

**Eb en vloed wachten op niemand**

Bouwstenen voor de Deltacommissie

Onderzoek verricht in opdracht van de Deltacommissie

NYFER  
Maliestraat 1  
3581 SH UTRECHT  
T 030 2364703  
F 030 2368345  
E [nyfer@nyfer.nl](mailto:nyfer@nyfer.nl)  
I [www.nyfer.nl](http://www.nyfer.nl)

Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van en met financiële steun van de Deltacommissie. De visies en conclusies weergegeven in dit rapport zijn die van NYFER en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de opdrachtgever.

© auteursrecht NYFER, Utrecht, juni 2008

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## **Eb en vloed wachten op niemand**

Leo van der Geest

Lars Heuts

Addy Schuurman



---

## Woord vooraf

De klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande stijging van de zeespiegel stellen ons land voor grote uitdagingen. Het gaat hier niet alleen om ruimtelijke ingrepen om de waterveiligheid en (zoet)watervoorziening te waarborgen, maar ook om maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen. We zullen in onze beleidsplannen en investeringsbeslissingen systematisch en consequent rekening moeten gaan houden met mogelijke klimaatveranderingen. Dat kan dwingen tot ingrijpende aanpassing van bestaande gewoonten, instituties en besluitvormingsmechanismen.

De Deltacommissie, die in 2007 is ingesteld om het kabinet te adviseren over de manier waarop ons land kan omgaan met de mogelijke gevolgen van klimaatverandering, wil aanbevelingen doen voor een samenhangende, sectoroverstijgende aanpak om Nederland klimaatbestendig te maken. Ter voorbereiding van haar advies heeft de Commissie NYFER gevraagd om achtergrondinformatie aan te dragen voor het beantwoorden van vragen op bestuurlijk, financieel en juridisch gebied. Wij hebben onze opdracht breed opgevat en zowel historische als internationale ervaringen in de analyse betrokken. Dit rapport is daarvan het resultaat.

Wij danken mw. E.(Esther) Rijken (Ministerie van LNV) en ir. L.J. (Bart) van Bussel (Infram International BV) die het onderzoek namens de Deltacommissie begeleidden, voor inspirerende discussies bij de totstandkoming van dit rapport. Daarnaast gaat dank uit naar prof. dr. A.M.J. Kreukels voor waardevol commentaar en suggesties. Alle opvattingen en conclusies in dit rapport komen uitsluitend voor rekening van NYFER.

Eb en vloed wachten op niemand

---

## Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
Inhoudsopgave	7
Conclusies en aanbevelingen	11
1 Nederland Deltaland	21
1.1 Klimaatverandering: een uitdaging	21
1.2 Een nieuwe Deltacommissie	21
1.3 Kenmerken van het Deltatraject	22
1.3.1 Kenmerken van grote projecten	22
1.3.2 Bijzondere eigenschappen van het Deltatraject	24
1.4 Uitdagingen binnen het Deltatraject	26
1.5 Opzet van het advies	27
2 Bestuurlijke inrichting van het Deltatraject	31
2.1 Bestuurlijke uitdaging	31
2.2 Toedeling van taken en verantwoordelijkheden in het waterbeheer	31
2.2.1 Het Rijk	33
2.2.2 De waterschappen	35
2.2.3 De lagere overheden	37
2.2.4 Coördinatie van beleid	38
2.2.5 Wat betekent dit voor het Deltatraject?	39
2.3 De Nederlandse bestuurscultuur	41
2.4 Knelpunten binnen de bestuurlijke organisatie	43
2.4.1 Gedoogcultuur	43
2.4.2 Verkokering	44
2.4.3 Regie en eindverantwoordelijkheid	44
2.4.4 Omgaan met knelpunten	45
2.5 Conclusie	48
3 Besluitvorming binnen het Deltatraject	53
3.1 Uitdaging voor besluitvorming	53
3.2 Belangenstrijd	53
3.2.1 Talrijke spelers	54
3.2.2 Vier fasen van besluitvorming	55

3.3	Knelpunten binnen het besluitvormingsproces	57
3.3.1	Prioriteit van het veiligheidsbelang	57
3.3.2	Draagvlak	59
3.3.3	Omgaan met onzekerheden	64
3.3.4	Trage besluitvorming	68
3.3.5	Kortetermijnhorizon	73
3.3.6	Manoeuvreren tussen betrouwbaarheid en flexibiliteit	75
3.4	Conclusie	76
4	Financiering van het Deltatraject	81
4.1	De uitdaging	81
4.2	Rol van de overheid	81
4.3	Huidige uitgaven	82
4.4	Financiële knelpunten	84
4.4.1	Onzekerheid over omvang financiële opgave	84
4.4.2	Te lage prioritering en verdringing	84
4.4.3	Tijdige beschikbaarheid van middelen	85
4.4.4	Verdeling tussen burgers	85
4.4.5	Verdeling tussen generaties	87
4.5	Oplossingsrichting: risicomangement	87
4.6	Financieringsopties	89
4.6.1	Lopende begroting	89
4.6.2	Financiering uit het FES	91
4.6.3	Lenen	93
4.6.4	Sparen	94
4.6.5	Oprichting van een speciaal Deltafonds	95
4.6.6	Financiering door lagere overheden	96
4.6.7	Private (mede)financiering: PPS	96
4.6.8	Verzekeringsinstrument	99
4.6.9	Klimaatfonds	100
4.7	Opties voor het Deltatraject	101
4.7.1	Financiering van management en organisatie	101
4.7.2	Financiering van beheerkosten	101
4.7.3	Financiering van investeringsprojecten	102
4.8	Conclusie	105
5	Aanbevelingen voor het Deltatraject	109
5.1	Zicht op onzekerheden	109
5.2	Nationale prioriteit	110
5.3	Integrale aanpak: de Delta-autoriteit	111



5.4	Eenduidige regie	112
5.5	Politiek en maatschappelijk draagvlak	113
5.6	Tijdige en gewaarborgde financiering: het Deltafonds	114
5.7	Rechtvaardige verdeling van lusten en lasten	116
5.8	Tot slot	116
	Bijlage 1 De Tennessee Valley Authority	117
	Bijlage 2 Lessen van Lely	121
	Bijlage 3 Barcelona: Olympisch kampioen	125
	Bijlage 4 Het Suezkanaal en het Panamakanaal	129
	Bijlage 5 Het huidige juridisch-bestuurlijke kader	133
	Bijlage 6 Regelgeving in het buitenland	143
	Literatuurlijst	149

Eb en vloed wachten op niemand

---

## Conclusies en aanbevelingen

De Deltacommissie staat voor de taak om Nederland voor te bereiden op de mogelijke gevolgen van de klimaatverandering, niet alleen op het gebied van waterveiligheid maar ook wat betreft de (zoet)watervoorziening. Hiervoor moet de komende eeuw(en) geïnvesteerd worden in talrijke projecten die de inrichting van het land zullen veranderen. Deze projecten maken onderdeel uit van het Deltatraject.

---

## Het Deltatraject: een bijzondere uitdaging

Het Deltatraject heeft een aantal bijzondere kenmerken, waardoor het verschilt van andere grote projecten op het gebied van infrastructuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Allereerst gaat het om een traject met een zeer lange tijdshorizon. Hoewel de gevolgen van de klimaatverandering nu al merkbaar zijn, zal de doorwerking daarvan in de vorm van een stijging van de zeespiegel, gevaar voor overstroming, verzilting van de bodem en problemen met de zoetwatervoorziening, pas in de komende honderd jaar in volle omvang duidelijk worden. Toch moeten daarvoor nu al voorzieningen worden getroffen. Ten tweede gaat het om zeer grote risico's: meer dan de helft van het bruto binnenlands product wordt verdiend onder de zeespiegel. Een overstroming van een belangrijk deel van het land zou vele slachtoffers vergen en de gehele nationale economie ontwrichten. Hoewel de kans op zo'n calamiteit misschien klein is, moeten we ons afvragen hoeveel we er als natie voor overhebben om het risico te minimaliseren. Ten slotte zijn ook de onzekerheden waarmee het Deltatraject omgeven is, van een buitengewone orde: niet alleen klimatologisch, maar ook economisch, technisch, bestuurlijk, politiek en maatschappelijk. Deze bijzondere uitdagingen rechtvaardigen een unieke aanpak, zowel wat betreft de bestuurlijke organisatie als het besluitvormingsproces en de financiële organisatie van het Deltatraject.

Omdat nog onduidelijk is wat de precieze effecten van de klimaatverandering zijn, hoe burgers en bedrijven daarop zullen reageren en welke maatregelen het meest kunnen bijdragen aan beheersing van de risico's, is het moeilijk een zinvolle schatting te maken van de financiële omvang van het vraagstuk. Wanneer we – uitsluitend als werkhypothese – uitgaan van een financiële opgave van € 1 miljard per jaar, hoeft dat niet

voor onoverkomelijke problemen te zorgen. Dit is minder dan 0,2 % van het bbp en minder dan een half procent van de overheidsbegroting. Het ligt in dezelfde orde van grootte als de verhoging van de lerarsalarissen en de uitgaven voor Jeugd en Gezin.

---

## Knelpunten in het Deltatraject

### Bestuurlijke knelpunten

De kernvraag in dit rapport is hoe het Deltatraject bestuurlijk, qua besluitvorming en financieel kan worden geborgd. Er is in Nederland een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de waterveiligheid. Ook zijn er wettelijke veiligheidsnormen, die strikter zijn dan in omliggende landen. Toch is de bestuurlijke organisatie van het Deltatraject niet 'waterdicht'. Met name bepaalde aspecten van de bestuurscultuur leveren problemen op. Op zich heldere normen en regels worden niet consequent nageleefd. Tijdens hoog water in 1993 en 1995 bleek dat veel rivierdijken niet voldeden aan de gestelde veiligheidsnormen. Wanneer normen worden overschreden, komt een bijkomend probleem naar voren, namelijk dat bestuurlijk falen in Nederland niet hard wordt afgestraft. Verantwoordelijken worden wel op het matje geroepen, maar hoeven aan hun falen zelden consequenties te verbinden.

Een tweede knelpunt in de bestuurscultuur is de verkokering van beleid. Dit leidt er toe dat organisaties en ministeries zich vooral met deelaspecten van een maatschappelijk vraagstuk bezighouden. Op het gebied van het Deltatraject zijn diverse ministeries actief. De politieke cultuur schrijft voor dat bijvoorbeeld de minister van Verkeer en Waterstaat zich niet bemoeit met het beleid van haar collega's van VROM of LNV (non-interventiebeginsel). Ook op ambtelijk niveau verloopt de samenwerking tussen ministeries niet altijd even soepel.

De bestuurscultuur houdt ook risico's in van gebrekkige regievoering. Waar meerdere overheden verantwoordelijk zijn, bestaat het gevaar dat uiteindelijk niemand verantwoordelijk is. Alle partijen laten de regie over aan de ander en niemand neemt het voortouw met het initiëren en organiseren van projecten en het plannen en bewaken van de voortgang.

## Knelpunten in de besluitvorming

Ook in het besluitvormingsproces zijn er verschillende knelpunten. Allereerst het gevaar dat het veiligheidsbelang ondersneeuwt te midden van andere maatschappelijke belangen. Hoewel mensen veel waarde hechten aan veiligheid, worden de risico's van klimaatverandering onderschat. Het Sociaal en Cultureel Planbureau toonde aan dat de beduchtheid voor natuurrampen in Nederland relatief klein is. De verwachting dat een ramp zich voorlopig nog niet voor zal doen, leidt tot uitstel van maatregelen. Het verleden leert dat vaak pas na rampen, zoals de Watersnoodramp van 1953, voldoende *sense of urgency* ontstaat om veiligheidsmaatregelen te nemen. De orkaan Katrina heeft drie jaar geleden in New Orleans nog eens laten zien hoe riskant dat kan zijn.

Een tweede gevaar is dat beslissingen onvoldoende kunnen rekenen op draagvlak in de samenleving. In het verleden had de besluitvorming rond grote projecten vaak een technocratisch karakter. Belanghebbenden werden pas laat in het besluitvormingsproces geraadpleegd. Inmiddels zijn uitgebreide inspraakprocedures ingesteld, maar deze leveren weer andere knelpunten op.

Eén daarvan is trage besluitvorming. Over grote projecten wordt soms tientallen jaren lang touwgetrokken. Koning Willem I, de 'kanalenbouwer', zou zich in zijn graf omdraaien. Ook in de wederopbouwperiode bestond meer voortvarendheid: een fors project als Europoort kostte minder dan twee jaar aan besluitvorming. In vergelijking met omliggende landen beschikt de Nederlandse overheid over weinig 'doorzettingsmacht': besluiten worden niet snel zonder instemming van *stakeholders* genomen. Natuurlijk zitten er ook positieve kanten aan uitgebreide procedures om belanghebbenden de gelegenheid te bieden hun visies en bezwaren naar voren te brengen. Deze dragen echter relatief weinig bij tot *commitment* aan het uiteindelijke besluit. Het juiste evenwicht tussen belangenafweging en besluitvaardigheid lijkt nog niet gevonden. De aanbevelingen van de commissie-Elverding zijn een stap in de goede richting.

Er zijn ook risico's met betrekking tot de informatievoorziening rond projecten. Partijen die belang hebben bij gekleurde informatie roeren zich vaak sterker in de media en de politieke arena dan partijen die 'objectieve' informatie wensen. Wetenschappelijke analysemethoden, zoals milieu-

effectrapportages en maatschappelijke kosten-batenanalyses, zijn waardevol om de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen, maar hebben hun beperkingen voor het Deltatraject. Ze houden onvoldoende rekening met fundamentele onzekerheden, onomkeerbare effecten en de belangen van toekomstige generaties. Gebrekkige analyses maken het moeilijker de kwaliteit van projecten te beoordelen en een juiste inschatting van risico's te maken. Overigens kunnen wetenschappelijke rapporten en analyses nooit de plaats innemen van politieke keuzen.

Een ander knelpunt is de beleidshorizon van politici en bestuurders die moeten beslissen over het Deltatraject. Naderende verkiezingen en voortdurende opiniepeilingen nodigen uit tot beleid gericht op snelle successen ten koste van risicomanagement op lange termijn. Zoals vicevoorzitter van de Raad van State Tjeenk Willink onlangs opmerkte, gaan de debatten in de media en het parlement minder over de toekomst van Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw dan over de dagelijkse ongenoegens van een beperkt aantal mondige burgers.

Ten slotte is er een dilemma tussen bestuurlijke betrouwbaarheid en flexibiliteit. Enerzijds dient de overheid zich in haar besluitvorming een betrouwbare partner van burgers en bedrijven te betonen en niet voortdurend van koers te veranderen. Anderzijds moet er ook voldoende flexibiliteit zijn om op veranderende omstandigheden in te kunnen spelen.

### **Financiële knelpunten**

Het Deltatraject roept ook financiële onzekerheden op. We weten niet hoe groot de financiële opgave is. Ook bij de financiering duiken de risico's van lage prioritering en verdringing weer op. De Nederlandse staat is voldoende kredietwaardig om zich forse inspanningen voor het waarborgen van de waterveiligheid en (zoet)watervoorziening te kunnen getroosten, maar er staan meer wensen op het politieke verlanglijstje.

Essentieel is dat tijdig financiële voorzieningen worden getroffen. Uitstel betekent niet alleen dat toekomstige generaties een groter deel van de rekening moeten betalen, maar ook dat de totale rekening hoger wordt. Goed risicomanagement houdt in dat middelen worden vrijgemaakt en dat burgers en bedrijven niet voor onverwachte verrassingen komen te staan. Daarmee kunnen economische verstoringen worden beperkt.

Daarnaast is van belang hoe de lasten worden verdeeld tussen burgers die directe veiligheidsrisico's ondervinden en anderen die woonachtig zijn in hoger gelegen gebieden. Ook voor de lastenverdeling tussen huidige en toekomstige generaties moeten heldere criteria worden ontwikkeld.

---

## **Aanbevelingen voor het Deltatraject**

Om bovenstaande knelpunten op te lossen, worden in dit rapport de volgende aanbevelingen gedaan.

### **Een Nederlandse Stern-commissie**

In Engeland heeft een commissie onder leiding van Sir Nicholas Stern twee jaar geleden in opdracht van de regering een wetenschappelijke evaluatie uitgevoerd van de economische risico's van klimaatverandering en opwarming van de aarde alsmede mogelijke oplossingsstrategieën. Het rapport brengt fysieke risico's zo precies mogelijk in kaart en maakt een inschatting van de economische en maatschappelijke gevolgen. Vervolgens wordt geanalyseerd welke oplossingsrichtingen er zijn en welke kosten en risico's daarmee samenhangen. Ten slotte wordt een agenda geformuleerd om op effectieve en verantwoorde wijze op de beschreven risico's te reageren.

Een dergelijke exercitie is ook voor het Deltatraject gewenst om beter zicht te krijgen op kosten, risico's en kansen. Hierbij kan worden voortgebouwd op het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat, dat in 2006 van start is gegaan. De commissie moet worden samengesteld uit onafhankelijke experts zonder politieke binding. Zij moet rapporteren aan de premier of de minister van Financiën om het sectoroverstijgende belang tot uitdrukking te brengen. Aanbevelingen moeten zoveel mogelijk van politieke lading zijn ontdaan. Belangrijke vragen waarop de commissie in moet gaan, zijn de aard en omvang van mogelijke risico's, kosten en baten van verschillende oplossingsrichtingen, het omgaan met onzekerheden en de verdeling van lusten en lasten over huidige en toekomstige generaties.

### Oprichting van een Delta-autoriteit ...

Om te voorkomen dat het veiligheidsbelang ondersneeuwt, verdient het aanbeveling een speciaal orgaan op te richten dat zich specifiek met het Deltatraject bezighoudt. Zo'n Delta-autoriteit kan optreden als permanent pleitbezorger van het traject en kan het zwaarwegende belang daarvan – de nationale veiligheid – hoog op de politieke en maatschappelijke agenda houden. De Delta-autoriteit moet geen politieke of wetenschappelijke praatclub zijn, maar een aanjagende, coördinerende en regisserende rol vervullen om sectoroverstijgende projecten van nationaal belang te agenderen en financiering daarvoor te organiseren.

De Delta-autoriteit initieert, organiseert en coördineert activiteiten binnen het Deltatraject, maar heeft geen uitvoeringstaken; die worden vervuld door Rijkswaterstaat, de waterschappen of andere publieke of private organisaties. Hierdoor kan de Delta-autoriteit een relatief kleine organisatie blijven, wat de slagvaardigheid en flexibiliteit ten goede komt. Ook wordt op deze wijze voorkomen dat de Delta-autoriteit een soort 'staat in de staat' wordt. Door de regie over het Deltatraject onder te brengen bij dit orgaan concurreert het minder met andere beleidsonderwerpen. Bovendien is een sectoroverstijgende aanpak mogelijk. De taken en bevoegdheden van de Delta-autoriteit kunnen in een speciale kaderwet worden geregeld.

Een historisch voorbeeld is de *Tennessee Valley Authority* (TVA), die in de jaren dertig van de vorige eeuw in de VS werd opgericht om projecten langs de rivier de Tennessee op te zetten die de werkgelegenheid moesten bevorderen en de economische structuur verbeteren. De TVA was een financieel zelfstandige staatsonderneming, die uitgerust was met speciale bevoegdheden, maar opereerde op afstand van de politiek. Zij mocht verordeningen uitvaardigen en had een grote handelingsvrijheid. Jaarlijks moest de TVA verantwoording afleggen aan de president en de senaat door middel van jaarverslagen en controle van de boekhouding. De TVA dankte haar succes aan haar ruime mandaat, de politieke steun op het hoogste niveau (president Roosevelt) en haar flexibiliteit en slagvaardigheid. In eigen land ontwikkelde de Dienst der Zuiderzeewerken in de jaren twintig van de vorige eeuw een flexibele en slagvaardige aanpak om de waterveiligheid te waarborgen door middel van een Afsluitdijk in combinatie met inpolderingsprojecten die nieuwe landbouwgronden opleverden. Deze dienst nam echter ook zelf de uitvoering van projecten ter hand.



### ... onder verantwoordelijkheid van de MP

Het is belangrijk om één partij aan te wijzen die eindverantwoordelijk is voor het Deltatraject. Omdat waterveiligheid een zaak van nationaal belang is, ligt het voor de hand om een lid van het kabinet de eindverantwoordelijkheid te geven. Aanwijzing van een vakminister voor deze taak stuit op het eerdergenoemde bezwaar van de verkokering. Ook een coördinerend bewindsman of -vrouw blijft in de praktijk toch vaak te zeer de representant van zijn/haar eigen departement en mist het overzicht om knopen door te hakken. De meest aangewezen persoon voor de eindverantwoordelijkheid van het Deltatraject is de minister-president. Deze beschikt over voldoende overzicht ten opzichte van collega-ministers en hun departementen en heeft in het kabinet al de taak om de eenheid van beleid te bewaren. Gezien het zwaarwegende belang van de nationale veiligheid misstaat het Deltatraject niet in zijn of haar portefeuille. Bovendien kan de minister-president als pleitbezorger van het Deltatraject het onderwerp hoog op de politieke en maatschappelijke agenda houden.

Centraal leiding geven aan grote projecten is niet zonder historisch precedent. In ons land speelde de al eerder genoemde Koning Willem I een sleutelrol in de realisatie van belangrijke infrastructuur. En ook Thorbecke speelde “met de spade op de schouder” een beslissende rol bij de totstandkoming van de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal.

### Politiek en maatschappelijk draagvlak

Geen enkel beleid slaagt zonder voldoende maatschappelijk draagvlak. Het Deltatraject raakt aan de belangen van talrijke *stakeholders*. Als er onvoldoende wordt geïnvesteerd in het verwerven van draagvlak voor het traject en daarbij behorende projecten, nemen de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid toe en ontstaan vertragingen en budgetoverschrijdingen.

Er zijn verschillende manieren om draagvlak te creëren: compromissen sluiten, coalities smeden, meebeslisrecht voor belangengroepen, inspraaktrajecten e.d. Interessant is de zogenaamde ‘*growth management*’ benadering, die in de VS opgang maakt, juist in gebieden waarin vele functionaliteiten samenkomen. Hierbij vormen onderhandelingen tussen de relevante publieke en private *stakeholders* de basis voor het proces van

strategievorming, planning en implementatie. Deze onderhandelingen zijn er op gericht om vanuit de verschillende invalshoeken – economie, infrastructuur en milieu/kwaliteit van de leefomgeving – tot *trade-offs* te komen die leidend en ook bindend zijn voor de verdere ontwikkeling. De verschillende perspectieven nemen een gelijkwaardige positie in de onderhandelingen in en de uitkomsten van het onderhandelingsproces staan niet vooraf vast. Het is essentieel dat de betrokken actoren zich na verschillende onderhandelingsronden committeren aan de bereikte *trade-offs* en dit vastleggen in financiële afsprakenkaders over opeenvolgende uitvoeringsprojecten om zo de implementatie op lange termijn te verzekeren. Mensen en organisaties definiëren zo gezamenlijk de prioriteiten op de lange termijn en binden zich eraan. Hoewel dit kan leiden tot een langere voorbereidingsfase van een project, zorgt dat op den duur wel voor kortere doorlooptijden dan wanneer *stakeholders* pas in een latere fase een rol krijgen. Het verkrijgen en behouden van politiek en maatschappelijk draagvlak is een belangrijke taak van de Delta-autoriteit.

### **Deltafonds voor de financiering**

Essentieel voor een goede invulling van het Deltatraject is een tijdige en gewaarborgde financiering. Om te voorkomen dat het Deltatraject steeds moet concurreren met andere prioriteiten op budgettair gebied, verdient het aanbeveling een speciaal fonds op te richten voor investeringsprojecten in het kader van het Deltatraject. Zo'n fonds vermindert de gevoeligheid voor wisselende politieke voorkeuren en biedt voldoende flexibiliteit om op veranderende economische omstandigheden in te spelen.

Het Deltafonds kan op verschillende manieren worden gevuld, bijvoorbeeld via het Fonds Economische Structuurversterking (FES), waarin voornamelijk aardgasbaten vloeien. De omvang van het FES is echter beperkt (ongeveer € 2 miljard per jaar) en daar worden reeds vele claims op gelegd. De toekomst van het FES is op de lange termijn bovendien onzeker, aangezien het Nederlandse aardgas in het jaar 2040 naar verwachting grotendeels op is.

Voor de continuïteit is het veiliger het Deltafonds ook deels te vullen met eigen middelen uit een geormerkte heffing, speciaal voor de waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Opties hiervoor zijn verhoging van de waterschapslasten met een bedrag van circa € 140 per huishouden (€ 1

miljard per jaar) of een heffing op bijvoorbeeld watergebruik. De belastinggrondslag kan ook buiten het water worden gevonden.

Een Deltafonds kan een oplossing bieden voor pieken en dalen in de uitgaven, zoals dat ook gebeurt bij de socialezekerheidsfondsen. Deze baseren hun premiebeleid op actuariële berekeningen en langetermijntrends en hanteren een risicomarge om conjuncturele schommelingen op te vangen zonder direct de premies te hoeven verhogen. Het Deltafonds zou ook een dergelijke reserve kunnen aanhouden, met waarborgen tegen overdadige reserveringen. Overtollige reserves moeten leiden tot verlaging van de premies of worden ingezet voor vermindering van de staatsschuld. Aflossing van de staatsschuld vergroot immers de leencapaciteit van de staat, wat ruimte biedt om onvoorziene klimaatrisico's op te vangen.

Niet alle investeringen hoeven uit publieke middelen te worden gefinancierd. Voor specifieke projecten kan private medefinanciering (PPS) interessant zijn. Dit is echter alleen mogelijk als projecten commercieel definieerbaar zijn en een toekomstige kasstroom genereren die toereikend is om de investeringen terug te verdienen (met een winst- en risico-opslag). De mogelijkheden voor private medefinanciering moeten niet worden overschat. Bij complexe projecten waarvan de risico's moeilijk zijn te overzien en waarin de overheid een sleutelrol vervult, zijn private financiers huiverig. Private betrokkenheid kan wel van groot belang zijn om de kennis en creativiteit van het bedrijfsleven te mobiliseren voor het algemeen belang. Zoals de Commissie Private Financiering van Infrastructuur onlangs nog constateerde, loopt Nederland op dit gebied achter bij onringende landen.

### **Rechtvaardige verdeling van lusten en lasten**

Essentieel bij de financiering van het Deltatraject is wie wat betaalt. Naast rechtvaardigheidsoverwegingen spelen doelmatigheidsargumenten een rol. Zo kan het directe profijt dat mensen van het Deltatraject ondervinden een rechtvaardiging vormen voor verschillen in heffingen zoals die er ook nu al zijn tussen waterschappen. Heffingsverschillen kunnen bijdragen tot bewustere keuzen voor veilige vestigingsplaatsen. Bij de verdeling tussen generaties kan het belang dat toekomstige generaties hebben bij investeringen in waterveiligheid meewegen in de beslissing in hoeverre rekeningen naar de toekomst worden doorgeschoven. Dit wordt onder meer zichtbaar in de hoogte van de staatsschuld.

Tijdig voorzorgen treffen, ook financieel, reduceert onzekerheid en heeft als voordeel dat burgers en bedrijven weten waar zij aan toe zijn. De ervaring leert dat maatschappelijke en institutionele veranderingen veel tijd kosten. Bij adequate overgangstermijnen kunnen burgers hun gedrag geleidelijk en tijdig aanpassen aan de nieuwe situatie. Dat is wenselijk voor het politieke draagvlak en om verstoringen van de economie te voorkomen. Maatregelen dienen niet alleen beoordeeld te worden op hun effecten op de overheidsfinanciën, maar ook op hun gevolgen voor de economische groei, de verdeling van lasten en lusten binnen en tussen generaties en de politiek/bestuurlijke bestendigheid.

---

### **Tot slot**

De strijd tegen het water heeft ons land gemaakt tot wat het is. Dat wekt vertrouwen, maar houdt ook een waarschuwing in: eb en vloed wachten op niemand.

---

## 1 Nederland Deltaland

---

### 1.1 Klimaatverandering: een uitdaging

Het klimaat is aan het veranderen en dat zal zich de komende eeuw voortzetten. De temperatuur stijgt en het weer wordt grilliger. Perioden met overvloedige regenval en droogte zullen elkaar afwisselen. Als gevolg van de temperatuurstijging zal de zeespiegel stijgen en op het land zullen problemen van verzilting toenemen. Door het voortdurende proces van bodemdaling – een proces dat overigens al sinds de ontginningen in Nederland optreedt – dringt zout water steeds verder het land in. De perioden met extreme neerslag en droogten kunnen hun tol eisen van het Nederlandse stelsel van dijken langs waterwegen en watergangen.<sup>1</sup>

Er zullen omvangrijke fysieke maatregelen nodig zijn, met een schaal en doorlooptijd die moeilijk zijn voor te stellen. Het gaat hier niet alleen om uitdagingen op het gebied van het milieu, de ruimtelijke inrichting en het waarborgen van de veiligheid. Er liggen ook grote vragen op het gebied van de bestuurlijke organisatie, het besluitvormingsproces en de financiering. Deze uitdagingen vragen de komende decennia een adequate respons.

---

### 1.2 Een nieuwe Deltacommissie

Om het inzicht in dit vraagstuk te vergroten is in 2007 een nieuwe Deltacommissie ingesteld. De commissie heeft als taak te adviseren over de manier waarop ons land kan omgaan met de potentiële gevolgen van de klimaatveranderingen tot 2100, met een doorkijk naar 2200. De Deltacommissie wil met strategieën komen voor een samenhangende en duurzame ontwikkeling van de Nederlandse kust en het achterland.<sup>2</sup> De commissie wil zich door haar integrale aanpak onderscheiden van andere partijen die zich met het klimaatvraagstuk bezighouden. De Deltacommissie bundelt specialistische kennis van haar leden op het gebied van onder meer klimaatwetenschappen, bestuurskunde, economie, landinrichting en veiligheid. Daarnaast is in 2006 het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat gestart, dat ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen

---

<sup>1</sup> WRR, 2006: *Klimaatstrategie*, p. 31-34.

<sup>2</sup> Zie website Deltacommissie: [www.deltacommissie.com](http://www.deltacommissie.com).

wil aanzetten tot nadenken, samenwerking en actie met betrekking tot een klimaatbestendige inrichting van Nederland.<sup>3</sup>

#### Box 1.1 Een Deltacommissie bij de zuiderburen

Ook in andere landen bestaan commissies die zich bezig houden met de mogelijke effecten van de klimaatverandering. In 2007 werd in Vlaanderen bijvoorbeeld een onderzoeksgroep opgericht om te komen tot een *integrated master plan for Flanders future coastal safety*. Het onderzoek dat naar verwachting in 2010/2011 is afgerond, moet een overzicht geven van de benodigde investeringen op de korte en lange (tot 2050) termijn.<sup>4</sup>

---

### 1.3 Kenmerken van het Deltatraject

De Deltacommissie staat voor de taak om Nederland voor te bereiden op de mogelijke gevolgen van de klimaatverandering, niet alleen op het gebied van waterveiligheid maar ook wat betreft de borging van de (zoet)watervoorziening. Vanwege de zeer lange (oneindige?) tijdspanne en de vele werkzaamheden die in dit kader verricht moeten worden, kan men beter spreken van een traject in plaats van een project. Dit Deltatraject bestaat in feite uit talrijke investeringsprojecten. Zo'n traject is een unicum in de Nederlandse geschiedenis. In alle eeuwen dat de Nederlanders aan hun land bouwden, is er nooit een groep mensen geweest die vanuit een dergelijk langetermijnperspectief plannen maakte, met uitzondering van de Zuiderzeewerken, die een termijn van zo'n vijftig jaar omvatten en eveneens met grote onzekerheden omgeven waren.

---

#### 1.3.1 Kenmerken van grote projecten

Ondanks het systematisch andere tijdpad kan de Deltacommissie leren van grote projecten uit het verleden, zoals de inpoldering van de Zuiderzee of de Deltawerken. Ook de aanleg van de Betuweroute heeft belangrijke lessen opgeleverd. In een wat breder perspectief zijn ook andere megaoperaties relevant, zoals de herinrichting van het gebied langs de rivier de Tennessee in de VS door de *Tennessee Valley Authority* in de jaren dertig van de vorige eeuw. We kunnen leren van inzichten en *best practices* die bij dergelijke grote

---

<sup>3</sup> Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat, 2007: *Maak ruimte voor klimaat!*

<sup>4</sup> Mertens et al., z.j.: *An Integrated Master Plan for Flanders Future Coastal Safety*.

projecten zijn ontstaan met betrekking tot de bestuurlijke inrichting, besluitvormingsprocessen en de financieringswijze.

Enkele grote Nederlandse projecten zijn in opdracht van de Tweede Kamer enkele jaren geleden kritisch geëvalueerd door de Commissie Duijvesteijn. Hierbij kwamen enkele typische eigenschappen van grote projecten aan bod, die alle min of meer relevant zijn voor het Deltatraject.<sup>5</sup> Zogenaamde 'grote projecten' kenmerken zich door de volgende eigenschappen:

1. Grote projecten zijn niet-routinematig, uniek, grootschalig en in de tijd begrensd.
2. Grote projecten hebben veelal een nationaal belang, waarmee zij onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vallen.
3. Het zijn activiteiten waarvoor het Rijk alleen of grotendeels (in veel gevallen meer dan 50%) verantwoordelijkheid draagt; zonder de steun en betrokkenheid van de landelijke overheid zouden deze projecten bovendien niet van de grond komen.
4. Grote projecten hebben substantiële financiële consequenties.
5. Ook kenmerken grote projecten zich door hun complexe karakter en lange looptijd, waardoor de financiering ervan en mogelijke financieringsarrangementen omgeven zijn door vele onzekerheden en risico's.
6. Bij de projecten bestaan tevens aanzienlijke uitvoeringsrisico's en kwetsbaarheden in verband met bijvoorbeeld nog niet geheel bekende techniek (technische onzekerheid en technische dynamiek), milieu- en/of gezondheids- en/of veiligheidseffecten.
7. Een ander kenmerk van grote projecten is dat zij belangrijke consequenties hebben voor de samenleving, het bedrijfsleven en/of de publieke sector. Een gevolg daarvan is dat bij het project zeer veel verschillende partijen betrokken zijn die elk voor hun eigen belangen opkomen.
8. Mede daardoor omvatten grote projecten in organisatorisch opzicht een complex besturings- en uitvoeringsproces gedurende een relatief lange reeks van jaren.

---

<sup>5</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*, p. 11-12.

### 1.3.2 Bijzondere eigenschappen van het Deltatraject

Het Deltatraject heeft weliswaar veel gemeen met andere grote projecten, maar heeft ook enkele specifieke kenmerken die voor een eigen dynamiek en systematiek zorgen. Als gevolg van deze verschillen zal ook het beleid in een aantal opzichten af moeten wijken van dat voor andere grote projecten.

#### Het probleem

Het Deltatraject is met nog meer onzekerheden omgeven dan andere grote projecten. Het is niet duidelijk in welke mate het klimaat de komende eeuw zal veranderen en het is daardoor moeilijk of zelfs onmogelijk te voorspellen welke precieze effecten de klimaatverandering teweeg zal brengen. Volgens de huidige inzichten zal het mondiale temperatuurgemiddelde tot 2100 met 1,4°C tot 5,8°C stijgen ten opzichte van 1990. Deze marge is al veelzeggend. Maar over de gevolgen van deze stijging lopen de meningen zo mogelijk nog meer uiteen. Het klimaat is een dynamisch systeem met complexe feedbackprocessen, waarvan lang niet altijd de richting bekend is. Wel heeft men een min of meer gefundeerde verwachting dat de zeespiegel tot het jaar 2100 stijgt met 20-110 cm. Maar van regio tot regio kunnen de effecten sterk uiteenlopen.<sup>6</sup> Voor Nederland is bijvoorbeeld de stormfrequentie relevant en cijfers van het KNMI suggereren dat noord-westerstormen de afgelopen vijftig jaar in frequentie zijn afgenomen.<sup>7</sup> De klimaatverandering kan echter ook sommige risico's verkleinen. In de periode 1780-1850 veroorzaakte ijsgang regelmatig dijkdoorbraken langs de grote rivieren (waarvan de beddingen overigens ook in slechte conditie waren).<sup>8</sup> Een stijging van de temperatuur in de komende decennia zal risico verbonden met ijsgang naar verwachting verminderen.

De schaal van het probleem, de tijdspanne en de mogelijke risico's zijn bovendien van een heel andere orde dan bijvoorbeeld een nationaal vervoersvraagstuk. Het klimaatvraagstuk is immers een mondiaal probleem. De hele wereldbevolking heeft er mee te maken, ongeacht of men substantieel heeft bijgedragen aan het probleem of niet. Dit levert belangrijke verdelingsvraagstukken op. Laaggelegen 'deltalanden' worden zwaarder getroffen en lopen grotere veiligheidsrisico's dan hoger gelegen

---

<sup>6</sup> WRR, 2006: *Klimaatstrategie*, p. 31-39; Stern, 2006: *The economics of climate change*, p. 62-66.

