

VAN DELTACOMMISSIE TOT DELTACOMMISSIE

*DE ROL VAN ADVIESCOMMISSIES IN DE BESLUITVORMING OVER
VEILIGHEIDSNORMEN VOOR HOOGWATERBESCHERMING*

MASTERSCRIPTIE
UNIVERSITEIT TWENTE
PUBLIC ADMINISTRATION
*ENVIRONMENT, SPATIAL QUALITY AND
SUSTAINABILITY*

AUTEUR:
1^E BEGELEIDER:
2^E BEGELEIDER:
EXTERNE BEGELEIDER:

D.W.A. YSKA BSC.
PROF. DR. IR. W. VAN LEUSSEN
DR. K.R.D. LULOFS
IR. F.W. ALBERTS

UNIVERSITEIT TWENTE.

Masterscriptie voor Public Administration
Environment, Spatial Quality and Sustainability

December 2009

Van Deltacommissie tot Deltacommissie
*De rol van adviescommissies in de besluitvorming over
veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming*

Douwe Yska

Studentnummer: 0069361

Begeleiders:

Universiteit Twente:

Prof. Dr. Ir. W. van Leussen

Dr. K.R.D. Lulofs

Rijkswaterstaat:

Ir. F.W. Alberts

SAMENVATTING

Dit rapport beschrijft een onderzoek naar de rol van adviescommissies bij de besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming in Nederland. Alle waterkeringen in Nederland voldoen aan een bepaalde veiligheidsnorm. Na de watersnoodramp van 1953 werd de eerste Deltacommissie gevraagd deze veiligheidsnormen te ontwikkelen voor het Nederlandse kustgebied. Sindsdien hebben nog vier commissies de regering geadviseerd over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming, afsluitend met de Deltacommissie 2008. In slechts één geval, in 1956, is er een veiligheidsnorm vastgesteld zonder dat dit vooraf werd gaan door een commissieadvies.

De onderzoeksvraag luidt:

Hoe vindt besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming in Nederland plaats?

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van de wijze waarop de veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming tot stand zijn gekomen in de afgelopen dertig jaar. Dit onderzoek richt zich in het bijzonder op de rol van adviescommissies in dit proces.

ONDERZOEKSMETHODEN EN TECHNIEKEN

Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag is er gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en -technieken. Als eerste zijn de adviesrapporten en de literatuur over de verschillende commissies geanalyseerd. Hierna zijn interviews afgenomen met mensen die lid zijn geweest van één van de commissies, mensen die van nabij met de commissies te maken hebben gehad en mensen die een rijke ervaring hebben op het gebied van het Nederlandse waterbeheer. De hieruit verkregen informatie is geanalyseerd met behulp van het theoretisch kader.

Het theoretisch kader bestaat uit een aantal theorieën welke de verschillende aspecten van het onderzoek beschrijven. Om de omstandigheden waaronder de commissie om advies werd gevraagd te beschrijven, is gebruik gemaakt van het stromenmodel van Kingdon (1995). Volgens dit model kan nieuw beleid enkel ontstaan als de drie stromen van problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen samenkomen. Om de problemen te beschrijven waarover de commissies gevraagd is te adviseren, is de probleemindeling van Douglas en Wildavsky gebruikt. Dit model deelt problemen in naar de mate waarin er consensus bestaat over de maatstaven en de zekerheid van kennis: getemde problemen, (on)tembare wetenschappelijke problemen, (on)tembare ethische

problemen en ongetemde politieke problemen. De rollen van de commissies zijn geanalyseerd door middel van twee verschillende theorieën. De eerste theorie beschrijft de relatie tussen de adviescommissies en de politiek (Hoppe, 2007), de tweede analyse vindt plaats aan de hand van de mate waarin de commissie aan bepaalde doel- en procesgeoriënteerde rollen voldoet. Als laatste is geanalyseerd in welke mate er sprake is van doorwerking van de door de commissies gegeven adviezen. Hiervoor is de typologie voor doorwerking gebruikt van de Universiteit van Tilburg en Berenschot (2004): instrumentele, conceptuele en strategische doorwerking. Het gehele onderzoek vond plaats in 2009.

BEVINDINGEN

De eerste Deltacommissie (1953-1960) werd ingesteld naar aanleiding van de watersnoodramp van 1953. Na de watersnoodramp heerste het gevoel dat een dergelijke ramp nooit meer mocht gebeuren. Dit leidde tot een hoge mate van consensus over de maatstaven. Om echter te weten hoe een dergelijke ramp voorkomen kon worden was nog veel onderzoek nodig. Dit maakt dat het beleidsprobleem van de eerste Deltacommissie bijna geheel te kwalificeren valt als een wetenschappelijk probleem. Alle leden van de commissie waren ingenieurs met een achtergrond in waterbeheer. De normen die zij adviseerde waren gebaseerd op een berekening van de maatgevende hoogwaterstand en een kosten-batenanalyse. De normen die de commissie adviseerden waren een overschrijdingskans van 1/10.000 voor centraal Holland, 1/4.000 voor de rest van de kust en 1/2.000 voor het benedenrivierengebied en de Waddeneilanden met uitzondering van Texel. Deze veiligheidsnormen zijn nog steeds van kracht en latere normen zijn ook op deze normen gebaseerd.

In 1956 werd 1/3.000 ingevoerd als veiligheidsnorm voor de Rijnakken. Het besluit tot deze norm werd niet voorafgegaan door een commissieadvies.

De eerste commissie na de Deltacommissie was de Commissie Rivierdijken (1975-1977). Aanleiding voor deze commissie was de maatschappelijke onrust die was ontstaan door een conflict tussen dijkverzwaarders en mensen die de landschaps-, natuur- en cultuurhistorische waarden (LNC-waarden) wilden beschermen. Bij deze commissie was er geen gebrek aan kennis over hoe het achterliggende land goed beschermd moest worden. Wat ontbrak was consensus over welke maatstaven gehanteerd moesten worden. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van de verschillende betrokken partijen. Als norm werd een overschrijdingskans van 1/1.250 met een maatgevende afvoer (MA) van 16.500 m³/s geadviseerd. Dit advies werd overgenomen door de regering, maar

doorwerking in de praktijk bleef zeer beperkt. Het conflict tussen dijkverzwaarders en LNC-activisten bleef bestaan.

Doordat het conflict bleef bestaan werd er in 1992 een nieuwe commissie geformeerd: de Commissie Boertien I (1992-1993). Hoewel het probleem in grote lijnen hetzelfde was als bij de Commissie Rivierdijken, werd het probleem anders benaderd. In plaats van een brede vertegenwoordiging van betrokken actoren, bestond de commissie hoofdzakelijk uit niet direct betrokkenen, met een grote bestuurlijk ervaring. De commissie adviseerde gebruik te maken van “uitgekiende ontwerpen” zodat het achterland voldoende beschermd kon worden en LNC-waarden behouden bleven. Hoewel er geen nieuwe overschrijdingskansen als norm werd geadviseerd, werd wel de bij deze norm horende MA verlaagd naar 15.000 m³/s. Dit was op basis van een nieuwe extrapolatiemethode. De 1/1.250 norm geldt nog steeds. Wel is de MA, op basis van dezelfde extrapolatiemethode verhoogd naar 16.000 m³/s. Het conflict tussen dijkverzwaarders en LNC-activisten was daarmee grotendeels van tafel. Deze consensus kan echter ook te danken zijn aan de (bijna) overstromingen van 1993 en 1995.

Het hoogwater van 1993 was de reden dat de Commissie Boertien II werd ingesteld. De hoge afvoer in de Maas had tot wateroverlast in grote delen van Limburg geleid. De commissie werd gevraagd te adviseren hoe dergelijke overlast in de toekomst kon worden voorkomen. Net als bij de eerste Deltacommissie had de overstroming geleid tot een hoge mate van consensus. Bij de Maas was echter de kennis reeds beschikbaar over hoe het probleem kon worden aangepakt. Dit maakt het beleidsprobleem van de Commissie Boertien II een getemd probleem. De leden van de commissie waren allen vertegenwoordigers van de bestuurlijk betrokken actoren. De oplossing werd gevonden in een mix van reeds bestaande plannen. Voor de aan te leggen kades werd de 1/250 norm geïntroduceerd. Deze norm was strenger dan uit kosten-batenoverwegingen optimaal was. Ook werd er geadviseerd niet langer te bouwen binnen de 1/1.250 lijn. De hoge waterstanden van 1995 versnelden de uitvoering van de plannen.

De laatste commissie die over veiligheidsnormen adviseerde was de Deltacommissie 2008. Noch een overstroming, noch maatschappelijke onrust lag ten grondslag aan deze commissie. De commissie werd gevraagd te adviseren over hoe het waterbeheer moest inspelen op verwachte veranderingen in het klimaat, de demografie en economie van Nederland. Er bestond onzekerheid over hoe groot de veranderingen zouden zijn en wat dan de gevolgen zouden zijn. Ook bestond er geen consensus over hoe met deze problemen omgegaan diende te worden. Het beleidsprobleem van de Deltacommissie 2008 is daarmee te kwalificeren als een ongetemd politiek probleem. De commissie bestond uit experts op verschillende

vakgebieden. De commissie was de eerste commissie die adviseerde normen te formuleren in de vorm van een overstromingskans in plaats van een overschrijdingskans. Tevens was het de eerste commissie die een advies gaf over de normen voor het hele land. De daadwerkelijke normen worden niet door de commissie voorgeschreven, maar wel de basis waarop deze gebaseerd moeten worden. Dit is niet enkel het economisch optimum, maar ook het persoonlijk en groepsrisico. Het advies van de commissie is te recent om al doorwerking in de praktijk te kunnen constateren. Doorwerking in beleid heeft echter al plaats gevonden.

CONCLUSIES

Het onderzoek laat zien dat er de afgelopen zestig jaar drie redenen waren om een commissie in te stellen: een overstroming, maatschappelijke onrust en verwachte veranderingen. Het aantal beleidsvlakken in de adviezen wordt steeds omvangrijker, van enkel waterbeheer naar ruimtelijke ordening en economische en plattelandsontwikkeling. Daarbij krijgt het vertegenwoordigen van een bepaalde zienswijze en belangrijkere rol voor commissies.

Kosten-batenanalyse is voor elk van de commissies een belangrijk instrument om de veiligheidsnorm te bepalen. Elke commissie heeft echter een reden om van het economisch optimum af te wijken. Voor de Deltacommissie was dit de berekening van de MA, voor de Commissie Rivierdijken en de Commissie Boertien I de schade aan LNC-waarden, voor de Commissie Boertien II maatschappelijke druk tot meer veiligheid en voor de Deltacommissie 2008 het persoonlijk en groepsrisico. Behalve de Deltacommissie 2008 adviseren alle commissies een norm in de vorm van een overschrijdingskans.

Bij elk van de commissies heeft er doorwerking in beleid plaatsgevonden. Echter bij de Commissie Rivierdijken was doorwerking in de praktijk zeer beperkt. Voor de Deltacommissie 2008 is het te vroeg om doorwerking in de praktijk te constateren. De commissies die wel doorwerking in de praktijk hadden waren allen voorafgegaan of gevolgd door een (bijna) overstroming.

Om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag: Besluitvorming over veiligheidsnormen vindt plaats na een overstroming, naar aanleiding van maatschappelijke onrust of vanwege verwachte veranderingen. In het algemeen wordt een commissie gevraagd hier een advies over uit te brengen. De manier waarop de commissies tot een advies komen is sterk verschillend. Kosten-batenanalyse is echter voor alle commissies een belangrijk instrument. Een (bijna) overstroming vlak voor of kort na een commissieadvies leidt tot een hoge mate van doorwerking.

SUMMARY

The report describes a research on the role of advisory committees for the setting of safety standards for flood prevention measures in the Netherlands. All primary flood prevention measures in the Netherlands have to suffice to a certain standard. After the flooding disaster in 1953 an advisory committee, called the Delta Committee, was asked to develop these safety standards for the entire Dutch coast. Since then four more committees have given an advice on the safety standard for flood prevention in the Netherlands ending with the second Delta Committee in 2008. In just one case, in 1956, a safety standard for flood prevention was set without the advice of a committee.

The research question is:

How are the decisions on safety standards for flood prevention in the Netherlands made?

The aim of the research is to give an insight into how the decision making process has taken place during the last sixty years. Especially the role of advisory committees has been studied.

METHODS

In order to find an answer to the research question, different research methods were used. First the reports of the advisory committees were studied, as well as other literature about these committees. After this, interviews were held with people who were a member of one of the committees, people who worked closely with one of the committees and people with a lot of experience in Dutch water management. The information which was acquired was then analysed by using different theories.

In order to describe the circumstances in which the committees were asked to give an advice, the streams model of Kingdon (1995) was used. According to this model, policy can only be formed if three streams of problems, solutions and politics unite. To describe the problems the committees had to deal with the problem classification of Douglas and Wildavsky was used. This model classifies problems by the extent of consensus on standards and the certainty of knowledge into four types: tamed problems, (un) tameable scientific problems, (un) tameable ethical problems and untamed political problems. The roles of the committees were analysed through two theories. The first theory describing the roles of the committees is the theory on boundary work (Hoppe, 2007). This theory describes the relation between advisory committees and politics. The second theory on the role of advisory committees is used to analyse to

which extent the committees suffice to certain pre-described roles of advisory committees. At last the effects of the advice of the committees were analysed. In order to do this the typology of the University of Tilburg and Berenschot (2004) was used. This typology classifies three types of utilisation of advice: instrumental, conceptual and strategic advice. The entire research and the analysis took place in 2009.

FINDINGS AND INTERPRETATIONS:

The immediate cause of the first Delta Committee (1953-1960) was the flooding disaster of 1953. The general feeling that a disaster like that should never happen again, led to a high consensus on standards. However, in order to know how a disaster like in 1953 could be prevented, a lot of research had to be done. Therefore the problem of the committee was almost entirely a scientific problem. All the members of the committee were engineers and specialists on water management. The advised standards for the coast were based on a calculation of the leading high water level and a calculation of the economical optimum. The standards were threshold probabilities of 1/10,000 for central Holland, 1/4,000 for the rest of the coast and 1/2,000 for the lower river areas and the Wadden Islands except Texel. These standards still apply and also later developed standards are based on these standards.

In 1956 the standard threshold value of 1/3,000 was set for the Rhine and its branches. These standards were the only standards not preceded by the advice of a committee.

The successive committee was the River-dikes Committee (1975-1977). The immediate cause of this committee was a conflict between those who wanted to enlarge the dikes at the Rhine branches and those who wanted to preserve the ecological, landscape and cultural (ELC) values of the dikes. Unlike the first Delta Committee, there was in this committee no lack of knowledge on how to protect the country. However, the main problem here was the lack of consensus on standards. The committee, which existed out of representatives of the parties involved, advised a new standard of 1/1,250 with a design discharge of 16,500 m³/s at Lobith. However, the problem was not adequately solved and the conflict continued.

Because the lack of success, in 1992 Committee Boertien I was formed. Although the problem was mainly the same as for the River-dikes Committee, the approach was different. Instead of a representation of actors, the committee was mainly formed by people with a lot of administrative experience. The committee advised the use of “smart designs” in order to achieve a sufficient level protection combined with the preservation of ELC-values. The committee advised the same standard for

the threshold probability, but with a lower design discharge of 15,000 m³/s. This discharge was found by a different way of extrapolation. The 1/1,250 standard still applies today, just as the way of calculating the design discharge. However due to the high water levels since 1993, today the design discharge is 16,000 m³/s. The Committee Boertien I proved to be able to solve the conflict between those who wanted to enlarge the dikes and those who wanted to preserve the ELC-values. However this consensus can also be attributed to the high water levels and of 1993 and 1995.

The high water level of 1993 was the reason that in 1993 the Committee Boertien II was installed. Because of the high water discharge in the Meuse, parts of the south of the Netherlands were flooded. The committee was asked to present measures to prevent flooding in the future. Like with the first Delta Committee, the flooding had led to a high level of consensus. However for the Meuse also the technological knowledge how to prevent flooding in the future was already available. This makes the problem a tamed problem. The committee consisted of representatives of the different actors. The solution was formed mostly by a mix of existing plans. The safety standard which the committee introduced was a threshold probability of 1/250. Also it was no longer allowed to build within the areas lower than the 1/1,250 line. The high water levels of 1995 even accelerated the execution of the plans.

The last committee was the Delta Committee 2008. Neither a flooding disaster, nor a conflict preceded this committee. This committee was asked to advice on the effect of changes in the climate, demography and the economy on the Dutch water management. Uncertainty existed over the extent of these changes, and consensus on how to deal with these changes was lacking. Therefore the Delta Committee 2008 had to deal with an untamed political problem. The committee existed of experts on many different specialisms. For the first time a committee did not advise safety standards in the form of a threshold probability, but as a flooding probability. Also the Delta Committee 2008 was the first committee to give an advice on safety standards for flood prevention for the entire country. What the exact standards ought to be is not prescribed by the committee. The committee however does describe what the standards should be based on. This is not only the economical optimum, but also the individual and group risks have to be taken into account. It is too soon after the advice of the committee to tell what the final result will be. However, steps have already been taken to form policy and laws, based on the committee's advice.

CONCLUSIONS

The research shows that in the past sixty years there have been three reasons to form a new standard for flood prevention: a flooding disaster, unrest in society due to a conflict and expected changes. The advices have become more extensive, from sole water management, to spatial planning and even economics and rural development. The role of the advisory committees has become wider and more focused on having a guiding role in political discussions.

Each committee has used cost-benefit analysis to find the optimal safety standard, however all committees had reasons to deviate from this optimum. For the first Delta Committee the reason was the calculation of the leading high water level, for the River-dikes Committee the loss of ELC-values, for the Committee Boertien II the pressure from society to improve security and for the Delta Committee 2008 the personal and group risks. The first four committees all formulated their advised safety standards as a threshold probability. The Delta Committee 2008 however, advised to use the flooding probability instead.

All the advices have ended up in policy. These policies however, have not always been executed. Especially the effect of the River-dikes committee was very limited. The advice of the Delta Committee 2008 is too recent to know the full result of the committee's advice. All committees that were preceded by a flooding or were shortly followed by a (near) flooding, have had a significant result.

So to answer the research question: Decisions on safety standards for flood protection are taken after a flooding, because of a conflict in society, or because of expected changes. In general a committee will be asked to advise on which standards should be applied. The committees have used different methods and have had different roles to come to an advice. However, cost-benefit analysis is an important instrument to all the committees. A flooding shortly before or shortly after the advice of the committee, leads to a high effect.

VOORWOORD

Na zeven maanden onderzoek bij de Waterdienst van Rijkswaterstaat is het afstuderen bijna klaar. Ik heb me de afgelopen maanden bezig mogen houden met een onderwerp waar ik mee in aanraking kwam tijdens de eerste weken die ik doorbracht op de Universiteit Twente: de besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming. Buiten de gebruikelijke ups en downs die bij het afstuderen horen, heb ik ervan genoten mij deze tijd volledig op dit interessante onderwerp te kunnen storten. Ik hoop dat ik mijn enthousiasme voor dit onderwerp via deze scriptie op u over kan brengen.

Dat ik dit onderzoek heb kunnen doen heb ik voor een groot deel te danken aan mijn afstudeerbegeleiders prof. dr. Wim van Leussen, dr. Kris Lulofs en mijn afstudeerbegeleider bij de Waterdienst ir. Frank Alberts. Zij hebben mij geholpen bij het vinden van een goede afstudeerplek, mij de weg gewezen naar verschillende experts en door goede feedback geholpen mijn stukken steeds beter te krijgen.

Veel dank gaat ook uit naar de mensen die ik heb mogen interviewen over hun ervaring met de besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming. De vele interessante gesprekken zijn een zeer belangrijke bijdrage aan dit onderzoek geweest.

Ook de hartelijke ontvangst bij de afdeling NWOH heeft er voor gezorgd dat ik mijn afstudeeronderzoek onder ideale omstandigheden kon doen. Het was een erg leuke ervaring dagelijks de gesprekken over hoogwaterbescherming te horen, maar ook was er bijna altijd iemand in de buurt om uitleg te geven over hoe de hoogwaterbescherming in Nederland is geregeld.

Als laatste nog dank aan alle andere mensen die mij vanaf de zijlijn hebben bijgestaan; in het bijzonder mijn ouders bij wie ik de afgelopen maanden weer kon bivakkeren.

Ik hoop dat u deze scriptie met plezier zult lezen.

Douwe Yska

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	5
SUMMARY	9
VOORWOORD.....	14
INHOUDSOPGAVE	16
LIJST VAN TABELLEN.....	19
LIJST VAN FIGUREN	20
1 INLEIDING EN VRAAGSTELING	21
2 ONDERZOEKSMETHODEN	23
2.1 ONDERZOEKSOPZET	23
2.2 ANALYSEMETHODE.....	26
2.3 BRONNEN.....	26
3 THEORETISCH KADER	29
3.1 OMSTANDIGHEDEN	29
3.2 PROBLEEMBESCHRIJVING	29
3.3 BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIES	30
3.4 WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIES	31
3.5 ROL VAN DE COMMISSIES	31
4 PLANNEN EN (BIJNA)OVERSTOMINGEN	37
4.1 1939-1953 STORMVLOEDCOMMISSIE.....	37
4.2 1953 WATERSNOODRAMP	37
4.3 1987 PLAN OOIEVAAR.....	37
4.4 1992-2000 MARSROUTE/ OVERSTROMINGSRISICO'S EEN STUDIE NAAR KANSSEN EN GEVOLGEN	37
4.5 HOOGWATER 1993	38
4.6 HOOGWATER 1995	38
4.7 1995-1996 DELTAPLAN GROTE RIVIEREN.	38
4.8 1995-2015 RUIMTE VOOR DE RIVIER	39
4.9 2000 COMMISSIE WATERBEHEER 21 ^E EEUW.....	39
4.10 2001-2002 COMMISSIE NOODOVERLOOPGEBIEDEN.....	39
4.11 2004 RISICO'S IN BEDIJKTE TERMEN	40
5 DELTACOMMISSIE (1953-1960).....	41
5.1 OMSTANDIGHEDEN	41
5.2 PROBLEEMBESCHRIJVING	43
5.3 BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIE	45
5.4 WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIE	47
5.5 ROL VAN DE COMMISSIE	50
5.6 DOORWERKING	52
6 VEILIGHEIDSNORMEN 1956	54
7 COMMISSIE RIVIERDIJKEN/ BECHT (1975-1977)	56
7.1 OMSTANDIGHEDEN	56

7.2	PROBLEEMBESCHRIJVING	59
7.3	BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIE	60
7.4	WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIE	62
7.5	ROL VAN DE COMMISSIE	64
7.6	DOORWERKING	65
8	COMMISSIE BOERTIEN I (1992-1993)	69
8.1	OMSTANDIGHEDEN	69
8.2	PROBLEEMBESCHRIJVING	72
8.3	BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIE	73
8.4	WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIE	75
8.5	ROL VAN DE COMMISSIE	76
8.6	DOORWERKING	77
9	COMMISSIE WATERSNOOD MAAS/ BOERTIEN II (1993-1994)	81
9.1	OMSTANDIGHEDEN	81
9.2	PROBLEEMBESCHRIJVING	84
9.3	BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIE	85
9.4	WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIE	87
9.5	ROL VAN DE COMMISSIE	89
9.6	DOORWERKING	90
10	DELTACOMMISSIE 2008.....	93
10.1	OMSTANDIGHEDEN	93
10.2	PROBLEEMBESCHRIJVING	95
10.3	BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIE	96
10.4	WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIE	99
10.5	ROL VAN DE COMMISSIE	100
10.6	DOORWERKING	102
11	VERGELIJKING VAN DE COMMISSIES.....	106
11.1	OMSTANDIGHEDEN	106
11.2	PROBLEMEN	108
11.3	KARAKTERISERING VAN DE COMMISSIES	109
11.4	VOORSTELLEN VOOR VEILIGHEIDSNORMEN: INVLOEDSFACTOREN EN UITKOMSTEN	114
11.5	DOORWERKING	116
12	CONCLUSIE.....	121
12.1	AANLEIDINGEN VOOR ADVIESCOMMISSIES.....	121
12.2	ROL EN WERK VAN DE ADVIESCOMMISSIE.....	122
12.3	ADVIEZEN VAN DE COMMISSIES.....	122
12.4	DOORWERKING VAN DE ADVIEZEN	124
13	WAT KUNNEN DE RESULTATEN ONS LEREN?	125
	LITERATUURLIJST	127
	APPENDICES	131
I.	AFKORTINGEN	132
II.	VERKLARENDE WOORDENLIJST	133
III.	UITLEG OVERSCHRIJDINGS- EN OVERSTROMINGSKANS	134

IV.	SPINNENWEBDIAGRAMMEN COMMISSIES	135
V.	UITLEG SPINNENWEBDIAGRAMMEN	138
A.	DELTACOMMISSIE	138
B.	COMMISSIE RIVIERDIJEN	140
C.	COMMISSIE BOERTIEN I.....	142
D.	COMMISSIE WATERSNOOD MAAS/ BOERTIEN II.....	144
E.	DELTACOMMISSIE 2008.....	146
VI.	LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN.....	148
VII.	INTERVIEWSJABLOON.....	150
VIII.	INTERVIEWS	162
A.	DRS. J.S.J.L. VAN ALPHEN	163
B.	MEVROUW DR. H.M. DE BOOIS	179
C.	IR. A.W. VAN DER HOEK	195
D.	IR. J. KEUNING	218
E.	PROF. DR. IR. M.J.F. STIVE	234
F.	IR. T.J. DE HAAN	253
G.	IR. D.T. VAN GULIK.....	256
H.	R. VAN MEURS	261

LIJST VAN TABELLEN

TABEL 1: ONDERZOEKSOPZET	25
TABEL 2: MEDIUMOPTIES (AANGEPAST VAN GILLHAM, 2005)	27
TABEL 3: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (DOUGLAS EN WILDAWSKY, 1983, IN HOPPE EN DE GRAAF,)	30
TABEL 4: COMMISSIE ROLLEN (SCHULZ ET.AL., 2006, P. 62-65).....	32
TABEL 5: TYPEN GRENZENWERK (AANGEPAST VAN HOPPE, 2007, P. 242)	34
TABEL 6: SOORTEN PROBLEMEN EN GRENZENWERK (AANGEPAST UIT HOPPE, 2007, P. 244).....	35
TABEL 7: TOEPASSINGSVORMEN VAN BELEID (UNIVERSITEIT VAN TILBURG EN BERENSCHOT, 2004).....	36
TABEL 8: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (DOUGLAS EN WILDAWSKY, 1983 IN VAN DE GRAAF EN HOPPE, 1996)	44
TABEL 9: LEDEN EERSTE DELTACOMMISSIE (DELTACOMMISSIE, 1960, P. 20)	46
TABEL 10: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (DOUGLAS EN WILDAWSKY, 1983 IN VAN DE GRAAF EN HOPPE, 1996)	59
TABEL 11: LEDEN COMMISSIE RIVIERDIJKEN (WESTERTERP, 1975).....	61
TABEL 12: ONDERZOCHE DIJKVERSTERKINGSVARIANTEN (CRD, 1977)	63
TABEL 13: KOSTEN-BATENANALYSE IN MILJOEN GULDEN (CRD, 1977)	63
TABEL 14: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (HOPPE EN VAN DE GRAAF , 1989).....	72
TABEL 15: LEDEN COMMISSIE RIVIERDIJKEN	74
TABEL 16: KENGETALLEN WATEROVERLAST 1993 (WL, 1994).....	84
TABEL 17: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (DOUGLAS EN WILDAWSKY, 1983 IN VAN DE GRAAF EN HOPPE, 1996)	85
TABEL 18: SAMENSTELLING COMMISSIE WATERSNOOD MAAS (CWM, 1994)	87
TABEL 19: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (HOPPE EN VAN DE GRAAF , 1989).....	96
TABEL 20: SAMENSTELLING DELTACOMMISSIE 2008(DELTACOMMISSIE 2008, 2008)	98
TABEL 21: BESCHRIJVING VAN STROMEN PER COMMISSIE.....	107
TABEL 22: PROBLEMBESCHRIJVINGEN VAN DE COMMISSIES VOLGENS INDELING VAN DOUGLAS EN WILDAWSKY (1983)	108
TABEL 23: TYPE GRENZENWERK PER COMMISSIE	110
TABEL 24: BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIES	111
TABEL 25: UITKOMSTEN PER COMMISSIE.....	115
TABEL 26: DOORWERKING BESCHREVEN PER COMMISSIE	118
TABEL 27: AANWIJZINGEN VOOR DOORWERKING VANUIT DE POLITIEK IN DE COMMISSIES	120
TABEL 28: ONDERBOUWING SPINNENWEBDIAGRAM EERSTE DELTACOMMISSIE	138
TABEL 29: ONDERBOUWING SPINNENWEBDIAGRAM COMMISSIE RIVIERDIJKEN	140
TABEL 30: ONDERBOUWING SPINNENWEBDIAGRAM COMMISSIE BOERTIEN I.....	142
TABEL 31: ONDERBOUWING SPINNENWEBDIAGRAM COMMISSIE BOERTIEN II.....	144
TABEL 32: ONDERBOUWING RADADDIAGRAM DELTACOMMISSIE 2008	146

LIJST VAN FIGUREN

FIGUUR 1: ARENA'S VAN DOORWERKING (UNIVERSITEIT VAN TILBURG EN BERENSCHOT, 2004).....	36
FIGUUR 2 (WATERSTAT, 2009).....	42
FIGUUR 3: WATERSNOODRAMP 1953, GOEREE-OVERFLAKKEE.....	43
FIGUUR 4: HET GEMIDDELD AANTAL OVERSCHRIJDINGEN PER JAAR VAN HET PEIL H (DELTACOMMISSIE, 1960, BIJDRAGE 3, PP. 56).....	48
FIGUUR 5: TOTALE KOSTEN DIJKVERHOOGING MET X METER (DELTACOMMISSIE, 1960, BIJDRAGE 2, PP. 75).....	48
FIGUUR 6: KARAKTERISTIEK EERSTE DELTACOMMISSIE (ZIE APPENDIX I.A)	52
FIGUUR 7: RESULTATEN TWEEDE VEILIGHEIDSTOETSING (MIN. V&W, 2006).....	53
FIGUUR 8: MINISTER MR. J. ALGERA	54
FIGUUR 9: VEILIGHEIDSNORMEN 1956	55
FIGUUR 10: MR. C.J.G. BECHT	56
FIGUUR 11: PANNERDENSE KOP (GOOGLE MAPS, 2009).....	60
FIGUUR 12: KARAKTERISERING COMMISSIE RIVIERDIJKEN (ZIE APPENDIX I.B).....	65
FIGUUR 13: IR. H. VAN ROSSUM.....	66
FIGUUR 14: PROTEST TEGEN SLOOP DIJKHUIZEN IN NEERIJNEN	70
FIGUUR 15 (WATERSTAT, 2009).....	71
FIGUUR 16: DR. C. BOERTIEN	73
FIGUUR 17: KARAKTERISERING COMMISSIE BOERTIEN I (ZIE APPENDIX I.C).....	77
FIGUUR 18 (WATERSTAT, 2009).....	79
FIGUUR 19: HOOGWATER IN 1995 BIJ NEERIJNEN	80
FIGUUR 20: SCHEMATISCHE DOORSNEDE BREED MAASDAL (WL, 1994).....	82
FIGUUR 21: MAXIMALE DEBIET BIJ BORGHAREN 1911-2005 (WATERSTAT, 2009)	82
FIGUUR 22: MAATREGELEN VERHOOGING MA (COMMISSIE WATERSNOOD MAAS [CWM], 1994)	83
FIGUUR 23: WATEROVERLAST 1993 (BEELDBANK MIN. V&W, 2009).....	83
FIGUUR 24: KARAKTERISERING COMMISSIE BOERTIEN II (ZIE APPENDIX I.D)	90
FIGUUR 25: TULPEILAND.....	94
FIGUUR 26: PROF. DR. C.P. VEERMAN.....	97
FIGUUR 27: KARAKTERISERING DELTACOMMISSIE 2008 (ZIE APPENDIX I.E).....	102
FIGUUR 28: PROFIELEN VAN DE COMMISSIES	113

1 INLEIDING EN VRAAGSTELING

“Bij een beslissing van wijde strekking, als de aanvaarding van het Deltaplan is, wordt naast de primaire doelstelling, in casu de beveiliging van volk, land en goederen tegen stormrampen, ook de economie van een project in aanmerking genomen. Zoals zo vaak, is ook hier een absoluut afdoende verwezenlijking van het doel niet bereikbaar en is de mate, waarin men de gewenste toestand kan benaderen, afhankelijk van de hoeveelheid arbeid en kapitaal, die men wil besteden, dat is van het bedrag, dat men er in wil investeren” (Deltacommissie, 1960, II.2-1.1).

Met deze woorden legt de eerste Deltacommissie uit wat de vraag hoe veilig Nederland moet zijn inhoudt. De commissie beantwoorde deze vraag met de ontwikkeling van veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming. Drie commissies hebben zich sinds de eerste Deltacommissie met deze vraag beziggehouden voor het rivierengebied. Bijna 60 jaar na de eerste Deltacommissie staat, met het advies van de Deltacommissie 2008, de wijze waarop er genormeerd wordt, voor de vierde keer sinds 1960, ter discussie. Dit onderzoek gaat over de rol van deze commissies in de besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming. Adviescommissies hebben in Nederland geen beslissende functie. Besluiten worden immers genomen door de politiek. Daarom zijn niet enkel de redeneringen van de commissies om tot een bepaalde norm te komen onderzocht, maar ook de rol van de commissies in besluitvorming en de omstandigheden waaronder zij werkten. Het onderzoek is uitgevoerd als afstudeerscriptie van de opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. De focus ligt daarom hoofdzakelijk bij de manier waarop besluitvorming heeft plaatsgevonden en minder bij de technische methoden die ten grondslag hebben gelegen aan normbesluiten, al zullen ook deze behandeld worden.

De onderzoeksvraag van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe vindt besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming in Nederland plaats?

Deze vraag kent verschillende aspecten. Dit onderzoek richt zich vooral op de rol van adviescommissies in dit proces. De wijze waarop de normen formeel in wetten of voorschriften worden opgenomen wordt hierin niet behandeld. Allereerst wordt er gekeken naar de reden waarom er besluitvormingsproces wordt gestart over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming. Dit wordt beschreven door de deelvraag:

Welke aanleidingen zijn er geweest voor besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming?

Dat adviescommissies een rol hebben bij de bepaling van veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming blijkt al uit het feit dat er vijf commissies in 60 jaar tijd over dit onderwerp hebben geadviseerd en er slechts één nieuwe veiligheidsnorm is ingesteld zonder dat dit vooraf was gegaan door een advies van een commissie. Deze norm wordt in dit onderzoek wel geanalyseerd maar niet zo uitvoerig als de ander besluiten. De commissies die worden geanalyseerd zijn de Deltacommissie, de Commissie Rivierdijken, De Commissies Boertien I en II en de Deltacommissie 2008. Deze analyses dienen een antwoord te geven op de deelvraag:

Welke rol spelen adviescommissies in het proces van politieke besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming?

Niet alleen de rol van de commissies is van belang, maar ook het resultaat van de commissies, of te wel het uiteindelijke advies. Tevens wordt ook gekeken naar waar de commissies hun advies op hebben gebaseerd. Dit gebeurt naar aanleiding van de vraag:

Op welke wijze komen de commissies tot een advies en wat houden de adviezen in?

De laatste vraag in dit onderzoek betreft het effect van de adviezen van de commissies. Een advies van een commissie betekent niet per definitie dat het advies ook wordt opgevolgd. In hoeverre dat het geval is komt ter sprake in de laatste deelvraag:

In hoeverre is er sprake van doorwerking van de adviezen van de commissies in beleid?

De tijdsspanne van dit onderzoek betreft de periode van de watersnoodramp in 1953 tot op heden. De watersnoodramp was de aanleiding om voor het eerst een norm te ontwikkelen voor het gehele kustgebied en vormt daarmee een logisch startpunt voor dit onderzoek. De doorwerking van het advies van de Deltacommissie 2008 is op dit moment nog in volle gang.

Als eerste zullen de gebruikte onderzoeksmethoden en het theoretisch kader behandeld worden gevolgd door de analyses. Het onderzoek bestaat uit de analyses van vijf adviescommissies en een korte analyse van de veiligheidsnorm uit 1956. Het resultaat van deze analyses wordt hierna besproken in de discussie, gevolgd door een behandeling van de hoofd- en deelvragen in de conclusie. Het laatste hoofdstuk betreft een meer persoonlijke blik op de resultaten.

2 ONDERZOEKSMETHODEN

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden besproken die zijn toegepast bij de uitvoering van het onderzoek. Er bestaan drie verschillende types onderzoek: verkennen, beschrijven en verklaren. De doelen van een verkennend onderzoek zijn: het bevredigen van de nieuwsgierigheid van de onderzoeker, onderzoeken of een uitgebreider onderzoek op zijn plaats zou zijn en het ontwikkelen van methodes voor opvolgend onderzoek. Het doel van een beschrijvend onderzoek is het geven van een accurate en precieze beschrijving van een casus of populatie. Een beschrijvend onderzoek gaat vaak vooraf aan een verklarend onderzoek waarin de vraag wordt beantwoord waarom dingen zijn zoals ze zijn (Babbie, 2004).

Dit onderzoek wil een antwoord geven op de vraag hoe politiek en wetenschap samenwerken in het vormen van nieuw beleid. Dit is een beschrijvende vraag. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is echter de vraag welke factoren leiden tot nieuw beleid. Dit is een verklarende vraag. Het onderzoek zal daarom zowel beschrijvend als verklarend van aard zijn.

2.1 ONDERZOEKSOPZET

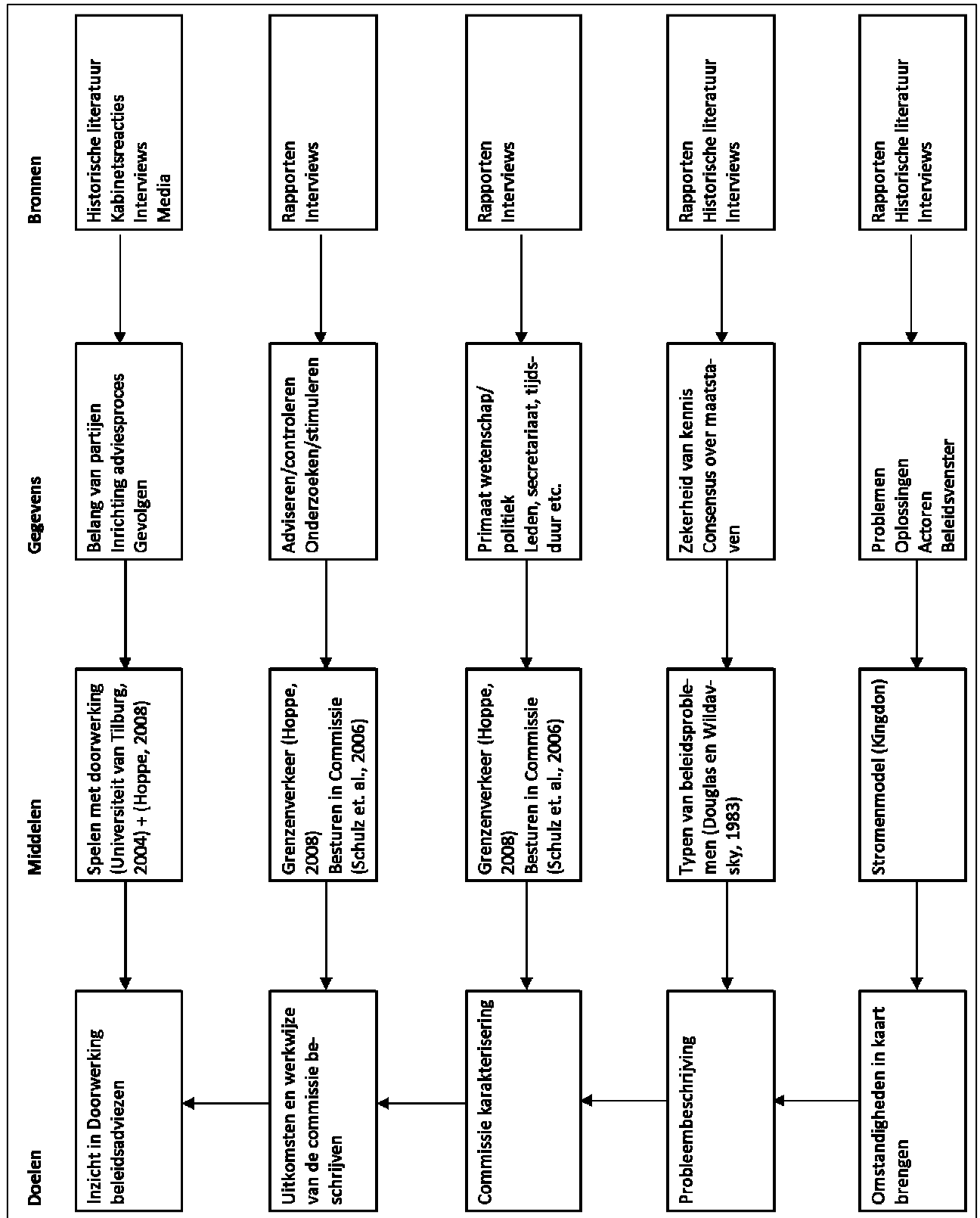
Om een antwoord te geven op de hoofdvraag worden de politieke beslissingen en de adviezen over veiligheidsnormen sinds de watersnoodramp van 1953 geanalyseerd. Op één uitzondering na zijn alle beslissingen over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming voorafgegaan door het advies van een commissie. Dit onderzoek focust zich daarom hoofdzakelijk op de rol van commissies in dit proces. Voor een zo compleet mogelijke analyse dienen verschillende facetten van commissies en hun advies te worden geanalyseerd. Gezamenlijk zorgen deze facetten voor een compleet beeld van de commissie.

In Tabel 1, de eerste kolom, staan deze facetten als onderzoeksdoelen weergegeven. De pijlen geven het verband tussen de doelen weer. Voordat er naar de commissie zelf gekeken wordt dienen eerst de omstandigheden waaronder de commissie werd ingesteld te worden onderzocht. De omstandigheden beschrijven de aanleiding voor de commissie en beïnvloeden ook hoe het beleidsprobleem wordt geformuleerd. De aard van het probleem kan van grote invloed zijn op de samenstelling van de commissie en de wijze waarop zij te werk gaat. Een technisch probleem vereist een andere werkwijze dan bijvoorbeeld een discussie over waarden. Een accurate probleembeschrijving is daarom een vereiste basis voor het karakteriseren van een commissie. De aard van het probleem hoeft echter

niet bepalend te zijn voor het karakter van de commissie. Zo kan een commissie een meer wetenschappelijke, of een meer politieke insteek hebben. Zowel de aard van het probleem als het karakter van de commissie heeft naar verwachting een sterke invloed op de werkwijze van de commissie en daarmee ook op haar uitkomsten. De werkwijze en uitkomsten van een commissie vertellen in belangrijke mate waar de veiligheidsnormen in Nederland op gebaseerd zijn. Deze uitkomsten dient men ook te kennen voordat het mogelijk is de doorwerking van een commissie te bepalen. De werkwijze en het karakter van de commissie kunnen informatie geven over de doorwerking vanuit politiek in het beleidsadvies.

De deeldoelen vormen een belangrijk onderdeel van de input voor het volgende deeldoel. De analyse vindt plaats met behulp van wetenschappelijke theorieën die beschreven staan in hoofdstuk 3.

TABEL 1: ONDERZOEKSOPZET



2.2 ANALYSEMETHODE

Het grootste deel van de analyses is gedaan met behulp van *content analysis* of inhoudsanalyse. Inhoudsanalyse is een techniek waarbij gedocumenteerde of opgenomen communicatie wordt geanalyseerd. Dit kan allerlei soorten communicatie betreffen, zoals gesprekken, brieven en boeken. Bij dit onderzoek zal voornamelijk de analyse van onderzoeksrapporten van belang zijn, aangevuld met ander materiaal zoals beschreven in paragraaf 2.3. De onderzoekstechniek van inhoudsanalyse is zeer geschikt om antwoorden te vinden op de onderzoeksvraag: “Wie zei wat, tegen wie, waarom, hoe en wat is het effect?” (Babbie, 2004, p. 314).

De analyse-eenheden in dit onderzoek zijn beleidsadviezen over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming in Nederland. Bij een inhoudsanalyse worden de data gecodeerd, ofwel in categorieën ingedeeld. Hoe dit gebeurt, staat beschreven in hoofdstuk 3.

2.3 BRONNEN

De gegevens die nodig zijn voor het onderzoek worden op twee verschillende wijzen verkregen. Allereerst door middel van een literatuuronderzoek, gevolgd door een veldonderzoek.

2.3.1 LITERATUURONDERZOEK

Om inzicht te krijgen in de interactie tussen advies en beleid, of tussen wetenschap en beleid in het verleden is het belangrijk om historische literatuur te analyseren. Hiertoe zijn verschillende soorten bronnen geraadpleegd zoals: onderzoeksrapporten, wetenschappelijke artikelen, boeken en mediaberichten. Grofweg is de gebruikte literatuur op te delen in twee types: literatuur over de ontwikkelingen in het waterbeleid, hieronder vallen de onderzoeksrapporten van adviescommissies, als ook beschrijvende literatuur over het historisch Nederlandse waterbeleid. Het andere type literatuur bevat wetenschappelijke theorieën welke toegepast kunnen worden op het onderzoek. Deze zouden over waterbeheer kunnen gaan maar dit is geenszins een vereiste.

Voor het zoeken van literatuur is de volgende methode gebruikt. Allereerst heeft er een verkenning plaats gevonden in algemene literatuur naar welke theorieën toepasbaar zijn voor het onderzoek. Hierna zijn deze theorieën opgezocht in de bronnen waarin zij oorspronkelijk zijn gepubliceerd. Bronnen die in deze artikelen zijn gebruikt zijn daarna opgezocht om ook een beeld te krijgen wat de basis voor de theorieën vormt. Deze divergerende werkwijze zou een goed beeld moeten geven van de wetenschappelijke achtergrond.

Voor de literatuur met betrekking op waterbeheer is er voor een andere benadering gekozen. Hier is per onderzochte gebeurtenis literatuur gezocht, te beginnen met over het algemeen het onderzoeksrapport van de betreffende adviescommissie. Deze literatuur is aangevuld door (wetenschappelijke) literatuur over historisch waterbeleid, documentatie van Rijkswaterstaat, mediaberichtgevingen en Tv-interviews met betrokkenen.

2.3.2 VELDONDERZOEK

Veldonderzoek kan op verschillende wijzen worden uitgevoerd. In dit geval is er gekozen voor het houden van interviews. Maar ook voor het houden van interviews moeten er keuzes worden gemaakt. Deze zijn te verdelen naar welk medium er gebruikt wordt (Tabel 2), welk type vragen er gesteld wordt en hoe de antwoorden worden geanalyseerd.

TABEL 2: MEDIUMOPTIES (AANGEPAST VAN GILLHAM, 2005)

Methode	Uitleg	Voordeel	Nadeel
Interview	De interviewer en geïnterviewde ontmoeten elkaar in levende lijve	De geïnterviewde is wellicht opener bij een ontmoeting dan telefonisch, mogelijkheid tot het stellen van vervolgvragen	Kost veel tijd en geld
Telefonisch interview	De interviewer belt de geïnterviewde om telefonisch het interview af te nemen	Relatief goedkoop, lange afstanden zijn geen probleem, mogelijkheid tot het stellen van vervolgvragen	Non verbale expressies komen niet over, duur van het interview is beperkt
E-mail interview	Een vragenlijst wordt elektronisch naar de respondenten gestuurd	Goedkoop, lange afstanden zijn geen probleem, kost de interviewer weinig tijd	Enkel gestructureerd interview mogelijk, gemakkelijk te negeren door respondent, non-verbale expressies komen niet over

Het aantal betrokken dat is geïnterviewd is beperkt. Dit heeft te maken met het feit dat bij de beleidsadviezen niet veel mensen betrokken waren en veel mensen ook niet meer voor interviews beschikbaar zijn. Het was

dus belangrijk uit de geïnterviewden zoveel mogelijk informatie te verkrijgen. In een e-mail interview is dit lastig omdat het stellen van follow up vragen niet mogelijk is. Een interview in levende lijve geeft de meeste gelegenheid tot doorvragen, maar heeft als nadeel dat het veel tijd kost. Omdat het aantal geïnterviewden toch beperkt is, is toch voor deze optie gekozen.

Een interview in levende lijve kan zowel zeer sterk gestructureerd zijn als volstrekt open. Hier is gekozen om de interviews een relatief grote mate van structuur mee te geven. Dit is gedaan door het maken van een vragenlijst met overwegend open vragen. De vragen zijn gebaseerd op de onderwerpen van analyse zoals deze in hoofdstuk 3 genoemd worden. Doel van de vragenlijst is er zorg voor te dragen dat alle onderwerpen behandeld worden. Het is belangrijk dat bij deze vragen rekening wordt gehouden met de situatie waarover de respondent wordt bevraagd en de kennis van de respondent.

Analyse van de antwoorden vond plaats volgens het in hoofdstuk 3 beschreven kader. Bij de vragen waar de respondent werd gevraagd het antwoord op een schaal aan te geven is dit bedoeld om een bepaalde mate van vergelijking tussen de antwoorden mogelijk te maken. Het doel was niet uitsluitend op basis hiervan conclusies te trekken. Er is gebleken dat niet alle gebruikte termen door de geïnterviewden gelijk, of in overeenstemming met de literatuur werden geïnterpreteerd. Hoewel, zeker in combinatie met eventuele toelichting op de antwoorden, de antwoorden wel van nut waren, konden de antwoorden daarom niet op gelijke wijze worden geanalyseerd. De interviewsjabloon is te vinden in appendix VII.

3 THEORETISCH KADER

De analyse voor het bereiken van de (deel)doelen zoals deze zijn te vinden in Tabel 1 vindt plaats met behulp van een theoretisch kader. Dit theoretisch kader bestaat uit verschillende theorieën en analysemethodes. Op basis hiervan is elke casus geanalyseerd zodat deze vergeleken kan worden met de andere cases en tevens het lange termijn proces duidelijk wordt. Deze vergelijking draagt bij aan het doorgronden van de rol van commissies, alsmede aan het duiden van bepalende factoren bij de ontwikkeling van veiligheidsnormen. Bij de laatste casus (Deltacommissie 2008) heeft er nog geen besluitvorming plaats gevonden over veiligheidsnormen. Hierdoor is het niet geheel mogelijk deze casus op dezelfde wijze te analyseren als de andere casussen.

Voor elk van de deeldoelen uit Tabel 1 staat hier beschreven welke theorieën gebruikt zijn in de analyse van de commissies. Deze structuur is terug te vinden in elk van de analyses.

3.1 OMSTANDIGHEDEN

De omstandigheden voorafgaand en tijdens het werk van de commissie worden in kaart gebracht doormiddel van het stromenmodel zoals dit is ontwikkeld door Kingdon (1995). Het stromenmodel betwist het idee dat beleid altijd plaats zou vinden in een lineair proces waarbij er eerst een probleem is waar een oplossing voor gezocht wordt waarna deze wordt uitgevoerd. Volgens Kingdon bestaan er drie stromen van problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen. Wanneer deze drie stromen bij toeval bij elkaar komen ontstaat er een beleidsvenster, of te wel een mogelijkheid tot beleid of een beleidsverandering ('t Hart, et. al., 1995). Dit model beschrijft de context van het beleidsadvies goed omdat, met een beschrijving van deze drie stromen, de belangrijkste factoren waarom er beleid tot stand komt, worden beschreven. Het kan echter het geval zijn dat niet alle stromen al bij elkaar zijn aan het begin van de commissie en dat een commissie gevraagd wordt om bijvoorbeeld een oplossing te ontwikkelen.

3.2 PROBLEMBESCHRIJVING

Een beleidsprobleem kan volgens Douglas en Wildawsky ingedeeld worden naar de mate van consensus en de zekerheid van kennis. Deze indeling leidt tot vier types beleidsproblemen (zie Tabel 3).

TABEL 3: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (DOUGLAS EN WILDAWSKY, 1983, IN HOPPE EN DE GRAAF,)

		Zekerheid van kennis	
		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
	Klein	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Getemde problemen zijn problemen die volledig en gegarandeerd op te lossen zijn. Een probleem is ontembaar als dit niet het geval is. Wetenschappelijke problemen kunnen tembaar worden wanneer, door middel van onderzoek, de zekerheid van kennis kan worden vergroot. Ethische problemen kenmerken zich door een gebrek aan consensus. Dit probleem wordt tembaar wanneer deze consensus tot stand komt. Politieke problemen kenmerken zich door een gebrek aan kennis en consensus. Er bestaan geen experts en de eerste stappen naar een oplossing moeten nog gezet worden (Hoppe, 1996). Het zal zelden voorkomen dat een probleem perfect in een van de vier categorieën past. Wel helpt het model om de aard van het probleem duidelijk te krijgen.

3.3 BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIES

Het karakter van de commissie heeft een zeer grote invloed op de wijze van advisering. Het karakter wordt in belangrijke mate bepaald door wie de commissie voorziet, wie de andere commissieleden zijn en wat voor secretariaat de commissie bijstaat. De criteria waarop de voorzitter en commissieleden zijn uitgekozen zijn een belangrijke eigenschap van een commissie. Factoren voor de keuze van een commissielid of voorzitter kunnen zijn: deskundigheid, ervaring, gezag, representatie, politieke kleur en stijl (Schulz et. el., 2006).

Een andere factor die bepalend is voor het karakter van een commissie, is de tijd die een commissie krijgt om tot een advies te komen. Hoe langer een commissie de tijd heeft hoe meer diepgang en detail verwacht kan worden. De tijdsspanne waarin een commissie actief is, is ook bepalend voor het type commissie. Hiervoor wordt de indeling van de Kaderwet adviescolleges gebruikt (art. 4, 5 en 6). Deze onderscheidt in “gewone” commissies, voor onbepaalde tijd, commissies die advies geven over een in de tijd beperkt vraagstuk en commissies die zijn ingesteld voor een

eenmalige advisering (ook wel ad hoc commissies genoemd). Hierbij dient te worden opgemerkt dat enkel de Deltacommissie 2008 onder deze wet viel en dat de wet enkel wordt gebruikt als algemeen aanvaarde indeling van commissies naar tijdsduur.

Het secretariaat kan van invloed zijn op de commissie. Belangrijk hierbij is het onderscheid tussen een ambtelijk en een extern secretariaat (Schulz et. al., 2006, p. 82).

3.4 WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIES

De werkwijze van een commissie heeft een grote invloed op het uiteindelijke advies van een commissie. Bij het analyseren van de werkwijze van de commissie zal een duidelijk onderscheid gemaakt moeten worden tussen een technische en een meer bestuurlijke werkwijze. Het beleidsprobleem kent duidelijk twee kanten en de werkwijze van de commissie zegt veel over hoe de commissie het probleem ervaart. Een verdere analyse van de werkwijze verklaart tevens hoe de commissie tot haar beleidsadvies komt.

Bij het beschrijven van de uitkomsten is de belangrijkste factor welke norm er door de commissie wordt geadviseerd. Verder dienen ook de hoofdlijnen van de rest van het advies te worden meegenomen.

3.5 ROL VAN DE COMMISSIES

De rol van de commissie wordt op twee manieren geanalyseerd. Allereerst kan een commissie worden geanalyseerd aan de hand van de taak die zij heeft meegekregen. De typologie van Schulz et. al. (2006) doet dit aan de hand van acht rollen die worden onderscheiden in doelgeoriënteerde rollen en procesgeoriënteerde rollen zie Tabel 4.

TABEL 4: COMMISSIE ROLLEN (SCHULZ ET.AL., 2006, P. 62-65)

Rol	Uitleg
Doelgeoriënteerde rollen	
Onderzoeken	Onderzoekscommissies zijn op zoek naar feiten. Over het algemeen is het doel het achterhalen van de waarheid.
Adviseren	Adviescommissies worden vooral ingezet in de fase van beleidsvoorbereiding. Feiten en onderzoek zijn ondersteunend aan het advies. Het doel is het vinden van een uitweg die door de belanghebbende partijen wordt gedragen.
Controleren	Het doel is om de uitvoering van bestaand beleid te controleren. Ook wel evaluatiecommissies genoemd.
Stimuleren	De commissie heeft als doel een bepaalde verandering te bewerkstelligen. Vaak worden stimuleringscommissie ingesteld op het moment dat beleid in de uitvoeringsfase verkeert, maar nog weinig resultaat wordt geboekt.
Procesgeoriënteerde rollen	
Begeleiden	Begeleidingscommissies denken mee met beleidsmakers en beleiduitvoerders. Ze dragen bij aan het tot een goede afloop brengen van complexe situaties en voeren doorgaans zelf geen onderzoek uit.
Bemiddelen	De commissie heeft mede als doel een oplossing aan te dragen die wordt gedragen in het veld. De commissie treedt op als bemiddelaar.
Bezinnen	Het heroverwegen van complexe en problematische situaties. Ook het heroverwegen van bestaande kennis en rustig overdenken van de situatie om op die manier nieuwe oplossingen te bedenken.
Bevechten	De commissie doet richtinggevende uitspraken en heeft een doorslaggevende rol in het politieke gevecht rondom een beleidskwestie.

