

Samenvatting

Hoe houden we droge voeten in ons natte polderland? Directeur-generaal Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat Annemieke Nijhof vindt het tijd voor een mentale omslag. 'Het idee dat we rustig kunnen gaan slapen, moet worden doorbroken.'



De overheid en deltatechnologie Een nieuw paradigma in het waterveiligheidsbeleid

Nijhof fronste vorig jaar de wenkbrauwen bij het voornemen van staatssecretaris Tineke Huizinga van Verkeer en Waterstaat om een commissie op te richten, die een integrale visie op het waterveiligheidsbeleid zou moeten ontwikkelen. Nijhof, die toen raadadviseur milieu, ruimtelijke ordening en leefomgeving in het kabinet van de minister-president was, had haar twijfels. 'Er was binnen het kabinet net afgesproken om minder commissies in te stellen. Ik vroeg me af of de Deltacommissie nodig was.' Ze was snel overtuigd. 'Het onderwerp is ontzettend belangrijk, maar was moeilijk op de politieke en maatschappelijk agenda te krijgen. Waterveiligheidsbeleid werd niet als urgent ervaren. Algemeen dacht men dat het wel goed zat met het water en de dijken.' Ze noemt nog een paar barrières die aandacht in de weg stonden.

'Waterveiligheidsbeleid is een zaak van lange termijn. Omdat de beleidsomgeving meer op de korte termijn is gericht, heeft zo'n onderwerp het moeilijk. Complicerend is ook dat het waterveiligheidsbeleid niet alleen een waterstaatkundige opgave is. Het raakt aan meer ministeries, zodat je te maken hebt met inter- en bovendepartementale belangen.' Tenslotte was er nog een overweging om een commissie aan het werk te zetten. 'Als het ministerie van Verkeer en Waterstaat met een eigen plan zou komen, zouden critici zeggen dat de ingenieurs van

Rijkswaterstaat weer bezig waren zichzelf werk te verschaffen. Het waterveiligheidsbeleid moest breed worden gedragen, want het gezag van de commissie moest boven elke twijfel zijn verheven. Zij mocht geen excuus zijn van een minister, staatssecretaris of het ambtelijk apparaat.' De optelsom van overwegingen leidde tot de oprichting van een staatscommissie met een brede samenstelling, die Delta-commissie werd genoemd.

Vanaf februari dit jaar kreeg Nijhof intensief met de Deltacommissie te maken, want toen ruilde ze haar werk voor de minister-president in voor de functie van directeur-generaal Water. Hoe groot de bemoeienis van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met de Deltacommissie was? 'We hadden inbreng, maar dat is iets anders dan invloed. Medewerkers op het ministerie stelden hun kennis en inzicht beschikbaar, waar de commissie op haar eigen wijze hoofdlijnen, conclusies en redenerlijnen aan ontleende. In de laatste fase hebben we met elkaar van gedachten gewisseld over de bevindingen. Het ging niet over de ontwikkelingsrichting van het rapport – daarover gingen wij niet – maar over feitelijkheden. Stonden er zaken in het die volgens ons niet klopten?'

Kansberekening

Toeval of niet: het rapport van de Delta-

commissie strookt grotendeels met de ideeën die op het ministerie van Verkeer en Waterstaat leven. Zoals het nieuwe denken over risico's. Nijhof: 'Wij zijn blij met het advies van de commissie om de normsystematiek in het waterveiligheidsbeleid te veranderen. De vorige Deltacommissie, die na de watersnoodramp van 1953 werd ingesteld, baseerde beschermingsniveaus op economische analyses. Het draaide vooral om vragen als: wat is de economische meerwaarde van het maken of sterker maken van een dijk? De nieuwe Deltacommissie sluit aan bij het huidige denken over externe veiligheid, met name op terreinen waar de overheid via normen de risico's voor de samenleving reguleert.'