<sup>7</sup> WRR, 2006: *Klimaatstrategie*, p. 34; WRR, 2007: *Waterbeheer en waterveiligheid*, p. 16.

<sup>8</sup> Van de Ven, 1993: *Leefbaar laagland*, p. 227-229; Van der Woud, 1987: *Het lege land*, p. 95-107.



landen, ook al dragen ze bijvoorbeeld door CO<sub>2</sub>-emissies niet meer dan evenredig aan de problematiek bij. Er is dus sprake van een ongelijke verdeling van risico's en bijbehorende kosten. Bovendien is internationale samenwerking nodig voor effectieve beperking van risico's.<sup>9</sup>

Een ander probleem is de extreme traagheid van het klimaatsysteem. De oorzaken van het probleem liggen in het verleden en heden, maar de gevolgen treden met grote vertraging op. Ofschoon de klimaatverandering nu al aanwijsbaar en meetbaar is, zijn de daadwerkelijke gevolgen pas op langere termijn merkbaar.<sup>10</sup>

Ten slotte moeten de risico's worden genoemd. Het vraagstuk van bescherming tegen hoogwater vanuit zee, rivieren en meren is een kwestie van nationale veiligheid, met een veel grotere impact dan de aanleg van spoor- of haveninfrastructuur. Bovendien bestaan er risico's voor de (zoet)watervoorziening wanneer de gemiddelde temperatuur stijgt en er meer en langere perioden van droogte zijn: de kwaliteit van het oppervlaktewater kan verslechteren en het grond- en oppervlaktewater kan verzilten. Andere risico's zijn een verhoging van de watertemperatuur in het ruwe water en het leidingnet, wijzigingen in grondwaterdynamiek (kwantiteit en kwaliteit), leidend tot een mogelijke afname van de draagkracht van grondwatersystemen, en een grotere piekvraag.<sup>11</sup>

Voor een aantal van deze risico's zijn er informatiesystemen en rampenscenario's. Het Hoogwater Informatie Systeem (HIS) bijvoorbeeld, biedt actuele informatie over bedreigde plekken in de waterkeringen tijdens een hoogwatersituatie, de mogelijke gevolgen van dijkdoorbraken en het evacuatiebeleid.<sup>12</sup> Het RIVM raamde de economische schade in het geval dat het dijkringgebied Centraal Holland overstroomt, op een bedrag van € 300-800 miljard. In dat gebied wonen circa vier miljoen mensen; een overstroming zou kunnen leiden tot maximaal 200.000 dodelijke slachtoffers (bij een mortaliteit van 5%).<sup>13</sup> Het Centraal Planbureau (CPB) berekende de economische schade van diverse rivierdijkdoorbraken op maximaal € 130-210 miljard.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Stern, 2006: *The economics of climate change*.

<sup>10</sup> WRR, 2006: *Klimaatstrategie*, p. 21.

<sup>11</sup> Zwolsman, 2007: *Risicoanalyse*.

<sup>12</sup> [www.hisinfo.nl](http://www.hisinfo.nl)

<sup>13</sup> MNP/RIVM, 2004: *Risico's in bedijkte termen*, p. 140-145.

<sup>14</sup> CPB, 2005: *Veiligheid tegen overstromen*, p. 54.

## Management van onzekerheden

Bovenstaande kenmerken van het klimaatvraagstuk zorgen er voor dat bij het Deltatraject een andere aanpak is vereist dan bij andere grote projecten. Een belangrijk verschil is dat de inspanningen omtrent het klimaatvraagstuk niet gezien kunnen worden als één project maar als gevolg van de zeer lange tijdspanne als een zeer lang (of zelfs oneindig) traject waarin gestaag moet worden ingespeeld op nieuwe klimaatontwikkelingen en risico's. Daarnaast zorgt de onzekerheid over de aard en snelheid van klimaatveranderingen er voor dat de financiering van en besluitvorming bij dit traject veel andere onzekerheden opleveren. Bestuurders en beleidsmakers hebben de taak deze onzekerheden zo goed mogelijk te managen.

---

### 1.4 Uitdagingen binnen het Deltatraject

De grootste uitdagingen binnen het Deltatraject zijn:

1. Het benadrukken van het **zwaarwegende belang**: de nationale veiligheid is in het geding.
2. Een oplossing vinden voor de **grote onzekerheden** die het traject omgeven. Nut en noodzaak van investeringen zijn moeilijk aantoonbaar.
3. Het bewaken van de **continuïteit** van het proces. De lange horizon van het probleem kan betrokkenen gemakkelijk in slaap sussen.
4. Het verkrijgen en behouden van **draagvlak bij alle partijen** die betrokken zijn bij het Deltatraject.
5. Een **integrale aanpak**. Het Deltatraject houdt uitdagingen in en heeft gevolgen voor tal van sectoren. Men moet de maatregelen niet alleen vanuit waterstaatkundig oogpunt beschouwen, maar ook belangen meewegen van bijvoorbeeld duurzaamheid, energievoorziening, natuurontwikkeling, landbouw en visserij, economie, ruimtelijke ordening, et cetera. Bovendien kan een sectoroverstijgende aanpak het draagvlak vergroten.
6. Een **daadkrachtige organisatie van het proces**. Zijn eenmaal besluiten genomen, dan moeten die ook worden nageleefd. Tegelijkertijd moet het mogelijk blijven om in te spelen op toekomstige

mogelijkheden en kansen, bijvoorbeeld op technisch gebied. Naast een robuust beleid is **flexibiliteit** belangrijk.

7. Een **tijdige en gewaarborgde financiering** van het Deltatraject. Het is belangrijk dat er al vroeg in het traject zekerheid ontstaat over de financiële middelen waarmee projecten gefinancierd gaan worden. Ook is het belangrijk dat de financiering van het traject wordt geborgd.
8. Een **rechtvaardige verdeling van lusten en lasten**. De financiering van het Deltatraject roept verdelingsvraagstukken op: enerzijds tussen mensen in hoger en lager gelegen gebieden, anderzijds tussen huidige en toekomstige generaties.

---

## 1.5 Opzet van het advies

NYFER zal in dit onderzoek ingaan op drie aspecten die van wezenlijk belang zijn voor de organisatie van het Deltatraject: de bestuurlijke organisatie, het besluitvormingsproces en de financiering. Op elk van deze deelterreinen wordt ingegaan op de volgende vragen:

1. Hoe is de situatie nu georganiseerd?
2. Welke (mogelijke) knelpunten treden daarbij op in het licht van de uitdagingen waar de Deltacommissie voor staat?
3. Welke oplossingsrichtingen suggereren historische en/of internationale ervaringen met soortgelijke megaprojecten/trajecten?
4. Welke denkrichtingen levert dit op voor de aanpak (risicomanagement) van het klimaatvraagstuk?

In hoofdstuk 2 zal allereerst ingegaan worden op de bestuurlijke organisatie: hoe zijn de verschillende verantwoordelijkheden belegd, zijn deze voldoende juridisch verankerd en waar zitten mogelijke knelpunten. Daarbij wordt ook gekeken naar de bestuurscultuur in Nederland. Hierbij komt onder andere de vraag aan bod in welke mate de regels worden nageleefd en aan de verantwoordelijkheden consequenties worden verbonden.

In hoofdstuk 3 wordt het besluitvormingsproces behandeld. Hierbij wordt gekozen voor een benadering die uitgaat van belangenconflicten tussen diverse partijen binnen het traject. Deze constellatie zorgt voor diverse knelpunten. Aan de hand van historische voorbeelden en internationale

ervaringen worden potentiële oplossingen voor deze problemen aangedragen.

In hoofdstuk 4 staat de financiering van het Deltatraject centraal. Daarbij worden verschillende knelpunten genoemd en wordt ingegaan op enkele financieringsopties voor dit traject.

Tot slot worden in hoofdstuk 5 bouwstenen voor het Deltatraject geleverd. Dit hoofdstuk legt een verbinding tussen de bestuurlijke, besluitvormings- en financiële aspecten. NYFER presenteert hierin een voorstel voor een robuuste trajectorganisatie met de benodigde bestuurlijke instrumenten en financiële onderbouwing, waardoor problemen in de besluitvorming kunnen worden voorkomen of opgelost.

## Caput Selectum 1 De 'oude' en 'nieuwe' Deltacommissie

### *De 'oude' Deltacommissie*<sup>15</sup>

In de nacht van 31 januari op 1 februari 1953 werd de kustregio in zuidwest-Nederland getroffen door een ongekend hevige stormvloed. Behalve het verlies van 1835 mensenlevens werden zware klappen toegediend aan het gehele economisch bestaan in de getroffen gebieden. Alleen al in de sector landbouw werd de totale vermogensschade geschat op f 40 miljoen, zonder rekening te houden met verloren gegane bedrijfsgebouwen. De totale materiële schade bedroeg meer dan f 1.100 miljoen. Om herhaling van deze ramp te voorkomen besloot de Nederlandse regering met grote spoed en met inzet van alle beschikbare middelen een begin te maken met de planning van de belangrijkste waterstaatkundige voorzieningen. Al op 18 februari 1953 – nog geen drie weken na de ramp – werd een commissie van advies ingesteld, met als voorzitter ir. A.G. Maris, directeur-generaal van Rijkswaterstaat. De commissie bestond uit veertien deskundigen: twaalf civiel ingenieurs, een landbouwkundig ingenieur en de econoom Jan Tinbergen. Deze groep werd gevraagd een antwoord vinden op de volgende vraag: welke waterstaattechnische voorzieningen dienen te worden getroffen met betrekking tot de door de stormvloed geteisterde gebieden? Afdamming van de zeegaten of verzwaring van de bestaande dijken?

Reeds binnen een jaar had de commissie het antwoord op deze vragen gevonden. Het Deltaplan (1954) voorzag in de afdamming van de meeste zeegaten in Zuid-Holland en Zeeland. Alleen de Westerschelde moest vanwege de grote scheepvaartbelangen open blijven. In 1960 publiceerde de Deltacommissie haar eindrapport in zes delen. Het omvatte een uitgebreide studie in de vorm van – grotendeels technische – rapporten, nota's, adviezen, beschouwingen en verslagen op het gebied van onder meer de waterstaat, de planologie, de meteorologie, de grondmechanica en het wetenschappelijk visserij-onderzoek. Enkele maanden later werd de Deltacommissie opgeheven.

### *Verschillen en overeenkomsten met nieuwe Deltacommissie*

De oude en nieuwe Deltacommissie verschillen zeer sterk van elkaar. Allereerst is de aanleiding van beide commissies zeer verschillend: de oude Deltacommissie werd naar aanleiding van de watersnoodramp van 1953 opgericht en vroeg om snelle maatregelen om de Nederlandse kust te versterken; de strategie van deze commissie was vooral gericht op rampenbestrijding. De nieuwe Deltacommissie is juist opgericht om potentiële rampen te voorkomen en heeft meer het karakter van risicobeheersing.

---

<sup>15</sup> Van de Ven, 1993: *Leefbaar laagland*, p. 262-264.

De oude commissie moest haar advies bovendien op relatief korte termijn uitbrengen. Versterkingen van de kust moesten immers zo spoedig mogelijk plaatsvinden. Het ging daarbij om de ontwikkeling van duidelijk gedefinieerde projecten. De nieuwe Deltacommissie moet juist op creatieve wijze nadenken over mogelijke richtingen voor toekomstig beleid. Het Deltatraject heeft een bijzonder lange en misschien wel een oneindige tijdspanne.

Bovenstaande verschillen maken het erg moeilijk om lessen te trekken uit het beleid van de oude Deltacommissie. Onderstaande tabel geeft de verschillen tussen de oude en nieuwe Deltacommissies op schematische wijze weer.

*Tabel CS1 Verschillen tussen de oude en nieuwe Deltacommissie*

	Oude Deltacommissie	Nieuwe Deltacommissie
<b>Aanleiding</b>	Ramp van 1953	Klimaatvraagstuk
<b>Samenstelling</b>	Voornamelijk civiel ingenieurs	Zeer divers: deskundigen op het gebied van economie, klimaatwetenschappen, bestuurskunde, landinrichting en veiligheid
<b>Oplossingsrichting</b>	Vooraf technische oplossingen voor veiligheid tegen overstromingen	Integrale aanpak
<b>Taak</b>	Ontwikkeling duidelijk gedefinieerde projecten (Deltaplan)	Richting voor toekomstig beleid bepalen (Deltatraject)
<b>Strategie</b>	Rampenbestrijding	Risicobeheersing
<b>Termijn</b>	Korte termijn (<10 jaar)	Zeer lange termijn (>100 jaar)

---

## 2 Bestuurlijke inrichting van het Deltatraject

---

### 2.1 Bestuurlijke uitdaging

De klimaatverandering is een sluipend proces vol onzekerheden. Beleidsmakers die met dit probleem aan de gang gaan, houden een perspectief van honderd jaar of meer voor ogen. Dat klinkt welhaast als een onmogelijke opgave. Wie zou anno 1900 hebben kunnen voorzien wat er allemaal is gebeurd in de 20<sup>e</sup> eeuw? Tegenover twee wereldoorlogen, twee grote economische wereldcrises en twee grote overstromingen (in 1916 en 1953) staat een ongekeerde economische groei en een toename van de wetenschappelijke en technische kennis die voor iemand in het jaar 1900 onvoorstelbaar was. Dat moet ons tot bescheidenheid stemmen. We kunnen alleen vanuit ons hedendaags perspectief de problemen van de toekomst bekijken. En met onze hedendaagse instrumenten die toekomst proberen in te richten.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de vraag hoe de toedeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot waterveiligheid op dit moment in ons land is geregeld. Daarnaast wordt bekeken in hoeverre de verantwoordelijkheden en bevoegdheden partijen aanzetten tot actief ingrijpen. Literatuur over de Nederlandse bestuurscultuur biedt hiervoor enkele aanknopingspunten. Vervolgens worden de voornaamste potentiële knelpunten binnen de bestuurlijke inrichting van het traject genoemd, waarna enkele oplossingsrichtingen worden beschreven.

---

### 2.2 Toedeling van taken en verantwoordelijkheden in het waterbeheer

Bij de analyse van het Nederlandse bestuur op het gebied van waterbeheer kan men onderscheid maken tussen enerzijds de bestuurlijke organisatie en regelgeving en anderzijds de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt. In hoofdstuk 3 komt dat laatste onderwerp ter sprake. In dit hoofdstuk wordt de bestuurlijke organisatie behandeld.<sup>16</sup> Beknopt wordt behandeld wie verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid en hoe het beleid wordt gefinancierd.

---

<sup>16</sup> De relevante wetgeving wordt besproken in bijlage 5.

Het waterbeheer in Nederland kent twee hoofdrolspelers: het Rijk en de waterschappen. Deze dubbelrol is de uitkomst van een lange historische ontwikkeling (zie box 2.1). Elk van deze partijen heeft eigen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en financiële middelen. Hun taken zijn uitgewerkt in diverse wetten, zoals de Waterschapswet en de Wet op de Waterkering. De huidige Wet op de waterkering uit 1996 gaat naar verwachting in juli 2009 op in een nieuwe Waterwet.

Naast de Nederlandse overheid is voor het Deltatraject ook een bovennationale autoriteit van belang: de Europese Unie. De EU heeft verschillende kaderrichtlijnen vastgesteld waaraan Nederland zich dient te houden.<sup>17</sup>

#### **Box 2.1 De historische ontwikkeling van de verantwoordelijkheden in Nederland**

In de Middeleeuwen werd dijkonderhoud verricht door de boeren wier land aan de dijk lag. Zij organiseerden zich in waterschappen. De verder afgelegen boeren waren hiermee vrij van plichten (*free riders*). Bovendien kleefde aan dit systeem het risico dat de nalatigheid van een individuele boer grote gevolgen kon hebben voor de hele gemeenschap. In de 16<sup>e</sup> eeuw begon een proces van professionalisering bij de waterschappen. De dijkplicht wijzigde van een arbeidsplicht in een financiële betaling (de omslag) te voldoen aan het waterschap. De omslag werd vanaf 1477 in Noord-Holland ingevoerd, vervolgens ook in Zuid-Holland, Zeeland en in Friesland. Hierdoor konden alle ingelanden in een dijkkring worden verplicht mee te betalen.<sup>18</sup>

Het systeem met de waterschappen functioneerde naar behoren en zou tot ver in de twintigste eeuw vrijwel onveranderd blijven. Maar rond 1800 begon de centrale overheid zich met waterstaatszaken te bemoeien. De toestand van de grote rivieren vroeg om staatsingrijpen; de waterschappen waren niet tegen deze taak opgewassen. Gevoegd bij de uit Frankrijk geïmporteerde ideeën over de eenheidsstaat leidde dit tot de oprichting van Rijkswaterstaat (1798).<sup>19</sup> In de Grondwet werd de nieuwe situatie bevestigd.<sup>20</sup>

Vanaf de late Middeleeuwen werden in Nederland meer dan 2.000 waterschappen opgericht. Na 1970 is dat aantal drastisch omlaag gebracht, namelijk tot 26 waterschappen.

<sup>17</sup> Deze richtlijnen worden, evenals de voornaamste wetten en regels, besproken in bijlage 5.

<sup>18</sup> De Vries en Van der Woude, 1995: *Nederland 1500-1815*, p. 46.

<sup>19</sup> Van de Ven, 1993: *Leefbaar laagland*, p. 162-165.

<sup>20</sup> Artikel 21 luidt: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het milieu'.



## 2.2.1 Het Rijk

De gedeelde verantwoordelijkheid geldt onder andere voor de primaire waterkeringen. De *aanleg en versterking* van de dijken langs de grote rivieren is een taak van het Rijk (het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat). Het *beheer en onderhoud* daarentegen is een taak van de waterschappen. De kustlijnhandhaving (duinen en kunstwerken) valt weer onder Rijksverantwoordelijkheid. Provinciale Overlegorganen voor de Kust (POK's) adviseren de minister en Gedeputeerde Staten over de aard en omvang van het uit te voeren programma, maar de minister is uiteindelijk verantwoordelijk voor het vaststellen ervan.<sup>21</sup>

### Box 2.2 Wat te doen bij een ramp?

In het Deltatraject is absolute veiligheid nooit te garanderen: er blijft altijd een (miniem) overstromingsrisico bestaan. Voor dit rampscenario moeten bestuurlijke voorzieningen aanwezig zijn. Met andere woorden, de coördinatie van de hulpverlening in geval van een calamiteit moet goed geregeld zijn en ook voor die situatie moeten de bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden helder zijn gedefinieerd. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Via het Hoogwater Informatie Systeem (HIS) wordt actuele informatie over hoogwaterstanden en bedreigingen voor de waterkeringen continu bijgehouden.

Het ministerie van BZK heeft in 2006 een Taskforce Management Overstromingen (TMO) opgericht om Nederland beter voor te bereiden op de gevolgen van een overstroming.<sup>22</sup> De TMO brengt bestaande kennis en ervaring op het gebied van watersnoodrampen bij elkaar. De Taskforce houdt zich niet zozeer bezig met het voorkomen van overstromingen, maar kijkt alleen naar wat er moet gebeuren na een overstroming.

Ook bij het stellen van normen is sprake van gedeelde verantwoordelijkheden: de minister is eindverantwoordelijk voor de realisatie van het afgesproken veiligheidsniveau, terwijl de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de lagere overheden ligt.<sup>23</sup> Het

<sup>21</sup> MNP/RIVM, 2004: *Risico's in bedijkte termen*, p. 66.

<sup>22</sup> [www.platformoverstromingen.nl](http://www.platformoverstromingen.nl).

<sup>23</sup> MNP/RIVM, 2004: *Risico's in bedijkte termen*, p. 65; Adviescommissie Financiering Primaire waterkeringen, 2006: *Tussensprint naar 2015*, p 11-12.

Rijk stelt de veiligheidsnormen voor de primaire waterkeringen vast.<sup>24</sup> Sinds 1996 is elke beheerder (lees: waterschap) verplicht om elke vijf jaar de veiligheid van de waterkering vast te stellen en deze te toetsen aan de wettelijke veiligheidsnormen. De beheerder rapporteert de resultaten van de toetsing aan de provincie, met daarbij gevoegd de benodigde maatregelen wanneer de normen niet worden gehaald. De provincies rapporteren aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat (de staatssecretaris).

Het Rijk financiert de werken uit diverse bronnen. In grote lijnen kan men stellen dat de apparaatskosten worden betaald uit de lopende begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De gelden voor de projecten hebben vanwege hun tijdsfad een andere bron. Om te voorkomen dat projecten aan het eind van het jaar stil zouden komen te liggen wanneer de begroting overschreden wordt, is gekozen voor financiering door middel van fondsen. Middelen voor waterstaatswerken komen o.a. uit het Fonds Economische Structuurverkenning (FES). Meer hierover is in hoofdstuk 4 te vinden.

### Box 2.3 Regelgeving in het buitenland<sup>25</sup>

Langs de kust van de Noordzee voert elk land eigen beleid op het gebied van waterbeheer en kustbescherming. De invulling van de verantwoordelijkheden komt gedeeltelijk voort uit de traditie van die landen. Wel wordt in veel landen na overstromingen de regelgeving aangepast. Dikwijls grijpt men dan naar een meer centraal gestuurde aanpak. Na verloop van tijd trekt de centrale overheid zich terug en laat het beleid weer over aan de lagere overheden of de burgers.

Grofweg zijn er drie tradities. In het Verenigd Koninkrijk en Denemarken acht men de burgers verantwoordelijk voor hun eigen veiligheid. In Nederland gold die situatie in feite ook, maar heeft Rijkswaterstaat een deel van de traditionele taken van de waterschappen overgenomen. Nederland heeft dus in zekere zin een gemengd stelsel, met zowel decentrale als centrale verantwoordelijkheden. Dat geldt ook voor de diverse Duitse deelstaten. Het sterkst gecentraliseerde stelsel is dat van België, waar de Vlaamse overheid volledig verantwoordelijk is voor de kustbescherming.

<sup>24</sup> MNP/RIVM, 2004: *Risico's in bedijkte termen*, p. 65; Adviescommissie Financiering Primaire waterkeringen, 2006: *Tussensprint naar 2015*, p 11-12.

<sup>25</sup> Van Raak, 2004: *Facing the threat from the North Sea*; KPMG, 2004: *Evaluation of policies and strategies for coastal risk management*. Zie ook bijlage 6.

---

## 2.2.2 De waterschappen

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor bijna alle andere taken op het gebied van het waterbeheer. Zoals hierboven vermeld hebben zij allereerst de taak het *bebeer en onderhoud* van de grote rivierdijken te verzorgen. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de secundaire of regionale waterkeringen, inclusief de financiering daarvan. Verder zijn de waterschappen belast met het regionale operationele waterbeheer. Zij bewaken de vastgestelde grondwaterpeilen: bij tekorten laten zij water in, bij overschotten wordt water afgevoerd. Hiervoor beschikt men over een uitgebreid stelsel van boezems, gemalen en andere kunstwerken. Ten slotte waken zij over de kwaliteit van het oppervlaktewater. Zij hebben opsporingsbevoegdheid om verontreiniging te bestrijden.

### Box 2.4 Toezicht op de waterschappen<sup>26</sup>

Volgens de Waterschapswet controleert de provincie het werk van de waterschappen. Gedeputeerde Staten kunnen alle informatie opvragen bij de waterschappen die nodig is om goed toezicht op het waterschap uit te kunnen oefenen. De provincie kan elk waterschapsbesluit schorsen en vernietigen, en Gedeputeerde Staten kunnen ook (ongevraagd) expliciet hun mening kenbaar maken aan de waterschapsbesturen over bestuurlijk gevoelige onderwerpen. Alle voorstellen die door het dagelijks bestuur van een waterschap aan het algemeen bestuur worden voorgelegd, moeten tevens aan de toezichthouder worden gezonden.

Waterschappen moeten begrotingen, jaarrekeningen en diverse andere financiële besluiten expliciet ter kennisname aan de provincie sturen. Deze worden vervolgens beoordeeld op financiële en juridische haalbaarheid. Daarnaast moeten alle verordeningen van de waterschappen ter goedkeuring of ter kennisname aan de provincie worden gestuurd; de belastingverordeningen (kostentoedeling en classificatie) en de peilbesluiten moeten worden goedgekeurd door de provincie.

Tot voor enkele jaren bestonden er geen veiligheidsnormen voor de secundaire dijken. Na het incident in Wilnis in augustus 2003, waarbij een veendijk als gevolg van verdroging ging schuiven, is besloten normen vast te

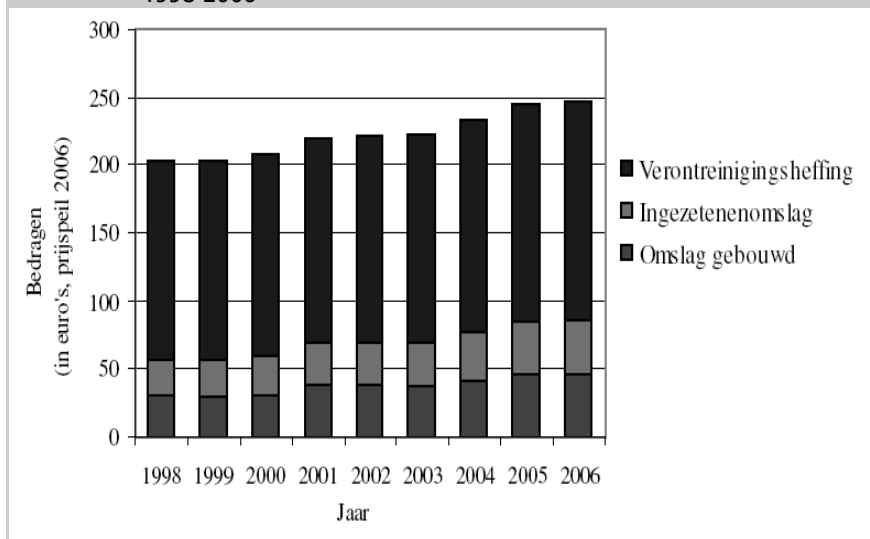
---

<sup>26</sup> Zie [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl) voor de inhoud van de Waterschapswet; Van de Ven, 1993: *Leefbaar laagland*, p. 174-178.

stellen door de provincies.<sup>27</sup> De waterschappen zien echter toe op de handhaving van de normen.

De waterschappen heffen voor de financiering van hun werkzaamheden een eigen belasting, de waterschapslasten. De waterschapslasten voor een huishouden bestaan uit een ingezetenenomslag, omslag gebouwd en een verontreinigingsheffing. De lasten laten een gematigde ontwikkeling zien. In de periode 1998-2006 zijn de totale waterschapslasten voor een huishouden gemiddeld met 2,4% per jaar gestegen (zie figuur 2.1). Per waterschap liep de lastenverzwaring nogal uiteen. Zo daalden de lasten in het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden met gemiddeld 0,1% per jaar in de periode 1998-2006, terwijl de lasten in het waterschap Hunze en Aa's in die periode stegen met gemiddeld ruim 5% per jaar.<sup>28</sup> In 2008 verwachten de waterschappen ruim € 2 miljard te ontvangen uit waterschapsheffingen.

**Figuur 2.1 Waterschapslasten per huishouden in Nederland in de periode 1998-2006**



Bron: Coelo, 2006

<sup>27</sup> MNP/RIVM, 2004: *Risico's in bedijkte termen*, p. 65.

<sup>28</sup> Coelo, 2006: *Audit WB21*.

---

### 2.2.3 De lagere overheden

Naast het Rijk en de waterschappen spelen de provincie en de gemeenten een minder vooraanstaande rol. Toch zijn zij niet helemaal afwezig. De provincie is in de eerste plaats toezichthouder van de waterschappen (zie box 2.4). Daarnaast speelt ze een rol in de normstelling van de secundaire waterkeringen, waaraan de waterschappen moeten voldoen (zie boven).

#### Box 2.5 De financiering van lagere overheden

Gemeenten en provincies hebben in Nederland relatief weinig eigen financiële middelen; het eigen belastinggebied voor gemeenten en provincies is zeer beperkt. Als lagere overheden iets willen voor hun inwoners, moeten zij in de trein stappen naar Den Haag om daar te gaan lobbyen voor extra geld. De geringe financiële autonomie werkt lobbygedrag in de hand en vermindert de eigen verantwoordelijkheid voor een doelmatige inning en besteding van de middelen.

Tegelijkertijd beschikken provincies en gemeenten met name in de *uitvoering* van het ruimtelijke beleid wel over een aanzienlijke blokkademacht. Die macht wordt gebruikt om zich ten opzichte van het Rijk 'strategisch' op te stellen. Kwaliteit, doelmatigheid en tijdigheid van investeringen kunnen daardoor in het gedrang komen. Terwijl gemeenten en provincies bepaalde zaken dus kunnen blokkeren, zijn zij niet verantwoordelijk voor de (financiële) consequenties van die blokkades; het Rijk vangt deze gevolgen op.

De waterschappen beschikken wel over eigen middelen, maar daar is het de vraag of toekomstige taakverzwaringen kunnen worden bekostigd uit verhogingen van de waterschapslasten. De waterschapslasten zijn het afgelopen decennium jaarlijks niet zeer sterk toegenomen. Deze lasten kunnen de komende eeuw echter sterk oplopen wanneer de primaire en secundaire waterkeringen moeten worden versterkt om de waterveiligheid van ons land op peil te houden.

De taken van de gemeente op het gebied van het waterbeheer zijn eveneens beperkt. De gemeentelijke taken strekken zich vooral uit op twee gebieden: de openbare orde en de ruimtelijke ordening. De taak op het gebied van de openbare orde betreft de opstelling van een rampenplan. In geval van overstroming is de burgemeester de eerstverantwoordelijke voor de coördinatie van de hulpverlening in zijn gemeente. Omdat echter verwacht mag worden dat een dijkdoorbraak een groot aantal gemeentes tegelijk zal

treffen, hebben ook de commissaris van de Koningin en de minister van Binnenlandse Zaken een verantwoordelijkheid (zie box 2.2).

Belangrijker nog dan het vraagstuk van de openbare orde zijn de taken van de gemeente op het gebied van de ruimtelijke ordening. De gemeenten moeten alle ruimtelijke gevolgen van waterstaatkundige werken vastleggen in hun structuurvisies en bestemmingsplannen, conform de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Alleen deze instrumenten hebben immers kracht van wet.

---

#### 2.2.4 Coördinatie van beleid

Elke bestuurslaag formuleert het eigen beleid en legt dit vast in plannen. Zo zijn er een nationaal waterplan en regionale waterplannen, waarin bindende doelstellingen worden opgenomen. Ook de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en de waterschappen) komen met waterbeheerplannen.<sup>29</sup> Met al deze plannen is het belangrijk dat de verschillende overheden met elkaar samenwerken en hun beleid op elkaar afstemmen. Dat wordt getracht via allerlei toetsings- en goedkeuringsmechanismen.

Het is natuurlijk altijd mogelijk dat de lagere overheden of de waterschappen plannen maken waarmee Rijk en/of provincie niet kunnen instemmen. In dat geval hebben de hogere overheden bevoegdheden om bij te sturen of in te grijpen. Dat kan overigens alleen wanneer de samenhang of doelmatigheid in gevaar komen; een groter belang dan het lokale moet in het geding zijn. De bevoegdheden betreffen:<sup>30</sup>

- Rijk of provincie kunnen om informatie bij de gemeente of waterschappen vragen;
- Rijk of provincie kunnen door middel van zogenaamde instructie-amvb's of -verordeningen dwingend regels opleggen voor de vaststelling, wijziging en inhoud van plannen en besluiten;
- Rijk en provincie kunnen gebieden aanwijzen voor waterakkoorden, waarin gezamenlijke afspraken over het waterbeheer zijn vastgelegd;
- Rijk en provincie kunnen een aanwijzing geven, wanneer bijvoorbeeld een bestuurlijke patstelling dreigt te ontstaan;

---

<sup>29</sup> [www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl).

<sup>30</sup> [www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl).

- ten slotte kan het Rijk of de provincies ‘in-de-plaats-treden’ bij ernstige taakverwaarlozing door een lagere overheid.

Ook in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn mogelijkheden gecreëerd voor de landelijke overheid om de lagere overheden aan te zetten met de rijksbelangen rekening te houden.<sup>31</sup> Deze zijn in de loop van de tijd steeds verder uitgebreid. De eerste maatregel was de Planologische Kernbeslissing (PKB) die in 1985 wettelijk werd ingevoerd. Deze had niet een bindend maar een ‘indicatief’ karakter: gemeenten moesten rekening houden met de wensen van de Rijksoverheid, maar deze kon dat niet dwingend opleggen. Iets verder ging de PKB-plus die in 1994 werd ingevoerd, en een volgende stap was de rijksprojectenprocedure (rpp) uit 2004. Met deze toevoeging aan de WRO werd de bestuurskracht van het Rijk aanzienlijk versterkt: sindsdien kan het Rijk zowel de provincies als gemeenten opzij zetten, wanneer het dit in het nationaal belang nodig acht. Hierbij gaat het om besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten die zo belangrijk zijn dat de overheid de regierol wil hebben. Dit zijn met name projecten die niet vallen onder de Tracéwet of Luchtvaartwet, waarbij de centrale overheid afhankelijk is van andere overheden. In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) die per 1 juli 2008 van kracht wordt, is de PKB echter vervallen; deze wordt vervangen door structuurvisies die de beleidslijnen aangeven maar geen juridisch bindende normen bevatten. Een andere verandering is de mogelijkheid voor Rijk en Provinciale Staten om zelf bestemmingsplannen vast te stellen of te veranderen wanneer het gaat om provinciale of nationale belangen.<sup>32</sup>

---

### 2.2.5 Wat betekent dit voor het Deltatraject?

Uit bovenstaande blijkt dat er sprake is van een heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden. Het Rijk is verantwoordelijk voor het algemeen belang en waterschappen hebben juist regionale verantwoordelijkheden. Daarnaast houden provincies toezicht op de werkzaamheden van de waterschappen. Er bestaat daarmee een goede balans tussen de verantwoordelijkheden van centrale en decentrale overheden. Ook bestaan er duidelijke wettelijke veiligheidsnormen waaraan waterschappen zich bij de uitvoering van hun taken moeten houden. Uit een internationale vergelijking (zie tabel 2.1) blijkt dat deze normen hoger liggen dan in omliggende landen

---

<sup>31</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*.

<sup>32</sup> [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

en ook sterker wettelijk zijn verankerd. Elke vijf jaar worden deze normen getoetst en wanneer wordt vastgesteld dat de norm wordt overschreden, dan kan er met de wet in de hand opdracht worden gegeven tot optreden. Het bestaan van veiligheidsnormen zorgt er voor dat aan een aantal belangrijke bestuurlijke vereisten wordt voldaan. Zo zorgen de normen voor een vorm van *dwingendheid* en *snelheid* (verplichte toetsing elke vijf jaar). Tegelijkertijd zorgen veiligheidsnormen voor een hogere *kwaliteit* van het beleid en ontstaat er meer inzichtelijkheid in de beleidsuitvoering (*transparantie*).

Tabel 2.1 Internationale vergelijking van verantwoordelijkheden, wetgeving, criteria voor besluitvorming en veiligheidsnormen

	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Vlaanderen	Duitsland
<b>Te beschermen gebied</b>	350 km kustlijn 65% van het landoppervlak 9 miljoen inwoners € 2.000 miljard	4500 km kustlijn 0,9% van het landoppervlak 3 miljoen inwoners € 250 miljard	7300 km kustlijn beperkt aantal inwoners (enkele stadjes)	65 km kustlijn 3% van het Land-oppervlak	17,5% van het landoppervlak van de kust-deelstaten
<b>Type kustverdediging</b>	Duinen Dijken Stormvloedkeringen	Muren Dijken Duinen, stranden Stormvloedkeringen	Dijken Stranden	Dijken Duinen, stranden	Dijken Duinen
<b>Verantwoordelijkheden</b>	Centraal: beleid, uitvoering, inspectie en handhaving	Centraal: beleidskaders Decentraal: uitvoering en besluitvorming	Decentraal (Amter)	Centraal (Vlaanderen)	Decentraal (deelstaten)
<b>Wetgeving</b>	Voorgeschreven	Kaderstellend	Kaderstellend	Kaderstellend	Voorgeschreven op deelstaatniveau
<b> criterium besluitvorming</b>	In beginsel kosten-baten analyse; wettelijke norm	Kosten-baten analyse, indicatieve norm, afhankelijk van landgebruik; alleen Londen wettelijke norm	Omvang gevaar bevolking en economische rechtvaardiging	Technische norm	Technische norm
<b>Hoogte van de norm</b>	1/2000 – 1/10.000 per jaar	1/5 – 1/200 per jaar, afhankelijk van grondgebruik; Londen: 1/1000 per jaar	1/50 – 1/1000 per jaar	< 1/1000 per jaar	< 1/100 per jaar (hoogst waargenomen stormvloedstand + een marge)

Bron: MNP/RIVM, 2004

In de huidige situatie bestaan er bovendien voldoende mogelijkheden voor het Rijk om andere verantwoordelijke overheden (waterschappen, provincies en gemeenten) te *overrulen* wanneer het nationaal belang in het



geding is. Tot slot blijkt uit bovenstaande dat aan verantwoordelijkheden van de verschillende overheden ook financiële autonomie is gekoppeld: zowel het Rijk als de waterschappen hebben hun eigen inkomstenbronnen.