Hoppe (2007) geeft een andere aanduiding van de rol van adviescommissies. Deze rolverdeling besteedt meer aandacht aan de relatie tussen politiek en adviescommissie. Deze relatie, welke grenzenverkeer wordt genoemd, kan worden gekarakteriseerd in zeven verschillende typen (zie Tabel 5).

Volgens Hoppe bestaat er een verband tussen het probleemtype en het type grenzenverkeer (zie Tabel 6). Er zal getoetst worden in hoeverre dit model overeenkomt met de bestudeerde gevallen.

TABEL 5: TYPEN GRENZENWERK (AANGEPAST VAN HOPPE, 2007, P. 242)

Type grenzenwerk	Beschrijving
Rationele plooiër/schikker	Voorziet het proces van politieke compromisvorming op dienstbare wijze van deugdelijke argumenten uit wetenschap en professionele praktijk
Kennismakelaar	Ziet, ondanks de welbekende intellectuele gebreken van politiek en bureaucratie en de onvermijdelijke kloof tussen beleid en wetenschap, soms kans gunstige voorwaarden voor instrumenteel beleid te scheppen
Beleidsstrateeg	Wil op hoofdlijnen van middellange- en lange termijnbeleid een denktank voor de overheid zijn, en de belangrijkste veronderstellingen achter lopend beleid kritisch onder de loep nemen door het te toetsen aan de nieuwste stand van wetenschap
Beleidsanalist	Voorziet, met in acht neming van regels en verhoudingen in stabiele beleidsnetwerken rond voornamelijk financieel-economische vraagstukken, beleidsmakers en belanghebbende partijen van 'evidence-based' informatie en modellen uit beschikbare en bruikbare kennisbronnen
Beleidsadviseur	Adviseert de 'prins' over het draagvlak en de uitvoerbaarheid van beleidsvoorstellen en maakt daarbij gebruik van de best beschikbare kennis over 'wat wel/niet werkt'
Postnormalist	Is de overtuiging toegedaan dat vooral duurzaamheidvraagstukken zozeer behept zijn met onzekerheden en conflictueuze belangentegenstellingen, dat gewone wetenschap als 'puzzelen' niet toereikend is
Proceduralist	Ziet kwalitatief hoogwaardig grenzenverkeer als een volgens duidelijke procescriteria verlopend 'goed' debat over alle normatieve en onzekerheidskwesties in beleidsvoorstellen tussen goed toegeruste, gelijkwaardige partijen

TABEL 6: SOORTEN PROBLEMEN EN GRENZENWERK (AANGEPAST UIT HOPPE, 2007, P. 244)

		Zekerheid van kennis	
		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen Adviseurs Makelaars Analisten	(On-) tembare wetenschappelijke problemen Middelendiscussie
	Klein	Doelendiscussie Plooiers/schikkers Strategen (On-) tembare ethische problemen	Proceduralisten Ongetemde politieke problemen

3.5.1 DOORWERKING

Met het begrip doorwerking duidt op de mate waarin advies wordt gebruikt door beleidsmakers en op de mate waarmee het advies door de media en wetenschap wordt opgepikt. Doorwerking zou bepaald zijn door de kwaliteit van het advies en de mate van acceptatie. (Universiteit van Tilburg en Berenschot, 2004). Deze definitie gaat uit van eenrichtingsverkeer tussen adviesorgaan en beleidsmaker. Een dergelijke definitie is echter zeer beperkt en simplificeert de rol van advisering. Het gaat uit van een systeem waarin advies een consumptiegoed is dat ingekocht kan worden. Tevens impliceert de term doorwerking dat er een scheiding bestaat waarin advies enkel gaat over feiten en waarheid en dat beleid en politiek zich enkel bezighouden waarden en macht. Wanneer doorwerking gelijk wordt gesteld aan succes laat men ook de vraag of de kwaliteit van een advies wel goed is buiten beschouwing. (Hoppe, 2008).

Duidelijk is dus dat een zuivere analyse van veranderingen in beleid en uitvoering na een advies van een commissie niet een volledig beeld geeft en geen maatstaf van succes hoeft te zijn. Inzicht in andere aspecten, zoals de rol van een commissie, of de invloed van politiek op een commissie en vele andere factoren die van invloed zijn op advisering, is nodig om compleet beeld van een advies te krijgen. Dit maakt de analyse van beleidsveranderingen echter niet zinloos. Niet als bepaling voor het succes van een commissie, noch om de wederkerigheid van invloed tussen advies

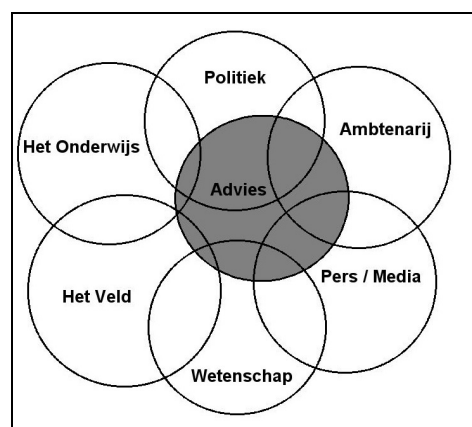
en politiek te negeren, maar wel om een beeld te krijgen van het effect van een proces waarin beleidsadvies een rol heeft gespeeld, is een analyse van “doorwerking” toch waardevol.

Voor een analyse van doorwerking in deze vorm wordt onderscheid gemaakt in de wijze waarop het advies wordt gebruikt. Hierin zijn drie types te onderscheiden. De doorwerking van beleidsadviezen zal ook hier worden geanalyseerd aan de hand van deze drie toepassingen van beleidsadvies (zie Tabel 7).

TABEL 7: TOEPASSINGSVORMEN VAN BELEID (UNIVERSITEIT VAN TILBURG EN BERENSCHOT, 2004)

Toepassing	Uitleg
Instrumenteel	Bevindingen of aanbevelingen uit adviezen leiden tot nieuw of aangepast beleid of regelgeving
Conceptueel	Advies leidt tot een nieuw perspectief op een bepaald vraagstuk
Strategisch	Advies wordt gebruikt voor andere doelen dan door de adviseur beoogd, om het beleidsproces te sturen

Binnen het instrumenteel gebruik van advisering kan men nog een onderscheid maken. Belangrijk is niet alleen de vraag of er beleid wordt geformuleerd maar ook de uitwerking van het beleid is van belang voor inzicht in doorwerking. Met betrekking tot dit onderzoek is niet alleen de vraag of een geadviseerde norm wordt overgenomen in beleid, maar ook of dit beleid leidt tot hoogwaterbescherming dat voldoet aan deze norm van belang. Buiten deze twee gebieden kan er nog doorwerking in veel andere “arena’s” plaats vinden (zie Figuur 1). In dit onderzoek worden hoofdzakelijk de arena’s van politiek en het veld uitgebreid geanalyseerd



FIGUUR 1: ARENA'S VAN DOORWERKING (UNIVERSITEIT VAN TILBURG EN BERENSCHOT, 2004)

4 PLANNEN EN (BIJNA)OVERSTOMINGEN

In dit hoofdstuk zullen enkele gebeurtenissen worden behandeld die niet direct een normbesluit betreffen, maar wel van grote invloed zijn geweest op de hoogwaterbescherming in Nederland. De hier behandelde gebeurtenissen zijn geen uitputtende lijst, maar geeft een beeld van ontwikkeling die speelden buiten de geanalyseerde commissies.

4.1 1939-1953 STORMVLOEDCOMMISSIE

In 1939 werd naar aanleiding van enkele verontrustende publicaties van onder andere Wemelsfelder en Van Veen over de staat van de zuidwestelijke delta de Stormvloedcommissie ingesteld. Deze commissie voor onbepaalde tijd kreeg als opdracht mee antwoord te geven op de vragen: op welke waterstanden moet er in het benedenrivierengebied worden gerekend? In hoeverre moet er in de toekomst op gewijzigde waterstanden worden gerekend? In hoeverre is er sprake van een ongewenste veiligheidssituatie en als dit het geval is, welke maatregelen zijn er dan nodig? In 1942 concludeerde de commissie dat de meeste dijken in het noordelijk deltagebied onveilig waren. Twee jaar later bleek dat het grootste deel van de dijken in Zeeland niet hoog genoeg was. Naar aanleiding hiervan zijn na de oorlog enkele afsluitingen uitgevoerd. Aan de bestaande waterkeringen veranderde echter weinig. Met de instelling van de Deltacommissie verdween de Stormvloedcommissie (Toussaint, 1998 & Van de Ven, 2003).

4.2 1953 WATERSNOODRAMP

De watersnoodramp van 1 februari 1953 was een van de grootste natuurrampen uit de Nederlandse geschiedenis. 1830 mensen kwamen om het leven de totale schade bedroeg 1,5 miljard gulden. Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in paragraaf 5.1.3.

4.3 1987 PLAN OOIEVAAR

Plan Ooievaar is in 1987 ontwikkeld naar aanleiding van een prijsvraag vanuit de Eo Wijers stichting. Het plan behelsde een combinatie van waterberging en natuurontwikkeling in de uiterwaarden. Ook zouden de rivieren weer zoveel mogelijk in hun natuurlijke toestand moeten terugkeren. Plan Ooievaar stond daarmee aan het begin van een andere manier waarop met de rivieren werd omgegaan. (Van Heezik, 2008).

4.4 1992-2000 MARSROUTE/ OVERSTROMINGSRISICO'S EEN STUDIE NAAR KANSEN EN GEVOLGEN

De eerste Deltacommissie geeft in haar rapport reeds aan dat de voorkeur uit gaat naar een veiligheidsbenadering gebaseerd op

overstromingskansen, maar kiest er wegens een gebrek aan kennis voor om de benadering te baseren op grond van overschrijdingskansen (uitleg over het verschil tussen overstromingskansen en overschrijdingskansen zie Appendix III). De Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW) begint in 1992 een onderzoek naar hoe een benadering op basis van overstromingskansen vorm gegeven zou moeten worden. Deze benadering wordt gepresenteerd in het rapport “van overschrijdingskans naar overstromingskans”. De TAW adviseerde expliciet niet over welke hoogte de normen zouden moeten hebben, uitgedrukt in overstromingskansen. Deze vraag diende door de politiek te worden beantwoord (TAW, 2000). De benadering is terug te vinden in het advies van de Deltacommissie 2008, als ook in het project Veiligheid Nederland in Kaart (min. V en W, 2005).

4.5 HOOGWATER 1993

In December 1993 trad de Maas op veel plaatsen in Limburg buiten haar oevers. Dit was het gevolg van aanhoudende regenval. In het onbedijkte gedeelte van de Maas kwamen 6.000 huizen onder water te staan en ongeveer 8.000 mensen moesten worden geëvacueerd. Ook in de Rijndelta kwamen hoge waterstanden voor. Het hoogwater van 1993 leidde tot een sterke roep tot dijkverzwaringen en tot de instelling van de Commissie Boertien II (Van Heezik, 2008)(zie ook 9.1.3).

4.6 HOOGWATER 1995

In januari 1995 was er opnieuw sprake van hoogwater en inundaties in Limburg. Ook in de Rijntakken was er sprake van hoogwater, waarbij de waterstand zelfs 25 cm hoger was dan in 1993. Uit vrees voor een dijkdoorbraak werden ruim 200.000 mensen geëvacueerd. Een dijkdoorbraak bleef uit. Uit onderzoek na de ramp zou blijken dat geen van de dijken op het punt van doorbreken had gestaan, maar de politieke impact van het hoogwater en de evacuatie was erg groot (Van de Ven, 2003).

4.7 1995-1996 DELTAPLAN GROTE RIVIEREN.

Na het hoogwater van 1995 was de druk om over te gaan tot dijkversterkingen dusdanig hoog dat er een speciale wet, de Deltawet Grote Rivieren, werd ingesteld om snel tot deze verhogingen over te kunnen gaan. Het doel van de wet was de bestuurlijk-juridische complexiteit van besluitvorming terug te dringen. Dit werd gedaan door inspraak, besluitvorming en rechtsbescherming te concentreren. Ook werd het door de wet makkelijker gemaakt voor de overheid om grond in bezit te nemen en werd de verplichting tot uitvoering van een MER-procedure buiten werking gezet (Driessen en De Gier, 1998).

Het doel van het Deltaplan Grote Rivieren was om voor eind 1996 148 km dijk in het rivierenland te hebben verhoogd en de aanleg 143 km aan kades in Limburg (Driessen en De Gier, 1997).

4.8 1995-2015 RUIMTE VOOR DE RIVIER

Naar aanleiding van de hoogwaters van 1993 en 1995 heeft het kabinet besloten dat de hoogwaterbescherming in het rivierengebied uiterlijk in 2015 aan de norm zal moeten voldoen. In plaats van dit doel uitsluitend te bereiken door middel van dijkverhoging werd er gekozen voor ruimtelijke oplossingen. Dit plan is vormgegeven in de planologische kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier (Projectorganisatie ruimte voor de Rivier, 2007). Dit plan behelst het vrijmaken van het winterbed door middel van het afgraven van terreinen met steenfabrieken en het doorlaatbaar maken van brugopritten voor wegen en spoorlijnen alsmede de instelling van noodoverloopgebieden en geulen in de aanleg van geulen in het winterbed (Van de Ven, 2003).

4.9 2000 COMMISSIE WATERBEHEER 21^e EEUW

De commissie Waterbeleid voor de 21^e eeuw (WB21) werd ingesteld over de wenselijke aanpassingen in de waterhuishoudkundige inrichting van ons land, met aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling. Het advies van de commissie was erg breed. Enkele belangrijke punten uit het advies zijn de invoering van de trits vasthouden, bergen en dan pas afvoeren, waarmee piekafvoeren worden afgevlakt en het advies tot een normstelsel voor regionale waterkeringen. Regionale keringen vallen buiten dit onderzoek. Daarom wordt deze commissie niet uitgebreid beschouwd. Over de primaire waterkeringen adviseerde de commissie een overstap naar een risicobenadering. Dit is niet verder door de commissie uitgewerkt (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000).

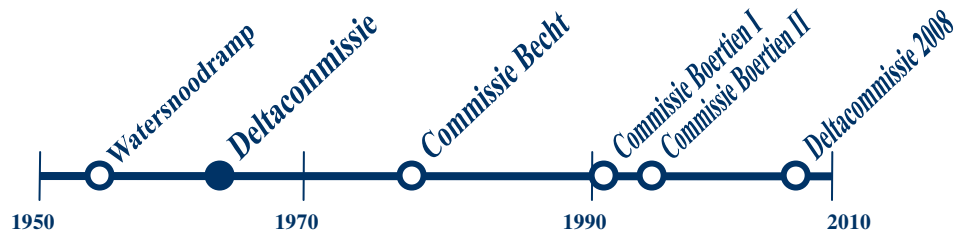
4.10 2001-2002 COMMISSIE NOODOVERLOOPGEBIEDEN

De commissie Noodoverloopgebieden had als opdracht te adviseren over het gecontroleerd overstromen als middel om in extreme situaties de gevolgen van een overstroming langs Rijn en Maas te verkleinen. Het gaat om gebieden die in het geval van een hogere afvoer dan de maatgevende afvoer aangewezen worden geïnundeerd zodat andere gebieden niet overstromen. De commissie adviseerde dus niet over de hoogte van de normen (Commissie Noodoverloopgebieden, 2002). Het advies van de commissie leidde tot groot verzet in sommige van de aangewezen noodoverloopgebieden. De grote commotie naar aanleiding van de presentatie van het rapport leidde er toe dat er weinig met het advies is gebeurd (Roth, Warner en Winnubst, 2006).

4.11 2004 RISICO'S IN BEDIJKTE TERMEN

In het kader van de nota “van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording” (VBTB) wordt in 2003 het waterbeleid geëvalueerd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Hierbij wordt ook het veiligheidsbeleid geëvalueerd ten aanzien van de bescherming tegen overstromen. Het rapport van deze evaluatie beschrijft niet alleen hoe de veiligheidsnormen tot stand zijn gekomen, maar analyseert ook in hoeverre er voldaan wordt aan de normen en kijkt opnieuw naar de gevolgen van overstromingen (RIVM, 2004). Het rapport is een aanleiding op opnieuw de wijze waarop de normen zijn bepaald, als ook de hoogte van de normen ter discussie te stellen.

5 DELTACOMMISSIE (1953-1960)



Het advies van de eerste Deltacommissie is de basis voor het huidige beleid voor de veiligheidsnormen voor overstromingsrisico's, in het bijzonder voor de kustgebieden. Voor het eerst werd de vraag hoe veilig Nederland dient te zijn voor overstromingen beantwoord door een afweging van de kosten en baten van hoogwaterbescherming. Daarom vormt het advies van deze commissie een logisch startpunt voor dit onderzoek. Het advies van de Deltacommissie zal hier geanalyseerd worden zoals beschreven in het hoofdstuk onderzoeksmethoden

5.1 OMSTANDIGHEDEN

Volgens het stromenmodel worden problemen enkel opgelost als er drie stromen bij elkaar komen: politieke gebeurtenissen, problemen en oplossingen. Hier worden deze drie onderwerpen gebruikt om de omstandigheden ten tijde van Deltacommissie te analyseren. Dit kan ook inzicht geven in wat de aanleiding was om een adviescommissie in te stellen.

5.1.1 PROBLEEM

Al in 1920 constateert Rijkswaterstaat dat de kustbescherming in het zuidwesten van Nederland niet voldoende is. De dijken blijken niet hoog en niet sterk genoeg om het land afdoende te beschermen in het geval van een noordwester storm in combinatie met springvloed (Van de Ven, 1993). In 1946 constateert Rijkswaterstaat in een geheim rapport dat bijna 60 kilometer dijk niet aan de criteria voldoet, met sommige zeer zwakke plekken met een tekort van 1,30 meter (Van der Ham, 2007). Dit werd ook geconstateerd door de Stormvloedcommissie die aan de Deltacommissie vooraf was gegaan (zie paragraaf 4.1)(Toussaint, 1998).

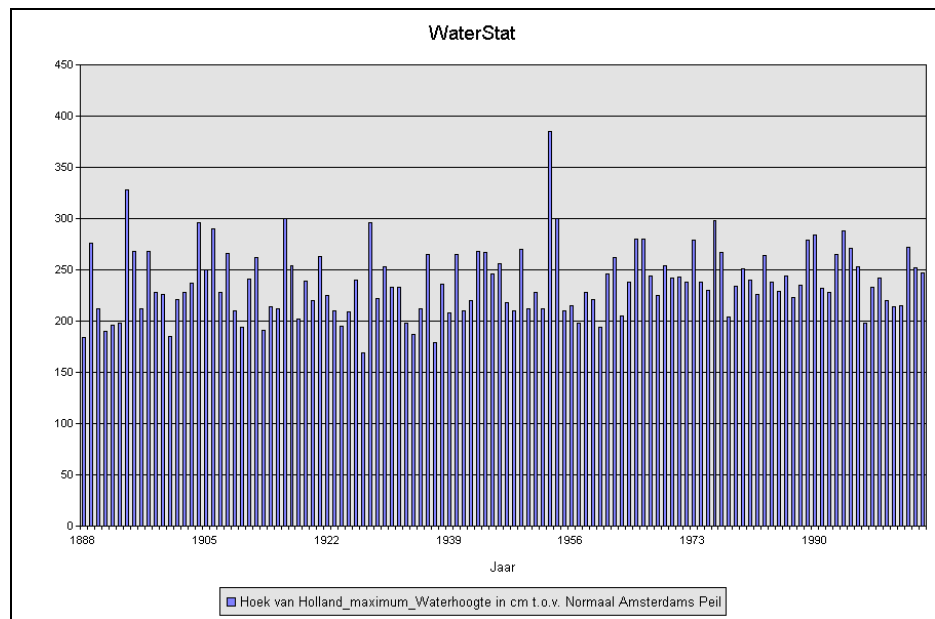
5.1.2 OPLOSSINGEN

Toen in 1920 het probleem van onvoldoende bescherming werd geconstateerd is men direct op zoek gegaan naar oplossingen. In hetzelfde jaar werd die oplossing al gevonden. Het idee was om de zeearmen af te sluiten en op die manier de kustlijn van Nederland aanzienlijk te verkorten. Op die manier zou het land beter beschermd zijn tegen hoogwater en

tevens zou het binnendringen van zoutwater worden tegengegaan (Van de Ven, 1993). In 1953 werd deze oplossing ook meegegeven door de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Deltacommissie. Het verkorten van de kustlijn was al succesvol gebeurd bij de aanleg van de afsluitdijk. Een andere oplossing die werd gesuggereerd was het verhogen van de bestaande zeedijken met 1 meter (Deltacommissie, 1960).

5.1.3 POLITIEKE GEBEURTENISSEN

In de nacht van 31 januari op 1 februari 1953 leidde een combinatie van springtij en een noordwester storm tot een uitzonderlijke waterstand van 4,5m +NAP bij Vlissingen (zie Figuur 2).



FIGUUR 2 (WATERSTAT, 2009)

Veel dijken waren niet in staat deze waterstand te keren, omdat ze te laag of niet sterk genoeg waren. Gedurende deze nacht kwam 165.000 hectare land onder water te staan en in totaal kostte de watersnoodramp 1830 mensen het leven (Van de Ven, 1993). De materiële schade als gevolg van de ramp bedroeg maar liefst 1,5 miljard gulden (Toussaint, 1998).



FIGUUR 3: WATERSNOODRAMP 1953, GOEREE-OVERFLAKKEE

Na de watersnoodramp stond hoogwaterbescherming zeer hoog op de agenda. Een ramp als die van februari 1953 zou “nooit” meer mogen gebeuren.

5.1.4 BELEIDSVENSTER

In 1953 bestond het probleem van de zwakke kustwering al decennia. Dit zelfde geldt voor de oplossing van het probleem. Toch stond het risico van overstroming laag op de politieke agenda. Gedurende de economische crisis van de jaren twintig en dertig lag de prioriteit in waterbeheer bij de afsluiting van de Zuiderzee. In de jaren veertig zorgden de Tweedewereldoorlog en de daarop volgende periode van wederopbouw dat de aandacht werd afgeleid van het probleem van zwakke kustbescherming in het zuidwesten van Nederland. Er was zelfs extra aandacht nodig om de bescherming weer op vooroorlogs niveau te krijgen na de inundatie van Walcheren door de geallieerden in 1944.

Pas door de watersnoodramp in 1953 kwam het probleem ook op de politieke agenda. De samenkost van de drie stromen zorgden ervoor dat er een mogelijkheid ontstond nieuw beleid te ontwikkelen om het land te beschermen.

5.2 PROBLEEMBESCHRIJVING

Elk beleidsprobleem is verschillend en de manier waarop een probleem wordt gedefinieerd bepaalt in belangrijke mate op welke manier er naar een oplossing gezocht kan worden. Om de doorwerking van een, door een

commissie voorgedragen, oplossing te onderzoeken dient ook te worden bekeken of de aangedragen oplossing past bij de aard van het probleem. Volgens Douglas en Wildavsky zijn er vier typen problemen die in te delen zijn op de mate waarin er consensus is over de maatstaven en hoe groot de zekerheid van kennis is (zie Tabel 8).

TABEL 8: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (DOUGLAS EN WILDAVSKY, 1983 IN VAN DE GRAAF EN HOPPE, 1996)

		Zekerheid van kennis	
		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
	Klein	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Dit onderzoek heeft hoofdzakelijk betrekking op het vaststellen van veiligheidsnormen. Een veiligheidsnorm is een maatstaf en het feit dat er onderzoek naar wordt gedaan zou al geïnterpreteerd kunnen worden als een gebrek aan consensus. In dit onderzoek worden echter niet de normen als maatstaf beschouwd, maar de gronden waar deze normen op gebaseerd zijn. Zekerheid van kennis duidt in dit geval op de mate waarin de gegevens die benodigd zijn voor het vaststellen van een norm beschikbaar zijn.

Bij de Deltacommissie is van een grote discussie over normen geen sprake. Na de watersnoodramp bestond er een hoge mate van consensus over de aanpak van het probleem. *“De Deltacommissie had de maatschappelijke wind mee, zeg maar gerust de storm mee. Die konden met iets heel groots komen.”*(Interview Van Gulik, 2009). De maatstaf die de commissie bij aantreden meekrijgt is dat een ramp als die van 1 februari 1953 niet meer voor zou moeten kunnen komen (Deltacommissie, 1960). Hoe deze norm vormgegeven moet worden lijkt vooral beschouwd te worden als een technisch probleem. Het afwegen van kosten en baten stond nog erg in de kinderschoenen. De kennis van hoe een dergelijk beleidsprobleem moet worden aangepakt was nog klein. Het probleem van normbepaling is daarom voor de eerste Deltacommissie te beschouwen als een wetenschappelijk probleem. Dit is ook terug te zien in de installatierede van de minister van Verkeer en Waterstaat, Mr. J. Algera. Hij stelt de

commissie in als een waterstaattechnisch deskundige commissie, ofwel een commissie met een focus op de technische kant van het beleidsprobleem.

Uiteindelijk blijkt er tussen de commissie en Van Dantzig, die de economische analyse uitvoert, toch een meningsverschil over de norm te ontstaan. De commissie en Van Dantzig verschillen van mening over hoe er om gegaan dient te worden met het verschil tussen overstromingskansen en overschrijdingskansen. Van Dantzig stelt dat de commissie spijt kan krijgen over de in zijn ogen te soepele norm (RIVM, 2004). Gehele consensus over welke maatstaf er gebruikt moet worden is er kennelijk toch niet. Daarom is het ook te beargumenteren dat het hier ook een politiek probleem betreft. Het waarschijnlijkst is dat het beleidsprobleem zich tussen deze twee probleemtipes bevindt, maar neigt naar een wetenschappelijk probleem.

5.3 BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIE

De eerste Deltacommissie werd ingesteld op 18 februari 1953. De minister van Verkeer en Waterstaat, Mr. J. Algera, geeft de commissie bij de installatie als opdracht mee op korte termijn te komen met maatregelen welke een ramp als die van 1 februari 1953 dienen te voorkomen. Als kader stelt de minister dat hier de keuze is de dijken over een lengte van meer dan duizend kilometer te verhogen, of de zeegaten af te sluiten en zo de te beschermen kustlijn te verkorten (Deltacommissie, 1960, p. 1.1). Met de oprichting van de Deltacommissie kwam er een stil einde aan het bestaan van de Stormvloedcommissie (Toussaint, 1998).

Zeven jaar na de instelling bood de commissie haar eindverslag aan. Gedurende deze jaren is er 46 maal door de commissie plenair vergaderd en zijn er vijf interim-adviezen uitgebracht. Het vraagstuk waar de commissie zich mee bezig hield was een in de tijd beperkt vraagstuk. Daarmee kan de commissie worden gekwalificeerd als een tijdelijke adviescommissie.

De commissie werd voorgezeten door de directeur-generaal van Rijkswaterstaat, Ir. A.G. Maris. Het ambtelijk secretariaat werd geleid door Dr. Ir. J. van Veen, hoofdingenieur in de directie van Rijkswaterstaat Benedenrivieren. Ook van de overige commissieleden had een groot deel een waterstaatsachtergrond. Gedurende het bestaan van de commissie vonden er enkele mutaties plaats, mede vanwege het overlijden van 3 van de commissieleden. Voor alle leden van de commissie gold dat ze een technisch inhoudelijke achtergrond hadden.

TABEL 9: LEDEN EERSTE DELTACOMMISSIE (DELTACOMMISSIE, 1960, p. 20)¹

Naam:	Functie (o.a.):
Voorzitter:	
Ir. A.G. Maris	DG van de Rijkswaterstaat
Leden:	
Dr. Ir. V.J.P. de Blocq van Kuffeler	Oud DG van de Dienst de Zuiderzeewerken
Dr. Ir. W.J.H. Harmsen	Oud DG van de Rijkswaterstaat
Prof. Ir. P.Ph. Jansen	Hoogleraar aan de Technische Hogeschool te Delft, tevens HID van de Rijkswaterstaat
Ir. G.P. Nijhoff	Raadsadviseur van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Prof. Ir. J.Th. Thijssen	Hoogleraar aan de Technische Hogeschool te Delft, tevens directeur van het WL te Delft
Ir. R. Ver Loren van Themaat	Directeur van ingenieursbureau Van Hasselt en de Koning te Nijmegen
Ir. J.W. de Vries	HID in de directie Benedenrivieren van Rijkswaterstaat
Ir. L.T. van der Wal	Oud-directeur-hoofdingenieur van de Provinciale Waterstaat van Zuid-Holland
Secretaris:	
Dr. Ir. J. van Veen ²	hoofdingenieur A in de directie Benedenrivieren van Rijkswaterstaat
Adjunct-secretaris	
Ir. K.F. Valken	Ingenieur van de Rijkswaterstaat

¹ In de jaren na instelling werden nog 5 extra leden toegevoegd. Gedurende het bestaan van de commissie zijn drie leden van de commissie overleden. (Deltacommissie, 1960, p. 20)

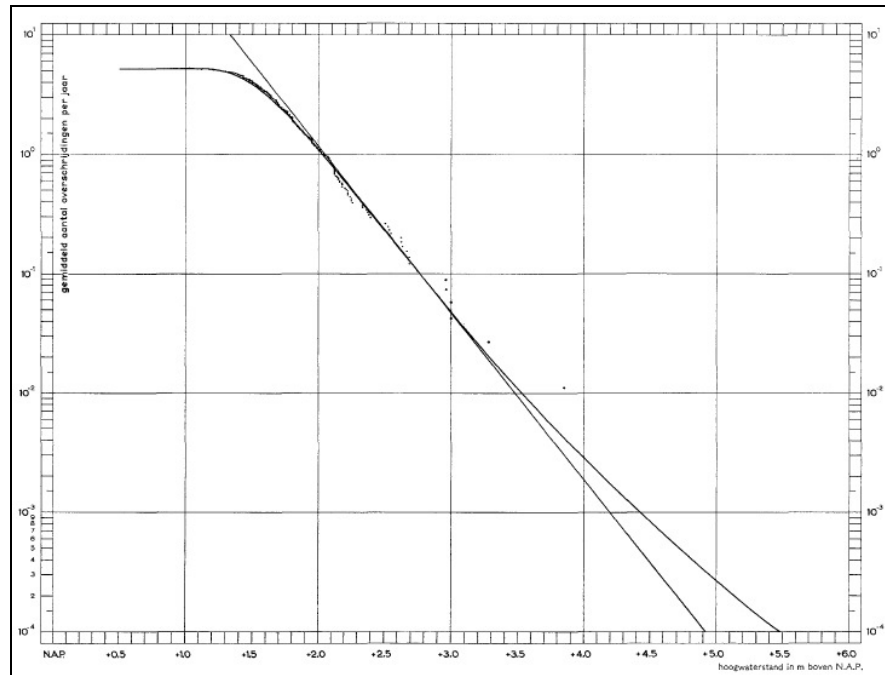
² Had een grote rol in aanloop naar commissie. Schreef nota welke de aanleiding was voor de instelling van de Stormvloedcommissie. Stuurde drie dagen voor de watersnoodramp van 1953 een brief aan de minister met daarin een Deltaplan. In eerste instantie enkel secretaris, later benoemd tot lid, overleden op 09-12-1959.

De commissie bouwt in haar onderzoek voort op eerder onderzoek van de Stormvloedcommissie uit 1939, evenals de reeds uitgevoerde onderzoeken van Rijkswaterstaat en het Waterloopkundig Laboratorium. Al een jaar na de instelling van de commissie komt zij tot de conclusie dat de kustlijn verkort dient te worden door middel van het afsluiten van zeegaten (zoals dat ook bij de Zuiderzeewerken gebeurde).

Voor de deelonderzoeken wordt ook gebruik gemaakt van externe onderzoekers. Voor de advisering over veiligheidsnormen is vooral het deelonderzoek van het Mathematisch Centrum van belang, specifiek de bijdrage van D. van Dantzig en J. Hemelrijk en de bijdrage van D. van Dantzig en J. Kriens (Deltacomissie, 1960).

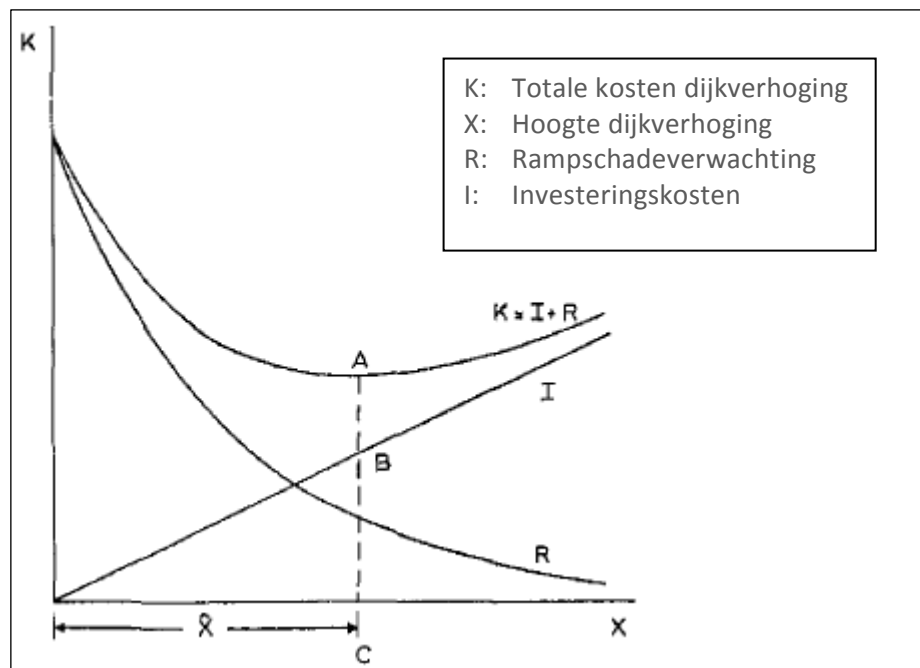
5.4 WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIE

De normen van de Deltacommissie zijn tot stand gekomen in vier stappen. Een zeer belangrijke stap hierin was de berekening van het economisch optimum. Dit is beschreven in het advies van Van Dantzig en Kriens. De berekening van dit optimum gebeurde met het wiskundige economische model van de besliskunde. Omdat voor dit model kennis nodig is van de kans dat een bepaalde situatie zich voordoet, wordt de toepassing van het model van de besliskunde voorafgegaan door een onderzoek van Van Dantzig en Hemelrijk naar hoe groot de kans op een bepaalde waterstand is. Dit statistisch onderzoek is gebaseerd op de historische waterstanden van 1888 tot en met 1956. Door middel van extrapolatie kunnen ook kansen worden bepaald voor uitzonderlijke hoogwatersituaties (zie Figuur 4). Deze methode was al in 1939 ontwikkeld door ir. P.J. Wemelsfelder. Volgens Wemelsfelder was aangetoond dat *“de structuur van de verdeling der stormvloeden over de jaren zoowel naar kracht als naar aantal goed kan worden weergegeven door een der wetten der waarschijnlijkheid.”* (Wemelsfelder, 1939). De door Wemelsfelder gevonden relatie tussen waterstanden en voorkomingsfrequenties maakt het mogelijk een norm aan te geven in de vorm van een overschrijdingskans.



FIGUUR 4: HET GEMIDDELD AANTAL Overschrijdingen per jaar van het peil H (DELTACOMMISSIE, 1960, BIJDRAGE 3, PP. 56)

Aan de hand van dit model kan men dus bepalen welke overschrijdingskans hoort bij een bepaalde waterstand en daarmee indirect ook welke dijkhoogte hierbij hoort. Maar om te bepalen wat dan de beste dijkhoogte is, dus welke overschrijdingskans aanvaardbaar is, is een ander model nodig. Dit model is het model van de besliskunde, of kosten-batenanalyse (zie Figuur 5).



FIGUUR 5: TOTALE KOSTEN DIJKVERHOOGING MET X METER (DELTACOMMISSIE, 1960, BIJDRAGE 2, PP. 75)

De kosten die geïnvesteerd moeten worden om een dijk te verhogen worden hierbij opgeteld bij de voor die dijkhoogte rampschadeverwachting per jaar. De rampschadeverwachting is door Van Dantzig vastgesteld als een combinatie van de totale reële waarde van het laaggelegen gebied, de kosten van dijkherstel en wederdrooglegging, maar ook alle indirecte schaden (Deltacommissie, 1960). Mensenlevens zijn niet als kosten meegenomen omdat een voor die tijd hoge waardering van een mensenleven van f100.000,- slechts zou leiden tot een MA van 3 cm hoger dan wanneer dit niet zou gebeuren. Van Dantzig adviseerde niet-economische schade zoals het verlies van mensenlevens in de kosten-batenanalyse te verwerken door de zuiver economische kosten met een factor twee te verhogen (Deltacommissie, 1960). De commissie besluit hierin niet mee te gaan omdat er al wordt uitgegaan van de maximale schade waarbij alles van waarde wordt vernietigd. Deze overschatting streept men weg tegen de niet economische schade (RIVM, 2004). Het punt waar de som van de kosten van de maatregelen en de rampschadeverwachting minimaal is geeft het economisch gunstigste beschermingsniveau.

Uit dit model van Van Dantzig komt een veiligheidsniveau van een overstromingskans van eens in de 125.000 jaar met een bijbehorend basispeil van 6.0 m NAP (Deltacommissie, 1960). Dit is niet de uiteindelijk geadviseerde norm. De commissie is van mening dat een overschrijding van het ontwerppeil niet hoeft te leiden tot een ramp. Ook is de commissie het niet eens met Van Dantzig over de wijze waarop hij niet-economische schade mee neemt in de analyse (Van Dantzig neemt aan dat een verdubbeling van de economische schade de totale schade redelijk zou beschrijven). De commissie adviseert de door Van Dantzig gevonden norm met een factor 12,5 te vergroten naar 1/10.000 en een ontwerphoogte van 5.0 m +NAP.

Waar deze factor vandaan komt is niet duidelijk (Kind, 2004). Het blijkt echter dat de norm 1/10.000 eerder is bepaald dan de 1/125.000 norm (RIVM, 2004). Zoals eerder vermeld is de norm vanuit vier invalshoeken benaderd. Los van het onderzoek van Van Dantzig is ook berekend wat het effect van astronomisch hoogwater en stormoploop kan zijn. Hierbij is uitgegaan van hoogste stormvloedstand van 1953, van 3,85 m +NAP. Het astronomisch hoogwater bedroeg op dat moment 0,81 m +NAP en het stormeffect was 3,04 m. Het maximale astronomisch hoogwater voor het seizoen '52/'53 bedroeg echter NAP + 1,25 m. Het maximale stormeffect viel op 1 februari niet samen met het astronomisch hoogwater. Eerder die dag bedroeg het stormeffect 3,25 m. Als de storm zich in februari net anders had ontwikkeld, dan had het stormeffect nog enkele decimeters

hoger kunnen zijn. Na optelling van deze effecten kwam men ook tot een MHW van 5 m +NAP. Dit was meer een janboerenfluitjes methode (Interview Van Gulik, 2009). De volgende invalshoek is geweest te kijken in hoeverre de kans op deze waterstand, 1/10.000, significant genoeg verschilde met de kans op de waterstand van 1953. Het verschil tussen deze waterstanden bleek een factor 30 wat als significant genoeg werd gezien. De derde invalshoek was de berekening van Van Dantzig en Kriens. Tevens is berekend of de norm van 1/10.000 niet een ondraagbare last zou betekenen het gehele land. Het blijkt dat de beveiliging van het land tegen overstromingen bij deze norm 0,5% bedraagt van de totale binnenlandse bestedingen. Dit werd als aanvaardbaar gezien (Deltacommissie, 1960, Interview Van Gulik, 2009).

Het is helaas niet meer te achterhalen welke van de vier invalshoeken uiteindelijk bepalend is geweest voor de bepaling van de 1/10.000 norm (RIVM, 2004).

Voor enkele andere gebieden, waaronder de Zeeuwse eilanden, geldt een lagere norm van 1/4000 (Deltacommissie, 1960). De normen voor het kustgebied zoals deze zijn voorgesteld door de Deltacommissie gelden nog steeds. Dat andere gebieden een lagere veiligheid kregen werd door iedereen geaccepteerd. Dit had ook te maken met dat de nieuwe norm in het algemeen tot veel hogere dijken leidden, ondanks dat de norm lager was dan voor Centraal Holland. Van Gulik, die als hoofd van de afdeling waterkeringen bij de provincie Friesland heeft meegewerkt aan het op Deltahoogte krijgen van de dijken aldaar zegt daarover: *“Toen de mensen in Friesland voor het eerste de Deltadijken in Friesland zagen zeiden ze: “Wat groot!”. Ik ook hoor. Het was van een volstrekt andere orde dan de dijkjes die er eerst lagen. Daarom stond ook helemaal niet ter discussie of het niet nog hoger moest.”*(Interview Van Gulik, 2009)

5.5 ROL VAN DE COMMISSIE

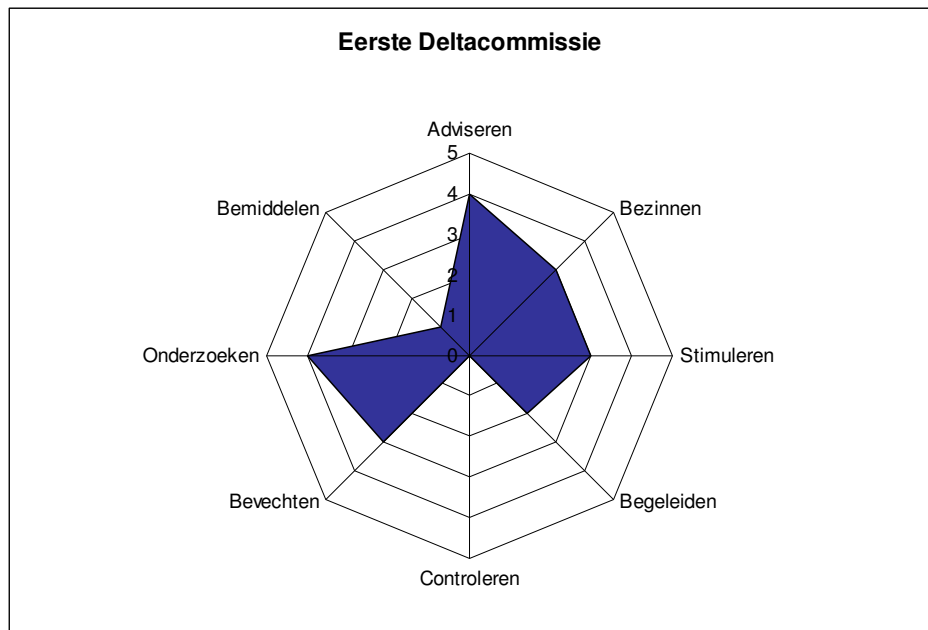
Volgens Hoppe (2008) zegt het type probleem iets over de rol die advies inneemt in een proces. Bij de deltagcommissie is het probleem te omschrijven als een hoofdzakelijk wetenschappelijk probleem (zie paragraaf 5.2). De rollen die te verwachten zijn bij een wetenschappelijk probleem, of bij een discussie over middelen zoals Hoppe dit kwalificeert, zijn die van adviseur, makelaar en analist. De adviseur adviseert over draagvlak en de uitvoerbaarheid van beleidsvoorstellen en maakt daarbij gebruik van de best beschikbare kennis over wat wel en niet werkt. De makelaar ziet ondanks de kloof tussen wetenschap en politiek de mogelijkheid voorwaarden te scheppen voor instrumenteel beleidsadvies. De analist voorziet vooral op financieel-economisch vlak belanghebbende

partijen van evidence-based informatie en modellen uit beschikbare en bruikbare kennisbronnen (Hoppe, 2008, pp. 20).

Omdat in dit onderzoek de normeringdiscussie centraal staat zal de karakterisering van de Deltacommissie hoofdzakelijk betrekking hebben op het advies aangaande deze veiligheidsnormen. Het deel van het advies over de veiligheidsnormen is afkomstig van de heer Van Dantzig (Deltacommissie, 1960, pp.66-84). In zijn onderzoek maakt hij gebruik van de wiskundig economische besliskunde die we tegenwoordig kosten-batenanalyse noemen. Dit model bepaalt de optimale situatie als de situatie waarin het overwicht van de voordelen boven de nadelen zo groot mogelijk is (Deltacommissie, 1960, pp. 66). Belangrijke componenten in het model zijn de kans op een bepaalde situatie (in termen van dit onderzoek een bepaalde waterstand), de kosten om een bepaald veiligheidsniveau te bereiken en de schade als gevolg van een overstroming. Zoals eerder vermeld worden de resultaten van Van Dantzig vermenigvuldigd met een factor 12,5. Omdat onduidelijk is waar dit exact op gebaseerd is, maar de resultaten wel als leidraad worden gebruikt, wordt in dit onderzoek de rol van Van Dantzig toch als leidend beschouwd.

De rol van de Deltacommissie in haar advisering aan beleidsmakers wat betreft het vaststellen van veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming is daarom hoofdzakelijk te kwalificeren als die van een beleidsanalist. Het primaat in de analyse ligt duidelijk bij de wetenschap en niet bij de politiek. De analist, in dit geval de heer Van Dantzig, heeft als hoogleraar bij de universiteit van Amsterdam ook duidelijk een wetenschappelijke achtergrond. In het advies zijn ook weinig politieke onderwerpen opgenomen. Hoppe (2008) verwacht dat de meeste tijdelijke adviescommissies de rol van plooiër/schikker, strateeg of postnormalist hebben. Bij de eerste Deltacommissie blijkt dit, voor zo ver de informatie beschikbaar is, niet het geval. Hierbij moet genoteerd dat er bijna vijftig jaar zit tussen de eerste Deltacommissie en de analyse van Hoppe.

De rol van een commissie is ook te karakteriseren aan de hand van de opdracht die zij mee krijgt. Wanneer we de Deltacommissie analyseren aan de hand van de typologie van Schulz et. al. (2006) zien we bij de doelgeoriënteerde rollen een nadruk op onderzoek en advies. Bij de procesgeoriënteerde rollen zijn de taken van bezinning en bevechting het belangrijkste. Wanneer we deze taken grafisch weergeven ontstaat onderstaand profiel.



FIGUUR 6: KARAKTERISTIEK EERSTE DELTACOMMISSIE (ZIE APPENDIX I.A)

5.6 DOORWERKING

Volgens het rapport van de Universiteit Tilburg en Berenschot (2004) geldt voor doorwerking de formule $\text{Doorwerking} = \text{Kwaliteit} \times \text{Acceptatie}$. Het advies van Van Dantzig is zeer uitvoerig onderbouwd. Dit advies wordt ten dele gebruikt als basis voor het advies van de Deltacommissie. Het uiteindelijke advies van de Deltacommissie aangaande veiligheidsnormen wordt in zijn geheel overgenomen en geaccepteerd. Hierbij is er sprake van instrumentele doorwerking. Het is echter niet alleen belangrijk of de norm wordt overgenomen in beleid, maar ook of dit beleid wordt uitgevoerd en er dus aan de norm wordt voldaan. Uiteraard kost het veel tijd om aan een norm te voldoen. Het laatste onderdeel van de Deltawerken is pas in 1986 voltooid met de Oosterscheldekering. (Nadien is nog de Maeslantkering aangelegd, maar deze stond niet in het oorspronkelijke Deltaplan). Uit de toetsing van de primaire waterkeringen uit 2006 blijkt dat niet alle keringen aan de kust aan de norm van de Deltacommissie voldoen (Verkeer en Waterstaat, 2006). Toch lijkt merendeel van de kustbescherming wel aan de norm te voldoen (zie Figuur 7). Het plan en de uitvoering van de afsluiting van de zeearmen is te kwalificeren als conceptuele doorwerking. Volgens de bovenstaande formule zou de doorwerking van het advies van de Deltacommissie daarom groot moeten zijn.



FIGUUR 7: RESULTATEN TWEEDE VEILIGHEIDSTOETSING (MIN. V&W, 2006)

Hoppe (2008) wijst erop dat het beeld waarin politiek advies bestelt bij onafhankelijke wetenschappers waarna de politiek beslist, een irreëel beeld is. De wederzijdse interactie tussen advies en politiek, die ook wel grenzenverkeer wordt genoemd, wordt voor een belangrijk deel beschreven door de rol die de commissie aanneemt. Zoals al vermeld, is het duidelijk dat de invloed van de commissie op de politieke besluitvorming groot is geweest. In hoeverre deze doorwerking wederkerig is geweest, ofwel hoe sterk de beïnvloeding van politiek op de commissie is geweest, is bijna vijftig jaar na dato lastig te achterhalen. Toch geeft het rapport enkele kleine aanwijzingen over invloed van politiek op de commissie. De belangrijkste aanwijzing is de duidelijke opdracht die de minister bij installatie van de commissie geeft. Afsluiting van zeearmen wordt als belangrijke optie genoemd. Over de veiligheidsnormen wordt niet gesproken. Een andere aanwijzing is dat de commissie de beschikking had over een ambtelijk secretariaat. Volgens Schulz et. al. (2006) geeft dit de mogelijkheid tot beïnvloeding door de minister en het ambtelijk apparaat. Dit betekent echter niet dat dit per definitie gebeurt. Ook kan er geen uitspraak worden gedaan over andere wijze waarop eventueel invloed is uitgeoefend.

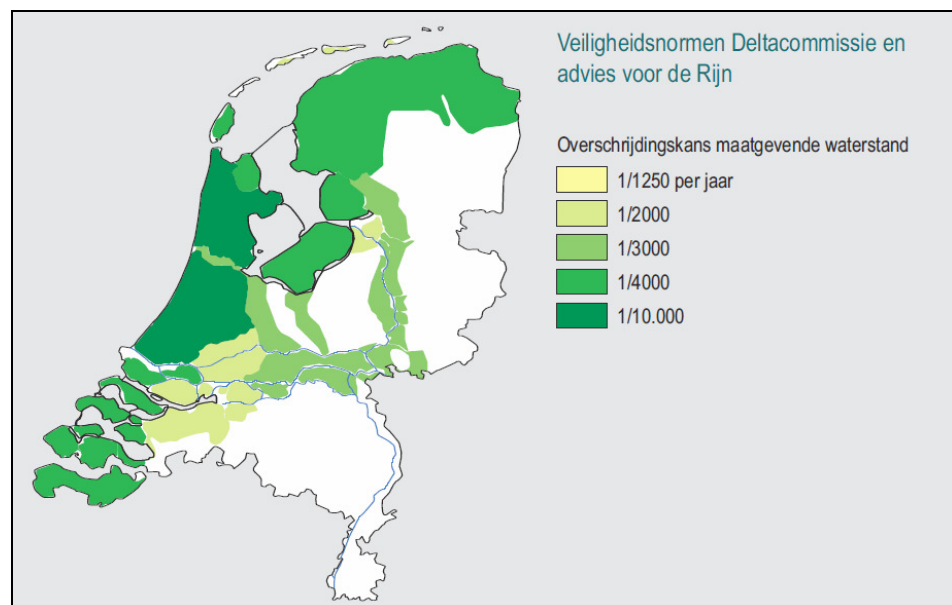
6 VEILIGHEIDSNORMEN 1956

In 1956 werden voor het Nederlands rivierengebied, specifiek voor de Rijn en haar takken, veiligheidsnormen vastgesteld voor de hoogwaterbescherming. Dit gebeurde op het moment dat de eerste Deltacommissie voor de kustgebieden bezig was met het vaststellen van veiligheidsnormen. In tegenstelling tot de meeste andere veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming, komen de veiligheidsnormen van 1956 niet voort uit een advies van een commissie. Daardoor ontbreekt er ook een adviesrapport. Dit maakt het lastig om exact de wijze waarop de normen zijn vastgesteld te beschrijven. Omdat de informatie over dit besluit beperkt is zal niet een gelijke analyse worden uitgevoerd zoals dat voor de verschillende commissies is gedaan.

FIGUUR 8: MINISTER MR. J. ALGERA



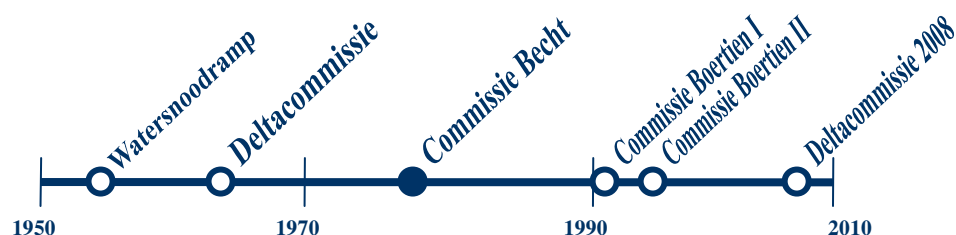
In 1954 vroeg het provinciebestuur van de provincie Gelderland aan de minister van Verkeer en Waterstaat, minister mr. J. Algera, welke veiligheidsnormen men moest hanteren om de hoogte van de rivierdijken te bepalen. Belangrijke aanleiding hiervoor was, net als bij de eerste Deltacommissie, de watersnoodramp van 1953. De minister laat in 1956 per brief aan de provincie weten dat een MHW van $18.000 \text{ m}^3/\text{s}$ bij Lobith hem zeer veilig lijkt. Wel geeft hij aan dat deze norm niet al te strak moet worden gehanteerd. De MHW die de minister aangeeft komt overeen met een overschrijdingsfrequentie van 1/3000 (Algera, 1956)(RIVM, 2004). De hoogte van deze norm was gebaseerd op de rekenmethoden van de eerste Deltacommissie (Van Heezik, 2008).



FIGUUR 9: VEILIGHEIDSNORMEN 1956

De veiligheidsnormen van 1956 zijn van kracht gebleven totdat in 1977 de Commissie Rivierdijken een andere norm adviseerde. Deze lange periode waarin de normen van kracht waren duidt op een grote doorwerking in beleid. Uit de analyse van deze commissie bleek dat 450 km dijk verbeterd moest worden om aan de 1/3000 norm te kunnen voldoen (CRd, 1977). In de 21 jaar die waren verstreken sinds het vaststellen van de norm was het dus niet gelukt de dijken op de juiste hoogte te krijgen. De doorwerking in beleid was groot, maar de doorwerking in uitvoering was aanmerkelijk beperkter.

7 COMMISSIE RIVIERDIJKEN/ BECHT (1975-1977)



Zoals eerder beschreven was het advies van de eerste Deltacommissie de basis voor het huidige beleid voor veiligheidsnormen bij hoogwaterbescherming. De Deltacommissie had echter slechts betrekking op de kustgebieden. Voor de rivieren, specifiek voor de Rijntakken, is daarom in 1956, in overleg tussen de Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland en de minister van Verkeer en Waterstaat, besloten dat er een veiligheidsnorm van 1/3000 moest komen (zie Hoofdstuk 6).

De huidige standaarden voor het rivierengebied zijn niet de standaarden die zijn voortgekomen uit dit overleg, maar zijn gebaseerd op een later advies van de Commissie Rivierdijken (ook wel Commissie Becht genoemd, naar haar voorzitter). Dit advies heeft geleid tot nieuwe veiligheidsnormen voor het rivierengebied.



FIGUUR 10: MR. C.J.G. BECHT

7.1 OMSTANDIGHEDEN

De aanleiding van de Commissie Rivierdijken zal, net als bij de Deltacommissie, worden geanalyseerd met behulp van het stromenmodel.

7.1.1 PROBLEMEN

Het beleidsprobleem dat de aanleiding vormt voor het advies van de Commissie Rivierdijken is niet eenduidig. De verschillende actoren die bij het probleem betrokken waren zullen het probleem elk naar eigen perceptie hebben omschreven. Hier zullen de verschillende percepties van het beleidsprobleem worden besproken.

VEILIGHEID TE LAAG

Begin jaren zeventig leidde de 1/3000 norm tot problemen. Het bleek erg lastig deze norm na te leven. 550 Km van de in totaal 650 km dijk langs de rivieren voldeed niet aan de norm. De waterschappen in het rivierengebied wilden de dijken versterken opdat ze daadwerkelijk aan de in 1956 vast gestelde norm zouden voldoen en op die manier voldoende bescherming zouden bieden aan het achtergelegen land (Commissie Rivierdijken, 1977). Voor deze groep, gesteund door Rijkswaterstaat, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en door veel boeren, was het beleidsprobleem dat de dijken niet aan de norm voldeden en de veiligheid van de mensen in het rivierengebied daarmee onvoldoende gegarandeerd.