Nijhof noemt als voorbeeld het beleid voor gevaarlijke stoffen. 'Daarin hanteert de overheid geen economische, maar morele normen. Het uitgangspunt is dat iedere burger een minimumbeschermingsniveau verdient. In het waterveiligheidsbeleid draait het om dezelfde manier van denken. Met kansberekeningen wordt het risico voor burgers ingeschat om slachtoffer te worden van een overstroming. Daarnaast wordt gekeken naar de maatschappelijke ontwrichting. Wat vinden we aanvaardbaar? Honderd keer een dode in het verkeer is honderd keer een familietragedie, maar honderd doden bij een vliegtuigongeluk noemen we een ramp. Een nog grotere ramp is een overstroming met duizend doden met als

nevenschade het verlies aan vitale infrastructuur en het jarenlang onbruikbaar zijn van vruchtbare landbouwgrond. De kans op zo'n ramp willen we tot een minimum beperken.' Kortom, binnen het waterveiligheidsbeleid spelen twee discussies: er wordt gepraat over het minimale beschermingsniveau van burgers en over het voorkomen van grootschalige ontwrichting van de samenleving.

Beide leiden naar een nieuw normeringsstelsel, zegt Nijhof. 'Het klinkt abstract, maar de gevolgen zijn concreet. In sommige gevallen is de huidige normering niet strikt genoeg, omdat hij tot grote ontwrichting leidt als het fout gaat.

De Deltacommissie wil de veiligheid met een factor tien vergroten, maar voor sommige gebieden is dat cijfer zelfs te laag.' Je kunt daar met een zorgelijke, sombere blik naar kijken, maar Nijhof ziet het positiever. 'Ik zie het als een uitdaging. Wat we nodig hebben is een verandering van het paradigma waarmee we tegen water aankijken. We moeten de manier waarop we ons tegen het water beschermen creatief en innovatief tegen het licht houden.' Ze geeft een voorbeeld. 'Tot nu toe ontwikkelen we onze waterkeringen op een bepaalde sterkte, waarbij we een zeker risico van een doorbraak accepteren. Waarom ontwerpen we geen dijken die niet kunnen doorbreken, maar waar wel water overheen kan stromen? Zo'n oplossing vereist een andere manier van denken, die kan ontstaan als we het normstelsel veranderen.'

Megaprestatie

De wetenschapsgeschiedenis leert dat paradigma-veranderingen niet geleidelijk gaan, maar schoksgewijs. Vaak volgen ze op een ervaring, die als een wake up call werkt. Heeft het rapport *Samen werken met water* van de Deltacommissie die functie? 'Absoluut', zegt Nijhof. 'Het idee dat we rustig kunnen gaan slapen, moet worden doorbroken. Kijk, je kunt het als een compliment aan de watersector zien dat de Deltawerken het veiligheidsgevoel bij de burgers enorm hebben opgekrikt. De bescherming tegen het water is een van de weinige domeinen waar de overheid alleen maar vertrouwen bij de burger ontmoet. Wantrouwen en kritiek kom je hier nauwelijks tegen. Dat is een megaprestatie, maar het nadeel is dat de burger zich veilig waant. Het leidde nauwelijks tot ophef toen een paar jaar geleden bleek dat dertig procent van de dijken een onderhoudsachterstand had. Ik hoop

dat het rapport van de Deltacommissie de burger wakker schudt.'

Enige scepsis is geboden, want in het verleden werd de put meestal gedempt als het kalf was verdronken. Nijhof ontkent het niet: 'Al voor de Tweede Wereldoorlog zeiden deskundigen dat de dijken niet voldeden, maar pas na de watersnoodramp van 1953 kwamen de Deltawerken. Het programma Ruimte voor de rivier kwam na de bijna-overstromingen in 1993 en 1995. En het hoogwaterbeschermingsprogramma kwam toen bleek dat dertig procent van de waterkeringen niet aan de normen voldeed.' Nijhof hoopt dat het deze keer anders gaat. 'Het goede van de Deltacommissie is dat ze niet afwacht, maar anticipeert op de toekomst. Niet met een wild 'man on the moon'-project, maar met een realistische en solide aanpak, die op veel punten niet verschilt met wat al gebeurt. Er wordt al ruimte voor rivieren gemaakt en er zijn al zandsuppleties voor de kust, maar nieuw is dat de commissie naar de lange termijn kijkt. Ze wil niet alleen