---

### 2.3 De Nederlandse bestuurscultuur

Toch betekent bovenstaande niet dat de bestuurlijke organisatie van het Deltatraject ‘waterdicht’ is. Met name bepaalde aspecten van de Nederlandse bestuurscultuur leveren problemen op. Belangrijke elementen van deze bestuurscultuur zijn:<sup>33</sup>

1. Grote rol belangenorganisaties
2. Beleidsvorming en handhaving: onderhandelend bestuur
3. Wetgeving: karakter van kaderwetgeving
4. Depolitisering van politieke besluiten
5. Verkokering planvorming

Typerend voor de Nederlandse bestuurscultuur (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VS) is de grote rol die maatschappelijke organisaties spelen bij zowel de beleidsvoorbereiding als -uitvoering en zelfs handhaving van regelgeving. Gesprekspartners van de overheid zijn vooral belangenorganisaties; individuele burgers of ondernemers worden zelden gehoord.<sup>34</sup> Beleid komt tot stand na uitgebreid overleg, naar elkaar luisteren, advies inwinnen, geven en nemen, samenwerken, naar compromissen of consensus streven.<sup>35</sup> Naar de wensen van *stakeholders* wordt geluisterd, met hun belangen wordt rekening gehouden en dus worden er concessies gedaan. Er wordt getracht om ze medeverantwoordelijk te maken of zelfs de uitvoering aan hen te delegeren, mede omdat ze daardoor hun leden kunnen binden.

Wanneer een besluit eenmaal tot stand is gekomen, ligt bij de uitvoering en handhaving van het besluit wederom de nadruk op overleg en onderhandeling. Veel ambtenaren zien zichzelf liever als opvoeders en adviseurs dan als politieagenten. Regels worden niet opgelegd en er wordt meestal niet streng gecontroleerd op de stipte naleving; de regels worden

---

<sup>33</sup> Van Waarden, 1999: *Ieder land zijn eigen trant?*

<sup>34</sup> Idem, p. 310-311.

<sup>35</sup> Idem, p. 321-322.

flexibel gehanteerd.<sup>36</sup> Geprobeerd wordt om de betrokkenen van de redelijkheid van het beleid te overtuigen en hun vrijwillige medewerking te krijgen in plaats van deze af te dwingen. Dit bevordert het draagvlak en matigt conflicten. De andere kant van de medaille is het gebrek aan transparantie en adequate verantwoording van het beleid. Verantwoordelijke bestuurders worden slechts zelden afgerekend op hun fouten of nalatigheden.<sup>37</sup>

De rol van de belangenorganisaties bepaalt ook het ambitieniveau van de wetgever. We zien hier in Nederland een tweeslachtige houding.<sup>38</sup> Enerzijds wordt er duidelijk verantwoordelijkheid genomen voor verschillende beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van de economie of de waterstaat. Anderzijds worden deze actieve overheidsinterventies getemperd door de rol van particuliere organisaties. Soms worden beleidsformulering en -uitvoering aan particuliere organisaties gedelegeerd, in andere gevallen laat men eerst de ruimte c.q. wacht men op het particulier initiatief. Wetgeving heeft vaak het karakter van kaderwetgeving, die ruimte laat aan zelfregulering, deze sanctioneert of zelfs actief ondersteunt.

Een derde aspect van de Nederlandse bestuurscultuur is de ‘depolitiserings’ van veel politieke beslissingen. Dit houdt in dat controversiële besluiten niet worden genomen op basis van een politieke afweging, maar gelegitimeerd worden door adviezen van ‘deskundigen’, zoals CPB of SER. Deze instellingen functioneren met hun ‘objectieve’ argumentatie als scheidsrechter, die de politieke meningsverschillen oplost.<sup>39</sup> Wanneer dit onverhoopt leidt tot ongewenste uitkomsten (financiële tegenvallers, overschrijding van termijnen) beroept de overheid zich op de adviezen en schuift zo haar verantwoordelijkheid af.

Tot slot kenmerkt de Nederlandse bestuurscultuur zich door een verkokering van de planvorming.<sup>40</sup> Integratie van beleidsplannen vindt weinig plaats. Ondanks de redelijk centralistische politiek en een professionele overheidsbureaucratie worden de mogelijkheden voor integrale plannen beperkt door het kiesstelsel en de noodzaak tot coalitiekabinetten. Deze laatste dwingen vaak tot langdurige en

---

<sup>36</sup> Van Waarden, 1999: *Ieder land zijn eigen trant?*, p. 332-337.

<sup>37</sup> Bakker en Yesilkagit, 2005: *Verantwoording tussen droom en drang*, p. 11-12

<sup>38</sup> Van Waarden, 1999: *Ieder land zijn eigen trant?*, p. 313-314.

<sup>39</sup> Lijphart, 1982: *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, p. 122.

<sup>40</sup> Hupe, 2007: *Overheidsbeleid als politiek*, p. 179-195.

gecompliceerde beleidsonderhandelingen met alle daaraan verbonden compromissen. De onderhandelingen leiden ook tot een segmentatie van de uitvoerende macht in relatief onafhankelijke ministeries met een eigen rekruteringsbeleid en tradities.

---

## 2.4 Knelpunten binnen de bestuurlijke organisatie

De Nederlandse bestuurscultuur stelt het Deltatraject voor enkele mogelijke knelpunten. Wij onderscheiden drie knelpunten:

1. De **gedoogcultuur**. Normen en regels worden lichtvaardig opgevat en niet consequent nageleefd.
2. **Verkokering van beleid**. Integratie van beleidsplannen vindt weinig plaats.
3. **Het ontbreken van regie**. Verantwoordelijkheden zijn wel toebedeeld, maar regie blijft vervolgens uit.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op bovenstaande knelpunten.

---

### 2.4.1 Gedoogcultuur

“Er mogen veel regels zijn, de nodige daarvan worden of niet meer toegepast of selectief dan wel soepel (...).”<sup>41</sup> Een voorbeeld hiervan zijn de normen voor de veiligheid, waarvoor weliswaar goede en strenge regels bestaan, maar het risico bestaat dat die niet altijd even streng worden gehandhaafd door de beheerders (de waterschappen) en de toezichhouders. Tijdens hoog water in 1993 en 1995 bleek dat veel rivierdijken niet voldeden aan de gestelde veiligheidsnormen. Na 1995 zijn deze in hoog tempo op deltahoogte gebracht. Wanneer er ongelukken ontstaan, komt een tweede probleem naar voren, namelijk dat bestuurlijk falen in Nederland niet hard wordt afgestraft. Verantwoordelijken worden wel op het matje geroepen, maar hoeven aan hun falen zelden consequenties te verbinden.

---

<sup>41</sup> Van Waarden, 1999: *Ieder land zijn eigen trant?*, p. 337.

---

## 2.4.2 Verkokering

Een tweede knelpunt is verkokering. Zeker op rijksniveau heeft elk departement zijn eigen verantwoordelijkheden en taakgebieden. De politieke cultuur schrijft voor dat een minister van Verkeer en Waterstaat zich niet bemoeit met het ruimtelijk ordeningsbeleid of met natuurbeheer (het non-interventiebeginsel). Ook op ambtelijk niveau verloopt de samenwerking tussen departementen vaak stroef.<sup>42</sup>

De verkokering leidt ertoe dat organisaties en ministeries zich vooral met allerlei deelaspecten van een thema bezighouden en voornamelijk deelplannen produceren. Op het gebied van het Deltatraject zijn diverse ministeries actief. Verkeer & Waterstaat houdt zich onder meer bezig met de rijksnormen en de technische projecten, Binnenlandse Zaken met rampenplannen, VROM met ruimtelijke aspecten, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met natuur en visserij. Elk van deze ministeries laat zich door diverse organisaties adviseren, die ieder ook weer eigen invalshoeken hanteren. Daardoor bestaat het gevaar dat het beleid van de ene minister dat van de andere gaat doorkruisen en de bedoelde effecten ongedaan worden gemaakt.

---

## 2.4.3 Regie en eindverantwoordelijkheid

De bestuurscultuur houdt ook risico's in van gebrekkige regie. Weliswaar zijn de verantwoordelijkheden binnen het waterbeheer anno 2008 helder gedefinieerd, maar of hiermee ook initiatief en coördinatie van activiteiten binnen het Deltatraject afdoende zijn geregeld, is een andere vraag. Waar meerdere overheden verantwoordelijk zijn, bestaat het gevaar dat uiteindelijk niemand de verantwoordelijkheid neemt. Alle partijen laten de regie over aan de ander en niemand neemt het voortouw met het initiëren en organiseren van projecten en het plannen en bewaken van de voortgang. Bovendien wordt het eenvoudig om de verantwoordelijkheid bij falen af te schuiven op een ander. Wanneer er een ongeluk gebeurt, is immers niet één partij verantwoordelijk, maar meerdere en heeft ook de toezichthouder klaarblijkelijk stekken laten vallen.

---

<sup>42</sup> SG overleg, 2007: *De verkokering voorbij*.

Binnen het Deltatraject zal vooral het Rijk de regie moeten nemen om de nationale belangen te behartigen. Het Rijk beschikt over wettelijke mogelijkheden om het nationaal belang te laten prevaleren boven lokale en regionale belangen. Deze regels worden echter zelden toegepast. De Rijksprojectenprocedure is tot nu toe bij slechts enkele projecten toegepast, met name op het gebied van energiewinning (o.a. in de Waddenzee).

---

#### 2.4.4 Omgaan met knelpunten

De bestuurlijke problemen binnen het Deltatraject kunnen worden tegengegaan door een duidelijke toewijzing van de eindverantwoordelijkheid en een versterking van de regierol in het proces.

##### De eindverantwoordelijkheid

Er is geconstateerd dat de bestuurscultuur in Nederland gemakkelijk kan leiden tot het afschuiven van verantwoordelijkheden en onvoldoende *accountability* van bestuurders. Daarom is het belangrijk om één partij aan te wijzen die eindverantwoordelijk is voor het Deltatraject. Omdat waterveiligheid een nationaal belang betreft, ligt het voor de hand om een lid van het Nederlands kabinet de eindverantwoordelijkheid te geven. Het is niet logisch om deze te leggen bij lagere overheden, uitvoeringsorganisaties of adviesorganen.

Een eerste optie is om de verantwoordelijkheid bij een vakminister te leggen; in het geval van het Deltatraject zou dat de minister van Verkeer & Waterstaat zijn. Deze keuze lost echter het bovengenoemde probleem van de verkokering niet op. Een tweede mogelijkheid is een coördinerende bewindsman of -vrouw aan te stellen. Ook deze persoon kan niet ontkomen aan het knelpunt van de verkokering, aangezien hij net als de vakminister over te weinig overzicht beschikt en dikwijls als representant van zijn eigen ministerie wordt gezien en/of optreedt. De meest aangewezen persoon voor de eindverantwoordelijkheid voor het Deltatraject is dan ook de Minister-president. Deze beschikt immers over voldoende gewicht ten opzichte van de collega-ministers en hun departementen, en heeft als rol in het kabinet de eenheid van beleid te bewaken. Gezien het zwaarwegende belang van de nationale veiligheid misstaat het Deltatraject niet in zijn portefeuille. Bovendien kan de Minister-president als pleitbezorger van het Deltatraject dit onderwerp binnen de samenleving en de politiek voldoende prioriteit

geven. Een knelpunt is wel dat de Minister-president niet over het apparaat beschikt om deze taak te vervullen.

Tabel 2.2 Opties voor toedeling van de eindverantwoordelijkheid voor het Deltatraject

	<b>Voordelen</b>	<b>Nadelen</b>
<b>Vakminister</b>	Vakkennis Eigen apparaat	Verkokering Geen politiek overwicht
<b>Coördinerend bewindspersoon</b>	-	Verkokering Geen politiek overwicht Geen eigen apparaat
<b>Minister-president</b>	Voldoende gewicht Nationaal pleitbezorger	Actief op veel andere gebieden Geen apparaat

### De regisseur

Naast een eindverantwoordelijke moet er een partij zijn, die de regierol binnen het Deltatraject daadwerkelijk op zich neemt. De regisseur initieert en coördineert projecten, plant en bewaakt de kwaliteit en de voortgang, kan een rol spelen bij het borgen van de financiering van het traject, e.d. Gezien dit brede takenpakket ligt het niet voor de hand om hiervoor de eindverantwoordelijke aan te wijzen, maar een (kleine) organisatie in het leven te roepen die rechtstreeks aan de eindverantwoordelijke rapporteert.

Een eerste optie voor zo'n regie-orgaan is het ministerie van V&W of daarbinnen Rijkswaterstaat. Hoewel het Ministerie beschikt over veel deskundigheid op het gebied van waterbeheer en veiligheid ontkomt het niet aan enkele problemen. Allereerst ontstaat er onduidelijkheid ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid als tegelijkertijd de minister van V&W als regisseur en een andere bewindspersoon als eindverantwoordelijke optreedt ten aanzien van het Deltatraject. Daarnaast heeft het ministerie van

V&W (c.q. Rijkswaterstaat) moeite met sectoroverstijgend beleid; het ontsnapt niet aan de verkokering van het Rijksbeleid. Daarnaast is bijvoorbeeld Rijkswaterstaat een grote hiërarchische organisatie die minder slagvaardig handelt. Tot slot kan het Ministerie van V&W niet garanderen dat de prioriteit altijd bij het Deltatraject ligt, omdat binnen de muren van het departement tal van andere onderwerpen om aandacht en middelen strijden.

Een tweede optie is de instelling van een speciaal regie- en coördinatieorgaan dat zich uitsluitend met het managen van het Deltatraject bezighoudt. Het voordeel hiervan is dat het trajectbeleid binnen dit orgaan niet concurreert met andere beleidsonderwerpen. Ook kan dit zelfstandige regie- en coördinatieorgaan in vergelijking met het ministerie van V&W (RWS) toe met een kleine staf, waardoor het over meer slagvaardigheid beschikt. Tot slot is zo'n orgaan beter in staat om sectoroverstijgend beleid te ontwikkelen. Er zitten echter ook enkele nadelen aan zo'n zelfstandig regie- en coördinatieorgaan. Het beschikt allereerst over minder kennis van de praktijk dan het ministerie van V&W (c.q. Rijkswaterstaat). Daarnaast kunnen botsingen ontstaan met reeds bestaande overheidsinstellingen die taken zien verdwijnen. Een derde nadeel is dat er een nieuw overheidsorgaan moet worden opgericht, in een tijd dat er juist gevraagd wordt om minder overheid. Tot slot bestaat het risico dat er met de oprichting van een zelfstandig regie- en coördinatieorgaan een 'staat in de staat' wordt gevormd, zoals Rijkswaterstaat in het verleden ook vaak werd omschreven.

Een derde optie is de regierol in handen te leggen van decentrale overheden (provincie, waterschappen). Dit is echter geen logische optie, aangezien het belang van waterveiligheid en zoetwatervoorziening een landsbelang is. Het Deltatraject moet om die reden op centraal niveau worden geregisseerd. Dat betekent echter niet dat decentrale overheden geen rol kunnen en moeten spelen bij de uitvoering (beheer, investeringsprojecten) van het Deltatraject. Bestaande taken en verantwoordelijkheden, die momenteel goed geregeld zijn, hoeven niet fundamenteel herschikt te worden voor het Deltatraject. Bovendien beschikken decentrale overheden over informatievoordelen ten opzichte van het Rijk, die juist voor de uitvoering van belang zijn.

Tabel 2.3 Opties voor toedeling van de regierol in het Deltatraject

	Voordelen	Nadelen
<b>Ministerie van V&amp;W (Rijkswaterstaat)</b>	Deskundigheid	Verkokering Weinig slagvaardig Onvoldoende prioritering Moeite met sector- overstijgend beleid
<b>Zelfstandig regie- en coördinatieorgaan</b>	Meer eenduidigheid Slagvaardigheid Sectoroverstijgend	Minder kennis van uitvoeringspraktijk Nieuw overheidsorgaan Risico 'staat in staat'
<b>Decentraal</b>	Informatievoordelen	Veiligheid is landsbelang dat centraal moet worden geregeld

## 2.5 Conclusie

De toedeling van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer is in ons land goed geregeld. Ook bestaan er duidelijke wettelijke veiligheidsnormen waaraan Rijk en waterschappen zich bij de uitvoering van hun taken moeten houden. Ook beschikt het Rijk over voldoende wettelijke middelen om lagere overheden (waterschappen, provincies en gemeenten) in het gareel te krijgen wanneer het nationaal belang in het geding is.

Toch zijn er in de bestuurlijke inrichting van het Deltatraject risico's. Een belangrijk risico is de gedoogcultuur, waardoor het gevaar bestaat dat



normen, regels en afspraken niet altijd even strikt worden nageleefd. Ook is er een verkokering van het overheidsbeleid, waardoor integratie van beleidsplannen veel moeilijkheden oplevert. De bestuurscultuur houdt ook risico's in van gebrekkige regievoering: waar meerdere overheden verantwoordelijk zijn, bestaat het gevaar dat uiteindelijk niemand de verantwoordelijkheid neemt. Deze knelpunten zijn niet geheel tegen te gaan, maar kunnen wel zoveel mogelijk worden beperkt.

Om het probleem van een gebrekkige regievoering op te lossen moet in het Deltatraject een duidelijke regisseur worden aangewezen, die projecten initieert en coördineert, de kwaliteit en de voortgang plant en bewaakt, een rol kan spelen bij het borgen van de financiering van het traject, e.d. Het verdient de voorkeur voor deze regierol een zelfstandig regie- en coördinatieorgaan op te richten, met een relatief vrije opdracht als aanjager en coördinator van het Deltatraject. Binnen dit orgaan concurreert het trajectbeleid niet met andere beleidsonderwerpen, wat wel het geval is wanneer het ministerie van V&W (c.q. Rijkswaterstaat) of een ander departement de regierol heeft. Daardoor is dit orgaan beter in staat om sectoroverstijgend beleid te ontwikkelen. Het regie- en coördinatieorgaan kan een relatief kleine organisatie van onafhankelijke experts uit verschillende disciplines zijn, die kennis en visie combineren met slagvaardigheid en gevoel voor politieke haalbaarheid. Het regie- en coördinatieorgaan is over zijn activiteiten verantwoording verschuldigd aan de politieke eindverantwoordelijke van het Deltatraject.

De eindverantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid zou moeten komen te liggen bij de Minister-president, die beschikt over voldoende gewicht ten opzichte van collega-ministers en hun departementen, en die de bijzondere verantwoordelijkheid heeft de eenheid van beleid te bewaken. Ook bestaat hier een minder groot risico van verkokering. De Minister-president kan bovendien als pleitbezorger van het Deltatraject dit onderwerp binnen de samenleving en de politiek voldoende prioriteit geven.

Eb en vloed wachten op niemand

## Caput Selectum 2 PM-posten in de praktijk: het voorbeeld van New Orleans

Eind augustus 2005 trof een zware orkaan de kust van Louisiana. Op het hoogtepunt van de orkaan werden er windsnelheden van meer dan 260 km per uur gemeten. De weerkundigen hadden de orkaan ruim van tevoren aan zien komen en gewaarschuwd voor de gevolgen, wanneer hij aan land mocht komen. De burgemeester van New Orleans riep de bevolking op de stad te verlaten. Meer dan één miljoen mensen werden geëvacueerd, maar velen zagen hiervan af omdat zij niet wilden of konden vertrekken (alleen al 120.000 inwoners beschikten niet over eigen vervoermiddelen).

Op 29 augustus ging de op één na zwaarste orkaan die de VS ooit had getroffen aan land. Op dat moment verminderde hij snel in kracht tot een forse tropische storm. Toch waren de gevolgen voor New Orleans desastreus. De stad lag op 0,3 tot 6 m onder de zeespiegel en werd beschermd door een dijkensysteem, waaraan ingenieurs van het US Army Corps of Engineers al sinds 1965 werkten, maar dat nog steeds niet af was (de opleveringsdatum was gepland voor 2015). Daarnaast bleken de dijken ondeugdelijk. Sommige waren gebouwd op een dikke laag veen, die onder invloed van de storm wegspoelde. Tegen de vloedgolf van tien meter hoog was bijna geen enkele dijk bestand. Het water drong circa een kilometer landinwaarts en 80 % van de stad kwam onder water te staan. Hele wijken verdwenen onder enkele meters water. Duizenden huizen werden zwaar beschadigd.

In termen van het aantal slachtoffers was Katrina niet meer dan een middelgrote ramp. Er werden 1836 slachtoffers geteld, terwijl er ruim 700 mensen vermist werden. Daarmee kan de ramp niet in de schaduw staan van de uitbarsting van de Vesuvius (24 augustus van het jaar 79, 20.000 slachtoffers) en de aardbeving van Lissabon (1 november 1755, 100.000 doden), laat staan van de tsunami van 2004 met naar schatting 290.000 doden. Wel veroorzaakte de ramp een immense materiële schade. Volgens schattingen bedroeg de schade \$ 125 miljard (1,2 % van het bbp van de VS).<sup>43</sup>

Na de ramp kwam een stortvloed van kritiek los op het gevoerde veiligheidsbeleid. Alle overheden – gemeente, staat en federale overheid – kwamen onder vuur te liggen. Burgemeester Nagin werd verantwoordelijk gesteld voor het veel te laat beginnen van de evacuatie en de gebrekkige opvang van de geëvacueerden, de federale overheid voor de trage en chaotische hulpverlening. Vooral de *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) was de gebeten hond. De gemoederen liepen hoog op, onder andere vanwege allerlei racistische motieven die de critici in het beleid meenden te ontdekken.

---

<sup>43</sup> Stern, 2006: *The economics of climate change*, p. 11.

De ramp maakte grote indruk, mede dankzij de televisiebeelden van de gigantische verwoestingen en de verwarring en radeloosheid waaraan inwoners en hulpverleners ten prooi vielen. In Nederland leefden de visioenen van de watersnood van 1953 weer op. Mogelijk is dat de belangrijkste les die we uit deze ramp kunnen leren. Het Amerikaanse beleid rond New Orleans ging uit van een beperkt beschermingsniveau tegen een orkaan van categorie 3 met een herhalingstijd van ongeveer 30 jaar. Men vond het acceptabel dat een storm van categorie 4, zoals Katrina was, een overstroming zou veroorzaken. Die mening is ongetwijfeld ingrijpend gewijzigd.

Daarnaast kunnen we uit de ervaringen van Katrina lessen leren over diverse aspecten die in de maatschappelijke kosten-batenanalyses worden opgenomen als PM-posten.<sup>44</sup> Katrina heeft laten zien hoe ingrijpend een overstroming werkelijk is. Hoe goed we ook allerlei computersimulaties kunnen maken en rampenoefeningen houden, de werkelijkheid is altijd gecompliceerder en moeilijker te managen. Op een congres van Nederlandse beleidsmakers op het gebied van crisisbeheersing over de ervaringen van New Orleans kwamen bijvoorbeeld grote fysieke en organisatorische problemen die ontstaan bij overstromingen ter sprake. Naast het feit dat een groot aantal mensen moet worden geëvacueerd over rijkswegen die voor een groot deel onder zeespiegelniveau zijn aangelegd, drong het besef door welke ingrijpende maatschappelijke emoties een grootschalige evacuatie in Nederland teweeg zal brengen.<sup>45</sup> Een uitdaging, maar één waarvan men hoopt die niemand die ooit zal aangaan.

---

<sup>44</sup> Zie ook hoofdstuk 3.

<sup>45</sup> Ministerie van BZK, 2006: *Lessons learned New Orleans*.

---

## 3 Besluitvorming binnen het Deltatraject

---

### 3.1 Uitdaging voor besluitvorming

In het vorige hoofdstuk werd de bestuurlijke organisatie van het *waterbeheer* in ons land beschreven. Daarbij werd ingegaan op de verschillende taken en verantwoordelijkheden binnen het waterbeheer, en de relevante regelgeving die daaraan ten grondslag ligt. Het Deltatraject draait echter niet alleen om waterbeheer, maar ook om het initiëren, voorbereiden en uitvoeren van nieuwe investeringsprojecten met betrekking tot de *waterveiligheid* en de (*zoet*)*watervoorziening* in Nederland. Het Rijk en de waterschappen hebben in hun besluitvorming ten aanzien van nieuwe projecten en nieuwe wetgeving te maken met allerlei andere partijen, zowel van de kant van de burgerij (het bedrijfsleven, diverse pressie- en lobbygroepen) als van andere overheden. Bovendien heeft de besluitvorming rond grote waterstaatswerken raakvlakken met andere velden en belangen, zoals economie, verkeer en vervoer, milieu en ruimtelijke ordening. Zo ontstaat er rond elk project een politieke arena, waarin pas na een uitvoerige belangenafweging een besluit tot stand komt. Hierover handelt dit hoofdstuk.

---

### 3.2 Belangenstrijd<sup>46</sup>

Het politiek-maatschappelijk spel in Nederland is op een bijzondere manier ingericht. Diverse partijen ontwikkelen plannen en stappen vervolgens naar de regering om deze goedgekeurd te krijgen en daarmee ook financiering door het Rijk te verkrijgen. Het is niet gebruikelijk voor plannenmakers om zelf financiering te gaan zoeken, bijvoorbeeld bij particuliere sponsors. Besluiten over grote waterstaatkundige werken worden dan ook onderdeel van een gecompliceerd politiek spel, waarbij de regering via het Ministerie van V&W c.q. Rijkswaterstaat de regie in handen heeft, maar tal van partijen participeren: diverse overheidsorganen, zoals provincies, gemeenten en waterschappen, maar ook diverse politieke partijen en fracties in het parlement, talloze adviesorganen, georganiseerde lobby- en pressiegroepen en vele andere betrokkenen. Deze partijen trachten direct toegang te krijgen

---

<sup>46</sup> Een klassiek werk op dit gebied is Olson, 1965: *The logic of collective action*. Dit werk wordt ook uitvoerig besproken in: Korsten, 2007: *Belangen, belangenstrijd en belangenafweging*.

tot de besluitvorming in het parlement en in het kabinet, dan wel indirect via de publieke opinie.

Elke speler binnen dit veld komt op voor het eigen belang. Soms lopen deze belangen parallel aan die van andere spelers, maar dikwijls botsen ze. Dat levert coalities en conflicten op, die van grote invloed zijn op het tempo en de richting van de besluitvorming. Welke spelers kunnen we onderscheiden en voor welk belang staan zij zoal?

---

### 3.2.1 Talrijke spelers

De Rijksoverheid neemt in de politieke arena een sleutelpositie in. Zij is – in beginsel – regisseur die het geheel in goede banen laat verlopen. Zij bepaalt de spelregels en is verantwoordelijk voor het eindresultaat: het besluit. Dat betekent echter niet dat het Rijk als één actor met één belang gezien moet worden. Binnen het Rijk zijn er verschillende gremia, waarbinnen zich de politieke strijd afspeelt, zoals het kabinet en de Tweede Kamer. Binnen het kabinet bestaat er bijvoorbeeld een tegenstelling tussen de minister van Financiën die over de schatkist moet waken en de portefeuilleministers (zoals die voor V&W, VROM en LNV<sup>47</sup>) die voor hun eigen beleidsterrein zoveel mogelijk middelen willen veiligstellen. Daarbij treedt elke minister dus ook in een concurrentiestrijd met collega-vakministers. Zelfs binnen één ministerie kunnen zulke problemen bestaan: binnen het ministerie van V&W strijden afdelingen met elkaar om geld voor de financiering van bijvoorbeeld spoorwegen of fietspaden, stoplichten of gemalen.

Bijzonder is de positie van Rijkswaterstaat (RWS). Rijkswaterstaat is de uitvoerende tak van het ministerie van V&W, dat verantwoordelijk is voor de aanleg, het beheer en de ontwikkeling van het nationale rijkswegennetwerk, het rijkswaterwegennetwerk en het landelijke watersysteem. RWS dankt zijn unieke positie vooral aan zijn specialistische kennis en vaardigheden, die soms de discussies kunnen beslissen, maar even zo vaak irritatie opwekken.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> In sommige landen, zoals Duitsland en Japan zijn de ministeries van V&W en VROM samengevoegd in één ministerie om deze strijd in te perken. Garanties biedt een fusie overigens niet; het risico dat de strijd om de middelen voortgezet wordt binnen de muren van het departement is aanzienlijk. Alleen een sterke minister die knopen doorhakt, kan hier een eind aan maken.

<sup>48</sup> Lintsen, 1998: *Twee eeuwen Rijkswaterstaat*.

Naast de verschillende actoren binnen het Rijk zelf zijn er *stakeholders* die de landelijke overheid ondersteunen bij beleidsontwikkeling: adviesraden (bv. de VROM-Raad en de Sociaal-Economische Raad), planbureaus (bv. het Centraal Planbureau en het NMP/RPB) en wetenschappelijke instituten.

Andere belangrijke *stakeholders* binnen de besluitvorming rond het klimaatvraagstuk zijn georganiseerde lobby- en pressiegroepen, bijvoorbeeld milieu- of consumentenorganisaties. Zulke partijen trachten dikwijls via de media of contacten met ambtenaren of politici de koers van het overheidsbeleid in de gewenste richting om te buigen. Andere actoren binnen het besluitvormingsproces zijn sectoroverstijgende organisaties zoals werkgevers- en werknemersorganisaties. Hun gedrag wijkt niet wezenlijk af van de diverse lobby- en pressiegroepen, die door middel van de publieke opinie of directe contacten het besluitvormingsproces proberen bij te sturen.

---

### 3.2.2 Vier fasen van besluitvorming

In dit politieke spel kan men diverse fasen onderscheiden: de initiatieffase, de voorbereidingsfase, de uitwerkingsfase en uitvoeringsfase. In de *initiatieffase* verschijnen initiatiefnemers die hun belang (probleemvisie en oplossing) tot een ‘algemeen belang’ trachten te maken en het daarmee op de politieke agenda te plaatsen. De initiatiefnemers zijn soms instellingen van de Rijksoverheid (RWS, het ministerie), een nationale organisatie (bijvoorbeeld de ANWB of Milieudefensie), maar dikwijls ook lokale belanghebbenden zoals een gemeente of een Kamer van Koophandel. Wanneer – soms na verloop van tientallen jaren – de overheid de uitdaging opneemt en het belang onderschrijft, is de initiatieffase beëindigd.

In de tweede fase – de *voorbereidingsfase* – wordt vanuit de verschillende belangengroeperingen (Rijk, gemeente, bedrijfsleven, waterschappen, etc.) en vanuit diverse invalshoeken (economie, veiligheid, werkgelegenheid, milieu, etc.) de noodzaak en de vorm van een project vastgesteld. Informatie wordt ingewonnen, partijen worden gehoord en alternatieven afgewogen. Deze discussiefase sluit af met een overheidsbesluit, bijvoorbeeld een wet of een planologische kernbeslissing, waarin de hoofdlijnen van het grootschalige project worden vastgelegd.

In de *uitwerkingsfase* staan de regionale en lokale inbedding centraal en de voorbereidingen voor de uitvoering. Het plan moet worden uitgewerkt, een

organisatie opgezet, (mede)financiering geregeld en grond aangekocht. Overeenkomsten met gemeenten en waterschappen worden gesloten, eigenaars onteigend en vergunningen verstrekt. In deze fase vinden nog allerlei aanpassingen van het ontwerp plaats, vaak fundamentele aanpassingen, althans vanuit het regionale en lokale perspectief bezien.

De laatste fase – de *uitvoeringsfase* – start met de aanbesteding van de eerste bestekken en het contracteren van de aannemers en eindigt met de oplevering of de ingebruikname van een project. Ondanks dat het technisch tegenwoordig mogelijk is in relatief korte tijd het werk op te leveren, treden er ook in deze fase nog vertragingen op. Op allerlei manieren wordt er aan het ontwerp geknutseld, deels voortvloeiend uit belangenstrijd, deels uit de techniek. Vanwege de grote risico's kunnen gaandeweg het traject plannen bijgesteld en herzien worden.

Het onderscheid in fasen is van belang omdat in elke fase de spelers een verschillende positie innemen en in elke fase spelers toetreden of zich uit het debat terugtrekken.<sup>49</sup> Overigens is in de praktijk het onderscheid in fasen niet altijd even duidelijk te maken. Veeleer is sprake van voortschrijdende planning, waarbij de verschillende fasen herhaaldelijk worden doorlopen. Daarbij is uiteraard wel van belang dat steeds stappen vooruit worden gezet in de richting van realisatie van het project.

### Box 3.1 Strategisch gebruik van informatie

Goede en tijdige informatievoorziening is van doorslaggevend belang voor goede besluitvorming. Veel belangrijke informatie heeft echter een omstreden karakter, is aanvechtbaar of is niet volledig objectief. Stakeholders binnen het besluitvormingsproces kunnen informatie bovendien op strategische wijze inzetten om op die manier de koers van het beleid naar hun hand te zetten. Vooral de diverse milieudebatten hebben een reputatie dat er regelmatig met onjuiste en oneigenlijke informatie geschermd wordt om discussies te beslissen. Het debat over de zure regen, het afzinken van de Brent Spar en de gevolgen van het verminderen van de ozonlaag, in al deze discussies werd informatie gebruikt en argumenten aangedragen die (achteraf) aantoonbaar onjuist waren.<sup>50</sup> Ook binnen het Deltatraject bestaat dit risico, gezien de vele onzekerheden die volop ruimte bieden aan speculaties en misinterpretaties.

<sup>49</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*.

<sup>50</sup> NYFER, 1998: *Modes in het milieudebat*.



---

### 3.3 Knelpunten binnen het besluitvormingsproces

De hierboven beschreven belangenstrijd houdt een aantal serieuze risico's voor de besluitvorming in:

1. **Prioriteit van het veiligheidsbelang.** Het gevaar bestaat dat de verschillende *stakeholders* het veiligheidsbelang een te lage prioriteit geven.
2. **Draagvlak.** Het traject waartoe wordt besloten, heeft onvoldoende draagvlak in de politiek en in de samenleving.
3. **Omgaan met onzekerheden.** Besluitvorming op basis van (per definitie) onvolledige informatie over mogelijke risico's. In het Deltatraject gaat het vooral om het reduceren van risico's.
4. **Trage besluitvorming.** De besluitvorming is traag en de doorlooptijd van projecten is onnodig lang.
5. **Beperkte horizon.** Politiek opportunisme krijgt de overhand boven strategische doelen op lange termijn.
6. **Manoeuvreren tussen betrouwbaarheid en flexibiliteit.** Enerzijds kunnen in de loop van het traject voortdurend besluiten worden herzien, waardoor *stakeholders* niet weten waar zij aan toe zijn bij het nemen en uitvoeren van (investerings)beslissingen. Anderzijds kunnen genomen besluiten de flexibiliteit missen om op veranderende technische, economische en maatschappelijke omstandigheden in te kunnen spelen.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op bovenstaande knelpunten die zich binnen het Deltatraject kunnen voordoen. Daarbij zullen enkele oplossingsrichtingen voor die problemen worden genoemd.

---

#### 3.3.1 Prioriteit van het veiligheidsbelang

Vanwege de grote onzekerheden waarmee het Deltatraject is omgeven, bestaat het risico dat de verschillende *stakeholders* het veiligheidsbelang van het Deltatraject een te lage prioriteit geven. Nut en noodzaak van het traject kunnen onduidelijk blijven bij de betrokken partijen, zowel op politiek als op maatschappelijk niveau. Hoewel mensen veel waarde hechten aan veiligheid, worden de mogelijke catastrofale risico's van klimaatverandering onderschat. De verwachting dat een ramp zich de komende decennia nog

niet zal voordoen, kan leiden tot onvoldoende prioritering van het Deltatraject. Dit kan een groot knelpunt binnen de besluitvorming van het traject vormen.

### **Oplossingsrichting: oprichting van een Delta-autoriteit**

Om het veiligheidsbelang binnen de politieke arena een verhoogde status te geven, zijn speciale institutionele voorzieningen nodig. In het vorige hoofdstuk is al de mogelijkheid genoemd om een speciaal orgaan op te richten dat zich met het Deltatraject bezighoudt – een Delta-autoriteit – op enige afstand van de dagelijkse politiek.

Zo'n Delta-autoriteit moet een onafhankelijke positie hebben en bestaande politiek-bestuurlijke structuren kunnen doorbreken of omzeilen. Wetgeving met betrekking tot zo'n autoriteit lijkt een nuttig instrument. Een wettelijke status geeft de autoriteit een meer permanent karakter; dit bevordert de continuïteit en maakt het Deltatraject minder afhankelijk van de waan van de dag. In zo'n wet kunnen de taken en doelstellingen van de autoriteit, de bevoegdheden en de verantwoordingsstructuur worden vastgelegd. Ook kan een speciale wet de onafhankelijkheid van het orgaan versterken. In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de Delta-autoriteit en de wettelijke inkadering daarvan.