AANTASTING VAN LNC-WAARDEN

De dijkverhogingen hadden echter grote consequenties voor de zogeheten Landschap-, Natuur- en Cultuur- waarden (LNC-waarden). Wanneer een dijk wordt verhoogd dient hij noodzakelijkerwijs ook verbreed te worden om te stabiliteit van de dijk te waarborgen. Ook was men van mening dat er zo min mogelijke “vreemde elementen” in en op de dijken mochten zitten. Daarom dienden dijkhuisjes gesloopt te worden en bomen gekapt. Dit brengt behalve veiligheid vaak ook schade met zich mee aan het landschap, de natuur en culturele waarden. Ongeveer 2000 huizen die op of aan de dijk stonden aan een van de takken van de Rijn moesten daarom gesloopt worden. Dit probleem kwam het duidelijkst aan het licht in het plaatsje Brakel aan de Waal. In dit dorpje moesten 140 huizen en het historische stadhuis worden gesloopt om plaats te maken voor de dijk. Doordat men ging twijfelen aan de zorgvuldigheid van de bestuurders, kwamen mensen in Brakel in opstand tegen deze afbraak. Burgers en belangengroeperingen als de Stichting Natuur en Milieu en de plaatselijke huisarts zetten een beweging op tegen de dijkverzwaringen. Voor deze groep mensen was niet het niet voldoen van de dijken aan de veiligheidsnorm het probleem, maar de aantasting van LNC-waarden (Potman, 1995 & Van Meurs, 1996).

GEBREK AAN CONSENSUS

Als derde optie kan ook de onenigheid tussen de “dijkverzwaarders” en LNC-activisten als het probleem worden beschouwd. Het ontbreken van

een eenduidige mening vanuit het rivierlandschap als probleem voor beleidmakers om een breed gedragen beleid te formuleren.

7.1.2 OPLOSSINGEN

Zoals vaak het geval is, ligt de oplossing van het probleem al vast in de manier waarop er naar een probleem wordt gekeken. Het moge duidelijk zijn dat bij de eerste twee probleempercepties ook verschillende oplossingen horen. Bij het probleem van de “dijkversterkers” geldt als oplossing dat de dijken worden verhoogd en versterkt tot een niveau waarbij zij wel aan de norm voldoen. Behartigers van LNC-belangen zagen de oplossing in een andere hoek. Zo zou de veiligheidsnorm aanmerkelijk minder streng kunnen en zag men ook ruimtelijke oplossingen als zijdelingse afleidingen (Van Heezik, 2008). Bij zijdelings afleiden wordt bij hoogwater land geïnundeerd zodat er geen ongecontroleerde overstromingen plaats vinden. Al in 1974 werd in de Tweede Kamer een motie³ ingediend door de PvdA (op initiatief van dr. H.M. de Boois) met een oproep tot ander beleid ten aanzien van dijkverzwaringen. Het laatste probleem had als oplossing consensus nodig. Om dit probleem op te lossen zou er een “tussenvorm” komen waarin beide kampen zich konden vinden.

7.1.3 POLITIEKE GEBEURTENISSEN

Er is niet één duidelijke gebeurtenis aan te wijzen die er toe leidde dat de minister besloot tot het instellen van een onderzoekscommissie. Vanaf 1969 waren voor het eerst de LNC-waarden in beeld van beleidsmakers gekomen. Vanaf 1973 werd er actief geprotesteerd tegen de dijkverzwaringen. De maatschappelijke betrokkenheid bij beleid was groot en in de jaren 70 begon de burger zich steeds meer te mengen in overheidsbeleid. Het protesteren op veel verschillende terreinen werd “populair”. Zo kraakte een groep Utrechtse studenten twee dijkwoningen om vanuit daar het verzet tegen dijkverzwaringen aan te gaan. Rond 1974

3 Door de leden Albers, Knot, Roels, De Boois en Langedijk-de Jong wordt de volgende motie voorgesteld: „De Kamer, kennis genomen hebbend van het schriftelijke antwoord van de Regering met betrekking tot de uitvoering van waterschapswerken (Brief van 13 februari 1974, rijksbegroting 1974, nr. 28); overwegende, dat het in verband met landschap- en natuurbescherming van groot belang is bij de uitvoering van waterschapswerken niet naar technische volmaaktheid te streven; van mening, dat te veel onzekerheid blijft bestaan, of bij de voorbereiding en de uitvoering van waterschapswerken de nodige technische terughoudendheid in acht zal worden genomen; nodigt de Minister uit, de technische richtlijnen voor het ontwerpen van rivierdijken te doen herzien, of in ieder geval zo te doen interpreteren, dat waardevolle bebouwing en beplanting zoveel mogelijk dienen te worden gespaard; verzoekt de Minister, bij de beoordeling van te subsidiëren waterschapsbelangen, behalve aan de waterschapsbelangen, ook aan de belangen van landschapbescherming en natuurbehoud een grote waarde toe te kennen, en gaat over tot de orde van de dag.” (TK, 1974, 50).

werden verschillende organisaties opgericht die de bevolking mobiliseerde om in opstand te komen. De grote weerstand vanuit de gebieden die door de dijk beschermd werden kan gezien worden als politieke gebeurtenis die aanleiding gaf tot instelling van de Commissie Rivierdijken (Van Heezik, 2008)⁴.

7.1.4 BELEIDSVENSTER

In het beleidsvenster komen de drie stromen bij elkaar. De stroom van problemen, in dit geval hoofdzakelijk het gebrek aan consensus, en die van politieke gebeurtenissen, in dit geval de maatschappelijke onrust naar aanleiding van de dijkverzwaringen, waren bij instelling van de commissie al bij elkaar gekomen. Een oplossing om de consensus te bereiken was er echter nog niet. De commissie diende ervoor deze oplossing te vinden. De vraag is of dit gelukt is en er daadwerkelijk een beleidsvenster is ontstaan (zie paragraaf 7.6).

7.2 PROBLEEMBESCHRIJVING

Ook voor de Commissie Rivierdijken is het mogelijk het beleidsprobleem te analyseren volgens de matrix van Douglas en Wildavsky. Zoals hierboven beschreven hangt de aard van het probleem voor een belangrijk deel af van wie het probleem beschrijft. Er kan dus duidelijk gesteld worden dat er geen consensus bestaat. Vanuit de samenleving komt de vraag of de dijken in hun huidige stand niet sterk genoeg zijn. Hier is ook een kennisvraag mee gemoeid. Toch lijkt er hoofdzakelijk sprake te zijn van een verschil in denkwijze over de maatstaven.

TABEL 10: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (DOUGLAS EN WILDAVSKY, 1983 IN VAN DE GRAAF EN HOPPE, 1996)

		Zekerheid van kennis	
		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
	Klein	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

⁴ Een uitgebreide beschrijving van de onrusten voorafgaand aan de Commissie Rivierdijken is te vinden in Van Heezik (2008) Strijd om de rivieren.

Het probleem van de Commissie Rivierdijken is daarom te kwalificeren als een ethisch probleem over de vraag hoe veilig is veilig genoeg met duidelijke aspecten van een politiek probleem (zie Tabel 10).

7.3 BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIE

Op 23 mei 1975 wordt door minister Westerterp van Verkeer en Waterstaat de commissie Rivierdijken ingesteld. De opdracht die de minister bij instelling aan de commissie mee geeft is te onderzoeken *“of er aanleiding is de tot op heden gehanteerde maatstaf voor het ontwerp van maatregelen ter verbetering van de bescherming tegen hoge rivierstanden –een waterstand behorend bij een afvoer van de Rijn te Lobith van $18.000\text{ m}^3/\text{s}$ – ter herzien”* (Westerterp, 1975). Indien dit het geval is, dient ook onderzocht te worden welke maatstaf dan wel geschikt is. Ook kreeg de commissie de opdracht mee te onderzoeken hoe de mogelijkheden tot inspraak geoptimaliseerd konden worden (Westerterp, 1975).

De minister gaf bij de instelling van de commissie aan dat deze opdracht ruim geïnterpreteerd mag worden (CRd, 1977, pp. 6-7). De commissie gaf invulling aan deze ruime interpretatie door in het onderzoek ook de mogelijkheden van noodoverloopgebieden en een andere verdeling van de afvoer bij de Pannerdense Kop mee te nemen in het onderzoek (van Heezik, 2008, pp. 220-221; CRd, 1977, pp. 37-51)



FIGUUR 11: PANNERDENSE KOP (GOOGLE MAPS, 2009)

De commissie werd voorgezeten door mr. C.J.G. Becht, de oud-burgemeester van Tilburg. De rest van de commissie bestond uit verschillende actoren die elk een bepaalde belangengroep vertegenwoordigde.

TABEL 11: LEDEN COMMISSIE RIVIERDIJKEN (WESTERTERP, 1975)

Naam:	Functie:
Voorzitter:	
mr. C.J.G. Becht	Oud-burgemeester van Tilburg,
Namens het rijk:	
Ir. M.C. in 't Anker	Medewerker bij de afdeling Landinrichting van de Rijksplanologische Dienst
Ir. H.M. Oudshoorn	Hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat in de directie Waterhuishouding en Waterberging
Ir. F.C. Prillewitz	Hoofd van de directie Natuurbehoud en openluchtrecreatie van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
Drs. J. Scheelbeek	Hoofd van de onderafdeling Recreatie en Natuurbescherming van de hoofddirectie van de Waterstaat
Namens de provincies:	
Drs. R. Van de Berg	Lid van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland
Ir. H. Wieringa	Hoofdingenieur-directeur van de Provinciale Waterstaat Overijssel
Namens de waterschappen:	
Ir. C.P. Kallewaard	Hoofd van de technische dienst van het Waterschap Maaskant
Ir. H. van Rossum	Hoofd van de Gemeenschappelijke Regeling Dijkverbetering Gelderland
Namens de Stichting Natuur en Milieu:	
P. Nijhoff	Directeur van de Stichting Natuur en Milieu

De commissie werd bijgestaan door een ambtelijk secretariaat onder leiding van Ir. W. van der Kleij. Zoals uit Tabel 11 valt op te maken was de commissie deels politiek gekleurd. Waar de eerste Deltacommissie bijna enkel uit civiel technisch ingenieurs bestond, waren bij de Commissie Rivierdijken ook politici en actievoerders betrokken. De actievoerders waren enkel vertegenwoordigd door de directeur van de Stichting Natuur en Milieu. (Van Heezik, 2008, pp. 219; CRd, 1977, pp. 95).

Het onderzoek van de Commissie Rivierdijken heeft bijna twee jaar geduurd. De commissie is daarmee aan te duiden als een tijdelijke adviescommissie.

7.4 WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIE

In tegenstelling tot de Deltacommissie bestaat de werkwijze van de commissie Rivierdijken niet uit een optimalisatie van kosten en baten, maar uit een vergelijk tussen drie verschillende opties (vijf wanneer de verschillende stroomverdelingen ook worden meegenomen). Dat optimalisatie van kosten en baten niet het hoofddoel was blijkt ook uit het feit dat de “optimale” optie uiteindelijk niet wordt verkozen (Kind, 2004).

Zoals eerder beschreven ging de commissie uit van drie opties met een bijbehorende maatgevende hoogwaterstand (MHW) bij Lobith. De deeloptyes hadden betrekking op de stroomverdeling bij de Pannerdense Kop (zie Figuur 11) over de Waal en het Pannerdens kanaal (die bij de IJsselse kop splitst in de IJssel en de Neder-Rijn). Er wordt besloten de afvoerverdeling niet te veranderen, omdat volgens de commissie de voordelen hiervan niet tegen de nadelen opwegen. Dit ondanks het feit dat een andere afvoerverdeling de lengte van te verhogen rivierdijk aanzienlijk zou beperken (maximaal 240 km) (Van Heezik, 2008, pp.221). De Waal wordt in de situatie van dat moment al gezien als de gevaarlijkste rivier en een verhoging van de afvoer van de Waal zou daarom onwenselijk zijn. De vertegenwoordiger van de Stichting Natuur en Milieu, de heer P. Nijhof is als enige het niet eens met deze keuze (CRd, 1977).

De drie opties die de commissie kiest zijn de minimale optie, de maximale optie en de tussenoptie. Als maximale optie wordt gezien het op hoogte brengen van de rivierdijken zodat ze voldoen aan de op dat moment geldende norm van 1/3000. De commissie is van mening dat het veiligheidsniveau er niet op achteruit mag gaan ten opzichte van de situatie op dat moment. Als minimale optie is daarom gekozen voor een norm van 1/500. Als tussenoptie wordt gekozen voor een norm van 1/1250. Alle drie de opties leiden tot dijkverhogingen (zie Tabel 12). In tegenstelling tot de eerste Deltacommissie gaat de Commissie Rivierdijken niet uit van een verhouding tussen de overschrijdingskans en de overstromingskans van

1:12,5. De commissie ziet zich genoodzaakt “de inundatiekans vooralsnog te moeten gelijkstellen aan de overschrijdingskans van de maatgevende afvoer” (Commissie Rivierdijken, 1977, p. 14). Ook hier is dit een aanname die niet verder is doorgerekend.

TABEL 12: ONDERZOCHE DIJKVERSTERKINGSVARIANTEN (CRd, 1977)

Variant	Overschrijdings-frequentie	MHW te Lobith (m ³ /s)	Aantal km te versterken dijk
Variant I	1/3000	18.000	450
Variant II	1/1250	16.500	390
Variant III	1/500	15.200	310

De eerste Deltacommissie gebruikt kosten-batenanalyse om het optimale veiligheidsniveau te bepalen. De Commissie Rivierdijken gebruikte kosten-batenanalyse om drie vooraf bepaalde veiligheidsniveaus door te rekenen. Volgens deze analyse levert variant 1 met het hoogste veiligheidsniveau het meeste op (zie Tabel 13). Of een eventueel nog hoger veiligheidsniveau tot een nog betere verhouding tussen kosten en baten zou hebben geleid is niet onderzocht.

TABEL 13: KOSTEN-BATENANALYSE IN MILJOEN GULDEN (CRd, 1977)

	Variant I	Variant II	Variant III
Kosten	323	298	265
Baten	3780	3670	3550
Saldo	3457	3372	3285
Verschil met I		-85	-172

In de analyse is een aantal waarden niet monetair gewaardeerd. Zo houdt de analyse geen rekening met mensenlevens en met LNC-waarden. Uit de uitkomst van het onderzoek kan men concluderen dat deze waarden wel meegenomen zijn in de uiteindelijke afweging (CRd, 1977; Eigenraam, 2008).

Naar mening van de commissie is variant drie ongeschikt. Er zou dan te vaak een overstroming plaatsvinden. Deze keus wordt niet verder onderbouwd. De commissie is van mening dat variant één grote voordelen heeft, zoals een hoge veiligheid tegen een relatief lage prijs. Om de schade aan LNC-waarden te verminderen wordt er echter gekozen voor variant twee. Om de schade aan LNC-waarden nog verder te verminderen adviseert de commissie gebruik te maken van uitgekende ontwerpen (CRd,

1977). Uitgekiend ontwerpen houdt in dat dijken zo worden ontworpen dat ze zo min mogelijk schade aanrichten. De dijk wordt niet langer enkel door verhoging en verbreding op sterkte gebracht, maar waar schade aan LNC-waarden kan worden vermeden, worden andere oplossingen gebruikt zoals damwanden.

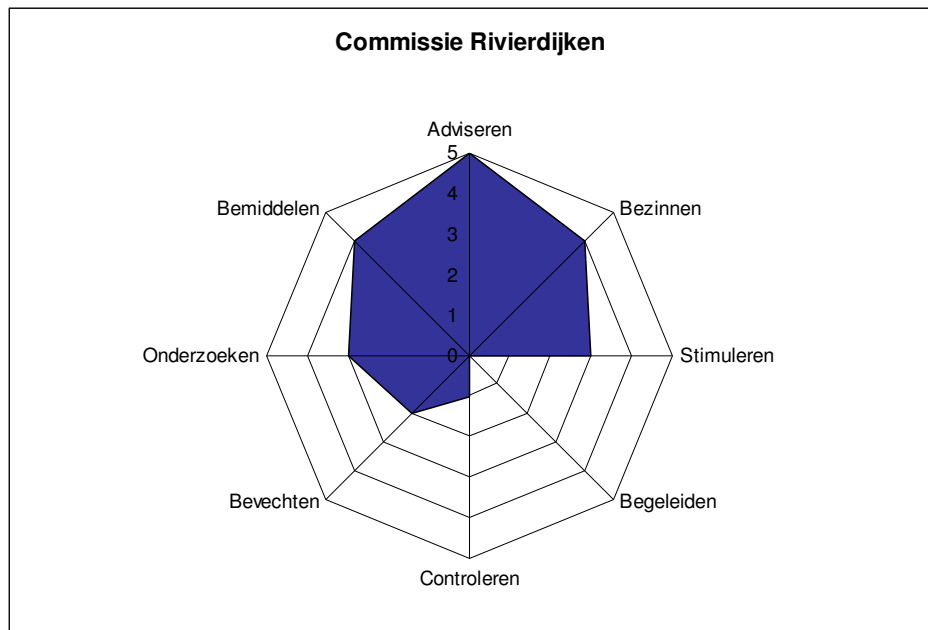
7.5 ROL VAN DE COMMISSIE

Zoals reeds beschreven is het beleidsprobleem van de Commissie Rivierdijken te kwalificeren als hoofdzakelijk een ethisch probleem. Volgens de theorie van Hoppe (2007) passen in deze discussie, die een doelendiscussie genoemd kan worden, zowel de rollen van de strateeg en van de plooiër/schikker, (zie Tabel 6). Deze rollen passen volgens Hoppe ook bij die van een ad-hoc adviescommissie.

De rol van de Commissie Rivierdijken lijkt in belangrijke mate als taak te hebben een compromis te vinden. Dit is te zien in de vertegenwoordiging van zowel mensen uit de dijkverhogingcoalitie, als ook uit de oppositie daartegen. Een advies van de commissie zou voor iedereen aanvaardbaar moeten zijn. Hoewel het niet lukt om een voor iedereen aanvaardbaar alternatief te vinden streeft de commissie hier wel naar. Daarom is de rol van de commissie te omschrijven als plooiër/schikker. De andere rollen zijn in veel minder mate of niet terug te vinden in de Commissie Rivierdijken. Het model van Hoppe lijkt hier overeen te komen met de praktijk.

Hoppe (2007) merkt ook op dat het belangrijk is duidelijkheid te scheppen over de doelen van het beleid. Hoewel er wel wordt afgebakend welke factoren er mee genomen moeten worden in de beleidsanalyse ligt hier niet de grootste aandacht. De focus gaat vooral sterk over de verschillende oplossingen. Het is de vraag of er binnen de commissie wel eenduidigheid was over welk doel men na moest streven.

Wanneer we de commissie karakteriseren aan de taak die zij meegekregen heeft is de focus erg duidelijk op het bemiddelen en bezinnen. De nadruk ligt minder op het onderzoek dan bij de eerste Deltacommissie (zie Figuur 12).



FIGUUR 12: KARAKTERISERING COMMISSIE RIVIERDIJKEN (ZIE APPENDIX I.B)

7.6 DOORWERKING

De doorwerking van het advies van de Commissie Rivierdijken is erg beperkt. Met de introductie van het uitgekiend ontwerpen zou een conceptuele doorwerking kunnen worden verwacht. Dit nieuwe perspectief of dijkontwerp wordt echter totaal niet opgenomen. Pas nadat de Commissie Boertien I het in 1992 opnieuw adviseert (zie hoofdstuk 8) wordt het uitgekiend ontwerpen toegepast.

De introductie van de nieuwe veiligheidsnorm zou tot aangepast beleid hebben kunnen leiden. De 1/1.250 norm is in 1995 opgenomen in de Wet op de Waterkering. De huidige Maatgevende Afvoer die hierbij hoort is echter $500 \text{ m}^3/\text{s}$ lager dan waar men in het advies van de Commissie Rivierdijken vanuit ging. De grote verwantschap tussen overschrijdingskans en maatgevende afvoer zorgt ervoor dat er zuiver op basis de opname in de Wet op de Waterkering is geen instrumentele doorwerking vast te stellen.

Wanneer er sprake is van instrumentele doorwerking zou dat ook zichtbaar moeten zijn wanneer men kijkt in welke mate de dijken voldoen aan de geadviseerde norm. Uit het rapport van de Commissie Rivierdijken bleek dat om aan de 1/1.250 met een maatgevende afvoer van $16.500 \text{ m}^3/\text{s}$ te voldoen 390 km dijk versterkt moest worden. In 1993 blijkt dat om op dat moment aan dezelfde norm te voldoen er 370 km dijk versterkt dient te worden (Commissie Rivierdijken, 1977; WL/RAND, 1993). De genoemde 370 km is echter gebaseerd op een MA van $15.000 \text{ m}^3/\text{s}$. Hieruit blijkt dat er in de tussenliggende 16 jaar er geen significant verschil is in het aantal

dijken dat niet aan de norm voldoet. Er is hier geen sprake van doorwerking.

Zoals beschreven in paragraaf 7.1.1, is het probleem ook te beschouwen als een gebrek aan consensus. Uit de studie van Van Heezik (2008) blijkt dat er door de commissie een basis voor verder overleg tussen de strijdende partijen was gelegd. Echte consensus werd echter niet bereikt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de reactie van Van Rossum⁵ op het rapport: *“Natuurlijk was ik erop tegen en ik heb ook nooit iets ondernomen om het rapport in praktijk te brengen. Ik was in de minderheid. Ik wilde het niet.”* (Interview Van Meurs, 2002).



FIGUUR 13: IR. H. VAN ROSSUM

Ook de minister zou niet enthousiast zijn geweest over de uitkomsten van het rapport (Interview Van Meurs, 2002). Vanuit de LNC-hoek werd het rapport enthousiaster ontvangen. Volgens De Boois (2009) heeft Becht een voortreffelijk rapport afgeleverd. De LNC-activisten waren echter juist zeer ontevreden over de uitwerking van het rapport. De polderdistricten (waterschappen) konden zich niet vinden in de kritiek. Zij waren van mening dat veiligheid nu eenmaal altijd voorop moest staan (Van Heezik,

⁵ De rol van Van Rossum is jarenlang erg groot geweest in het Nederlands waterbeleid. Van Meurs schrijft hierover: *“Van Rossum was Tweede Kamerlid van de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP). In het parlement was hij negentien jaar lang de enige ingenieur met verstand van water. Hij was lid van de staatscommissie voor waterstaatswetgeving, voorzitter van de commissie voor Verkeer en Waterstaat en overtuigd dat bij elk hoog water Gods Toorn en Gods Stem sprak en dat elk moment Zijn Straffende Hand de stervelingen kon treffen. Als Van Rossum sprak zwegen de anderen stil. Dat gebeurde ook in de Coördinatiecommissie.”* (Van Meurs, 2002)

2008). Volgens De Boois (2009) is er na het rapport van de Commissie Rivierdijken niets veranderd. Ook Keuning beschrijft de doorwerking van de Commissie Rivierdijken als weinig succesvol: *“Op basis van het advies van de Commissie Becht was er een programma in elkaar gedraaid van dijkversterkingen in het rivierengebied, maar dat stokte nogal. De uitvoering daarvan leverde allerlei problemen op dus het was een vrij stevige maatschappelijke politieke weerstand tegen dijkverhoging.”* (Interview Keuning, 2009).

In de decennia na het adviesrapport van de commissie stak de discussie tussen dijkverzwaarders en LNC-activisten nog regelmatig de kop op (Van Heezik, 2008). Volgens De Boois ligt de schuld hiervan niet bij de Commissie Rivierdijken. *“Dat is het falen van het departement en de hoofddirectie van RWS⁶ geweest, dat er met zo’n rapport niks gebeurd is en dat ze de ellende gewoon onder hun handen hebben zien ontstaan.”* (Interview De Boois, 2009).

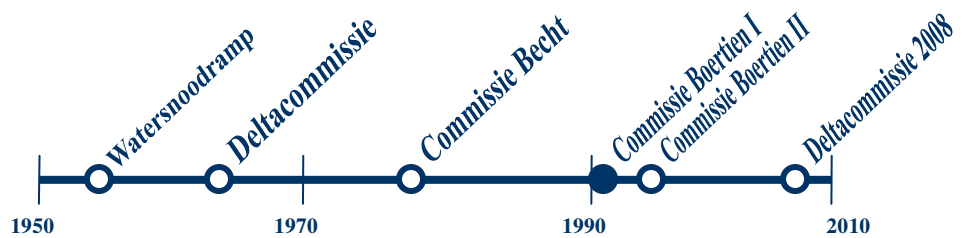
Van strategisch gebruik van het advies was ook geen sprake. Het advies van de Commissie Rivierdijken heeft tot slechts zeer beperkt doorwerking geleid. Pas na de hoogwaterstanden in 1995 leek er een beleid te ontstaan waar beide kampen zich in konden vinden. In de tussentijd heeft een nieuwe commissie, onder leiding van Boertien onderzoek gedaan naar de dijkverzwaringen (zie hoofdstuk 8). Wellicht was het hoogwater in 1995 pas de echte politieke gebeurtenis die de drie stromen uit het stromenmodel bij elkaar bracht waardoor beleid uitgevoerd kon worden.

Wanneer we kijken naar de doorwerking van politiek in advies kunnen we vermoeden dat die significant is geweest. Net als bij de Deltacommissie was er sprake van een ambtelijk secretariaat, maar de invloed vanuit de politiek was bij de Commissie Rivierdijken aanmerkelijk directer. Onder de commissieleden bevonden zich verschillende ambtenaren werkzaam bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en het ministerie van Verkeer en Waterstaat en zelfs een lid van Gedeputeerde

⁶ Rijkswaterstaat heeft de afgelopen jaren verschillende veranderingen doorgemaakt. Hier dient rekening mee te worden gehouden wanneer er naar de invloed van Rijkswaterstaat op besluitvorming wordt gekeken. Tot 2001 vielen op het beleidsterrein water zowel beleid, als uitvoering als inspectie onder het Directoraat Generaal Rijkswaterstaat. In 2001 is besloten een apart Directoraat Generaal Water op te richten, verantwoordelijk voor het waterbeleid. Het toezicht is toen ondergebracht bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Rijkswaterstaat van na 2001 is hiermee hoofdzakelijk een uitvoeringsorganisatie. Voor 2001 had de hoofddirectie van RWS voor het waterveiligheidsbeleid de rol die DGW nu heeft (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001).

Staten van de provincie Gelderland en een lid van de Tweede Kamer. Vanuit de LNC hoek was slechts de directeur van de Stichting Natuur en Milieu vertegenwoordigd. De afhankelijkheid en vermoedelijk ook de invloed van de politiek op de commissie was dus groot te noemen. Van tevoren was ook duidelijk welke meningen er ongeveer te verwachten zouden zijn van de verschillen de commissieleden. Hierin is duidelijk invloed van de minister die de commissie instelde te herkennen. Vanuit de LNC-hoek werd er bij de instelling van de commissie niet enthousiast gereageerd op de commissie samenstelling vanwege de oververtegenwoordiging van mensen die als “pro dijkverzwaring” werden gezien (Van Heezik, 2008).

8 COMMISSIE BOERTIEN I (1992-1993)



Na de Commissie Rivierdijken blijft er nog lang spanning bestaan tussen de dijkverzwaarders en de LNC-activisten. In augustus 1992 wordt daarom de Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterking ingesteld om de veiligheidsnorm opnieuw tegen het licht te houden. De commissie staat onder leiding van dr. C. Boertien en wordt daarom ook aangeduid als de Commissie Boertien. Omdat er twee jaar later opnieuw een commissie onder leiding van Boertien kwam wordt de commissie tegenwoordig aangeduid als de Commissie Boertien I.

8.1 OMSTANDIGHEDEN

Wederom worden de omstandigheden voorafgaand en tijdens de commissie beschreven behulp van met het stromenmodel van Kingdon. Er zal blijken dat er duidelijke overeenkomsten bestaan met de omstandigheden waaronder de commissie Rivierdijken haar werk moest doen.

8.1.1 PROBLEMEN

Hoewel de Commissie Rivierdijken uitsluitsel had moeten bieden over hoe de dijken beheerd moesten worden en welke norm daarbij gehanteerd diende te worden, bleek dit niet geheel gelukt (zie 8.1.3). Het beleidsprobleem kan daarom nog steeds beschouwd worden als een gebrek aan consensus tussen de dijkverzwaarders en de LNC-activisten.



FIGUUR 14: PROTEST TEGEN SLOOP DIJKHUIZEN IN NEERIJNEN

De minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw J.R.H. Maij-Weggen, omschrijft het probleem als het voortdurend ter discussie staan van de uitgangspunten waar het beleid op gebaseerd is (Kamerstuk 18 106). Ir. J. Keuning, ambtelijk secretaris van de Commissie Boertien I onderschrijft dat de maatschappelijke onrust de aanleiding was om een commissie in te stellen. Hij wijst echter ook op een ander, technisch, probleem. *“Er waren dijkvakken met een overschrijdingskans van 1/100 wat toch best link is als je er over nadenkt”* (Interview Keuning, 2009).

8.1.2 OPLOSSINGEN

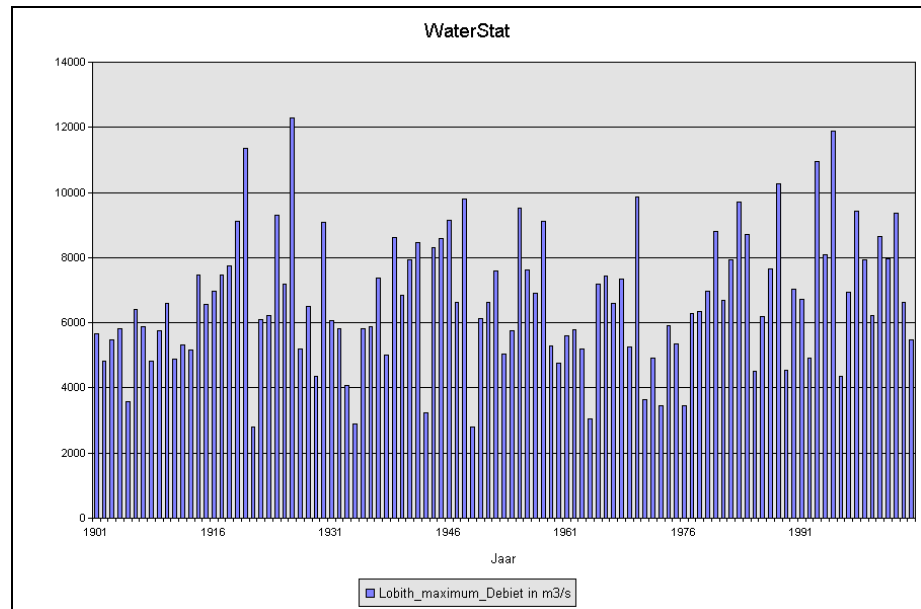
Net als ten tijde van de Commissie Rivierdijken had iedere belangengroep zijn eigen oplossingen voor de hoogwaterproblematiek. De dijkbeheerders zagen hun heil in het verhogen van de rivierdijken zodat ze de in 1984 berekende MA van 16.500 m³/s konden keren. De activisten voor LNC-waarden waren voorstander van overlaten, meer uitgekiende ontwerpen en ze betwijfelden of de dijken wel verder verhoogd dienden te worden. Daarbij zochten ze de oplossingen vooral in de bescherming van hun belang. Zo waren er actiegroepen voor het behoud van dijkwoningen en actiegroepen die bomenkap wilden voorkomen.

De minister van Verkeer en Waterstaat, J.R.H. Maij-Weggen, concludeerde in 1992, na grote maatschappelijke en politieke druk, dat onenigheid over de uitgangspunten de kern vormde van het probleem. Een nieuwe commissie zou hiervoor de oplossing moeten bieden.

8.1.3 POLITIEKE GEBEURTENISSEN

Het advies van de Commissie Rivierdijken werd in 1978 door de Tweede Kamer aanvaard. Al in 1979 bleek echter dat de commissie niet de

duidelijkheid en consensus had bereikt die beoogd waren. Er is niets gebeurd met het rapport van Becht (Interview De Boois, 2009). De polderbesturen wilden ook wel rekening houden met de LNC-waarden, maar zij waren wel van mening dat waterveiligheid te allen tijde het belangrijkste was (Van Heezik, 2008). Er was echter lange tijd geen hoogwater geweest waardoor het maatschappelijke bewustzijn van de kans op overstromingen wellicht minder werd (zie Figuur 15).



FIGUUR 15 (WATERSTAT, 2009)

In 1984 berekende Rijkswaterstaat opnieuw welke maatgevende hoogwaterafvoeren hoorden bij de 1/1250 norm. Uit deze herberekening bleek dat de dijken verder verhoogd dienden te worden dan uit het advies van de Commissie Rivierdijken was gebleken. Beide gebeurtenissen leidden er toe dat de LNC-activisten actief bleven. In het bijzonder Rijkswaterstaat werd gezien als grote macht die enkel dijken wilde verhogen zonder om te zien naar andere waarden. De vraag of de dijken überhaupt wel verhoogd dienden te worden werd steeds vaker gesteld. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig stonden de overlaten weer op de agenda als oplossing voor hoogwater problematiek. De discussie bleef welke uitgangspunten er gehanteerd moesten worden bij het versterken van de rivierdijken. Van de door de Commissie Rivierdijken geadviseerde uitgekende ontwerpen was weinig terecht gekomen (Van Heezik, 2008). Dr. H.M. de Boois, lid van de commissie Boertien I, omschrijft het als volgt: *“Er gebeurde niks meer aan de dijken. Het zat muurvast en er waren enorme tegenstellingen. Er waren actiegroepen die bij de Raad van State procedeerden en er stonden zwarte vanen als protest op de dijk bij Neerrijnen. De polderdistricten waren erg conservatief en gaven het liefst zo min mogelijk geld uit. De zaak zat muurvast en er moest echt wat gaan gebeuren”* (Interview De Boois, 2009).

8.1.4 BELEIDSVENSTER

Net als bij de Commissie Rivierdijken waren ook bij de Commissie Boertien I de stromen van problemen en politieke gebeurtenissen al bij elkaar. Zoals echter beschreven in hoofdstuk 7 was het de Commissie Rivierdijken niet gelukt de consensus te bereiken voor nieuw beleid. Opnieuw was de taak voor de commissie een voor alle partijen aanvaardbare optie te vinden.

8.2 PROBLEEMBESCHRIJVING

De vraag om de uitgangspunten voor rivierdijkversterking te toetsen kent heel duidelijk twee kanten. Deze kanten zijn onder te verdelen in een wetenschappelijke toetsing van de uitgangspunten en in de vraag in welke mate deze maatschappelijk aanvaardbaar en wenselijk zijn. De geïnterviewde commissieleden zien de kennisvraag echter niet als hoofdzaak. Keuning omschrijft de rol van kennis als volgt: *“Er was veel technische kennis. Er is wel een onderzoek geweest dat tot de verscherping van kennis leidde, maar de kennis was wel aanwezig. Het ging veel meer over de maatschappelijke discussie rond die kennis en het afwegen van verschillende tegenstrijdige belangen.”*(Interview Keuning, 2009).

De kennisvraag wordt door de commissie neergelegd bij het Waterloopkundig Laboratorium en het European-American Centre for Policy Analysis/RAND (zie 8.4). De consensus over maatstaven was nog ver weg. *“Het ging wel over verschillende waarden, het ging over landschappelijk waarden, het ging over cultuurhistorische waarden het ging om waarden ten aanzien van veiligheid en die wijzen niet allemaal dezelfde kant uit. Daar moest een politieke keuze gemaakt worden.”*(Interview Keuning, 2009).

TABEL 14: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (HOPPE EN VAN DE GRAAF , 1989)

Zekerheid van kennis			
		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
	Klein	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Vanwege de relatief grote zekerheid van kennis en het grote gebrek aan consensus kan het beleidsprobleem als een hoofdzakelijk ethisch probleem

worden omschreven (Keuning is van mening dat ethisch hier niet de juiste term is).

8.3 BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIE

De commissie werd 25 augustus 1992 ingesteld door minister Maij-Weggen. Haar taak was, zoals de naam van de commissie al doet vermoeden, om te toetsen of de op dat moment geldende uitgangspunten waarop de rivierdijkversterkingen waren gebaseerd nog voldeden. Dit bezien in het licht van de veranderingen in de maatschappij. Zoals hierboven al beschreven (paragraaf 8.1) was de aanleiding om een commissie in te stellen de maatschappelijk onrust en het daardoor vastlopen van het politieke proces: *“Een commissie instellen is vaak een wanhoopsoffensief. Als je eigen ambtenaren het niet echt meenden, als zoals in dit geval al die waterschappen niet willen, nou dan neem je een stel buitenstaanders die ze een keer echt de wacht aan zegt.”* (Interview De Boois, 2009). Met die insteek begon (een deel van) de commissie aan haar werk.



FIGUUR 16: DR. C. BOERTIEN

Dr. C. Boertien had als lid van de ARP een ruime politieke ervaring, onder andere als Kamerlid, minister van Ontwikkelingssamenwerking en Commissaris van de Koningin in Zeeland.

TABEL 15: LEDEN COMMISSIE RIVIERDIJKEN

Naam:	Functie (o.a.):
Voorzitter:	
Dr. C. Boertien	Oud-commissaris van de Koningin in Zeeland
Leden:	
Mw. dr. H.M. de Boois	Voormalig lid der Tweede Kamer voor de PvdA, Voorzitter zuiveringsschap Amstel en Gooiland
Drs. E.H.T.M. Nijpels	Voormalig lid der Tweede Kamer, voormalig minister Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voorzitter van het Wereld Natuurfond en burgemeester van Breda
Prof. Ir. M.J. Vroom	Hoogleraar landschapsarchitectuur
Secretaris:	
Ir. J. Keuning	Beleidsmedewerker bij de directie Water op het hoofdkantoor van RWS

De commissie was dusdanig samengesteld dat “een brede maatschappelijke verankering gewaarborgd was” (Maij-Weggen, 1993, p. 3). Hoewel de commissieleden niet zijn gekozen om een bepaald belang te vertegenwoordigen, zoals dat het geval was bij de Commissie Rivierdijken, was wel van te voren bekend hoe de commissieleden in de discussie stonden. Mevrouw dr. H.M. de Boois had vanuit de kamer de dijkverzwaringen langdurig kritisch gevolgd en had ook al een rol gespeeld ten tijde van de Commissie Rivierdijken. Van drs. E.H.T.M. Nijpels kon gezien zijn functie als voorzitter van het WNF een focus op natuur worden verwacht.

Deze relatief kleine commissie met vooral leden met een politiek/bestuurlijke achtergrond leverde een kort rapport van slechts twaalf pagina's op waarin bondig de adviezen van de commissie zijn opgenomen. Deze aanbevelingen zijn in belangrijke mate op een sterk wetenschappelijk rapport gebaseerd van WL-RAND. Dit onderzoek werd begeleid door de commissie en draagt de zelfde naam als de commissie (WL/RAND, 1993). De commissie heeft in totaal ongeveer vier maanden onderzoek gedaan (Boertien, 1993). Hiermee valt de commissie te kwalificeren als een ad-hoc adviescommissie.

De commissie werd bijgestaan door ambtelijk secretaris Ir. J. Keuning. De onafhankelijkheid van de secretaris was gewaarborgd doordat de secretaris zich niet eerder met het onderwerp had beziggehouden. Ook was vastgelegd dat de secretaris enkel verantwoording af hoefde te leggen aan de voorzitter van de commissie, Dr. C. Boertien (Interview Keuning, 2009).

8.4 WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIE

Het wetenschappelijk onderzoek is niet uitgevoerd door de commissieleden zelf, maar uitbesteed aan WL/RAND en enkele andere onderzoeksbureaus. De commissie baseert haar conclusies op deze onderzoeken en is wel betrokken geweest bij de aansturing van de onderzoeken.

Het was dus de taak van commissie om de basis van het beleid te toetsen. Wat betreft veiligheidsnormen was de commissie van mening dat deze gebaseerd dienen te zijn op basis van de volgende aspecten (Commissie Boertien I, 1993, p. 7):

- Het persoonlijk risico bij overstroming
- De economische schade bij overstroming
- De sociale ontwrichting die bij overstroming is te verwachten
- De schade die door dijkversterking aan LNC-waarden wordt toegebracht
- De kosten van de dijkversterking

Uit de keuze voor de norm blijkt dat niet elk van deze aspecten een gelijke waarde wordt toebedeeld. In de verantwoording van de keuze worden persoonlijk risico en economische schade genoemd als belangrijke onderbouwing van de keuze (Commissie Boertien I, 1993, p. 7).

Zoals reeds vermeld was in de jaren tachtig de maatgevende afvoer naar boven bijgesteld door RWS tot een debiet van 16.500 m³/s. WL/RAND houdt de bepaling nog een keer tegen het licht en komt met verschillende methodes om deze te berekenen. Een van de nieuwe exploratiefuncties om de MA te berekenen komt op een maatgevende afvoer bij een overschrijdingskans van 1/1250 van 15.000 m³/s. Vanuit de afdeling Waterkeren, binnen RWS, is dit afgeraden. De commissie kiest uiteindelijk toch voor deze methode. Volgens dr. H.M. de Boois was dit een politieke keuze. *“Die beslissing is op het laatste moment genomen, want dat scheelde net weer 10-15 cm. Daardoor hoefde een aantal dijken die al verhoogd waren niet opnieuw verhoogd te worden.”*(Interview De Boois, 2009). Door deze beslissing kreeg de natuurwereld toch deels zijn zin

(Interview De Haan, 2009). Over deze beslissing heeft stevige discussie plaatsgevonden binnen de commissie, als ook tussen de commissie en RWS. Door de hoogwaters van 1993 en 1995 is de maatgevende afvoer inmiddels $16.000 \text{ m}^3/\text{s}$.

De commissie besloot de norm zelf niet te veranderen en vast te houden aan een veiligheidsnorm van 1/1250 per jaar. Het rapport van WL/RAND geeft aan dat de te beschermen waarde sinds 1977 aanmerkelijk groter is geworden, maar dat men landschapsbehoud in de tussenliggende periode sterker is gaan waarderen. Volgens WL/RAND (1993) is de norm van 1/1250 economisch gezien te laag (het risico te hoog). Omdat een hogere norm er voor zou zorgen dat er meer LNC-waarden worden aangetast, is ervoor gekozen om geen verhoging van de norm te adviseren. Ir. Tj. de Haan, die via ambtelijke ondersteuning betrokken was bij de commissie zegt daarover: *“Ik zie nog Boertien zitten. Die zei: ‘Vanwege de natuur zouden we eigenlijk soepeler moeten zitten, vanwege de kosten-batenanalyse zouden we strenger moeten worden.’ Hij liet met zijn handen het afwegen van een weegschaal zien. ‘Zullen we het dan maar niet gewoon in het midden gelijk houden?’ En dat is de conclusie van de commissie geworden.”*(Interview De Haan, 2009). Opvallend is dat persoonlijk risico hier niet wordt genoemd en dat LNC-waarden gelijk worden gewogen met economische schade. De weging van de aspecten waarop de norm is gebaseerd lijkt daarmee anders te zijn dan in het rapport wordt gesuggereerd.

De commissie wijst aan dat in sommige gebieden rond de IJssel volgens de commissie een norm van 1/500 per jaar wel zou voldoen, maar doet geen advies of hiervoor al dan niet gekozen dient te worden (Commissie Boertien I, 1993, p. 7). Net als door de Commissie Rivierdijken werd door de Commissie Boertien I de overschrijdingskans gelijk gesteld aan de overstromingskans (WL-RAND, 1993, p. 4-3).

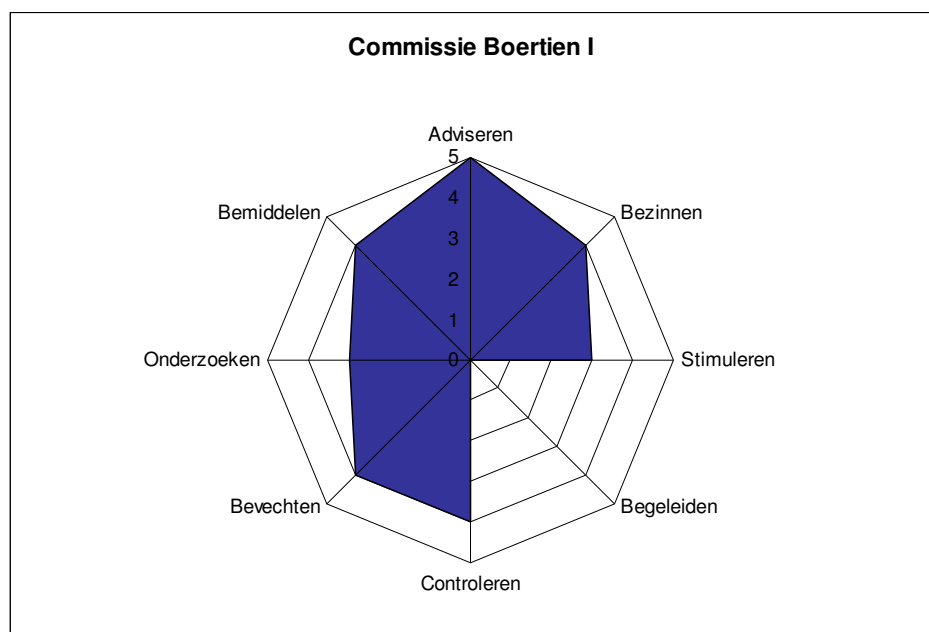
De belangrijkste andere adviezen van de commissie betreffen het nu echt gebruiken van de al door de Commissie Rivierdijken genoemde uitgekende ontwerpen. In tegenstelling tot de Commissie Rivierdijken maakt de Commissie Boertien I ook een inschatting van wat dit op zal leveren en ook van de kosten van uitgekend ontwerpen. Ook het verplicht stellen van een milieueffectrapportage is een belangrijk advies van de commissie (Commissie Boertien I, 1993).

8.5 ROL VAN DE COMMISSIE

Net als bij de Commissie Rivierdijken zou er volgens Hoppe (2007) bij deze doelendiscussie de rol van de beleidsstrategie, die van de plooiër/schikker horen (zie Tabel 6). De rol van beleidsstrategie is duidelijk te herkennen

wanneer de opdracht van de commissie naast die van de definitie van beleidsstrategie wordt gehouden. De beleidsstrategie beschouwt de veronderstellingen achter lopend beleid en ontwikkelt een beleid voor de middellange en lange termijn (Hoppe, 2007). Bij de toetsing van de uitgangspunten rivierdijkversterking is het beschouwen van de veronderstellingen voor een belangrijk deel over gelaten aan WL/RAND. De ontwikkeling van middellang- en langetermijnbeleid neemt de commissie voor haar rekening. De commissie had, vooral doordat de commissieleden iets meer afstand tot de problematiek hadden minder het karakter van een plooiër/schikker dan de Commissie Rivierdijken. Er werd door de commissie niet gestreefd naar een zo open mogelijke dialoog tussen partijen. Er werd wel naar verschillende partijen geluisterd, maar de commissie droeg zelf de oplossing voor het “conflict” aan.

Wanneer we het karakter van de commissie beschouwen zien we een minder sterke focus op onderzoek. Opvallend is ook dat waar het advies van de Commissie Boertien I sterk lijkt op het advies van de Commissie Rivierdijken er een groot verschil zichtbaar is bij de mate waarin de commissie controleert en bevecht. Dit heeft te maken met de hogere doorwerking van de commissie Boertien I en dat de commissie zich bezig hield met toetsing van uitgangspunten (zie Figuur 17).



FIGUUR 17: KARAKTERISERING COMMISSIE BOERTIEN I (ZIE APPENDIX I.C)

8.6 DOORWERKING

Het advies van de Commissie Boertien I hield in dat de 1/1250 norm behouden diende te blijven, maar dat door de nieuwe berekeningsmethode de MA verlaagd diende te worden naar 15.000m³/s.

In haar reactie bij aanvaarding van het commissierapport gaf de minister aan dat de 1/1250 norm haar in eerste instantie aanspreekt, maar dat een eventuele differentiatie naar een 1/500 voor sommige gebieden niet direct enthousiast werd ontvangen (Maij-Weggen, 1993). Uiteindelijk werd ook alleen de 1/1250 norm overgenomen (Wet op de Waterkering, bijlage II). De nieuwe MA die hierbij hoort werd ook overgenomen (al wordt die na de hoogwaters van 1993 en 1995 op basis van het nieuwe model weer naar boven bijgesteld tot 16.000 m³/s). Hier is sprake van instrumentele doorwerking.

Ook is er bij het advies van de Commissie Boertien I sprake van conceptuele doorwerking. Zo wordt er een nieuw model geïntroduceerd om de MA te bepalen, er wordt een MER-procedure (Milieueffectrapportage) ingesteld voor dijkverzwaringen en uitgekiend ontwerpen wordt opnieuw geïntroduceerd (Maij-Weggen, 1993). Deze conceptuele doorwerking is ook terug te vinden in het Deltaplan Grote Rivieren van 1995 waarin wordt vermeld dat het gehele dijkverzwaringsprogramma voor 2000 moet zijn afgerond volgens de uitgangspunten van Boertien I (min. V en W, 1995).

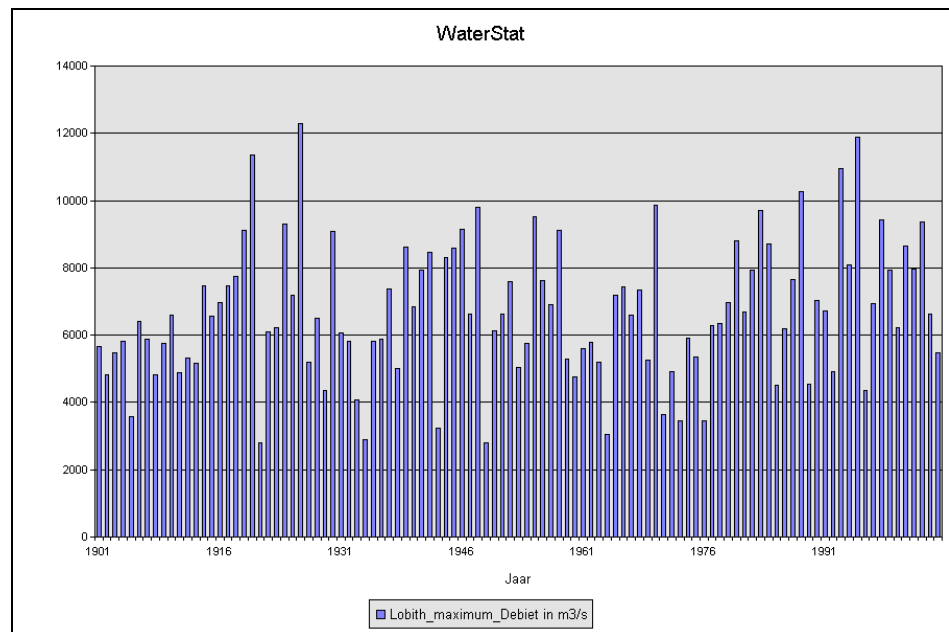
In 1995 trad het Deltaplan Grote Rivieren in werking. In de periode van 1995 tot 2000 is in het kader van dit plan bijna 600 km rivierdijk versterkt (min V en W, 2009). Van Meurs (2009) omschrijft de doorwerking van de Commissie Boertien I als volgt: *“Boertien heeft kort en in stilte gewerkt. Ze maakten gebruik van het politieke klimaat. Om de golven van oppositie te dempen is gezegd: wij gaan Boertien uitvoeren. De tegenstrijdige standpunten zijn verzoend door technische oplossingen.”*

Opvallend hier is hoe Dr. H.M. de Boois (2009) de rol van de commissie ziet in de doorwerking van het advies. *“Politieke besluitvorming gaat bij horten en stoten. Zo’n commissie die heeft daar maar een beperkte invloed op. Het feit dat de commissie werd ingesteld was een politiek besluit. En dat betekende eigenlijk: we willen dat er iets anders uit komt. Nou er kwam iets anders uit en dat hebben ze toen omhelst, zo gaat dat. Anders stel je geen commissie in.”*

8.6.1 HOOGWATER 1993 EN 1995

Het rapport van de Commissie Boertien I werd gepresenteerd op 11 januari 1993. Eind 1993 krijgt het Nederlandse rivierengebied te maken met hoogwater. Volgens sommigen niet hoger dan normaal (Meurs, 1996, p. 17-18), maar het zorgt er in ieder geval voor dat het belang van hoogwaterbescherming hoog op de agenda staat, ook bij de bevolking. In 1995 is er opnieuw sprake van hoogwater (zie Figuur 15). 200.000 bewoners van het rivierengebied werden geëvacueerd. Twee keer hoog

water in een dergelijk kort tijdsbestek zorgde voor een brede stemming onder politiek en burgers dat de dijken nu echt versterkt moesten worden (Driessen en De Gier, 1998).



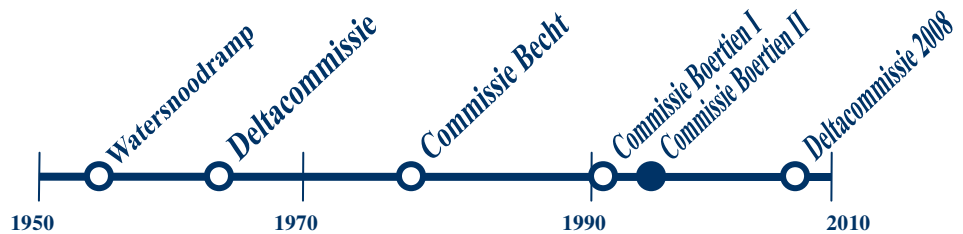
FIGUUR 18 (WATERSTAT, 2009)

Nadat de problemen reeds in de jaren zeventig waren geconstateerd en de oplossingen al door de Commissie Rivierdijken en de Commissie Boertien I waren aangedragen, zorgden de hoogwaters van 1993 en 1995 voor de politieke gebeurtenis die maakte dat beleid echt van de grond kwam. Wat de stand van de hoogwaterbescherming in het rivierengebied zonder de beide commissies was geweest is niet te achterhalen. De doorwerking van de Commissie Boertien I moet daarom ook gezien worden niet alleen in het kader van wat er vooraf ging aan het advies van de commissie, maar zeker ook in het kader van de hoogwatergebeurtenissen na de advisering. Wel kan men er van uitgaan dat de hoogwaterstanden een positief effect hebben gehad op de doorwerking van de door de Commissie Boertien I geadviseerde norm in hoogwaterbescherming die daadwerkelijk aan de norm voldoet. In het licht van het stromenmodel van Kingdon bekeken kunnen de hoogwaters van 1993 en 1995 worden gezien als politieke gebeurtenissen die uiteindelijk voor het policy window zorgden.



FIGUUR 19: HOOGWATER IN 1995 BIJ NEERIJNEN

9 COMMISSIE WATERSNOOD MAAS/ BOERTIEN II (1993-1994)



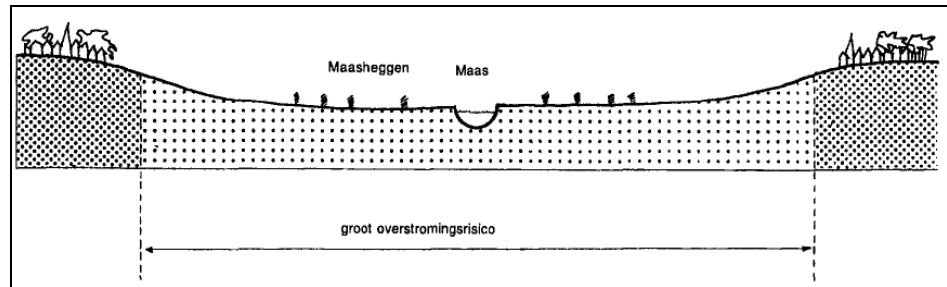
Het advies van de Commissie Boertien I besloeg enkel de Rivierdijkversterkingen in de Rijndelta. Het hoogwater van 1993 riep de vraag op of ook de Maas niet extra bescherming nodig had. Daarom werd er een nieuwe commissie werd ingesteld om te kijken welke maatregelen er nodig waren om de gebieden rond de onbedijkte maas te beschermen. Deze commissie heette Commissie Watersnood Maas en werd opnieuw voorgezeten door Dr. C. Boertien. De commissie wordt daarom ook wel aangeduid als de Commissie Boertien II. Hoe hoog de bescherming moest zijn was opnieuw onderwerp van discussie. De Commissie Boertien II hoort daarmee thuis in de analyse van besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming.

9.1 OMSTANDIGHEDEN

De omstandigheden waarmee de Commissie Watersnood Maas te maken had verschillen sterk van de omstandigheden bij de Commissie Boertien I van een jaar eerder. Analyse van deze omstandigheden vindt opnieuw plaats aan de hand van het stromenmodel van Kingdon.