“Delta's zullen blijven volstromen met mensen... Deltatechnologie wordt alleen maar belangrijker.”

zekerheid voor nu, maar ook voor de toekomst.' Klinkt mooi, maar er hangt een prijskaartje aan. De Deltacommissie pleit voor een Deltafonds, waarin jaarlijks één à anderhalf miljard euro moet worden gestort. Nijhof beseft dat de positieve ontvangst van het rapport in de politiek en de samenleving niet automatisch de acceptatie van dit voorstel impliceert. 'Het Deltafonds is geen gelopen race. Veel hangt af van de samenleving. Als de grondtoon is dat men met het rapport aan de slag wil, dan kan de Tweede Kamer uit democratisch oogpunt dat niet naast zich neerleggen.'

Broedkamer

Er zal nog veel water door de Nederlandse delta stromen voordat het rapport wordt uitgevoerd. Begrijpelijk, vindt Nijhof. 'Nederland is geen China, waar de overheid iets bedenkt en ongeacht de gevolgen uitvoert. Dat we met zestien miljoen mensen op elkaar wonen en toch zorgvuldig met ieders belangen omgaan, is een vorm van beschaving. Daarop moeten we trots zijn. Ons ingewikkelde stelsel van regelgeving komt voort uit respect voor de burger.' Nijhof wil er

niet mee zeggen dat het niet minder ingewikkeld kan. 'We hebben de regelgeving wel heel complex gemaakt. We zijn de fuik van de complexiteit ingezwommen. We zijn op ieder terrein gaan juridificeren en specialiseren, zodat niemand het geheel nog begrijpt.' De oplossing? 'De overheid moet op hoofdlijnen de richting aangeven en er op vertrouwen dat in de uitvoering alle belangen goed worden afgewogen.' Horen we een pleidooi om meer taken aan private partijen over te laten? 'Het is interessant voor de overheid om te kijken wat private partijen kunnen doen. Neem de vernieuwing van de Afsluitdijk. Kan de overheid daar niet in een vroeg stadium een deel van het werk uitbesteden?' Is privatisering van de kustverdediging de volgende stap? 'Dat is mentaal wel een hele grote sprong. De bescherming tegen overstromingen voelt als een door de overheid gegarandeerd grondrecht. Willen we dat uit handen geven? Ik denk niet dat we daar aan toe zijn. Wel denk ik dat over vijftig jaar de rolverdeling tussen publieke en private partijen in het waterbeheer er anders uitziet dan nu.'

Wat niet zal zijn veranderd, is het belang van deltatechnologie, stelt Nijhof. 'Delta's zullen blijven volstromen met mensen, doordat ze door hun verbinding met zee en rivieren een unieke economische potentie hebben. De kennis om in die gebieden veilig te wonen en te werken noem ik deltatechnologie en die wordt alleen maar belangrijker.'

Het Netwerk Deltatechnologie, waarin Nijhof namens het ministerie van Verkeer en Waterstaat zit, speelt daarin een nuttige rol, vindt Nijhof. 'De mensen die erin zitten hebben allemaal een vinger in de dijk. Ze komen bij elkaar om te verknopen en te verbinden. Als het nodig is, kan het Netwerk snel handelen, omdat de hele breedte – de publieke sector, private partijen en kennisinstituten – erin is vertegenwoordigd. Het is echt een ontmoetingsplek, een broedkamer voor nieuwe acties.'

Je kunt honderd rapporten over de noodzaak van deltatechnologie lezen, maar Nijhof raadt iedereen aan om net als zij een rondvlucht boven Nederland te maken. 'Je ziet één grote natte spons. Waanzinnig veel water. Dat we op die spons met miljoenen mensen stabiliteit hebben weten te creëren, roept bewondering op, maar maakt ook de uitdaging zichtbaar.' ■