In het verleden is er bij de aanleg van de Zuiderzeewerken gekozen voor een andere optie: de oprichting van een speciale Dienst der Zuiderzeewerken (zie ook bijlage 2). Nadat de Zuiderzeewet in 1918 was aangenomen, werd een jaar later deze dienst opgericht om de voorbereiding en uitvoering van het project ter hand te nemen. Deze dienst stond onder directe verantwoordelijkheid van de minister.<sup>51</sup> Er werd voor gekozen om de Dienst der Zuiderzeewerken los van Rijkswaterstaat te plaatsen, omdat die organisatie te ingewikkeld en hiërarchisch georganiseerd was, en bovendien niet snel genoeg knopen kon doorhakken.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Ten Horn-Van Nispen, 2006: 'Victor Jean Pierre de Blocq van Kuffeler'.

<sup>52</sup> Van de Ven, 1993: *Leefbaar laagland*.

**Box 3.2 Wetgeving: een *lex specialis*<sup>53</sup>**

Een andere oplossingsrichting voor genoemde knelpunten is wetgeving. Aangezien het Deltatraject een traject van lange adem is, lijkt wetgeving een nuttig instrument omdat dit het traject een zekere robuustheid geeft en het tevens minder afhankelijk maakt van de waan van de dag in de politiek. Door het traject en bijbehorende projecten in een wet vast te leggen heeft het een beschermde status en wordt gegarandeerd dat het ook wordt uitgevoerd in de vorm zoals die in de wet is beschreven. In het verleden is zo'n bijzondere wet – *lex specialis* – al enkele malen ingevoerd voor bepaalde omvangrijke projecten, bijvoorbeeld de Deltawet, de Herinrichtingswetten Midden-Delfland en de Groningse en Drentse Veenkoloniën, de Deltawet Grote Rivieren, de Vergunningenwet Westerschelde en de Zuiderzeewet (zie ook bijlage 2).

Aan een *lex specialis* zitten echter ook enkele nadelen. Zo'n wet vereist namelijk een gedetailleerd en gespecificeerd ontwerp in een vroeg stadium, iets wat binnen het Deltatraject juist problematisch is. Vanwege de vele onzekerheden waarmee dit traject is omgeven en de complexiteit van de vele projecten daarbinnen, is het haast onmogelijk om in het beginstadium tot een gedetailleerd ontwerp te komen. In die beginfase wordt er vaak nog lang afgewogen of en in welke vorm projecten uitgevoerd moeten worden. Een ander probleem aan een *lex specialis* is dat een gedetailleerde wet veel tijd in beslag neemt. Dat kan er toe leiden dat een deel van het politiek-bestuurlijke debat dat plaatsvindt in het besluitvormings- en uitvoeringsproces, zich verplaatst naar de voorbereiding van de *lex specialis* voor het traject. Ook kan zo'n bijzondere wet door *stakeholders* worden opgevat als een afgedwongen maatregel. Dat verlaagt de kans op acceptatie van het traject en op commitment aan het traject.

Ondanks de potentiële nadelen ervan is een *lex specialis* toch een nuttig instrument voor het Deltatraject. In zo'n wet kan de regierol worden toegewezen en kunnen taken, doelstellingen, bevoegdheden en de verantwoordingsstructuur van een op te richten regieorgaan worden vastgelegd. Dit kan de continuïteit van het traject bevorderen en de gevoeligheid voor de politieke 'waan van de dag' verminderen. In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op een *lex specialis* binnen het Deltatraject.

---

### 3.3.2 Draagvlak

Een potentieel knelpunt is een gebrek aan draagvlak voor het Deltatraject bij betrokken partijen. Binnen het traject zijn een groot aantal actoren betrokken die elk voor hun eigen belangen opkomen. Binnen een democratische rechtsstaat moet daar ruimte voor worden gecreëerd.

---

<sup>53</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*.

Wanneer *stakeholders* geen rol hebben in de beginfase van het besluitvormingsproces, ontstaat het risico dat zij in een latere fase – wanneer een project in volle gang is – alsnog hun stem laten horen.<sup>54</sup> Dat vergroot de onbeheersbaarheid van het traject en kan er toe leiden dat bepaalde onderdelen moeten worden aangepast, met als mogelijk gevolg vertragingen en budgetoverschrijdingen.

In het verleden had de besluitvorming rond grote projecten veelal een technocratisch karakter. De verantwoordelijke instantie begon het besluitvormingsproces met het verlenen van een opdracht aan een specialistische organisatie (bv. Rijkswaterstaat) of een commissie van deskundigen. Het technische aspect kreeg daarmee de overhand binnen het proces. Vaak lag er een eenzijdige nadruk op de technische rationaliteit en bleven politieke en maatschappelijke aspecten met name in de beginfase buiten beeld. Hierdoor werd vaak voorbijgegaan aan de vele niet-wetenschappelijke en niet-technische aspecten van het besluitvormingsproces. *Stakeholders* werden pas na de technische fase geraadpleegd, waardoor democratische legitimatie vaak een probleem werd.<sup>55</sup>

Om dit probleem te ondervangen zijn sinds de jaren '70 uitgebreide inspraakprocedures ingesteld. Deze moesten de burgers het gevoel geven dat zij invloed hadden op beslissingen die hen of hun directe leefomgeving betroffen. De verwachtingen komen lang niet altijd uit. Enerzijds ligt hiervan de 'schuld' bij de beleidsmakers, die de bemoeienis van de burger liever negeren vanwege veronderstelde ondeskundigheid van de inspreker of omdat de beleidsmaker gebonden is aan afspraken met derden (bijvoorbeeld met particuliere ondernemers of grondeigenaren), waardoor de ruimte voor beleidsaanpassingen minimaal is. Anderzijds is ook de inspreker niet vrij te pleiten van overdreven verwachtingen. Een beleidsmaker moet immers een afweging maken tussen vele belangen. Die van de inspreker is er slechts één van.

### **Oplossingsrichting: draagvlak creëren bij maatschappelijke groeperingen**

Een cruciale factor voor het welslagen van het traject c.q. projecten is het creëren van draagvlak bij de verschillende partijen die daarbij betrokken zijn.

---

<sup>54</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*.

<sup>55</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*.

Er bestaan verschillende manieren om draagvlak te creëren bij maatschappelijke groeperingen. Zo kan er binnen het besluitvormingsproces gezocht worden naar mogelijkheden om verschillende belangen van de betrokken partijen te combineren in de vorm van compromissen en coalities. Een voorbeeld is het besluitvormingsproces rond de afsluiting van de Oosterschelde. Verschillende partijen, waaronder bewoners in de omgeving, politieke partijen en milieuorganisaties, kwamen daarbij op voor hun eigen belangen. Dit leidde uiteindelijk tot een compromisoplossing – de aanleg van de Oosterscheldedam – die de partijen tevreden stelde, maar die ook veel duurder was dan eerder gemaakte plannen voor de afsluiting van de Oosterschelde. Het gezamenlijk optreden van deze *stakeholders* leidde tot een – vanuit het algemeen belang – minder wenselijke oplossing.<sup>56</sup>

Een krachtiger mogelijkheid om maatschappelijk draagvlak te creëren voor gebiedsgerichte ontwikkelingen is de onderhandelingen tussen publieke en private partijen het startpunt te maken van de planvorming en niet andersom. Deze benadering doet onder de naam *'growth management'*, ook wel *'smart growth'* genoemd, opgang in de VS, juist in regio's waar veel functionaliteiten op een beperkt gebied samenkomen.<sup>57</sup> In deze benadering staan onderhandelen en *commitmentbuilding* tussen de betrokken publieke en private actoren centraal in het proces van strategievorming, planning en implementatie. De relevante *stakeholders* gaan met elkaar in onderhandeling om vanuit hun verschillende perspectieven – economie, infrastructuur en milieu/kwaliteit van de leefomgeving – tot *trade-offs* te komen, die leidend en ook bindend zijn voor de verdere ontwikkeling. Steeds staan daarbij de vragen centraal: 'wat zijn de ruimtelijke claims op het gebied' en 'welke ontwikkeling is het meest gewenst en ook mogelijk', waarna een proces van *negotiating and dealing* op gang komt met de genoemde *trade-offs* als eindresultaat. De verschillende perspectieven nemen een gelijkwaardige positie in de onderhandelingen in. Leefomgeving concurreert met bijvoorbeeld economie, omdat ook marktpartijen de kwaliteit van de leefomgeving op hun waarde schatten, niet vanwege bescherming door de overheid. De maatschappij zelf, niet de overheid, zo is de filosofie, is verantwoordelijk voor een goede leefomgeving en moet daaromtrent de noodzakelijke afwegingen maken. Het is essentieel dat de relevante betrokken actoren zich na verschillende onderhandelingsronden committeren aan de onderscheiden *trade-offs* en dit vastleggen in financiële afsprakenkaders over opeenvolgende

<sup>56</sup> Van de Ven, 1993: *Leefbaar laagland*.

<sup>57</sup> Janssen-Jansen, 2004: *Regio's uitgedaagd*, hoofdstuk 3.

uitvoeringsprojecten om zo de implementatie op lange termijn te verzekeren.<sup>58</sup> Planning is in dit model dus niet leidend door ontwikkelingsprojecten te starten of financiële middelen toe te wijzen, maar ondersteunend en instrumenteel voor onderhandelingen die moeten leiden tot zogenaamde '*commitment packages*' waarin mensen en organisaties de prioriteiten op de lange termijn tezamen definiëren en zich eraan binden. Democratische verantwoording is daarbij uiteraard van belang, waarbij ook nieuwe vormen van betrokkenheid bij het publieke belang in de eigen regio kunnen worden gezocht.

Het planningsysteem in Nederland is niet gebaseerd op het komen tot *trade-offs*, maar veel meer op regelgeving en sturing vanuit de overheid. Om belangenuitruil mogelijk te maken is onderhandelingsruimte noodzakelijk en staan de uitkomsten per definitie niet vooraf vast. Marktgerichte instrumenten, zoals compensatie, *package deals* en financiële prikkels, kunnen een meer ontwikkelingsgerichte planning stimuleren. Dit alles vraagt wel om een behoorlijke verschuiving in het Nederlandse planningsysteem en een verandering in gedrag bij de mensen die met dit systeem gewend zijn te werken. Strategische planning wordt veel meer een zaak van politici en regionale actoren in plaats van professionele planners die vooral inzetten op onderzoek, expertise en toekomstscenario's.<sup>59</sup> Bovendien is het belangrijk om open te staan voor de argumenten en rationaliteiten van andere belangen, waarbij uiteraard wel de eigen randvoorwaarden goed moeten worden bewaakt. Een goede communicatie van deze randvoorwaarden kan veel frustratie achteraf wegnemen.

Ook Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk kennen ruimtelijke planningsprocedures die in deze richting gaan. In die landen worden vanaf het begin van het besluitvormingsproces maatschappelijke groepen, met name werkgevers en/of bedrijfsleven en milieubeweging, betrokken. Dat betekent dat die partijen bij alle belangrijke bijeenkomsten aanwezig zijn en meebeslisrecht krijgen. Daarmee hebben die *stakeholders* een effectief vetorecht tegen ontwikkelingen waarmee zij het niet eens zijn. Tegelijkertijd worden zij medeopdrachtgever en beoordelaar van beleidsanalytische studies. Daar staat natuurlijk wel wat tegenover: partijen worden geacht zich

---

<sup>58</sup> Idem, p. 138.

<sup>59</sup> Idem, p. 138.

te committeren aan het besloten eindresultaat, waardoor zij niet meer vrijblijvend kritiek kunnen uiten op de genomen besluiten.<sup>60</sup>

### Box 3.3 Gebrek aan draagvlak bij de Betuweroute<sup>61</sup>

De aanleg van de Betuweroute is een goed voorbeeld van hoe een gebrek aan draagvlak voor het project kan leiden tot de nodige vertragingen in het besluitvormingsproces. Die vertragingen hebben er mede voor gezorgd dat men te maken kreeg met forse budgetoverschrijdingen. Vanaf het begin bestond er verzet tegen de aanleg van de spoorlijn; kritiek kwam van verschillende kanten: milieubewegingen, omwonenden van de spoorlijn, onafhankelijke onderzoekers maar ook politieke partijen als de SP of Groen Links. Velen zagen reeds vooraf negatieve gevolgen voor de sociale leefomgeving: de bestaande leefsituatie van een groot aantal burgers zou ontwricht worden door de komst van de Betuweroute én burgers zouden dankzij de spoorlijn last krijgen van geluidshinder. Ook de natuurlijke leefomgeving zou ernstig verstoord worden: landschappen en de ecologische structuur zouden ernstig beschadigd worden, het milieu zou worden aangetast en de leefomgeving van (zeldzame) dieren zou worden bedreigd. Tevens waren er vooraf reeds mensen die twijfels hadden bij de economische voordelen van de nieuwe spoorlijn: de Betuweroute zou verliesgevend worden en er zou beter naar alternatieven voor de spoorlijn gekeken moeten worden, zoals de binnenvaart.

Hoewel het creëren van *commitment* er toe kan leiden dat de voorbereidingsfase van het traject c.q. project langer duurt, leidt dat uiteindelijk wel tot een kortere doorlooptijd dan die van een traject c.q. project waarbij maatschappelijke groeperingen pas in de uitvoeringsfase een rol spelen. Volgens de WRR en de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie-Elverding) moet de inspraak vooral in het begin van het traject (met name in de voorbereidingsfase) worden geconcentreerd. Het is vervolgens wel belangrijk dat in de uitwerkingsfase en zeker in de uitvoeringsfase de invloed van krachten van buiten zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd.<sup>62</sup> De vraag is in hoeverre dat mogelijk is. Zelfs bij uitgebreide inspraak in de voorbereidingsfase moeten er op een gegeven moment knopen worden doorgehakt. Dat betekent altijd dat er partijen ongelukkig zijn met de uitkomst omdat hun wensen niet of niet

<sup>60</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*, p 149. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998: *Internationale Vergelijking Besluitvorming Infrastructuur*, p. 28-29 en 54-55

<sup>61</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2000: *Beleidsinformatie Betuweroute*.

<sup>62</sup> WRR, 1994: *Besluiten over grote projecten*; Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008: *Sneller en beter*.

geheel zijn gehonoreerd. Die zullen vervolgens alle hun ten dienste staande instrumenten toepassen om alsnog de plannen en/of werkzaamheden bij te sturen in de gewenste richting.

---

### 3.3.3 Omgaan met onzekerheden

Het Deltatraject is zoals gezegd omgeven door vele onzekerheden. Dat biedt partijen de ruimte om hun eigen probleemdefinities in de discussie te brengen. Dat heeft gevolgen voor de probleemdefinitie van de andere spelers. Deze worden voortdurend opnieuw vertaald en geïnterpreteerd. Percepties en de manier waarop deze worden gecommuniceerd krijgen daardoor soms een zwaarder gewicht dan wat er feitelijk bedoeld en gezegd is.<sup>63</sup> Zo verandert in het waterveiligheidsdebat de perceptie van de veiligheidsnorm voortdurend. Het risico van een overstroming is voor veel deelnemers aan het debat zo onwezenlijk, dat elke partij er anders mee omgaat. De interpretatie van het risico wordt ingepast in de eigen visie en als hoog/laag dan wel meer/minder relevant in het eigen betoog ingepast. Volgens de WRR is het vertrouwen in de techniek tegenwoordig zodanig dat een verkeerde perceptie van de veiligheidssituatie is ontstaan. De publieke opinie is veel optimistischer dan de feitelijke toestand rechtvaardigt.<sup>64</sup>

In de politieke arena worden niet alleen problemen verschillend ingeschat, ook de gepresenteerde oplossingen worden met uiteenlopende informatie onderbouwd. Partijen kunnen er belang bij hebben om eenzijdige of zelfs verkeerde informatie te verstrekken. Internationaal onderzoek van de Deense prof. Flyvbjerg kwam tot de conclusie dat in negen van de tien projecten de kosten vooraf worden onderschat, waarna bij de uiteindelijke realisering allerlei overschrijdingen aan het licht komen. Zo worden bij de aanleg van wegen gemiddeld 20% kostenoverschrijdingen geboekt, terwijl in de helft van de gevallen bijna 20% minder baten (vervoersaanbod) worden gerealiseerd. Bij spoorwegen is de misinformatie nog groter: de gemiddelde kostenoverschrijdingen bedragen bijna 45% en het gemiddelde verkeerstekort zelfs meer dan 50%.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> SCP, 2002: *Kijken naar gevaren*, p. 10.

<sup>64</sup> WRR, 2007: *Waterbeheer en waterveiligheid*, p. 45.

<sup>65</sup> Flyvbjerg et al., 2003: *Megaprojects and risk*.



## Oplossingsrichting: milieueffectrapportage en kosten-batenanalyse

Om de kwaliteit van informatie over belangrijke besluiten te waarborgen wordt bij grote projecten in Nederland gebruik gemaakt van twee instrumenten: de milieueffectrapportage en de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Beide dienen vooral om de maatschappelijke gevolgen van grote projecten duidelijk te maken, zodat deze in de besluitvorming de plaats krijgen die ze verdienen. Deze oplossingsrichtingen zijn bedoeld om de onzekerheden van het traject op lange termijn weg te nemen.

Bij grote projecten die mogelijk nadelige effecten hebben voor het milieu, is men sinds 1994 bij wet verplicht om een milieueffectrapportage (m.e.r.) uit te voeren. Activiteiten waarbij een m.e.r. verplicht is, zijn onder meer infrastructuurprojecten (autowegen, spoorwegen, havens e.d.), waterstaat en waterhuishoudkundige projecten (dijken, grondwateronttrekkingen e.d.), en projecten in landelijk gebied (bv. landinrichtingsprojecten). Het milieueffectrapport moet ingaan op de voorgenomen activiteit, de alternatieven en de te nemen besluiten. Ook moeten de milieugevolgen van het project en alternatieven en de vergelijking daarvan worden beschreven. Tot slot moeten de consequenties van het project worden vergeleken met de toekomstige ontwikkelingen wanneer het project niet wordt uitgevoerd.<sup>66</sup>

Daarnaast moeten bij beslissingen over grote projecten waarmee omvangrijke rijksinvesteringen gemeoid zijn, ook maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) worden uitgevoerd.<sup>67</sup> Voor grote infrastructuurprojecten is zo'n analyse sinds 2000 verplicht gesteld. De richtlijnen voor MKBA's van grote, complexe projecten zijn in de Leidraad OEI (Onderzoek Effecten Infrastructuur) vastgelegd.<sup>68</sup>

Door middel van een MKBA wordt een overzicht gegeven van alle voor- en nadelen van een project voor alle betrokken partijen in de samenleving. Deze voor- en nadelen worden zoveel mogelijk in geld uitgedrukt (gemonetariseerd). De MKBA is dus enerzijds breder dan de m.e.r. wat betreft de behandelde effecten, terwijl anderzijds de effecten beschreven worden in een 'beperkter' jargon (euro's).

---

<sup>66</sup> [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl).

<sup>67</sup> Ministerie van VROM, 2007: *Handreiking maatschappelijke kosten-batenanalyse projecten Nota Ruimtebudget*.

<sup>68</sup> Ministerie van V&W/Ministerie van EZ, 2000: *Evaluatie van infrastructuurprojecten*.

De MKBA moet duidelijkheid verschaffen over de vraag of de maatschappelijke welvaart als gevolg van een project toeneemt. Daarbij gaat het niet alleen om materiële goederen en diensten, maar ook om immateriële zaken zoals bijvoorbeeld een schoon milieu. Een MKBA vormt daarmee een nuttig hulpmiddel bij de besluitvorming. Zo'n analyse kan ondersteuning bieden bij (1) besluiten of een project al dan niet moet worden uitgevoerd (nut en noodzaak), (2) de keuze tussen een reeks van projecten, (3) het verbeteren van projecten.

De kerngedachte van een MKBA is dat de voorkeuren van individuele producenten, consumenten en derden leidraad moeten zijn voor de beleidskeuzen van de overheid. Een project vergroot de maatschappelijke welvaart wanneer het saldo van kosten en baten van de MKBA positief is. Niet iedere *stakeholder* hoeft er echter op vooruit te gaan: het kan voorkomen dat de voordelen voor bepaalde partijen zo groot zijn dat de nadelen van andere belanghebbenden daartegen wegvallen. Bovendien is het soms mogelijk 'verliezers' te compenseren uit de opbrengsten die 'winnaars' toevallen.

Er zijn diverse redenen waarom het instrument van de MKBA binnen het Deltatraject zijn beperkingen heeft. Een MKBA is in feite een tamelijk eenvoudige rekensom, waarin toekomstige kosten en baten contant worden gemaakt.<sup>69</sup> Voor een goede analyse van de maatschappelijke kosten en baten is het belangrijk dat projecten voldoende concreet zijn uitgewerkt en kunnen worden afgezet tegen een toekomst waarin het project niet doorgaat.<sup>70</sup> Dat is voor het Deltatraject om verschillende redenen problematisch.

Een **fundamenteel probleem** is dat MKBA de welvaartseffecten van een project ten opzichte van een verondersteld (structureel) groeipad berekent. Het verschil in groeipad *met* en groeipad *zonder* project zijn de welvaartseffecten van het project. Deze calculatie faalt als het structurele groeipad zelf door het project c.q. traject verandert. Daarnaast zijn er nog andere beperkingen:

---

<sup>69</sup> Zie [www.mkbainderegio.nl](http://www.mkbainderegio.nl). Hier wordt een eenvoudig rekenmodel gepresenteerd, waarmee regionale waterbeheerders binnen enkele minuten een maatschappelijke kosten-batenanalyse kunnen maken voor projecten met een looptijd tot wel 125 jaar.

<sup>70</sup> Ministerie van VROM, 2007: *Handreiking maatschappelijke kosten-batenanalyse projecten Nota Ruimtebudget*.

1. **Onzekerheden.** De toekomst zit vol onverwachte gebeurtenissen, zeker wanneer het gaat om perioden van meer dan tien jaar, laat staan honderd jaar. Allerlei voorziene ontwikkelingen pakken soms heel anders uit. Het is onmogelijk om alle complexe maatschappelijke verhoudingen en krachten in de berekening te betrekken. Er worden altijd wel aspecten over het hoofd gezien.
2. **Onomkeerbaarheid.** Daarbij komt dat een berekening van de netto contante waarde impliciet uitgaat van de omkeerbaarheid van een investering: wanneer de omstandigheden zich ongunstig wijzigen kan de investering ongedaan worden gemaakt. In de praktijk blijkt dit dikwijls onmogelijk.
3. **Reserveringen.** Ruimtelijke maatregelen zoals de aanleg van bedrijventerreinen, wegen, maar ook grote waterstaatkundige werken vragen om ruimtelijke en financiële reserveringen. Deze moeten de mogelijkheid bieden om in de toekomst op nieuwe, deels onverwachte uitdagingen in te spelen. In verband met de klimaatverandering is de reservering van overloopgebieden en van extra ruimte voor dijkverzwaringen relevant.

In moderne MKBA probeert men rekening te houden met onzekerheid door een optiewaarde toe te kennen aan het openhouden van verschillende alternatieve mogelijkheden. Flexibiliteit in investeringsbeslissingen wordt expliciet van een prijs voorzien met behulp van de reële-optiebenadering.<sup>71</sup> In plaats van de afweging nu of nooit investeren, wordt de afweging gemaakt tussen nu investeren of uitstellen tot meer zekerheid is verkregen. Deze flexibiliteit kan veel waard zijn. Als in de toekomst meer informatie beschikbaar komt, daalt de onzekerheid en kunnen betere beslissingen worden genomen. Het is dan wel van belang dat vroegtijdig middelen beschikbaar zijn om de optie uit te oefenen. Het uitstellen van een investeringsbeslissing houdt dus niet in dat men niet alvast spaart voor de toekomst.<sup>72</sup>

M.e.r. en MKBA bieden aanknopingspunten om op basis van rationele argumenten besluiten te nemen. De argumenten en afwegingen die m.e.r. en MKBA aandragen hoeven niet doorslaggevend te zijn. Uiteindelijk moet de politiek een afweging maken.

---

<sup>71</sup> Trigeorgis, 1996: *Real options. Managerial flexibility and strategy in resource allocation.*

<sup>72</sup> Perotti en Haanappel, 1999: *Strategische groeiopties in oligopolistische markten.*

#### Box 3.4 Visie versus kosten-batenanalyse<sup>73</sup>

Menig politicus, belangenbehartiger of wetenschapper vindt dat maatschappelijke kosten-batenanalyses te weinig oog hebben voor menselijke creativiteit en durf. Deze critici benadrukken het belang van visie. Zij betogen dat belangrijke besluiten niet uitsluitend kunnen worden genomen op basis van lijstjes met in geld uitgedrukte kosten en baten. Grote projecten als de Afsluitdijk zouden nooit tot stand zijn gekomen als de uitkomst van de MKBA doorslaggevend zou zijn geweest. Een ander bezwaar is dat belangrijke maatschappelijke effecten zoals het verlies van natuurwaarden moeilijk in geld zijn uit te drukken en daarom geen plek vinden in MKBA.

Tegenover deze 'visionairen' staan de voorstanders van kosten-batenanalyse: de 'rekenaars'. Zij zijn te vinden onder beleidsambtenaren, politici en wetenschappers. Hun kritiek luidt dat visies vaak berusten op wensbeelden (visioenen) die als feiten worden gepresenteerd. De voorstanders van het project maken niet duidelijk voor welk probleem het project een oplossing zou moeten bieden en hebben onvoldoende oog voor alternatieve (veelal efficiëntere) oplossingen. Negatieve uitkomsten van MKBA worden vaak op voorhand al verworpen.

Bovenstaande tegenstelling miskent dat visies en MKBA elk hun eigen rol in de besluitvorming spelen. Visies op de toekomstige ontwikkeling van Nederland genereren ideeën over mogelijke projecten. MKBA dwingt om concreet te worden en vervolgens projecten te kunnen beoordelen op basis van maatschappelijke kosten en baten. Kansrijke ideeën kunnen daardoor van luchtflitsen worden onderscheiden. MKBA kan echter niet de rol van scherprechter vervullen. Voor goede politieke keuzen zijn visies en calculaties beide nodig.

---

#### 3.3.4 Trage besluitvorming

Een ander mogelijk knelpunt is de trage besluitvorming en onnodig lange doorlooptijden van het Deltatraject c.q. investeringsprojecten. In de praktijk wordt over sommige grote projecten jarenlang touwgetrokken. Berucht in dat opzicht is de A4 tussen Den Haag en Rotterdam. De weg lag al in de jaren '50 op de tekentafel, maar vijftig jaar later is er nog geen besluit genomen, mede vanwege allerlei milieubezwaren. Ook de Markerwaard is een bekend dossier, dat decennialang in de pijplijn heeft gezeten en na soms hevige discussies (voorlopig?) is afgeblazen. Soms gaan dergelijke projecten natuurlijk wel door, zoals het felbevochten stukje A73 bij Roermond. Nadat

---

<sup>73</sup> Ontleend aan Savelberg, 't Hoen en Koopmans, 2008: *De schijn tegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse*.

de minister in 1995 besloten had tot de aanleg, is de weg in 2008 geopend. Tabel 3.1 geeft een overzicht weer van de doorlooptijden van grote projecten in Nederland in de afgelopen twee eeuwen.

**Tabel 3.1 Doorlooptijden van grote projecten in Nederland na 1813**

Project	Wet	Doorlooptijd in jaren
<b>Periode 1813-1850</b>		
Groot-Noordhollands Kanaal	1819	7
Keulse Vaart	1821	4
Zuid/Willemsvaart	1822	7
Kanaal Brugge-Oostende	1822	5
Zederikkanaal	1824	6
Kanaal Gent/Terneuzen	1825	8
Droogmaking Haarlemmermeer	1837	2
<b>Periode 1850/1945</b>		
Noordzeekanaal	1863	14
Nieuwe Waterweg	1863	10
Merwedekanaal	1881	14
Verlegging Maasmond	1883	23
Afsluiting/inpoldering Zuiderzee	1918	50
Amsterdam-Rijnkanaal	1931	17
Rijksweg 4a	1938	20
<b>Periode 1945/1965</b>		
Afsluiting Lauwerszee	1958	10
Stormvloedkering Hollandse IJssel	1958	2
Haringvlietdam<sluizen	1958	4
Oosterscheldedam	1958	23
Europoort	1956	2
<b>Periode 1965/heden</b>		
Waalbrug Tiel	1969	17 (4)*
Metro Amsterdam	1970	52 (19)*
Flevospoorlijn	1977	22 (9)*
Rijksweg 1: Twente	1978	31 (9)*
Rijksweg 2: Den Bosch/Eindhoven	1979	19
Willemspoortunnel	1984	41 (33)*
Betuweroute	1996	14 (4)*

Bron: Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004/ Bruning en Siersma, 1994

\* tussen haakjes: voorbereidingsfase en uitwerkingsfase

Afgelopen voorjaar heeft de Commissie-Elverding zich over de doorlooptijd van infrastructuurprojecten gebogen. De commissie kwam tot de bevinding dat de gemiddelde doorlooptijd dikwijls langer is dan in de regelgeving wordt voorzien. De termijnen worden regelmatig overschreden. De gemiddelde doorlooptijd van het bestuurlijke proces van een project bedroeg anno 2007 4,8 jaar, met een spreiding van 0,5 tot 11 jaar.<sup>74</sup> Onder dit bestuurlijke proces wordt de termijn verstaan vanaf de startnotitie, via onder meer de trajectnota en de milieueffectrapportage tot het tracébesluit. Alleen de voorbereidingsfase en de uitwerkingsfase vallen er dus onder, niet de initiatiefase en de uitvoeringsfase. Bovendien zijn niet alleen grote projecten, maar ook reguliere projecten meegenomen. Onlangs heeft het kabinet enkele aanbevelingen van de Commissie-Elverding overgenomen, waaronder de aanbeveling om tijdens de verkenningsfase voor nieuwe projecten te investeren in een vroegtijdige betrokkenheid van alle belanghebbenden.<sup>75</sup>

Bussink publiceerde in 1994 onderzoek naar de doorlooptijd van grote infrastructurele projecten, in Nederland en in het buitenland.<sup>76</sup> Hij kwam tot de bevinding dat de gemiddelde lengte van de processen in dezelfde orde van grootte lag als in de meeste ons omringende landen, ondanks de relatief grote planologische druk op de grond. Alleen Frankrijk en België nemen een uitzonderingspositie in. In Frankrijk krijgen grootschalige infrastructurele projecten dikwijls de status van urgente projecten. Deze kennen een speciale wettelijke regeling, waardoor de hogere overheid rechtstreeks invloed heeft op vitale punten. Maar ook op regionaal niveau worden over het algemeen goede afspraken gemaakt (waarin ook de financiën goed zijn geregeld) en gelden strakke procedures met korte termijnen. Een opvallend verschil met Nederland is dat voor de vergunningverlening een precieze tracébeplanning niet nodig is. De exacte tracébeplanning vindt plaats zonder juridische en democratische waarborgen. Daardoor is de doorlooptijd van urgente projecten aanzienlijk korter. Een oorzaak van dit verschil is dat Frankrijk in tegenstelling tot Nederland een centralistische traditie kent. In ons land beschikt de overheid over veel minder doorzettingsmacht: besluiten worden niet snel zonder ‘instemming’ van *stakeholders* doorgevoerd. Daar zit echter ook een positief aspect aan: door rekening te houden met de mening van belanghebbende partijen ontstaat in beginsel meer draagvlak voor een

---

<sup>74</sup> Commissie Vernelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008: *Sneller en beter*, p. 16.

<sup>75</sup> [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl).

<sup>76</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*, p. 37.

bepaald traject c.q. project. In België heeft de krachtige sturing vooral een informeel karakter. België kent slechts weinig formele procedures. Grootchalige projecten komen tot stand op basis van ad hoc bestuurlijk overleg, ambtelijke afweging en politieke voorkeur. Particuliere burgers worden nauwelijks bij de besluitvorming betrokken, de inspraak- en beroepsmogelijkheden zijn zeer beperkt.

#### Box 3.5 De tijd van de koning-koopman<sup>77</sup>

In de periode 1813-1850 kwam een reeks van infrastructuurwerken tot stand, mede dankzij het daadkrachtig bestuur van koning Willem I, de kanalenbouwer. Toch was niet alleen de persoon van de koning de succesfactor, maar ook de tijdsomstandigheden. De koning kon zijn daadkrachtig beleid voeren omdat hij over voldoende draagvlak beschikte bij de diverse overheden. Nederland was immers na de Franse tijd doordrongen van een besef van politiek en economisch verval. Nederland had als grote macht definitief afgedaan en men beseftte dat een nieuw elan nodig was, om weer tot een belangrijke speler uit te groeien. Lokale overheden dienden daartoe diverse plannen in, die vervolgens naar eigen inzicht door de koning werden beoordeeld. Deze voerde een verlicht/absoluut bewind, waarbij dikwijls formele bestuursorganen gepasseerd werden. De 'kanalenmanie' had aanvankelijk geen noemenswaardige oppositie. Toen de staat echter in financiële problemen dreigde te komen en het verzet tegen de plannen groeide, begon de koning allerlei kunstgrepen toe te passen. Vooral het ondoorzichtige financiële beheer na 1823, waarin de koning door middel van het Amortisatiesyndicaat de Staten Generaal buiten spel zette, is bekend en berucht.

#### Oplossingsrichting: rol van leiderschap

Slagvaardig leiderschap kan een belangrijke rol spelen bij de voorbereiding en uitvoering van een traject c.q. project. Men kan zelfs stellen dat leiderschap een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is. Leaders kunnen een trekkersrol vervullen en zijn in staat om de verschillende visies van *stakeholders* te verenigen. In de historie speelde koning Willem I bijvoorbeeld een sleutelrol in de realisatie van belangrijke infrastructuur. Ook Thorbecke speelde een cruciale rol bij de totstandkoming van enkele grote projecten, te weten de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal (zie ook box 3.6). De laatste figuur die naam heeft gemaakt vanwege zijn rol in grote infrastructuurwerken is ir. Lely (zie bijlage 2).

<sup>77</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*.

**Box 3.6 Met de spade op de schouder<sup>78</sup>**

De besluitvorming rond de aanleg van de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal toont het belang van een daadkrachtig en ingenieus politiek leider, in dit geval van Thorbecke. De verbinding van zowel de Amsterdamse als Rotterdamse haven met de zee was al decennialang zeer problematisch. Zeeschepen moesten of een lange omweg maken, of overgeladen worden op binnenvaartschepen voordat zij de haven konden binnenvaren. Maar diverse pleidooien om hieraan een einde te maken, stuitten steeds weer op allerlei bezwaren, met name van financiële aard.

Tot in 1862 Thorbecke als nieuwe minister van Binnenlandse Zaken aantrad. Via een handige coalitie (hij combineerde de plannen voor de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal in één plan, zodat hij zowel de Amsterdamse als Rotterdamse lobby achter zich schaarde), door zijn hele politieke gewicht in de strijd te werpen ('ik kom hier met de spade op de schouder') en door te hameren op het nationale belang wist hij in korte tijd de wet door de beide Kamers te loodsen. Op 24 januari 1863 trad de wet in werking.

**Oplossingsrichting: gevoel van urgentie**

Ook de aanwezigheid van een *sense of urgency* om bepaalde werkzaamheden te realiseren is erg belangrijk. Vooral in tijden dat een gevoel van urgentie zich meester heeft gemaakt van de publieke opinie, bijvoorbeeld direct na een (bijna) ramp, ontstaat als het ware vanzelf draagvlak voor maatregelen. Zo bestond er na de Watersnoodramp van 1953 bij elke Nederlander wel het gevoel dat er zo snel en goed mogelijk moest worden ingegrepen om een soortgelijke ramp in de toekomst te voorkomen.

Het klimaatvraagstuk kan vanwege het sluipende karakter ervan dit gevoel voor urgentie minder eenvoudig oproepen. Het SCP toonde aan dat de bezorgdheid voor natuurrampen in Nederland relatief laag is. In een lijst met veertien mogelijke risico's kwam het op een dertiende plaats. Alleen in Denemarken scoorde het even laag, elders in Europa stond de bezorgdheid voor natuurrampen hoger in de risicolijst.<sup>79</sup> De eerdergenoemde Delta-autoriteit heeft als één van haar taken het klimaatvraagstuk op de maatschappelijke agenda te houden.

<sup>78</sup> NYFER, 1995: *'Met de spade op de schouder'*.

<sup>79</sup> SCP, 2002: *Kijken naar gevaren*, p. 19.