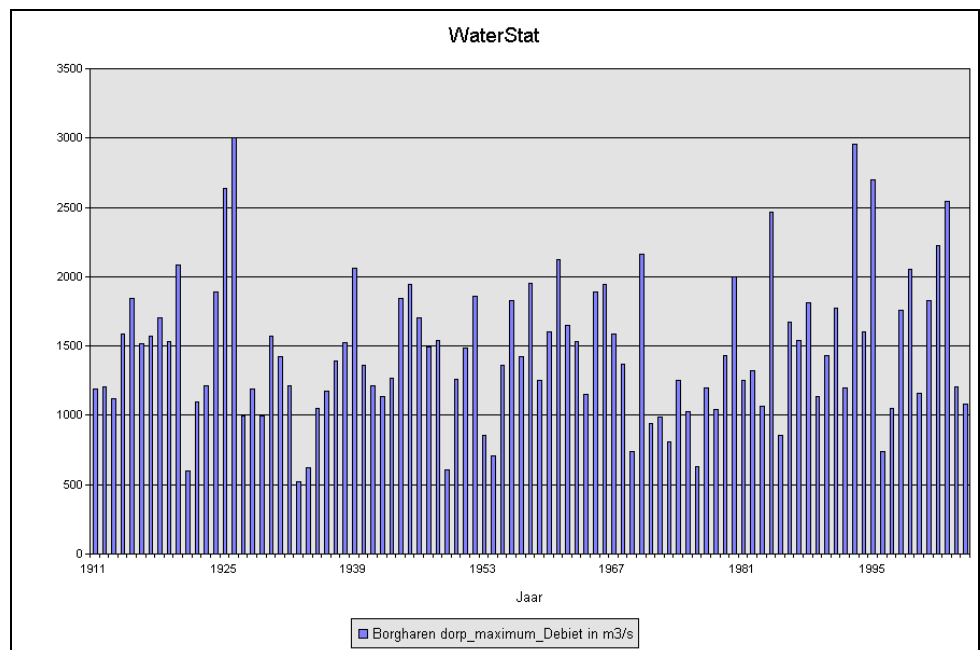
9.1.1 PROBLEMEN

Het probleem bij de Commissie Watersnood Maas is moeilijk los te zien van de politieke gebeurtenissen. De eerste 60 kilometer vanaf Eijsden, waar de Maas Nederland binnenkomt, is de Maas altijd onbedijkt geweest. Dit komt doordat de Maas aan beide kanten is ingeklemd door hoge gronden (zie Figuur 20). Dit houdt in dat in het geval van hoogwater mensen gemakkelijk weg kunnen en het persoonlijk risico relatief klein is.



FIGUUR 20: SCHEMATISCHE DOORSNEDE BREED MAASDAL (WL, 1994)

Hoogwater leidt echter wel tot grote maatschappelijke ontwrichting. Het probleem is te omschrijven als het niet langer aanvaardbaar zijn van deze ontwrichting en overlast. Het water had sinds 1926 niet meer zo hoog gestaan waardoor in 1993 de mensen die rond de Maas woonden aan veiligheid en droge voeten waren gewend (zie Figuur 21). Commissielid mr. J.H. Huurman (2009) zegt hierover: *“Veiligheid was voor de provincie geen issue en niet iedereen snapte het ook. Zolang de problemen niet te groot waren, werd er niet geklaagd”*. In 1993 bleek wateroverlast niet meer maatschappelijk aanvaardbaar en werd er wel “geklaagd”.

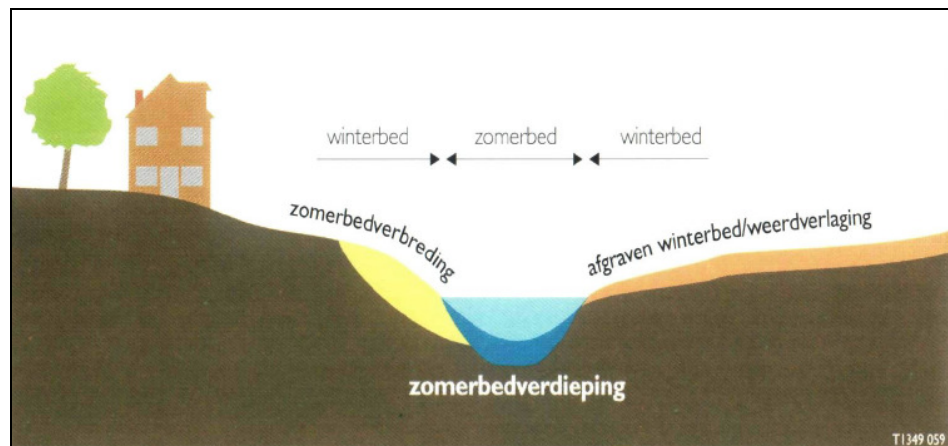


FIGUUR 21: MAXIMALE DEBIET BIJ BORGHAREN 1911-2005 (WATERSTAT, 2009)

9.1.2 OPLOSSINGEN

Om het probleem van wateroverlast te voorkomen dient de afvoercapaciteit van de Maas waarbij deze niet buiten haar oevers treedt verhoogd te worden. Hiervoor zijn verschillende oplossingen mogelijk. Als eerste zijn er maatregelen die te maken hebben met de vorm van de rivier zelf. Zo kan het zomerbed worden verlaagd, het zomerbed kan worden

verbreed en ook het winterbed kan worden verlaagd (zie Figuur 22). Hierdoor kan de rivier meer water afvoeren.



FIGUUR 22: MAATREGELEN VERHOOGING MA (COMMISSIE WATERSNOOD MAAS [CWM], 1994)

Waar dit niet genoeg is om het onderlopen van gebieden te voorkomen kunnen er ook kades (kleine dijken) worden aangelegd om de waterstand waarbij er overstroming plaats vindt te verhogen (WL, 1994).

9.1.3 POLITIEKE GEBEURTENISSEN

De politieke gebeurtenis die de aanleiding vormde voor het instellen van de Commissie Watersnood Maas was, zoals de naam van de commissie al doet vermoeden, de watersnood bij de Limburgse (klein gedeelte in Noord-Brabant) Maas in 1993. De overlast van het water was groot.



FIGUUR 23: WATEROVERLAST 1993 (BEELDBANK MIN. V&W, 2009)

In Tabel 16 zijn enkele kengetallen van de watersnood gegeven. Van oudsher waren mensen in Limburg echter wel gewend aan wateroverlast. *“Het was niet zo zeer de “autochtone” bevolking die klaagde, het waren vooral de nieuwbouwwijkjes rond een aantal steden die gepland waren in het overstromingsgebied waar vooral niet oorspronkelijke bewoners woonden maar mensen uit het westen, waar mensen ineens zagen: mijn straat kan onder water komen te staan. Die piepten het hardste eigenlijk. In Limburg waren het vooral de nieuwe mensen die voor het eerst te maken kregen met hoogwater, die zetten de toon.”*(Interview Van der Hoek, 2009). *Echte Limburgers waren het [de wateroverlast] wel gewend. Die wisten wat ze moesten doen* (Interview Huurman, 2009).

TABEL 16: KENGETALLEN WATEROVERLAST 1993 (WL, 1994)

Ondergelopen oppervlakte	18.000 hectare (8% van de provincie Limburg)
Aantal getroffen personen	13.000 personen (1% van de inwoners in Limburg)
Aantal getroffen bedrijven	2.000 bedrijven (4% van de bedrijven in Limburg)
Totale overstromingsschade	€ 115 miljoen (incl. BTW) (0,5% van het BNP van Limburg)

9.1.4 BELEIDSVENSTER

Het probleem dat de laag gelegen gebieden rond de Maas met hoog water onder water kwamen te staan bestond al eeuwen, zij het dat het niet altijd even sterk als probleem was ervaren. De plannen om de Maas aan te passen zodat zij een hogere afvoer kon bergen bestonden ook al. Met het hoogwater van 1993 kwam ook de stroom van politieke gebeurtenissen bij de stromen van problemen en oplossingen en ontstond er een beleidsvenster. De commissie had als taak dit venster te benutten.

9.2 PROBLEEMBESCHRIJVING

Het probleem waar de commissie over gevraagd was te adviseren, was dat in de samenleving van dat moment een wateroverlast zoals die van 1993 niet langer aanvaardbaar was. Om hierover een advies te geven hoefden geen nieuwe technieken te worden ontwikkeld. *“Dit was geen technisch probleem en niemand ervoer het als een technisch probleem.”* (Interview Van der Hoek, 2009). Hoe veilig de gebieden rond de Maas moesten zijn, was wel een onderwerp voor de commissie. Zij heeft hiervoor een nieuwe norm voorgesteld. Er was echter geen sprake van conflict over de hoogte van deze norm. Discussie heeft er zowel binnen de commissie als

daarbuiten nauwelijks plaatsgevonden. Wel werd de wateroverlast buiten Limburg als een minder groot probleem gezien dan in Limburg zelf (Interview Van der Hoek, 2009). *We hebben een hoorzitting gehad in het provinciehuis. Iedereen zei we zijn het eens maar... In de regio zelf was er een hoge mate van consensus* (Interview Huurman, 2009)

TABEL 17: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (DOUGLAS EN WILDAVSKY, 1983 IN VAN DE GRAAF EN HOPPE, 1996)

Zekerheid van kennis			
		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
	Klein	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Het probleem is hoofdzakelijk te zien als een getemd probleem (zie Tabel 10). De zekerheid van kennis was groot, maar de maatregelen van de commissie zijn wel doorgerekend door het WL om de mate van effect te bepalen. De ethische kant van het probleem is te zien in de vraag of het wel goed is om zo dicht bij de rivier te willen wonen en wat een geschikte veiligheidsnorm is. Consensus over maatstaven bestond wel, maar het rijk en de provincie hadden wel verschillende belangen. Ook hier dient dus te worden opgemerkt dat het probleem niet volledig als een getemd probleem is te beschouwen, maar wel hoofdzakelijk.

9.3 BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIE

De commissie werd ingesteld op 28 januari 1994 door de Minister van Verkeer en Waterstaat, Maij-Weggen. De commissie had als taak *“de Minister van Verkeer en Waterstaat en het College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg uiterlijk 31 december 1994 of zoveel eerder als mogelijk, te adviseren over te nemen maatregelen om de wateroverlast te beperken in het gebied van de Maas waar geen primaire waterkeringen zijn.”* (Maij-Weggen, 1994). Het initiatief tot instelling kwam vanuit de Hoofddirectie van de Waterstaat. Ir. A.W. van der Hoek, die op dat moment hoofd van de afdeling Waterkeren was bij de hoofddirectie van RWS zegt daarover: *“De situatie was zo dat je het niet zo kon laten passeren. In de maatschappij en in de publiciteit was het wel zo dat er wat moest gebeuren. Toen is er gezegd laten we een commissie benoemen. Boertien had al Boertien I gedaan dus hebben we gezegd die moet hier ook maar*

eens even naar kijken. Dit is dus geïnitieerd vanuit RWS. ... Natuurlijk was er contact met de minister, maar dat had een andere vorm dan vandaag. Er zal ongetwijfeld tussen de DG RWS Gerrit Blom en de minister zijn afgestemd dat het goed was om een commissie te laten kijken hoe we de problemen in Limburg het hoofd konden bieden.” (Interview Van der Hoek, 2009).

Waar de eerste commissie onder leiding van Boertien gekenmerkt werd door hoofdzakelijk mensen met een politiek/bestuurlijke achtergrond, was dat bij de Commissie Watersnood Maas aanmerkelijk minder het geval. Buiten de voorzitter en de secretaris waren alle leden in hun functie gebonden aan het gebied waar de commissie over adviseerde. Van het overgrote deel van de commissieleden kan ook worden gesteld dat ze op het vakgebied van hoogwaterbescherming een professionele achtergrond hadden (zie Tabel 18).

In tegenstelling tot de voorgaande commissies was er sprake van een combinatie van secretaris en lid. *“We hadden geen secretariaat, we hadden een secretaris en die was ook lid. Daar had ik voor gezorgd. Bij Boertien I was dat anders. Jurjen Keuning was geen lid en ik dacht dat moet anders. Ik heb mezelf tot lid en secretaris benoemt.”* (Interview Van der Hoek, 2009).

Bijzonder is ook de rol van de waarnemer van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap: ir. L. Plessers. Deze was toegevoegd omdat de Maas voor een belangrijk deel de grens vormt tussen Nederland en België (de Grensmaas). *“De verhouding met België was ingewikkeld. In België waren er wel dijken en geen ruimte voor de rivier. Plessers had geen opvallende rol; hij kon ook geen toezeggingen doen”* (Interview Huurman, 2009). De waarnemer was geen lid van de commissie, maar nam wel deel aan het overleg, opdat er afstemming zou plaatsvinden tussen de Nederlandse en Vlaamse plannen voor hoogwaterbescherming (Boertien, 1994).

TABEL 18: SAMENSTELLING COMMISSIE WATERSNOOD MAAS (CWM, 1994)

Naam:	Functie:
Voorzitter en lid:	
Dr. C. Boertien	Oud-commissaris van de Koningin in Zeeland
Vicevoorzitter en lid:	
Ir. M.H.C. Lodewijks	Lid van het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg
Secretaris en lid:	
Ir. A.W. van der Hoek	Hoofd van de afdeling Waterkering en Ontgrondingen; Hoofddirectie van de Waterstaat
Leden:	
C.T. Cornelissen	Voorzitter Waterschap Peel en Maasvallei
Mr. J.H. Huurman	Directeur van de Hoofdgroep Verkeer, Waterstaat en Milieu van de provincie Limburg
Drs. F.W.G. Laarakker	Voorzitter waterschap Roer en Overmaas
Mr. E.W.M. Meijer	Burgemeester van de gemeente Stein
Ir. J.J. de Waal Malefijt	Directeur van de Hoofdgroep Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting van de provincie Limburg
Ir. M de Water	Hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat in de directie Limburg
Plv. waarnemer:	
Ir. L. Plessers	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Dienst Maas en Albertkanaal

9.4 WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIE

Net als eerdere commissies werd de commissie inhoudelijk ondersteund door het WL. Het onderzoek van het WL had onder meer als doel:

1. *“Een inventarisatie van (plaatsen van) wateroverlast in het gebied van de Maas waar geen primaire waterkeringen aanwezig zijn.*

2. *Een inventarisatie van getroffen en mogelijk te treffen maatregelen op onder meer rivierkundig en bestuurlijk gebied om deze overlast te beperken.*
3. *Een zodanige presentatie van de bevindingen dat op basis daarvan de Commissie Watersnood Maas een advies kan formuleren omtrent een pakket van maatregelen om de wateroverlast te beperken in het gebied van de Maas waar geen primaire waterkeringen aanwezig zijn.” (WL, 1994, p. 1)*

Het onderzoek van het WL werd vanuit de commissie gecoördineerd door lid en secretaris ir. A.W. van der Hoek (Interview Van der Hoek, 2009). Het advies zelf bestond uit een brede combinatie van plannen die al bestonden voordat de commissie begon. Het WL berekende in hoeverre deze plannen tot effect zouden leiden. Huurman zegt over de rol van het WL: *“Het WL was neutraal en zei: zo zit het in elkaar. In het rapport van het WL heeft bijna niemand gekeken. Het moest allemaal heel snel”* (Interview Huurman, 2009).

Door de commissie zijn twee nieuwe normen geadviseerd. Als eerste werd voor bestaande bebouwing een overschrijdingskans van 1/250 geadviseerd. Het rapport van de commissie geeft als reden om voor deze norm te kiezen: *“Ondanks uitvoering van de geadviseerde maatregelen zal het Maasdal toch nog met enige regelmaat overstroomd worden. De levensbedreigende risico's zijn echter beperkt. Anders dan in laag-Nederland, zijn in Limburg hoge gronden snel te bereiken. Ook zijn de waterdiepten in het overstroomde gebied relatief klein.”* (CWM, 1994, p. 17). Er is door de commissie ook gekeken of een 1/500 norm geschikt zou zijn. Het bleek dat dit kosten-baten technisch zeer onvoordelig zou zijn. Een 1/500 zou een extra investering van 60 miljoen gulden kosten en de schade slechts met 3 miljoen gulden verminderen (CWM, 1994). Ook de 1/250 zou economisch gezien niet uit kunnen. Uiteindelijk was bepalend voor de hoogte van de norm het feit dat er iets moest gebeuren vanwege de maatschappelijke druk, maar dat er vanuit RWS druk was om de norm zo laag mogelijk te houden. Een nog lagere norm zou echter te dicht bij de afvoer van 1993 liggen welke ongeveer een kans op voorkomen had van 1/100 (Interview Van der Hoek, 2009). Ook moest de norm overeenkomen met de norm aan de Vlaamse kant van de Maas. Daar kwam de gehanteerde MHW ongeveer overeen met een voorkomingkans van 1/250 (CWM, 1994).

Opvallend is dat de norm en de daarbij horende kades niet leiden tot een hogere persoonlijke veiligheid, maar zelfs tot een lagere. Dit komt doordat de kans op overlijden in de oorspronkelijke situatie nihil is. De aanleg van kades brengt ook het risico op doorbraken met zich mee. Bij een doorbraak

bestaat de kans op overlijden wel. *“Tot slot wordt opgemerkt dat de (persoonlijke) veiligheid in de nieuw omkade gebieden afneemt. ... Er is weinig of geen tijd om te waarschuwen en het is niet langer uitgesloten dat er mensen verdrinken. In vergelijking met de situatie in andere delen van ons land blijft de kans op verdrinking echter beperkt.”*(CWM, 1994, p. 17). Men kan dus stellen dat persoonlijke veiligheid, net als het bereiken van een economisch optimale situatie, waarschijnlijk geen rol heeft gespeeld bij het advies van de Commissie Watersnood Maas.

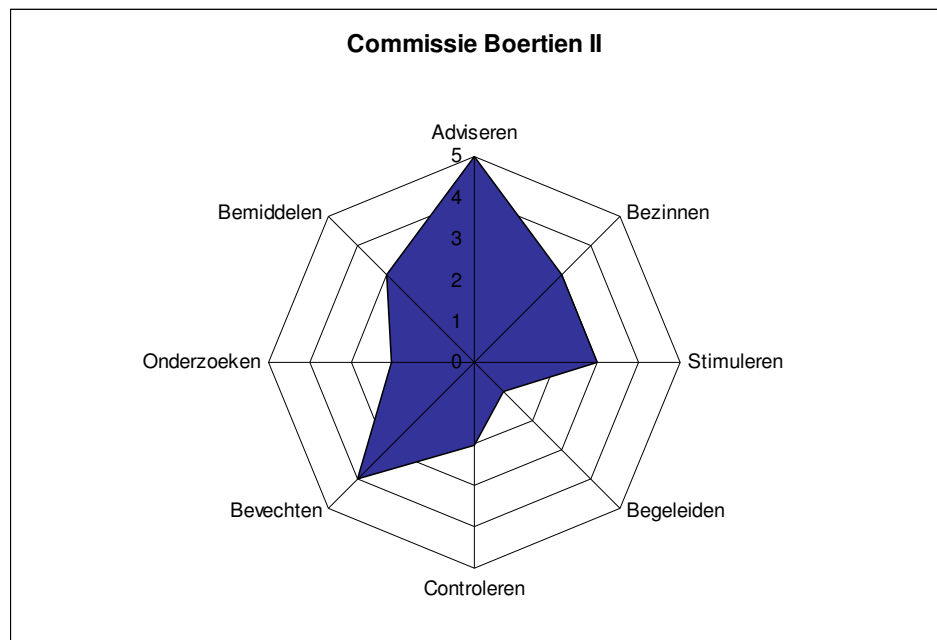
De andere norm die de commissie introduceert voor het gebied van de onbedijkte Maas is de 1/1250 norm. Deze norm is gelijk aan de norm in de rest van het bovenrivierengebied in Nederland. De norm werd enkel ingesteld voor nieuwe bebouwing rond de Maas. *“In de zone die met een grotere kans dan 1/1250 per jaar overstroomt, zijn in principe geen activiteiten toegestaan die leiden tot nieuwe schadegevallen. Deze activiteiten zijn alleen mogelijk als er op voorhand maatregelen worden getroffen om toekomstige overstromingsschade uit te sluiten.”* (CWM, 1994, p. 13). Voor de reeds bestaande bebouwing binnen het 1/1250 gebied gold de 1/250 norm. Volgens ir. A.W. van der Hoek was er geen discussie binnen de commissie over de te adviseren normen. Over de 1/1250 norm zegt hij: *“Als je buiten die lijn bouwt geef je mensen dezelfde bescherming als de mensen in het rivierengebied in Gelderland en Overijssel. Dat vonden de Limburgers helemaal geweldig.”* (Interview Van der Hoek, 2009). Ook de 1/250 norm leidde niet tot discussie. *“Vanuit een praktische benadering is voor de 1/250 norm gekozen. Het stond in de concepten en daar is toen door alle partijen ja tegen gezegd.”* (Interview Hurman, 2009).

9.5 ROL VAN DE COMMISSIE

Volgens Hoppe passen bij een getemd probleem verschillende rollen van een adviescommissie. Zowel de rollen van adviseur, analist en makelaar als ook de postnormalist en de proceduralist zijn te verwachten bij een dergelijk beleidsprobleem. De rol van beleidsadviseur past hierin het beste. Zowel de kennis over wat wel en wat niet werkt was binnen de commissie beschikbaar, als ook kennis over het draagvlak. Op basis daarvan adviseert de beleidsadviseur de “prins” over de beleidsalternatieven. Dit is terug te zien in de rol die de commissie speelde in het beleidsproces (zie paragraaf 9.6). Het werk ging veel verder dan het enkel bieden van evidence based informatie zoals de beleidsanalist dit doet en de kloof tussen wetenschap en politiek waarbinnen de makelaar werkt speelde hier ook geen rol. Wel is de rol van plooiër/schikker te herkennen in de moeizame relatie tussen het Rijk en de regio, waarin de commissie moest functioneren. Dit is echter niet

de belangrijkste rol van de commissie. Het model van Hoppe lijkt hier dus op hoofdlijnen te passen.

Net als de meeste commissies was ook bij de Commissie Boertien II de belangrijkste rol de advisering aan de politiek. Ook was een significante rol van de commissie het bevechten van een koppeling tussen verschillende beleidsvlakken. Opvallend is het geringe belang van onderzoeken. Onderzoek is enkel gebruikt om maatregelen door te rekenen.



FIGUUR 24: KARAKTERISERING COMMISSIE BOERTIEN II (ZIE APPENDIX I.D)

9.6 DOORWERKING

De instrumentele doorwerking van het advies van de Commissie Boertien II is groot te noemen. De Maaswerken zijn voor een belangrijk deel uitgevoerd zoals de commissie dat adviseerde. Wel zijn er ook duidelijke verschillen. Zo adviseerde de commissie tot de aanleg van 60 km kade. In plaats daarvan is er uiteindelijk 130 km kade aangelegd in Limburg. Dit heeft te maken met een beperkter effect van sommige door de commissie voorgestelde maatregelen en de introductie van een nieuwe wijze van modelleren die tot een hogere MHW leidden dan door de commissie was voorzien (Van de Ven, 2003; Interview Van der Hoek, 2009).

Belangrijke bijdrage aan de doorwerking van de adviezen van de Commissie Boertien II was dat de wateroverlast van 1993 zich nog sterker herhaalde in 1995, zeer kort na het advies van de commissie (zie paragraaf 8.6.1). Ir. Tj. de Haan, die op dat moment Hoofd van de hoofdafdeling Waterhuishouding en Scheepvaart van de directie Limburg van Rijkswaterstaat was, zegt daarover: *"In 1995, midden in een hoogwater*

kreeg ik uit Den Haag het signaal: Je komt binnen een week met een plan van aanpak voor de Zandmaas. Iedereen was in paniek en de dadendrang klotste over de dijken.” (Interview De Haan, 2009). Dit geeft aan hoe sterk een gebeurtenis als wateroverlast de invoering van beleid kan bevorderen.

Conceptuele doorwerking is te zien in de verandering dat de Limburgse Maas niet langer onbedijkt was, maar naar aanleiding van het advies van de Commissie Boertien II te maken kreeg met kades. Daarbuiten zijn er geen nieuwe concepten geïntroduceerd.

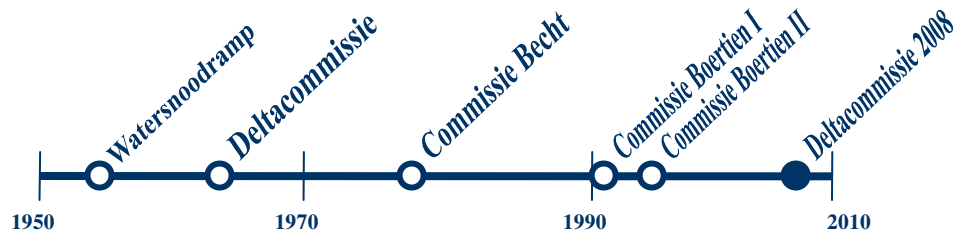
Men zou kunnen stellen dat er ook sprake is geweest van strategische doorwerking. De commissie wilde expliciet niet dat de kades die voldeden aan de 1/250 norm zouden worden opgenomen in het stelsel van primaire waterkeringen. *“Die [kades] noemden we geen dijkjes maar kades want dijkjes zouden te veel suggereren dat het primaire waterkeringen zouden worden met alles van wetten en financieringen er op aan. Dat wilden we absoluut niet.”* (Interview Van der Hoek, 2009). Uiteindelijk zijn de kades toch primaire waterkeringen geworden en als dusdanig opgenomen in de Wet op de Waterkering (Wet op de Waterkering, Bijlage IIA). Dit gebeurde nadat vanuit Limburg er enkele malen om extra geld werd gevraagd om de maatregelen uit te voeren. Omdat het Rijk dit betaalde wilde het Rijk ook de bepalende actor zijn. Dit kon door de keringen onder te brengen in de Wet op de Waterkering (Interview Van der Hoek, 2009).

Van der Hoek ziet als belangrijkste factor voor het bereiken van doorwerking de mate waarin de verschillende partijen kunnen profiteren van een plan. *“Ik heb het idee dat dit soort dingen, hoogwaterbescherming, zeker na een bijna ramp, dat dat gezien wordt als een trein die voorbij komt vol met appels die we kunnen plukken. We moeten er op springen want wij hadden ook allerlei plannetjes die nou versneld kunnen worden door aan te koppelen. Dan krijg je allemaal win-winsituaties.”* (Interview Van der Hoek, 2009).

Bij de commissie Boertien II is het lastig te beschouwen in hoeverre er sprake was van beïnvloeding van de commissie vanuit de politiek. Vanuit de minister was er weinig belangstelling voor de commissie gedurende de vorming van het advies. Wel was er vanuit RWS een grote invloed. RWS had hier een rol als vertegenwoordiger van de minister. Deze was het meest zichtbaar door haar vertegenwoordiging in de commissie met ir. A.W. van der Hoek en ir. M. de Water. De invloed vanuit RWS ging echter nog verder. Ir. A.W. van der Hoek (2009) zegt over zijn invloed in het proces: *“Buiten het voorbereiden van de opdracht en het vinden van de oplossing heb ik ook de beslissing van de minister voorbereid. Ik was ook nog opdrachtverlener voor het onderzoek van het WL. Ik was budgethouder*

en stuurde dat onderzoek aan. Ik had allerlei petten op. Dat kon toen in die tijd.” En ook: “Ik heb het advies opgeschreven. Daar is over gesproken, dat is ingebracht in de groep, er zijn wat tekstuele aanpassingen gebeurd en voor de rest was het prima. Ik denk dat dit hoofdzakelijk bij mij vandaan kwam.”

10 DELTACOMMISSIE 2008



De Commissie Duurzame Kustontwikkeling is bekend geworden onder de naam Deltacommissie 2008. Het feit dat opnieuw voor de naam Deltacommissie werd gekozen duidt op het belang dat aan het advies van de commissie werd gehecht. Het advies beslaat ook meer dan enkel kustontwikkeling. De naam zoals die in het instellingsbesluit staat vermeld is daarom niet ladingdekkend. Bijzonder aan de commissie is de tijdsperiode waarover zij adviseert. In tegenstelling tot voorgaande commissie waar geadviseerd werd over hoe een op dat moment geldend probleem zo spoedig mogelijk opgelost kon worden, is de Deltacommissie 2008 gevraagd advies te geven over kustontwikkeling in de komende 200 jaar.

10.1 OMSTANDIGHEDEN

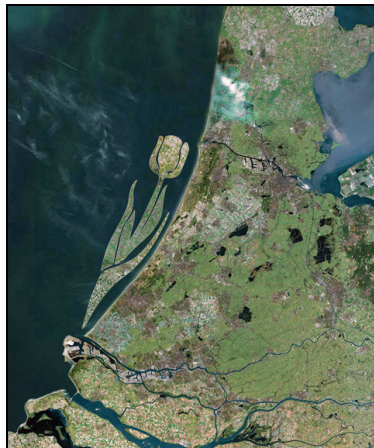
De omstandigheden waaronder de Deltacommissie 2008 werd ingesteld verschillen sterk met die van de voorgaande commissies. Dit keer is noch maatschappelijk onrust vanwege dijkverzwaringen noch een watersnood of wateroverlast in Nederland de aanleiding geweest om een commissie in te stellen, maar de noodzaak om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen (demografische en economische ontwikkelingen, klimaatverandering, etc.)

10.1.1 PROBLEMEN

Verschillende problemen spelen een rol bij de aanleiding van de commissie. Al deze problemen hebben te maken met veranderingen. Dit zijn zowel veranderingen sinds de laatste Deltacommissie, als ook verwachte veranderingen. Nederland is qua inrichting, demografisch en economisch sterk veranderd sinds de eerste Deltacommissie. Het andere, minstens zo belangrijke probleem betreft de verwachte zeespiegelstijging als gevolg van veranderingen in het klimaat. Wanneer het water voor de kust hoger staat en de rivierenafvoeren toe nemen zal daarop ingespeeld moeten worden. Ook ontbreekt er een langetermijnvisie voor de Nederlandse kust (Huizinga-Heringa en Ter Horst, 2007)

10.1.2 OPLOSSINGEN

Al voordat de Deltacommissie 2008 werd ingesteld bestonden er veel ideeën hoe er om gegaan diende te worden met de zeespiegelstijging in het kustgebied. Eén voorbeeld hiervan is de aanleg van eilanden voor de kust (Figuur 25). Zo bestonden er nog veel meer oplossingen. De commissie had als taak een totale en integrale duurzame beleidsstrategie voor de Nederlandse kust te ontwikkelen.



FIGUUR 25: TULPEILAND

10.1.3 POLITIEKE GEBEURTENISSEN

De commissie deed haar onderzoek in een periode waarin klimaatverandering en zeespiegelstijging veel aandacht kregen. Ook hoogwaterbescherming stond hoog op de politieke en op de maatschappelijke agenda. Hier is geen eenduidige aanleiding voor aan te wijzen. Wel zijn er twee belangrijke gebeurtenissen geweest die eraan hebben bijgedragen.

Een eerste belangrijke gebeurtenis was het in 2006 uitkomen van de film “An inconvenient truth” van de voormalige vice-president van de Verenigde Staten Al Gore. Deze film over de klimaatverandering bracht veel teweeg en leverde een belangrijke bijdrage aan het bewustzijn van zeespiegelstijging en klimaatverandering (Interview Van Alphen, Stive, 2009).

De tweede gebeurtenis was de Orkaan Katrina die een ramp veroorzaakte in New Orleans (VS). De kust van New Orleans vertoont gelijkenissen met de Nederlandse kust. De enorme gevolgen van de overstromingen daar gaven een indruk van hoe groot de gevolgen zouden kunnen zijn bij een overstroming in het laag gelegen stedelijk gebied in het westen van Nederland (Interview Van Alphen, Stive, 2009). *“New Orleans laat zien wat het kan betekenen, niet alleen een overstroming, maar ook slachtoffers, maatschappelijke ontreding, schade, lange tijd een samenleving*

helemaal in wanorde. Dat brengt ons bij de feiten, het kan ook ons gebeuren.” (Veerman, 2008).

Deze gebeurtenissen verhoogden het gevoel dat we niet moesten wachten op een nieuwe ramp. Staatssecretaris J.C. Huizinga-Heringa zei hierover nadat het werk van de commissie was afgerond: *“Direct bij mijn aantreden heb ik de commissie Veerman ingesteld. ... Vaak zie je dat maatregelen worden genomen naar aanleiding van een ramp, denk maar aan onze eigen ramp in 1953 of kijk naar New Orleans waar ook een enorme ramp nog niet zo lang geleden heeft plaatsgevonden. Ik wil dat voorkomen. We weten met z’n allen dat een overstroming heel veel maatschappelijk ontwrichting, schade en mensenlevens zou kosten. Dat wil ik niet; dus wil ik nu de juiste maatregelen treffen om te zorgen dat die ramp er nooit komt.”* (Huizinga-Heringa, 2008).

10.1.4 BELEIDSVENSTER

Er zijn al veel oplossingen bedacht om om te gaan met de verwachte klimaatverandering. Ook zijn er politieke gebeurtenissen geweest in de vorm van de ramp in New Orleans en de film van Al Gore. Hiermee zijn de stromen van oplossingen en politieke gebeurtenissen bij elkaar gekomen. Opvallend is dat het probleem zich ten tijde van de commissie nog niet voordeed, maar enkel werd verwacht. Hiermee zou het beleidsvenster nog niet geopend zijn. Het blijkt dat ook een toekomstig probleem echter het beleidsvenster kan openen. De commissie had als rol de omvang van het verwachte probleem te onderzoeken en een pakket oplossingen samen te stellen.

10.2 PROBLEEMBESCHRIJVING

Het beleidsprobleem voor de commissie was dat Nederland onvoldoende voorbereid was op de gevolgen van klimaatverandering voor met name het kustgebied. Er was echter ook nog niet volledig bekend hoe sterk de verandering in klimaat zou zijn, wat het gevolg wordt voor de stand van de zeespiegel en hoe dit de afvoeren van de rivieren zal beïnvloeden. Wat betreft de veranderingen in het klimaat was de zekerheid van kennis niet erg groot. Wat betreft de maatregelen die men kan nemen om met hogere waterstanden om te gaan was er genoeg kennis voor handen. Volgens Stive zijn er technisch gezien geen problemen. Ook volgens Van Alphen, die in het secretariaat van de commissie zat, is er geen nieuwe kennis ontwikkeld door de commissie.

Consensus over de maatstaven was een belangrijkere factor in het probleem. De belangrijkste vraag is: hoeveel heb je er als land voor over om in een veilig gebied te wonen? Ook kwamen andere heikele kwesties binnen de commissie aan bod als: hoe er omgegaan moet worden met de

kans op slachtoffers en of het westen van Nederland nog wel de beste plek is om in te investeren. Dat er een gebrek aan consensus was bleek ook uit de manier waarop de commissie tot haar slotconclusies kwam. *“Hierover waren zeer verhitte discussies. Neem alleen maar dat Veerman aan het begin nog eilanden voor de kust wilde. Ook over de veiligheidsnormen is veel gediscussieerd en over de deltadijken en alle belangrijke dingen. Peil van het IJsselmeer en de zoetwatervoorziening. Ook compromissen. Ik ben het nog steeds niet eens met de formulering over de deltadijken.”* (Interview Stive, 2009).

TABEL 19: TYPEN VAN BELEIDSPROBLEMEN (HOPPE EN VAN DE GRAAF, 1989)

		Zekerheid van kennis	
		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
	Klein	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

De kennis over klimaatverandering en de effecten daarvan voor het Nederlandse waterbeheer is nog klein. De consensus over hoe deze problemen aangepakt moesten worden was daarbij nog klein. De combinatie van dit gebrek aan consensus en de onzekerheid van het probleem maken dit tot een politiek probleem. Ook hier past het beleidsprobleem niet helemaal in dit hokje. Er bestaan wel experts (een deel hiervan zit ook in de commissie, zie alinea 10.3) en over veel kennis is wel zekerheid. Overwegend is het probleem toch als politiek probleem te beschouwen.

10.3 BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIE

De Deltacommissie 2008 werd op 7 september 2007 ingesteld door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, J.C. Huizinga-Heringa en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mw. Dr. G. ter Horst. De commissie was een ad-hoc adviescommissie (Deltacommissie 2008, 2008). Haar opdracht was de staatsecretaris te adviseren over:

- a) *“De te verwachten zeespiegelstijging, de wisselwerking tussen de stijging en de afvoer van de grote Nederlandse rivieren en andere klimatologische en maatschappelijke ontwikkelingen tot 2100-2200, die van belang zijn voor de Nederlandse kust*
- b) *De gevolgen van deze ontwikkelingen voor de Nederlandse kust*

- c) *Mogelijke strategieën voor een samenhangende aanpak die leidt tot duurzame ontwikkeling van de Nederlandse kust; op basis van a) en b) en*
- d) *Daarbij voor de strategieën aan te geven wat, naast de veiligheid voor het achterland, de maatschappelijke meerwaarde is voor de korte en lange termijn.” (Deltacommissie 2008, 2008, p. 101)*

De commissie haar taak breder op dan beschreven in het instellingsbesluit. Commissielid Prof. Dr. Ir. M.J.F. Stive (2009) zegt hierover: *“Onze oorspronkelijke opdracht was heel eng. Het ging alleen over duurzame kustontwikkeling. We waren alleen nog geen uur aan het praten en toen hadden we vastgesteld dat dat helemaal niet kan als je zo ver vooruit moet kijken. We moesten gewoon het hele systeem doen, inclusief het buitenland. Dat is toen door Cees [Veerman] met de staatssecretaris overlegd. Als zij dan weer eens bij ons in de vergadering was werd dat nog formeel vastgesteld.”*

De voorzitter van de commissie was oud-minister van landbouw, prof. dr. C.P. Veerman. Hij omschreef de commissie als volgt: *“De Deltacommissie is een staatscommissie die zich in opdracht van het kabinet gaat bezighouden met de vraag hoe het met de veiligheid voor de kust en voor de grote rivieren de komende honderd jaar gesteld zal zijn.”* (Veerman, 2007).



FIGUUR 26: PROF. DR. C.P. VEERMAN

Enkele van de vele functies die Veerman in zijn loopbaan gehad heeft zijn: lid dagelijks bestuur Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden, waarnemend dijkgraaf Waterschap De Grote Waard en lid Commissie Noodoverloopgebieden (Commissie Luteijn) (Parlement.com, 2009).

TABEL 20: SAMENSTELLING DELTACOMMISSIE 2008(DELTACOMMISSIE 2008, 2008)

Naam:	Functie (o.a.):
Voorzitter:	
Prof. dr. C.P. Veerman	Bijzonder hoogleraar duurzame plattelandsontwikkeling in Europees perspectief aan de Wageningen Universiteit; voormalig minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Leden:	
Ir. M. Bakker	Algemeen directeur dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving bij de gemeente Rotterdam
Dr. J.J. van Duijn	Chief Strategist, Robeco Groep, tot 2005
Prof. dr. Ir. L.O. Fresco	Asistant Director-General op het Agriculture Department van de FAO (UN)
Ir. A.P. Heidema	Burgemeester van Deventer
Prof. dr. P. Kabat	Chair Board of the Wageningen Climate centre (CCB)
T. Metz	Redacteur NRC Handelsblad en lid van de Raad voor het Landelijk Gebied
Ing. Jac. G. van Oord MBA	Directievoorzitter Van Oord NV
Prof. dr. ir. M.J.F. Stive	Wetenschappelijk directeur van het Water Research Centre Delft
Secretaris:	
Ir. B.W.A.H. Parmet	Procesmanager Kennis en Innovatie bij het Directoraat-generaal Water van Min. V en W

De commissie bestond hoofdzakelijk uit experts op het gebied van waterbeheer, klimaatverandering, ruimtelijke ordening en landschap en milieubeheer (www.deltacommissie.com, 2009).

Om tot haar advies te komen heeft zij tienmaal (meerdaags) plenair vergaderd en zijn er ook diverse subcommissies ingesteld. *“In die groepjes*

[subcommissies] *gebeurde wel wat voorwerk maar het echte werk is vooral plenair tot stand gekomen.*”(Interview Stive, 2009). Het onderzoek naar de invloed van klimaatverandering werd uitgevoerd onder leiding van prof. dr. P. Kabat en is verder geen onderwerp van discussie geweest in de plenaire vergaderingen. Dit onderzoek werd ook niet via het secretariaat gedaan (Interview Stive en Van Alphen, 2009). Ook zijn er delen van het onderzoek uitbesteed aan derden, zoals Wageningen IMARES en Witteveen + Bos.

10.4 WERKWIJZE EN UITKOMSTEN VAN DE COMMISSIE

Bij de instelling van de commissie omschreef prof. dr. C.P. Veerman de werkwijze als volgt: *“Ik ga een commissie formeren, de commissie bij elkaar roepen, taken verdelen, subcommissies maken, vervolgens het land in, nadenken, brainstormen en vervolgens proberen al die ideeën weer een beetje op goede orde te brengen en dan tot een mooi advies te komen, naar ik hoop over een jaar.”* (Veerman, 2007)

Het advies van de Deltacommissie is samengevat in 12 aanbevelingen voor de toekomst. Negen van deze aanbevelingen zijn gebiedsgericht. De andere aanbevelingen betreffen nieuwbouwplannen en zijn politiek-bestuurlijk, juridisch en financieel. De eerste aanbeveling van de Deltacommissie 2008 gaat echter over het veiligheidsniveau. De commissie schreef hier het volgende over:

“De huidige veiligheidsniveaus van alle dijkringen moeten met een factor 10 verbeterd worden. Hiertoe moeten de normen zo snel mogelijk (2013) worden vastgesteld. Daar waar meer veiligheid gewenst is, is het concept van de Deltadijk veelbelovend (deze dijken zijn of zo hoog, of zo breed, of zo sterk dat de kans op een plotselinge en oncontroleerbare overstroming vrijwel nihil is). Gelet op specifieke of plaatselijke omstandigheden is maatwerk hierbij het devies. Maatregelen voor de verhoging van het veiligheidsniveau moeten voor 2050 zijn gerealiseerd.” (Deltacommissie, 2008, p. 12).

De commissie adviseert een nieuwe wijze om veiligheidsnormen vast te stellen. Volgens de Deltacommissie 2008 moeten deze normen gebaseerd zijn op drie factoren: persoonlijk risico, groepsrisico en schadeverwachting. Persoonlijk risico betreft de kans dat een individu overlijdt door een overstroming. Eerdere commissies gaven aan dat de kans op slachtoffers een belangrijke factor was, maar de Deltacommissie 2008 geeft hierbij ook aan wat het maximaal toelaatbare risico is. De commissie hanteert hier de norm die in het externe veiligheidsbeleid wordt gebruikt van een maximale kans op overlijden van 10^{-6} per jaar. Groepsrisico is een term die ook uit het externe veiligheidsbeleid komt. Het groepsrisico is de kans op grote aantallen slachtoffers in één keer. Hiervoor is nog geen maat ontwikkeld.

De commissie wijst er echter op dat het groepsrisico bij overstromingen erg groot is en het daarom belangrijk is dat het meegenomen wordt bij normbepaling. Als laatste is er de potentiële schade. In de kosten-batenanalyses hebben alle voorgaande commissies ook de potentiële schade berekend. De Deltacommissie 2008 stelt dit ook voor. Ze wijzen er echter op dat niet alleen directe kosten meegenomen moeten worden, maar ook indirecte schade zoals, reputatieschade, maatschappelijke ontwrichting en schade aan LNC-waarden. De commissie noemt schade aan LNC-waarden door aanleg van maatregelen voor hoogwaterbescherming echter niet als reden voor een lagere norm. Dit was bij eerdere commissies soms wel het geval (Deltacommissie 2008, 2008).

De commissie is van mening dat er niet langer gewerkt dient te worden met een overschrijdingskans, maar dat er overgestapt moet worden op een overstromingskans. Dit voornemen is niet nieuw en is onder andere al terug te vinden in de Wet op de Waterkering (art. 3.2). Om te bepalen hoe hoog de norm daadwerkelijk moet zijn, is er volgens de commissie nog aanvullend onderzoek nodig. Wel is zij van mening dat het huidige veiligheidsniveau te laag is. Ook gaat zij ervan uit dat het persoonlijk basis veiligheidsniveau van 10^{-6} per jaar nog niet gehaald wordt. Daarom adviseert de commissie dat de overstromingskans voor zowel de rivieren als voor het kustgebied minimaal met een factor tien wordt verlaagd. Dit houdt echter niet in dat de daadwerkelijke overstromingskans altijd wordt verlaagd. De commissie neemt aan dat de huidige overstromingskansen gelijk zijn aan de in de wet vastgelegde overschrijdingskansen. Deze kansen zouden tien keer zo klein moeten worden. In het algemeen is de overstromingskans van een dijkkring echter veel kleiner dan de overschrijdingskans (Interview Stive, 2009). Dit houdt in dat bij sommige dijkringen er geen versterkingen plaats hoeven te vinden. *“Feitelijk kunnen we die [factor 10] voor dijkkring 13 en 14 al meteen absorberen zonder dat ons dat veel geld kost.”*(Interview Stive, 2009). De dijkringen in Limburg zijn door de commissie buiten beschouwing gelaten.

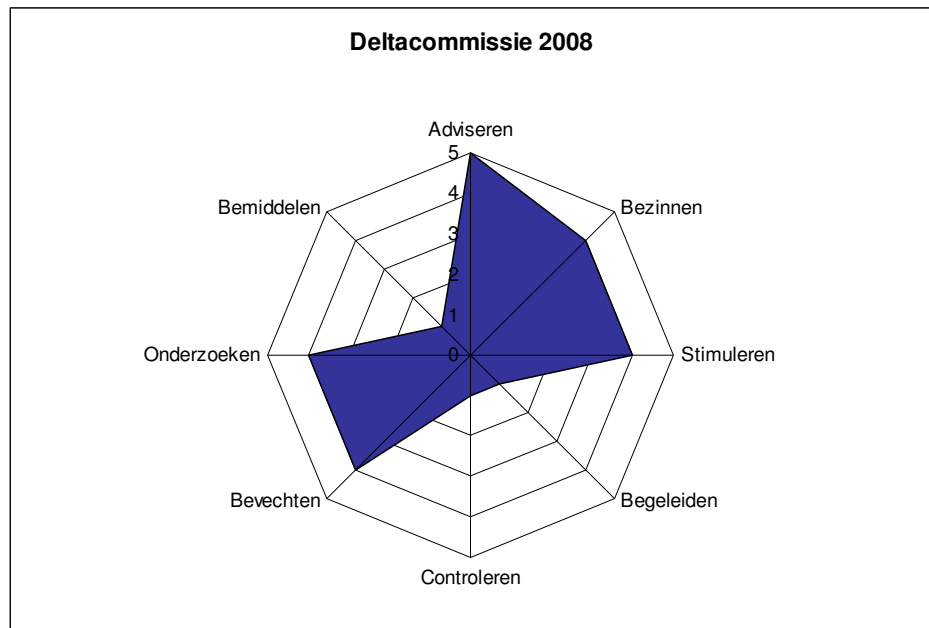
10.5 ROL VAN DE COMMISSIE

Bij een politiek probleem, zoals het probleem hier overwegend kan worden beschreven, kunnen de volgende rollen worden verwacht: plooiër/schikker, beleidsstrateeg, postnormalist en proceduralist. De commissie was niet op zoek naar compromissen waardoor de rol van plooiër/schikker de commissie niet past. De commissie had als hoofdtak een visie te ontwikkelen voor het middellange- en lange termijnbeleid, zij het niet door lopend beleid onder de loop te nemen. De rol van beleidsstrateeg is dus terug te vinden bij de Deltacommissie 2008. Ook de postnormalist, die oplossing voor duurzaamheidsvraagstukken in nieuwe verhouding tussen

wetenschap en beleid, heeft duidelijk raakvlakken met de Deltacommissie 2008. De commissie houdt zich immers bezig met een duurzaamheidsvraagstuk, maar past meer de tactiek van puzzelen toe waarbij voor verschillende problemen naar verschillende wetenschappelijke oplossingen wordt gezocht. Het creëren van dialoog lijkt niet voorop te staan. Wel is de commissie veel in dialoog getreden met verschillende belangengroepen in aanloop naar het advies. Ook creëren van een 'goed' debat lijkt niet een hoofddoel van de commissie. Wel geeft Stive aan dat het bereiken van dat het bespreekbaar maken van een onderwerp ook winst is. Wel geeft hij daarbij aan dat deelnemen aan een discussie niet altijd verstandig is (Interview Stive, 2009). Ook geeft de commissie aan dat men direct aan de slag moet, maar wel in samenwerking met andere beleidsterreinen (Deltacommissie 2008, 2008). Er is dus wel ruimte voor grenzenverkeer. De rollen van postnormalist en proceduralist zijn daarmee ten dele wel terug te vinden bij de Deltacommissie 2008, maar niet de best passende rollen.

Er passen ook rollen bij het werk van de commissie die buiten de verwachting van het model van Hoppe vallen. Zowel de rol van kennismakelaar als die van beleidsadviseur zijn terug te vinden in de Deltacommissie 2008. Als kennismakelaar probeert de commissie de kloof tussen beleid en wetenschap te dichten door het wetenschappelijke scenario te bieden, maar daarbij ook oplossingen aan te dragen. De beleidsadviseur is terug te vinden in de beleidsvoorstellen die worden geadviseerd op basis van kennis over wat wel en niet werkt. Draagvlak was belangrijk in de zin dat de commissie veel aandacht besteedde aan het zo optimaliseren van doorwerking. Deels past de commissie dus bij de verwachte rol van grenzenverkeer, maar de commissie is breder dan enkel de rol van beleidsstrategie.

Wanneer we de commissie analyseren naar de rollen die zij vervulde (zie Figuur 27) zien we een brede focus op advies, bezinning, stimulering, onderzoek en bevechten. Rollen die vaak vervuld worden met een focus op het verleden of op lopend beleid, zoals bemiddelen, begeleiden en controleren, zijn nauwelijks terug te vinden bij de commissie. Dit is waarschijnlijk te verklaren door het feit dat het beleidsprobleem van de commissie nog in de toekomst ligt.



FIGUUR 27: KARAKTERISERING DELTACOMMISSIE 2008 (ZIE APPENDIX I.E)

10.6 DOORWERKING

Op het moment van schrijven is de publicatie van het rapport van de Deltacommissie 2008 nog geen jaar geleden. Daardoor is de doorwerking van het advies nog maar beperkt te analyseren.

Binnen de commissie was veel aandacht voor de doorwerking van het beleidsadvies. Met name de voorzitter hechtte groot belang hieraan. *“Veerman heeft ook wel eens gezegd dat zijn grootste zorg was te voorkomen dat het rapport in een la zou belanden. Hij heeft er op aangestuurd dat wanneer het rapport klaar was, anderen stonden te trappelen om het rapport uit te voeren.”* (Interview Van Alphen, 2009). Om de doorwerking zo groot mogelijk te laten zijn adviseert de commissie om een deltaregisseur aan te stellen. *“Er is bewust gekozen niet een aparte dienst op te richten zoals bij de Afsluitdijk en de Deltawerken. We vonden heel belangrijk dat andere belangen, hoofdzakelijk regionale belangen mee worden genomen. Als je alles van boven gaat opleggen, dat lukt dat niet. Je moet wel regisseren maar wel laten gebeuren op het niveau waar het thuis hoort.”* (Interview Stive, 2009).

Het rapport is over het algemeen positief ontvangen. Een voorbeeld hiervan is de reactie van de staatssecretaris op het voorstel van de commissie aangaande de veiligheidsnormen: *“Ik ben al bezig op het ministerie om te kijken hoe we de normen aan kunnen scherpen, meer kunnen brengen bij de eisen van deze tijd. Dat we niet alleen rekening gaan houden met economiseerbare schade, maar ook rekening houden met het belang van het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. Dat*

betekent dat de normen aangescherpt moeten worden. Ik ben ook erg blij met de aanbeveling van Veerman die dat streven van mij ook steunt. Veerman zegt zelfs tien keer veiliger. Ik zeg laten we met zijn allen daar hard aan werken want dan weten we zeker dat we over honderd jaar nog steeds veilig zijn.” Huizinga-Heringa, 2008a). Ook de rest van de politiek heeft het rapport overwegend positief ontvangen. Wel was er kort na de presentatie kritiek vanuit de wetenschappelijke wereld op de manier waarop de commissie met prognoses voor klimaatverandering was omgegaan. *“Ons is gevraagd wat het allerergste zou kunnen zijn dat Nederland in de komende twee eeuwen zou kunnen overkomen. Ons is gevraagd welke scenario’s wij door gebrek aan kennis niet kunnen uitsluiten. De commissie heeft vervolgens onze bevindingen als waarschijnlijk gepresenteerd. Dat is niet fair”, zegt prof. dr. Hans von Storch*” (Schreuder, 2008). Kenmerkend voor het belang dat aan het advies van de commissie werd gehecht is dat de minister-president, mr. dr. J.P. Bakenende, het rapport in ontvangst heeft genomen.

Het officiële standpunt van de regering aangaande het advies van de Deltacommissie is beschreven in de kabinetsreactie op het advies van de Deltacommissie. Het kabinet stelt hierin dat de aanbevelingen van de commissie richtinggevend zijn voor nadere uitwerking en besluitvorming. Specifiek over het advies voor een nieuwe wijze om de veiligheidsnormen te bepalen dat het kabinet mee gaat in de keuze om meer rekening te houden met het risico van slachtoffers en dat de kans op overlijden kleiner moet worden. Het advies dat normen gebaseerd dienen te zijn op de drie factoren, persoonlijke veiligheid, groepsrisico en kosten-batenanalyse wordt ook door de regering gesteund. In 2011 wordt er een principebesluit genomen over de nieuwe normen (Huizinga-Heringa, 2008b). Dit is een voorbeeld van conceptuele doorwerking, waarbij er een nieuwe veiligheidsbenadering wordt geïntroduceerd.

De staatsecretaris geeft aan dat het niet nodig is nu al over te stappen naar een hogere Maatgevende Afvoer voor de Rijn en Maas. Wel kan hier al rekening mee worden gehouden in de huidige programma’s in het rivierengebied (Huizinga-Heringa, 2008b). Hier ziet men een instrumentele doorwerking van het advies van de commissie in nieuw beleid. De grootste invloed van de commissie ligt wellicht hierin dat het kabinet naar aanleiding van het advies van de commissie besluit op het gebied van waterbeheer rekening te houden met toekomstige veranderingen in het klimaat. Ook dit is een voorbeeld van conceptuele doorwerking.

De kabinetsreactie op het advies van de Deltacommissie is opgevolgd door het ontwerp Nationaal Waterplan (oNWP). Dit plan bevat een eerste beleidsmatige uitwerking van de adviezen van de Deltacommissie 2008

(oNWP, 2008). Ook meldt het oNWP dat de door de Deltacommissie 2008 geformuleerde ambities zullen worden uitgewerkt in een Deltawet ⁷ en Deltaprogramma. In het oNWP wordt opnieuw aangegeven dat ook de adviezen over veiligheidsnormen van de Deltacommissie 2008 zullen worden overgenomen. Deltadijken worden als belangrijk middel gezien om aan hogere normen te kunnen voldoen.

In het traject van invoering zal eerst een volwaardige kosten-batenanalyse worden uitgevoerd. Tegelijkertijd zullen de gevolgen van de door de Deltacommissie 2008 voorgestelde factor 10 in beeld worden gebracht. In 2011 zal een principebesluit genomen worden over de nieuwe normen en in de periode 2012-2017 zal hiermee worden proefgedraaid in een aantal representatief gekozen dijkringen. Na afronding van de vierde toetscyclus zal in 2017 een definitief besluit genomen worden over het nieuwe normstelsel en per AMvB worden vastgelegd in de Waterwet. (oNWP, 2008). De aangekondigde maatregelen veronderstellen een sterk instrumentele doorwerking in de komende jaren.

In de ontwerp Beleidsnota Waterveiligheid zijn de beleidskeuzes in het oNWP aangaande waterveiligheid nader onderbouwd en uitgewerkt. Hierin staat vermeld dat bij het bepalen van nieuwe normen er rekening gehouden moet worden met de factor 10 van de Deltacommissie 2008 (Rijksoverheid, 2008a). De factor 10 lijkt daarmee minder rigide over te worden genomen dan de basis waarop nieuwe normen gebaseerd dienen te worden.

