders - there is more talked of cooperation and consultation in the field. There is a strong desire for a high degree of synergy and consensus. This is like the Delta Programme (where most decisions and content around water safety is regulated) is arranged in 2008 by means of cooperation and consultation. Many impact is through bottom-up operation. Local stakeholders have similarly more influence on policy and the policy in question. This ensures a high degree of support. At the local stakeholders is also much (local knowledge). Decisions and central framework propositions sell through top-down operation. Local stakeholders herein a degree of discretion. It is used as little as possible made direct impact because it is the support among stakeholders does not benefit and does not fit within the culture and structure of the Delta Programme.

The standard model of policy measures in layered systems - selected as the base model for this research - is basically a good model. However, the model something has to be adapted to the field of flood protection, as we have done for this study (see conceptual model). The standard model assumes a high degree of negotiation between stakeholders, as has been discussed previously, but this is not quite like the reality in the field of flood protection, which as previously stated is based on cooperation and consultation.

Interests between stakeholders can be explained in the base by a difference between financial interests and differences in national and local interests. There are more factors that play a role, but above interests come back frequently and explain most of the large differences in interests between stakeholders.

The link between the issue of recommendations and the recommendations of interests is strong. Recommendations which are controversial, are characterized as recommendations that have a low degree of interest (ie, have a low degree of pass-through).

Recommendations which have a high degree of importance, and are characterized by the same recommendations that have both a late degree of controversy surrounding and at the same time to know whether a high degree of impact. The recommendations which the interests are hearing it also enjoys a high degree of support.

In summary it can be said that the domain of flood protection is a complex area and a new research area for pass-through concept. This study has attempted to take the first steps to develop a model that can be applied, however, need the fine tuning and a more detailed study of the precise operation. As previously indicated, there is in the examination use is made of a simplified representation of situations in order to solve the problem complexity, and the reality is often more complex. Here I see a great challenge for further research