**Box 3.7 De wederopbouwperiode**

Ook in de periode van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog heerste er in Nederland een brede maatschappelijke consensus. Onder het motto van 'de schouders eronder' en 'dit nooit meer' werd de oorlogsschade hersteld. De watersnoodramp van 1953 versterkte de werklust verder. Ofschoon er al in 1942 door de Stormvloedcommissie twijfels werden geuit over de kwaliteit van de dijken leidde dat pas na de ramp tot een daadkrachtig ingrijpen. De Deltawet werd binnen korte tijd door de Staten-Generaal aangenomen (1958). Een fors project als Europoort kostte minder dan twee jaar aan besluitvorming. Net als in de periode 1813-1850 kregen het Rijk en Rijkswaterstaat een bijna onaantastbare positie. Aan die positie kwam eind jaren '60 een einde, toen er onder invloed van onder andere de milieubeweging steeds meer vraagtekens werden geplaatst bij de technocratische aanpak van Rijkswaterstaat. De Oosterscheldedam werd een belangrijke mijlpaal. Hevige maatschappelijke beroering stelde de bouw 10 à 15 jaar uit met als resultaat een technisch ontwerp met een breed maatschappelijk draagvlak: de 'gesloten-technocratische' dam werd uiteindelijk een 'open-democratische' constructie.<sup>80</sup>

**3.3.5 Kortetermijnhorizon**

Een ander knelpunt binnen de besluitvorming van het Deltatraject is de kortetermijnhorizon van politici. In veel gevallen kijken zij niet veel verder vooruit dan vier jaar. Bij een traject met een bijzonder lange tijdsperiode zoals het Deltatraject is zo'n beperkte horizon vanzelfsprekend een groot probleem. Het traject moet in feite continu op de politieke agenda worden gehouden.

Ook het spel in de politieke arena bevordert kortetermijndenken. Het klimaatvraagstuk moet in de politiek en de media concurreren met tal van andere onderwerpen. Vooral politici laten zich in hun gedrag beïnvloeden door naderende verkiezingen of voortdurende opiniepeilingen. Dat nodigt uit tot een beleid gericht op snelle successen. Wie zich als Kamerlid of minister richt op een langetermijnprobleem, loopt het risico voor de volgende verkiezingen geen concreet succes te kunnen aanwijzen en daalt in de politieke hiërarchie. Bovendien is zo'n dossier minder aantrekkelijk als mediaonderwerp, zodat de minister of het Kamerlid weinig in beeld komt en zijn kans op (her)verkiezing verkleint.

<sup>80</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*, p. 40.

De indruk bestaat dat in de politieke arena de afgelopen tien jaar deze ‘waan van de dag’ steeds dominantier is geworden. Recent klaagde de vicevoorzitter van de Raad van State Tjeenk Willink nog over het gebrek aan debat over de grote politiek-maatschappelijke kwesties.<sup>81</sup> De debatten in de media gaan minder over de toekomst van Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw dan over de dagelijkse ongenoegens van een (beperkt) aantal mondige burgers.

De afgelopen jaren heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat het initiatief genomen tot enkele belangrijke programmatische beleidsstukken: *Zwakke Schakels* (2003) en *Ruimte voor de Rivier* (2006).<sup>82</sup> Desondanks hebben diverse adviesorganen (waaronder WRR, VROM-raad en CPB) gewaarschuwd dat het huidige waterveiligheidsbeleid op het gebied van normstellingen en ruimtelijke consequenties getuigt van te weinig toekomstgerichtheid en te weinig ambities.<sup>83</sup> Het CPB geeft aan dat de overstromingskansen zijn uitgestegen boven de wettelijke veiligheidsnormen. Dat risico wordt door de klimaatverandering alleen maar groter wanneer niet wordt ingegrepen.<sup>84</sup> Daarnaast betoogt de VROM Raad dat het huidige overschrijdingskansen-systeem met normen uit het jaar 1977 zo snel mogelijk moet worden veranderd in een systeem dat gebaseerd is op overstromingsrisico's.<sup>85</sup> Tot slot geeft de WRR aan dat de ambitie om aan de huidige normen te voldoen te laag is, zeker in het kader van de klimaatverandering.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> [www.parlement.com](http://www.parlement.com).

<sup>82</sup> [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl).

<sup>83</sup> WRR, 2007: *Waterbeheer en waterveiligheid*, p. 44.

<sup>84</sup> CPB, 2005: *Veiligheid tegen overstromen*.

<sup>85</sup> VROM Raad, 2005: *Geen dijkbreuk, geen trendbreuk*.

<sup>86</sup> WRR, 2007: *Waterbeheer en waterveiligheid*.

**Box 3.8 “Niets is moeilijker dan voorspellen, vooral als het om de toekomst gaat.”**

Zelfs wanneer beleidskeuzes voor de langere termijn worden gemaakt, kunnen deze binnen korte tijd achterhaald blijken. Een voorbeeld hiervan laat het budget voor defensie zien. Na de val van de Berlijnse muur in 1989 kwam een einde aan de Koude Oorlog. Het leek toen gerechtvaardigd om het budget voor defensie sterk te verminderen. Er was immers geen buitenlandse vijand meer. Een discussie over de taken van het leger resulteerde in de conclusie dat het leger vooral hulpverlenings- en wederopbouwmissies zou moeten uitvoeren. Tot zich totaal onverwacht (?) een nieuwe vijand voordeed, die in het kader van de *War on Terror* moest worden bestreden. Nederland ging volop mee, maar al na enkele jaren bleek dat het defensiebudget hier niet op was berekend. Vanwege gebrek aan middelen en materieel kan de Nederlandse krijgsmacht de nieuwe taken nauwelijks aan.

---

### 3.3.6 Manoeuvreren tussen betrouwbaarheid en flexibiliteit

Binnen het Deltatraject heeft het Rijk de lastige taak te manoeuvreren tussen betrouwbaarheid en flexibiliteit. Enerzijds is het belangrijk dat het zich ten opzichte van andere *stakeholders* opstelt als een betrouwbare partner en niet voortdurend de spelregels verandert. Burgers die pas een huis hebben gekocht, moeten niet na korte tijd overvallen worden door het besluit hun directe woonomgeving een andere bestemming te geven. Bedrijven die grote investeringen plegen, moeten niet worden geconfronteerd met plotselinge koerswijzigingen van de overheid die grote gevolgen hebben voor hun bedrijfsvoering. Nieuwe overheidsmaatregelen kunnen er toe leiden dat gedane investeringen in een later stadium nutteloos blijken.

Anderzijds is het ook belangrijk dat het Rijk zich voldoende flexibel opstelt ten aanzien van reeds genomen besluiten. Wanneer als gevolg van veranderde technische, economische of maatschappelijke omstandigheden nieuwe kansen of bedreigingen ontstaan, is het van wezenlijk belang dat hierop op adequate wijze kan worden ingespeeld. Zeker bij het Deltatraject, dat omringd is door vele onzekerheden en een zeer lange tijdspanne heeft, is een flexibele opstelling gewenst.

Bovenstaand dilemma is nooit geheel te vermijden. Het is in ieder geval belangrijk dat in de beginfase van het besluitvormingsproces duidelijk een aantal randvoorwaarden worden vastgelegd, die niet ieder moment kunnen

worden geamendeerd zodat de betrokken partijen duidelijk voor ogen hebben welke rol zij moeten vervullen en welke taak zij moeten uitoefenen. Met name voor marktpartijen is het erg belangrijk dat besluiten vaststaan en niet continu worden gewijzigd. Zij moeten immers weten waar zij aan toe zijn bij het nemen en uitvoeren van (investerings)beslissingen. Het Rijk kan een en ander vastleggen in een kaderwet. In zo'n wet worden het juridisch raamwerk, de financiële spelregels en de organisatorische principes (verantwoordelijkheden en procedures) geregeld, en bestaat voldoende ruimte om flexibel te kunnen reageren op nieuwe uitdagingen of omstandigheden.

---

### 3.4 Conclusie

De besluitvorming rond het Deltatraject roept verschillende risico's op. Allereerst is er het risico dat het veiligheidsbelang van het Deltatraject een te lage prioriteit krijgt. Ook bestaat het gevaar dat het Deltatraject onvoldoende draagvlak in de politiek en de samenleving heeft. Ten derde is er het probleem dat besluitvorming moet plaatsvinden op basis van onvolledige informatie: in het Deltatraject gaat het vooral om risicomanagement. Een ander knelpunt is dat de besluitvorming traag verloopt en de doorlooptijd van projecten onnodig lang is. De lange tijdspanne van het Deltatraject botst bovendien met de beperkte beleidshorizon van politici, die vaak niet verder (willen) kijken dan de huidige kabinetsperiode. Tot slot moet er binnen de besluitvorming continu gemanoeuvreed worden tussen betrouwbaarheid en flexibiliteit. Besluiten moeten duidelijk zijn zodat *stakeholders* weten waar zij aan toe zijn, maar toch moet ook de flexibiliteit bestaan om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

Niet elk van bovenstaande risico's kan volledig worden tegengegaan. Om het veiligheidsbelang binnen de politieke arena een beschermd status te geven, zijn speciale institutionele voorzieningen nodig. Dit hoofdstuk doet de suggestie om een speciaal regie- en coördinatieorgaan op te richten dat zich met het Deltatraject bezighoudt – een Delta-autoriteit – op enige afstand van de dagelijkse politiek. Zo'n Delta-autoriteit moet een onafhankelijke positie hebben en bestaande politiek-bestuurlijke structuren kunnen doorbreken of omzeilen. Wetgeving met betrekking tot zo'n autoriteit kan zorgen voor de benodigde continuïteit en het Deltatraject

minder afhankelijk maken van de waan van de dag. In een kaderwet kunnen de taken, doelstellingen, bevoegdheden en verantwoordingsstructuur voor de Delta-autoriteit worden vastgelegd. Ook kan een speciale wet de onafhankelijke positie van het regie- en coördinatieorgaan versterken.

Eb en vloed wachten op niemand

### Caput Selectum 3 Het belang van toekomstige generaties

In de economische literatuur over projectevaluatie is een belangrijk punt van discussie hoe toekomstige kosten en opbrengsten moeten worden afgewogen tegen huidige en hoe het belang van toekomstige generaties moet worden meegewogen in beslissingen die nu worden genomen. Niet alleen hebben die generaties nog geen stem waardoor zij niet gerepresenteerd worden in de politieke besluitvorming, maar door de gangbare manier van disconteren in maatschappelijke kosten/batenanalyses leggen hun belangen in de verre toekomst maar weinig gewicht in de schaal in het heden.

In een recht-toe, recht-aan wereld zonder onzekerheid zijn investeringsbeslissingen eenvoudig: maak een schatting van alle huidige en toekomstige kosten en opbrengsten, herleid die tot actuele bedragen met een discontovoet die de *tijdvoorkeur* weergeeft en kijk of het saldo van al die kosten en baten positief of negatief is. Gebruikelijk is om bij het disconteren uit te gaan van de kapitaalmarktrente (langetermijnrente), die immers weerspiegelt hoe de markt toekomstige euro's tegenover huidige waardeert. Daar kan eventueel nog een risico-opslag bovenop worden gelegd. Voor publieke investeringsprojecten is een reële discontovoet van 2,5% voorgeschreven; dat is redelijk in lijn met de huidige kapitaalmarktrente. Er wordt gerekend met een reële discontovoet om de effecten van inflatie buiten beschouwing te laten.

Bij langetermijnprojecten/trajecten met grote onzekerheden, zoals klimaatveranderingen, stuit deze methode op fundamentele problemen. Zo zullen we nooit precies weten wat de voordelen van beperking van aantasting van de leefomgeving zijn. Ook weten we niet wat de economische en sociale implicaties van klimaatverandering zijn en hoe mensen zich aan de gewijzigde omstandigheden zullen aanpassen. Bij milieu- en klimaatproblemen zijn er drie bijzondere complicaties.

Ten eerste kan er sprake zijn van niet-lineariteiten. Klimaatmodellen laten zien dat de invloed van deeltjes in de atmosfeer op de opwarming van de aarde boven een bepaalde grens (500-550 ppm CO<sub>2</sub> equivalenten) exponentieel toeneemt. Bijgevolg zal ook de schade exponentieel toenemen. Lineair disconteren leidt dan tot ernstige onderschatting van mogelijke schade.

Ten tweede kan er sprake zijn van onomkeerbare effecten. Hoe moet men bijvoorbeeld het uitsterven van plant- en diersoorten waarderen? De economische opbrengst van de ijsbeer is gering; in kosten-batenanalyses telt het dier nauwelijks mee. Maar als alle toekomstige generaties de mogelijkheid wordt ontnomen ooit een levende ijsbeer te observeren, moet dat misschien wel heel zwaar worden gewogen.

Ten derde is er het probleem van de lange tijdshorizon. Een lange horizon maakt de keuze van de discontovoet van groot belang. Stel dat we niet weten wat de 'juiste' discontovoet is.<sup>87</sup> Bij een discontovoet van 2% is een bate van € 100 over vijftig jaar nu € 37 waard; bij een discontovoet van 4% is dat maar € 14. Met name wanneer de effecten omvangrijk zijn en op lange termijn optreden, is het verdedigbaar om discontovoeten te hanteren die ruimschoots onder de 2% liggen, dus minder dan nu in kosten-batenanalyses van milieu-investeringen gebruikelijk is. Nog los hiervan is er een ethische discussie. Is er een rechtvaardiging om de belangen van toekomstige generaties minder zwaar te wegen dan die van de huidige generatie? In Engeland worden om deze redenen de baten van milieu-investeringen (vermeden schade) volledig meegewogen (discontovoet nul). Maar het gebruik van verschillende discontovoeten voor kosten en opbrengsten leidt weer tot andere inconsistenties. Duidelijk is dat we bij langetermijnhorizon en fundamentele onzekerheden moeten rekenen met lage discontovoeten. Kostbare investeringen waarvan de baten misschien pas over honderd jaar zichtbaar worden, worden dan gerechtvaardigd.

De wetenschappelijke literatuur biedt geen eenvoudige recepten of oplossingen om met fundamentele onzekerheden op lange termijn om te gaan.<sup>88</sup> De uitdaging is om dergelijke onzekerheden in het ontwerp van economisch beleid te incorporeren. In het rapport van de Commissie Stern over de economische aspecten van klimaatverandering is dat uitgewerkt door verschillende oplossingsrichtingen – stabilisatie, risicovermindering en aanpassing – naast elkaar in ogenschouw te nemen.<sup>89</sup> Van elk van die strategieën worden de kosten en baten maar ook onzekerheden en risico's zo precies mogelijk in kaart gebracht. Vervolgens wordt gekozen voor een verstandige mix van maatregelen die elementen van alle oplossingsrichtingen combineert.

---

<sup>87</sup> Bij het verplicht stellen van MKBA in 2000 werd een maatschappelijke discontovoet van 4% voorgeschreven, met eventueel een risico-opslag van 3%; nu is de voorgeschreven discontovoet 2,5%.

<sup>88</sup> Pyndyck, 2006: *Uncertainty in environmental economics*.

<sup>89</sup> Stern, 2006: *The economics of climate change*.



---

## 4 Financiering van het Deltatraject

---

### 4.1 De uitdaging

De klimaatverandering en de effecten daarvan stellen ons land niet alleen voor bestuurlijke en organisatorische uitdagingen. Een belangrijke vraag is ook hoe het Deltatraject gefinancierd moet worden. Omdat de aard en snelheid van de klimaatverandering onduidelijk zijn en er ook geen uitgewerkte visies zijn hoe met de risico's daarvan om te gaan, is het onmogelijk om al een goede raming van toekomstige investeringen te maken.

Terwijl de aard en omvang van de benodigde investeringen nog onduidelijk zijn, moet toch al geld worden gereserveerd voor het tegengaan van mogelijke risico's op zeer lange termijn. Dit vereist bijzondere institutionele maatregelen. De financiering van het Deltatraject is daarom ook een financieel-organisatorische uitdaging.

---

### 4.2 Rol van de overheid

Er zijn diverse redenen waarom de financiering van het Deltatraject primair een verantwoordelijkheid van het Rijk is. Bescherming tegen overstroming (veiligheid) en borging van de (zoet)watervoorziening zijn bij uitstek collectieve goederen. Volgens de economische theorie is er sprake van een zuiver collectief goed als burgers niet van consumptie van dat goed kunnen worden uitgesloten (non-exclusiviteit) en als consumptie van de één niet ten koste gaat van consumptie van de ander (non-rivaliteit). Bij zuiver collectieve goederen is de overheid de aangewezen instantie om voor de betreffende voorziening zorg te dragen; dankzij haar exclusieve geweldsmonopolie is zij immers als enige in staat alle burgers te dwingen om aan de productie van die voorziening mee te betalen.

Een tweede reden waarom de centrale overheid de aangewezen instantie is om de financiering van het traject (grotendeels) op zich te nemen, is het verdelingsmotief. Wanneer de financiering van het traject niet centraal is georganiseerd, dus niet via het Rijk maar bijvoorbeeld via waterschappen, kan niet worden gewaarborgd dat de financiële lasten gelijkmatig worden

verdeeld. Burgers en bedrijven in laaggelegen gebieden zouden dan veel meer moeten betalen dan inwoners/bedrijven van hooggelegen gebieden die minder kwetsbaar zijn voor overstromingen.<sup>90</sup> De lastenverdeling is een politiek vraagstuk dat alleen op centraal niveau kan worden opgelost.

Ten slotte bepaalt de wijze waarop het Deltatraject wordt ingericht en gefinancierd de verdeling van lasten (en lusten) over huidige en toekomstige generaties. Ethische afwegingen over de verdeling van welvaart tussen generaties zijn bij uitstek politieke beslissingen die in het nationale parlement thuishoren.

---

### 4.3 Huidige uitgaven<sup>91</sup>

De totale uitgaven van de overheid aan watertaken bedroegen in 2007 € 5,1 miljard. Dat staat gelijk aan 0,9% van het bbp. Slechts een klein deel hiervan heeft betrekking op de waterveiligheid en (zoet)watervoorziening. Bijna de helft van het totale bedrag komt voor rekening van de waterschappen, ruim een kwart voor rekening van het ministerie van V&W (zie tabellen 4.1 en 4.2). De rest wordt uitgegeven door de gemeenten en de provincies.

Provincies geven per saldo € 165 miljoen per jaar uit voor de waterhuishouding. De helft van de uitgaven is bestemd voor de waterkeringen. Andere uitgavenposten zijn onder meer het beheer van het grondwater. De uitgaven van gemeenten aan het regionale waterbeheer bestaan uit de opvang en inzameling van rioolwater. In totaal gaat het om een bedrag van bijna €1,1 miljard.

---

<sup>90</sup> Adviescommissie Financiering Primaire waterkering, 2006: *Tussensprint naar 2015*.

<sup>91</sup> Ministerie van V&W, 2008: *Water in Beeld 2008*.

Tabel 4.1 Uitgaven aan watertaken van de overheid

	Bedragen (x € 1 mln.)	in %
<b>Ministerie V&amp;W</b>	1405	27
<b>Provincies</b>	165	3
<b>Gemeenten</b>	1100	21
<b>Waterschappen</b>	2453	48
<b>Totalen</b>	5123	100

Tabel 4.2 Uitgaven van het Rijk en de waterschappen in 2000 en 2007  
(bedragen x € 1 mln.)

	Rijk		Waterschappen	
	2000	2007	2000	2007
<b>Kosten waterkeren</b>	400	403	163	193
<b>Kosten waterbeheren</b>	767	1002	-	-
<b>Overige kosten</b>	97	0	-	-
<b>Kosten waterkwantiteit</b>	-	-	583	760
<b>Kosten waterkwaliteit</b>	-	-	1341	1500
<b>Totaal</b>	1264	1405	2088	2453

Bron: Ministerie van V&W, 2008: *Water in Beeld 2008*

De uitgaven van het Rijk worden gefinancierd uit belastingmiddelen en niet-belastingmiddelen zoals de aardgasbaten. De laatste lopen voor een belangrijk deel via het Fonds Economische Structuurversterking (zie paragraaf 4.6.2).

De financiering van de waterschappen vindt in hoofdzaak plaats via eigen belastingen. Er worden twee belastingen geheven: (1) de waterschapsomslagen waarmee de waterkeringszorg en het waterkwantiteitsbeheer worden bekostigd en (2) de verontreinigingsheffing voor de financiering van de afvalwaterzuivering en het

waterkwaliteitsbeheer. Beide heffingen worden aan huishoudens en bedrijven in het waterschapsgebied opgelegd. Van de ruim € 2 miljard aan belastingopbrengsten bestaat 62% uit verontreinigingsheffingen en 38% uit waterschapsomslagen. Daarnaast zijn er nog inkomsten uit subsidies, eigen financieringsmiddelen (zoals reserves en voorzieningen) en overige inkomsten.

Bij de provincies zijn de inkomsten afkomstig uit de grondwaterheffing en algemene middelen, zoals het provinciefonds. Bij gemeenten zorgen vooral de rioolrechten voor de ontvangsten (bijna € 1,1 miljard). Hiermee worden 96,3% van de gemeentelijke uitgaven voor riolering gedekt.

---

## 4.4 Financiële knelpunten

De financiering van het vraagstuk van het waterbeheer roept diverse knelpunten op:

1. Onzekerheid over omvang financiële opgave
2. Te lage prioritering en verdringing
3. Tijdige beschikbaarheid van middelen
4. Verdeling tussen groepen burgers
5. Verdeling tussen verschillende generaties

---

### 4.4.1 Onzekerheid over omvang financiële opgave

Het Deltatraject is omgeven door grote onzekerheden. De omvang van de problemen die op ons af komen, is nog onduidelijk en daarmee is ook de beleids- en investeringsopgave nog niet helder. Bovendien is de mate waarin geld nodig en beschikbaar is afhankelijk van tal van randvoorwaarden zoals de economische omstandigheden, de ontwikkelingen in de techniek, et cetera.

---

### 4.4.2 Te lage prioritering en verdringing

Ook het beleidsproces creëert onzekerheden. De zorg voor waterveiligheid en de watervoorziening is niet de enige taak van de overheid. Het Rijk moet afwegingen maken voor welke taken en voorzieningen de schaarse middelen

worden ingezet. Op macro-niveau moet de afweging worden gemaakt welke ruimte beschikbaar is voor extra uitgaven (beleidsintensivering) of lastenverlichting. Op micro-niveau moet bepaald worden welk deel van de beschikbare middelen naar welk ministerie gaat en welke onderwerpen binnen elk ministerie prioriteit hebben. Hoewel de klimaatverandering verregaande gevolgen kan hebben voor Nederland, zal het Deltatraject sterk moeten concurreren met andere prioriteiten op budgettair gebied. Zeker in tijden van laagconjunctuur, wanneer beschikbare middelen schaars zijn, kunnen investeringen in projecten ten behoeve van de waterveiligheid en de borging van de watervoorziening gemakkelijk worden verdrongen door uitgaven aan andere belangrijke overheidstaken die zichtbaarder zijn voor de burger, zoals onderwijs, infrastructuur of veiligheid.

Dit wordt versterkt doordat politici weinig prikkels ondervinden om lang vooruit te kijken. De eerstvolgende (her)verkiezing over maximaal vier jaar is vaak het belangrijkste oriëntatiepunt. Bij een traject met een bijzonder lange tijdshorizon zoals het Deltatraject is dat vanzelfsprekend een probleem.

---

#### 4.4.3 Tijdige beschikbaarheid van middelen

Een hiermee samenhangend probleem is het risico dat financiële middelen niet tijdig beschikbaar zijn. De overheid stelt haar begrotingskaders voor een relatief korte termijn vast: vier jaar maximaal. Adequaat risicomanagement vereist dat voorzieningen worden getroffen voor risico's die veel verder in de toekomst liggen.

---

#### 4.4.4 Verdeling tussen burgers

Bij de financiering van het Deltatraject ontstaat ook het probleem wie er betaalt. De uitgaven zullen uiteindelijk neerslaan bij de burger, al dan niet via belastingen. De vraag rijst of en in welke mate burgers en bedrijven in hooggelegen gebieden solidair moeten zijn met burgers die in risicovollere, laaggelegen gebieden gehuisvest zijn.<sup>92</sup> Bij waterschappen geldt dat partijen die het meeste belang hebben bij het beleid van de waterschappen, het meeste betalen maar tegelijkertijd ook de meeste zeggenschap hebben.

---

<sup>92</sup> Adviescommissie Financiering Primaire waterkering, 2006: *Tussensprint naar 2015*.

#### Box 4.1 Economische effecten van de vergrijzing

Het Deltatraject is niet de enige economische en financiële uitdaging op lange termijn, ook de vergrijzing houdt belangrijke risico's in voor de overheidsfinanciën en de welvaart in de komende decennia. Met name de extra uitgaven voor AOW en gezondheidszorg zorgen er voor dat de overheidsuitgaven structureel toenemen. Zonder maatregelen loopt de overheidsschuld langzaam maar zeker op en wordt op den duur onbeheersbaar. Dat betekent dat de overheidsfinanciën niet 'houdbaar' zijn in het licht van de vergrijzing.

Onder 'houdbare' overheidsfinanciën wordt verstaan dat bestaande overheidsvoorzieningen mee kunnen groeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of dat de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat hiervoor een uitgavenvermindering nodig is van circa 3% van het bbp (ruim € 15 miljard).<sup>93</sup> Natuurlijk zijn deze berekeningen met mitsen en maren omgeven, maar zij geven een vertrekpunt van beleid.

In zijn advies over 'Vergrijzing en houdbaarheid' benadrukt de Studiegroep Begrotingsruimte om tijdig te beginnen de overheidsuitgaven in lijn te brengen met de inkomsten. Het doorschuiven van de rekening is niet gratis. Uitstel betekent niet alleen dat toekomstige generaties een groter deel van de rekening moeten betalen, maar ook dat de totale rekening hoger wordt. Daarnaast heeft tijdig ingrijpen als voordeel dat goede overgangstermijnen kunnen worden afgesproken. De ervaring leert dat maatschappelijke en institutionele veranderingen veel tijd kosten. Bij adequate overgangstermijnen kunnen burgers hun gedrag geleidelijk en tijdig aanpassen aan de nieuwe situatie (denk aan de pensioenopbouw). Dat is wenselijk voor het politieke draagvlak en om verstoringen van de economie te voorkomen. Bovendien vergroot het de betrouwbaarheid van de overheid. Maatregelen dienen niet alleen beoordeeld te worden op hun bijdrage aan de overheidsfinanciën, maar ook op hun gevolgen voor de verdeling van lasten en lusten binnen en tussen generaties, de economische groei en politiek/bestuurlijke bestendigheid.<sup>94</sup>

Bovenstaande argumenten gelden onverkort voor het Deltatraject. Ook hier is een adequate verkenning van toekomstige uitdagingen nodig en moet tijdig worden gekozen voor robuuste maatregelen die recht doen aan de onzekerheid die onlosmakelijk verbonden is met de ontwikkeling op lange termijn.

<sup>93</sup> CPB, 2006: *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*.

<sup>94</sup> Studiegroep Begrotingsruimte, 2006: *Vergrijzing en houdbaarheid*.

---

#### 4.4.5 Verdeling tussen generaties

Behalve het verdelingsvraagstuk tussen verschillende groepen burgers en bedrijven bestaat er ook een verdelingsprobleem tussen verschillende generaties. Het is mogelijk dat huidige generaties veel moeten betalen voor investeringsprojecten waarvan vooral toekomstige generaties profiteren. Dit vraagt om heldere uitgangspunten voor de verdeling tussen generaties.

---

#### 4.5 Oplossingsrichting: risicomanagement

De oplossing voor deze knelpunten moet vooral komen van een goede organisatie van de financiering. Die moet beginnen met een gedegen analyse van de risico's en onzekerheden. Dit is wezenlijk anders dan een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).<sup>95</sup> Zo'n analyse bestaat o.a. uit een inventarisatie van de risico's en bijpassende maatregelen en een vertaalslag daarvan naar de financiële consequenties, bijvoorbeeld in de vorm van een aantal scenariostudies, met de benodigde marges. Het rapport van de commissie Stern over de economische gevolgen van de klimaatopwarming in opdracht van de Engelse regering is daarvan een goed voorbeeld (zie box 4.2).

---

<sup>95</sup> Voor de toekomstige projecten binnen het Deltatraject die duidelijker af te bakenen zijn, kunnen MKBA's wel een belangrijke rol spelen (zie ook hoofdstuk 3). In de MKBA wordt een afweging gemaakt tussen enerzijds de investeringen (waterwerken) en anderzijds de schadeverwachting en eventuele gevolgen voor de recreatie, de natuur, het uitzicht, etc. Zie: De Nooij en Rosenberg, 2006: *Maatschappelijke kosten-batenanalyse voor de planstudie versterking zwakke schakel Noordwijk*.

#### Box 4.2 Het Stern rapport over de economie van klimaatverandering

Er is steeds meer wetenschappelijk bewijs dat klimaatverandering wereldwijde risico's inhoudt. De onzekerheden zijn echter buitengewoon groot en de gevolgen manifesteren zich op zeer lange termijn. Een adequaat antwoord vereist internationaal gecoördineerde actie. Daarmee is klimaatverandering ook een uniek economisch vraagstuk: niet eerder heeft zich een voorbeeld van marktfalen in zo'n omvang en met zulke verstrekkende consequenties voorgedaan. Dit stelt bijzondere eisen aan de economische analyse. Die analyse moet mondiaal zijn, zeer lange tijdshorizonten omvatten, risico en onzekerheid centraal stellen en rekening houden met majeure, niet-marginale veranderingen.

In 2006 verscheen in opdracht van de Britse regering een rapport over de gevolgen van klimaatverandering en opwarming van de aarde voor de wereldeconomie. De auteur, Nicholas Stern, bespreekt de directe economische gevolgen van klimaatverandering zelf, maar ook de effecten van beleid om de toename van broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren. Daarnaast gaat hij in op de complexe uitdaging om economieën te transformeren naar laag CO<sub>2</sub>-verbruik en om samenlevingen zich te laten aanpassen aan klimaatveranderingen die al niet meer te vermijden zijn.

Het rapport stelt dat niemand de gevolgen van klimaatverandering met zekerheid kan voorspellen, maar dat we genoeg weten om de risico's te begrijpen. Actie om CO<sub>2</sub>-emissies te verminderen moet worden gezien als een investering die nu en in de komende decennia moet worden gedaan om de risico's van zeer ernstige gevolgen op langere termijn te beperken. Als die investeringen verstandig worden gedaan, zijn de kosten op te vangen en hoeven de mogelijkheden voor groei en ontwikkeling er niet onder te lijden. Een belangrijke conclusie is dat uitstel van passende maatregelen tot veel hogere risico's en kosten in de toekomst leidt. En dat risicomanagement en rechtvaardige verdeling van de kosten de kern van het beleid moeten vormen.

Stern gebruikt verschillende economische methoden en modellen om de gevolgen van klimaatverandering te beoordelen. Enerzijds klimaatmodellen om de impact van klimaatopwarming gedetailleerd in kaart te brengen en de risico's en kosten daarvan zo nauwkeurig mogelijk in te schatten. Anderzijds macro-modellen om de economische doorwerking van verschillende beleidsstrategieën te evalueren. Maar hij gebruikt ook modellen die de variëteit aan mogelijke gebeurtenissen in kaart brengen (*economics of risk*) omdat het uitgaan van gemiddelden er toe leidt dat risico's met catastrofale gevolgen uit het zicht verdwijnen. Juist het reduceren van dergelijke risico's is een belangrijke opgave van beleid. Fundamentele onzekerheden dwingen tot ambitieuzere in plaats van vagere doelstellingen. Ethische vragen over de inkomensverdeling en de behandeling van toekomstige generaties moeten volgens Stern uitdrukkelijk in de analyse worden betrokken.



*(Vervolg Box 4.2)*

Een centraal punt in de discussie over het Stern Rapport is de wijze waarop toekomstige kosten en opbrengsten moeten worden gedisconteerd. Stern argumenteert dat bij lange termijn en fundamentele onzekerheden traditionele discontering niet voldoet, omdat er geen rechtvaardiging is om de belangen van toekomstige generaties minder zwaar te wegen dan die van de huidige generatie. Daar kan tegenin worden gebracht dat toekomstige generaties waarschijnlijk welvarender zijn dan de huidige en kosten van klimaatverandering gemakkelijker kunnen dragen. Dat geldt echter niet voor levensbedreigende risico's. Deze risico's kleiner voorstellen op basis van contante-waardeberekeningen doet geen recht aan de belangen van toekomstige generaties.

Een ander punt dat Stern benadrukt, is dat de analyse zich niet moet beperken tot inkomensmaatstaven zoals de gevolgen voor het bbp. De klimaatverandering heeft ook belangrijke gevolgen voor de gezondheid en het milieu. Bovendien verdienen verdelingsaspecten een plaats in de analyse. In traditionele kosten-batenanalyses blijven deze vaak buiten beschouwing.

Het Stern rapport is vooral interessant voor het Deltatraject vanwege de gevolgde aanpak: allereerst de fysieke risico's zo precies mogelijk in kaart brengen en een analyse maken van de economische en maatschappelijke gevolgen; vervolgens analyseren welke opties er zijn om de risico's te beperken en welke kosten daarmee samenhangen; en ten slotte een agenda formuleren van beleidsmaatregelen (plus bijbehorende kosten) om op een effectieve en verantwoorde manier op de beschreven risico's in te spelen.

---

## 4.6 Financieringsopties<sup>96</sup>

Ondanks de onzekerheden zijn er recent diverse schattingen gemaakt van de benodigde investeringen (zie box 4.4). Wat een reële inschatting is van de kosten van het Deltatraject moet blijken uit een Stern-achtige analyse van de risico's en de financiële consequenties. Deze kunnen op verschillende manieren worden gedekt.

---

### 4.6.1 Lopende begroting

Ten eerste kunnen extra uitgaven voor waterveiligheid worden gefinancierd uit de lopende begroting. Het parlement kan daartoe eenvoudig beslissen. Er zijn echter grenzen aan de stijging van de overheidsuitgaven omdat deze vroeg of laat leiden tot hogere belastingen. Hoge belastingen remmen de

---

<sup>96</sup> Zie ook: Adviescommissie Financiering Primaire waterkering, 2006: *Tussensprint naar 2015*.

arbeidsparticipatie en investeringen in menselijk kapitaal en gaan ten koste van de economische groei en welvaart. Verhoging van het financieringstekort biedt ook geen oplossing. Het Verdrag van Maastricht verplicht EMU-landen hun begrotingstekort onder de 3% van het bbp te houden. Nederland realiseert in 2008 naar verwachting een begrotingsoverschot (EMU-saldo) van 1,1% van het bbp. Om toekomstige uitgavenstijgingen die samenhangen met de vergrijzing op te kunnen vangen, streeft Nederland op middellange termijn naar een structureel begrotingsoverschot van 1% van het bbp. Het vierde kabinet-Balkenende heeft zich ten doel gesteld om aan het eind van zijn regeerperiode (2011) deze doelstelling gerealiseerd te hebben.

#### **Box 4.3 Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport**

Binnen de begroting van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vormt het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) een belangrijk onderdeel. Het MIRT vervangt het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) en is opgezet om de Tweede Kamer inzicht te bieden in de voortgang, status en het meerjarig budgettaire beslag van lopende en voorgenomen projecten. Kernpunt van het MIRT is het verband tussen ruimtelijke projecten, infrastructuur en vervoer.<sup>97</sup> De regering wil met het MIRT de samenwerking tussen rijkspartijen onderling en tussen het Rijk en lagere overheden versterken en besluitvorming over infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling beter op elkaar afstemmen. In het MIRT worden investeringsprojecten en -programma's opgenomen waarbij sprake is van een ruimtelijke fysieke ingreep en van directe financiële betrokkenheid van het Rijk.<sup>98</sup>

Wanneer de kosten van het Deltatraject – puur als werkhypothese – worden geraamd op € 1 miljard per jaar, is financiering ervan via de lopende begroting geen onmogelijke opgave. De kosten liggen dan in dezelfde orde van grootte als de begrotingen voor de jeugdzorg (€ 1,1 miljard), het energiebeleid (€ 1 miljard) en onderzoek en wetenschap (€ 1 miljard). Ook met de verhoging van de lerarensalarissen was een bedrag van € 1 miljard gemeoid.

---

<sup>97</sup> [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl).

<sup>98</sup> Zie [www.viamilia.com](http://www.viamilia.com) voor MIRT Projectenboek 2008.

Het belangrijkste bezwaar om het gehele Deltatraject via de begroting te financieren is enerzijds de onzekere omvang van het benodigde bedrag en anderzijds dat dit geen oplossing biedt voor het probleem van de kortetermijnhorizon en het prioriteringsvraagstuk. Bovendien laat het mogelijkheden voor intergenerationele lastenverdeling onbenut.