Doorwerking kan ook plaatsvinden vanuit de politiek/ het ambtelijk apparaat, naar de commissie. De commissie had geen sterk politiek karakter. In de commissie waren behalve de burgemeester van Deventer geen politici vertegenwoordigd. Wel schoof de staatssecretaris zelf geregeld aan bij de commissie. Ook werd de commissie bijgestaan door een ambtelijk secretariaat. Hierbij was wel vastgelegd dat het secretariaat enkel aan de commissie verantwoording verschuldigd was. *“Er is vanuit het secretariaat wel invloed uitgeoefend op de commissie om bepaalde keuzes te maken. Ik heb heel goed aan de rem moeten trekken. Ze [het secretariaat] probeerden wel beleidsideeën naar binnen te werken, maar dat wilde ik niet. Ik zeg niet dat die invloed er niet was, maar het was niet zo dat grote invloed hadden.”* (Interview Stive, 2009). Interview Van Alphen

⁷ De Ministerraad heeft op 2 oktober 2009 ingestemd met de Deltawet voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening en deze voor Advies doorgestuurd naar de Raad van State

(2009) zegt over de invloed van het secretariaat: *“De invloed heeft gevarieerd. In het begin hebben we met veel stukken produceren en informatie aan te reiken de onderwerpen waarover de commissie sprak een beetje kunnen sturen. Ook hebben we vanuit het secretariaat een bepaalde werkwijze en benadering voorgesteld enzovoorts, maar het zijn de discussies die in de commissie worden gevoerd die bepalen wat je als secretariaat moet doen.”*

Ook vanuit RWS is er contact geweest met de commissie. *“Er is een rondvlucht georganiseerd door RWS voor de commissieleden om ze te laten zien waar je het over hebt bij waterbeheer in NL, dan ziet het er gewoon zo uit. Er was voor deze vlucht ook een boekje gemaakt met feitelijk informatie en ik heb ook tijdens de vlucht veel uitleg gegeven. Daardoor kregen ook de leden die wat verder van de wereld van waterveiligheid staan heel veel begrip over hoe de problematiek in elkaar zit. Indirect is er ook meer begrip ontstaan voor maatregelen die RWS voorstelt.”*(Interview Van Alphen, 2009). Van Alphen geeft daarbij wel aan dat invloed van RWS zeer beperkt is geweest.

Een laatste aanwijzing van doorwerking vanuit de politiek is het eerder genoemde frequente contact tussen de commissie en de staatsecretaris en de voorzitter en de staatssecretaris.

11 VERGELIJKING VAN DE COMMISSIES

De vijf geanalyseerde adviezen van de adviescommissies die sinds 1953 hebben geadviseerd over normen voor hoogwaterbescherming geven een sterk gevarieerd beeld. In dit hoofdstuk zullen de commissies⁸ worden vergeleken op de volgende punten: omstandigheden, problemen, karakter van de commissies, werkwijze en uitkomsten en doorwerking.

11.1 OMSTANDIGHEDEN

De omstandigheden waaronder de commissies zijn ingesteld zijn geanalyseerd aan de hand van de drie stromen uit het stromenmodel van Kingdon (1995): problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen. Volgens Kingdon vindt beleid niet plaats in een lineair proces. Een probleem wordt pas opgelost als de politieke omstandigheden gunstig zijn en de oplossing bekend is. Elk van de drie stromen dient daarom aanwezig te zijn, wil er een beleidsvenster, of te wel een mogelijkheid tot nieuw beleid of aanpassing van beleid, ontstaan. Het beleidsvenster is vaak dan maar kort geopend. Dit blijkt ook het geval bij de hier onderzochte commissies.

In Tabel 21 staat naast een beschrijving van de stromen ook de volgorde van de stromen aangegeven voor de onderzochte commissies. Deze volgorde beschrijft de wijze waarop het beleidsvenster tot stand komt en geeft een mogelijkheid de commissies te vergelijken. Opvallend zijn de sterke verschillen tussen de commissies in de volgorde waarin de stromen bij elkaar komen. Enkel bij de Commissie Boertien II bestond de oplossing voordat het probleem ontstond en de politieke gebeurtenis plaatsvond. De politieke gebeurtenis was de oorzaak dat het probleem van maatschappelijke onaanvaardbaarheid van wateroverlast aan het licht bracht.

Bij de eerste Deltacommissie was de oplossing al bekend voordat de politieke gebeurtenis plaatsvond. Bij de andere drie commissies werd er naar aanleiding van een probleem, gevolgd door een politieke gebeurtenis, een commissie ingesteld om de oplossing te vinden. Het betreft hier twee commissies, Becht en Boertien I, die maatschappelijke onrust als politieke gebeurtenis hadden, als gevolg van een gebrek aan consensus. Opgemerkt dient te worden dat ook de hoogwaters van 1993 en 1995 als politieke

⁸ De veiligheidsnorm zoals die in 1956 door de minister is vastgesteld wordt hier niet verder geanalyseerd. Doordat er in dit geval geen commissie om advies is gevraagd is de besluitvorming niet volledig vergelijkbaar met de andere besluiten over veiligheidsnormen.

gebeurtenis kunnen worden beschouwd voor de commissie Boertien I. In dat geval was er sprake van het eerst bestaan van een probleem, gevolgd door een oplossing en als laatste een politieke gebeurtenis, zoals dit ook het geval was bij de eerste Deltacommissie. De hoogwaters van 1993 en 1995 vonden echter plaats na de adviezen van de commissies en vallen daarmee niet onder de omstandigheden waaronder de commissies zijn ingesteld. De Deltacommissie 2008 heeft een gelijke volgorde waarin de stromen optreden (wanneer de hoogwaters van 1993 en 1995 buiten beschouwing worden gelaten), maar is qua probleem en qua oplossing niet vergelijkbaar met de andere commissies. Ook is de commissie niet ingesteld naar aanleiding van een overstroming of wateroverlast, of naar aanleiding van een conflict tussen LNC-activisten en dijkverzwaarders. Dit maakt de omstandigheden waaronder de Deltacommissie 2008 werd ingesteld uniek ten opzichte van de andere commissies.

TABEL 21: BESCHRIJVING VAN STROMEN PER COMMISSIE

Commissie	Probleem	Oplossing	Politieke Gebeurtenis
Deltacommissie (1953-1960)	1. Onvoldoende beveiliging van het zuidwesten van NL	2. Afsluiting van de zeearmen	3. Watersnoodramp 1953
Commissie Rivierdijken (1975-1977)	1. Gebrek aan consensus over dijkverhogingen	3. Compromis tussen dijkverzwaarders en LNC-activisten	2. Maatschappelijke onrust
Commissie Boertien I (1992-1993)	1. Gebrek aan consensus over dijkverhogingen	3. Compromis tussen dijkverzwaarders en LNC-activisten	2. Maatschappelijke onrust
Commissie Boertien II (1994)	2. Wateroverlast niet langer maatschappelijk aanvaardbaar	1. Vergroten van de afvoercapaciteit van de Maas	3. Wateroverlast langs de onbedijkte Maas 1993
Deltacommissie 2008 (2007-2008)	1. Veranderingen in demografie, Mogelijk verouderd systeem, Onderzekerheid over toekomstbestendigheid NL waterbeheer t.o.v. klimaatverandering	3. Langetermijnplan voor waterbeheer	2. Onrust over klimaatverandering

11.2 PROBLEMEN

De beleidsproblemen van elk van de commissies zijn ingedeeld volgens de indeling van Douglas en Wildawsky op de mate waarin er overeenstemming bestond over de waarden en de mate waarin er zekerheid van kennis was. Het blijkt dat de commissies die geadviseerd hebben over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming dit gedaan hebben vanuit sterk verschillende beleidsproblemen en dat alle vier typen beleidsproblemen terugkomen bij de commissies (zie Tabel 22).

TABEL 22: PROBLEMBESCHRIJVINGEN VAN DE COMMISSIES VOLGENS INDELING VAN DOUGLAS EN WILDAWSKY (1983)

		Zekerheid van kennis	
		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen 4 3	(On)tembare wetenschappelijke problemen 1
	Klein	(On)tembare ethische problemen 2 3	Ongetemde politieke problemen 5
1. Deltacommissie		4. Commissie Boertien II	
2. Commissie Becht		5. Deltacommissie 2008	
3. Commissie Boertien I			

Enkel het beleidsprobleem van de Commissie Boertien II valt onder de getemde problemen, omdat probleem en oplossing al direct beschikbaar zijn en nauwelijks ter discussie staan. De commissie Boertien I heeft gedurende het werk van de commissie te maken met een ethisch probleem, maar door het hoogwater van 1993 verschuift het probleem kort daarna ook naar de getemde problemen. Na het hoogwater bestaat er immers wel consensus over de noodzaak van dijkverzwaringen.

Een (on)tembaar wetenschappelijk probleem is terug te vinden bij de eerste Deltacommissie. De commissie had een sterk technisch wetenschappelijke inslag met betrekking tot het normvraagstuk.

Zowel het beleidsprobleem van de commissie Becht als dat van de Commissie Boertien I behoort tot de (on)tembare ethische problemen. Het beleidsprobleem betrof hier een conflict over waarden; in dit geval de mate waarin LNC-waarden werden meegenomen in de afwegingen rondom dijkverzwaringen. Voor de commissie Becht bleek het probleem uiteindelijk

ontembaar. Hoewel het advies positief werd ontvangen werd het beleidsprobleem uiteindelijk niet opgelost.

Het beleidsprobleem van de Deltacommissie 2008 viel als enige commissies in de categorie van de ongetemde politieke problemen. Er bestond nog geen zekerheid over de omvang van het probleem omdat de commissie adviseerde over verwachte veranderingen in het klimaat, maar nog niet exact wist wat deze veranderingen voor gevolgen zouden hebben. Behalve onzekerheid over de omvang van de problemen bestond er ook geen consensus over hoe de problemen aangepakt diende te worden. Deze combinatie maakt dat het probleem als enige in de categorie ongetemde politieke problemen valt.

Uit Tabel 22 blijkt dat zowel het technisch-wetenschappelijk aspect als het ethische aspect van normbepaling voor hoogwaterbescherming een belangrijke rol heeft gespeeld voor de commissies. Het bereiken van consensus over maatstaven blijkt een zware opgave voor commissies. De commissie Boertien I bereikte dit mede dankzij de hoogwaters van 1993 en 1995, de Commissie Rivierdijken bereikte deze consensus niet. De commissies waarbij wel consensus over maatstaven bestond waren wel in staat het beleidsprobleem op te lossen. Voor de Deltacommissie 2008 zal het bereiken van consensus daarom wellicht de grootste uitdaging zijn.

11.3 KARAKTERISERING VAN DE COMMISSIES

De commissies verschillen sterk van elkaar. Niet alleen voor wat betreft de omstandigheden waaronder zij werkten, of het probleem waar zij over dienden te adviseren, maar ook in rol, werkwijze en type grenzenwerk.

Om de verhouding tussen wetenschap en beleid te beschrijven zijn de commissies geanalyseerd aan de hand van de typen van grenzenverkeer zoals ze beschreven zijn door Hoppe (2007) (zie Tabel 23). De typen grenzenverkeer verschillen sterk per commissie. Hoppe (2007) beschrijft ook welk type grenzenverkeer bij welk type beleidsprobleem verwacht kan worden. Bij de eerste vier commissies komt het type grenzenverkeer overeen met één van de verwachte typen. Bij de Deltacommissie 2008 zijn hoofdzakelijk de rollen van kennismakelaar en beleidsadviseur terug te vinden. Deze rollen komen niet overeen met de verwachting van Hoppe voor een politiek probleem, maar passen eerder bij een probleem waarbij er wel consensus over de waarden bestaat. De rol van het zoeken naar consensus wordt minder door de commissie uitgevoerd, terwijl blijkt dat de consensus vaak moeilijk te bereiken is (zie alinea 11.2).

TABEL 23: TYPE GRENZENWERK PER COMMISSIE

Commissie:	Type grenzenwerk	Verwacht type grenzenwerk volgens Hoppe (2007)
Deltacommissie	Beleidsanalist	Beleidsadviseur Beleidsmakelaar Beleidsanalist
Commissie Rivierdijken	Plooier/schikker	Plooier/schikker Beleidsstrateeg
Commissie Boertien I	Beleidsstrateeg	Plooier/schikker Beleidsstrateeg
Commissie Boertien II	Beleidsadviseur	Beleidsadviseur Beleidsmakelaar Beleidsanalist Postnormalist Proceduralist
Deltacommissie 2008	Kennismakelaar en Beleidsadviseur	Plooier/schikker Beleidsstrateeg Postnormalist Proceduralist

Wanneer er wordt gekeken naar de samenstelling van de commissies valt op dat de meeste commissies ongeveer tien leden hadden (zie Tabel 24). Een uitzondering hierop is de Commissie Boertien I. Deze commissie had slechts vier leden. De achtergrond van de commissieleden bepaalt in sterke mate het karakter van de commissie. De commissies zijn daarom ook ingedeeld op een overwegend wetenschappelijke achtergrond, of een meer politiek/bestuurlijke achtergrond van de leden (zie Tabel 24). Zowel de Commissie Rivierdijken en de Commissie Boertien II bestonden uit een verzameling van vertegenwoordigers van belanghebbende partijen. Hierdoor zaten er zowel mensen met een technisch-wetenschappelijke achtergrond als bestuurders in de commissies. De Commissies Boertien I bestond hoofdzakelijk uit niet direct bestrooken mensen, met hoofdzakelijk een politiek-bestuurlijke achtergrond. Omdat de Commissie Boertien I in grote lijnen met hetzelfde beleidsprobleem te maken had als de Commissie Rivierdijken is deze andere inslag in de commissiesamenstelling opvallend. Opvallend is ook dat de beide Deltacommissies ondanks hun grote bestuurlijke gevolgen een sterk wetenschappelijk karakter hadden. Een groot verschil tussen de Deltacommissies is dat de leden van de eerste Deltacommissie hoofdzakelijk een civieltechnische achtergrond hadden en dat dit bij de Deltacommissie 2008 zeer divers was. Met de sterk wetenschappelijke inslag van de Deltacommissie 2008 lijkt de aandacht

meer uit te gaan naar het bereiken van een technisch-wetenschappelijk optimale oplossing en minder op het bereiken van een politiek-bestuurlijk aanvaardbare oplossing zoals dit het geval was bij de commissie Boertien I. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de Deltacommissie 2008 niet is ingesteld naar aanleiding van een conflict.

De commissies verschillen ook in de tijdsduur die zij nodig hadden om tot een advies te komen. De commissie Boertien I was de commissie die met afstand binnen de kortste tijd tot een advies is gekomen. De eerste Deltacommissie springt er uit omdat zij zeven jaar nodig had om tot een advies te komen. Na de commissie Rivierdijken komen alle commissie binnen een jaar tot een advies. Een verband tussen tijdsduur en type beleidsprobleem kan op grond van deze gegevens niet worden aangetoond. Wel blijkt dat de meest wetenschappelijke commissie het meeste tijd nodig had om tot een advies te komen en de meest politieke commissie de minste tijd.

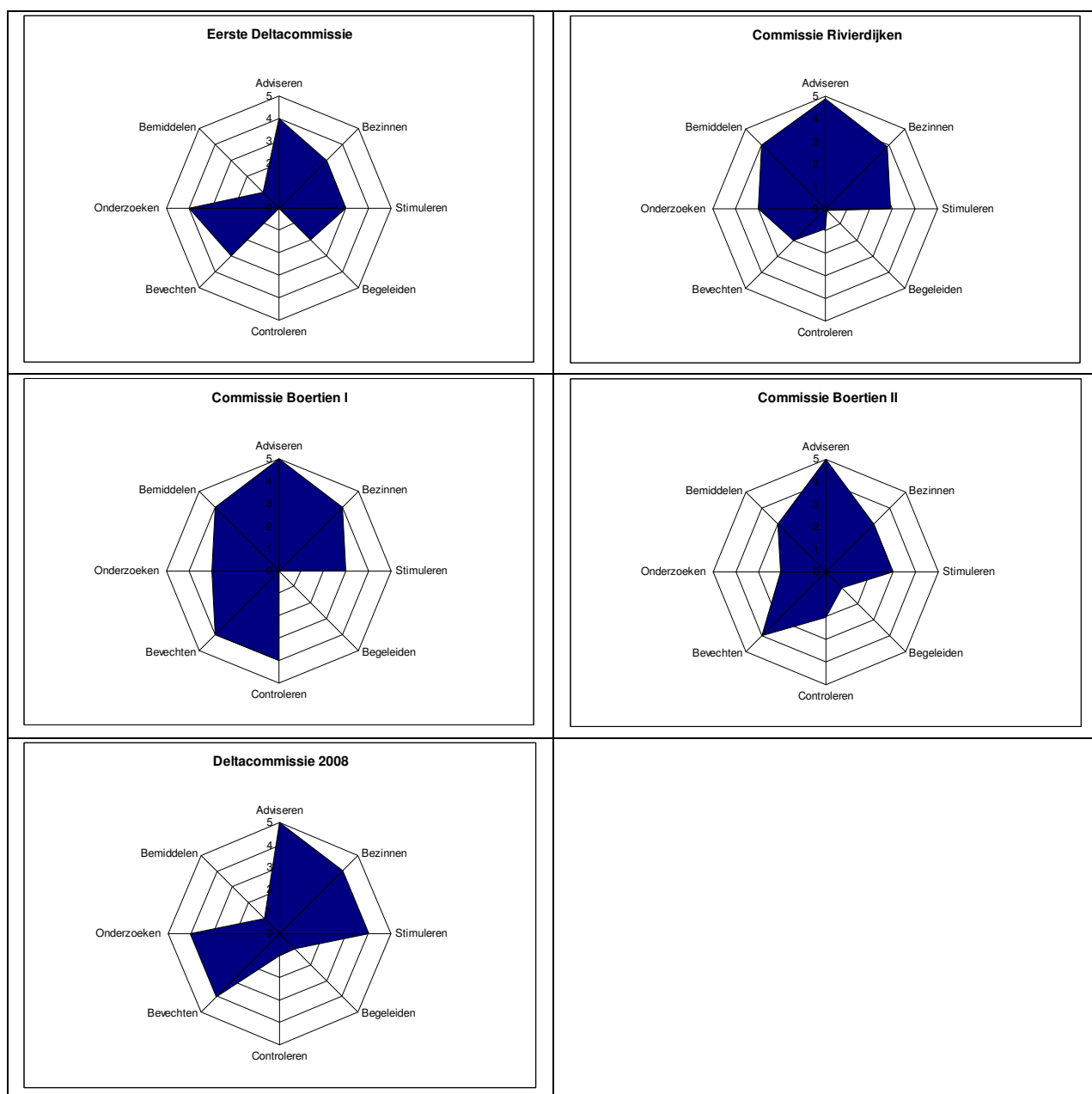
TABEL 24: BESCHRIJVING VAN DE COMMISSIES

Commissie	Aantal leden	Tijdsduur	Karakterisering
Deltacommissie	9-15 ⁹	7 jaar	Wetenschap
Commissie Rivierdijken	10	22 maanden	Wetenschap en politiek
Commissie Boertien I	4	4 maanden	Politiek
Commissie Boertien II	9	11 maanden	Wetenschap en politiek
Deltacommissie 2008	9	12 maanden	Wetenschap

De commissies zijn ook geanalyseerd in hoeverre ze bepaalde functies vervulden. Dit is gedaan aan de hand van de functies zoals die zijn beschreven door Schulz et.al.(2006). De profielen van de commissies zijn weergegeven in spinnenwebdiagrammen waarin de verschillende rollen uiteen zijn gezet (zie Figuur 28). Wanneer we deze profielen vergelijken vertonen de Deltacommissies onderling en de commissies Rivierdijken en Boertien I sterke overeenkomsten. Het profiel van de Commissie Boertien I lijkt sterk op het profiel van de Commissie Rivierdijken, maar had buiten de rollen die de Commissie Rivierdijken had, ook een sterke rol in bevechten

⁹ Bij instelling had de commissie negen leden. Door mutaties hebben uiteindelijk 15 verschillende mensen gedurende de tijd dat de commissie bestond in de Deltacommissie gezeten.

en controleren. Dit zou wellicht een verschil in resultaat van de commissies kunnen verklaren. De Commissie Boertien II vervulde net als de andere commissies de rollen van adviseren, bezinnen en stimuleren, maar wijkt voor de rest van het profiel af van de andere commissies. De overeenkomsten tussen de Deltacommissies zijn opvallend te noemen. Hoewel er ongeveer 50 jaar tussen de beide commissies zit en de omstandigheden en het beleidsprobleem verschillen, komen de profielen sterk overeen. De Deltacommissie 2008 voerde gemiddeld de rollen wat sterker uit dan de eerste Deltacommissie, maar de verdeling is opvallend gelijkend.



FIGUUR 28: PROFIELEN VAN DE COMMISSIES

11.4 VOORSTELLEN VOOR VEILIGHEIDSNORMEN: INVLOEDSFACTOREN EN UITKOMSTEN

Elk van de vijf commissies heeft een nieuwe norm toegevoegd, of een norm aangepast. Dit heeft deels met andere omstandigheden te maken en met het feit dat de commissies over verschillende gebieden adviseerden. Een ander verschil is te zien in de factoren waarop de commissies vonden dat een norm gebaseerd dient te zijn.

De eerste Deltacommissie geeft de meest uitgebreide beschrijving van de factoren waarop de geadviseerde normen gebaseerd zijn. Dit was een combinatie van een berekening van de maximale waterstand bij Hoek van Holland wanneer de omstandigheden ongunstiger waren geweest dan in 1953 en een berekening van het economisch optimale beschermingsniveau.

Ook de Deltacommissie 2008 maakt gebruik van economische optimalisatie als bepalende factor om nieuwe normen op te baseren, maar vult dit aan met de factoren persoonlijk- en groepsrisico. Slachtofferrisico heeft bij bijna alle commissies een rol gespeeld, maar zijn enkel door de Deltacommissie 2008 expliciet meegenomen in de normbepaling.

De commissies Becht en Boertien I zijn opnieuw in hoge mate vergelijkbaar, vooral vanwege de rol die schade aan LNC-waarden door aanleg van hoogwaterbescherming in de afweging speelde. De Commissie Rivierdijken vergeleek drie alternatieve normen onder andere op kostenbatenefficiëntie, maar koos niet de economische gunstigste optie in verband met de schade aan LNC-waarden. De Commissie Boertien I besloot niet van de 1/1.250 norm af te wijken omdat ook zij van mening was dat er van een economisch optimale situatie afgeweken diende te worden vanwege de schade aan LNC-waarden. De norm werd indirect wel aangepast door de commissie door het verlagen van de MA.

TABEL 25: UITKOMSTEN PER COMMISSIE

	Gebied	Bepalende factoren	Norm	MHW/MA
Deltacommissie 1960	Kustgebied	Berekening maximale hoogwaterstand, Economische optimalisatie	1/10.000 1/4.000 1/2.000 ¹⁰	5 m +NAP bij Hoek van Holland
Veiligheidsnorm 1956 ¹¹	Rijntakken	Afspraak Min. VenW en porvince Gelderland op basis van DC1	1/3000	18.000 m ³ /s
Commissie Rivierdijken 1977	Rijntakken	Afweging tussen economisch optimale optie en schade aan LNC-waarden	1/1.250	16.500 m ³ /s
Commissie Boertien I 1993	Rijntakken	Afweging tussen economisch optimale optie en schade aan LNC-waarden	1/1.250	15.000 m ³ /s ¹²
Commissie Boertien II 1994	Onbedijkte Maas	Maatschappelijke druk	1/250 1/1.250 ¹³	3.120 m ³ /s
Deltacommissie 2008	Nederland	Persoonlijk risico Groepsrisico Economisch optimum	Factor 10 veiliger ¹⁴	18.000 m ³ /s 4.600 m ³ /s ¹⁵

¹⁰ Respectievelijk voor Centraal Holland; de kustgebieden, niet zijnde centraal Holland; het benedenrivierengebied, de Waddeneilanden m.u.v. Texel.

¹¹ Niet op basis van een advies van een commissie

¹² Volgens dezelfde methode is naar aanleiding van de hoogwaters van '93 en '95 de MA verhoogd naar 16.000 m³/s.

¹³ De commissie adviseert niet meer te bouwen binnen de 1/1250 lijn.

¹⁴ Op dat moment geldende overschrijdingskansen worden beschouwd als overstromingskansen. Deze overstromingskansen worden tien keer zo laag. Bv. is de huidige norm een overschrijdingskans van 1/1250, dan wordt de nieuwe norm een overstromingskans van 1/12.500 (zie Bijlage III).

¹⁵ Rond 2100 dient met deze afvoeren voor respectievelijk Rijn en Maas rekening te worden gehouden.

Beschouwd op basis van de factoren die bepalend waren een norm te adviseren is de meest opvallende commissie de Commissie Boertien II. Zowel kosten-batenanalyse als persoonlijke veiligheid was hier niet de bepalende factoren. Vanwege maatschappelijke druk diende de frequentie waarmee de gebieden rond de Maas onderliepen te worden verlaagd. De kosten hiervan wogen niet op tegen de baten en door de aanleg van kades werd de persoonlijke veiligheid verlaagd. Maatschappelijke druk was voor de commissie Boertien II dé bepalende factor.

11.5 DOORWERKING

De doorwerking van de adviezen van de onderzochte commissies is geanalyseerd met de indeling in verschillende typen doorwerking van de Universiteit van Tilburg en Berenschot (2004). Daarnaast is ook gekeken naar de doorwerking vanuit de politiek naar de adviescommissies.

Buiten de Commissie Rivierdijken is bij elk van de commissies sprake geweest van zowel instrumentele als conceptuele doorwerking. Instrumentele doorwerking was te zien in de nieuwe normen of aanpassing van de normen die de commissies voorstelden en zijn overgenomen in nieuw beleid. Conceptuele doorwerking behelsde de een nieuwe kijk op een beleidsprobleem. Dit verschilde sterk per adviescommissie, hoofdzakelijk omdat de commissies over verschillende geografische gebieden adviseerden. Strategische doorwerking, waarbij het advies wordt gebruikt voor een ander doel dan dat de commissie voor ogen had, is alleen aantoonbaar terug te vinden bij de Commissie Boertien II (zie Tabel 26).

De Commissie Rivierdijken heeft als enige commissie slechts zeer beperkte doorwerking gehad. De Commissie Boertien I, die in grote lijnen te maken had met hetzelfde beleidsprobleem, wist deze doorwerking wel te bereiken, zowel instrumenteel als conceptueel. De adviezen vertonen wel sterke overeenkomsten. Of de verschillen in doorwerking gebaseerd zijn op de eerder in deze discussie genoemde verschillen tussen de commissies, of dat de tijd nog niet rijp was voor het advies van de Commissie Rivierdijken, kan niet met zekerheid worden gesteld.

De doorwerking van de eerste Deltacommissie is opvallend groot. De normen die in 1960 zijn geadviseerd gelden nog tot op heden. In hoeverre dit ook het geval zal zijn bij de Deltacommissie 2008 moet voor een belangrijk deel nog blijken.

Bij de Deltacommissie 2008 heeft al een deel van de doorwerking plaatsgevonden, maar hoe groot de uiteindelijke doorwerking zal zijn is nog

niet te zeggen. De plannen van de Deltacommissie 2008 behelzen de komende 200 jaar. Een jaar na verschijning van het rapport zijn de totale effecten van de commissie daarom nog niet goed zichtbaar. Doorwerking is al wel te zien in de instelling van het Deltafonds, waarmee vanaf 2020 elk jaar één miljard euro vrijkomt om het Deltaprogramma uit te voeren (Balkenende, Bos en Rouvoet, 2009). Ook zijn veel aanbevelingen van de commissie aangaande veiligheidsnormen overgenomen in het oNWP. Zo zal er in 2011 een principebesluit worden genomen over de nieuwe normen per dijkkring gedefinieerd in de vorm van overstromingskansen. De basis hiervan vormen de uitkomsten van een kosten-batenanalyse en afschattingen van het persoonsgebonden risico en het groepsrisico. Ook worden de gevolgen in beeld gebracht van de door de commissie voorgestelde verhoging van de normen met een factor tien.

TABEL 26: DOORWERKING BESCHREVEN PER COMMISSIE

Commissie	Type doorwerking	Doorwerking
Deltacommissie	Instrumenteel:	Nieuwe normen die nog steeds gelden
	Conceptueel:	De uitvoering van het Deltaplan, met onder andere de afsluiting van de zeearmen
Commissie Rivierdijken	Instrumenteel:	Zeer beperkte doorwerking. De geadviseerde norm voor overschrijdingskans is nog steeds van kracht.
Commissie Boertien I	Instrumenteel:	Aanpassing van de norm door bijstelling van de MA
	Conceptueel:	Invoeren MER-procedure voor dijkverzwaringen
Commissie Boertien II	Instrumenteel:	Instelling van normen voor de onbedijkte Maas
	Conceptueel:	Onbedijkte Maas niet langer onbedijkt
	Strategisch:	Opname van de norm in de Wet op de Waterkering terwijl dit niet het doel van de commissie was.
Deltacommissie 2008	Instrumenteel:	Factor 10 verzwaring van de normen. Nieuwe MA voor de rivieren. (beide nog niet ingevoerd)
	Conceptueel:	Onder andere een nieuwe wijze van normbepaling Deltadijken

De doorwerking vanuit de politiek naar de commissies blijkt lastiger te bepalen. Er zijn wel aanwijzingen dat er invloed is uitgeoefend vanuit de politiek en het ambtelijk apparaat op het werk van de commissies. Allereerst is deze invloed te zien in de opdrachtformulering van de

minister. Hierin staat immers aangegeven wat de commissie wel en niet over dient te adviseren.

Andere aanwijzingen voor doorwerking vanuit de politieke op de commissies zijn opgenomen in Tabel 27. Elk van de commissies werd bijgestaan door een ambtelijk secretariaat. De invloed van het secretariaat heeft echter sterk gevarieerd. Zo was bij de Commissie Boertien I en de Deltacommissie 2008 expliciet vastgelegd dat de ambtelijk secretaris niet de mening van de staatsecretaris, de minister of RWS hoefde te vertegenwoordigen. Bij de Commissie Boertien II was de invloed van de secretaris die tevens lid was juist erg groot en vertegenwoordigde deze ook de mening en belangen van de hoofddirectie van RWS.

Ook is te zien dat buiten de Commissie Boertien I en de Deltacommissie 2008¹⁶, de commissies door hun leden al politieke invloed hadden, zij het doordat politici lid waren van de commissie, of doordat leden van de commissie als ambtenaar onder een ministerie vielen.

Op basis van de in Tabel 27 genoemde aanwijzingen kan er gesteld worden dat de mate van doorwerking van politiek in de commissie heeft gevarieerd, maar waarschijnlijk wel bij alle commissies aanwezig is geweest.

¹⁶ In de Deltacommissie 2008 had een politicus onder haar leden met de burgemeester van Deventer. Deze had echter niet als rol de belangen van de gemeente Deventer te vertegenwoordigen.

TABEL 27: AANWIJZINGEN VOOR DOORWERKING VANUIT DE POLITIEK IN DE COMMISSIES

Commissie	Aanwijzingen voor invloed vanuit politiek
Deltacommissie	Werd voorgezeten door DG RWS Veel leden vielen als ambtenaar onder het min. V en W Bijgestaan door ambtelijk secretariaat
Commissie Rivierdijken	Veel ambtenaren lid van de commissie Directe politieke invloed vanuit lid van Gedeputeerde Staten provincie Gelderland Bijgestaan door ambtelijk secretariaat
Commissie Boertien I	Bijgestaan door ambtelijk secretariaat Frequent contact tussen RWS en de commissie
Commissie Boertien II	Directe politieke invloed vanuit lid van Gedeputeerde Staten provincie Limburg en burgemeester van Stein Ambtenaren vanuit RWS, het waterschap en de provincie waren lid van de commissie Bijgestaan door ambtelijk secretariaat
Deltacommissie 2008	Bijgestaan door ambtelijk secretariaat Frequent contact tussen commissie en staatssecretaris en in beperkte mate met RWS

12 CONCLUSIE

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe vindt besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming in Nederland plaats?* Deze vraag en de deelvragen zoals die beschreven zijn in de inleiding, worden hier beantwoord aan de hand van vier onderwerpen die bij elk van de commissies terugkomen: de aanleiding om een nieuw besluit te nemen, de rol en het werk van de adviescommissies, het uiteindelijke advies en de doorwerking van de gedane adviezen. Een uitzondering hierop is het besluit dat in 1956 is genomen over een veiligheidsnorm voor hoogwaterbescherming zonder dat dit vooraf werd gegaan door het advies van een commissie.

12.1 AANLEIDINGEN VOOR ADVIESCOMMISSIES

De aanleidingen voor de besluiten over veiligheidsnormen van de afgelopen 60 jaar zijn in te delen in drie categorieën.

12.1.1 WATERSNOOD

Een watersnood is een belangrijke reden om een adviescommissie in te stellen. Dit was het geval bij de eerste Deltacommissie, ingesteld naar aanleiding van de watersnoodramp van 1953. Ook de wateroverlast van 1993 was de aanleiding om een commissie in te stellen. De commissies worden ingesteld om te voorkomen dat een dergelijke gebeurtenis zich herhaalt. Ook de veiligheidsnorm uit 1956 is ingesteld naar aanleiding van de watersnood van 1953.

12.1.2 MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

Een andere aanleiding om een commissie in te stellen is maatschappelijke onrust. Tot twee keer toe heeft een conflict geleid tot een situatie waarin een commissie gevraagd werd een norm te adviseren die niet alleen de veiligheid voldoende garandeerde, maar ook rekening hield met wat maatschappelijk haalbaar was. Dit was voor zowel de Commissie Becht als de Commissie Boetien I het geval.

12.1.3 VERWACHTE VERANDERINGEN

Noch een watersnood noch een conflict was de aanleiding voor de Deltacommissie 2008. Deze commissie werd ingesteld naar aanleiding van verwachte veranderingen in klimaat, demografie en economische omstandigheden. Vooral de zorgen voor veranderingen in het klimaat en de gevolgen hiervan voor de Nederlandse waterhuishouding stonden sterk in de belangstelling op het moment dat de commissie werd ingesteld. De commissie werd gevraagd hoe met deze veranderingen de komende tweehonderd jaar omgegaan dient te worden zodat een toekomstige ramp voorkomen kan worden.

12.2 ROL EN WERK VAN DE ADVIESCOMMISSIE

Hoewel de commissies alle vijf één of meerdere nieuwe veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming hebben geïntroduceerd, verschillen zij sterk in de manier waarop zij tot een advies zijn gekomen, als ook in samenstelling en qua rollen die zij op zich namen. Er hebben wetenschappelijke commissies, politieke commissies en tussenvormen hiervan bestaan. Ook wanneer het probleem en het geografisch gebied sterk overeenkomen, zoals dit het geval was bij de Commissie Rivierdijken en de Commissie Boertien I, kunnen de commissies in samenstelling, tijdsduur en aanpak zeer sterk verschillen.

De verschillen tussen de commissies worden duidelijk weergegeven door de spinnenwebdiagrammen. Adviseren gold bij elk van de commissies als hoofdtaak. De deltacommissies hadden daarbij een sterke focus op onderzoek, terwijl de commissies die waren ingesteld naar aanleiding van maatschappelijke onrust, de commissies Becht en Boertien I, juist waren ingesteld om te bemiddelen. Ook bezinning op complexe en problematische situaties speelde bij deze commissies een rol. Dit was ook het geval bij de Deltacommissie 2008, zij het in een totaal andere situatie dan bij de commissies Becht en Boertien I. Stimulering speelde een grote rol bij de Deltacommissie 2008, omdat er geen vastgelopen beleid losgetrokken hoefde te worden, maar een verandering bewerkstelligd moest worden (het veiliger maken van Nederland en voorbereiden op toekomstige veranderingen). Bij de rol van bevechten doet een commissies duidelijke, richtinggevende uitspraken die een doorslaggevende rol hebben. Dit was het geval bij de commissies Boertien I (veiligheidsnormen, LNC-waarden, uitgekiend ontwerpen en invoering van de MER-procedure), de commissie Boertien II (koppeling grind, veiligheid en natuur, niet bouwen binnen 1/1250 lijn en introductie 1/250 norm) en de Deltacommissie 2008 (12 duidelijke richtinggevende beleidsuitspraken en het veiligstellen van toekomstige budgetten). Opvallend is dat vooral de laatste drie commissies deze rol van bevechten hebben. Hierin is wellicht een verschuiving te zien waarin advisering over waterbeleid niet enkel over technisch waterbeheer gaat, maar vele andere beleidsterreinen raakt.

12.3 ADVIEZEN VAN DE COMMISSIES

Alle commissies, op de Deltacommissie 2008 na, adviseren een norm in de vorm van een overschrijdingskans in combinatie met een maatgevende hoogwaterstand of een maatgevende afvoer. Een overzicht van deze adviezen is te vinden in Tabel 25. Economische optimalisatie vormt de basis van alle commissieadviezen. Bij economische optimalisatie wordt de meest efficiënte optie bepaald door een afweging van de kosten om een bepaalde mate van veiligheid te bieden, en de vermindering van de

rampschadeverwachting. De mate waarin de uitkomst van de kosten-batenanalyse overeenkomt met de geadviseerde norm(en) wisselt echter. Geen van de commissies heeft het economisch optimum één op één vertaald naar de geadviseerde norm. De redenen waarom er van het economisch optimum wordt afgeweken zijn verschillend.

De economische optimalisatie van de eerste Deltacommissie gaf een overstromingskans van 1/125.000. In de vertaling naar overschrijdingskans (zie bijlage III) lijkt er geredeneerd naar een overschrijdingskans van 1/10.000. Dit was ook de uitkomst van de berekening van de maatgevende waterstand in een scenario gelijk aan de ramp van 1953 waarbij de omstandigheden nog ongunstiger waren. De overschrijdingskans was hiermee al drie maal kleiner dan de kans op omstandigheden als in 1953. Een hogere bescherming werd financieel onhaalbaar geacht (Interview Van Gulik, 2009).

Bij de commissies Becht en Boertien I was de schade aan LNC-waarden bij dijkverhogingen een reden om van het economisch optimum af te wijken. Bij de Commissie Becht is er om deze reden niet voor de 1/3.000 norm gekozen die op dat moment gold, maar voor de 1/1.250 met een bijbehorende maatgevende afvoer van 16.500 m³/s. De Commissie Boertien I heeft om dezelfde reden gekozen voor een andere wijze van extrapolatie waarmee bij de 1/1.250 norm geen maatgevende afvoer van 16.500 m³/s bij Lobith hoorde, maar 15.000 m³/s.

De Commissie Boertien II adviseerde als enige van de onderzochte commissies een strengere norm dan het economisch optimum. Het economisch optimum hield in Limburg in dat er nauwelijks maatregelen genomen zouden worden. Dit was maatschappelijk gezien onaanvaardbaar in het licht van de wateroverlast van 1993. Daarom adviseert de commissie de 1/250 norm.

De Deltacommissie 2008 is de eerste commissie die een advies doet voor het gehele land en daarmee ook een gelijke basis adviseert voor de normen in het gehele land. Dit is een wijziging ten opzichte van huidig beleid waarbij telkens om verschillende redenen van het economisch optimum is afgeweken. Wel geeft de Deltacommissie 2008 aan dat naast het economisch optimum andere factoren zijn die meetellen, namelijk het individueel risico en het groepsrisico. Ook dient bij een berekening van het economisch optimum geen standaard kosten-batenanalyse te worden gedaan, maar een maatschappelijke kosten-batenanalyse waarin ook schade aan LNC-waarden en maatschappelijke ontwrichting worden meegenomen. Op basis van deze factoren verwacht de commissie dat de huidige normen in Nederland te laag zijn. De Deltacommissie 2008 is de

eerste commissie die normen voorstelt in de vorm van een overstromingskans.

12.4 DOORWERKING VAN DE ADVIEZEN

De doorwerking van het advies van de eerste Deltacommissie was bijzonder groot. Niet alleen gelden de normen van deze commissie nog steeds, ook de manier waarop normen bepaald worden, is door latere commissies, tot en met de Deltacommissie 2008, voor een belangrijk deel overgenomen.

De Commissie Becht kende slechts in beperkte mate doorwerking. De norm werd officieel overgenomen, maar de maatschappelijke onrust bleef bestaan. Deze doorwerking kwam wel bij de Commissie Boertien I. Niet alleen adviseerde deze commissie een lagere maatgevende afvoer, waardoor minder LNC-waarden aangetast hoefden te worden, ook introduceerde de commissie het uitgekiend ontwerpen waarmee door technische ingrepen LNC-waarden behouden bleven. Ook speelde mee dat er kort na het advies van Boertien I hoogwater was, waardoor de uitvoering in een stroomversnelling kwam. Ook bij de Commissie Boertien II werd de doorwerking versterkt door de hoogwaters net voor de commissie in 1993 en net erna in 1995.

De Deltacommissie 2008 heeft haar advies te recent ingediend om de volledige doorwerking te kunnen overzien in nieuw beleid, maar de adviezen zijn wel overgenomen door de regering. Ook is geld veilig gesteld om plannen uit te voeren en zijn veel adviezen van de commissie overgenomen in het Nationaal Waterplan. Tevens kan het recentelijk (september 2009) via de Ministerraad doorsturen van de Deltawet voor advies aan de Raad van State, als belangrijk signaal van doorwerking worden gezien.

Samengevat vindt de besluitvorming over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming plaats naar aanleiding van een (bijna) watersnood, maatschappelijke onrust of verwachte veranderingen. Er wordt vervolgens een commissie ingesteld om de regering over de veiligheidsnormen te adviseren. Hierna gaan de commissies sterk verschillend met deze opdracht om. Uiteindelijk komt de commissie met nieuwe normen. In het geval van een (bijna) watersnood zijn dit wat strengere normen, in het geval van discussies over LNC-waarden zijn de normen van minder streng. De mate van doorwerking verschilt per commissie.

13 WAT KUNNEN DE RESULTATEN ONS LEREN?

In de discussie en conclusie van dit onderzoek is bekeken wat er, op basis van de adviescommissies die sinds 1953 over veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming adviseerden, voor conclusies getrokken kunnen worden. Dit hoofdstuk gaat over wat deze conclusies ons voor de toekomst kunnen leren.

1. Bij elk van de commissies heeft er doorwerking van het advies naar beleid plaats gevonden. Het gewicht van commissies is kennelijk zo groot dat de politiek een advies niet snel naast zich neer legt.
2. Doorwerking in de praktijk blijkt echter niet noodzakelijk te volgen op deze doorwerking in beleid. Doorwerking naar de praktijk heeft in het verleden enkel plaats gevonden bij commissies die ingesteld waren naar aanleiding van een (bijna) overstroming (eerste Deltacommissie, Commissie Boertien I), of waar een (bijna) overstroming kort volgde op het commissieadvies (Commissie Boertien I). Ook bij de Deltacommissie 2008 heeft er al significante doorwerking in beleid plaatsgevonden (het Nationaal Waterplan, de ontwikkeling van de Deltawet). In het verleden is echter gebleken dat problemen eerder te verwachten zijn bij de doorwerking naar de praktijk.
3. De invloed van (bijna) overstromingen gaat echter verder dan enkel de beïnvloeding van doorwerking. Commissies die adviseren naar aanleiding van een (bijna)overstroming adviseren zonder uitzondering tot normen die leiden tot een hogere veiligheid (eerste Deltacommissie, Commissie Boertien II). Commissies ingesteld naar aanleiding van maatschappelijke onrust adviseren daarentegen lichtere normen (Commissie Becht, Commissie Boertien I). De Deltacommissie 2008 is daarmee nu al een unieke commissie, aangezien deze strengere normen adviseert zonder dat een (bijna) overstroming heeft plaatsgevonden.
4. Bij de commissies die zijn ingesteld naar aanleiding van maatschappelijke onrust (commissies Becht en Boertien I), was steeds de schade aan LNC-waarden als gevolg van dijkverzwaring de aanleiding tot protest. Wanneer men maatschappelijke onrust wil vermijden is het daarom van belang niet alleen rekening te houden met verlies van LNC-waarden als gevolg van overstromingen, maar ook bij aanleg van maatregelen voor hoogwaterbescherming schade aan LNC-waarden te beperken. De Deltacommissie 2008 noemt dit onderwerp niet expliciet.

5. De LNC-waarden waren voor de commissies Becht en Boertien I een reden om van het economisch optimum af te wijken. Uit het onderzoek blijkt dat elk van de commissies van het economisch optimum afwijkt, zij het om verschillende redenen. Dat er voor verschillende gebieden in Nederland verschillende normen gelden, is zeer goed verdedigbaar. De omstandigheden verschillen immers ook sterk. Wat wel opvallend is dat deze verschillen niet op één afwegingskader zijn gebaseerd. De Deltacommissie 2008 levert wel aan op welke factoren alle normen in Nederland gebaseerd moeten zijn. Wanneer de basis van de normen gelijk is voor heel Nederland zullen gebieden zich minder snel achtergesteld kunnen voelen ten opzichte van gebieden met een hoger veiligheidsniveau. Historische en ruimtelijke verschillen zullen echter tot ongelijkheid blijven leiden.
6. De rol van adviescommissies verandert sterk in de tijd. De eerste Deltacommissie adviseerde nog over een betrekkelijk eenzijdig probleem. Hierdoor kon de commissie bestaan uit uitsluitend experts op het gebied van waterbeheer. De commissie Becht had buiten het waterbeheer ook te maken met de bescherming van LNC-waarden. Dit hield ook een verbreding van de achtergrond van de commissieleden in. Bij de Commissie Boertien I was de rol van de expert op het gebied van waterbeheer nog beperkter. Bij de Commissie Boertien II was het duidelijk dat ruimtelijke ordening een belangrijk deel uitmaakte van het probleem. Daarbij kwam de koppeling met grindaanwinning waarmee het beleidsterrein van de commissie nog meer werd verbreed. De Deltacommissie 2008 laat zien hoe deze verbreding van betrokken beleidsterreinen zich voortzet. De leden van de commissie vertegenwoordigen allen verschillende beleidsterreinen. Slechts één expert op het gebied van waterbeheer heeft nog zitting in de commissie. Het beleidsprobleem betreft nu ook ruimtelijke ordening, klimaatverandering, innovatie, plattelandsontwikkeling etc. Zo vereist de problematiek rond hoogwaterbescherming steeds meer integratie van beleidsterreinen.

LITERATUURLIJST

Referenties die beginnen met Interview betreffen interviews die deels zijn opgenomen in bijlage VIII.

Algera, W.G. (1956), Brief aan het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland: Hoogte bandijken langs de grote rivieren, Arnhem: 2 oktober 1956

Babbie, E.R. (2004), *The practice of social research*, Belmont, USA: Wadsworth/ Thomson Learning.

Boertien, C. (11-01-1993), *Brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat*

Centraal bureau voor de Statistiek (2008). *Historie bevolking, huishoudens en bevolkingsontwikkeling*. Verkregen februari 10, 2009, van: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37556&D1=0-44&D2=1,11,21,31,41,51,61,71,81,91,101,l&HD=090205-1455&HDR=G1&STB=T>.

Commissie Noodoverloopgebieden (2002), *Gecontroleerd overstromen: Advies van de Commissie Noodoverloopgebieden*

Commissie Rivierdijken (1977), *Rapport Commissie Rivierdijken*

Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000), *Waterbeleid voor de 21^e eeuw: Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*.

Deltacommissie (1960). *Rapport Deltacommissie: eindrapport en interim adviezen*.

Deltacommissie 2008 (2008). *Samen werken met water*.

Driessen, P.P.J. en De Gier, A.A.J., *Deltawet grote rivieren: Evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995*. Bestuurskunde, 1998-2, 74-86

Driessen, P.P.J. en De Gier, A.A.J. (1997). Uit NOOD geboren: Een bestuurlijk-juridische evaluatie van de dijkversterkingen en kadenaanleg onder de Deltawet grote rivieren. 's Gravenhage: VUGA Uitgevers B.V.

Fisscher, F. (1990). *Technocracy and the politics of expertise*. Newbury Park, California: Sage publications

Graaf, H. van de, en Hoppe, R. (1996). *Beleid en Politiek: Een inleiding tot beleidswetenschap en de besliskunde*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Gillham, B. (2005). *Research Interviewing, the range of techniques*, Maidenhead: Open University Press

Ham, W. van der (2007). *Hollanders en het water: Twintig eeuwen strijd en profijt* 1. Hilversum: Uitgeverij Verloren BV

't Hart, P., Metselaar, M. en Verbeek, B. (1995). *Politieke besluitvorming*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Heezik, A. van (2008), *Strijd om de rivieren: 200 jaar rivierenbeleid in Nederland of de opkomst en ondergang van het streven naar de normale rivier*. Haarlem: Beleidsresearch.nl | Van Heezik Beleidsresearch i.s.m. Den Haag: Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat/Ministerie van Verkeer en waterstaat

Hoppe, R. (2007), *'Anorexia consulta'?: Afslanking adviesinfrastructuur Rijksdienst, deel 2*. Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij, 2007-4, 238-250

Hoppe, R. (2008), *Na 'doorwerking' naar 'grenzenwerk'*. Bestuurskunde, 2008-2, 15-26

Huizinga-Heringa, J.C. (2008a), *Kabinetsreactie op advies Deltacommissie. VenW/DGW 2008/1403*

Huizinga-Heringa, J.C. (2008b), *Reactie staatssecretaris Huizinga op rapport Deltacommissie* (videofragment). Verkregen op: 23 juli 2009 van: <http://www.youtube.com/watch?v=-ZooQ5RVpMs>

Kamerstukken II, 1974, 50, *Vergadering van woensdag 20 februari 1974*

Kind, J. (2004), *Veiligheidsnormen en het perspectief van houdbaarheid*, RIZA

Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: HarperCollins College Publishers

Maij-Weggen, J.R.H. (1994), *Instelling Commissie Watersnood Maas*, Staatscourant 26

Maij-Weggen, J.R.H. (1993), *Voorlopige reactie van minister Maij-Weggen bij de aanbidding van het rapport van de Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen op 11 januari 1993*.

Meurs, R. van (2002), *De laatste dagen van een Boerenrepubliek: polderdistrict Betuwe vijfentwintig jaar werk en strijd*. Utrecht: Uitgeverij Matrijs

Meurs, R. van (1996), *Hoog water: De macht van de boerenrepublieken in het rivierengebied*. Alphen aan de Rijn: Drukkerij Haasbeek

Roth, D., Warner, J. en Winnubst, M. (2006), *Een noodverband tegen hoog water: Waterkennis, beleid en politiek rond noodoverloopgebieden*. Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Schulz, M., Van Twist, M. en Geveke, H. (2006), *Besturen in commissie: een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (2000), *van overschrijdingkans naar overstromingskans*

Toussaint, H.C. (1998), *Zeedykshoogte zynde negen voet vyf duym boven stadtspeyl, uitgemeten en uitgekiend, De geschiedenis van de algemene dienst van de Rijkswaterstaat*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-generaal Rijkswaterstaat

Veerman, C.P. (2008), *Deltacommissie wil 'samen werken met water'* Nova, *Den Haag Vandaag* (videofragment), verkregen op: 02 juni 2009 van: <http://www.novatv.nl/page/detail/uitzendingen/6311/Deltacommissie+wil+'samen+werken+met+water'#:~:q=Deltacommissie+wil+'samen+werken+met+water'>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *De mensen van water, Beleidsvoornemen DG Water*,

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *Veiligheid Nederland in Kaart: Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), *Primaire waterkeringen getoetst: Landelijke Rapportage Toetsing 2006*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (onbekend), *Water en Veiligheid: Deltaplan Grote Rivieren*. Verkregen op: 20 mei 2009 van: http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/water/water_en_veiligheid/dijken_en_waterkeringen/deltaplan_grote_rivieren/

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2007), *Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, nota van Toelichting*, Verkregen op: 25 augustus 2009 van: <http://www.ruimtevoorderivier.nl/files/70658/PKB4Ruimtevoorderiviersamengevoegd.pdf>

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2004), *Risico's in bedijkte termen*. Bilthoven: RIVM

Rijksoverheid (2008a), *Beleidsnota Waterveiligheid*

Rijksoverheid (2008b), *Ontwerp Nationaal Waterplan*

Schreuder, A. (2008), *Wetenschappers bekritisieren deltagcommissie om worstcasescenario*. NRC-Handelsblad, 9 oktober 2008

Schulz, M., Van Twist, M. en Geveke, H. (2006), *Besturen in commissie: een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Tweede Kamer de Staten-Generaal (1992), 18 106 *Voortgang rivierdijkversterkingen*

Universiteit van Tilburg en Berenschot (2004), *Spelen met doorwerking: Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur*. Tilburg/Utrecht

Ven, G.P. van de (1993). *Leefbaar laagland: geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*. Utrecht: Stichting matrijs

Ven, G.P. van de (2003 geheel herziene druk). *Leefbaar laagland: geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*. Utrecht: Stichting matrijs

Veerman, C.P. (2007), *Cees Veerman benoemd tot voorzitter nieuwe Deltacommissie* (Videofragment). Verkregen op 23 juli 2009 van: http://www.youtube.com/watch?v=hvJE_to-YMw

Wemelsfelder, P.J. (1939), *Wetmatigheden in het optreden van stormvloeden*. De Ingenieur, 1939-9, 31-35

Waterloopkundig Laboratorium & European-American Centre for Policy Analysis (1993), *Toetsing uitgangspunten rivierdijkversterkingen: Deelrapport 1: Veiligheid tegen overstromingen*

Geraadpleegde websites:

<http://maps.google.nl>

<http://www.parlement.com>

<http://www.waterstat.nl>

APPENDICES

I. AFKORTINGEN

ARP	Anti-Revolutionaire Partij
CvdK	Commissaris van de Koningin
CWM	Commissie Watersnood Maas
CRd	Commissie Rivierdijken (Commissie Becht)
DG	Directeur Generaal/ Directoraat Generaal
ELC	Environment, landscape en cultural
ENW	Expertise Netwerk Water
HID	Hoofd Ingenieur-Directeur
LNC	Landschap, Natuur en Cultuur
MA	Maatgevende Afvoer
MER	Milieueffectrapportage
MHW	Maatgevende Hoogwaterstand
Min. V en W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
NAP	Normaal Amsterdams Peil
oNWP	Ontwerp Nationaal Waterplan
PvdA	Partij van de Arbeid
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RvS	Raad van State
RWS	Rijkswaterstaat
VNK	Veiligheid Nederland in Kaart
WL	Waterloopkundig Laboratorium
WNF	Wereld Natuur Fonds

II. VERKLARENDE WOORDENLIJST

Inunderen	Onder water zetten
Overschrijdingskans	Kans dat een bepaalde waterstand wordt overschreden
Overstromingskans	Kans dat een gebied overstroomt
Overstromingsrisico	Overstromingskans maal gevolg van overstroming
Primaire waterkeringen	Waterkering opgenomen in de Wet op de Waterkering
Uitgekiend ontwerpen	Waterveiligheid vergroten met maatregelen die zo min mogelijk schade toebrengen aan LNC-waarden
Waterkering	Hoogten die een waterkerende functie hebben (dijken, duinen, kades etc.)
Zijdelings afleiden	Bewust gebieden laten overstromen om gebieden stroomafwaarts te beschermen.

III. UITLEG OVERSCHRIJDINGS- EN OVERSTROMINGSKANS

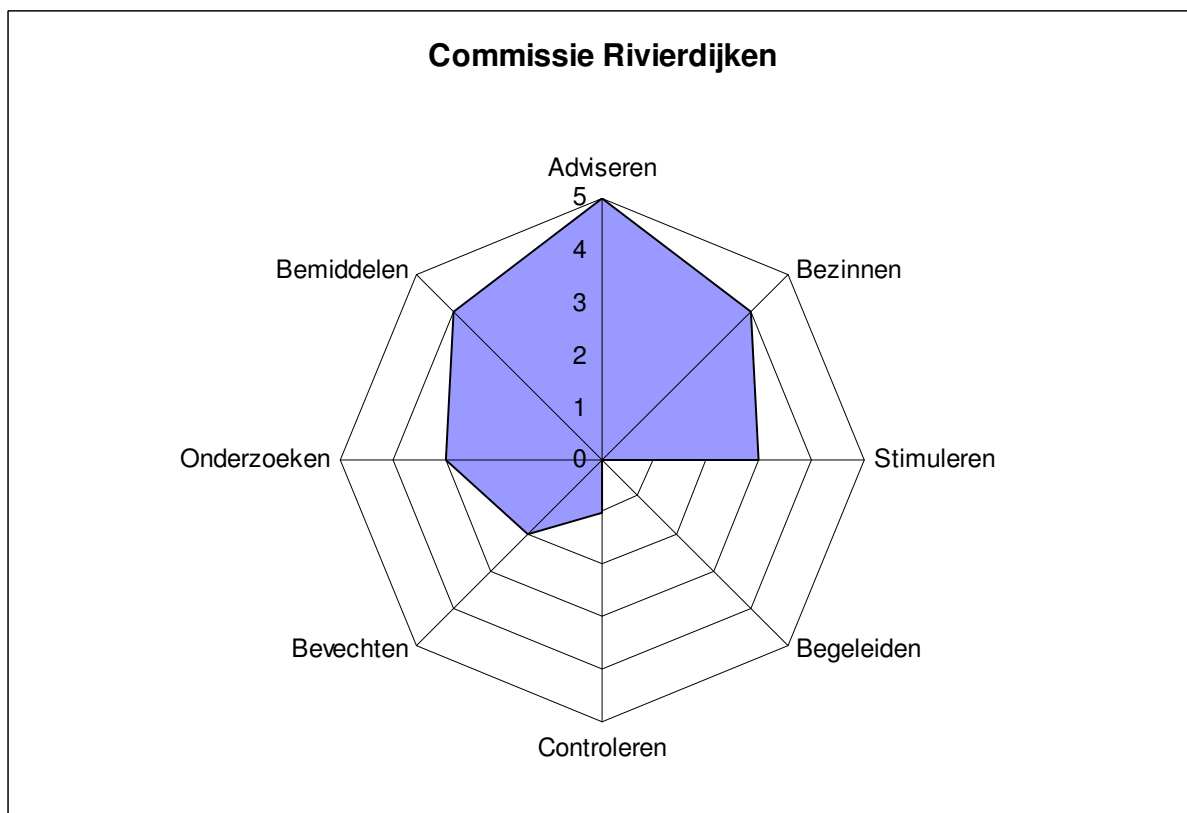
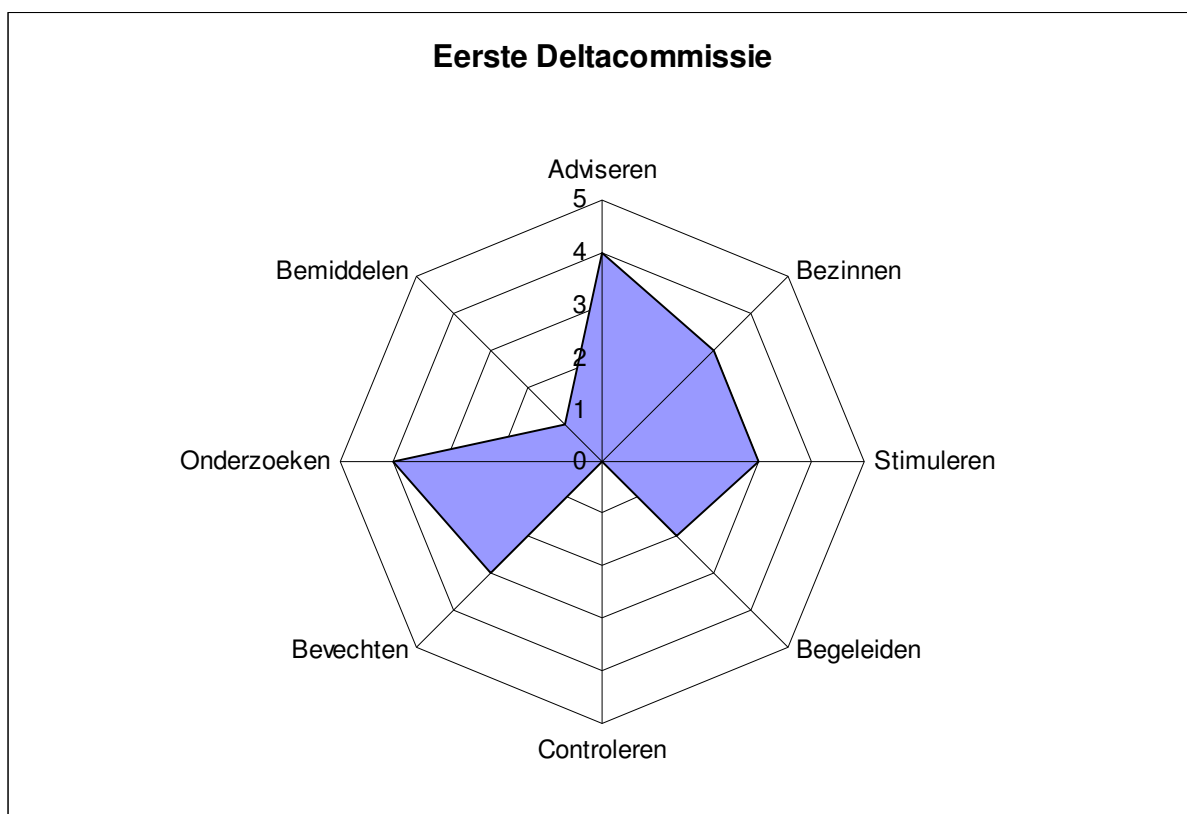
De huidige normen voor waterkeringen zijn uitgedrukt in een overschrijdingkans. Dat is de kans dat het water hoger komt te staan dan de waterstand waar de dijk op ontworpen is. Zo geldt voor de primaire waterkeringen langs de kust een overschrijdingkans van 1/10.000 per jaar. Als die waterstand overschreden wordt, hoeft niet meteen een overstroming op te treden. De dijk wordt namelijk voor de zekerheid iets hoger gemaakt. Onder meer daarom is de overschrijdingkans niet gelijk aan de kans op een overstroming.

De overstromingskans is de kans dat een bepaald dijkringgebied getroffen wordt door een overstroming. Deze kans hangt af van de sterkte en de hoogte van alle dijken die het gebied omringen. Om deze kans te bepalen is het noodzakelijk rekening te houden met alle faalmechanismen die een dijk kunnen laten bezwijken.

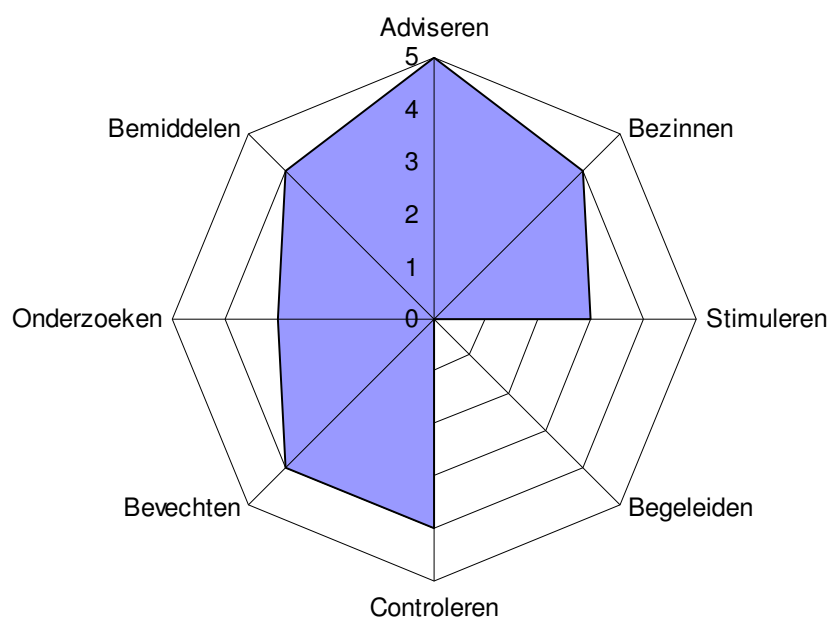
Eén van de faalmechanismen is een extreem hoge waterstand, waardoor water over de dijk slaat. Andere zijn bijvoorbeeld ondermijning van de dijk doordat er water doorheen sijpelt (piping) of langdurige belasting op een bepaald niveau.

(bron: Rijksoverheid, 2008a, p. 22)

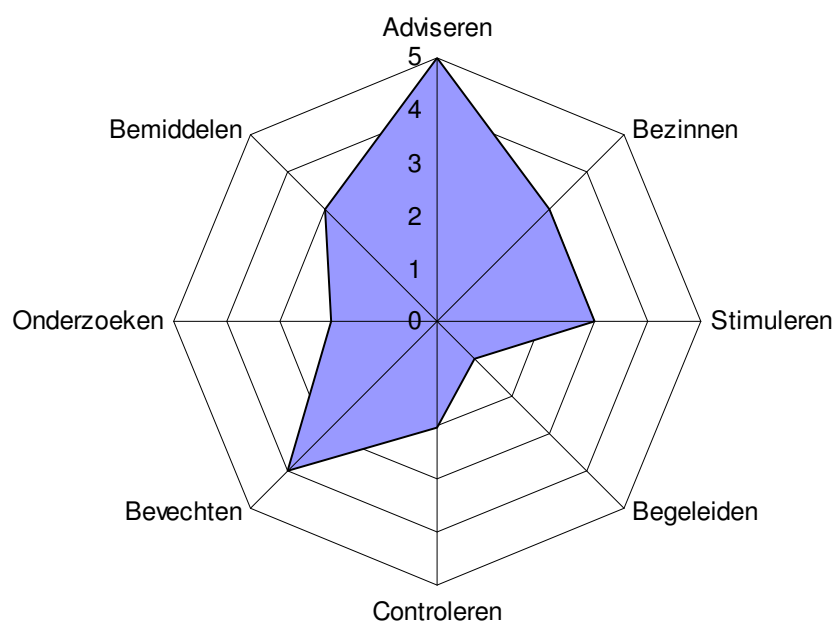
IV. SPINNENWEBDIAGRAMMEN COMMISSIES



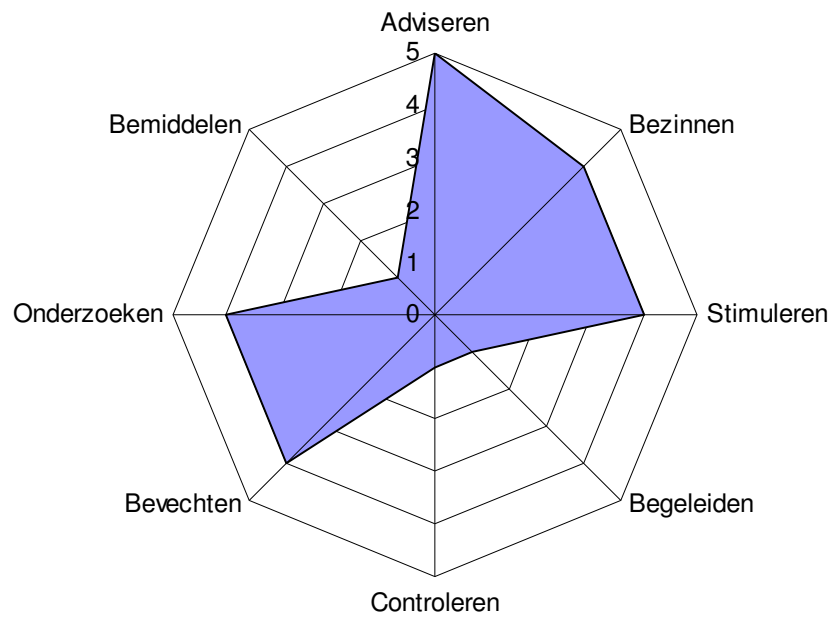
Commissie Boertien I



Commissie Boertien II



Deltacommissie 2008



V. UITLEG SPINNENWEBDIAGRAMMEN

A. DELTACOMMISSIE

TABEL 28: ONDERBOUWING SPINNENWEBDIAGRAM EERSTE DELTACOMMISSIE

Rol	Score	Onderbouwing
Doelgeoriënteerde rollen		
Onderzoeken	4	De commissie heeft zelf veel onderzoek uitgevoerd. Ook in de deelrapporten is veel nieuwe kennis ontwikkeld. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek van Van Dantzig. Er is echter ook gebruik gemaakt van reeds bestaande kennis zoals het model van Wemelsfelder. Onderzoek naar hoe de ramp heeft kunnen gebeuren is niet het doel van de commissie. De commissie onderzoekt veel, maar is niet hoofdzakelijk een onderzoekscommissie. De minister zegt hierover bij installatie: <i>“Mijne Heren, de taak, die ik U verzoek op U te willen nemen, is een zeer verantwoordelijke. Veel is reeds door anderen gedaan, veel zult gij nog zelf moeten doen om tot een gefundeerd advies te komen.”</i> (Deltacommissie, 1960, p. 1.1)
Adviseren	4	Zoals hierboven reeds gemeld is de commissie gevraagd een advies te geven gebaseerd op feiten en onderzoek. Het vinden van een breed gedragen oplossing is niet als doel geformuleerd en lijkt ook ten tijde van de commissie weinig relevant vanwege het ontbreken van oppositie. Dit belangrijke karakter van een adviescommissie ontbreekt hier.
Controleren	0	Van het controleren van bestaand beleid, of van een evaluatieonderzoek is geen sprake.
Stimuleren	3	De commissie wilde met haar advies verschillende veranderingen in beleid te bewerkstelligen. Voorbeelden zijn hier de invoering van een veiligheidsnorm en het verkorten van de kustlijn. Doel was echter niet, zoals bij een stimuleringscommissie om een vooraf bepaald beleid zo goed mogelijk op de rails te krijgen. Stimulering speelt wel een rol maar geen hoofdrol.

Procesgeoriënteerde rollen		
Begeleiden	2	Meedenken met beleidsmakers en beleidsuitvoerders was geen doel van de commissie. Wel is er begonnen met het uitvoeren van Deltawerken gedurende het bestaan van de commissie. Dit is te beschouwen als het bijdragen aan het tot een goede afloop brengen van complexe situaties. Een begeleidingscommissie voert zelf geen onderzoek uit. De commissie heeft dit wel gedaan.
Bemiddelen	1	Er bestond bijzonder weinig tegenstand tegen de plannen van de Deltacommissie ten tijde van de commissie. Een bemiddelingsrol lag daarom ook niet voor de hand. Wel zal er rekening zijn gehouden met de belangen van verschillende partijen. Dit komt sterk tot uitdrukking in de zorgen van de commissie om de visserij (Deltacommissie, 1960, p. 5.1). van een bemiddeling tussen conflicterende partijen was echter geen sprake.
Bezinnen	3	De commissie heeft veel gebruik gemaakt van bestaande kennis en deze opnieuw tegen het licht gehouden. Ook zijn er nieuwe oplossingen bedacht. Bezinning was echter geen hoofddoel maar een deel van het proces.
Bevechten	3	Het adviezen van de commissie hadden een grotere rol dan enkel een advies aan de minister. Door de status van de commissie en haar doorwerking kunnen de adviezen bijna als besluiten worden gezien. Het overgrote deel van de adviezen (afsluiting Oosterschelde uitgesloten) is onverkort uitgevoerd. De commissie had een doorslaggevende rol. Er was echter geen sprake van een politiek gevecht en de adviezen waren veel concreter dan enkel richting gevend of tempobepalend.

B. COMMISSIE RIVIERDIJKEN

TABEL 29: ONDERBOUWING SPINNENWEBDIAGRAM COMMISSIE RIVIERDIJKEN

Rol	Score	Onderbouwing
Doelgeoriënteerde rollen		
Onderzoeken	3	Door de commissie zelf werd geen onderzoek gedaan. Wel zijn er in opdracht van de commissie onderzoeken gedaan door RWS, het Mathematisch Centrum en het WL. Deze onderzoeken besloegen onder andere de overschrijdingskansen van hoge afvoeren, de invloed van ijsvorming en de wijze waarop de op dat moment geldende normen zijn bepaald. Onderzoek zelf was geen hoofddoel van de commissie.
Adviseren	5	De Commissie Rivierdijken is 100% een adviescommissie. De commissie gebruikte feiten en onderzoek als ondersteuning voor het advies en het advies was er op gericht een breed gedragen oplossing voor een probleem te vinden.
Controleren	1	Ook hier is geen sprake van een controle van bestaand beleid. Wel vind er een korte evaluatie van bestaand beleid plaats.
Stimuleren	3	De commissie stimuleerde dat er rekening wordt gehouden met aanwezige waarden in het geval van dijkverbetering. Ook het gebruik van uitgekende ontwerpen werd gestimuleerd.

Procesgeoriënteerde rollen		
Begeleiden	0	De commissie hield zich niet bezig met meedenken met beleidsmakers en beleidsuitvoerders en had geen ondersteunende taak.
Bemiddelen	4	De commissie wilde een eind maken aan de voortslappende conflicten tussen dijkverzwaarders en LNC-activisten. De commissie had echter niet zo zeer de rol van bemiddelaar, als meer een forum waar de strijdende partijen elkaar ontmoette. Wel zou het advies moeten leiden tot een breed gedragen oplossing.
Bezinnen	4	Bezinning speelde een rol in het bemiddelingsproces. De complexe en problematische situaties, waar belangen van strijdende partijen elkaar kruisten, werden door de commissie heroverwogen. Nieuwe oplossingen zijn voor een groot deel ook op basis van bestaande technieken.
Bevechten	2	De commissie deed richtinggevende uitspraken met betrekking tot de veiligheidsnormen, de LNC-waarden en het uitgekiend ontwerpen. De adviezen van de commissie hebben door het grotendeels uitblijven van doorwerking totaal niet het karakter van besluiten. Dit beperkt de rol van bevechten.

C. COMMISSIE BOERTIEN I

TABEL 30: ONDERBOUWING SPINNENWEBDIAGRAM COMMISSIE BOERTIEN I

Rol	Score	Onderbouwing
Doelgeoriënteerde rollen		
Onderzoeken	3	De commissie toetste de uitgangspunten rivierdijkversterkingen. Onderzoek naar deze uitgangspunten en of er redenen waren om hiervan af te wijken, werd gedaan door WL/RAND. Dit onderzoek was adviesondersteunend. <i>“Er was veel technische kennis. Er is wel een onderzoek geweest dat tot de verscherping van kennis leidde, maar de kennis was wel aanwezig. Het ging veel meer over de maatschappelijke discussie rond die kennis en het afwegen van verschillende tegenstrijdige belangen.”</i>(Interview Keuning, 2009).
Adviseren	5	Ook hier geldt dat de Commissie Boertien I volledig te beschouwen is als adviescommissie. De commissie gebruikte feiten en onderzoek als ondersteuning voor het advies en het advies was er op gericht een breed gedragen oplossing voor een probleem te vinden.
Controleren	4	De commissie had als opdracht de uitgangspunten te toetsen. Dit is een karakter dat hoort bij een evaluatiecommissie. In hoeverre dit gebeurde is verschillend ervaren. De Boois zegt hierover: <i>“Hoewel de commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen heette had ik niet het gevoel dat wij dat deden. Dat was meer een gegeven.”</i> (De Boois, 2009). In het rapport van WL/RAND is dit echter wel terug te vinden. Het nieuwe advies lijkt echter meer op de voorgrond te staan dan de evaluatie.
Stimuleren	3	De commissie stimuleerde opnieuw dat er rekening wordt gehouden met aanwezige LNC-waarden in het geval van dijkverbetering. Ook het gebruik van uitgekende ontwerpen werd weer gestimuleerd, net als het invoeren van de MER-procedure voor rivierdijkversterkingen.

Procesgeoriënteerde rollen		
Begeleiden	0	De commissie hield zich niet bezig met meedenken met beleidsmakers en beleidsuitvoerders en had geen ondersteunende taak.
Bemiddelen	4	Nadat het de Commissie Rivierdijken niet gelukt was een oplossing voor het conflict tussen de dijkverzwaarders en de LNC-activisten deed de Commissie Boertien I een nieuwe poging. De leden waren minder gekozen om een bepaalde groep te vertegenwoordigen, maar eerder vanwege bestuurlijke ervaring en/of betrokkenheid bij het onderwerp. Het advies leidde tot een breed gedragen oplossing.
Bezinnen	4	Bezinning speelde ook hier een belangrijke rol. Oude ideeën werden opnieuw bekeken en nieuw leven in geblazen. Veel van de Commissie Rivierdijken is terug te vinden in het advies van de Commissie Boertien I.
Bevechten	4	De commissie deed richtinggevende uitspraken met betrekking tot de veiligheidsnormen, de LNC-waarden, het uitgekiend ontwerpen en de invoering van de MER-procedure. De doorwerking van het advies was groot. Hierdoor staat het advies van Boertien I een stuk dichterbij besluiten (al zijn ze dat niet en neemt alleen de politiek besluiten) dan de Commissie Rivierdijken.

D. COMMISSIE WATERSNOOD MAAS/ BOERTIEN II

TABEL 31: ONDERBOUWING SPINNENWEBDIAGRAM COMMISSIE BOERTIEN II

Rol	Score	Onderbouwing
Doelgeoriënteerde rollen		
Onderzoeken	2	Onderzoek was niet de voornaamste activiteit van de commissie. Wel zijn door het WL de effectiviteit van de verschillende maatregelen doorgerekend. Er is weinig nieuwe kennis ontwikkeld.
Adviseren	5	De commissie was een adviescommissie die op basis van feiten een breed gedragen oplossing wilde aandragen.
Controleren	2	Met haar advies niet langer binnen de 1/1250 lijn te bouwen geeft de commissie indirect een evaluatie van voorgaand beleid. Zij keurt hiermee bestaand beleid af. Dit is echter maar een klein deel van het advies.
Stimuleren	3	De commissie wilde bewerkstelligen dat er niet langer gebouwd werd binnen de 1/1250 lijn. Ook werd gestimuleerd een koppeling te maken tussen grind natuur, hoogwaterbescherming en ruimtelijke ordening. Het beleid bevond zich echter nog volledig in de voorbereidingsfase en niet in de uitvoeringsfase.

Procesgeoriënteerde rollen		
Begeleiden	1	De commissie dacht in die zin mee met beleidsmakers, dat er mee werd gedacht welke oplossingen er waren voor een concreet beleidsprobleem. Er werd echter door de commissie wel onderzoek uitgevoerd en de commissie had geen rol bij de uitvoering van het beleid.
Bemiddelen	3	Er was in die zin sprake van een bemiddeling dat de mensen in de commissie niet allemaal de zelfde belangen hadden maar wel naar een gezamenlijke oplossing zochten. Een conflict lag echter niet te grondslag aan de commissie.
Bezinnen	3	De bestaande plannen werden overwogen en bekeken hoe die gezamenlijk tot een goed beleid konden leiden. Nieuwe oplossingen kwamen hieruit voort zoals bijvoorbeeld de koppeling tussen grind, veiligheid en natuur.
Bevechten	4	De commissie heeft een aantal dingen bevochten. De eerder genoemde koppeling van belangen en het niet langer bouwen binnen de 1/1250, als ook de introductie van de 1/250 norm zijn richtinggevend geweest in de beleidskwestie. Van politiek debat was echter nauwelijks sprak.

E. DELTACOMMISSIE 2008

TABEL 32: ONDERBOUWING RADADDIAGRAM DELTACOMMISSIE 2008

Rol	Score	Onderbouwing
Doelgeoriënteerde rollen		
Onderzoeken	4	De commissie heeft verschillende onderzoeken uitgevoerd en uit laten voeren. Met name het onderzoek naar de effecten van klimaatverandering speelde een significant rol. Ander onderzoek focuste er op hoe met deze veranderingen omgegaan kan worden. De commissie is geen karakteristieke onderzoekscommissie waarvoor het achterhalen van de waarheid het hoogste doel is.
Adviseren	5	De commissie adviseerde op basis van haar expertise hoe het NL waterbeleid er de komende 200 jaar uit zou moeten zien. Feiten en onderzoek zijn de basis van dit advies.
Controleren	1	Evaluatie van bestaand beleid vormde geen doel van het onderzoek. Enkel in kleine punten is dit terug te vinden.
Stimuleren	4	Een belangrijk doel van de commissie was NL veiliger te maken en voor te bereiden op klimaatverandering. De commissie geeft dit vorm door o.a. een hogere veiligheidsnorm aan te bevelen als ook een stijging van het IJsselmeerpeil met 1,5 m. De commissie bevindt zich echter nog geheel in de voorbereidingsfase. Doel van de commissie was niet het lostrekken van vastgelopen beleid.

Procesgeoriënteerde rollen		
Begeleiden	1	De commissie heeft zelf onderzoek uitgevoerd. Het doel van de commissie was ook niet zo zeer mee te denken met beleidsmakers en beleidsuitvoerders, maar om een raamwerk te maken voor de komende eeuwen.
Bemiddelen	1	Bemiddelen speelde nauwelijks een rol binnen de commissie. Dit is onder andere te zien in het feit dat voorstellen veel tegenstand krijgen of in de toekomst zouden kunnen verwachten zoals de stijging van het IJsselmeerpeil of het niet mee nemen van LNC-waarden bij aanleg.
Bezinnen	4	De commissie heeft zich bezonnen op de huidige situatie van NL en hoe NL zich kan voorbereiden op klimaatverandering Bestaande plannen en kennis zijn heroverwogen om een nieuw pakket van maatregelen voor te stellen. Bezinning was in die zin een belangrijke rol van de commissie.
Bevechten	4	De commissie heeft met haar 12 aanbevelingen duidelijke, richtinggevende uitspraken gedaan rond een beleidskwestie. In hoeverre deze een doorslaggevende rol zullen hebben zal in de toekomst moeten blijken. De commissie heeft ook er voor gevochten dat er geld gereserveerd zou worden voor het uitvoeren van de maatregelen (Van Alphen, 2009).

VI. LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

(met vermelding van huidige en of voormalige functies)

Drs. J.S.J.L. van Alphen

- Lid van het secretariaat van de Deltacommissie 2008
- Werkzaam geweest bij RWS Directie Noordzee
- Werkzaam geweest bij het hoofdkantoor van RWS
- Hoofd Rivierkunde bij RWS Directie Oorst-Nederland
- Senior-adviseur RWS Waterdienst

Mevrouw Dr. H.M. de Boois

- Lid van de Commissie Boertien I
- wetenschappelijk medewerker Rijksinstituut voor Natuurbeheer te Arnhem, van 1962 tot december 1972
- lid gemeenteraad van Arnhem, van 6 september 1966 tot 3 september 1974
- lid Tweede Kamer der Staten-Generaal, van 7 december 1972 tot 17 november 1987
- voorzitter Zuiveringsschap Amstel- en Gooiland, van november 1987 tot 1996

Ir. D.T. van Gulik

- Hoofd afdeling Waterkeren bij de provincie Friesland
- Ingenieur provinciale waterstaat Gelderland
- Lid van de TAW werkgroep D

Ir. Tj. de Haan

- Hoofd van de hoofdafdeling waterhuishouding en scheepvaart van de directie Limburg van Rijkswaterstaat
- Topadviseur Waterveiligheid

Ir. F.P. Hallie

- Senior-beleidsmedewerker DGW

Ir. A.W. van der Hoek

- Lid en secretaris Commissie Boertien II
- Hoofd van de afdeling waterkeren bij de hoofddirectie van RWS
- Lid werkgroep Veiligheid ENW

Mr. J.H. Huurman (telefonisch)

- Lid Commissie Boertien II
- Directeur van de Hoofdgroep Verkeer, Waterstaat en Milieu van de provincie Limburg

Ir. J. Keuning

- Ambtelijk secretaris Commissie Boertien I
- Werkzaam geweest bij stichting Natuur en Milieu
- beleidsmedewerker bij de directie Water op het hoofdkantoor van RWS
- Beleidsmedewerker coördinatie Noordzeebeleid bij DGW

R. van Meurs

- Verslaggever voor Trouw
- Redacteur Vrij Nederland
- Docentjournalistiek verbonden aan de Erasmus Universiteit

Prof. dr. ir. M.J.F. Stive

- Lid Deltacommissie 2008
- Scientific Director Water Research Centre Delft, Delft University of Technology
- Professor Coastal Engineering, Section of Hydraulic Engineering, Faculty of Civil Engineering and Geosciences

Drs. H.C. Toussaint

- Senior-adviseur Waterstaat Historie

VII. INTERVIEWSJABLOON

Interview Commissie X

Sectie	Categorie en vragen
1	Introductie Goedendag. Hartelijk dank dat u bereid bent mee te werken aan dit interview. Mijn naam is Douwe Yska, ik ben student Bestuurskunde aan de Universiteit Twente en doe mijn afstudeeronderzoek bij de Waterdienst van Rijkswaterstaat. Dit interview wordt gehouden in het kader van mijn afstudeeronderzoek naar de besluitvorming aangaande de veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming. Aan het einde van het interview kunt U aangeven of u wilt dat de antwoorden vertrouwelijk worden behandeld.
b	Voor het verwerken van de resultaten van dit onderzoek zou ik graag dit interview opnemen met een dictafoon. Hebt u hier bezwaar tegen?
	Ja / Nee
c	Dit interview zal gaan over de commissie X. Kunt u bevestigen dat u op enigerlei wijze betrokken bent geweest bij deze commissie?
	Ja / Nee

2 Persoonlijke informatie

De eerste vragen hebben betrekking op uw achtergrond

a Welke functie had u ten tijde van de commissie X buiten de commissie?

b Wat is uw professionele achtergrond?

c In hoeverre bent u politiek actief (geweest)?

3 Functie binnen de commissie

De volgende vragen gaan over de rol die u had binnen de commissie X

a Welke functie vervulde u bij de commissie X?

b Hoe bent u bij de commissie betrokken geraakt?

c In hoeverre zat u in de commissie om een bepaalde achterban te vertegenwoordigen?

4 Aanleiding voor het instellen van de commissie

Ik zal nu een aantal vragen stellen over de reden waarom de commissie X is ingesteld.

a Wat was volgens u de directe aanleiding om de commissie in te stellen?

b Waarom denkt u dat er gekozen is om juist een commissie om advies te vragen?

c Kunt u iets vertellen over de maatschappelijke omstandigheden ten tijde van het onderzoek van de commissie?

d De commissie X is voorafgegaan door de commissies ... Welke rol speelde het advies van deze commissie voor de commissie X?

5 Probleem beschrijving

De volgende vragen gaan over de aard van het probleem waarover de commissie X is gevraagd te adviseren.

a De commissie heeft in haar opdracht een bepaald probleem meegekregen, hoe zou u dit probleem omschrijven?

b In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een ethisch probleem, of te wel een discussie over welke waarden moesten gelden?

0 1 2 3 4 5

c In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een technisch probleem, of te wel als een gebrek aan kennis over de op dat moment geldende situatie of over de mogelijk oplossingen?

0 1 2 3 4 5

6

De commissie

De volgende vragen zijn bedoeld om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de commissie...

Ik zal u nu acht keer een mogelijke rol van een adviescommissie noemen. Wilt u op een schaal van 0 tot 5, waarin 0 betekend totaal niet van toepassing en 5 helemaal van toepassing, aangeven in hoeverre u vindt dat deze rol past bij de commissie X?

Ik zal u nu een aantal stelling voorleggen. U kunt op een schaal van 1 tot 5 aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent. 1 betekend totaal oneens, 5 betekent volledig mee eens. Voelt u zich echter volledig vrij om uw keuzes verder toe te lichten

a	Adviseren					
	0	1	2	3	4	5
b	Bezinnen					
	0	1	2	3	4	5
c	Stimuleren					
	0	1	2	3	4	5
d	Begeleiden					
	0	1	2	3	4	5
e	Controleren					
	0	1	2	3	4	5
f	Bevechten					
	0	1	2	3	4	5
g	Onderzoeken					
	0	1	2	3	4	5
h	Bemiddelen					

	0	1	2	3	4	5
i	De leden van de commissie waren een afspiegeling van de bij het probleem betrokken actoren.					
	1	2	3	4	5	
j	De leden van de commissie hadden over het algemeen een professionele achtergrond op het gebied van het beleidsprobleem.					
	1	2	3	4	5	
k	Het secretariaat had grote invloed op het proces binnen de commissie.					
	1	2	3	4	5	
l	Binnen de commissie was er veel discussie over hoe het onderzoek aangepakt moest worden.					
	1	2	3	4	5	
m	Binnen de commissie was er veel discussie over welk advies uiteindelijk gegeven moest worden.					
	1	2	3	4	5	
n	Het secretariaat werd door de minister gebruikt om de commissie te sturen.					
	1	2	3	4	5	
o	Vanuit Rijkswaterstaat is er invloed uitgeoefend op de commissie.					
	1	2	3	4	5	

7

Veiligheidsnormen

Dit onderzoek gaat specifiek in op de vaststelling van veiligheidsnormen tegen overstroming. De volgende vragen zullen daarom op dit onderwerp betrekking hebben.

a Zou u het adviseren over nieuwe veiligheidsnormen willen omschrijven als hoofdonderwerp, deel onderwerp of zijdelings onderwerp in het onderzoek van de commissie X?

b Heeft er veel discussie plaats gevonden binnen de commissie over de veiligheidsnormen?

c Was u, of was de commissie, gedurende het onderzoek van de commissie op de hoogte van preferenties van partijen buiten de commissie aangaande de veiligheidsnormen? (als nee, ga naar g)

d Welke partijen waren dit?

e Wat waren hun voorkeuren?

f In welke mate speelden deze voorkeuren een rol binnen de commissie?

g De normen zijn door de commissie volgens een bepaalde methode vastgesteld [noem methode]. Er bestaan ook andere methodes voor normbepaling. Kunt u aangeven waarom de commissie voor deze methode heeft gekozen?

h Denkt u dat een andere methode tot andere normen geleid zou hebben?

i In de afweging zijn bepaalde kaders gesteld waarbinnen een advies zou moeten vallen, in hoeverre zijn deze kaders afkomstig van de commissie en in hoeverre van het ministerie van V&W en andere partijen?

j Is er vanuit het ministerie of vanuit RWS druk ervaren om bepaalde keuzes te maken?

8 Wederkerige doorwerking

De laatste vragen gaan over hoe het advies heeft geleid tot nieuw beleid.

a In welke mate zijn de adviezen van de commissie, in het bijzonder met betrekking tot veiligheidsnormen, overgenomen door de regering/parlement?

b In hoeverre hebben de veiligheidsnormen geleid tot dijken die voldoen aan de vastgestelde norm? Of te wel hoe was de uitwerking in de praktijk?

c Ziet u de resultaten van het advies van de commissie nog terug in hedendaags beleid?

d Welke factoren dragen volgens u bij aan de doorwerking, of te wel de mate waarin advies leidt tot beleid, van beleidsadvies?

Einde van het interview

Dit is het einde van het interview. Ik wil u heel hartelijk bedanken voor uw medewerking. Heeft u nog vragen aan mij, of wilt u nog opmerkingen toevoegen waarvan u vindt dat deze nog niet voldoende aan bod zijn gekomen?

Wilt u dat uw antwoorden vertrouwelijk worden opgenomen in het onderzoek?

Dan nogmaals veel dank en ik hoop dat u het interview ook leuk hebt gevonden.

VIII. INTERVIEWS

Van enkele interviews zijn hierna de gespreksverslagen opgenomen. De reden dat niet alle verslagen zijn opgenomen is dat de gesprekken sterk verschillend waren van karakter. Gesprekken die hoofdzakelijk gehouden zijn om de achtergrond scherper te krijgen, maar niet direct betrekking hebben gehad op het werk van commissies, zijn niet altijd opgenomen. Eerst zijn de verslagen met commissieleden en leden van het secretariaat die volgens het template zijn afgenomen worden weergegeven, gevolgd door de andere gesprekverslagen.

Sectie	Categorie en vragen
1	Introductie Goedendag. Hartelijk dank dat u bereid bent mee te werken aan dit interview. Mijn naam is Douwe Yska, ik ben student Bestuurskunde aan de Universiteit Twente en doe mijn afstudeeronderzoek bij de Waterdienst van Rijkswaterstaat. Dit interview wordt gehouden in het kader van mijn afstudeeronderzoek naar de besluitvorming aangaande de veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming. Aan het einde van het interview kunt U aangeven of u wilt dat de antwoorden vertrouwelijk worden behandeld.

2 Persoonlijke informatie

De eerste vragen hebben betrekking op uw achtergrond

a Welke functie had u ten tijde van de Deltacommissie 2008 buiten de commissie?

Ik werkte bij de Waterdienst die toen bijna was begonnen. Ik was bezig met het maken van overstromingsrisicokaarten en meedraaien in de WV21 organisatie.

b Wat is uw professionele achtergrond?

Ik heb fysische geografie gestudeerd in Utrecht. Na mijn afstuderen ben ik bij RWS gaan werken waar ik bij verschillende diensten heb gewerkt: Directie Noordzee, bij de Directie Oost-Nederland als hoofd rivierkunde en bij het hoofdkantoor op het gebied van landelijk programmering en budgetten voor vaarwegen.

c In hoeverre bent u politiek actief (geweest)?

niet

3 Functie binnen de commissie

De volgende vragen gaan over de rol die u had binnen de Deltacommissie 2008

a Welke functie vervulde u bij de Deltacommissie 2008?

Ik werkte bij het secretariaat en binnen het secretariaat was ik de gene die verantwoordelijk was voor het inbrengen van kennis en het eventueel uit laten voeren van extra onderzoeken en het onderhouden van de contacten met RWS en via RWS met Deltares.

b Hoe bent u bij de commissie betrokken geraakt?

Ik ben voorgedragen vanuit de Waterdienst. Bij het secretariaat werkten 6 a 7 mensen. De belangrijkste departementen hadden daar iemand in zitten. Het ministerie van VROM, LNV, Verkeer en Waterstaat. Ik was de gene die vanuit Rijkswaterstaat daar zat.

c In hoeverre zat u in de commissie om een bepaalde achterban te vertegenwoordigen?

Niet! Ik hoefde niet de belangen van Rijkswaterstaat of Verkeer en Waterstaat in te brengen. Dat is ook expliciet tegen me gezegd. Ik moest er alleen voor zorgen dat alle kennis en ervaring die binnen de waterstaat aanwezig is, dat die voor het advies zo goed mogelijk en zo snel mogelijk toegankelijk gemaakt werd. De belangen van RWS kwamen binnen via staf DG en daar was een aparte overlegstructuur voor opgetuigd.

4 Aanleiding voor het instellen van de commissie

Ik zal nu een aantal vragen stellen over de reden waarom de Deltacommissie 2008 is ingesteld.

a Wat was volgens u de directe aanleiding om de commissie in te stellen?

Net er voor was net de film van Al Gore uitgekomen, en de rapporten van het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) over klimaatverandering. Dat werd door die rapporten en de film wat tastbaarder en dreigender geschetst dan de tijd daarvoor. De vraag was wel aan de orde van hoe gaan we daar in Nederland als laag gelegen, dicht bevolkte delta mee om. Voor de rivieren waren natuurlijk de afgelopen jaren wat studies gedaan over hoe we moeten inspelen op een toename van de afvoer van de Rijn naar 18.000 m³/s. Spankracht studie was daarvoor geweest. De PKB loopt daarvoor met wat kortere termijn. Maar voor de hele zeespiegelproblematiek was nog niet veel in kaart gebracht. Dat was naar mijn idee de aanleiding.

b Waarom denkt u dat er gekozen is om juist een commissie om advies te vragen?

Ik denk om snel met een advies te kunnen komen. Ik denk dat als je dat aan ambtelijke organisaties over laat dat er dan tussen verschillende departementen nog heel lang overlegd moet worden voordat er een stuk ligt dat door iedereen ook door iedereen gedragen wordt. Er liggen wel wat discussies en problemen die opgelost moeten worden waar je op ambtelijk niveau nog heel lang over kan bakkeleien.

d De Deltacommissie 2008 is voorafgegaan door andere adviescommissies zoals de eerste Deltacommissie. Welke rol speelden het advies van deze commissies voor de Deltacommissie 2008?

De eerste Deltacommissie heeft een heel grote rol gespeeld bij het advies van de

tweede. Met name op het gebied van de risicobenadering. Natuurlijk één van de onderdelen van de tweede DC was hoe je Nederland veilig en bewoonbaar kunt houden. Veilig houden betekent goed beschermen tegen overstromen, het betekent dat je goed moet kijken naar de kans op overstromen en de gevolgen van overstromen. De eerste DC had dat ook gedaan, had geprobeerd dat ook economisch te waarderen, maar waren er tegen aangelopen dat men niet goed raad wist met het verlies van mensenlevens. Daar heeft men toen een extra factor voor gehanteerd om de economische schade te vermenigvuldigen. De nieuwe DC vond dat het tijd was om slachtoffers ook als een apart onderdeel in de normering zichtbaar te maken en zo in feite een stapje verder te gaan dan de eerste DC.

Naar andere commissies is weinig gekeken. De commissie WB21 heeft op de achtergrond wel invloed gehad. Met name de trits vasthouden, bergen, afvoeren en de regionale aspecten van waterbeheer speelden een rol.

5 Probleem beschrijving

De volgende vragen gaan over de aard van het probleem waarover Deltacommissie 2008 is gevraagd te adviseren.

- a De commissie heeft in haar opdracht een bepaald probleem meegekregen, hoe zou u dit probleem omschrijven?

Hoe kan Nederland veilig en bewoonbaar worden gehouden op en termijn van 100 a 200 jaar, kijkend naar de problematiek van zeespiegelstijging en kustbeheer en ook de interactie met rivierafvoeren, omdat die vooral in de overgangsgebieden en heel belangrijk samenspel met elkaar vertegenwoordigen. Daarbij niet alleen naar veiligheid te kijken maar ook naar andere belangrijke ontwikkelingen die over die periode kunnen optreden, zoals ruimtelijk gebruik en bevolkingsontwikkelingen.

- b In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een ethisch probleem, of te wel een discussie over welke waarden moesten gelden?

0 1 2 **3** 4 5

Er is wel gesproken over ethische aspecten. Bijvoorbeeld bij slachtoffers. Ook bij de vraag in wat voor soort land willen we leven. Blijven we nog in het westen van het land wonen. Moet je water gaan beprijzen of is dat gratis voor boeren.

- c In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een technisch probleem, of te wel als een gebrek aan kennis over de op dat moment geldende situatie of over de mogelijk oplossingen?

0 1 2 **3** 4 5

In eerste instantie waren vragen aan de orde van willen we in het westen blijven

wonen en welke waarde willen we beschermen. De vertaling in maatregelen is gewoon een technisch proces. Er was geen tijd om nieuwe technische kennis te ontwikkelen, maar we hebben vooral gebruik gemaakt van kennis die overal al lag. Dat vereiste in een aantal gevallen wel bewerkingen van bestaande gegevens, maar er is geen nieuwe kennis opgezocht.

6 De commissie

De volgende vragen zijn bedoeld om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de commissie...

Ik zal u nu acht keer een mogelijke rol van een adviescommissie noemen. Wilt u op een schaal van 0 tot 5, waarin 0 betekend totaal niet van toepassing en 5 helemaal van toepassing, aangeven in hoeverre u vindt dat deze rol past bij de Deltacommissie 2008? (blad 1)

Ik zal u nu een aantal stelling voorleggen. U kunt op een schaal van 1 tot 5 aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent. 1 betekend totaal oneens, 5 betekent volledig mee eens. Voelt u zich echter volledig vrij om uw keuzes verder toe te lichten. (blad 2)

a	Adviseren					
	0	1	2	3	4	5
b	Bezinnen					
	0	1	2	3	4	5
	Een aantal onderwerpen zijn door de commissie geagendeerd waar ook de rest van Nederland zich nog eens over moet buigen					
c	Stimuleren					
	0	1	2	3	4	5
	Het advies stelt oplossingsrichting vasten voor klimaatveranderingen die door andere partijen overgenomen moeten worden in de zin van de uitvoering van projecten. Als de commissie niet meer bestaat moeten andere partijen het stokje overnemen. Het is erg belangrijk dat andere partijen ook met veel enthousiasme aan de slag gaan. Dat moest de commissie ook bewerkstelligen. Veerman heeft ook wel eens gezegd dat zijn grootste zorg was te voorkomen dat het rapport in een la zou belanden. Hij heeft er op aangestuurd dat wanneer het rapport klaar was anderen stonden te trappelen om het rapport uit te voeren.					
d	Begeleiden					
	0	1	2	3	4	5
e	Controleren					

0 1 2 3 4 5

f Bevechten

0 1 2 3 4 5

In de zin van zorgen dat er geld voor dit maatregelenpakket zou komen

g Onderzoeken

0 1 2 3 4 5

Er is onderzocht hoe ernstig de klimaatverandering voor NL zou kunnen uitpakken en of we NL betaalbaar en bewoonbaar kunnen houden

h Bemiddelen

0 1 2 3 4 5

Blad 2

i De leden van de commissie waren een afspiegeling van de bij het probleem betrokken actoren.

1 2 3 4 5

Marcel Stive: Waterbeheer

Pavel Kabat: Klimaatproblematiek

Ineke Bakker (ex DG ruimte): Ruimtelijke ordening

Louise Fresco: multifunctionele benadering

Koos van Oord: uitvoering maatregelen

Andries Heidema: Doorvertaling naar regionale aanpak en gevoeligheden en rivierenproblematiek

Tracy Metz: communicatie met het publiek

Jaap van Duijn: financieel expert

Cees Veerman: Bestuurlijk, politiek, financieel

- j De leden van de commissie hadden over het algemeen een professionele achtergrond op het gebied van het beleidsprobleem.

1 2 3 4 5

- k Het secretariaat had grote invloed op het proces binnen de commissie.

1 2 3 4 5

De invloed heeft gevarieerd. In het begin hebben we met veel stukken produceren en informatie aan te reiken de onderwerpen waarover de commissie sprak een beetje kunnen sturen. Ook hebben we vanuit het secretariaat een bepaalde werkwijze en benadering voorgesteld enzovoorts, maar het zijn de discussies die in de commissie worden gevoerd die bepalen wat je als secretariaat moet doen. Het secretariaat heeft bijvoorbeeld naar aanleiding van discussie in de commissie verschillende manieren van omgaan met slachtofferrisico uitgewerkt. De commissie koos dan weer welke benadering het zou moeten worden. Die werd dan door het secretariaat weer verder uitgewerkt en heeft daar ook tekstvoorstellen voor gemaakt.

- l Binnen de commissie was er veel discussie over hoe het onderzoek aangepakt moest worden.

1 2 3 4 5

Nee, dat viel mee. Meestal werd er een vraag gesteld en dan was het aan het secretariaat over gelaten hoe het onderzoek werd aangepakt. Het onderwerp klimaatverandering werd heel nauw door Pavel Kabat begeleid en daar had het secretariaat niet veel invloed op.

m Binnen de commissie was er veel discussie over welk advies uiteindelijke gegeven moest worden.

1 2 3 4 5

Daar is wel discussie over geweest. Ik kan me herinneren dat aan de orde is geweest of we een doomsenario zouden presenteren of meer in de zin van het is niet mis wat er op ons afkomt, maar het biedt wel allemaal kansen. Het biedt mogelijkheden om NL op de lange termijn duurzaam in te richten zodat NL niet alleen veilig en leefbaar blijft maar ook mooier kan worden. Als je het op de laatste manier presenteert heb je meer kans dat er wat mee gebeurt.

n Het secretariaat werd door de minister gebruikt om de commissie te sturen.

1 2 3 4 5

Totaal niet

o Vanuit Rijkswaterstaat is er invloed uitgeoefend op de commissie.

1 2 3 4 5

Beperkt. Er is een rondvlucht georganiseerd door RWS voor de commissieleden om ze te laten zien waar je het over hebt bij waterbeheer in NL, dan ziet het er gewoon zo uit. Er was voor deze vlucht ook een boekje gemaakt met feitelijk informatie en ik heb ook tijdens de vlucht veel uitleg gegeven. Daardoor kregen ook de leden die wat verder van de wereld van waterveiligheid staan heel veel begrip over hoe de problematiek in elkaar zit. Indirect is er ook meer begrip ontstaan voor maatregelen die RWS voorstelt.

Veerman heeft ook een paar keer apart met de top van RWS en het ministerie gesproken, maar dat deed hij ook met andere partijen (provincies, waterschappen,).

7 Veiligheidsnormen

Dit onderzoek gaat specifiek in op de vaststelling van veiligheidsnormen tegen overstroming. De volgende vragen zullen daarom op dit onderwerp betrekking hebben.

- a Zou u het adviseren over nieuwe veiligheidsnormen willen omschrijven als hoofdonderwerp, deel onderwerp of zijdelings onderwerp in het onderzoek van de Deltacommissie 2008?

deelonderwerp

- b Heeft er veel discussie plaats gevonden binnen de commissie over de veiligheidsnormen?

Ja. Met name op de wijze waarop je met slachtoffers omgaat. Groepsrisico is daar een onderdeel van.

- c Was u, of was de commissie, gedurende het onderzoek van de commissie op de hoogte van preferenties van partijen buiten de commissie aangaande de veiligheidsnormen? (als nee, ga naar g)

Ja.

- d Welke partijen waren dit?

Waterschappen provincies en sommige Tweede Kamerleden

Ik was daar niet zelf van op de hoogte, maar commissieleden wel.

e Wat waren hun voorkeuren?

De waterschappen waren bang dat de oplossingen zouden worden gezocht in ruimtelijke ordening en rampenbeheersing en dat ze dan minder geld over zouden houden voor onderhoud van de waterkeringen. Ze hamerden erop dat de bestaande waterkeringen eerst op orde gebracht zouden worden. Ze waren ook bang voor de deltadijken. Die zijn heel belangrijk om groepsrisico's te beheersen en maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. Ze dachten dat zijn heel brede dijken als je die aan moet leggen heb je met heel veel partijen te maken. Dat wordt hele stroperige besluitvorming; daar komt niks van terecht. Toen hebben we met die mensen daarover door gesproken. Toen zeiden zij als jullie ons een juridische titel kunnen geven die het makkelijker maakt die grond te onteigenen en ook vanuit het rijk wordt het geld beschikbaar gesteld om die grond aan te kopen, dan willen we er wel aan meewerken.

j In de afweging zijn bepaalde kaders gesteld waarbinnen een advies zou moeten vallen, in hoeverre zijn deze kaders afkomstig van de commissie en in hoeverre van het ministerie van V&W en andere partijen?

Wat wel binnen de context speelt maar waar bewust geen uitspraak over is gedaan is de rolverdeling tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen.

k Is er vanuit het ministerie of vanuit RWS druk ervaren om bepaalde keuzes te maken?

Die heb ik niet ervaren

8 Wederkerige doorwerking (erg kort geleden)

De laatste vragen gaan over hoe het advies heeft geleid tot nieuw beleid.

- d Welke factoren dragen volgens u bij aan de doorwerking, of te wel de mate waarin advies leidt tot beleid, van beleidsadvies?

Het advies is door veel partijen positief ontvangen en mensen staan te trappelen om er mee aan de gang te gaan. Dat heeft denk ik te maken met het karakter van het onderwerp. NL heeft een eeuwenlange traditie met vechten tegen de zee en omgang met water. Daarbij bestaat dwars door de politieke partijen het idee hier moeten we echt iets aan doen. Het is partij overstijgend. Daarnaast het feit dat in het advies qua problematiek en maatregelen dingen staan die ook door anderen geroepen zijn.

B. MEVROUW DR. H.M. DE BOOIS

Sectie	Categorie en vragen
2	Persoonlijke informatie De eerste vragen hebben betrekking op uw achtergrond
a	Welke functie had u ten tijde van de commissie Boertien I buiten de commissie? Voorzitter zuiveringsschap Amstel en Gooiland,
b	Wat is uw professionele achtergrond? Bioloog
c	In hoeverre bent u politiek actief (geweest)? 2 ^e kamer lid, gemeenteraadslid in Arnhem

3 Functie binnen de commissie

De volgende vragen gaan over de rol die u had binnen de commissie BOERTIEN I

a Welke functie vervulde u bij de commissie BOERTIEN I?

Er was geen verdeling van functies.

Mijn achtergrond was dat ik vond dat er veel te weinig rekening werd gehouden met landschap en natuur. Ik had een grote weerstand tegen de polderdistricten en waterkwantiteitbeheerders die enkel het boerenbelang zagen dat tegen zo gering mogelijke financiën geregeld moest worden. Andere belangen zoals die van gewone burgers, landschap, natuur en recreatie allemaal weggefietsd werden. Ik vond dat het multifunctioneler moest zijn. Ik vond het ook heel kwalijk dat de dijkverzwaringen die ik wel nodig achtte helemaal niet meer konden bestaan door de weerstand die er maatschappelijk was ontstaan. Dat hadden de boeren voor een groot deel aan zichzelf te wijten, maar ook RWS.

b Hoe bent u bij de commissie betrokken geraakt?

Ik werd opgebeld. Ik denk door Hoogland, of door Cees Boertien, dat ik die uit de kamer kende. Men wist dat ik nogal actief was geweest. In 1973 heb ik voor mijn fractie, de PvdA fractie, al een notitie gemaakt over de dijkverzwaringen in het Gelderse. Ik had goede contacten met de Gelderse milieufederatie. Zo wist ik precies waar de knelpunten zaten. Bij de behandeling van de begroting VenW is daar een motie uit voort gekomen die is ingediend door Albers met anderen, ik niet in elk geval, dat er meer rekening gehouden moest worden met andere belangen, daar is de commissie Becht uit voort gekomen. Hij was voorzitter van de unie van waterschappen en burgemeester van Breda, CDA-er, en die heeft een voortreffelijk rapport afgeleverd, maar er is niks mee gedaan. Toen ben ik als Kamerlid een beetje in slaap gesukkeld, want ja dat is was dus geregeld. Er lag een goed rapport en de regering had positief daarop gereageerd. Dat er toen niks gebeurde was wel kwalijk. Toen kwam daarna het plan Ooievaar. Dat is toen door de minister van VenW, Neelie Kroes was dat, heel

positief opgevat. Dat was op zich al een breuk, je kunt met de rivieren ook anders omgaan. Dat er daarna door het Ooipolderdistrict en door RWS niks met het landschap en natuur werd gedaan, dat ontging mij weer. Het werd ook stil vanuit de belangenorganisaties. Daardoor kwamen er ook geen signalen dat het niet goed ging. En toen kwam de commissie Boertien.

c In hoeverre zat u in de commissie om een bepaalde achterban te vertegenwoordigen?

Niet. Ik had wel een belangrijke stem bij het inhuren van het bureau HNS. Zij vonden dat je het landschap breed moest zien. Becht had het landschap te dicht tegen de dijk aangelegd. Ik had inmiddels geleerd dat het rivierlandschap breder gezien moet worden. Om te zeggen dat ik een bepaalde achterban vertegenwoordigde, nee. Maar het liep als een trein door al die onderzoeken. Als commissie hebben we niet zoveel gedaan. De onderzoeksbureaus maakte al die rapporten en we moesten dan op een gegeven moment keuzes maken. Ik was vergeten dat we nog naar de 15.000m³/s waren gegaan. Die beslissing is op het laatste moment genomen, want dat scheelde net weer 10-15 cm. Daardoor hoefde een aantal dijken die al verhoogd waren niet opnieuw verhoogd te worden. Dat was een politieke keuze

4 Aanleiding voor het instellen van de commissie

Ik zal nu een aantal vragen stellen over de reden waarom de commissie BOERTIEN I is ingesteld.

a Wat was volgens u de directe aanleiding om de commissie in te stellen?

Er gebeurde niks meer aan die dijken. Het zat muurvast en er waren enorme tegenstellingen, actiegroepen die bij de RvS kwamen, zwarte vanen op de dijk bij Neerrijnen. Ik wist ook dat die polderdistricten zo conservatief waren als de pest.

Die polderdistricten leunde ook achterover bij de dijkversterkingen want het rijk zou zich er mee gaan bemoeien, dus het grote schip met geld zou binnenkomen. Het polderdistrict stelde onderhoud uit met de hand op de knip, dat kwam wel met de dijkverzwaring. De dijken moesten van het polderdistrict zo strak mogelijk ontworpen worden, tegen minimum aan kosten en zonder inspraak. Waterschappen geven het liefst niets uit.

b Waarom denkt u dat er gekozen is om juist een commissie om advies te vragen?

RWS was zelf partij en zat op een heel conservatieve lijn. Niet iedereen, maar wel de directie. En ik denk dat de minister ook wel iets anders wou. Die was niet van dat conservatieve. Mai Weggen kende de heer Boertien natuurlijk goed, en dan moet je de politiek een beetje spreiden, dat is natuurlijk bij elke commissie altijd het geval, dus werd ik aangezocht. Ik was toen al zo'n vijf jaar uit de kamer.

d De commissie BOERTIEN I is voorafgegaan door de commissie Becht. Welke rol speelde het advies van deze commissie voor de commissie BOERTIEN I?

Daar is zeker naar gekeken. We hebben het wat uitgebreid, het landschap wat breder

bekeken. Daar heeft het rapport van de HNS natuurlijk ook een rol bij gespeeld. Die hebben de resultaten van Becht bepaald niet weggegooid. Op het rapport van Becht is voortgebouwd. Er was alleen niets mee gebeurd tot die tijd. Dat staat ook ergens in een samenvatting. Dat is een groot verwijt als je dat in een rapport opschrijft. Dat komt hard aan in de politiek. Dat is het falen van het departement en de hoofddirectie van RWS geweest, dat er met zo'n rapport niks gebeurd is en dat ze de ellende gewoon onder hun handen hebben zien ontstaan. Dat hadden ze dus niet moeten doen.

Na Boertien is er eindelijk wat gebeurd. Pas na het hoogwater van 95 kreeg je de noodwetgeving en al dat soort dingen. Dat heeft ook weer een versnelling gegeven. Het viel me mee dat men toen niet weer in het oude patroon verviel. Als men onder het mom van nood breekt wet weer z'n oude gang was gegaan was er een derde commissie gekomen. De bewoners stonden op scherp hier (de Betuwe). Van evacueren is één ding maar niet weer een polderdistrict dat hier de lakens uit deelt.

5 Probleem beschrijving

De volgende vragen gaan over de aard van het probleem waarover de commissie BOERTIEN I is gevraagd te adviseren.

- a De commissie heeft in haar opdracht een bepaald probleem meegekregen, hoe zou u dit probleem omschrijven?

Ik zou gewoon in het rapport kijken, maar het was meer zorg dat alle belangen aan hun trekken komen en haal ook de sprookjes de wereld uit. Zoals die ijsdamtheorie. De zaak zat muurvast en er moest echt wat gaan gebeuren. En het onderzoek is waarom het nou precies muurvast zit; wat de knelpunten zijn en wat we daar aan kunnen doen. Dat is dan heel netjes en politiek verwoord.