#### Box 4.4 Enkele recente schattingen van de financiële uitdagen van het Deltatraject

Ondanks de onzekerheden zijn er recent diverse schattingen gemaakt van de benodigde investeringen. In 2005 schatte het ministerie van V&W de kosten van een sterkere kustverdediging vanwege zeespiegelstijging tot 2090 op circa € 8 miljard, ofwel circa € 100 miljoen per jaar. Voor aanpassingen in het beleid voor rivieren werd een schatting gemaakt van € 0,9 tot € 8 miljard.<sup>99</sup> Daarnaast begrootte de Commissie Waterbeheer in de 21<sup>ste</sup> eeuw een extra bedrag van € 10 miljard tot 2050 (€ 230 miljoen per jaar) voor het hoofdsysteem en de regionale watersystemen, hoofdzakelijk bestemd voor verwerving van grond.<sup>100</sup> Recent schatte hoogleraar klimaatverandering Vellinga de kosten op € 800-900 miljoen per jaar.<sup>101</sup> De Deltacommissie gaat er van uit dat de integrale kosten die met waterveiligheid gemoeid zijn tussen € 0,5 en 2 miljard per jaar bedragen: globaal 0,1-0,4% van het bbp.<sup>102</sup>

#### 4.6.2 Financiering uit het FES

Investeringen in het Deltatraject kunnen ook worden gefinancierd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). In dat geval is geen belastingverhoging nodig. Het FES bestaat sinds 1995.<sup>103</sup> Alleen projecten die van nationaal belang zijn en de economische structuur versterken, komen voor financiering uit het FES in aanmerking. Publieke investeringen in waterveiligheid passen binnen de criteria voor financiering uit FES-gelden.

Het FES is een verdeelfonds. Dit betekent dat projecten niet rechtstreeks uit het fonds worden gefinancierd maar dat middelen uit het fonds worden

<sup>99</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005: *Veiligheid Nederland in kaart*.

<sup>100</sup> Commissie Waterbeheer in de 21<sup>ste</sup> eeuw, 2000: *Scenario's externe krachten voor waterbeheer in de 21<sup>ste</sup> eeuw*.

<sup>101</sup> 'Sterkere dijk: 800 miljoen', in: *De Gelderlander*, 31 mei 2008.

<sup>102</sup> De Deltacommissie achtte in 1960 een uitgave van 0,5% van het bbp per jaar aan beveiliging tegen overstromingsgevaar 'geenszins ontoelaatbaar'.

<sup>103</sup> Met terugwerkende kracht per 1 januari 1993.

overgeheveld naar de begroting van departementen. De budgettaire en beleidsmatige verantwoordelijkheid ligt dan ook bij de departementen. Projecten die in aanmerking komen voor FES-gelden, moeten betrekking hebben op de volgende segmenten:

1. de verkeers- en vervoersinfrastructuur met inbegrip van kosten die samenhangen met milieumaatregelen;
2. de technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur;
3. bodemsanering, voor zover verband houdend met de projecten genoemd onder 1;
4. de stedelijke hoofdstructuur, voor zover die samenhangt met en functioneel een relatie heeft met de projecten genoemd onder 1;
5. de ecologische hoofdstructuur, voor zover een functionele relatie bestaat met projecten genoemd onder 1.

De afgelopen jaren schommelden de totale uitgaven uit het FES rond de € 2 miljard.<sup>104</sup> In de Rijksbegroting van 2007 werd een bedrag van € 1,9 miljard gereserveerd voor projecten binnen de sector kennis & innovatie (€ 293 miljoen), onderwijsprojecten (€ 520 miljoen), ruimtelijk economische investeringen (€ 394 miljoen) en infrastructuurprojecten (€ 726 miljoen).<sup>105</sup>

Het fonds wordt voornamelijk gevoed door aardgasbaten en door inkomstenbronnen met een eenmalig of tijdelijk karakter. Volgens de huidige systematiek gaat 42,5% van de aardgasbaten naar het FES (de rest wordt aangewend voor vermindering van de staatsschuld). In 2008 werden de aardgasbaten ten behoeve van het FES begroot op € 2,1 miljard en de overige inkomsten op € 0,6 miljard.<sup>106</sup> De toekomst van de financiering van het fonds wordt grotendeels bepaald door de toekomstige aardgasbaten en deze zijn weer afhankelijk van de olieprijs, de koersontwikkeling van de dollar en van de verdelingssystematiek van het Rijk. Het CPB en het Milieu- en Natuurplanbureau hebben recent berekend dat er nog voldoende aardgas is tot 2040, maar in dat jaar zal reeds 75-95% van het aardgas op zijn.<sup>107</sup> Tot dat jaar verwacht men € 145 tot € 175 miljard aan aardgasbaten en daarmee

---

<sup>104</sup> Rijksbegroting 2005 en 2007 (zie [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)).

<sup>105</sup> Rijksbegroting 2007 (zie [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)).

<sup>106</sup> Een groot deel hiervan bestaan uit besparingen op rentebetalingen als gevolg van aflossingen van de staatsschuld (zie ook paragraaf 4.6.4).

<sup>107</sup> CPB/MNP/RPB, 2006: *Welvaart en leefomgeving*, p. 115.

circa € 60 miljard aan inkomsten voor het FES.<sup>108</sup> Inmiddels worden al volop claims gelegd op dit bedrag.

---

### 4.6.3 Lenen

Als financiering via de lopende begroting of het FES onvoldoende ruimte biedt, kan het Rijk via extra staatsleningen geld op de kapitaalmarkt aantrekken om investeringen in het kader van de waterveiligheid en watervoorziening te financieren. De Nederlandse Staat heeft evenals de waterschappen de hoogste kredietwaardigheid op de kapitaalmarkt (triple A-leenstatus) en kan daardoor relatief goedkoop geld aantrekken.

#### Box 4.5 De gulden financieringsregeling

De gulden financieringsregel is een klassieke begrotingsnorm die voorschrijft dat lopende uitgaven gedekt behoren te worden door lopende ontvangsten, maar dat er wel mag worden geleend voor investeringen die gedurende langere tijd nut hebben (zogenoemde kapitaaluitgaven).<sup>109</sup> De gedachte erachter was dat deze uitgaven zichzelf terugverdienden via een hogere groei van het nationaal inkomen. De gulden financieringsregel raakte in de jaren zeventig van de vorige eeuw in diskrediet omdat steeds meer lopende uitgaven als 'productieve investeringen' werden aangemerkt waarvoor mocht worden geleend. Daardoor nam de staatsschuld sterk toe. Sinds de jaren negentig geldt het trendmatige begrotingsbeleid, waarbij een strikte scheiding wordt gemaakt tussen inkomsten en uitgaven. Aan het begin van de kabinetsperiode worden per sector plafonds vastgesteld voor de maximale hoogte van de uitgaven voor de komende vier jaar, waarbij wordt uitgegaan van behoedzame economische uitgangspunten. Tevens gelden stricte afspraken hoe om te gaan met mee- en tegenvallers in de inkomsten en uitgaven.<sup>110</sup>

Extra staatsleningen verhogen de staatsschuld. Het verdrag van Maastricht verplicht EMU-landen om de staatsschuld te beperken tot maximaal 60% van het bbp. Nederland zit daar met een staatsschuld van minder dan 50% bbp ruimschoots onder. Er is dus ruimte (circa € 55 miljard) om de staatsschuld te verhogen zonder met de Europese afspraken in conflict te komen.

---

<sup>108</sup> VNO-NCW/MKB-Nederland, 2007: *Deltaplan duurzame economische structuurversterking*, p. 24.

<sup>109</sup> Koopmans, Wellink, De Kam en Sterks, 2005: *Overheidsfinanciën*.

<sup>110</sup> Ministerie van Financiën, 2006: *Begrotingsbeleid door de jaren heen*.

#### Box 4.6 Lenen op Europees niveau<sup>111</sup>

Het Rijk heeft ook de mogelijkheid om te lenen op Europees niveau, namelijk via de Europese Investeringsbank (EIB). De EIB leent geld uit aan projecten, organisaties en bedrijven die voldoen aan bepaalde doelstellingen. Leningen worden verstrekt tegen kostprijs met een geringe opslag. Lenen bij de EIB heeft voor de Nederlandse staat geen zin omdat het (iets) duurder is dan rechtstreeks lenen op de kapitaalmarkt. Het kan wel zin hebben voor andere (semi-)publieke partijen met een lagere kredietstatus om relatief goedkoop geld aan te trekken.

De EIB heeft in de afgelopen jaren diverse projecten gefinancierd voor het herstel van de infrastructuur na overstromingen in Oost-Europa. Na enkele jaren is de doelstelling opgeschoven naar het voorkomen van dergelijke rampen. Daarom helpt de EIB de Tsjechische overheid bij de financiering van het nationaal plan voor de bescherming tegen overstromingen. De EIB heeft hierin € 322 miljoen gestopt, waaruit honderden kleine projecten worden betaald, alle bedoeld om de gevolgen van hoog water in rivieren als de Moldau en Vltava te beperken. Met het geld worden o.a. het inrichten van overloopegebieden, de aanleg van dammen en het graven van afwateringskanalen betaald. Het geld wordt direct aan de regionale en lokale overheden uitbetaald.

Het verhogen van de staatsschuld is een manier om rekeningen naar de toekomst door te schuiven of – positiever geformuleerd – over generaties te verdelen. Op die manier kan de staat voorkomen dat huidige generaties betalen voor beleid dat pas in een verre toekomst baten genereert. Daarmee kan het verdelingsvraagstuk tussen huidige en toekomstige generaties worden opgelost. Verhoging van de staatsschuld is gerechtvaardigd wanneer aan twee voorwaarden wordt voldaan: (1) vooral de toekomstige generaties hebben baat bij de investering, meer nog dan de huidige generaties en (2) de gefinancierde investeringen moeten een rendement opleveren dat de kapitaalkosten (inclusief risico-opslag) te boven gaat.

---

#### 4.6.4 Sparen

Om zich op toekomstige financiële uitdagingen voor te bereiden, kan het Rijk versneld een deel van de staatsschuld aflossen (“sparen”). Rentelasten

---

<sup>111</sup> EIB, 2006: *Corporate Responsibility Report 2006*, p. 67; [www.eib.org/projects/press/2006/2006-142-czech-republic-czk-9-billion-for-flood-prevention.htm](http://www.eib.org/projects/press/2006/2006-142-czech-republic-czk-9-billion-for-flood-prevention.htm).

die door de versnelde aflossing vrijvallen, kunnen in een denkbeeldig ‘spaarfonds’ worden gestort. Zo is in de jaren negentig het AOW-spaarfonds ingesteld om de kosten van de vergrijzing op te vangen. Ultimo 2007 is € 31 miljard staatsschuld afgelost onder de noemer van het AOW-spaarfonds.

Het spaarfonds is geen werkelijk fonds, maar slechts een boekhoudkundige registratie van schuld die op een specifieke titel is afgelost. Economisch gezien heeft het aanhouden van vermogenstitels in een fonds geen meerwaarde boven het aflossen van de overheidsschuld met hetzelfde bedrag.<sup>112</sup> De benaming ‘spaarfonds’ wekt ten onrechte de suggestie dat extra middelen direct beschikbaar zijn voor het opvangen van een specifiek financieel probleem. Wel beschikt de overheid dankzij de aflossingen van de staatsschuld over een verhoogde ‘leencapaciteit’.

---

#### 4.6.5 Oprichting van een speciaal Deltafonds

Een stap verder gaat de oprichting van een speciaal fonds – het Deltafonds – waarvoor wel afzonderlijk geld wordt geheven. Het geld in dat fonds wordt dan ‘geormerkt’ voor een bepaald doel, bijvoorbeeld het bevorderen van de waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Het belangrijkste voordeel hiervan is dat de financiering op enige afstand wordt gezet van het dagelijkse politieke bedrijf en dus niet continu onderhevig is aan de ‘prioriteiten van de dag’. Maar dat is meteen ook een belangrijk nadeel. Geormerkte heffingen staan haaks op het beginsel van de integrale afweging. Om die reden verzet bijvoorbeeld het ministerie van Financiën zich altijd heftig tegen geormerkte heffingen.

Het Deltafonds kan worden gevuld met een speciale heffing, bijvoorbeeld op water of land. Daarmee kan ook zorg gedragen worden voor een tijdige financiering van het Deltatraject. Wel spelen er kwesties rondom doelmatigheid en rechtvaardigheid. Een dergelijke heffing mag geen ongewenste economische effecten teweegbrengen en er moet sprake zijn van een evenwichtige verdeling van de lasten. Anders ontstaan er al snel problemen met de inning (ontduiking of ontwijking door bijvoorbeeld emigratie).

---

<sup>112</sup> Studiegroep Begrotingsruimte, 2006: *Vergrijzing en houdbaarheid*.

#### 4.6.6 Financiering door lagere overheden

Het Rijk kan ook kiezen voor decentrale financiering van het Deltatraject, namelijk door provincies, waterschappen en gemeenten. Waterschappen heffen eigen belastingen die geoormerkt zijn voor de watertaak (zie hoofdstuk 2 en paragraaf 4.3). Provincies ontvangen middelen van het Rijk via het Provinciefonds, gemeenten via het Gemeentefonds. Beide worden vanuit het Rijk aangevuld met specifieke doeluitkeringen. Daarnaast hebben zowel gemeenten als provincies een eigen belastinggebied. Provincies genereren eigen inkomsten uit de regionale opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Gemeenten uit onder meer de onroerendezaakbelasting (OZB) en de riool- en reinigingsrechten. Regelmatig worden de grondslagen voor deze belastingen ter discussie gesteld.

Zoals al eerder gesteld, kleeft aan financiering door lagere overheden het risico van een scheve verdeling van de lasten tussen provincies, waterschappen of gemeenten met veel en met weinig waterwerken. Omdat het bij het Deltatraject om een nationaal belang gaat, ligt het niet voor de hand de financiering geheel op decentraal niveau neer te leggen.

---

#### 4.6.7 Private (mede)financiering: PPS

De zorg voor de waterveiligheid en zoetwatervoorziening is primair een Rijkstaak. Private financiering van projecten voor waterveiligheid is alleen mogelijk als projecten commercieel definieerbaar zijn en een toekomstige kasstroom genereren die toereikend is om de gedane investeringen terug te verdienen (met een winst- en risico-opslag). In de literatuur over PPS worden verschillende voordelen genoemd, zowel voor de publieke als private partijen.<sup>113</sup> Zo heeft PPS een financiële meerwaarde: overheid en bedrijfsleven delen de financiële risico's van een project, terwijl het rendement van een project kan toenemen. Ook inhoudelijk gezien heeft PPS een meerwaarde, omdat het de expertise van de private en de publieke partijen samenbrengt. Ten derde versterkt PPS het adaptief vermogen van een plan: door samen te werken kunnen publieke en private partijen beter

---

<sup>113</sup> Bult-Spiering, 2003: *Publiek-private samenwerking*, p. 252.



omgaan met onvoorziene omstandigheden of nieuwe ontwikkelingen, omdat dit voor hen een gezamenlijk probleem vormt.

Daarnaast kunnen voordelen worden genoemd die apart voor publieke en private partijen gelden. Publieke partijen kunnen door middel van PPS betere kwaliteit voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld krijgen. Daarnaast kan private betrokkenheid er voor zorgen dat projecten eerder worden afgerond. Een ander voordeel voor publieke partijen is dat de creativiteit en ervaring van bedrijven gebruikt kunnen worden. PPS biedt private partijen ook potentiële voordelen. Zo krijgen zij kansen voor opdrachten die voorheen publiek zouden worden uitgevoerd. Ook kunnen private partijen een grotere winstmarge realiseren, omdat zij zelf de meest efficiënte aanpak kunnen kiezen. Tot slot biedt PPS private partijen de mogelijkheid om langere samenwerkingsverbanden aan te gaan.

Er worden in de literatuur enkele succesfactoren voor een geslaagde PPS genoemd.<sup>114</sup> Behalve onderling vertrouwen, een goede procesarchitectuur en procesvoering is het belangrijk dat een project niet te complex is; dat schrikt potentiële investeerders af. Daarnaast moet er een aantrekkelijke *business case* voor bedrijven zijn en moet er sprake zijn van een stabiele ‘omgeving’, aangezien onzekerheid potentiële investeerders afschrikt. Dit zijn elementen die bij het Deltatraject een probleem vormen, aangezien het gaat om een traject met een sterk collectief karakter dat omgeven is door onzekerheden. Dat maakt het voor private partijen minder interessant om deel te nemen in het project. Toch wordt in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk PPS vaak toegepast binnen sectoren met een hoofdzakelijk collectief karakter, zoals defensie, onderwijs en gezondheidszorg. Volgens de Commissie Private Financiering van Infrastructuur (Commissie-Ruding) worden de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking in ons land onvoldoende benut.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*.

<sup>115</sup> Commissie Private Financiering van Infrastructuur, 2008: *Op de goede weg en het juiste spoor*.

#### Box 4.7 Droogmakerijen: een kwestie van grondprijzen<sup>116</sup>

Tot de meest tot de verbeelding sprekende waterstaatkundige werken behoren de droogmakerijen. Wanneer we de Zuiderzeewerken en de Deltawerken buiten beschouwing laten, vonden deze plaats in enkele specifieke perioden. Aan de hand van dit feit kunnen we ook iets zeggen over de voorwaarden waaronder de benodigde investeringsmiddelen werden bijeengesprokkeld.

Bijna de helft van alle droogmakingen in de periode 1500-1815 vond plaats in de zestig jaar tussen 1590 en 1650. Ook van 1765-1790 vond een heropleving plaats.<sup>117</sup> Diverse factoren waren verantwoordelijk voor deze slingerbeweging. Allereerst speelde de techniek een rol. Aan het begin van de 16<sup>e</sup> eeuw verbeterden diverse uitvindingen het water-opmalend vermogen van de molens, terwijl in de 18<sup>e</sup> eeuw werd ontdekt dat door diverse molens achter elkaar te plaatsen in molengangen, dit vermogen verder kon worden uitgebreid. Volgens de historici De Vries en Van der Woude was echter de belangrijkste oorzaak: de zucht naar winst van een groep stedelijke beleggers die met handel een enorm vermogen hadden verdiend en wegen zochten om dit te besteden. Zij zagen een duidelijke relatie tussen de investeringen in droogmakerijen en de graan- en grondprijzen.

In perioden met stijgende grondprijzen (1600-1650, 1760-1810 en 1830-1850) investeerden de kooplieden ruimhartig in droogmakingsprojecten, maar in perioden met dalende grondprijzen (1650-1760 en 1810-1830) werden weinig projecten ondernomen. Alleen al in Noord-Holland werd tussen 1610 en 1640 voor tenminste 10 miljoen gulden in droogmakerijen geïnvesteerd en dat leverde in totaal 26.000 hectare op (vgl. bij de oprichting van de VOC doneerden de kooplieden f 6,4 miljoen). Wanneer na 1650 de grondprijzen gaan dalen, worden ingediende plannen haastig ingetrokken. De kooplieden investeerden nadien niet langer in grondwinst, maar kozen bijvoorbeeld voor (buitenlandse) staatsobligaties of onroerend goed. Juist rond 1650 begon de ontwikkeling van de diverse gordels met buitenplaatsen (langs de Vecht, de Vliet, de omgeving van Arnhem, etc.).

Om het voor private partijen aantrekkelijk te maken om deel te nemen in een collectief project, kan men op zoek gaan naar de commerciële kansen die in het project aanwezig zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan de grondwaarde van de uiterwaarden en de rivierdijken, van de duinen of van de kunstwerken (zoals inpolderingen, zie ook box 4.7).

<sup>116</sup> De Vries en Van der Woude, 1995: *Nederland 1500-1815*, p. 47-51.

<sup>117</sup> Vergelijk grafiek 11.5 op De Vries en Van der Woude, 1995: *Nederland 1500-1815*, p. 614.

---

#### 4.6.8 Verzekeringsinstrument

Een (hypothetische) optie is het Deltatraject te financieren door middel van een al dan niet verplichte verzekering, waarbij huishoudens en bedrijven in een bepaald gebied zich verzekeren tegen de schade als gevolg van overstroming. Met behulp van premies koopt men zijn risico's af.<sup>118</sup>

In dit geval is niet het Rijk de hoofdfinancier, maar een verzekeringsbedrijf. In de verzekeringsbranche is veel discussie over de verzekeraarbaarheid van 'natuurrampen'. In het algemeen geldt dat naarmate de kans op en de omvang van een calamiteit moeilijker te voorspellen zijn, de calamiteit moeilijker verzekeraarbaar is. Bovendien is een private verzekering duurder dan een collectieve verzekering. Het gevaar is dat de premies om het risico's af te dekken zo hoog worden, dat er geen enkel voordeel te behalen is met deze vorm van financiering.

In Nederland kwam naar aanleiding van de watersnoodramp van 1953 de Vereniging van Brandassuradeuren, de voorloper van het Verbond van Verzekeraars, tot de conclusie dat overstromingen niet verzekeraarbaar zijn. Het maximale risico ging de draagkracht van het verzekeringsbedrijf ver te boven. De Vereniging schreef zijn leden een Bindend Besluit voor. Pas onder invloed van de mededingingsregelgeving van de Europese Unie is in 1998 het bindend besluit ingetrokken.<sup>119</sup> Daarmee is natuurlijk het bezwaar van de branche niet weggenomen. Integendeel, met de toegenomen welvaart is het maximale risico alleen maar verder toegenomen en daarmee het probleem vergroot.

Er zijn verschillende bezwaren aan een private oplossing. Elke verzekering heeft transactiekosten, die door de deelnemers moeten worden opgebracht. Deze transactiekosten zijn lager wanneer de overheid als (her)verzekeraar optreedt (de overheid hoeft geen polissen uit te schrijven). Daarnaast treedt bij een vrijwillige verzekering anti-selectie op: alleen die personen verzekeren zich bij wie het risico groot is. Ten slotte zal bij een grote ramp toch altijd een beroep op de overheid worden gedaan. Ook in andere landen (Frankrijk, Engeland, Amerika) blijkt dat de overheid altijd een belangrijke

---

<sup>118</sup> WRR, 2007: *Waterbeheer en waterveiligheid*, p. 40.

<sup>119</sup> Kok, 2005: *Een waterverzekering in Nederland*, p. 12.

rol speelt bij het verzekeren (compenseren) van schade als gevolg van wateroverlast en overstromingen.<sup>120</sup>

---

#### 4.6.9 Klimaatfonds

Hoewel deze financieringsoptie op dit moment nog niet bestaat, is het denkbaar dat bijvoorbeeld op Europees of mondiaal niveau een klimaatfonds wordt gecreëerd voor de financiering van investeringen die samenhangen met de klimaatproblematiek. Het klimaatprobleem is immers een mondiaal probleem. Dit fonds zou dan gevuld moeten worden door veroorzakers van het probleem (dus bijvoorbeeld op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot) of op basis van internationale solidariteit en zou moeten uitbetalen naar gevolgen.

Zonder internationale coördinatie is het niet mogelijk de oorzaken van klimaatverandering aan te pakken. Een groot probleem van internationale fondsen is dat zij op basis van vrijwilligheid tot stand moeten komen waardoor landen zich eraan onttrekken (*free-riding*). Er is immers geen overkoepelende overheid die deelname aan het fonds kan afdwingen. Vergelijk de moeizame inzameling van middelen voor het verwezenlijken van de Millennium-doelen.

Toch zijn er wel oplossingen voor dit probleem. De wereld is immers een systeem waarin de diverse spelers wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. *Free-riders* in een bepaalde situatie (zoals een klimaatfonds) kunnen daardoor afgerekend worden op hun non-coöperatieve gedrag, wanneer zij in een andere situatie de medewerking van de andere spelers nodig hebben.<sup>121</sup>

Internationale samenwerking is onontbeerlijk om de *oorzaken* van klimaatproblemen te verminderen (mitigatie). In dit rapport staat aanpassing aan de *gevolgen* van klimaatopwarming (adaptatie) centraal. Dit is vooral een nationale zaak.

---

<sup>120</sup> Kok, 2005: *Een waterverzekering in Nederland: mogelijk en wenselijk?*

<sup>121</sup> Ridley, 1997: *The origin of virtue*.

---

## 4.7 Opties voor het Deltatraject

Binnen het Deltatraject kunnen drie soorten uitgaven worden onderscheiden: (1) de kosten voor management en organisatie, (2) de kosten voor onderhoud en beheer van de bestaande voorzieningen, en (3) de kosten van investeringsprojecten in nieuwe voorzieningen.

---

### 4.7.1 Financiering van management en organisatie

De management- en organisatiekosten of apparaatskosten betreffen tal van bureauwerkzaamheden: het monitoren van het probleem van de waterveiligheid en zoetwatervoorziening, het maken van risicoanalyses, kosten-batenanalyses en haalbaarheidsstudies, het ontwikkelen en bewaken van de langetermijnstrategie en de kortlopende projecten, het ontwikkelen, monitoren en bewaken van veiligheidsnormen, etc. Daarnaast valt ook het toezicht op de uitvoering van projecten eronder, alsmede de verantwoording van de verrichte werkzaamheden aan het kabinet. Dit zijn continue, lopende uitgaven, die jaarlijks vrij eenvoudig zijn te begroten.

Het ligt voor de hand om de management- en organisatiekosten – die naar verwachting een klein deel van de trajectuitgaven vormen – uit de lopende begroting te financieren. Jaarlijks moet er dan een bedrag voor deze uitgaven op de begroting worden opgenomen. Via de normale begrotingsbehandeling vindt verantwoording plaats en kan worden besloten of dat bedrag toereikend is.

---

### 4.7.2 Financiering van beheerkosten

Een tweede categorie uitgaven betreft kosten van beheer en onderhoud. Ook dat is een continue activiteit, die van jaar tot jaar redelijk te voorspellen is; denk bijvoorbeeld aan het op peil houden van het kwaliteits- of veiligheidsniveau van versterkte dijken.

Onderhoud en beheer van bestaande en nieuwe waterstaatswerken kunnen in handen blijven van de instellingen die deze taken ook nu reeds verrichten: Rijkswaterstaat en de waterschappen. Er is geen reden om hierin wijzigingen aan te brengen. In de financiële stromen hoeft daardoor ook geen grote verandering plaats te vinden. Wel kunnen de nieuwe werken leiden tot

hogere onderhouds- en beheerslasten voor Rijkswaterstaat en/of de waterschappen. Hiervoor zal een oplossing moeten worden gevonden.

---

### 4.7.3 Financiering van investeringsprojecten

Ten slotte zijn investeringsprojecten noodzakelijk. Dit zijn vaak unieke projecten met grote economische, ruimtelijke en/of maatschappelijke consequenties, bijvoorbeeld het aanleggen van grote kunstwerken (dijken, stormvloedkeringen), het inrichten van overloopgebieden of nieuwe zoetwaterbekkens, et cetera. Deze vereisen een andere vorm van financiering dan de apparaatskosten en onderhoud en beheer. De behoefte aan middelen zal binnen zekere marges van jaar tot jaar verschillen. De uitgaven voor grote projecten kunnen over meerdere jaren worden uitgesmeerd.

De financiering van deze investeringsprojecten levert de grootste problemen op. Het zijn immers de investeringsprojecten die het meest onzeker zijn en het moeilijkst vooraf te ramen. Deze onzekerheden betreffen niet alleen de omvang van het klimaatprobleem (de snelheid waarmee de zeespiegel stijgt en verzilting optreedt), maar ook de economische onzekerheden (de conjunctuur) en de politieke wisselvalligheden (de veranderingen van prioriteiten en financiële ruimte om het klimaatprobleem aan te pakken). Daarnaast variëren de investeringen in de loop van de tijd: in sommige perioden noodzaken zij tot het inzetten van aanzienlijke sommen in korte tijd, terwijl in andere periodes relatief weinig geld nodig is. Het is dus belangrijk om de nodige flexibiliteit in te bouwen, terwijl er tegelijkertijd voldoende zekerheid moet zijn over de beschikbaarheid van de gelden.

Ten slotte moeten de twee verdelingsvraagstukken worden opgelost. Hoewel dat politieke vraagstukken zijn, die in het parlement moeten worden afgehandeld, zijn er ook economische aspecten. Er is immers een zekere logica aan het feit dat de lasten in laag-Nederland hoger zijn dan in hoog-Nederland.<sup>122</sup> Wanneer in de toekomst het wonen in laag-Nederland steeds onveiliger wordt en deze beveiliging steeds meer kosten vraagt, kan het voor de hand liggen om dat kostenverschil niet of niet volledig te verevenen. Er blijft dan een prikkel om te gaan wonen op veilige locaties. Het kan zelfs

---

<sup>122</sup> Ook op dit moment zijn de lasten in de kustprovincies en in de waterschappen langs de grote rivieren al aanmerkelijk hoger dan de hogere gebieden. Zie: Ministerie van V&W, 2008: *Water in Beeld 2008*.

doelmatig zijn om bepaalde woongebieden op te geven wanneer het meer kost om daar de veiligheid te waarborgen dan om te verhuizen naar een hoger gelegen gebied.

Ook de belangen van toekomstige generaties moeten in ogenschouw worden genomen. Zoals onder meer Stern heeft betoogd, wegen in gangbare maatschappelijke kosten- en batenanalyses hun belangen onvoldoende mee. Er zal bij de financiering dus naar methoden gekeken moeten worden om de lasten op een evenwichtige wijze te verdelen over het heden en de toekomst. Een deel van de financieringsbehoefte zou men kunnen afdekken met bijvoorbeeld langlopende leningen, waarvan de rente en aflossing voor rekening van de toekomstige generaties komen.

### **Inkomsten**

De financiering van het Deltatraject draait om het beschikbaar krijgen van structurele middelen, die zo min mogelijk afhankelijk zijn van de economische of politieke conjunctuur. Een continue stroom middelen is te genereren met behulp van een speciale heffing. Met de tariefstelling kan men flexibiliteit inweven binnen de randvoorwaarden van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Gezien het algemeen belang van de waterveiligheid en -kwaliteit ligt het voor de hand een generieke heffing in te voeren, die alle burgers in gelijke mate treft. Iedereen heeft tenslotte een ongeveer even groot belang bij veiligheid. Om € 1 miljard te verkrijgen is per huishouden een bedrag van bijna € 140 nodig; per hoofd van de bevolking bedragen de kosten ruim € 60 (zie ook tabel 4.3). Een verhoging van de waterschapsbelasting met een nominaal bedrag houdt een verdubbeling van de huidige tarieven in. Het draagvlak daarvoor lijkt gering. Ook een heffing op bijvoorbeeld watergebruik zal problemen opleveren, gezien het verdelingsvraagstuk dat deze grondslag oproept. Bij een waterheffing betalen grote watergebruikers (zoals bierbrouwerijen) onevenredig veel. Dat kan uiteindelijk tot ongewenste effecten leiden, zoals oneerlijke concurrentie en fiscaal gemotiveerde emigratie. De grondslag van de heffing zal men dus mogelijk buiten het 'water' moeten zoeken.

Tabel 4.3 Diverse grondslagen voor een Deltaheffing

	Aantal (x 1 mln.)	Gemiddeld bedrag
Aantal inwoners	16,4	61
Aantal inwoners >20 jaar	12,4	81
Werkzame personen	8,4	119
Huishoudens	7,2	139
Eenpersoonshuishoudens	2,5	-
Meerpersoonshuishoudens	4,7	-
Woningen	6,9	145
Eigen woningen	3,7	270
OZB-waarde	€ 217.000	-

Bron: CBS

Een andere optie om het Deltafonds te vullen is door geld over te hevelen uit het FES. De inkomsten van het FES schommelen als gevolg van de energieprijzen en de wisselkoersen, maar dat lijkt vooralsnog niet het grootste probleem. Problematischer is de beperkte omvang van de jaarlijkse stroom FES-gelden (ongeveer € 2 miljard) en de vele claims die reeds op het geld gelegd worden.<sup>123</sup>

Kan met beide bronnen een gedeelte van de financieringsbehoefte worden gedekt, voor eventuele pieken staan andere mogelijkheden ter beschikking. Eenmalige, min of meer onverwachte uitgaven kunnen worden gedekt via staatsleningen of door bijvoorbeeld eenmalige grote loterijacties.

### Tijdige beschikbaarheid

Het tweede financieringsprobleem draait om het waarborgen van de tijdige beschikbaarheid van middelen en hangt samen met het functioneren van het politiek-bestuurlijk stelsel. Vooropgesteld moet worden dat het altijd mogelijk moet zijn om de prioriteiten van het beleid aan te passen aan de wensen van het parlement. Dat is een essentiële politieke spelregel. Toch zijn er mogelijkheden om – met inachtneming van de democratische spelregels – de beschikbaarheid van financiële middelen te waarborgen voor

<sup>123</sup> Overigens gaat slechts 42,5% van de jaarlijkse aardgasopbrengsten naar het FES. De rest wordt gebruikt voor vermindering van de staatsschuld.



het Deltatraject. Hierbij kan men denken aan een duidelijke institutionele inkadering, waarbij het geld wordt afgezonderd van de overige Rijksmiddelen. Deze kaders vormen een drempel voor al te gemakkelijke grepen in de kas, terwijl in geval van nood het parlement altijd de regels kan aanpassen. De deur is als het ware afgesloten, maar het parlement beschikt wel over de sleutel om het slot te openen. Een voorbeeld van zo'n institutionele setting zijn de sociale fondsen, die door de Sociale Verzekeringsbank worden beheerd. Dit is geld van werknemers en werkgevers voor de uitvoering van de sociale verzekeringen, waar de regering niet aan kan komen.

Een Deltafonds à la het WW-fonds kan ook een oplossing bieden voor de kasritmeproblemen. De socialezekerheidsfondsen baseren hun premiebeleid op actuariële berekeningen en langetermijnontwikkelingen en hanteren een risicomarge waarmee zij geld reserveren om conjuncturele schommelingen op te vangen, zonder direct de inkomsten (premies) te hoeven verhogen. Het Deltafonds zou ook een dergelijke reserve kunnen aanhouden, met waarborgen tegen overdadige reserveringen.<sup>124</sup> Door een plafond te stellen aan de omvang van het fonds, worden overmatige premiestijgingen voorkomen. Overtollige reserves kunnen worden aangewend voor vermindering van de staatsschuld. Door aflossing van de staatsschuld wordt de leencapaciteit van de staat vergroot, wat nodig kan zijn om nog onvoorziene klimaatrisico's op te vangen.

---

## 4.8 Conclusie

Het financieringsvraagstuk valt in twee deelvragen uiteen: (1) hoe kunnen voldoende gelden worden verzameld en (2) hoe kan een robuuste, tijdige en flexibele systematiek voor de benodigde uitgaven worden georganiseerd? De huidige watertaken kosten ongeveer € 5,1 miljard. Een extra reservering in verband met de klimaatproblematiek van jaarlijks € 1 miljard betekent een forse verhoging van dit budget. Het grootste deel hiervan wordt door het Rijk gedragen: het Rijksbudget voor watertaken zou in dat geval stijgen van € 1,4 miljard naar maximaal € 2,4 miljard per jaar. Dat is een forse opgave voor het Rijk, dat daarbij diverse opties heeft. Mocht er besloten worden tot

---

<sup>124</sup> De fondsen van de sociale zekerheid, zoals het Werkloosheidsfonds, hebben de afgelopen jaren veel kritiek ondervonden omdat zij overvloedig gevuld waren, zonder dat dit aanleiding was de premiedruk te verlagen.

de oprichting van een (kleine) Delta-autoriteit (zie hoofdstuk 2 en 3) dan ligt het voor de hand de kosten voor dit orgaan te dekken uit de lopende begroting.

Belangrijker dan deze apparaatskosten zijn de investeringskosten, die een onvoorspelbaar en volatiel karakter hebben. Mogelijke financieringsopties zijn een speciale heffing (een lastenverzwaring van € 1 miljard per jaar staat gelijk aan € 140 per huishouden), terwijl ook gelden uit de aardgasbaten (het FES) of leningen kunnen worden aangewend. Ofschoon het Verdrag van Maastricht grenzen stelt aan de mogelijkheden om de staatsschuld te verhogen, heeft lenen het voordeel dat de kosten deels kunnen worden doorgeschoven naar toekomstige generaties die het meest profiteren van de uitgaven. Ten slotte kan de overheid de mogelijkheden verkennen van particuliere financiering, bijvoorbeeld via PPS-constructies. Door het combineren van collectieve goederen (zoals veiligheid) met commerciële functies (bijvoorbeeld recreatie of grondexploitatie) kunnen particuliere investeerders een deel van de Rijksopgave overnemen.

Naast het aanboren van geld is ook een flexibele en robuuste organisatie nodig, die een adequaat antwoord geeft op de diverse verdelingsvraagstukken en onzekerheden die aan het Deltaproject kleven. De klimatologische en economische onzekerheden kunnen worden gemanaged op basis van goede risicoanalyses, waarbij deze onzekerheden, het belang van de toekomstige generaties en de noodzaak van voldoende flexibiliteit zwaar meewegen in de calculaties. De politieke risico's (onvoldoende prioritering, kortetermijnhorizon) kunnen worden beperkt door de financiering in te kaderen in een institutionele setting waarbinnen de eenmaal gemaakte beleidskeuzes niet te gemakkelijk kunnen worden aangepast. Een apart Deltafonds is hiervoor een adequaat instrument.