- b In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een ethisch probleem, of te wel een discussie over welke waarden moesten gelden?

0 1 2 3 4 5

Voor het landschap was dit een van de belangrijkste dingen. Respect voor de natuur. De natuurwaarden die er nog waren want er was al ontzettend veel weg, niet alleen door de dijkverzwaringen. Het landschap had de hoogste prioriteit en daarna natuur en ook het meekrijgen van de burgerbevolking.

- c In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een technisch probleem, of te wel als een gebrek aan kennis over de op dat moment geldende situatie of over de mogelijk oplossingen?

0 1 2 3 4 5

Praktisch alles was toen al bekend en mogelijk. Want ik zie nog Cees Boertien in

Neerrijnen op de dijk staan. Daar was aan de ene kant een strang en aan de andere kant een bos en het was of het ene of het andere opofferen. Kleibossen zijn vrij zeldzaam in de Betuwe. Het was wel een miezerig bos, met veel omgevallen bomen door alle kwel. Cees Boertien zei na alles gehoord te hebben: “niks opofferen, u bedenkt het maar” en dat is toen ook gebeurd. Daar is een dubbele damwand gekomen, het verkeer is eraf gehaald dat was ook een plaag, al dat verkeer op de dijk. Het ziet er nu voortreffelijk uit. Hetzelfde gold voor de bomendijk. Ook daar is met een technische oplossing het probleem opgelost.

Technisch was eigenlijk alles al bekend

6 De commissie

De volgende vragen zijn bedoeld om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de commissie...

Ik zal u nu acht keer een mogelijke rol van een adviescommissie noemen. Wilt u op een schaal van 0 tot 5, waarin 0 betekend totaal niet van toepassing en 5 helemaal van toepassing, aangeven in hoeverre u vindt dat deze rol past bij de commissie BOERTIEN I? (blad 1)

Ik zal u nu een aantal stelling voorleggen. U kunt op een schaal van 1 tot 5 aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent. 1 betekend totaal oneens, 5 betekent volledig mee eens. Voelt u zich echter volledig vrij om uw keuzes verder toe te lichten. (blad 2)

a	Adviseren					
	0	1	2	3	4	5
b	Bezinnen					
	0	1	2	3	4	5
	Dat hadden anderen al gedaan					
c	Stimuleren					
	0	1	2	3	4	5
d	Begeleiden					
	0	1	2	3	4	5
e	Controleren					
	0	1	2	3	4	5
f	Bevechten					
	0	1	2	3	4	5

Hoefden we niet zoveel						
g	Onderzoeken					
	0	1	2	3	4	5
h	Bemiddelen					
	0	1	2	3	4	5
Blad 2						
i	De leden van de commissie waren een afspiegeling van de bij het probleem betrokken actoren.					
	1	2	3	4	5	
j	De leden van de commissie hadden over het algemeen een professionele achtergrond op het gebied van het beleidsprobleem.					
	1	2	3	4	5	
k	Het secretariaat had grote invloed op het proces binnen de commissie.					
	1	2	3	4	5	

l	Binnen de commissie was er veel discussie over hoe het onderzoek aangepakt moest worden.
	1 2 3 4 5
m	Binnen de commissie was er veel discussie over welk advies uiteindelijke gegeven moest worden.
	1 2 3 4 5
n	Het secretariaat werd door de minister gebruikt om de commissie te sturen.
	1 2 3 4 5
o	Vanuit Rijkswaterstaat is er invloed uitgeoefend op de commissie.
	1 2 3 4 5 Ik weet nog hoe ik ontboden werd bij de heer Hoogland die mij precies vertelde wat de gevaren waren van piping en doorbraken en God mag weten wat. Maar daar hoefde je niet bij Boertien mee aan te komen. Dat was een man die zich niet liet manipuleren.

7 Veiligheidsnormen

Dit onderzoek gaat specifiek in op de vaststelling van veiligheidsnormen tegen overstroming. De volgende vragen zullen daarom op dit onderwerp betrekking hebben.

- a Zou u het adviseren over nieuwe veiligheidsnormen willen omschrijven als hoofdonderwerp, deel onderwerp of zijdelings onderwerp in het onderzoek van de commissie BOERTIEN I?

Deelonderwerp. We hebben wel over de 1250 norm gehad, maar die hebben we gewoon zo gelaten. De 500 norm voor de IJssel was meer een punt. Maar dat weet ik eerlijk gezegd niet meer.

- c Was u, of was de commissie, gedurende het onderzoek van de commissie op de hoogte van preferenties van partijen buiten de commissie aangaande de veiligheidsnormen? (als nee, ga naar g)

Dat weet ik niet. We wisten wel dat sommige actievoerders het maar flauwekul vonden, dat water komt niet zo hoog. De andere kant was je kunt niet voorzichtig genoeg zijn. Klimaatverandering was toen nog niet aan de orde. We hadden moeite met wat de Duitsers zouden gaan doen aan berging en dergelijke want dat speelde uiteraard ook een rol. Daar is wel hevig over gediscussieerd, maar daar kwam niet veel helderheid uit. Hoewel de commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen heette had ik niet het gevoel dat wij dat deden. Dat was meer een gegeven. Daar kon je misschien wat aan morrelen, maar in het publieke debat was dat natuurlijk wel iets. Wij hadden geloof ik meer het gevoel: droge voeten is toch wel erg belangrijk. Meer dan 1250 was ook eigenlijk niet haalbaar. Dan had je nog hogere dijken moeten hebben, dat was dan voorde volgende ronde bij wijze van spreken.

- j In de afweging zijn bepaalde kaders gesteld waarbinnen een advies zou moeten vallen, in hoeverre zijn deze kaders afkomstig van de commissie en in hoeverre van het

ministerie van V&W en andere partijen?

Ik geloof het niet. We werden nogal in het diepen gegooid. Wie ons al die onderzoeksinstellingen heeft aangeraden, dat zou ik niet weten. Maar dat is natuurlijk ook sturend geweest.

8 Wederkerige doorwerking

De laatste vragen gaan over hoe het advies heeft geleid tot nieuw beleid.

- a In welke mate zijn de adviezen van de commissie, in het bijzonder met betrekking tot veiligheidsnormen, overgenomen door de regering/parlement?

Ik geloof dat iedereen het wel mooi vond allemaal. Nu kon er weer gewerkt worden.

- b In hoeverre hebben de veiligheidsnormen geleid tot dijken die voldoen aan de vastgestelde norm? Of te wel hoe was de uitwerking in de praktijk?

Als ik hier in de buurt (Betuwe) kijk wel ja.

- c Ziet u de resultaten van het advies van de commissie nog terug in hedendaags beleid?

Ik geloof dat er inmiddels weer meer aan het gebeuren is. Als ik zie dat de provincie Gelderland eens in de zoveel maanden een nieuwsbrief stuurt denk ik ze zijn leuk bezig. Ook bij Ruimte voor de rivier denk ik dat er doorgeborduurd is op het advies van de commissie. Er volgens mij geen nieuwe commissie nodig op dit ogenblik. Er is veel gelegenheid voor inspraak en discussie. Daarbij is er ook ruimte voor natuur en heeft het landschap zijn erkenning gekregen.

- d Welke factoren dragen volgens u bij aan de doorwerking, of te wel de mate waarin advies leidt tot beleid, van beleidsadvies?

Toch vaak de omstandigheden. Het publieke besef over historische waarden is de laatste tijd toch erg gegroeid. Doordat we zo ontzettend veel landschap en natuur kwijt

geraakt zijn, begint het besef te krijgen dat we zuinig moeten zijn op wat we nog hebben. Burgers zijn ook steeds mondiger geworden. Dat was ook tussen Becht en Boertien een factor. En ook waterschappen zijn veranderd door de omgeving waarin ze moeten werken. Het zijn niet meer de koninkrijkjes. De waterschappen hebben veel kwaad gedaan in die hele dijkverzwaring, moet ik heel eerlijk zeggen, door hun beperkte visie. De samenleving duwt besluitvorming, vaak heel erg vertraagd, een andere richting op.

Als commissie kun je wel een accent zetten. Dan durven bestuurders vaak, omdat ze een rapport hebben om mee te zwaaien naar een achterban die nog aarzelt. Maar zolang de achterban niet aan het aarzelen is geslagen doet de bestuurder niks.

Politieke besluitvorming gaat bij horten en stoten. Zo'n commissie die heeft daar maar een beperkte invloed op. Het feit dat de commissie werd ingesteld was een politiek besluit. En dat betekende eigenlijk: we willen dat er iets anders uit komt. Nou er kwam iets anders uit en dat hebben ze toen omhelst, zo gaat dat. Anders stel je geen commissie in. Die wil moet er eerst zijn. Een commissie instellen is vaak een wanhoopsoffensief. Als je eigen ambtenaren het niet echt meenden, als zoals in dit geval al die waterschappen niet willen, nou dan neem je een stel buitenstaanders die ze een keer echt de wacht aan zegt. Nou dat is in sommige van de deelrapporten behoorlijk gebeurd. Dat was prettig, dan hoefde de ambtenaren en de minister het niet zelf te doen. Er zijn verschillende redenen om een commissie in te stellen, maar meestal niet omdat je echt iets wilt weten.

In Hoeverre hebben de hoogwaterstanden van 93 en 95 bijgedragen aan de doorwerking van het advies?

Het advies was al overgenomen. De uitvoering en de financiering werden versterkt door die hoogwaters. Dat was het meer. En daarnaast is er een besef doorgedrongen bij bestuurders dat het toch wel een linke soep kan zijn dat hoge water. Want er zijn wat burgemeesters geweest die stomme dingen hebben gedaan. En ook een CvdK in Gelderland die lichtelijk in paniek raakte.

In het rapport van de tweede Deltacommissie wordt een verhoging van de veiligheidsnormen met een factor tien voorgesteld. Hoe denkt u daar over?

Het lijkt me een nog al losse greep, maar wie ben ik

Sectie	Categorie en vragen
1	Introductie Goedendag. Hartelijk dank dat u bereid bent mee te werken aan dit interview. Mijn naam is Douwe Yska, ik ben student Bestuurskunde aan de Universiteit Twente en doe mijn afstudeeronderzoek bij de Waterdienst van Rijkswaterstaat. Dit interview wordt gehouden in het kader van mijn afstudeeronderzoek naar de besluitvorming aangaande de veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming. Aan het einde van het interview kunt U aangeven of u wilt dat de antwoorden vertrouwelijk worden behandeld.

2 Persoonlijke informatie

De eerste vragen hebben betrekking op uw achtergrond

a Welke functie had u ten tijde van de commissie Boertien II buiten de commissie?

Hoofd van de afdeling waterkeren bij de hoofddirectie van RWS

b Wat is uw professionele achtergrond?

Weg en Waterbouw, Delft

c In hoeverre bent u politiek actief (geweest)?

niet

3 Functie binnen de commissie

De volgende vragen gaan over de rol die u had binnen de commissie BOERTIEN II

a Welke functie vervulde u bij de commissie BOERTIEN II?

Lid en secretaris

b Hoe bent u bij de commissie betrokken geraakt?

Die heb ik zelf ingesteld. Het was hoogwater geweest in Limburg en daar moest wat gebeuren omdat onze hele filosofie met Limburg moest veranderen. Limburg was eigenlijk geen item bij RWS qua hoogwaterbescherming. Er waren geen primaire waterkeringen. Er was bij ons een houding van jongens we moeten ons er absoluut niet mee bemoeien. Daar is geen veiligheidsrisico want er verdrinkt niemand. Als we ons er mee gaan bemoeien kost dat het rijk alleen maar geld. Het is een regionale/provinciale zaak die ze daar maar op moeten pakken. Dat was altijd het verhaal geweest. Nou dat kon na 1993 niet goed meer. Er was een hoop ontredde en een hoop schade. Je kunt je afvragen in hoeverre er meer schade en meer ontredde was dan bij voorgaande wateroverlast. Het was wateroverlast geen overstroming. De situatie was wel zo dat je het niet zo kon laten passeren. In de maatschappij en in de publiciteit was het wel zo dat er wat moest gebeuren. Toen is er gezegd laten we een commissie benoemen. Boertien had al Boertien I gedaan dus hebben we gezegd die moet hier ook maar eens even naar kijken. Dit is dus geïnitieerd vanuit RWS. Vroeger was er geen beleidsclub water bij het ministerie. Toen werd door RWS zowel beleid gemaakt als de uitvoering verzorgd. Natuurlijk was er contact met de minister, maar dat had een andere vorm dan vandaag. Er zal ongetwijfeld tussen de DG RWS Gerrit Blom en de minister afgestemd dat het goed was om een commissie te laten kijken hoe we de problemen in Limburg het hoofd kunnen bieden. Er zal fiat geweest zijn vanuit het ministerie.

c In hoeverre zat u in de commissie om een bepaalde achterban te vertegenwoordigen?

De achterban was de minister. Ik vertegenwoordigde de minister en daarmee het belang van het Rijk. Dat correspondeert niet altijd met het belang van de provincie of het belang van het waterschap. Samen met de HID Limburg waren wij de twee rijksvertegenwoordigers

4 Aanleiding voor het instellen van de commissie

Ik zal nu een aantal vragen stellen over de reden waarom de commissie BOERTIEN II is ingesteld.

a Wat was volgens u de directe aanleiding om de commissie in te stellen?

Wateroverlast 1993

b Waarom denkt u dat er gekozen is om juist een commissie om advies te vragen?

Een commissie heeft als voordeel dat je de belangrijkste betrokken partijen bij elkaar kunt zetten ronde tafel waar je iets krijgt, een product, waar je als minister nog wat van kunt vinden. Je krijgt het rapport als minister aangeboden. De opdracht was verleend door het ministerie en GS Limburg gezamenlijk. Je hebt dan als minister de handen vrij om of het een of het ander er mee te doen. Dat is het voordeel van een commissie. Je kunt zeggen het is geen commissie; hoe moet je het dan organiseren. Het was niet alleen een commissie, een commissie of een stuurgroep dat is al gauw het zelfde, maar hier was er een onafhankelijke voorzitter. Je moet er toch vanuit gaan dat je zegt dit is een commissie waar mensen vanuit het rijk, mensen vanuit de gemeente, de provincie en de waterschappen in zitten, maar hij stond onder leiding van een onafhankelijk voorzitter en ze hebben even hun petten afgedaan om gezamenlijk tot een advies te komen. Iedereen heeft dan nog de mogelijkheid om wat te vinden van dat wat door zijn mensen, je mag het dan geen vertegenwoordigers noemen, is geadviseerd. Als je dat vergelijkt met een stuurgroep, dan zou dat op dit niveau een

stuurgroep onder leiding van een minister. Dan hang je als minister. Als je dan bijvoorbeeld geen steun krijgt van het ministerie van Financiën of dat soort zaken dan zit je in een vervelend pakket. Want interdepartementaal werd er in deze commissie ook nog niks afgestemd. Uiteindelijk lag er een advies aan min. VenW en dat moet dan worden voorgelegd aan het kabinet.

- c Kunt u iets vertellen over de maatschappelijke omstandigheden met betrekking tot hoogwaterbescherming ten tijde van het onderzoek van de commissie?

Ja. Je kunt onderscheid maken tussen Limburg en de rest van NL. De rest van NL vond het Limburgse probleem zwaar overtrokken en een beetje eigen schuld dikke bult. Er waren in Limburg natuurlijk geen dijken en het gebied rond de Maas staat van oudsher al regelmatig onder water. Het was niet zo zeer de “autochtone” bevolking die klaagde, het waren vooral de nieuwbouwwijkjes rond een aantal steden die gepland waren in het overstromingsgebied waar vooral niet oorspronkelijke bewoners woonden maar mensen uit het westen, waar mensen ineens zagen mijn straat kan onder water komen te staan. Die piepten het hardste eigenlijk. In Limburg was vooral de nieuwe mensen die voor het eerst te maken kregen met hoogwater, die zetten de toon. Niet zozeer de mensen in Itteren en Borgharen die maakten dat elke paar jaar mee, die hadden plavuizen op de vloer en sjouwden de meubels naar boven, die overleefden het wel. Nee, de mensen in de nieuwbouwwijkjes die een parketvloer hadden en keukenkastjes die niet tegen water konden, die waren nu voor het eerst de klos. Die mensen zetten de toon en zeiden hoe kan dit nou. Limburg vond het dus een ramp. Ook politiek was dat een beetje zo. Er was een VVD gedeputeerde en die werd door het CDA wat onder druk gezet met je moet wat doen wat dit kan niet. In Limburg was het een hot item, in de rest van Nederland was het eigenlijk van dat gebeurt in Limburg dat weet je toch, het is toch stom om langs de Maas te bouwen en eigen schuld dikke bult. Bij ons was het eigenlijk het gaat niet om veiligheid het gaat om wateroverlast en het rijk is er niet voor wateroverlast. Dus zoek het alsjeblieft zelf uit. Maar toch ook wel het gegeven dat als de problemen groot worden, zullen we als rijk wat moeten doen, daar ontkomen we niet aan. Het was een beetje ambivalent met aan de ene kant het is onze zaak niet en aan de andere kant we zullen wel moeten. Maar uiteindelijk is dat natuurlijk een politieke keuze die door de minister en het kabinet gemaakt moet worden.

- d De commissie BOERTIEN II is voorafgegaan door de commissie Boertien I en anderen. Welke rol speelde het advies van deze commissies voor de commissie BOERTIEN II?

Boertien I niet zo zeer. Dat was natuurlijk een heel andere problematiek. Boertien I ging over de inpassing van dijken en in Limburg had je in feite geen dijken. Het was natuurlijk wel zo dat Boertien zelf geleerd had van Boertien I en natuurlijk ook bestuurlijk politiek zo gepokt en gemazeld was dat hij zei jongens we moeten iets doen wat op draagvlak kan rekenen waarmee niet alleen techniek maar ook natuur en alles een beetje geholpen is. Boertien was ontvankelijk voor allerlei ideeën maar voor de rest niet vergeten dat in Limburg al allemaal plannen lagen om groene Maas te krijgen maar dat alleen in combinatie met grindwinning. De combinatie grind en rivier was er al. Uit ons onderzoek kwam dan dat rivierverruiming dus grindwinning en zandwinning helpt om de waterstanden naar beneden te krijgen. In feite was dat de clou om de natuurontwikkeling, ook het Grensmaasplan, om dat niet alleen te koppelen aan natuur, maar ook aan bestrijding van de wateroverlast. In feite lagen alle ingrediënten er al en was het kwestie van iedereen er rijp voor maken dat te pakken. Binnen de provincie Limburg was er grote weerstand die grindwinning weer voor te zetten. Men had daar besloten om die grindwinning af te bouwen. Er was ook een eindlimiet gesteld. Limburg vond die grindwinners laten alleen maar grote gaten achter in onze provincie dus dat moet afgelopen zijn. Er was grote maatschappelijke en politieke weerstand tegen ontstaan. Men had net voor elkaar gekregen dat dat afgebouwd zou worden en nu kwam dit weer en dat zou weer een opening bieden voor de grindwinners om nog weer langer door te gaan en nog meer grind te winnen, alleen niet meer op willekeurige plaatsen maar op plaatsten die er toe leiden dat de waterstand dan omlaag gaat. Dat was in feite de politiek opgave in Limburg om daar de nieuwe grindwinning politiek, bestuurlijk en maatschappelijk mogelijk te maken. Dat kon omdat men zei het gaat ons niet om het grind, het gaat ons om de wateroverlast. Voor ons was het een mogelijk om met het geld van de grindwinning de plannen te betalen. Vanuit financieel oogpunt was het voor ons aantrekkelijk, bovendien was het de combinatie met het ruimer maken van de rivier en de natuurverbetering die helemaal in onze plannen om overal met de rivier en de natuur aan de gang te gaan. De rivierverruiming zat op allerlei verschillende manieren in het advies. Hoe dat precies moest, winterbed verlaging, nevengeulen je had van alles. Zo'n commissie heeft dan 500 maatregelen en 400 werken dan en honderd misschien niet op zo'n moment zal het de commissie een zorg zijn welke 400 dat precies zijn. Je krijgt toch weer een fase erna met nader onderzoek. Het ging veel meer over het principe.

Je had ook nog een aantal resterende problemen. Je kon niet alles met verruiming oplossen. Daarvoor waren er dan dijkjes. Die noemden we geen dijkjes maar kades want dijkjes zouden te veel suggereren dat het primaire waterkeringen zouden worden met alles van wetten en financieringen er op aan. Dat wilden we absoluut niet. Als RWS wilden we eigenlijk uit Limburg weg blijven. Dat was wateroverlast en geen veiligheidsprobleem en het Rijk is er niet voor de wateroverlast.

Alle plannen bestonden al voor dat de commissie er was. Naast de commissie is er een onderzoek uitgevoerd door het WL. Die hebben geïnventariseerd wat voor maatregelen er genomen kunnen worden. Boertien hechte er aan dat er binnen een jaar een advies werd gegeven. Er zat een beetje tijdsdruk op. Het onderzoek van het WL leverde de bouwstenen op van helpt het in welke mate helpt het, zodat we een idee kregen van wat er kon en wat er niet kon. Dat was natuurlijk allemaal globaal, maar dat leidde uiteindelijk tot een advies.

5 Probleem beschrijving

De volgende vragen gaan over de aard van het probleem waarover de commissie BOERTIEN II is gevraagd te adviseren.

- a De commissie heeft in haar opdracht een bepaald probleem meegekregen, hoe zou u dit probleem omschrijven?

Ik heb het toen omschreven, want ik heb de opdracht voor de commissie geformuleerd. Ik weet niet meer precies hoe die is, maar ik vermoed dat het zoiets was van hoe kunnen de gevolgen van wateroverlast zoveel mogelijk worden beperkt.

Buiten het voorbereiden van de opdracht en het vinden van de oplossing heb ik ook de beslissing van de minister voorbereid. Ik was ook nog opdrachtverlener voor het onderzoek van het WL. Ik was budgethouder en stuurde dat onderzoek aan. Ik had allerlei petten op. Dat kon toen in die tijd. Dat was ook het aardige.

- b In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een ethisch probleem, of te wel een discussie over welke waarden moesten gelden?

0 1 2 3 4 5

Het was een maatschappelijk probleem, ik weet niet of je dat ethisch moet noemen. Het was een maatschappelijk probleem punt amen uit. Het probleem bestond al jaren maar de moderne mens kan veel minder goed tegen problemen, dus het probleem werd nu maatschappelijk te groot.

- c In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een technisch probleem, of te wel als een gebrek aan kennis over de op dat moment geldende situatie of over de mogelijk oplossingen?

0 1 2 3 4 5

Dit was geen technisch probleem en niemand ervoer het als een technisch probleem. Je kunt dijken aanleggen je kunt van alles doen geen enkel probleem. Het was meer een RO probleem van oudsher. Het gebied langs de Maas is eeuwen lang onbewoond geweest. Toen was het dus ook helemaal geen probleem als die Maas buiten zijn oever ging. Alleen doordat de bevolking toeneemt enz. enz. en doordat die grond goedkoop is (die is goedkoop omdat ie eens in de vijf of tien jaar onder water staat) zijn projectontwikkelaars daar dingen begonnen die eigenlijk niet kunnen. Dat was dus ook het verhaal in de commissie. Boertien viel Lodewijks wel aan door te zeggen hoe hebben jullie zo stom kunnen zijn om... In de pers stond dat ook wel, met name de pers uit de Randstad, die Limburgers noemden dat dan weer Randstedelijke arrogantie, maar die zeiden waarom hebben jullie daar in Gods naam gebouwd? De Limburgers zeiden Limburg is al zo smal. We kunnen niet naar de ene kant dan zit je in België, ga ja naar de andere kant dan zit je in Duitsland de enige kant die we nog op kunnen is naar de Maas toe, we kunnen niet anders. Wij zeiden jongens dat moet je niet doen. Daarom is ook een belangrijk deel van het advies dat binnen de 1/1250 lijnen niet meer gebouwd mocht worden. Later is daar wel weer wat aan afgedaan, maar dat heeft de commissie geadviseerd. Dat is veel crucialer nog in mijn optiek dan al die maatregelen als zomerbedverlaging en rivierverbreiding. Want dat 1/1250 gebied was een gigantisch gebied. Wat die lokale bestuurders niet helemaal voor ogen hadden denk ik. Dat was voor mijn gevoel het belangrijkste resultaat dat we gehaald hebben. We realiseerden ons wel dat dit tot in lengte van dagen een discussie zal blijven als die lokale mensen doorkrijgen wat dat betekent namelijk dat ze in een heel groot gebied van Limburg niet meer kunnen bouwen. Wij zeiden dat moet je reserveren, dan heb je het zelfde beschermingsniveau als in de rest van NL. Nou dat vonden ze logisch dus ze gingen zomaar akkoord. Er is daar binnen de commissie helemaal geen discussie over geweest. Ook de norm van 1/250 is geen discussie geweest. Er is heel weinig discussie geweest binnen de commissie

6 De commissie

De volgende vragen zijn bedoeld om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de commissie...

Ik zal u nu acht keer een mogelijke rol van een adviescommissie noemen. Wilt u op een schaal van 0 tot 5, waarin 0 betekend totaal niet van toepassing en 5 helemaal van toepassing, aangeven in hoeverre u vindt dat deze rol past bij de commissie BOERTIEN II? (blad 1)

Ik zal u nu een aantal stelling voorleggen. U kunt op een schaal van 1 tot 5 aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent. 1 betekend totaal oneens, 5 betekent volledig mee eens. Voelt u zich echter volledig vrij om uw keuzes verder toe te lichten. (blad 2)

a	Adviseren				
0	1	2	3	4	5
De commissie heeft zich voortdurende gerealiseerd dat ze een advies uitbrachten. De persoonlijke leden zaten er als voorpost van hun geleding.					
b	Bezinnen				
0	1	2	3	4	5
Er was geen bezinning. Er waren natuurlijk een aantal meningen en die zijn ook niet veranderd. Het Rijk zat er van jongens we moeten zorgen dat we geen nieuwe problemen krijgen dus die RO moeten we aanpassen. Volgens mij had de provincie geen plan, visie of lijn. De waterschappen hadden dat ook niet. Zij hadden pas sinds 1 januari 1994 die kades. Die hadden zich nooit bemoeid met de Maas en met hoogwaterbescherming en zaten alleen maar te luisteren. Burgemeester Meijer van Stein die had steeds zoiets van hoe vertel ik het mijn burgers. Hoe kan ik met deze boodschap naar huis komen? Er was weinig bezinning.					
c	Stimuleren				
0	1	2	3	4	5
De koppeling tussen grind natuur, hoogwaterbescherming en RO werd gestimuleerd. Wij probeerden die koppeling te stimuleren maar voor de rest was het afwachten.					
d	Begeleiden				
0	1	2	3	4	5
Het WL presenteerde elke keer wat ze gedaan hadden end at werd allemaal goed					

gevonden. Ik zat natuurlijk wel weer apart met WL aan tafel. De commissie was daar in feite niet geïnteresseerd in. Boertien ook niet. Hij had een oneindig vertrouwen in het WL. Zijn grootste zorg was hoe makken we op het end van de rit een advies dat door iedereen geaccepteerd wordt. Boertien had zelf ook niet iets op het netvlies van daar wil ik naar toe, behalve dan de koppeling met de natuurontwikkeling vond hij wel belangrijk in verband met het draagvlak.

e Controleren

0 1 2 3 4 5

Er werd niks gecontroleerd.

f Bevechten

0 1 2 3 4 5

Onderhuids. Er werd niet openlijk gevochten, maar onderhuids werd er gevochten om die grindwinning te koppelen aan het geheel. En ook om de RO er in te stoppen. Als het aan sommigen had gelegen dan was het gebleven bij een dijkje om een paar huizen heen of Roermond, of de rivier verdiepen maar voor de rest niks. Ook geld was een heikel punt.

g Onderzoeken

0 1 2 3 4 5

De commissie liet het onderzoek door het WL doen. Er was regelmatig een presentatie van het WL en iedereen zei heel goed ga zo verder.

h Bemiddelen

0 1 2 3 4 5

Niet gedaan. Boertien had zo iets binnen een jaar kom ik met een advies dat maatschappelijk gedragen wordt. Hoe dat er uit ziet maakt me verder niet zoveel uit.

Blad 2

i De leden van de commissie waren een afspiegeling van de bij het probleem betrokken actoren.

1 2 3 4 5

Natuurbeweging en milieubeweging en de grindboeren zaten er niet bij. De overheden waren aanwezig.

j De leden van de commissie hadden over het algemeen een professionele achtergrond op het gebied van het beleidsprobleem.

1 2 3 4 5

Het waren of bestuurders, of het waren professionele ambtenaren op het gebied van waterbeheer of RO.

k Het secretariaat had grote invloed op het proces binnen de commissie.

1 2 3 4 5

We hadden geen secretariaat, we hadden een secretaris en die was ook lid. Daar had ik voor gezorgd. Bij Boertien I was dat anders. Jurjen Keuning was geen lid en ik dacht dat moet anders. Ik heb mezelf tot lid en secretaris benoemt.

l Binnen de commissie was er veel discussie over hoe het onderzoek aangepakt moest

worden.					
12345 Er was volledig vertrouwen in het wel					
m	Binnen de commissie was er veel discussie over welk advies uiteindelijk gegeven moest worden.				
12345 Ik heb het advies opgeschreven. Daar is over gesproken, dat is ingebracht in de groep er zijn wat tekstuele aanpassingen gebeurd en voor de rest was het prima. Ik denk dat dit hoofdzakelijk bij mij vandaan kwam.					
n	Het secretariaat werd door de minister gebruikt om de commissie te sturen.				
12345 De minister heeft geen enkele keer ingegrepen en is verder ook niet betrokken geweest.					
o	Vanuit Rijkswaterstaat is er invloed uitgeoefend op de commissie.				
12345. Ja dat was ik dus.					

7 Veiligheidsnormen

Dit onderzoek gaat specifiek in op de vaststelling van veiligheidsnormen tegen overstroming. De volgende vragen zullen daarom op dit onderwerp betrekking hebben.

- a Zou u het adviseren over nieuwe veiligheidsnormen willen omschrijven als hoofdonderwerp, deel onderwerp of zijdelings onderwerp in het onderzoek van de commissie BOERTIEN II?

Zijdelings onderwerp. We hadden een maat nodig om de hoeveelheid rivierverruiming te kunnen bepalen en de hoogte en lengte van de kades. De essentie was grind natuur en hoogwaterbescherming.

De norm moest strenger zijn dan de afvoer van 1993 die ongeveer een honderdste was. Hij moest ook passen binnen de bestaande normen. Ik heb ook nog gedacht aan een 1/125 norm maar dat zit zo dicht bij 1/100 dat is eigenlijk hetzelfde, dus kwam ik op 1/250. Ik wilde een zo laag mogelijke norm hebben want ik vond het in feite geen probleem. Het is geen veiligheidsprobleem en er gaat veel geld in zitten. Financieel economisch rendeert het helemaal niet dat daar geld in is gestopt in Limburg. We hadden veel beter die mensen de helft van het geld kunnen geven en de andere helft in de staatskas kunnen stoppen.

We hebben nog even gekeken naar een 1/500 norm. Volgens het WL kon dat helemaal niet uit. Dat wisten we ook wel want ook de 1/250 kan economisch gezien niet uit.

Economisch was dus niet het motief en veiligheid was ook niet het motief. Het enige motief was dat er iets moest gebeuren en dit gaf een kans voor het hele rivierbeheer in Limburg om dat met natuurontwikkeling een zet te geven. Het gaf ook een mogelijkheid om de RO in de hoogwaterbescherming te incorporeren. De 1/1250 wilden we juist zoveel mogelijk oprekken. Als je buiten die lijn bouwt geef je mensen de zelfde bescherming als de mensen in het rivierengebied in Gelderland en Overijssel. Dat vonden de Limburgers helemaal geweldig. Limburgers werden niet achtergesteld. De MA is op de zelfde manier bepaald als bij Boertien I.

b Heeft er veel discussie plaats gevonden binnen de commissie over de veiligheidsnormen?

Helemaal niet.

Ik kon met het WL al wel voor bespreken en opdracht geven te onderzoeken wat bijvoorbeeld het effect was van die 1/500 norm. Dan kwamen die gegevens op tafel en die werden dan gepresenteerd door het WL, dan hoefde ik dat niet te doen. Ik zat er natuurlijk als secretaris, wat die functie ook mag zijn, ik zat er als vertegenwoordiger van de minister, ik zat er als opdrachtgever van het onderzoek, maar een aantal dingen kon ik dus veel beter die onderzoekers laten brengen. Dat is dan neutraal, terwijl als ik het bracht iedereen dacht dat het Rijk er weer met een koopje vanaf probeerde te komen.

c Was u, of was de commissie, gedurende het onderzoek van de commissie op de hoogte van preferenties van partijen buiten de commissie aangaande de veiligheidsnormen? (als nee, ga naar g)

Nee. Ik denk dat geen enkele burger ook in Limburg niet een benul heeft van termen als 1/100, 1/250 of een 1/500. Het zal niemand een zorg geweest zijn.

h Er bestaan ook (andere) methodes voor normbepaling. Kunt u aangeven waarom de commissie voor deze/geen methode heeft gekozen?

Nee. We vonden dat we een mooi systeem hadden. Dit was ook bij Boertien I al heroverwogen. Boertien en wij van RWS hadden geen behoefte daar weer naar te kijken.

i Denkt u dat een andere methode tot andere normen geleid zou hebben?

Wij hebben de norm altijd te veel omgeven met een wetenschappelijk sausje, van wij weten precies hoe het werkt. Dat is flauwekul natuurlijk. Het is een benadering, een methode die wordt geaccepteerd in wetenschappelijke kring. We hebben gezegd we hebben eigenlijk geen betere, maar hij is niet volmaakt. Bijvoorbeeld het overslagcriterium wat je hanteert is al zo bepalend voor je dijkhoogte, dat maakt heel veel uit. Dan gaat er weer iemand onderzoek doen en die zegt dan hij kan net weer wat meer overslag hebben dan we vroeger dachten. Dan kan die dijkring ineens weer een halve meter lager. Nou zo moet je er niet naar kijken. Zo kun je zeggen, nou die dijk gaan we niet afgraven maar hij kon dus 1/1250 hebben en met nieuwe inzichten kan hij nu een 1/10.000 hebben dus hebben we ineens voldaan aan de wens van de commissie Veerman dat de veiligheid een factor 10 groter moet zijn en er is niks veranderd aan die rivieren en niks veranderd aan die dijk. Bij dat soort verhalen denk ik dat iedereen afhaakt in NL. Zowel de politiek als de burger. Dat is ook het grote gevaar met Veerman. Ik zou als politicus zeggen deze kabinetsperiode geen extra geld want jullie zoeken het eerst nog maar even goed uit.

- j In de afweging zijn bepaalde kaders gesteld waarbinnen een advies zou moeten vallen, in hoeverre zijn deze kaders afkomstig van de commissie en in hoeverre van het ministerie van V&W en andere partijen?

Alles mocht beantwoord worden. Het moest alleen binnen een jaar.

- k Is er vanuit het ministerie of vanuit RWS druk ervaren om bepaalde keuzes te maken?

Vanuit het ministerie niet. Jan Hoogland en Gerrit Blom hebben zich er ook niet mee bemoeid. Ook vanuit de directie Limburg niet. Ze werden wel betrokken bij het onderzoek.

8 Wederkerige doorwerking

De laatste vragen gaan over hoe het advies heeft geleid tot nieuw beleid.

- a In welke mate zijn de adviezen van de commissie, in het bijzonder met betrekking tot veiligheidsnormen, overgenomen door de regering/parlement?

De 1/250 is gewoon overgenomen. De 1/1250 is in eerste instantie ook gewoon overgenomen maar daar is men later weer wat vanaf gedaan. Het Rijk zei toen we willen ons niet meer zo dringend opstellen met betrekking tot de RO, we laten het over aan de regionale en lokale overheden. Toen moest de lokale bestuurder de afweging al dan niet bouwen binnen de 1/1250 lijn zelf maken en in een aantal gevallen is er toen toch weer gebouwd. Ik weet niet of die nieuwbouw wel de 1/250 veiligheid heeft. Ik denk het niet.

- b In hoeverre hebben de veiligheidsnormen geleid tot dijken die voldoen aan de vastgestelde norm? Of te wel hoe was de uitwerking in de praktijk?

De oude kaartjes van het WL die in het rapport zitten en de huidige situatie daar zit een enorm verschil tussen. Wij hadden ook 60 km kade geadviseerd, maar het is veel meer geworden. Er is toen weer voor een ander model gekozen. We werkten toen nog met Zwendel, een één dimensionaal model. De Maas was daar minder geschikt voor. Toen kwam Waqua, een twee dimensionaal model, daarvoor in de plaats. Daar kwam wat anders uit.

Daar waren we ons als commissie ook wel van bewust. Ook Gerrit Blom zei toen het advies was gepresenteerd: "Ale ik vind het een heel aardig advies, maar ik denk dat het toch weer heel anders uitgevoerd gaat worden dan jullie hebben opgeschreven".

In onze ogen waren die kades een ramp. Het lijkt bescherming te bieden, maar het wordt er minder van. We zagen de kades als sluitstuk. Als het met andere maatregelen

niet lukte dan kon je kades gebruiken. Na het hoogwater van 1995 kwam de roep om snelle maatregelen en toen hebben we gezegd maak dan maar die kades. In de filosofie waren ze nog steeds sluitstukken, maar in de praktijk werden ze naar voren gehaald en waren ze dat dus niet meer.

c Ziet u de resultaten van het advies van de commissie nog terug in hedendaags beleid?

Grindwinning is doorgezet. Natuurverbetering is doorgezet.

d Welke factoren dragen volgens u bij aan de doorwerking, of te wel de mate waarin advies leidt tot beleid, van beleidsadvies?

Ik verwacht dat elk hoogwater zal leiden tot hogere normen. Na iedere overstroming is de kreet dit nooit meer. Limburg zal weer overstromen, minder frequent maar het zal weer overstromen. Dan komen er ook weer hogere normen, zo werkt het mechanisme. Als overstromingen uitblijven is er weerstand tegen hoogwaterbeschermingsmaatregelen en worden normen naar beneden bijgesteld of het komt tot stilstand. Dat gaat versukkelen. Tot dat de boel weer een keer overstroomt. Dan gaat de norm weer omhoog.

In 1995 waren er dijken die niet eens voldeden aan een norm van 1/100. Nu was de afvoer minder frequent dan 1/100 en nog gingen de dijken niet stuk. Ook was de afvoer nog lager dan in 1926. Dat zegt het al. Een norm zegt niet zoveel. Een norm waar een dijk aan voldoet zegt niet zoveel. Daarom moet je dat systeem ook zoveel mogelijk denk ik in stand houden en rust geven en de betrekkelijkheid er van communiceren. Ik denk dat het een illusie is te stellen dat we iets gebakken hebben voor de eeuwigheid. Dat is niet waar, want de waardering er van verandert en die waardering wordt negatief ten aanzien van allerlei maatregelen die men moet nemen. Dan gaat de bescherming naar beneden. Heb je dan weer een ramp of een bijna ramp dan gaat het weer omhoog.

Het zal nooit verdedigbaar zijn om bij een overstroming te zeggen dat het een

ingecalculeerd risico was en dat we gewoon verder gaan als daarvoor. Dat kan absoluut niet. Stel dat je dat in Limburg had gedaan in 93 en in 95 weer, dan zegt iedereen de statistiek deugt niet. Dat zeiden ze nu al. Maar die 1/300 en die 1/4000 als je weet hoe dat lijntje tot stand komt: die extrapolatie mag je feitelijk niet eens doen. Maar daarvoor ben je ingenieur, je hebt een probleem en je moet wat. Dat doe je dan met de gegevens die je hebt. Maar daar moet je wel een verhaal omheen hebben wat dat uitlegt en dat de waarde betrekkelijk is. Leg uit dat we iets moeten hebben om mee te rekenen en dat er niets beter is end at als dat over tien jaar er wel is dat we het dan nog een keer doen. Ik vind dat de wet op de waterkering prima in elkaar zit met de cyclus waar eens in de vijf jaar wordt gecontroleerd of de dijken aan de norm voldoen en als het niet zo is gaan we weer aan de gang. We hebben nog nooit aan de normen van de DC voldaan. Dat hoeft voor mij ook niet als je maar een proces hebt waarbij je dat steeds bijhoudt hoeveel je af hebt en dat ook aan de politiek laat zien. Dan kan de politiek kiezen of er meer geld naar toe moet. Ik vind het helemaal terecht als de politiek nu zegt zorg of onderwijs hebben een hogere prioriteit dan hoogwaterbescherming. Als we de maatregelen van Veerman 50 of 100 jaar weten uit te stellen hebben we enorm veel geld verdiend. Ze zijn namelijk wel misschien honderden of misschien duizenden jaren werkloos. Misschien ook maar een jaar, dat weet je dus niet. Je weet ook dat ze geen 100 jaar meegaan. Het mooiste voorbeeld vind ik dat Veerman zegt de Oosterscheldekering gaat nog 100 jaar mee, misschien 200 jaar maar daarna moeten we hem weer afbreken. Moet je eens nagaan wat je dan zegt: We hebben iets gebouwd voor een gebeurtenis van eens in de 4000 jaar en dat ding gaat maar 200 jaar mee en dan verwijderen we hem weer. Dan denk ik had hem maar niet gebouwd. Dat kan ook weer niet. Dat is het hele punt, je moet weten waar je staat, je moet weten of je verder gaat achterlopen of dat je inloopt en verder moet je zeker van de trendbreuken die Veerman voorstelt zo lang mogelijk uitstellen. Veerman zegt als je het uitstelt dan verlies je het momentum. Daar heeft hij ook weer gelijk in. Dat momentum is alleen al weer voorbij denk ik. Als het de periode van onderzoek in gaat verdwijnt dat weer. Financiële crisis helpt daar natuurlijk ook aan mee. Het Rijk heeft al gezegd vanaf 2020 pas geld. Dan zijn er ook weer drie kabinetten die dat teruggedraaid kunnen hebben. We zitten met allerlei tekorten dus er komt geen geld. Wat Veerman dan volgens mij heeft bereikt is dat er verwarring heerst.

Ik zag al gauw in dat we in Limburg nog niet klaar zijn. De grap is dat het eerste gebied dat in NL last krijgt met overstromingen is Limburg, terwijl iedereen nu kijkt naar de kust, Zeeland en Centraal Holland. De eerste die weer de klos zijn is Limburg weer. Dan zal de MA weer veranderen en de roep om hogere kades zal weer klinken. Ik dacht toen we moeten niet weer dat gelazer krijgen van wie moet dat betalen, want dat hebben we na 1993 en 1995 gehad. Wij zouden eerst als rijk 60 miljoen betalen en de

regio zou de rest van de kades betalen. Ze hadden nog maar een beetje aangelegd en zeiden al het geld is op en het gaat meer kosten. Ondanks dat we onze handtekening hebben gezet kunnen we het toch niet betalen. Toen werd het 90 miljoen voor het rijk; toen werd het 120 miljoen voor het Rijk toen 180. Ze riepen elke keer weer wij kunnen het niet betalen en het wordt steeds duurder. Toen kregen wij op ons lazer van de rekenkamer. Die zei jullie hebben het nu over de rand gekieperd naar Limburg maar zo werkt het niet. Wij deden er verder ook niets, wij hadden geen invloed op het ontwerp van die kades. Wij vonden het wateroverlast en dat was een zorg voor de provincie en de waterschappen. Het Rijk levert slechts een gelimiteerde bijdrage dachten wij. Dat bleek dus niet zo te zijn. De rekenkamer had daar problemen mee. Die zeiden als je toch zoveel betaalt moet je ook gaan bepalen. Toen heb ik ook op dat moment bedacht dan moet het ook maar zo zijn dat we alles weer betalen, want dan bepalen we ook alles weer. Toen heb ik het in de Wet op de Waterkering gezet. De waterschappen in Limburg waren daar eerst op tegen. Laarakker wilde dat absoluut niet. Het is nog wel even ter sprake gekomen in de commissie. Hij wilde dat absoluut niet omdat een gevolg daarvan is dat er vijfjaarlijks toezicht komt van de provincie en het Rijk. Hij had de kades nog maar net in beheer gekregen. Het was een zootje. Hij had geen zin om aan andere overheden verantwoording te moeten geven over hoe het eruit zag. Die wilde dat eerst zelf behappen. Als hij toen al had ingezien dat zijn ingelanden dat een hoop geld zou gaan kosten had hij meteen geroepen doe maar onder de Wet op de Waterkering en het Rijk betaalt alles. De kades die er al lagen waren aangelegd door gemeentes. Waarschijnlijk hadden ze na elk hoogwater dat net gekeerd was er weer een beetje bovenop gedaan.

De voordelen die verschillende partijen kunnen hebben bij de realisatie van een advies. Zorg ervoor dat er voor iedereen wat te halen valt. Het zijn allemaal win-win situaties. Dat hebben we met Ruimte voor de Rivier natuurlijk ook gehad. Allerlei gemeentes zien ineens weer kansen om iets leuks te doen of een projectje te ontwikkelen en daarom doet men mee. Als Rijk ben je geïnteresseerd in het grotere geheel, dus ook in een veiligheidsfilosofie en een basisveiligheid in het land en dat het een beetje netjes geregeld is; dat de financiering geregeld is en het toezicht geregeld is, maar een gemeente of een waterschap of weet ik wat zou dat een zorg zijn. Iedereen heeft zijn eigen belangetjes en kijkt als het rijk dat grote geheel wil, hoe kan ik mijn belangetjes daar dan in fietsen zodat gebeurt wat ik wil. Ruimte voor de Rivier, maar ook een weg of een Betuwelijn zijn allemaal van die voorbeelden. Als een weg ergens door een gemeente komt is het eerste wat de gemeente doet is dwarsliggen en dan uiteindelijk gaan ze mokkend akkoord wanneer er maar een afslag komt en er een beetje compensatie komt. Bij zo'n afslag van een snelweg kan dan weer een bedrijventerreintje enz. Zo probeert iedereen beter te worden van een trein die toch

voorbij komt. Ik heb het idee dat dit soort dingen, hoogwaterbescherming, zeker na een bijna ramp dat dat gezien wordt als een trein die voorbij komt vol met appels die we kunnen plukken. We moeten er op springen want wij hadden ook allerlei plannetjes die nou versneld kunnen worden door aan te koppelen. Dan krijg je allemaal win-situaties. Tot dat de trein weer voorbij is en het spoor er ligt en de nadelen weer gaan spelen. Of wanneer je niet aan hebt kunnen koppelen dan is het over en dan wordt er ineens weer heel anders tegen die projecten aangekeken.

Visie op overstromingskans:

Ik denk dat je je overstromingsrisico en je overstromingskans moet kennen, maar ik denk dat het het simpelst is om je norm gewoon in de vorm van overschrijdingsfrequentie te houden. Dat is een makkelijke maat, ook om dijken op te ontwerpen en ook te toetsen. Als je op dijkringkansen of dijkkringrisico's gaat zitten wordt het allemaal veel lastiger. Er zijn ook een aantal praktische problemen als je uitgaat van dijkringkansen of dijkkringrisico's krijg je in het rivierengebied de situatie dat je aan de ene kant van de rivier een lagere dijk krijgt dan aan de andere kant. Dan hoeft je maar een burgemeester te hebben die daar achter hoeft te komen en die roept dan nu ben ik noodoverlaat voor het hele rivierengebied want ik ga als eerste onder. Het probleem is dat die dijkkring dan wel een gelijke norm hebben, maar daarmee hebben ze juist, als je die norm uitdrukt in kansen of in risico's, hebben ze een verschillende dijkhoogte! En dat is het probleem. Ze moeten een gelijke dijkhoogte hebben, dus een ongelijke norm. Dat wordt denk ik de grap. Dat speelt alleen voor het rivierengebied, maar ik denk dat dat discussies worden waar je nooit uitkomt. Als de dijken ongelijk zijn kun je aanwijzen welk dijkkring als eerste overstroomt. De rest zit dan veilig. Nu is er ook wel een dijkkring die als eerste gaat, maar je kunt hem niet aanwijzen. Nu zijn er ook verschillen, maar daar valt niemand meer over. Maar als je wat nieuws gaat bedenken... Ik ben heel benieuwd hoe dat dadelijk uitpakt. Ik denk dat dit soort heel simpele dingen, dat daar nog niet over na wordt gedacht. Nu wordt er van uit een beetje wetenschappelijke sfeer iets benaderd. Dadelijk wordt ook gezegd die overstromingskans is een 1/5000, tot dat er weer een onderzoeker komt die zegt bijvoorbeeld we kunnen het overslagcriterium iets bijstellen, in plaats van 2 liter kan het wel 10 liter worden, de overstromingskans is in eens een factor 20 kleiner geworden. Volgens mij is een koppeling aan de overschrijdingsfrequentie nog steeds het handigste, praktische en werkbaarste. Het is een onmogelijke maat, ik geef het direct toe, maar je weet ook dat wanneer je klimaatverandering en zeespiegelstijging en hogere rivierafvoeren krijgt, dat je die dan netjes (netjes, het deugt van geen kanten Boertien heeft dat aangetoond door te zeggen ik heb wel drie methodes om te extrapoleren en misschien nog wel 20 ik kan alles eruit krijgen wat ik wil) meeneemt in je statistiek. Zorg ervoor dat NL hier over kan blijven beslissen en zorg dat het niet

vanuit Brussel komt.

Als je de kans of het risico te groot vindt moet de norm strikter worden, maar ga niet in meten in overstromingskansen. Dat is mijn privémening. Die mening had ik als ambtenaren ook al. Je komt daar ook ambtelijk nooit uit, dus er moest een commissie komen. Die is er nou geweest met Veerman.

De TAW heeft ook toen ik daar bij zat een rapport gepubliceerd over overschrijdingskansen en overstromingskansen. Bij ons op de afdeling hebben we dat geschreven (binnen RWS). TAW kwam met een rapport dat niet zo goed was dus dat hebben we herschreven. Er staat natuurlijk wel TAW op. Dat stuur je dan aan de minister. Dat kwam dan weer bij mij op mijn bureau en moest ik er weer wat van vinden.

Ik moest ook commentaar geven op het advies van Boertien II. Dat ging toen in een stroomversnelling door het hoogwater van 1995. Dat is toen in een kwartier besloten. Er hoefde geen procedures meer, geen kosten baten analyses, het CPB heeft er niet naar gekeken, het was politiek er moet wat gebeuren. Wat het gaat kosten: we zien het wel. Er werd zoveel miljard uitgetrokken en dat was geen punt. Dan zie je na een bijna ramp komt alles in een versnelling en allerlei blokkades worden ineens opgeheven. Geen beter beleid dan een calamiteit riepen wij altijd.

Sectie	Categorie en vragen
1	Introductie Goedendag. Hartelijk dank dat u bereid bent mee te werken aan dit interview. Mijn naam is Douwe Yska, ik ben student Bestuurskunde aan de Universiteit Twente en doe mijn afstudeeronderzoek bij de Waterdienst van Rijkswaterstaat. Dit interview wordt gehouden in het kader van mijn afstudeeronderzoek naar de besluitvorming aangaande de veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming. Aan het einde van het interview kunt U aangeven of u wilt dat de antwoorden vertrouwelijk worden behandeld.

2 Persoonlijke informatie

De eerste vragen hebben betrekking op uw achtergrond

a Welke functie had u ten tijde van de commissie Boertien I buiten de commissie?

Ik was als beleidsmedewerker bij de directie Water op het hoofdkantoor van RWS. Ik hield me bezig met grondwater en regionaal waterbeheer. Er was een afdeling algemeen waterbeleid en een afdeling waterkeren. Ik zat bij de afdeling algemeen waterbeleid.

b Wat is uw professionele achtergrond?

Ik heb in Wageningen gestudeerd aan de landbouw hogeschool. Op mijn bul staat waterzuivering. Ik heb dat in de lijn gezet dat ook voorlichtingskunde en natuurbehoud en natuurbeheer in mijn eindpakket zaten. In wezen was het een voorloper van milieukunde. Ik heb daarna twaalf jaar gewerkt bij de stichting natuur en milieu. In 1986 ben ik bij RWS gaan werken.

c In hoeverre bent u politiek actief (geweest)?

Niet met relevantie op dit onderwerp.

3 Functie binnen de commissie

De volgende vragen gaan over de rol die u had binnen de commissie BOERTIEN I

a Welke functie vervulde u bij de commissie BOERTIEN I?

Ambtelijk secretaris

In de instellingsbeschikking is daarbij uitdrukkelijk vastgesteld dat ik alleen verantwoording verschuldigd was aan de voorzitter van de commissie. Waarbij ik dus ook inhoudelijk geen verantwoording verschuldigd was aan de minister c.q. mijn baas.

b Hoe bent u bij de commissie betrokken geraakt?

Ik ben gevraagd of ik de rol van ambtelijke secretaris wilde vervullen op het moment dat al was besloten een onafhankelijke commissie in te stellen, een commissie met externe mensen dus. Het idee was dat daar een secretaris aan toegevoegd moest worden die wel uit de dienst kwam, maar niet met het onderwerp als zodanig nauw verwant was. Ik had tot dan toe niets met het onderwerp te maken en werkte ook bij de afdeling Integraal Waterbeleid, terwijl de dijkversterking viel onder de afdeling Waterkeren. Ik ben dus als ambtelijk secretaris bij de commissie gekomen omdat ik niks met het dossier te maken had en daardoor een stukje onafhankelijkheid had.

c In hoeverre zat u in de commissie om een bepaalde achterban te vertegenwoordigen?

niet

4 Aanleiding voor het instellen van de commissie

Ik zal nu een aantal vragen stellen over de reden waarom de commissie BOERTIEN I is ingesteld.

a Wat was volgens u de directe aanleiding om de commissie in te stellen?

Het besluit om de commissie in te stellen was genomen op het moment dat ik als secretaris in beeld kwam. Ik heb in het proces waarin werd besloten dat er een commissie ingesteld moest worden dus geen rol gespeeld. Op basis van het advies van de commissie Becht was er een programma in elkaar gedraaid van dijkversterkingen in het rivierengebied, maar dat stakte nogal. De uitvoering daarvan leverde allerlei problemen op dus het was een vrij stevige maatschappelijke politieke weerstand tegen dijkverhoging. Er was al tijden geen hoogwater geweest. Als er een dijkversterkingproject werd ontwikkeld leidde dat tot veel commotie in het gebied zelf. Die hadden ook op zich vrij veel ondersteuning. Journalistiek speelde de NRC nogal een rol. Er was een journalist, Marc Chavannes als ik me niet vergis, die daar regelmatig in stukjes op terug kwam. In de regio zelf was er ook erg veel weerstand tegen. Het probleem was dat er een politiek besluit voor dijkversterking was genomen, maar het bleek heel moeilijk dat in de praktijk tijdig uit te voeren. Er was ook discussie over de normen. Die commissie heette ook toetsing uitgangspunten rivierdijkversterkingen. Ook speelde er een technische kant. Er waren dijkvakken met een overschrijdingskans van 1/100 wat toch best link is als je er over nadenkt. Er is een politieke opdracht om de rivierdijken te versterken tot de "Becht normen". In de praktijk stakte dat en stuitte het op veel maatschappelijk weerstand. Onder andere vanuit de kant van D66 werd er nogal gesputterd. Het was op dat moment de vraag of er, als het er echt op aankwam, genoeg draagvlak in de kamer was voor rivierdijkversterking.

Het initiatief voor een onafhankelijke commissie, gekoppeld aan een onderzoek t.a.v. van de normen is vanuit RWS (ambtelijk) gekomen. Het idee is toen aan de minister voorgelegd, die kon zich er toen wel in vinden.

b Waarom denkt u dat er gekozen is om juist een commissie om advies te vragen?

Dat is een van de instrumenten binnen het Haagse als men er zelf niet uitkomt binnen de traditionele structuren om dan iets externs te doen.

- d De commissie BOERTIEN I is voorafgegaan door de commissie Becht. Welke rol speelde het advies van deze commissie voor de commissie BOERTIEN I?

Toen er een map gemaakt moest worden met relevante stukken voor de commissieleden dat het rapport van Becht erbij zat. Het was geen uitgangspunt, maar een startpunt. Toetsing uitgangspunten rivierdijkversterkingen betekent dat je met de kennis van dat moment gaat kijken naar hoe daar in het verleden tegen aan gekeken en of er aanleiding is om daar nieuwe dingen over uit te vinden.

5 Probleem beschrijving

De volgende vragen gaan over de aard van het probleem waarover de commissie BOERTIEN I is gevraagd te adviseren.

- a De commissie heeft in haar opdracht een bepaald probleem meegekregen, hoe zou u dit probleem omschrijven?

Het komen uit de impasse van de rivierdijkversterkingen. De commissie moest zowel inhoudelijk als maatschappelijk advies uitbrengen om te zorgen dat er meer draagvlak zou komen, zowel maatschappelijk als politieke waarbij op zich niet vooraf vast stond hoe hoog en hoe breed de dijken moesten zijn en hoeveel geld het kon kosten.