Tabel 4.4 Financieringsopties voor het Deltatraject

	<b>Voordelen</b>	<b>Nadelen</b>
<b>Lopende begroting</b>	Eenvoudig te organiseren Veel flexibiliteit	Risico's prioritering en korte beleidshorizon Mogelijke verhoging belasting EMU-normen
<b>FES</b>	Bestaand fonds, dus makkelijk en flexibel te organiseren	Aardgasbaten zijn eindig en afhankelijk van internationale economie Vele claims (prioritering)
<b>Lenen</b>	Maakt verdeling mogelijk tussen huidige en toekomstige generaties Flexibel	EMU-normen Toekomstige belastingverhoging
<b>Sparen</b>	Vergroot leencapaciteit	Geen directe middelen beschikbaar
<b>Deltafonds/heffing</b>	Geormerkt geld Tijdige financiering Robuuste financiering	Geen integrale afweging Lastenverzwaring
<b>Decentrale overheden</b>	Goede afweging / toewijzing van regionale kosten en baten	Scheve verdeling van lasten Legitimiteit/draagvlak
<b>PPS</b>	(Gedeeltelijk) private financiering Expertise private partijen	Beperkte reikwijdte Moeilijk voor traject met veel onzekerheden
<b>Verzekering</b>	Private financiering	Risico's zijn moeilijk verzekeraar Hoge kosten Veiligheid niet gewaarborgd
<b>Klimaatfonds</b>	Schaalvoordelen Relatie tussen oorzaak en oplossing	<i>Free-rider</i> -problematiek Minder geschikt voor adaptatie

Eb en vloed wachten op niemand

---

## 5 Aanbevelingen voor het Deltatraject

Het Deltatraject heeft een aantal bijzondere kenmerken, waardoor het verschilt van andere grote projecten op het gebied van infrastructuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Allereerst gaat het om een traject met een zeer lange tijdshorizon. Hoewel de gevolgen van de klimaatverandering nu al merkbaar zijn, zal de doorwerking daarvan in de vorm van een stijging van de zeespiegel, gevaar voor overstroming, verzilting van de bodem en problemen met de zoetwatervoorziening, pas in de komende honderd jaar in volle omvang duidelijk worden. Toch moeten daarvoor nu al voorzieningen worden getroffen. Ten tweede gaat het om zeer grote risico's: meer dan de helft van het bruto binnenlands product wordt verdiend onder de zeespiegel. Een overstroming van een belangrijk deel van het land zou vele slachtoffers vergen en de gehele nationale economie ontwrichten. Hoewel de kans op zo'n calamiteit misschien klein is, vereist het een bijzondere afweging hoeveel we er als natie voor over hebben om die kans te minimaliseren. Ten slotte zijn ook de onzekerheden waarmee het Deltatraject omgeven is, van een buitengewone orde: niet alleen klimatologisch, maar ook economisch, technisch, bestuurlijk, politiek en maatschappelijk. Het Deltatraject stelt bestuurders en beleidsmakers daarom voor bijzondere uitdagingen, die een unieke aanpak rechtvaardigen. Die aanpak omvat zowel de bestuurlijke organisatie als de inrichting van het besluitvormingsproces en de financiële organisatie.

---

### 5.1 Zicht op onzekerheden

Het is nog volledig onduidelijk wat de effecten van de klimaatverandering zijn, hoe burgers en bedrijven daarop zullen reageren en welke maatregelen het meest kunnen bijdragen aan beheersing van de risico's. Dit biedt iedereen de ruimte om eigen visies, probleemdefinities en oplossingsrichtingen te ontwikkelen. Hoewel brede bewustwording en meningsvorming wenselijk en zelfs noodzakelijk zijn, moet worden voorkomen dat er een kakofonie van meningen en visies ontstaat, gedictieerd door eigenbelang. Behalve een verkeerde inschatting van de risico's kunnen partijen ook opzettelijk eenzijdige of zelfs verkeerde informatie in de publieke discussie inbrengen. Dit kan er toe leiden dat uiteindelijk besluitvorming op basis van onvolledige of zelfs onjuiste argumenten plaatsvindt.

Om de kwaliteit van grote projecten te waarborgen zijn milieueffectrapportages en maatschappelijke kosten-batenanalyses verplicht. Hiermee worden de economische en milieu-effecten zo precies mogelijk in kaart gebracht. Deze instrumenten, hoe nuttig ook, hebben echter hun beperkingen in het licht van het Deltatraject. Allereerst is hun reikwijdte te beperkt om langetermijntrajecten waarbij sprake is van allerlei maatschappelijke feedbackprocessen, te evalueren. Ten tweede bieden zij geen antwoord op de vraag hoe om te gaan met onomkeerbare effecten. In de derde plaats bieden zij geen oplossing voor maatschappelijke verdelingsvraagstukken: niet alleen de verdeling van milieu- en economische effecten tussen groepen burgers, maar vooral ook de verdeling van effecten tussen verschillende generaties. Contante-waardeberekeningen verkleinen het belang van toekomstige generaties. Dat mag gerechtvaardigd zijn als het om financiële kosten en baten gaat, maar niet bij onomkeerbare effecten of levensbedreigende calamiteiten. Dan geldt het voorzorgsbeginsel. Bovendien vereist adequaat risicomanagement dat opties worden opgehouden voor alternatieve beleidsmogelijkheden.

In Engeland heeft de commissie-Stern twee jaar geleden een wetenschappelijke evaluatie uitgevoerd van de economische risico's van klimaatverandering en opwarming van de aarde alsmede mogelijke oplossingsstrategieën. Een dergelijke aanpak kan ook binnen het Deltatraject meer duidelijkheid scheppen over de aard en omvang van mogelijke risico's, kosten en baten van verschillende oplossingsrichtingen, het omgaan met onzekerheden en de verdeling van lusten en lasten over huidige en toekomstige generaties. Hierbij kan worden voortgebouwd op de resultaten van het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat, dat in 2006 van start is gegaan.<sup>125</sup>

---

## 5.2 Nationale prioriteit

Een groot gevaar voor het Deltatraject is dat het nationale veiligheidsbelang een te lage prioriteit krijgt, zowel in de politiek als in de samenleving. Hoewel burgers veel belang hechten aan hun veiligheid, hebben zij de neiging veiligheidsrisico's te onderschatten. In de politiek kan de aandacht voor het Deltatraject verdrongen worden door andere prioriteiten die een grotere nieuwsaarde hebben. Omdat nut en noodzaak van het traject c.q.

---

<sup>125</sup> Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat, 2007: Maak ruimte voor klimaat!

projecten soms moeilijk zullen zijn aan te tonen, bestaat het gevaar dat politiek opportunisme de overhand krijgt boven risicomanagement op lange termijn.

Om te voorkomen dat het veiligheidsbelang ondergesneeuwd raakt door de zorgen van alledag, verdient het aanbeveling een speciaal orgaan op te richten dat zich specifiek met het traject bezighoudt. Zo'n Delta-autoriteit kan optreden als permanent pleitbezorger van het traject en kan het zwaarwegende belang daarvan – de nationale veiligheid – hoog op de politieke als maatschappelijke agenda houden. De Delta-autoriteit moet geen politieke of wetenschappelijke praatclub zijn, maar functioneren als aanjager, regisseur en coördinator om sectoroverstijgende projecten van nationaal belang te agenderen en financiering daarvoor te organiseren.

Een historisch voorbeeld is de *Tennessee Valley Authority* (TVA), die in de jaren dertig van de vorige eeuw werd opgericht om grote projecten langs de rivier de Tennessee op te zetten en ten uitvoer te brengen om daarmee de werkgelegenheid te bevorderen en de economische structuur te verbeteren. De TVA was een financieel zelfstandige staatsonderneming, die uitgerust was met speciale bevoegdheden, maar opereerde op afstand van de politiek. Zij mocht verordeningen uitvaardigen en had een grote handelingsvrijheid. Jaarlijks moest de TVA zich verantwoorden voor de president en de senaat door middel van jaarverslagen en controle van de boekhouding.

---

### 5.3 Integrale aanpak: de Delta-autoriteit

Een ander argument voor een Delta-autoriteit is de noodzaak van integraal beleid. Het waarborgen van de waterveiligheid en zoetwatervoorziening heeft gevolgen voor tal van sectoren: woningbouw, verkeer en vervoer, natuur, landbouw en visserij, economie, ruimtelijke ordening enz. en raakt aan de belangen van talrijke *stakeholders*. In de Nederlandse bestuurscultuur, waar altijd sprake is van belangenuitruil, blijkt het vaak moeilijk om tot een sectoroverstijgende aanpak te komen. Verkokering van beleid ligt voortdurend op de loer.

Een zelfstandig regie- en coördinatieorgaan – de Delta-autoriteit – met een eenduidige opdracht is beter dan bijvoorbeeld het Ministerie van V&W (Rijkswaterstaat) of een ander ministerie in staat om doelgericht en

sectoroverstijgend te handelen. Door het Deltatraject onder te brengen bij dit orgaan concurreert het minder met andere beleidsonderwerpen.

---

## 5.4 Eenduidige regie

De taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de waterveiligheid zijn in ons land helder gedefinieerd, bestuurlijk geborgd en juridisch verankerd. Met name het Rijk en de waterschappen zijn verantwoordelijk voor de waterveiligheid. Toch is de bestuurlijke organisatie van het Deltatraject niet 'waterdicht'. Met name de in ons land bestaande bestuurscultuur levert risico's op: normen en regels worden niet consequent nageleefd (gedoogbeleid), integratie van beleidsplannen vindt weinig plaats (verkokering) en verantwoordelijkheden worden verdeeld, afgeschoven en ontlopen.

Voor het Deltatraject is een eenduidige regie noodzakelijk. Bovendien is het belangrijk om één partij aan te wijzen die eindverantwoordelijk is voor het traject. Omdat waterveiligheid een nationaal belang is, ligt het voor de hand om een lid van het kabinet de eindverantwoordelijkheid te geven. Aanwijzing van een vakminister voor deze taak stuit op het eerdergenoemde bezwaar van de verkokering. Ook een coördinerend bewindsman of -vrouw blijft in de praktijk toch vaak te zeer de representant van zijn/haar eigen departement en mist het overzicht om knopen door te hakken. De meest aangewezen persoon voor de eindverantwoordelijkheid van het Deltatraject is de minister-president. Deze beschikt over voldoende gewicht ten opzichte van collega-ministers en hun departementen en heeft in het kabinet al de taak de eenheid van beleid te bewaken. Gezien het zwaarwegende belang van de nationale veiligheid misstaat het Deltatraject niet in zijn portefeuille. Bovendien kan de minister-president als pleitbezorger van het Deltatraject het onderwerp hoog op de politieke en maatschappelijke agenda houden.

De regie van het Deltatraject kan worden neergelegd bij de eerdergenoemde Delta-autoriteit. Deze initieert, organiseert en bewaakt de projecten binnen het Deltatraject. De Delta-autoriteit heeft bij voorkeur geen uitvoeringstaken; die worden vervuld door Rijkswaterstaat, de waterschappen of andere publieke of private organisaties. Hierdoor kan het regie-orgaan een relatief kleine organisatie blijven, wat de slagvaardigheid en flexibiliteit ten goede komt. Ook wordt op deze wijze voorkomen dat de



Delta-autoriteit een soort ‘staat in de staat’ wordt. De Delta-autoriteit valt onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister-president.

Het verdient aanbeveling de taken, doelstellingen en bijbehorende bevoegdheden van het regie-orgaan in een speciale wet te verankeren. Daarmee krijgt het Deltatraject de noodzakelijke politieke en bestuurlijke robuustheid. Ook de verantwoordingsstructuur moet wettelijk worden vastgelegd. Een wet met betrekking tot de Delta-autoriteit kan tevens de onafhankelijkheid van dit orgaan versterken. Het moet gaan om een kaderwet die de algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures organiseert en de autoriteit voldoende ruimte biedt om eigen keuzes te maken en flexibel te kunnen reageren op nieuwe uitdagingen of omstandigheden.

---

## 5.5 Politiek en maatschappelijk draagvlak

Geen enkel beleid slaagt zonder voldoende maatschappelijk draagvlak. Bij het Deltatraject zijn talrijke *stakeholders* betrokken die elk voor hun eigen belangen opkomen. Indien er onvoldoende wordt geïnvesteerd in het verwerven van draagvlak voor het traject en daaruit voortvloeiende projecten, nemen de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid toe en ontstaan maatschappelijke onzekerheden, vertragingen en budgetoverschrijdingen.

Een interessante manier om draagvlak te creëren is de zogenaamde *‘growth management’* benadering, ook wel *‘smart growth’* genoemd, die in de VS opgang doet. In deze benadering gaan de verschillende publieke en private *stakeholders* met elkaar in onderhandeling om vanuit hun verschillende invalshoeken – economie, infrastructuur en milieu/kwaliteit van de leefomgeving – tot *trade-offs* te komen, die leidend en ook bindend zijn voor de verdere ontwikkeling. De uitkomsten van dit onderhandelingsproces staan niet vooraf vast en de verschillende invalshoeken nemen in de onderhandelingen een gelijkwaardige positie in. Marktgerichte instrumenten, zoals compensatie, *package deals* en financiële prikkels, kunnen helpen om vooruitgang te boeken in de onderhandelingen. Het is essentieel dat de betrokken actoren zich na verschillende onderhandelingsronden committeren aan de onderscheiden *trade-offs* en dit vastleggen in financiële

afsprakenkaders over opeenvolgende uitvoeringsprojecten om zo de implementatie op lange termijn te verzekeren.

Hoewel zo'n onderhandelingsproces tot een langere voorbereidingsfase van een project kan leiden, zorgt dat op den duur wel voor kortere doorlooptijden dan wanneer *stakeholders* pas in een latere fase een rol krijgen. Het verkrijgen en behouden van politiek en maatschappelijk draagvlak is een belangrijke taak van de Delta-autoriteit.

---

## 5.6 Tijdige en gewaarborgde financiering: het Deltafonds

Essentieel voor een goede invulling van het Deltatraject is een tijdige en gewaarborgde financiering.

Het ligt voor de hand om de management- en organisatiekosten – die naar verwachting een klein deel van de trajectuitgaven vormen – uit de lopende begroting te financieren. Jaarlijks moet er dan een toereikend bedrag voor deze uitgaven op de begroting worden opgenomen. Via de normale begrotingsbehandeling kan worden besloten of dat bedrag toereikend is.

De kosten van onderhoud en beheer van bestaande en nieuwe waterstaatswerken kunnen voor rekening blijven van de instellingen die deze taken ook nu reeds verrichten: Rijkswaterstaat en de waterschappen. Voor zover nieuwe werken tot hogere onderhouds- en beheerslasten leiden, moet daarvoor extra geld komen uit lopende middelen.

Investeringsprojecten vereisen een andere vorm van financiering. Daarbij is van belang dat middelen tijdig beschikbaar zijn en dat projecten ten behoeve van de waterveiligheid en de borging van de watervoorziening niet worden verdrongen door andere overheidsuitgaven. Om te voorkomen dat het Deltatraject voortdurend moet concurreren met andere prioriteiten op budgettair gebied, verdient het aanbeveling een speciaal fonds op te richten voor investeringsprojecten in het kader van het Deltatraject. Zo'n fonds vermindert de gevoeligheid voor wisselende politieke voorkeuren en biedt voldoende flexibiliteit om op veranderende economische omstandigheden in te spelen.

Het Deltafonds kan op verschillende manieren worden gevuld, bijvoorbeeld via het Fonds Economische Structuurversterking (FES), waarin voornamelijk aardgasbaten vloeien. De inkomsten van het FES schommelen als gevolg van de energieprijzen en de wisselkoersen, maar dat lijkt niet het grootste probleem. Problematischer is de beperkte omvang van het FES (ongeveer € 2 miljard per jaar) en de vele claims die op het geld gelegd worden. De toekomst van het FES is op de lange termijn bovendien onzeker, aangezien het Nederlands aardgas in het jaar 2040 naar verwachting grotendeels op is.

Het is voor de continuïteit veiliger het Deltafonds te vullen met eigen middelen uit een geormerkte heffing, speciaal ten behoeve van de waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Opties hiervoor zijn verhoging van de waterschapslasten met een bedrag van circa € 140 per huishouden (€ 1 miljard per jaar) of een heffing op bijvoorbeeld watergebruik. De belastinggrondslag kan ook buiten het water worden gevonden.

Een Deltafonds kan ook een oplossing bieden voor pieken en dalen in de uitgaven (kasritmeproblemen), zoals dat ook gebeurt bij de socialezekerheidsfondsen. Deze baseren hun premiebeleid op actuariële berekeningen en langetermijnontwikkelingen en hanteren een risicomarge om conjuncturele schommelingen op te vangen zonder direct de inkomsten (premies) te hoeven verhogen. Het Deltafonds zou ook een dergelijke reserve kunnen aanhouden, met waarborgen tegen overdadige reserveringen. In geval van overtollige reserves kunnen premies worden verlaagd of middelen worden ingezet voor vermindering van de staatsschuld. Met aflossing van de staatsschuld wordt immers de leencapaciteit van de staat vergroot, die nodig kan zijn om onvoorziene klimaatrisico's op te vangen.

Niet alle investeringen hoeven uit publieke middelen te worden gefinancierd. Voor specifieke projecten kan private medefinanciering (PPS) een interessante optie zijn. Private medefinanciering van projecten voor waterveiligheid is echter alleen mogelijk als projecten commercieel definieerbaar zijn en een toekomstige kasstroom genereren die toereikend is om de gedane investeringen terug te verdienen (met een winst- en risico-opslag). De mogelijkheden voor private medefinanciering moeten niet worden overschat. Private betrokkenheid kan wel van belang zijn om de kennis en creativiteit van het private bedrijfsleven te mobiliseren voor het algemeen belang.

---

## 5.7 Rechtvaardige verdeling van lusten en lasten

Essentieel bij de financiering van het Deltatraject is wie wat betaalt. De vraag is of mensen in hoger gelegen gebieden – die minder kwetsbaar zijn voor overstromingen – evenveel moeten betalen als mensen in risicovollere, laaggelegen gebieden. Overigens zou de gehele bevolking grote schade lijden als gevolg van de onttrichting van de nationale economie. Daarnaast is er een verdelingsvraagstuk tussen huidige en toekomstige generaties.

In beide gevallen gaat het om overwegingen van rechtvaardigheid, waarbij doelmatigheidsargumenten echter mede een rol spelen. Zo kan het directe profijt dat mensen van het Deltatraject ondervinden een rechtvaardiging vormen voor verschillen in heffingen zoals die er ook nu al zijn tussen waterschappen. Heffingsverschillen kunnen bijdragen tot bewustere keuzen voor veiligere vestigingsplaatsen. Bij de verdeling tussen generaties kan het belang dat toekomstige generaties hebben bij investeringen in waterveiligheid mede bepalen in hoeverre rekeningen naar de toekomst worden doorgeschoven. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de hoogte van de staatsschuld.

---

## 5.8 Tot slot

Bijzondere uitdagingen rechtvaardigen bijzondere maatregelen. De strijd tegen het water heeft door de eeuwen heen haar sporen nagelaten in de inrichting en bestuurlijke organisatie van het land. Dat kan ook in de komende eeuw het geval zijn.

---

## Bijlage 1 De Tennessee Valley Authority<sup>126</sup>

Enkele lessen voor het Deltatraject zijn:

1. Regels voor een zelfstandige, slagvaardige en duurzame overheidsorganisatie.
2. Bewerkstelling van brede uitstralingseffecten met grote projecten (spronginvesteringen).
3. Combineren van collectieve taken en commerciële activiteiten.

In 1933 werd president Franklin D. Roosevelt geïnstalleerd als de 32e president van de Verenigde Staten. Het land bevond zich op dat moment in een diepe crisis. Massawerkloosheid en monetaire instabiliteit (zwevende wisselkoeren en prijsdalingen) hadden het land in hun greep. Het bedrijfsleven was verlamd door angst voor wat de toekomst brengen zou. Roosevelt had de verkiezingen gewonnen dankzij een nieuw elan, waarmee hij het land uit de lethargie probeerde te tillen, de New Deal. Direct na zijn aantreden vertaalde hij dit nieuwe elan in een aantal concrete projecten, bedoeld om de werkgelegenheid te stimuleren en de economische structuur te verbeteren. Het bekendste is de *Tennessee Valley Authority*. De TVA voorzag in aantal grote projecten langs de rivier de Tennessee. De rivier stroomde door zeven staten en het gebied erlangs verkeerde anno 1933 in een desolate toestand. Het was in de voorgaande decennia door overintensieve landbouw uitgeput: bossen waren gekapt, de oogsten liepen terug en erosie rukte op.

De *Tennessee Valley Authority* werd opgericht als *“a corporation clothed with the power of government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise.”* In een speciale wet werden gedetailleerd alle bevoegdheden, opgaven en verantwoordelijkheden vastgelegd, maar zonder een duidelijk tijdpad of financiële kaders. Het bestuur telde drie leden, benoemd door de president na advies van de senaat. Elke drie jaar trad een lid af, na negen jaar in functie. Dit bestuur vulde zelf het personeelsbestand van de TVA verder in, zij het tegen een voorwaarde: *“In the appointment of officials and the selection of employees for said Corporation, and in the promotion of any such employees or officials, no political test or qualification shall be permitted or given consideration, but all such*

---

<sup>126</sup> [www.tva.com](http://www.tva.com).

*appointments and promotions shall be given and made on the basis of merit and efficiency.*” (TVA Authority Act, par. 43). De TVA kreeg brede bevoegdheden: zij mocht bijvoorbeeld verordeningen uitvaardigen en had vrijwel volledige handelingsvrijheid. Zo werd het toegestaan aandelen uit te geven. Bovendien verbond de centrale overheid zich tot de implementatie van de benodigde wet- en regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van normen voor overstromingen). Eén keer per jaar moest de TVA zich verantwoorden bij de president en de senaat, door middel van jaarverslagen en controle van de boekhouding. Een vastgesteld percentage van de winsten uit de energielevering vloeide in de kas van de diverse staten.

De TVA pakte het gebied heel breed aan. De projecten bestreken terreinen als de energieproductie, het bevaarbaar maken van de rivier, het overstromingsgevaar inperken, herbebossing, het bestrijden van erosie en het bestrijden van malaria. Voor al deze projecten werden in hun onderlinge samenhang plannen ontworpen en vervolgens aangepakt. De landbouw werd ingrijpend hervormd: het gebruik van kunstmest gestimuleerd om de landbouwproductie te herstellen, landbouwcursussen verbeterden de vakbekwaamheid van de boerenstand, herbebossing bestreed de erosie en allerlei maatregelen verbeterden de natuurwaarden in het gebied, waardoor bijvoorbeeld ook de visstand zich herstelde. De belangrijkste maatregel was echter de aanleg van dammen in de Tennessee-rivier. Deze werken verbeterden niet alleen de bevaarbaarheid en beperkten het overstromingsgevaar, maar bovenal wekten zij elektriciteit op. Deze energieproductie was verantwoordelijk voor brede uitstralingseffecten: de invoering van elektrische machines en apparaten verhoogde de productie op de landbouwbedrijven, de goedkope en overvloedige energie trok ook industrie en andere bedrijvigheid aan, waardoor de werkgelegenheid in de regio weer aantrok. Zo trok de TVA een grote regio in Amerika uit de crisis van de jaren '30.

Roosevelt zag de TVA tevens als een middel om de prijzen van energie te verlagen, die – volgens sommigen – door monopolistische praktijken te hoog waren. De bestaande energiebedrijven waren echter woedend over de – in hun ogen – oneerlijke concurrentie. *“We are willing to be put out of business if it can be done in a plain straightforward businesslike manner, but we do object to our Government putting us out of business.”*<sup>127</sup> Diverse bedrijven stapten naar de

---

<sup>127</sup> <http://newdeal.feri.org/tva/tva17.htm>.

rechter, maar het Hooggerechtshof verklaarde dat de TVA binnen de grondwet bleef.

De TVA overleefde zijn oorspronkelijke doelstellingen. Na de crisistijd bleef de autoriteit gewoon bestaan, maar perkte men wel de activiteiten in tot de meest rendabele: de energieleverantie. Tijdens de Tweede Wereldoorlog wist de TVA adequaat in te spelen op de behoeftes van de oorlogseconomie. Voor de productie van vliegtuigen en bommen was aluminium nodig en aluminiumfabrieken gebruiken veel energie. De TVA initieerde daarom begin jaren '40 één van de grootste projecten op het gebied van waterkrachtproductie, ooit in de Verenigde Staten ondernomen. Liefst 28.000 arbeidsplaatsen waren hiermee gemoed. De TVA werd de grootste leverancier van elektriciteit in het land.

Toen in de jaren '50 de energiemarkt verder groeide, maar politieke bemoeienis uitbreidingen tegenhield, besloot de TVA op eigen kracht verder te gaan. De organisatie ging naar de beurs en in 1959 werd de TVA een financieel zelfstandige staatsonderneming. Tot 1973 beleefde men voorspoedige tijden. Naast waterkrachtcentrales bouwde men ook nieuwe kolencentrales en kerncentrales. Tot als gevolg van de twee oliecrises na 1973 de prijs voor energie steeg en de vraag inzakte. De reactie op de crisis, meer marktwerking op de energiemarkt, noodzaakte het bedrijf in de jaren '90 tot ingrijpende maatregelen op het gebied van efficiency en kostenreducties. De TVA bleef echter een belangrijke speler op de energiemarkt, die op het gebied van bijvoorbeeld transparantie, *accountability* en milieuprestaties een voorbeeld was voor veel private energiebedrijven.

Eb en vloed wachten op niemand



---

## Bijlage 2 Lessen van Lely

Enkele lessen voor het Deltatraject zijn:

1. Doorbraak door groepje particulieren, die goed uitgewerkt plan ontwikkelden voor eigen risico.
2. Plannen en kaderwet met voldoende flexibiliteit (geen dichtgetimmerd plan), uitgaan van mogelijkheden in plaats van noodzaken.
3. Rol van een aantal leidende personen: niet alleen Lely, maar ook in ambtelijke top en bij het ministerie van Financiën.
4. Rol van zelfstandig orgaan, dat direct onder de minister valt, los van de bestaande structuren en belangen.

Met de Zuiderzeewerken werd de Zuiderzee afgesloten tot het IJsselmeer en werden delen daarvan ingepolderd. Deze werken hebben meer dan driekwart eeuw geduurd, gerekend vanaf de publicatie van het plan van Cornelis Lely in 1891 tot aan de voltooiing van de dijk Enkhuizen-Lelystad in 1975. Plannen voor een indamming van het gebied, dat herhaaldelijk werd geteisterd door overstromingen, zijn al veel ouder. Al in 1667 kwam Hendric Stevin, zoon van de bekende Simon Stevin, met voorstellen voor een afdamming. Daarna duurde het tot de negentiende eeuw vooraleer nieuwe plannen verschenen. Vanaf het midden van de eeuw tot 1891 verschenen liefst acht min of meer uitgewerkte plannen, maar geen van deze waren haalbaar of genoten voldoende steun van het parlement. De doorbraak kwam van het particulier initiatief: in 1886 werd de Zuiderzeevereniging opgericht die gelden bijeenbracht voor nieuwe onderzoeken naar de haalbaarheid van een afdamming en drooglegging van de Zuiderzee. Deze onderzoeken werden geleid door ingenieur Cornelis Lely. In 1891 trad hij met zijn plannen naar buiten.

Lely bedacht een oplossing voor de meest knellende problemen: het oplossen van het overstromingsgevaar, terugdringen van de verzilting en een adequate afwatering van het zoete water door middel van een afsluitdijk met sluizen. Vooral de omvang van het project (het hele plan kostte f 200 miljoen gulden, zoveel als de toenmalige Staatsbegroting) riep veel weerstand op. Nog na het kabinetsbesluit wakte een artikel van oud-Minister van Financiën Van Gijn in Haagsche Post (1920) veel beroering. Maar de berekeningen van Van Gijn onder de kop 'Droogmaking der Zuiderzee. Zij

zal kosten 2.120 miljoen. Zij zal een verlies opleveren van 924 miljoen', bleken bij nader inzien betwistbaar. Zo ging hij uit van een ook voor die tijd exorbitante rentevoet (7%) en werkte hij met samengestelde interest, hetgeen algemeen onjuist werd geacht voor werken zoals de Zuiderzeewerken die gefaseerd kunnen worden uitgevoerd. Want om de financiële lasten te verlichten en om te gaan met de onzekerheden koos Lely al in zijn eerste plannen voor een flexibele aanpak, waarbij in elk stadium aanpassingen mogelijk waren. De plannen werden niet dichtgetimmerd. Hij ging bijvoorbeeld uit van de *mogelijkheid* en niet van de *noodzaak* om polders droog te maken.

Andere kritiek kwam van belanghebbenden: de Zuiderzeevissers zagen hun broodwinning bedreigd en de inwoners van Friesland en Groningen vreesden dat door de Afsluitdijk de stormvloedstanden langs hun kust zouden verhogen. Onderzoek wees uit dat een extra dijkverzwaring van minstens 1,2 m nodig was om dit probleem te ondervangen.

Een staatscommissie gaf in 1892 al het advies om het plan uit te voeren, maar het duurde tot 1918 voordat de 'Wet tot afsluiting van de Zuiderzee' werd aangenomen. Wetten, ingediend in 1901 en 1907 werden bij het aantreden van een nieuwe regering steeds ingetrokken. Lange tijd zag men geen enkele reden om haast te maken. Er was geen *sense of urgency*. Overstromingen hadden zich al lange tijd niet meer voorgedaan en de behoefte aan nieuwe landbouwgrond was ook onvoldoende om het project door te zetten, zelfs toen Lely in 1913 minister werd. Tijdens de Eerste Wereldoorlog bleek echter dat Nederland onvoldoende landbouwgrond had om zijn bevolking te voeden. De meningen kantelden definitief toen in 1916 een grote watersnood delen van de Zuiderzeekust trof.

In maart 1918 werd de Zuiderzeewet door de Tweede Kamer aangenomen, en in juni van dat jaar goedgekeurd door de Eerste Kamer. Deze wet was een kaderwet: er was niet gedetailleerd omschreven wat er op welk tijdstip ging gebeuren. Zo stond in de wet dat de Zuiderzee door het Rijk zou worden afgesloten door *een* afsluitdijk. Er was op dat moment nog niet duidelijk welke delen van de Zuiderzee zouden worden drooggemaakt.

Voor de organisatie van de werken werd een nieuwe Dienst der Zuiderzeewerken opgericht. Lely voorzag dat Rijkswaterstaat, ondanks de deskundigheid, niet over voldoende slagkracht beschikte: hij wilde een

zelfstandige dienst die direct onder de minister viel. Directeur werd een hoge functionaris van RWS, Wortman, die zich altijd een krachtig voorstander van de Zuiderzeewerken had getoond.

Men ging voortvarend aan het werk, maar al na vier jaar werd besloten de werkzaamheden te vertragen. Een conjuncturele neergang noopte de regering bezuinigingen door te voeren. In 1922 werd 'een beperkt werkplan' ingesteld. Ook werd de Commissie Lovink ingesteld, die de kosten en baten van het project nog eens moest doorlichten. Nadat deze commissie aantoonde dat de baten van de Zuiderzeewerken (grotere veiligheid, zoetwatervoorziening) een groot deel van de kosten dekten en de aanleg van de Afsluitdijk economisch verantwoord was, besloot men het werk weer met volle kracht aan te gaan. Een gunstige factor was bovendien een wisseling van de wacht op het departement van Financiën: De Geer, een verklaard tegenstander, was vervangen door Colijn, een voorstander van de Zuiderzeewerken.

Toen wederom de economische conjunctuur omsloeg na de beurskrach van 1929 was het onverantwoord om de werken aan de Afsluitdijk weer stil te leggen. In 1932 werd het laatste gat gedicht. Nadat de dijk gesloten was, kon men rustig wachten op betere tijden voor de diverse inpolderingsprojecten: naast de Wieringermeer (1930 drooggevallen) waren dat de Noordoostpolder (1942), Oostelijk Flevoland (1957) en Zuidelijk Flevoland (1968). De laatste polder, de Markerwaard, werd na heftige discussies afgeblazen. Lely zou daar, gezien zijn flexibele instelling, alle begrip voor hebben gehad.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Van de Ven, 1993: *Leefbaar Laagland*, p. 237-260.

Eb en vloed wachten op niemand

---

### Bijlage 3 Barcelona: Olympisch kampioen<sup>129</sup>

Enkele lessen voor het Deltatraject zijn:

1. Rol van gerichte overheidsinvesteringen in infrastructuur met grote economische gevolgen. Ogenschijnlijk beperkt project (sportevenement) krijgt daardoor veel bredere impact.
2. Overheid als aanjager van het project. Weet door gunstige voorwaarden te creëren ook private partijen te interesseren voor het project (vertrouwen in verbetering van het imago).

In 1992 organiseerde Barcelona de Olympische Spelen. Het evenement was niet alleen voor Nederland een succes – dankzij de gouden medaille voor Ellen van Langen – maar zeker ook voor de stad zelf. Volgens Brunet lag de sleutel tot het succes in “*the strength of the objectives (organisational excellence and urban impact), the inter-institutional consensus, the use of special management bodies, mixed private-public funding models, and also the successful harnessing of the Olympic impetus and attracting of investments*”.<sup>130</sup> De stad besloot fors te investeren in de stedelijke infrastructuur en deze investeringen betaalden zich terug. Meer nog, zij bleken verstrekkende gevolgen te hebben. Niet alleen boekte Barcelona een aanzienlijke groei op economisch en sociaal gebied. Ook het imago van de stad verbeterde zienderogen.

Een project als de Olympische Spelen kan makkelijk leiden tot enorme investeringen in prestigeprojecten, die na het evenement als sneeuw voor de zon verdwijnen. Barcelona wilde dit voorkomen. Daarom koos men ervoor de directe organisatorische kosten van het evenement beperkt te houden (zo werd er relatief weinig geïnvesteerd in sportvoorzieningen) en vooral te investeren in voorzieningen die ook na het evenement bruikbaar zouden zijn, zoals de infrastructuur (verkeersvoorzieningen, het Olympisch dorp, etc.). In de uiteindelijke verdeling van de kosten ging 14,5% van het totale budget op aan organisatorische kosten, terwijl 85,5% van het budget werd besteed aan investeringen.

De overheid fungeerde als aanjager van het project. Zij investeerde in allerlei infrastructuurprojecten. Het meeste werk werd uitgevoerd door een PPS, de

---

<sup>129</sup> Brunet, 2005: *The economic impact of the Barcelona Olympic Games, 1986-2004*.

<sup>130</sup> Idem, p. 5.

Barcelona Holding Olympic SA (HOLSA) waar vanuit de overheid de gemeente en de staat in participeerden. HOLSA realiseerde de meeste Olympische faciliteiten in Montjuic, de vernieuwing van wegennet (78 km) en het Olympisch dorp. Barcelona onderging een ware transformatie. De stad kreeg onder meer een nieuw rondwegsysteem, diverse nieuwe buitenwijken en een nieuwe verbinding met zijn kustlijn dankzij het Olympisch Dorp. Om een indruk te krijgen van de omvang van het project: de stad kreeg 15% meer wegen, 17% meer rioleringen en liefst 78% meer parken en stranden. Het aantal nieuwe sportvoorzieningen werd nadrukkelijk beperkt gehouden. Essentieel was ook dat de investeringen zich niet beperkten tot de stad, maar zich uitstrekten over de hele regio.

Tabel B1 Financiering van de Spelen

<b>Private financiering</b>	<b>59,7%</b>	<b>Overheidsbijdragen</b>	<b>40,3%</b>
Binnenlandse bedrijven	18,3%	Staatssubs. organisatiecie.	1,2%
Internationale bedrijven	9,7%	PPS-bedrijf HOLSA	10,1%
Staatsbedrijven	11,6%	Overheidsinvesteringen	29,1%
PPS-bedrijf HOLSA	3,8%	-gemeente	2,0%
Organisatiecommité	16,3%	-deelstaat	12,7%
-Televisierechten	4,8%	-staat	10,4%
-sponsors	9,0%	-EU	0,7%
		-overige	3,2%

Bron: Brunet, 2005

Het bleek al snel dat de overheidsinvesteringen gevolgd werden door privaat geld. Bedrijven zagen dat de stad zienderogen opknapte en staken geld in commerciële voorzieningen. De woningmarkt kwam weer op gang en de bouwsector floreerde. Zo verdriedubbelde de hotelcapaciteit van Barcelona tussen 1986 en 2000.

De investeringen leverden binnen enkele jaren resultaat op. Dankzij de bouw van de voorzieningen daalde de werkloosheid van 18% in 1986 naar 10% in 1992 (landelijk van 21% naar 16%). De Spelen leverden naar schatting bijna 60.000 arbeidsplaatsen op, een groot gedeelte hiervan

structureel (van buschauffeurs tot kamermeisjes). Deze positieve trend ebde na de Spelen niet weg, maar bleef onverminderd aanhouden. De werkgelegenheid groeide verder en investeringen stroomden richting de regio, waardoor de inkomens stegen en de stad als vestigingsplaats voor bedrijven aan aantrekkelijkheid won. De vestigingsplaatsfactoren – een combinatie van aantrekkelijkheid, beschikbaarheid van diensten, arbeidskrachten, een markt en eerlijke concurrentieverhoudingen – waren duidelijk in het voordeel van Barcelona omgeslagen. In een lijst met Europese steden steeg de stad van de elfde plaats in 1990 naar de zesde in 2001. Ook als toeristische trekpleister won de stad. Van 1986 tot 2000 verdubbelde het aantal overnachtingen door buitenlandse toeristen. Barcelona was van een slapende havenstad een bruisende wereldstad geworden.