- b In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een ethisch probleem, of te wel een discussie over welke waarden moesten gelden?

0 1 2 3 **4(niet ethisch)** 5

Ik zou het geen ethisch probleem noemen. Het ging wel over verschillende waarden, het gaat over landschappelijk waarden, het gaat over cultuurhistorische waarden het gaat om waarden ten aanzien van veiligheid en die wijzen niet allemaal dezelfde kant uit. Daar moest een politieke keuze gemaakt worden en dan moet je ook proberen daar algemene kengetallen voor te maken. Er waren natuurlijk kengetallen. Die kengetallen stonden ter discussie. De opdracht was; bekijk die kengetallen nog eens goed, zowel inhoudelijk, er is dus ook een heel onderzoek geweest door het WL/RAND en er zijn ook discussies in de regio geweest.

- c In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een technisch probleem, of te wel als een gebrek aan kennis over de op dat moment geldende situatie of over de mogelijk oplossingen?

0 1 2 3 4 5

Er was veel technische kennis. Er is wel een onderzoek geweest dat tot de verscherping van kennis leidde, maar de kennis was wel aanwezig. Het ging veel meer over de maatschappelijke discussie rond die kennis en het afwegen van verschillende tegenstrijdige belangen.

Dit zegt eventueel meer over mij dan over de situatie. Ik ben van de school van je moet politiek maatschappelijke keuzes maken op grond van de kennis die er is.

6 De commissie

De volgende vragen zijn bedoeld om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de commissie...

Ik zal u nu acht keer een mogelijke rol van een adviescommissie noemen. Wilt u op een schaal van 0 tot 5, waarin 0 betekend totaal niet van toepassing en 5 helemaal van toepassing, aangeven in hoeverre u vindt dat deze rol past bij de commissie BOERTIEN I? (blad 1)

Ik zal u nu een aantal stelling voorleggen. U kunt op een schaal van 1 tot 5 aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent. 1 betekend totaal oneens, 5 betekent volledig mee eens. Voelt u zich echter volledig vrij om uw keuzes verder toe te lichten. (blad 2)

a	Adviseren					
	0	1	2	3	4	5
	Het was een adviescommissie					
b	Bezinnen					
	0	1	2	3	4	5
c	Stimuleren					
	0	1	2	3	4	5
d	Begeleiden					
	0	1	2	3	4	5
e	Controleren					
	0	1	2	3	4	5
f	Bevechten					
	0	1	2	3	4	5

g	Onderzoeken					
	0	1	2	3	4	5
h	Bemiddelen					
	0	1	2	3	4	5
Blad 2						
i	De leden van de commissie waren een afspiegeling van de bij het probleem betrokken actoren.					
	1	2	3	4	5	
	Ed Nijpels was op dat moment voorzitter van het WNF					
	Rie de Boois zat op dat moment bij het zuiveringsschap, maar zat doorvoor voor de PvdA in de 2 ^e kamer en was daar woordvoerder voor milieu en natuurzaken. Zij woonde ook in het rivierengebied. Vroom was hoogleraar landschapsarchitectuur. Ook van belang was dat de drie grootste politieke partijen in de Commissie waren vertegenwoordigd.					
j	De leden van de commissie hadden over het algemeen een professionele achtergrond op het gebied van het beleidsprobleem.					
	1	2	3	4	5	
	Politiek maatschappelijk was er een zeer professionele achtergrond 5					
	Technisch scoort het 3					

k Het secretariaat had grote invloed op het proces binnen de commissie.

1 2 3 4 5

Het was een oud minister/oud CvdK een hoogleraar en een oud Kamerlid, ik moet bescheiden blijven. Ze lieten ook niet sturen hoor. Ik heb wel meegedacht over hoe je dingen neerzet.

l Binnen de commissie was er veel discussie over hoe het onderzoek aangepakt moest worden.

1 2 3 4 5

Hier bedoel ik het WL-onderzoek. Op basis van dit onderzoek zijn er keuzes/voorstellen gemaakt.

m Binnen de commissie was er veel discussie over welk advies uiteindelijke gegeven moest worden.

1 2 3 4 5

Grootste discussie die we hebben gehad was het advies om 1/500 aan te houden voor de IJsseldijken. Als je daar uitsluitend rationeel naar kijkt zou het best 1/500 kunnen zijn. Je kunt het hoog water van te voren zien aankomen en met enkele kilometer wandelen sta je op de Veluwe. Maar er werd ook onderkend dat maatschappelijk het toch ook wel weerstanden op zou leveren omdat het het idee gaf van de levens in de IJsseldelta kennelijk minder waard zijn dan die in de Betuwe. Het is uiteindelijk als discussiepunt in het advies gekomen. Dit heeft geleid tot een actie daarna, waarna uiteindelijk is besloten om toch voor de 1/1250 te gaan.

n Het secretariaat werd door de minister gebruikt om de commissie te sturen.

1 2 3 4 5

Die onafhankelijke positie van de secretaris heb ik wel zo af en toe gebruikt, maar hij stond gewoon in het instellingsbesluit van een vorige commissie van wijze mensen en die heb ik gewoon gekopieerd. Het is wel even een discussie geweest. Toen heb ik gezegd dat ik er wel aan hechtte dat het er op die manier stond. Dit is ook uitdrukkelijk door Boertien aangegeven. Ik communiceerde rechtstreeks met Boertien en niet via Jan Hoogland.

- o Vanuit Rijkswaterstaat is er invloed uitgeoefend op de commissie.

1 **2** 3 4 5

Jan Hoogland was directeur. Hij bedacht dat er moet iets gebeuren. Hij heeft de minister overtuigd dat er een commissie moest komen. Het was een persoonlijk idee van de directeur, hij moest daarna de medewerkers van de afdeling overtuigen dat het een goed idee was. Ik ging met Hoogland naar de commissie. We spraken dat ook voor. We hadden ook onderling discussie. Ik was wel onafhankelijk en was er niet om zijn mening te vertegenwoordigen.

7 Veiligheidsnormen

Dit onderzoek gaat specifiek in op de vaststelling van veiligheidsnormen tegen overstroming. De volgende vragen zullen daarom op dit onderwerp betrekking hebben.

- a Zou u het adviseren over nieuwe veiligheidsnormen willen omschrijven als hoofdonderwerp, deel onderwerp of zijdelings onderwerp in het onderzoek van de commissie BOERTIEN I?

Hoofdonderwerp

- b Heeft er veel discussie plaats gevonden binnen de commissie over de veiligheidsnormen?

Ja. Van de kant van Rie de Boois en Ed Nijpels werden de bestaande normen niet zonder meer als enige waarheid aangenomen, zij wilden dat er goed werd gekeken of de normen niet konden worden versoepeld. Boertien en Vroom waren daar neutraal in, maar zagen het ook als de opdracht van de commissie dat de normen ook opnieuw beargumenteerd, en zo nodig aangepast, moesten worden.

Een ander punt was de Maatgevende afvoer. We kregen twee verschillende wiskundige verhalen te horen. De standaard houding tot dan toe was dat de meest zware benadering moest worden gekozen. Jan Hoogland was daar redelijk neutraal in maar wilde toch liever vast houden aan die benadering. De mensen van afdeling waterkering vonden het maar niks dat daar vanaf werd gestapt. Toen het verhaal kwam dat je er wiskundig verschillend naar kan kijken en beide verhalen als plausibel werden aangemerkt, was de gedachte in de Commissie: waarom moeten we dan voor de meest harde kiezen. Die discussie heeft stevig plaatsgevonden.

- c Was u, of was de commissie, gedurende het onderzoek van de commissie op de hoogte van preferenties van partijen buiten de commissie aangaande de veiligheidsnormen?

(als nee, ga naar g)

Die hadden we goed in beeld

d Welke partijen waren dit?

Waterschappen

RWS

Provincies

Milieuorganisatie

Belangenbehartigers cultuurhistorische waarden

e Wat waren hun voorkeuren?

De waterschappen wilden veiligheid voorop en zo hoog mogelijk. Ze vonden dat ze al hadden ingeleverd bij Becht. Vanuit de milieuorganisaties kwam het idee van qua veiligheid kan het wel wat minder. Het zelfde geldt voor de behartigers van cultuurhistorische belangen.

Ook speelde de rolverdeling tussen RWS de waterschappen en de provincie. De provincie als borger voor landschappelijke kwaliteit, RWS dat een project moest draaien voor zo laag mogelijke kosten.

f In welke mate speelden deze voorkeuren een rol binnen de commissie?

Er was uitdrukkelijk gezocht naar commissieleden met wortels bij de natuurbescherming. Er was het idee dat de technische veiligheidsaspecten voldoende

borging was vanuit het stevige onderzoek rondom het WL. Waarin ook werd gekeken naar de oplossingen rond uitgekiend ontwerpen en de kosten daarvan. Vroom was hoogleraar landschapskunde. Het was een commissie met wortels bij relevante stakeholders maar met een onafhankelijke geest met politiek bestuurlijk gevoel.

g Is er bij het bepalen van de geadviseerde norm een bepaalde methode gebruikt om tot die norm te komen?

Het WL heeft van allerlei methodes gebruikt. Zeker bij het bepalen van de Maatgevende afvoer. Overbeek was toen directeur bij het WL. Die gaf zat samen met de projectleider bij de commissie.

j In de afweging zijn bepaalde kaders gesteld waarbinnen een advies zou moeten vallen, in hoeverre zijn deze kaders afkomstig van de commissie en in hoeverre van het ministerie van V&W en andere partijen?

Dat staat in de instellingsbeschikking

8 Wederkerige doorwerking

De laatste vragen gaan over hoe het advies heeft geleid tot nieuw beleid.

- a In welke mate zijn de adviezen van de commissie, in het bijzonder met betrekking tot veiligheidsnormen, overgenomen door de regering/parlement?

Deze zijn overgenomen

- c Ziet u de resultaten van het advies van de commissie nog terug in hedendaags beleid?

De wiskundige benadering wordt nog steeds gebruikt en daardoor zijn de dijken 20cm lager en 30 cm minder breed als dat niet was geweest. MER is nu normale gang van zaken. Er is een minder rigide benadering gekomen ten aanzien van de kosten, meer ruimte voor uitgekiend ontwerpen. Er is ook meer draagvlak maar er zijn ook de twee bijna rampen geweest (93&95) en dat soort gebeurtenissen helpen altijd. Het was wel zo dat na die bijna rampen er al een rapport lag waarmee snel en met een vrij breed draagvlak die noodwet rivierdijken erdoor en het hele programma. Het heeft als smeerolie gewerkt.

- d Welke factoren dragen volgens u bij aan de doorwerking, of te wel de mate waarin advies leidt tot beleid, van beleidsadvies?

Als de bijna rampen er niet waren geweest was het misschien met het advies van Boertien wel net zo gegaan als met het advies van Becht. Naar aanleiding van de bijna rampen realiseerde men zich dat het wel kritisch kon worden.

Sectie	Categorie en vragen
1	Introductie Goedendag. Hartelijk dank dat u bereid bent mee te werken aan dit interview. Mijn naam is Douwe Yska, ik ben student Bestuurskunde aan de Universiteit Twente en doe mijn afstudeeronderzoek bij de Waterdienst van Rijkswaterstaat. Dit interview wordt gehouden in het kader van mijn afstudeeronderzoek naar de besluitvorming aangaande de veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming. Aan het einde van het interview kunt U aangeven of u wilt dat de antwoorden vertrouwelijk worden behandeld.

2 Persoonlijke informatie

De eerste vragen hebben betrekking op uw achtergrond

a Welke functie had u ten tijde van de Deltacommissie 2008 buiten de commissie?

Scientific Director Water Research Centre Delft, Delft University of Technology

&

Professor Coastal Engineering, Section of Hydraulic Engineering, Faculty of Civil Engineering and Geosciences

b Wat is uw professionele achtergrond?

Civiel technicus

c In hoeverre bent u politiek actief (geweest)?

niet

3 Functie binnen de commissie

De volgende vragen gaan over de rol die u had binnen de Deltacommissie 2008

a Welke functie vervulde u bij de Deltacommissie 2008?

We hadden een paar groepjes. Ik zat in twee daarvan, de werkgroep scenario's en de werkgroep veiligheidsnorm. In die groepjes gebeurde wel wat voorwerk maar het echte werk is vooral plenair tot stand gekomen. Behalve natuurlijk de klimaatscenario's. Daar is plenair wel over gediscussieerd, maar niet over het werk daarachter.

b Hoe bent u bij de commissie betrokken geraakt?

Ik vermoed, dat weet ik niet zeker, op voorspraak van DG Water. De commissie was een officiële staatcommissie. Dat betekent dat de regels nageleefd moeten worden en daarom de helft vrouw zou moeten zijn. Dat was een criterium. Een ander criterium was denk ik dat de waterstaat gezegd heeft er moet toch wel iemand in met deskundigheid vanuit de waterbouwkunde, dat zal Veerman wel bevestigd hebben. Ik denk dat daarna Veerman een grote invloed heeft gehad, dat weet ik wel zeker. Hij heeft Jaap van Duijn binnen gehaald. Dat was zijn promotor. Hij heeft Louise Fresco er in gehaald vanuit duurzaamheid want hij had ook zoiets van duurzaamheid moet een rol spelen. Ik denk dat er ook gedacht is we moeten een regionale bestuurder hebben. Daarom hebben ze Andries Heidema, de burgemeester van Deventer toegevoegd. Ineke Bakker was ook een bekende van Cees, zij heeft een VROM achtergrond en weet daardoor wat van ruimtelijke ordening en burgerparticipatie. Dan ten slotte de Wageningse link met Pavel Kabat. Dat is natuurlijk ook Veermans omgeving. Hij speelde een belangrijke rol.

c In hoeverre zat u in de commissie om een bepaalde achterban te vertegenwoordigen?

In theorie niet natuurlijk. Je bent op persoonlijke titel gevraagd. Het betekent niet dat je dan ook per se je achterban hoeft uit te schakelen. In mijn geval was mijn achterban erg belangrijk. Ik voelde me ook erg verantwoordelijk om mijn achterban te representeren vooral omdat ik de enige waterbouwkundige was. We hebben nog steeds het idee dat als het om dit soort zaken gaat dat wij de rationele aspecten ervan het beste kunnen overzien. Als het uitkomt op rekenen en zo dat wij dat wel beter kunnen dan anderen. Het was voor mij een soort test. Ik wist dat iedereen uit mijn achterban heel kritisch mee keek. Bij de bijeenkomsten van de commissie met het publiek stonden de gepensioneerde ingenieurs, of de actieve ingenieurs, ze hadden allemaal heel duidelijke meningen en oplossingen. Ik heb geprobeerd om, zo goed als mij dat lukte, iets neer te leggen waarvan ik dacht daar moeten ze wat mee kunnen. Er is natuurlijk wel wat kritiek geweest maar dat is begrijpelijk. Ik heb daar ook helemaal geen problemen mee. Ik zeg ook altijd als ik het plan weer moet presenteren we hebben het plan vrij strak gepresenteerd. Dit moet gebeuren en dat moet gebeuren. Dat is een soort tactiek geweest om te bereiken dat mensen zich realiseerden dat er echt wat moet gebeuren. Dat is veel meer tactisch/strategisch geweest dan de eerste DC die gewoon zei dit is het plan zo moet het gebeuren. Bij ons wordt dat idee ook gewekt maar daarvoor zijn een aantal punten gewoon nog niet goed genoeg doordacht. Maar we zijn wel in staat geweest het daarmee op de agenda te krijgen. Je ziet het nu ook vlak voor het zomerreces de discussie over de stijging van het IJsselmeerpeil. Niemand wil het, maar ik ben zo blij dat we het gezegd hebben. Nou wordt er tenminste over gesproken en realiseren mensen zich hoe belangrijk zo'n beslissing is. Overal waar in Nederland op een gegeven moment peilbeheer is gekomen is het heel lastig er weer van af te komen. Dat lukt je eigenlijk niet. Er zijn zoveel belangen aan verbonden. Daarom willen we het IJsselmeer los laten om eens te toetsen of je nou wel alles vast moet zetten, waarmee je je systeem steeds kwetsbaarder maakt. Door het peil mee te laten stijgen maak je het systeem robuuster. Iedereen gaat alleen naar de lokale belangen kijken, dat begrijp ik ook.

4 Aanleiding voor het instellen van de commissie

Ik zal nu een aantal vragen stellen over de reden waarom de Deltacommissie 2008 is ingesteld.

a Wat was volgens u de directe aanleiding om de commissie in te stellen?

Ik geloof niet dat er één direct aanleiding is geweest. Ik denk dat het een heel proces is geweest. Ik denk dat deze staatssecretaris de optelsom heeft genomen waarschuwingen van binnen (ambtenaren) en van buiten (media) dat eigenlijk het moeilijk verkoopbaar is dat je keringen niet op orde zijn.

Wij waren eerst wat voorzichtig. Iedereen die zich daarover heeft uitgelaten ken ik wel uit mijn professionele kennissenkring. Wij waren altijd in het begin wat voorzichtiger. Toen zaten vele van ons nog in de formele adviescommissie TAW. Toen werden we gevraagd aan de minister te adviseren. Beetje lullig om de minister aan te vallen als je in een commissie zit die haar moet adviseren. Dat werd makkelijker toen de commissie pootje werd gelicht en over ging in het ENW. Toen hebben we gezegd dat willen we doen, maar je kunt ons niet verbieden om als individu onze mening te ventileren. Dat stond dan af en toe in de krant. Dat vonden ze dan ook niet leuk in Den Haag.

Het duurde tot Tineke Huizinga eer er wat gebeurde. Daarvoor had je Melanie Schulz Verhagen, dat was een goeie, een slimme meid, maar die wilde politiek haar nek niet uitsteken. Die was tegen ons erg aardig, we mochten langs komen wanneer we wilden, maar ze deed niks. Mevrouw Huizinga die heeft gedacht het bevalt me politiek niet. Ik denk dat die is gaan praten in de CU. De roep om een nieuwe DC hadden we al een paar jaar eerder gedaan. Toen hadden we ook New Orleans gehad en Al Gore (je kan zeggen twee kleine rampjes achter elkaar). Voor een politica misschien voldoende met al het voorgaande. Voor mij is het een optelsom het is niet van opeens werd ze wakker, maar ze heeft dingen gewogen. Misschien dat haar politieke kleur haar daar eerder toe heeft gebracht dan Melanie die VVD-er is. De perceptie is daar iets anders.

b Waarom denkt u dat er gekozen is om juist een commissie om advies te vragen?

Ik denk dat dat de snelste manier is om tot resultaat te komen. Als je een projectorganisatie neer gaat zetten, dat gaat altijd zo lang duren. Dan moeten er mensen ingehuurd worden, allemaal uurtje factuurtje. Dit is de meest efficiënte manier om op tijd tot resultaat te komen.

- d De Deltacommissie 2008 is voorafgegaan door andere adviescommissies zoals de eerste Deltacommissie. Welke rol speelden het advies van deze commissies voor de Deltacommissie 2008?

De 1^e DC daarvan hebben gezegd dat we het principe van economische optimalisatie van veiligheid dat we dat met graagte hebben overgenomen in ons advies. Dat is een heel goede methode. We zijn in de geest van de 1^e DC door gegaan. Waarin we verschillen is dat dit advies veel holistischer is dan ooit enig advies geweest is. We hebben het hele watersysteem beschouwd en daar ook overal iets over gezegd.

5 Probleem beschrijving

De volgende vragen gaan over de aard van het probleem waarover Deltacommissie 2008 is gevraagd te adviseren.

- a De commissie heeft in haar opdracht een bepaald probleem meegekregen, hoe zou u dit probleem omschrijven?

Onze oorspronkelijke opdracht was heel eng. Het ging alleen over duurzame kustontwikkeling. We waren alleen nog geen uur aan het praten en toen hadden we vastgesteld dat dat helemaal niet kan als je zo ver vooruit moet kijken. We moesten gewoon het hele systeem doen, inclusief het buitenland. Dat is toen door Cees met de staatssecretaris overlegd. Als zij dan weer eens bij ons in de vergadering was werd dat nog formeel vastgesteld.

- b In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een ethisch probleem, of te wel een discussie over welke waarden moesten gelden?

0 1 2 3 4 5

Het is een financiële keuze. Wat voor keuze doe je als maatschappij voor een bepaald product. Het is geen technisch probleem maar een ethisch probleem.

- c In hoeverre ziet u, op een schaal van 0 tot 5, het probleem als een technisch probleem, of te wel als een gebrek aan kennis over de op dat moment geldende situatie of over de mogelijk oplossingen?

0 1 2 3 4 5

Technisch is het geen probleem.

6 De commissie

De volgende vragen zijn bedoeld om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de commissie...

Ik zal u nu acht keer een mogelijke rol van een adviescommissie noemen. Wilt u op een schaal van 0 tot 5, waarin 0 betekend totaal niet van toepassing en 5 helemaal van toepassing, aangeven in hoeverre u vindt dat deze rol past bij de Deltacommissie 2008? (blad 1)

Ik zal u nu een aantal stelling voorleggen. U kunt op een schaal van 1 tot 5 aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent. 1 betekend totaal oneens, 5 betekent volledig mee eens. Voelt u zich echter volledig vrij om uw keuzes verder toe te lichten. (blad 2)

a	Adviseren					
	0	1	2	3	4	5
b	Bezinnen					
	0	1	2	3	4	5
c	Stimuleren					
	0	1	2	3	4	5
d	Begeleiden					
	0	1	2	3	4	5
e	Controleren					
	0	1	2	3	4	5
f	Bevechten					
	0	1	2	3	4	5

g	Onderzoeken					
	0	1	2	3	4	5
h	Bemiddelen					
	0	1	2	3	4	5
Blad 2						
i	De leden van de commissie waren een afspiegeling van de bij het probleem betrokken actoren.					
	1	2	3	4	5	
	Rationeel 3					
	Postmodern reflectief 5					
j	De leden van de commissie hadden over het algemeen een professionele achtergrond op het gebied van het beleidsprobleem.					
	1	2	3	4	5	
k	Het secretariaat had grote invloed op het proces binnen de commissie.					
	1	2	3	4	5	
	Dat probeerde ze wel maar dat lukte ze niet altijd. Ik heb heel goed aan de rem moeten					

trekken. Ze probeerden wel beleidsideeën naar binnen te werken, maar dat wilde ik niet. Ik zeg niet dat die invloed er niet was, maar het was niet zo dat grote invloed hadden

I Binnen de commissie was er veel discussie over hoe het onderzoek aangepakt moest worden.

1 2 3 **4** 5

Er was veel discussie, we hebben zoveel gediscussieerd. Wel discussie maar niet verhit.

m Binnen de commissie was er veel discussie over welk advies uiteindelijke gegeven moest worden.

1 2 3 4 **5**

Hierover waren zeer verhitte discussies. Neem alleen maar dat Veerman aan het begin nog eilanden voor de kust wilden. Ook over de veiligheidsnormen is veel gediscussieerd en over de deltadijken en alle belangrijke dingen. Peil van het IJsselmeer en de zoetwatervoorziening. Ook compromissen. Ik ben het nog steeds niet eens met de formulering over de deltadijken.

n Het secretariaat werd door de minister gebruikt om de commissie te sturen.

1 **2** 3 4 5

Ze werd wel vaak uitgenodigd om te horen hoe het ervoor stond.

o Vanuit Rijkswaterstaat is er invloed uitgeoefend op de commissie.

1 2 **3** 4 5

De invloed van RWS ging via het secretariaat. Mensen uit de omgeving van Bert Keijts, mensen als Tjalle de Haan enzo die hebben veel ingefluisterd. Tjalle heeft op de achtergrond een redelijk belangrijke rol gespeeld.

7 Veiligheidsnormen

Dit onderzoek gaat specifiek in op de vaststelling van veiligheidsnormen tegen overstroming. De volgende vragen zullen daarom op dit onderwerp betrekking hebben.

- a Zou u het adviseren over nieuwe veiligheidsnormen willen omschrijven als hoofdonderwerp, deel onderwerp of zijdelings onderwerp in het onderzoek van de Deltacommissie 2008?

Hoofdonderwerp

- c Was u, of was de commissie, gedurende het onderzoek van de commissie op de hoogte van preferenties van partijen buiten de commissie aangaande de veiligheidsnormen? (als nee, ga naar g)

Nee we stonden heelmaal los van wat er buiten speelden. De voorzitter was wel de gene was die pushte naar nog hogere normen. Als je het mij had gevraagd had ik gezegd ik ben al blij als het op orde komt. Voor Cees was dat niet genoeg ik heb hem zelfs nog een beetje tegen moeten houden. Hij wilde rustig ook het groepsrisico zo laag krijgen. Het kost nogal wat.

- h Er bestaan ook (andere) methodes voor normbepaling. Kunt u aangeven waarom de commissie voor deze/geen methode heeft gekozen?

De kostenoptimalisatie heeft nooit ter discussie gestaan. Dat is in Nederland zo vanzelfsprekend. Het individueel risico heeft wel een beetje discussie plaatsgevonden. Is de kans op overlijden niet kleiner langs de rivieren ofzo. Een totaal ander systeem zoals bijvoorbeeld in Duitsland heeft NOOIT te discussie gestaan.

j In de afweging zijn bepaalde kaders gesteld waarbinnen een advies zou moeten vallen, in hoeverre zijn deze kaders afkomstig van de commissie en in hoeverre van het ministerie van V&W en andere partijen?

Je krijgt wel discussie over die multifunctionaliteit, hoever gaan we daar nu in. Ik denk dat dat een van de interessantste aspecten is. Hoe neem je andere aspecten mee. De grote problematiek die we in Nederland met ruimtelijke ordening hebben. Dit is de grootste opgave maar gaat buiten de Deltacommissie.

8 Wederkerige doorwerking (erg kort geleden)

De laatste vragen gaan over hoe het advies heeft geleid tot nieuw beleid.

- a In welke mate zijn de adviezen van de commissie, in het bijzonder met betrekking tot veiligheidsnormen, overgenomen door de regering/parlement?

Het is nu nog te vroeg om er nu uitspraken over te doen. De tijd zal het moeten leren. De omarming van de regering is zo dat je beter niet kan wensen. Er komt een deltafonds.

- c Ziet u de resultaten van het advies van de commissie nog terug in hedendaags beleid?

In de concept deltawet wordt direct gevolg gegeven aan wat we hebben geadviseerd.

- d Welke factoren dragen volgens u bij aan de doorwerking, of te wel de mate waarin advies leidt tot beleid, van beleidsadvies?

New Orleans en Al Gore zullen rol gespeeld hebben en waarschijnlijk blijven spelen.

Deltacommissie 1960

Het is ongeveer als volgt gegaan: Van Dantzig had tegen de commissie gezegd ik kom uit op 1/125000. De vraag was hoe moeten we dit nu vastleggen in een toetsbare norm. Er waren toen net versterkingen geweest rond de noordkant van de nieuwe waterweg. De experts hadden gezegd daar ligt nu iets waarvan gesteld kan worden dat het in de buurt kan komen van hoe sterk het eigenlijk zou moeten zijn. Die kering kon een waterstand van 5 +NAP aan en dat had een overschrijdingskans van 1/10.000. Wat we dan dus zeggen is een dijksectie moet nog bestand zijn tegen die belasting. Daar zit de factor 12,5. Het nog aankunnen is dat de kering minder dan 10% kans heeft dat hij bezwijkt. De impliciete veronderstelling is dat je maar 8% kans hebt dat die dijk het begeeft bij die waterstand. Die factor is een veiligheidsfactor. Die is gebaseerd op ons ingenieursgevoel.

Naarmate we meer weten komen we er ook steeds beter achter wat de onzekerheden zijn en de eventuele schade. De grootste verdienste van het VNK project dat daar uit is gekomen dat de economisch optimale overstromingskans voor dijkkring 14 nu gevonden wordt te liggen tussen 1/30.000 en 1/50.000 ofzo. Dat is dus veel gunstiger dan waar Van Dantzig op uit kwam. Dat komt doordat Van Dantzig er vanuit ging dat dijkkringen badkuipen waren, dus dat alles in een keer onderstaat. In Zuid-Holland zijn echter heel veel hooggelegen gebieden. Daardoor heb je veel minder schade dan Van Dantzig dacht. Dat is geluk bij ongeluk. Daarom heb ik een voetnoot in het rapport laten zetten wij nemen aan dat wat in de wet genoemde overschrijdingskansen overstromingskansen zijn. Er zijn heel veel mensen die zeggen je belazert de boel. Ik zeg nee dat was juist een heel slimme politieke keuze omdat ik wist dat dijkkring 14 veiliger was dan feitelijke nodig waardoor ik dat voor dijkkring 13 en 14 rustig kon doen terwijl we voor de 1/1250 norm wilde dat die zeker een factor 10 omhoog ging vanwege het individuele risico. Daarmee heb ik geen grote moeilijkheden gecreëerd in het beleid en in de politiek om die factor 10 te accepteren. Want feitelijk kunnen we die voor dijkkring 13 en 14 al meteen absorberen zonder dat ons dat veel geld kost. In het rivierengebied moet er wat meer gebeuren. Ik denk dat dat nu allemaal wat eenvoudiger ligt dan in het verleden. Ruimte voor de rivier heeft veel plezier gehad van de eerste kritiek op de dijkverzwaringen.

Wij vinden dat de burger een beetje voor de gek is gehouden met Ruimte voor de Rivier. Het is natuurlijk prachtig voor de natuur maar voor de veiligheid is het maar marginaal. Als het op economische investeringen aankomt, had je beter de dijken kunnen verhogen dan zoveel in de breedte te gaan. Dat neemt niet dat ik het geen prachtig project vind. De natuur is

er prachtig geworden. Je moet alleen niet zeggen dat het alleen maar voor de veiligheid is, het heeft een heel grote natuurcomponent. Ik weet niet of de meeste burgers zich dat realiseren.

Wij van de DC2 hebben weinig van weerstand gemerkt. Dat heeft mij ook wel verbaasd. Iedereen valt over de IJsselmeerpeilverhoging, maar die factor tien heeft grotere consequenties dan die peilverhoging. Je hoort daar mensen niet zoveel over. Dat komt denk ik doordat mensen zich slecht kunnen inbeelden wat het betekent. Ik verwacht nog wel de nodige tegenstand daarover, dat denk ik zeker.

Van het groepsrisico hebben we gezegd dat moet je overwegen. Ik heb Cees wel gewaarschuwd dat als we dat ook gaan voorstellen komen we op een factor 100 tot 1000 dat gaat je politiek gewoon niet lukken. Het kan niet, het loopt de spuigaten uit. Het groepsrisico wordt wel minder maar het is nog lang niet in de buurt van het overige externe onheil.

Bij de andere twee factoren, individueel risico en economische optimalisatie is de minimale veiligheid van beide bepalend. Dit geldt als basis. Het is een no regret scenario. Eigenlijk moeten we dat nog optimaliseren, mede in het licht van groepsrisico.

Wij hebben het zo concreet mogelijk gemaakt. We hebben er ook heel diep over na gedacht hoe het soepel mogelijk een overgang kan bieden van de huidige situatie naar de nieuwe. We hebben erg ons best gedaan zo concreet mogelijk te zijn om een zo groot mogelijke impact te hebben

In het begin hebben we even wat last gehad van dat Veerman zich wat ongenueanceerd had opgesteld. Bij de presentatie zei hij zonder enige nuancering dat in 2100 de zeespiegel 135 cm hoger staat. In het rapport staat toch echt wat anders. Dat hebben we wel weten te mitigeren. Ik weet niet of hij dat express heeft gedaan of dat het een slip of the tongue was. Toen gingen onze eigen adviseurs ons beschuldigen van oneerlijk gedrag. Dat heeft wat consternatie veroorzaakt, daar zijn heel wat mailtjes over heen gegaan. Dat is uiteindelijk wat gesust. Toen kwam er een heel positieve tijd. De laatste tijd zie je meer discussie over de rol van de deltaregisseur en lokale partijen die het IJsselmeer niet willen laten stijgen. De tactiek is niet overal bovenop te springen. De tijd zal het moeten leren of we het rooien of niet. Ik weet nog de eerste vergaderingen dat Veerman heel hoog opgaf van zijn doelen en zeker niet wilde dat het rapport in de kast zou belanden. Dat had hij zich echt voorgenomen. Toen hij dat zei had ik zoiets ik moet nog maar zien of dat zo is. Maar in hindsight kan je zeggen dat hij mij wel heeft verbaasd. Wat we bereikt hebben had ik aan het begin van de commissie nooit gedacht, van z'n leven niet. Het slimme was dat

Veerman net zo lang heeft zitten manipuleren tot dat de Christen Unie er niet alleen mee vandoor kon gaan.

LNC waarden zijn nog niet meegenomen maar zouden meegenomen moeten worden. Hierbij is alleen naar directe schade bij een overstroming gekeken en niet naar eventuele vervolg schade. Dit geldt voor alle schadeberekeningen. LNC.

Er is bewust gekozen niet een aparte dienst op te richten zoals bij de afsluitdijk en de deltawerken. We vonden heel belangrijk dat andere belangen, hoofdzakelijk regionale belangen mee worden genomen. Als je alles van boven gaat opleggen dat lukt dat niet. Je moet wel registreren maar wel laten gebeuren op het niveau waar het thuis hoort.

F. IR. TJ. DE HAAN

Maasnormen

Ten tijden van het vaststellen van de veiligheidsnormen voor de hoogwaterbescherming bij de Maas was ik directeur water van de directie Limburg, ik gebruik nu de huidige termen toen heette het: Hoofd van de hoofdafdeling waterhuishouding en scheepvaart van de directie Limburg van Rijkswaterstaat. In 1995, midden in een hoogwater kreeg ik uit Den Haag het signaal je komt binnen een week met een plan van aanpak voor de Zandmaas. Iedereen was in paniek en de dadendrang klotste over de dijken. Er is toen snel een plan gemaakt dat ook snel is om gezet in een opdracht. Dan start je een project, je zoekt een projectmanager. Die zocht een team bij elkaar en ging aan het werk. Na een 2 maanden rolde daar een concept startnotitie MER uit. Die moet dan door een goedkeuringstraject heen. Maar op een kardinaal moment zat ik met het eindconcept voor mij en ik dacht: hoe wordt hier nou het doel geformuleerd? Veiligheid in de dorpen langs de Maas hoe meet je dat? Je hebt een normstelling (tijdloze kans) nodig, een vertaling daarvan in de hydraulische randvoorwaarden, dit was er wel, je hebt technische voorschriften nodig die je daaraan koppelt, hoe je ontwerpt en toetst, dat lag er ook allemaal wel, maar de norm ontbrak. Toen heb ik de plaatsvervangend DG van RWS gebeld, die ook hoofd-directeur waterhuishouding en waterveiligheid was en een van mijn vorige chefs. Ik meldde hem dat ik graag een norm er bij wilde als toetssteen om te weten waarop we elkaar kunnen afrekenen. De aanleg van de Maaskades was al gestart. We vonden dat deze norm minder streng moest zijn dan de norm voor de rivierdijken van 1/1250. De gebieden zijn kleiner, er wonen veel minder mensen, er is minder vernietigbare waarde, men kan opzij weg, er is geen lijfelijk risico, dus het kan een stuk soepeler. We bedachten dat het 5 keer soepeler kon, of te wel een norm van 1/250. Door de rivierverruiming moet achter de (toen inmiddels in aanbouw zijnde) kades een veiligheid 1/250 gerealiseerd worden. Dat is in de startnotitie MER en later de tracénota/MER gekomen. De bestuurlijke dekking kwam doordat het ministerie de startnota goedkeurde. Daarna werd er een tracébesluit genomen waarin deze norm een plaats heeft. En toen is besloten dat zo te doen. Dit speelde zich af in het voorjaar van 1995. In de uiteindelijke nota is nog een kosten- batenafweging gemaakt van de nieuwe norm als ik me niet vergis.

Van norm naar wetgeving

We hebben als maatstaf voor het project de norm geïntroduceerd. Toen die kades er allemaal lagen en we met de Maaswerken bezig waren, toen ontstond er een probleem waarbij een aantal kades alweer niet voldeden.

Er moest iets aan gebeuren en de Limburgse wereld legde de rekening in Den Haag neer. Daar was men uiterst geïrriteerd. Toen heeft DGW gezegd we betalen nog een keer, maar op voorwaarde dat onderhoudsverhalen niet meer bij ons komen. Dat gaan we afzekeren door de keringen onder het regime van de Wet op de Waterkering te brengen. Daarvoor geldt dat je een wettelijke norm hebt. Die tig dijkkringetjes bij de Maas zijn toegevoegd aan de dijkringenkaart en de normentabel. Daarmee kwamen ze ook binnen het regime waarin onderhoud volledig de last is van de beheerder. Toen was het ineens een wettelijke norm. Zo hadden wij dat in het begin (toen de norm werd bedacht) niet bedoeld, wij bedoelden het enkel als concrete toets voor het project. De financiële beheersconstructie heeft er toe geleid dat de norm is opgenomen in de Wet op de Waterkering. Dat is wat ik er van heb begrepen, ik was toen al weg uit Limburg.

Andere bronnen hierover zijn startnotitie MER van Zandmaas en Maasroute en de tracénota/MER. Hoe het gekomen is zijn Jan Hoogland en ik de enigen die het kunnen navertellen.

Boertien I

De norm

Ik zie nog Boertien zitten. Die zei: “Vanwege de natuur zouden we eigenlijk soepeler moeten zitten, vanwege de kosten-batenanalyse zouden we strenger moeten worden.” Hij liet met zijn handen het afwegen van een weegschaal zien. “Zullen we het dan maar niet gewoon in het midden gelijk houden”? En dat is de conclusie van de commissie geworden.

De Maatgevende afvoer

Het WL had al onze frequentiesommen nagekeken. Je hebt dan een grafiek waar een bepaalde functie doorheen wordt gezet. Er wordt gekeken met allerlei extrapolatiefuncties welke er het beste past in de puntenwolk. Binnen RWS gebruikte we een functie met twee regel coëfficiënten. WL heeft een heel aantal andere functies uitgeprobeerd en kwam met een functie met drie coëfficiënten die beter paste binnen de puntenwolk. Wij vanuit RWS hebben toen de discussie gevoerd dat een functie met meer coëfficiënten onnatuurlijker was. Ook als deze betere fitte in de puntenwolk kwam dit volgens ons minder goed overeen met de werkelijkheid. Wij hebben dat daarom ontraden, maar de commissie koos anders. Het effect was dat we door deze andere functie van $16.500 \text{ m}^3/\text{s}$ naar $15.000 \text{ m}^3/\text{s}$ gingen. Daardoor werden dus de nog te versterken dijken lager. En daarmee kreeg toch de natuurwereld een deel meer z'n zin. De commissie heeft hier naar beste weten in gekozen. WL heeft naar beste

weten geadviseerd. We hadden een inhoudelijk meningsverschil, het zij zo. Het is allemaal heel netjes gegaan. Het effect was dus dat we lagere dijken gingen maken. En toen kwamen de hoogwaters 93 en 95 en dan krijg je dus boven in de puntenwolk in 2 jaar tijd er twee punten bij en die trokken heel die kromme weer naar boven, waardoor we nu weer op 16.000 m³/s zitten.

Hoogwaters 93 en 95

Na de hoogwaters van 1993 en 1995 kwam het besef: wij veroorzaken het probleem zelf door de rivieren te laten degenereren en steeds meer aan banden te leggen en de uiterwaarden op te laten slibben. Er moet wat gebeuren. Dit was de aanleiding voor Ruimte voor de rivier. Niet meer verder omhoog met de dijken maar ruimte maken. De weg hiervoor was al gebaand onder andere door plan Ooievaar. Deze gedachte wordt nu wel weer gerelativeerd want als je de vraag stelt hoe hoog kun je dijken bouwen, daar zijn eigenlijk niet zoveel grenzen aan. Het wordt wel steeds moeilijker maar het kan wel. Deze hoogwaters hebben heel veel indruk gemaakt.

G. IR. D.T. VAN GULIK

Ik heb gewerkt in de waterwereld. Na mijn afstuderen ben ik, met tussen fasen, gaan werken bij de provincie Friesland daar was ik hoofd van de afdeling Waterkeren. Wij deden boezembeheer en waterkeringen zelf. Er waren wel waterschappen, maar dat waren zulke kleine boeren waterschappen, dat wij als ingenieursbureau functioneerden voor die waterschappen. Daar heb ik altijd deltawerken begeleid, maar ook natuurlijk, omdat de waterschappen zo klein waren, het hele gewone veiligheidsdenken aan beheer, wat zich vooral toespitste op de stormvloedwaarschuwingsdienst. Allerlei verhalen van nu over dat ze nu verschillende lagen hebben, dan denk ik dat deed ik al lang drielaagse veiligheid hebben ze het tegenwoordig over, tweede laag gaat over het beperken van gevolgen van een overstroming, dat deden wij ook. We waren altijd erg bezig met tweede waterkeringen: wat moeten we afgraven en wat niet? Dan de derde was de rampenbeheersing. Dan zie je hier staat het is allemaal heel nieuw, inundatieplannen. Maar ik heb wel degelijk inundatieplannen voor Friesland gemaakt. Kijken hoe je mensen kunt evacueren, waar kun je water verwachten, waar als eerst? Het is eigenlijk allemaal gesneden koek. Toen ging dat allemaal over naar het waterschap. De deltadijkhoogten waren klaar. Toen kreeg ik de kans hier in Gelderland aan het werk te gaan met dijkverzwaringen. Dat was vreselijk leuk. Ik kwam rond 1990, net voor Boertien. Ik heb dat drama zich zien ontwikkelen. Toen ik kwam was er bij de overheden nog geen vuiltje aan de lucht. Het broeide al in bepaalde kringen in het westen, maar dat werd niet serieus gezien. Ik ben weg gegaan net voor het hoogwater van 1993. Ik zat toen met kromme tenen op de bank. Ik kon vroeger altijd overal bij en nu stond er ineens een agent op de dijk en die liet me niet door! Dat was zo iets gek.

In Friesland heb ik de normale zeedijken behandeld, maar omdat de provincie toezicht op de waterkeringen hadden we ook toezicht op wat het rijk in de duinen deed. Daar werden ze wel heel onrustig van, ze vonden het maar niks, maar het stond gewoon in de wet. Dus ik had ook met zandige kusten te maken op de Waddeneilanden. Daarmee kreeg ik ook de havens en de ontwikkelingen in de Waddenzee, want dat was allemaal familie van elkaar. Ik had ook onder me de IJsselmeerdijken en de boezemproblematiek, ik had dat hele pallet, al binnen behalve rivierdijken. In Gelderland ben ik de TAW binnengekomen in werkgroep D. In werkgroep D kwam het werk van de andere werkgroepen samen en werd het getoetst of het consistent was met elkaar en rijksbeleid en ik hield me met name bezig met de consistentie met het Deltarapport. Omdat ik steeds, ook in de praktijk met het Deltarapport gewerkt had. We hadden in de tijd van de Deltadijkverzwaringen nog geen leidraad. De enige leidraad was het Deltarapport. Toen ik in Gelderland kwam was er al de leidraad rivierdijken.

Waterschappen betaalden altijd een klein deel zelf van de Deltawerken. Daarom wilde het in Friesland eerst ook helemaal niet op gang komen. Friesland [de Provincie] heeft altijd bijgesprongen als de waterschappen het niet konden redden. Historisch was dat zo bepaald. Als Ameland het niet aan kon (ze hadden heel veel dijk in een klein waterschap) dan sprong de provincie bij, kon Terschelling het niet aan dan sprong het Rijk bij. Terschelling en Vlieland waren altijd een beetje buitenbeentjes geweest, want die hoorden eerst bij Noord-Holland. RWS zat prominent met een districtshoofd op Terschelling.

In Gelderland heeft de provincie heel veel bijgedragen aan dijkverzwaringen.

Van Hasselt en de Koning heeft geroepen dat er een deltaplan voor de rivieren moest komen.

In Friesland hadden we als provincie veel verschillende petten op. De provincie had een rol bij de ontwikkeling van plannen, maar ook bij de goedkeuring en uitvoering daarvan. Het waterschap was formeel de opdrachtgever en besteedde het ook aan, maar ook dat werd allemaal door ons gedaan. Er deugde geen hout van maar het was ongelooflijk efficiënt. Het enige griezelige was natuurlijk als je een misser maakt. Daar hadden we dan gelukkig het Rijk voor. Die keek over onze schouders mee. Dat was RWS directie Friesland.

Hier was het veel ingewikkelder. Er was een grote provinciale pot. Er was zeer gedetailleerd geregeld wat wel en niet gesubsidieerd werd. Er waren altijd mensen bezig declaraties te verwerken. Dat gingen van tonnen tot een hekje van 30 gulden. In het rivierengebied heb je altijd met burgers te maken. Veel meer dan aan de kust. In Friesland hadden we maar op een paar stukjes dijkbewoning, dat was net voor mijn tijd. Al die arbeidershuisjes zijn afgebroken. 1 er van is nog in het Zuiderzee museum terecht gekomen. Dat werd toen nog gezien als krotopruiming. Er werden keurige woningen voor die mensen gebouwd en dat vonden die mensen wel fijn, om in het dorp in een goed huis te wonen, zonder vochtige bedsteden. Dat was geen enkel punt. We hebben daar nog 50 hectare Waddenzee ingepolderd. Toen hadden we een stommiteit niet in de gaten dat er een concessie gegeven moest worden op grond van de wet op de droogmakerij. Dat hebben we uiteindelijk gedaan. Dat is in het begin van de vereniging tot behoud van de Waddenzee en er is geen enkel bezwaar tegen in gekomen, niets! Dat is nu wel anders. We dijken daar gewone en heel waardevol stukje kwelder aan. Ik zag de waarde er wel van in. Er werd een dammetje voorgezet en ingepolderd. Vond iedereen heel normaal. Dit zal omstreeks 1970 zijn geweest.

Deltacommissie

De normbepaling is vanuit 4 kanten benaderd. Het begint met een heel ouderwetse janboerenfluitjes methode van als je niet beter weet dan zeg je 5 m +NAP bij Hoek van Holland wel een aardige maat. Daar had het bij kunnen blijven in die tijd. Toen is er gezegd er is eigenlijk meer. Ze kenden de onderzoeken van Wemelsfelder al en zeiden we kunnen daar een frequentie aan koppelen. Maar dat hadden ze ook nodig hoor. Want je moest die 5 m +NAP bij Hoek van Holland overplaatsen naar de hele NL kust. Met de methode van Wemelsfelder kon je de 1/10.000 voor de hele kust berekenen. Anders had je voor alle plaatsen moeten "gokken". De tweede stap was dat 1/10.000 30x zo veilig was als 1953. Dat vond men redelijk. Ik heb zelf nooit begrepen hoe ze er bij kwamen dat 1953 een 1/300 had. Dit klopt alleen bij de bovenste curve in de tabel van Wemelsfelder, maar dit is niet de lijn die later wordt gebruikt. Het zal iets gevoelsmatigs zijn geweest. Als derde werd het economisch optimum berekend. Als laatste wordt er gekeken of het geen financiële waanzin betrof. De omrekening 1/125.000 naar 1/10.000 is volgens mij puur subjectief geweest. Ze zagen gewoon we kunnen niet verder dan die 1/10.000 want dan werd het nog moeilijk om te financieren. Dit staat op pagina 37. In die tijd was de econometrische berekening heel mooi en zeer geavanceerd, maar het is nog niet echt de bepalende factor geworden voor de norm. Dat was de 5 m +NAP. Ik denk en heb wel eens gehoord dat wel men vond dat men eigenlijk hoger had moeten gaan. De 5 m +NAP was de basis en daar heeft men wat methoden bij gezocht om te laten zien dat het ergens op sloeg. Maar de 5 m +NAP was de basis. In mijn ogen althans.

Na het berekenen van de 1/10.000 is men na gaan denken of dat voor de gehele toekomst van toepassing moest zijn. De economische waarden was een reden om te differentiëren. De normdifferentiatie was natuurlijk een politieke beslissing, omdat je dan het verhaal krijgt dat de ene Nederlander meer waard is dan de andere. Maar dat werd toen niet zo gevoeld hoor. Ik denk dat je geen een kamerstuk kan vinden waarin dat ter discussie stond. Er werden wel grapjes over gemaakt in Friesland, maar je was het gewend. We kregen van alles minder dan in het westen. Dat vonden we ook wel terecht. Met de econometrische berekeningen op de achtergrond was het ook terecht. De 1/4.000 was nog behoorlijk veilig. Toen de mensen in Friesland voor het eerste de Deltadijken in Friesland zagen zeiden ze: "Wat groot!". Ik ook hoor. Het was van een volstrekt andere orde dan de dijkjes die er eerst lagen. Daarom stond ook helemaal niet ter discussie of het niet nog hoger moest. Friesland is in 1825 voor het laatst deels ondergelopen. Vanuit de Zuiderzee wel, maar daar lag toen al de afsluitdijk. Het was heel

lang goed gegaan, maar men voelde zich na 1954 wel onveilig. In 1954 is het ook nog kantje boord geweest.

Na de Deltacommissie is dit onderwerp in de kast verdwenen. Daar is helemaal niet meer over gediscussieerd. Er werd niet aangelegd op het rampeil, maar er moest een behoorlijke veiligheidscoëfficiënt overheen. Het hele verhaal was gecentreerd rond de kruinhoogte. Ik heb in Friesland alleen maar in kruinhoogten gedacht. Volgens de Deltawet moest een dijk voldoende hoogte hebben. Alle andere bezwijkmechanismen die kende je wel, maar die vulde je met een ingenieurs kennis in. Dat had in je denken niets met de norm te maken. Pas toen ik 1990 in Gelderland kwam was het voor mij een eyeopener dat er in die leidraad stond dat ook door die andere factoren een dijk kon bezwijken. De kans op overlopen mocht niet meer dan 10% van de kans uitmaken.

We maakten dijken altijd zo sterk dat ze niet zouden bezwijken bij het maatgevend peil. Er werd heel robuust gebouwd. Dat hield dus in totaal niet uitgekiend ontwerpen. Wij zeiden altijd tegen elkaar de uitgekiende ontwerpen van nu zijn de zwakke plekken van de toekomst, en dat is ook gebleken. De uitgekiende ontwerpen zijn wel schitterende oplossingen. Toen we dat nog bouwden was dat geen punt, maar daarna kwam het hele toetsingsverhaal van hoe kunnen we dit nou zo houden. In de nadagen van de Deltaplan kwam de Wet op de Waterkering. Tjalle de Haan, onze dominee, kwam ons dan weer voorlichten en dan ging hij voor de parochie staan en vertelde met gedragen stem hoe de wet in elkaar ging zitten. De vraag is nu wat je doet als een dijk niet voldoet wanneer je hem toetst. Ga je een huis afbreken omdat een dijk 5 cm te laag is? Ik heb meegeschreven aan de leidraad toetsing. Ik was stom verbaasd dat ze er op uitkwamen dat er allemaal dijken niet goed waren. Ten eerste bleek dat vreselijk mee te vallen, omdat dat dijken waren waar ze met het beschikbare materiaal die toets niet helemaal af konden maken. Ik heb in die werkgroep [die de leidraad schreef] vaak gezegd dat we een technische dienst en toezichthouders hebben die een courage hebben om op technisch gevoel te zeggen: die dijk is sterk genoeg. Zo deden we dat vroeger altijd. De vraag was ook geloof je de som of de praktijk?

Dan hebben we natuurlijk nog het drama van de Gelderse rivierdijkverhogingen. De Deltacommissie had de maatschappelijke wind mee, zeg maar gerust de storm mee. Die konden met iets heel groots komen. De Commissie Becht had de wind tegen door de maatschappelijke weerstand tegen dijkverzwaringen. Deze week af van de originele norm naar een $1/1.250^e$. Daarna trad er steeds meer vervuiling op doordat de norm niet meer een standzekere dijk mee bedoelt, maar een dijk die dan net niet doorbreekt. Dan nog later, vind ik hoor, werd de norm gelijk aan

de doorbraakkans. Ik heb het altijd nogal cryptisch gevonden zoals dat omschreven is in de leidraad benedenrivieren. Van Vrijling heb ik ook dergelijke signalen gehoord. Dat was niet de opzet van het geheel. Daarmee zijn ze volgens mij op een hellend vlak gaan zitten. Boertien voelde natuurlijk op z'n klompen aan dat je niet lager kon dan 1/1.250 want iedereen wist toen al: dat is belachelijk laag. Er is toen een tentoonstelling geweest over de gehele problematiek, dijkverzwaringen versus LNC-waarden, in dat beroemde slot Groeneveld bij Soestdijk. Daar lieten ze even zien wat de kansen inhielden. De kans van 1/1.250 was gelijk aan de kans dat in jouw leven je huis afbrandt. Dus dat is veel te laag! Dus die commissie voelde dondersgoed aan dat je aan een 1/1.250 niet kon tornen, maar het moest wel minder. Toen hebben ze de grap uitgevoerd door de extrapolatie anders te doen waardoor de MA lager werd. Ik moet daar nog iets bij vertellen. Becht kwam met een veel lagere norm, maar daarna werden de dijken langs de waal verhoogd. Ik heb met die mensen zelf gesproken op inspraakbijeenkomsten. Dat zat ze heel hoog. Het vertrouwen in de overheid was weg. Ze voelden zich belazerd. Door nieuw inzicht in de weerstand van de rivier bleek de maximale afvoer veel lager en moest daardoor alsnog de dijken worden verhoogd. Als de norm niet was verlaagd hadden de dijken nog veel hoger moeten worden. Dan waren de rapen gaar geweest.

H. R. VAN MEURS

Ik ben begonnen toen ik in 1953 de Watersnoodramp mee maakte. Dit heeft ook altijd mijn belangstelling voor water verklaard. Ik woonde op de Zuid-Hollandse eilanden. Geboren aan een dijk rondom de Haringvliet, dus ik heb ook alle veranderingen gezien als gevolg van het deltaplan. Ik heb ook gezien dat het deltaplan erg veel desastreuze effecten had, en dat heeft mij erg veel spijt gedaan. Het hele deltaplan, de rivierdijken ook trouwens, is gebaseerd op politieke beslissingen. Niet altijd de meest wensbare technische oplossingen.

Van Veen is heel erg sterk van invloed geweest op de Deltacommissie. Niemand in de Kamer had verstand van water, allen Van Rossum. Iedereen luisterde naar hem. Hij zei zo moet het gaan en de rest volgde. Van Rossum heeft ook heel veel invloed gehad op de samenstelling van de Deltacommissie. Ik heb hem toentertijd geregeld geïnterviewd. Hij was ook voorzitter van de waterstaatscommissie en voorzitter commissie water in de kamer. Ik denk niet dat politiek veel te zeggen heeft gehad in de deltacommissie. Dat waren experts en daar luisterde je naar. Om maar te verkomen dat er nog zon ramp zou gebeuren ging iedereen akkoord. Men heeft pas later begrepen wat voor slechte invloed de deltawerken op Nederland hebben gehad.

De opzet bij Becht om een eind te maken aan alle oppositie. Het was de anti-autoritaire periode. We hadden de regenten gehad tot eind jaren zestig. Toen kwamen de oproeren in Parijs. In Nederland kwamen er provo's, er waren happenings, er was een nieuwe generatie op komst. Alle regenten waren daar erg bang voor. Die wilde daarom een brede commissie om iedereen tevreden te stellen en zo oppositie in te tomen. Toen kwam de commissie onder leiding van Becht die niks wist van water. Er kwamen allerlei oplossing uit die commissie. Toen begon de oppositie in Brakel. Ik heb dat toen ook meegemaakt. De belangrijkste actievoerder was Ab van der Beek, een huisarts. Hij heeft succes gehad. Hij was arts in een hele gereformeerde bond, hele erg zwaar en hij doorbrak dat. Hij had als arts veel bewondering. Op een bepaald moment bracht hij een partij op de been en die kreeg de eerste keer 4 leden in de gemeenteraad. Hij lokt ook allemaal actiegroepen naar het gebied. Er stonden huizen leeg daar kwamen krakers in. Dat heeft hij geleid en dat ging fantastisch in die zin dat Brakel nog wel voor de helft is afgebroken maar daarna is het gestopt. Bij de Bouwdienst van Rijkswaterstaat kreeg een aantal heel progressieve mensen de kans om hun plannen uit te voeren. Die hebben allemaal technische oplossingen bedacht, de uitgekiende ontwerpen.

Vooraf Maij Weggen begreep dat er iets moest gebeuren want er was zoveel protest.

Becht had precies hetzelfde gezegd als Boertien. Maar de commissie Becht zat weer vol met mensen als Van Rossum, die hadden gewoon hun eigen zin gedaan. Alles goed en wel maar het moet gewoon zo gebeuren. Van Rossum heeft ooit tegen mij gezegd dat rapport van Becht lag er wel, maar we hebben gewoon onze eigen zin gedaan. Toen brak de revolutie echt goed los.

Boertien heeft kort en in stilte gewerkt. Ze maakten gebruik van het politieke klimaat. Om de golven van oppositie te dempen is gezegd: “wij gaan Boertien uitvoeren”. De tegenstrijdige standpunten zijn verzoend door technische oplossingen.