Zo hadden de Olympische Spelen een proces op gang gezet met een eigen dynamiek, die nog lang na het evenement doorwerkte. De overheid leunde echter niet met een tevreden gezicht achterover. Men bleef ook na 1992 doorgaan met investeren. Allerlei projecten op het gebied van stedelijke vernieuwing en openbaar vervoersvoorzieningen (zoals hogesnelheidslijnen en uitbreiding van de haven en de luchthaven) werden aangepakt. Het proces van stedelijke vernieuwing mocht niet stilvallen, zodat de stad weer terugviel in de oude pre-olympische bezadigdheid.

Eb en vloed wachten op niemand



---

## Bijlage 4 Het Suezkanaal en het Panamakanaal<sup>131</sup>

Enkele lessen voor het Deltatraject zijn:

1. Grote projecten kunnen bijzonder complex zijn, met zeer veel uiteenlopende belangen en onvoorziene problemen.
2. Dergelijke complexe projecten schrikken particuliere investeerders af, waarna uiteindelijk overheden voor de financiering zorg dragen.

In de 19<sup>e</sup> eeuw werd begonnen met twee megaprojecten die de wereldhandel diepgaand hebben beïnvloed: het Suezkanaal en het Panamakanaal. Door beide kanalen werden een lange zeereis om Afrika respectievelijk Zuid-Amerika met weken ingekort. Niet alleen hadden beide kanalen allebei hierdoor een groot economisch belang, ook spraken zowel het Suezkanaal als het Panamakanaal enorm tot de verbeelding van de 19<sup>e</sup> eeuwse burgers en hadden tevens grote politieke consequenties.

### Het Suezkanaal

Al in de klassieke oudheid bestond er een kanaal tussen de Middellandse Zee en de Rode Zee. Dit kanaal werd in de achtste eeuw grotendeels vernield. Hoewel Napoleon al plannen had voor de heropening van het kanaal, kwam Frankrijk in het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw met serieuze plannen voor de (her)aanleg van het Suezkanaal. Er lagen politieke en economische beweegredenen achter deze plannen: het kanaal zou Frankrijk een veel snellere zeeroute bieden naar koloniën in Zuidoost-Azië en Oost-Afrika. De Engelsen werkten de komst van het kanaal tegen, niet alleen omdat zij vanwege hun belangen in India ook over dit kanaal wilden beschikken, maar ook omdat zij vreesden dat de Fransen hierdoor hun invloed in Oost-Afrika en Zuidoost-Azië konden vergroten.

Nadat de plannen voor het Suezkanaal door Ferdinand de Lesseps werden uitgewerkt en hij een concessie voor de aanleg van het kanaal kreeg, werd in 1858 de Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez opgericht. Om de aanleg van het kanaal te financieren probeerde hij beleggers te interesseren in het project: er werden 400.000 aandelen uitgegeven waarvan meer dan driekwart binnen een maand was verkocht. Aandeelhouders

---

<sup>131</sup> [www.1911encyclopedia.org](http://www.1911encyclopedia.org).

kwamen met name uit Frankrijk, maar ook een groot deel kwam uit het Ottomaanse Rijk. De eerste aandelenemissie bleek echter onvoldoende om alle kosten te dekken. De volgende jaren werden op verschillende manieren nieuwe gelden aangeboord: met leningen van de Franse staat en de Egyptische onderkoning (die ook aandelen in het project bezat), de uitgave van nieuwe aandelen en zelfs via een loterij. Daarnaast nam de Franse staat de verplichting op zich om de rente op aandelen uit te keren. Na elf jaar graven werd in 1869 het kanaal geopend. De kosten van het Suezkanaal lagen uiteindelijk op een bedrag van 432 miljoen frank.

### Het Panamakanaal

Er hebben in het verleden veel verschillende plannen bestaan om het Amerikaanse continent doormidden te snijden, om op die manier de Atlantische Oceaan en de Grote Oceaan met elkaar te verbinden. Lange tijd was het een probleem om aan te wijzen waar dat precies moest gebeuren, maar Amerikaans onderzoek in 1876 wees uit dat er maar twee alternatieven waren: door Nicaragua (gebruikmakend van een groot meer) en Panama.

In 1879 werd in Frankrijk de Panamakanaal Compagnie opgericht, die onder leiding stond van Ferdinand de Lesseps, de man achter aanleg van het Suezkanaal. De Lesseps schatte dat de aanleg van het Panamakanaal acht jaar in beslag zou nemen en dat de kosten op 600 miljoen Frank zouden liggen. Na een jaar bracht een aandelenemissie voldoende geld op om met het werk te starten. Het bleek echter lastiger te zijn om een kanaal te graven door het woeste Midden-Amerika dan door de woestijn (zoals het Suezkanaal). Allerlei ziekten tiesterden de arbeiders, terwijl ook diverse obstakels – zoals een snelstromende rivier – het werk bemoeilijkten. Lesseps bleek onmachtig en in 1889 ging zijn onderneming failliet. De curator zette de onderneming echter voort, omdat hij meende dat het project nog levensvatbaar was. Een commissie betoogde vijf jaar later dat de realisatie van het kanaal voor 580 miljoen frank mogelijk was. Op dat moment hadden alle aandelen- en obligatie-emissies bij elkaar al 1,2 miljard frank opgeleverd; maar liefst 200.000 particulieren hadden dit geld bijeengebracht. Hoewel deze nieuwe onderneming een particuliere onderneming was, had zij mede door speciale wetgeving een semi-publiek karakter. Het project ging na 1894 weer van start, maar liep na 1899 geleidelijk dood toen steeds duidelijker werd dat de Verenigde Staten plannen ontwikkelden voor een nieuw kanaal.

Al in 1886 was de particuliere Amerikaanse Nicaragua Canal Association opgericht; deze organisatie ging zeven jaar later echter al failliet. Er bestond niettemin zeer veel animo bij Amerikanen voor de aanleg van een kanaal dat zou zorgen voor een kortere verbinding tussen Oost- en West-Amerika. Na de oorlog met Spanje om Cuba (1898) kwam het militair-strategische belang op de voorgrond en president Roosevelt (1901-1909) verleende krachtige steun aan diverse initiatiefnemers. Al in 1901 namen de Amerikanen voor een bedrag van \$ 40 miljoen de Franse concessie over en startten onderhandelingen met de regering van Colombia voor aankoop van land. Deze sleepten zich enige jaren voort, totdat Panama zich in 1903 onafhankelijk verklaarde van Colombia en de nieuwe natie bereid was voor \$ 10 miljoen een brede strook land aan de VS te verkopen. Daarna ging men spoedig aan het werk. In 1906 werd een speciale wet aangenomen om de aanleg en de overheidsfinanciering te regelen. Het bleek echter moeilijk om particuliere ondernemingen te interesseren en er werd besloten om het USA Corps of Engineers in te schakelen om de bouw van het kanaal te coördineren. In 1914 was het kanaal af, twee jaar eerder dan gepland. Mede daardoor bedroegen de totale kosten \$ 375 miljoen, 12 miljoen minder dan men vooraf had begroot.

Eb en vloed wachten op niemand

---

## Bijlage 5 Het huidige juridisch-bestuurlijke kader

Voor zowel de waterveiligheid als de (zoet)watervoorziening van Nederland bestaan een aantal nationale en Europese wetten en richtlijnen waarmee beleidsmakers rekening dienen te houden. In deze bijlage wordt een overzicht van de relevante wet- en regelgeving weergegeven.

---

### De Wet op de waterkering

In de Grondwet wordt de overheid opgedragen het land tegen overstroming te beschermen. Artikel 21 luidt: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het milieu'. Deze zorgtaak is uitgewerkt in diverse wetten, zoals de Waterschapswet en de Wet op de Waterkering. De huidige Wet op de waterkering (uit 1996) gaat naar verwachting in juli 2009 op in een nieuwe Waterwet.

In de huidige Wet op de waterkering zijn onder meer de veiligheidsnormen en de verantwoordelijkheden van de diverse bestuurslagen vastgelegd. Hierbij is het onderscheid tussen primaire en secundaire waterkeringen en de kustlijnhandhaving van belang. De dijken langs de grote rivieren die het smelt- en regenwater afvoeren naar zee, vallen onder de primaire waterkeringen. Het Rijk is verantwoordelijk voor de aanleg van deze dijken en de waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud daarvan. Onder de aanleg moet overigens ook de ophoging in het kader van dijkverzwaring worden verstaan.

Sinds 1996 is elke beheerder verplicht om elke vijf jaar de veiligheid van de waterkering vast te stellen en deze te toetsen aan de wettelijke veiligheidsnormen. De beheerder rapporteert de resultaten van de toetsing aan de provincie, met daarbij gevoegd de benodigde maatregelen wanneer de normen niet worden gehaald. De provincies rapporteren aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat (de staatssecretaris). De minister is verantwoordelijk voor de realisatie van het afgesproken veiligheidsniveau, hoewel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de lagere overheden ligt. Het Rijk stelt bovendien de veiligheidsnormen vast.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> RIVM, 2004: *Risico's in bedijkte termen*, p. 65; Adviescommissie Financiering Primaire waterkeringen, 2006: *Tussensprint naar 2015*, p 11-12.

De secundaire of regionale keringen vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van de waterschappen. Normen voor de veiligheid waaraan de dijken moesten voldoen, bestonden niet tot voor enkele jaren. Tegenwoordig hebben de provincies de taak normen vast te stellen.<sup>133</sup> De kustlijnhandhaving (duinen en kunstwerken) valt onder Rijksverantwoordelijkheid. Het Rijk financiert de werkzaamheden en voert zandsuppleties uit. Provinciale Overlegorganen voor de Kust (POK's) adviseren de minister en Gedeputeerde Staten over de aard en omvang van het programma, maar de minister is uiteindelijk verantwoordelijk voor het vaststellen ervan.<sup>134</sup>

In de artikelen 10 en 12 van de Wet op de waterkering (onder meer artikel 7.17 in de nieuwe Waterwet) wordt ook de financiering van waterstaatkundige werken geregeld. Hierin wordt gesteld dat het Rijk voor 100% financieel verantwoordelijk is voor de kustbescherming en alle andere waterstaatkundige werken die onder het algemeen belang vallen. In de (ministeriële) *Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren* uit februari 2006 wordt deze bepaling verder uitgewerkt. In deze regeling wordt het beheer en onderhoud van primaire waterkeringen voortaan volledig bij de beheerder (=waterschappen) gelegd (incl. financiering), maar komen verbeteringen volledig voor rekening van het Rijk.<sup>135</sup>

---

## De nieuwe Waterwet<sup>136</sup>

De nieuwe Waterwet (2009) is veel breder dan de oude Wet op de waterkering. De nieuwe wet biedt een integrale aanpak en is gericht op het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het water en met het maatschappelijk gebruik. Met de invoering wordt immers een groot aantal bestaande wetten voor het waterbeheer in ons land vervangen, namelijk de (1) Wet op de waterhuishouding, (2) Wet op de waterkering, (3) Grondwaterwet, (4) Wet verontreiniging oppervlaktewateren, (5) Wet verontreiniging zeewater, (6) Wet droogmakerijen en indijkingen, (7) Wet beheer rijkswaterstaatswerken, (8) Waterstaatswet 1900, (9) Wrakkenwet en (10) de saneringsregeling voor

---

<sup>133</sup> RIVM, 2004: *Risico's in bedijkte termen*, p. 65.

<sup>134</sup> Idem, p. 66.

<sup>135</sup> Adviescommissie Financiering Primaire waterkeringen, 2006: *Tussensprint naar 2015*, p. 11.

<sup>136</sup> [www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl).

waterbodems van de Wet bodembescherming. De wet behandelt dus niet alleen veiligheidsaspecten, maar regelt ook het beleid ten aanzien van de waterkwaliteit en de watervoorziening.

Taken en bevoegdheden worden opnieuw gedefinieerd, hoewel er op het gebied van de waterveiligheid geen essentiële veranderingen plaatsvinden. Rijk en provincies zorgen vooral voor het beleid en de normstelling op nationaal respectievelijk regionaal niveau. Het Rijk (lees: Rijkswaterstaat) voert tevens het beheer over het 'hoofdwatersysteem' (kust en grote rivieren). De waterschappen zijn belast met het regionale operationele waterbeheer. Gemeenten moeten eventuele ruimtelijke gevolgen opnemen in structuurvisies en bestemmingsplannen, conform de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De diverse partijen moeten met elkaar samenwerken, maar elke bestuurslaag formuleert wel haar eigen beleid en legt dit vast in plannen. Zo komt er een nationaal waterplan en regionale waterplannen, waarin bindende doelstellingen worden opgenomen. Ook de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en de waterschappen) komen met waterbeheerplannen.

Wanneer de belangenafweging bij lagere overheden heeft geleid tot een resultaat waarmee Rijk en/of provincie niet kunnen instemmen, hebben de hogere overheden bevoegdheden om bij te sturen of in te grijpen. Dat kan overigens alleen wanneer de samenhang of doelmatigheid in gevaar komen; een groter belang dan het lokale moet in het geding zijn. De bevoegdheden betreffen:

- Rijk of provincie kunnen om informatie bij de gemeente of waterschappen vragen;
- Rijk of provincie kunnen door middel van zogenaamde instructie-amvb-s of -verordeningen dwingend regels opleggen voor de vaststelling, wijziging en inhoud van plannen en besluiten;
- Rijk en provincie kunnen gebieden aanwijzen voor waterakkoorden, waarin gezamenlijke afspraken over het waterbeheer zijn vastgelegd;
- Rijk en provincie kunnen een aanwijzing geven, wanneer bijvoorbeeld een bestuurlijke patstelling dreigt te ontstaan;
- ten slotte kan het Rijk of de provincies 'in-de-plaats-treden' bij ernstige taakverwaarlozing door een lagere overheid.

## De Waterschapswet

De Waterschapswet regelt de institutionele organisatie van de waterschappen en zorgt er voor dat zij de bevoegdheid hebben om belasting te heffen. In 2007 is er een nieuwe Waterschapswet ingevoerd, waarbij de belangrijkste wijzigingen een nieuwe bestuursamenstelling, een andere verkiezingsprocedure en enkele veranderingen in het heffingenstelsel zijn. Onder de nieuwe wet betalen belastingbetalers binnen één categorie hetzelfde tarief, ongeacht of iemand in een meer of minder 'kwetsbaar' gebied woont. Wel blijft de triade 'belang-betaling-zeggenschap' bestaan, wat inhoudt dat mensen die meer belang hebben bij de werkzaamheden van waterschappen, meer betalen maar daardoor ook een belangrijke stem binnen het beleid van de waterschappen krijgen.<sup>137</sup>

---

## Wet op de Ruimtelijke Ordening

Naar verwachting zal het waterbeheer in toenemende mate invloed hebben op de ruimtelijke ordening. De diverse maatregelen (zoals de inrichting van overloopgebieden) gaan de strijd aan met andere belangen om de schaarse ruimte in ons land. De ruimtelijke inpassing van watermaatregelen vindt in principe plaats binnen het kader van de regelgeving van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. In dit kader stellen Rijk en provincies vast wat de ruimtelijke opgave voor water is ('ruimte voor water').

### Achtergrond<sup>138</sup>

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) stamt uit 1965 en is inmiddels al vele malen herzien. In 1977 werd een wetsvoorstel ingediend om de WRO aan te passen middels de invoering van de planologische kernbeslissing (PKB). PKB's zijn beslissingen en standpuntbepalingen over hoofdlijnen die relevant zijn voor het landelijke ruimtelijke beleid. Ook beslissingen over concrete beleidsplannen die afwijken van hoofdlijnen en beginselen of daarop vooruitlopen, hebben het karakter van PKB. Hoewel

---

<sup>137</sup> [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl) en [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl). Gemeenten zijn verplicht om elk een rampenplan op te stellen, waarin onder andere een inventarisatie staan van welke soorten rampen en zware ongevallen een gemeente bedreigen, welke diensten en personen betrokken worden bij de rampenbestrijding, wie de leiding over de diensten heeft en hoe de informatievoorziening en waarschuwing van de bevolking verloopt.

<sup>138</sup> Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten*.



de PKB pas in 1985 een wettelijke grondslag kreeg, hebben diverse nota's tot die tijd de PKB-procedure doorlopen.

Een PKB is niet bindend, maar heeft een 'indicatief' karakter: lagere overheden moeten bij hun plannen letten op planologische kernbeslissingen. Onderdelen van een PKB kunnen echter wel een bindend karakter hebben, bijvoorbeeld in het geval dat de regering bepaalde gebieden wil vrijhouden of een bepaalde functie wil geven. In 1994 werd de planologische kernbeslissing met bijzondere status aan de WRO toegevoegd (PKB-plus of project-PKB), waardoor het mogelijk werd om een PKB of onderdelen daarvan een bindende status te geven. Daardoor werd het mogelijk voor het Rijk om bij grote projecten met een nationaal belang knopen door te hakken binnen de besluitvorming.

Een stap verder ging het Rijk in 2004 met de rijksprojectenprocedure (rpp). Met deze toevoeging aan de WRO werd de bestuurskracht van het Rijk aanzienlijk versterkt: sindsdien kan het Rijk zowel de provincies als gemeenten opzij zetten, wanneer het dit in het nationaal belang nodig acht. Hierbij gaat het om besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten die zo belangrijk zijn dat de Rijksoverheid de regierol wil hebben. Dit zijn met name projecten die niet vallen onder de Tracéwet of Luchtvaartwet, waarbij de centrale overheid afhankelijk is van andere overheden.

Eind vorige eeuw is besloten om de Wet op de Ruimtelijke Ordening fundamenteel te herzien. Men vond dat er te weinig sturingsmogelijkheden waren voor het Rijk en te weinig duidelijkheid naar de burger toe. Ook was de wet te weinig overzichtelijk en toegankelijk en waren wettelijke procedures te lang. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt in 2008 van kracht. Deze herziening moet onder meer leiden tot:

1. een effectievere beleidsontwikkeling en kaderstelling;
2. een sterke positie van bestemmingsplannen;
3. snellere en vereenvoudigde procedures en goede rechtsbescherming;
4. beoordeling van bestemmingsplannen door provincie en Rijk;
5. kaderstelling door Rijk en provincie;
6. doeltreffende en verbeterde handhaving.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige wet is het vervallen van de PKB van het Rijk; deze wordt vervangen door structuurvisies die de

beleidslijnen aangeven maar geen juridisch bindende normen bevatten. Een andere verandering is de mogelijkheid voor Rijk en Provinciale Staten om zelf bestemmingsplannen vast te stellen of te veranderen wanneer het gaat om nationale of provinciale belangen.

### **De WRO binnen het Deltatraject**

De ruimtelijke gevolgen van de wateropgaven worden in ruimtelijke plannen uitgewerkt. Om dit effectief te kunnen doen, wordt in het planstelsel van de Waterwet een koppeling gelegd met het planstelsel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Dit wil zeggen dat de waterplannen op Rijksniveau en op provinciaal niveau ook ruimtelijke plannen (structuurvisies) zijn op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Hiermee wordt een nauwe relatie gelegd met het juridisch instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening.

Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat ‘ruimte voor water’ in de plannen wordt opgenomen en dat in het kader van de ruimtelijke ordening bestemming ervan plaatsvindt. Als hier dan, bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau, geen invulling aan wordt gegeven, kan zo nodig het aanwijzingsinstrument van de Wet ruimtelijke ordening worden gebruikt om Rijks- en provinciale projecten zoals bijvoorbeeld bergingsgebieden te realiseren. Dit alles op voorwaarde dat er sprake is van een bovenlokaal belang.

#### **Box B1 De WRO binnen het Deltatraject**

Naar verwachting zal het waterbeheer in toenemende mate invloed hebben op de ruimtelijke ordening. De diverse maatregelen (zoals de inrichting van overloopgebieden) gaan de strijd aan met andere belangen om de schaarse ruimte in ons land. De ruimtelijke inpassing van watermaatregelen vindt in principe plaats binnen het kader van de regelgeving van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. In dit kader stellen Rijk en provincies vast wat de ruimtelijke opgave voor water is ('ruimte voor water').

---

### **De Drinkwaterwet**

In 2007 is een nieuwe Drinkwaterwet van kracht geworden, waarin regels en kaders staan voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening.

Deze wet vervangt de Waterleidingwet. In de Drinkwaterwet staat onder meer dat drinkwaterbedrijven een leveringsplan moeten opstellen, waarin ook wordt vastgelegd hoe in crisissomstandigheden in de drinkwaterbehoefte wordt voorzien.<sup>139</sup>

---

## Europese regelgeving

Op Europees niveau bestaan verschillende kaderrichtlijnen die in meer of mindere mate van belang zijn bij het Deltatraject. In deze paragraaf zullen de belangrijkste Europese richtlijnen worden behandeld.

### Richtlijn overstromingsbeoordeling en -beheer

In november 2007 is een *Richtlijn overstromingsbeoordeling en -beheer* van kracht geworden, bedoeld om de samenwerking tussen lidstaten in het stroomgebied van rivieren van de grond te krijgen. Lidstaten moeten uiterlijk 2011 voor elk stroomgebied een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling opstellen (overstromingskansen, effectiviteit van waterkeringen incl. de verwachte impact van klimaatverandering). Voor gebieden met een overstromingsrisico moeten vervolgens overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisico-beheerplannen worden opgesteld.

### Kaderrichtlijn Water

Een tweede Europese richtlijn is de Kaderrichtlijn Water, die sinds 2000 van kracht is en er voor moet zorgen dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 op orde is. Dit heeft grote consequenties voor lokale overheden en het bedrijfsleven. Gemeenten moeten meer gaan betalen aan rioleringsbeheer om de kwaliteit van water in de toekomst niet achteruit te laten gaan. Ook voor de waterschappen komen er extra eisen aan de zuivering van water; bedrijven moeten aan extra milieueisen ten aanzien van het gebruik van gevaarlijke stoffen voldoen.

In de Kaderrichtlijn Water wordt uitgegaan van internationale stroomgebieden.<sup>140</sup> Nederland behoort samen met enkele andere landen tot

---

<sup>139</sup> [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl).

<sup>140</sup> Tot het internationale stroomgebied van een rivier behoort niet alleen het water van de rivier zelf maar al het water in de betreffende regio, dus ook vertakkingen, meertjes - zelfs zandafgravingen die niet in contact staan met andere oppervlaktewateren. Zo'n internationaal

de stroomgebieden van de Eems, Rijn, Maas en Schelde, waarvoor aparte beheersplannen worden opgesteld. Daarin worden onder meer alle milieudoelstellingen voor het grond- en oppervlaktewater en de beschermde gebieden opgenomen evenals de maatregelen om die doelstellingen te bereiken. Aangezien elk land dat tot een stroomgebied behoort zo'n beheersplan moet opstellen, wordt voorkomen dat het ene land beslissingen neemt die negatieve gevolgen hebben voor een ander land dat meer stroomafwaarts gelegen is. De EU-lidstaten moeten in 2009 voor elk stroomgebieddistrict een eerste stroomgebiedbeheersplan opgesteld hebben; dat beheersplan wordt iedere zes jaar herzien.<sup>141</sup>

### Vogel- en Habitatrichtlijn

Een andere Europese richtlijn is de Vogelrichtlijn, die tot doel heeft alle in het wild levende vogelsoorten en de daarvoor aangewezen gebieden te beschermen. De Habitatrichtlijn heeft tot doel het waarborgen van de biologische diversiteit door de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.<sup>142</sup> Beide richtlijnen kunnen van grote invloed zijn op de werkzaamheden binnen het Deltatraject, vooral omdat de richtlijnen in Nederland relatief streng uitgelegd en toegepast worden door de betrokken overheidsinstanties (incl. de Raad van State). De aanwezigheid van bepaalde zeldzame diersoorten in een gebied heeft in Nederland herhaaldelijk geleid tot vertragingen of zelfs stopzetting van projecten. Zo hebben bijvoorbeeld de zeldzame kamsalamander en rugstreepad geleid tot de nodige vertragingen van de aanleg van de Betuwelijn.

### Kaderrichtlijn Mariene Strategie

Eind 2007 heeft het Europees Parlement ingestemd met de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, die landen verplicht om maatregelen te nemen die een achteruitgang van het mariene milieu tegengaan. Deze richtlijn moet er voor zorgen dat de oceanen en zeeën voor huidige en toekomstige generaties veilig, schoon en productief blijven. Uiterlijk in 2010 moet de kaderrichtlijn in nationale wet- en regelgeving worden overgenomen, waarna uitwerking van de richtlijn per regio volgt.<sup>143</sup>

---

stroomgebied wordt een stroomgebieddistrict genoemd. Verschillende landen kunnen deel uitmaken van een stroomgebieddistrict. Zie [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl).

<sup>141</sup> [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl).

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl).

### Toekomstige Europese wet- en regelgeving

Er bestaat een grote kans dat in de komende decennia nieuwe Europese wet- en regelgeving worden ingevoerd, waarmee Nederland rekening zal moeten houden bij het Delta-traject.

Eb en vloed wachten op niemand

---

## Bijlage 6 Regelgeving in het buitenland<sup>144</sup>

---

### Het Verenigd Koninkrijk

In Engeland en Schotland herinneren het beleid en de verantwoordelijkheden aan de situatie in Nederland in de periode vóór 1800. De eindverantwoordelijkheid ligt namelijk niet bij het bestuur, maar bij de landeigenaren. “*The role of the government in flood risk is the same as with the risk of burglary: the house-owner should first of all properly protect his house and if his belongings are stolen he cannot hold the police responsible for the damage.*”<sup>145</sup> De particuliere landeigenaren hebben deze risico’s vooral afgedekt bij verzekeringsmaatschappijen; vandaar dat hun koepelorganisatie (*the Association of British Insurers*) een grote stem in het beleid heeft. Deze heeft in Engeland rond 2000 zelfs met succes een uitgebreide lobby gevoerd om de centrale regering aan te zetten om de beschikbare budgetten voor de kustbewaking te verhogen.

In Schotland is landbouwgrond sowieso uitgesloten van bescherming. Het beleid wordt er verder vooral op lokaal niveau bepaald. Wel is er een centraal gezag, ‘*the Executive*’, maar dat heeft alleen de bevoegdheid maar niet de plicht om op te treden. Daartoe staan haar diverse middelen ter beschikking. Allereerst is er de belangrijke taak van de informatievoorziening, bijvoorbeeld over risicomanagement. Daarnaast zijn er bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening. Ten slotte heeft het Rijk invloed door middel van de *Scottish Environmental Protection Agency* (SEPA), die over de kustbewaking gaat. Voorafgaand aan de vaststelling van een ruimtelijk plan moet de indiener advies vragen bij de SEPA over de gevolgen op het gebied van milieu en water(veiligheid). Wie dat advies naast zich neer legt, riskeert een dwangmaatregel van de minister.

In Engeland zijn het *Department of the Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA) en het *Environment Agency* (EA) duidelijk machtiger dan de soortgelijke organisaties in Schotland. De EA is verantwoordelijk voor een deel van de kustbewaking, met name voor de gebieden met hogere risicoprofielen op het gebied van overstromingen. De overige delen vallen onder *district councils*. Daarnaast zijn er allerlei informele groepen op basis

---

<sup>144</sup> Van Raak, 2004: *Facing the threat from the North Sea*; KPMG, 2004: *Evaluation of policies and strategies for coastal risk management*.

<sup>145</sup> Van Raak, 2004: *Facing the threat from the North Sea*, p. 59.

van vrijwilligheid actief. Deze burgerinitiatieven (misschien te vergelijken met een primaire vorm van de waterschappen) houden zich vooral bezig met planvorming voor de kust. Deze plannen worden vooral op het niveau van het district uitgewerkt, maar krijgen wel imput van lokale groepen, die adviseren over de maatregelen nodig voor de kustbescherming. Ook het ministerie van de vice-premier speelt hierbij een rol. Ofschoon niet bindend, vaardigt het ministerie regelgeving uit, hoe de beleids- en plannenmakers om moeten gaan met risico's voor overstromingen.

De EA en de lokale autoriteiten beslissen over de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld voor projecten op het gebied van kustverdediging. Het ministerie (DEFRA) stelt subsidies beschikbaar. Maar over het algemeen houdt de regering de hand stevig op de knip, zoals ook het conflict met de verzekeraars heeft aangetoond. Veel projecten die vanuit een kosten-batenanalyse verdedigbaar zijn, worden vanwege de beperkte financiële middelen afgeblazen.

---

## Denemarken

In Denemarken is de landeigenaar primair verantwoordelijk voor de kustverdediging. Aan de Oostzeekust is het nog gebruikelijk dat men zelf daadwerkelijk werken uitvoert, aan de Noordzeekant gaat men ervan uit dat de grondeigenaren betalen voor de kustbescherming, die door de overheid gerealiseerd wordt. De waterschappen innen deze belasting.

Het beleid is in eerste instantie sterk gedecentraliseerd: de betreffende districten (*Amter*) ontwikkelen en voeren het beleid uit, langs de Wadden- en Noordzeekust samen met dijkbesturen en waterschappen (voorzover aanwezig) en de gemeenten. De centrale overheid – bestaande uit het ministerie van Transport en de Deense Kustautoriteit - gaat uit van een faciliterende rol, hoewel in de praktijk die rol vrij ver strekt. De Kustautoriteit werkt op contractbasis: elke vijf jaar sluit men met het ministerie een prestatiecontract af. In het contract zijn heel gedetailleerd doelstellingen en instrumenten vastgelegd.

---

## Duitsland

In Duitsland is de kustbescherming volgens de wet een zaak van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de federale overheid en de



deelstaten. In de praktijk beperkt de rol van de federale overheid zich tot het verstrekken van financiële middelen (met een streng plafond, hetgeen neerkomt op ongeveer 70% van het totale budget; alleen de stadstaat Hamburg is bereid stelselmatig meer geld ter beschikking te stellen voor de kustbescherming) en wordt de beleidsontwikkeling overgelaten aan de deelstaten, in het bijzonder de deelstaten met een kustlijn, zoals Nedersaksen en Sleeswijk-Holstein. Als we de deelstaatregering vergelijken met de Nederlandse regering herinnert er veel aan de Nederlandse situatie.

In Nedersaksen waren tot een grote overstroming in 1962 de waterschappen verantwoordelijk voor de kustverdediging. Nadien heeft de deelstaatregering, het ministerie voor Milieu en de uitvoerende dienst (het *Niedersächsischen Landesbetriebes für Wasserwirtschaft und Küstenschutz*) de verantwoordelijkheid op zich genomen. Deze zijn eindverantwoordelijk, maar het daadwerkelijke onderhoud wordt door lagere overheden uitgevoerd, met behulp van geld van de deelstaten.

De *Bezirke* (provincies) oefenen toezicht uit op de waterschappen en de dijkbewaking. Zo bewaken zij de Rijksnormen voor de dijken en zijn zij verantwoordelijk voor eventuele nieuwe verdedigingswerken. Ook stellen zij de gebieden vast die een overstromingsgevaar opleveren. Dat is belangrijk, want alleen inwoners in die gebieden betalen belastingen voor de dijkbescherming. In die zin is er in Duitsland geen sprake van een solidariteitsbeginsel.

Een speciale bestuurslaag, de *Kreise* (regio), is verantwoordelijk voor de vergunningverlening in haar gebied en voor de rampenplannen. Tenslotte is er een dijkbestuur, dat de dijken beheert. Voor het gewone onderhoud heft het belastingen. Werken die samenhangen met nieuwe investeringen (zoals dijkverzwaringen) worden betaald door het Rijk.

Een aparte positie nemen steden als Bremen en Hamburg in, die een stadsstaat vormen (vergelijk bijvoorbeeld de aanpak in Antwerpen dat onder de Vlaamse overheid valt). In Bremen zijn de wethouder voor *Bau und Umwelt* en zijn apparaat (*Behörde für Bau und Umwelt*) verantwoordelijk voor de kustbescherming. Twee dijkraden voeren het beleid uit. In het begin van de eeuw is echter de bescherming van de haven uitbesteed aan het Havenbedrijf. In Hamburg valt de kustverdediging onder drie wethouders: die voor Infrastructuur en Transport enerzijds en voor de Haven anderzijds

ontwikkelen beleid voor de kustverdediging, terwijl een aparte wethouder voor Veiligheid verantwoordelijk is voor evacuatie- en rampenplannen. De aanwezige waterschappen leiden een slapend bestaan; zij worden alleen actief wanneer na stormen mocht blijken dat de dijken niet op voldoende hoogte zijn. De verantwoordelijkheden zijn eveneens gespreid. Voor het publieke domein gaat men uit van een publieke verantwoordelijkheid, behalve voor de huiseigenaren die hun huis op buitendijks land bouwen; die zijn verantwoordelijk voor hun eigen veiligheid. Ook in de haven zijn alle daar gevestigde bedrijven verantwoordelijk voor hun eigen veiligheid. De overheid ziet haar rol hoogstens als een stimulerende. Opvallend is dat de stad Hamburg vanwege de grote economische belangen hogere dijknormen hanteert dan de nabijgelegen plattelandsgebieden in Saksen. In feite worden deze gebieden als overloopgebieden beschouwd.

---

## België

In België kent men het meest eenvoudige systeem. Sinds de hervorming van het land tot een federaal koninkrijk valt de gehele kustbescherming onder de federale overheid van Vlaanderen. Kustbescherming, hoewel nauwelijks wettelijk verankerd, wordt gezien als een verantwoordelijkheid van de overheid. Het ministerie van Leefmilieu en Infrastructuur ontwikkelt en voert beleid uit. Er is echter geen eenheid van beleid. Het ministerie is verdeeld in diverse afdelingen voor enerzijds de westelijke kuststrook en anderzijds de Schelde en de haven van Antwerpen. Beide afdelingen stemmen lang niet altijd even goed hun beleid op elkaar af. Beide afdelingen hebben ook een eigen aanpak van het beheer en hanteren eigen risicomatstaven. De Antwerpse tak werkt samen met de Nederlandse collega's en men stelt het beleid af op de Nederlandse aanpak.

Box B2 *Coast area management in de VS*<sup>146</sup>

In de Verenigde Staten speelt de federale overheid slechts een beperkte rol bij de risicobeheersing van kustgebieden (*coast area management*). Er bestaat geen federaal beleid en/of regelgeving waaraan Amerikaanse staten of lokale overheden zich moeten houden. Wel heeft de federale overheid risicobeheersingsprogramma's opgesteld aan de hand waarvan staten en lokale overheden een subsidie kunnen ontvangen. De invoering van de *Disaster Mitigation Act* in 2000 heeft staten en lokale overheden verplicht om zulke beheersingsplannen op te stellen, indien zij na een ramp aanspraak willen maken op financiële ondersteuning van de federale overheid.

De verantwoordelijkheid voor risicobeheersing ligt in de VS op een zo laag mogelijk niveau: bij lokale overheden en huiseigenaren, oftewel daar waar (toename van) de risico's veroorzaakt (kunnen) worden. Dat houdt in dat huizenbezitters die een huis bouwen in een potentieel overstromingsgebied een verzekering moeten afsluiten. Om een verzekering te verkrijgen moet worden voldaan aan bouwvoorschriften die door lokale overheden worden gehandhaafd. Deze verzekering heeft er toe geleid dat de financiële gevolgen van overstromingen voor de federale overheid verminderd zijn. De federale overheid stelt lokale overheden in staat om deel te nemen in het verzekeringsprogramma, waarmee hun inwoners zichzelf kunnen verzekeren.

In de San Francisco Bay Area wordt op regionaal niveau samengewerkt om het gebied beter te beschermen tegen mogelijke overstromingen als gevolg van de klimaatverandering. Er zijn vier regionale organisaties die nauw met elkaar samenwerken: de Bay Area Air Quality Maintenance District (BAAQMD), de Association of Bay Area Governments (ABAG), de Metropolitan Transportation Commission (MTC) en de San Francisco Bay Conservation and Development Commission (BCDC). Tevens wordt er samengewerkt met enkele private partijen bij de ontwikkeling van oplossingsrichtingen voor de effecten van de klimaatverandering. Tot slot zijn nog twee andere agentschappen betrokken bij de bescherming van het gebied rondom San Francisco Bay, namelijk de Joint Powers Authority (JPA) en de U.S. Army Corps of Engineers. Behalve de hoge kosten die aan dit traject verbonden zijn, vormt ook de organisatie van het traject een knelpunt. Dat komt onder meer door het grote aantal betrokken partijen – de San Francisco Bay Area bestaat namelijk uit negen districten en 110 steden – en het gebrek aan doorzettingsmacht van de vier betrokken regionale organisaties om verordeningen op bovenlokaal niveau te sluiten.<sup>147</sup>

<sup>146</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004: *Risicobeheersing in kustgebieden*.

<sup>147</sup> 'Sea level rising', in: *The Almanac*, 30 januari 2008.

Eb en vloed wachten op niemand

---

## Literatuurlijst

Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen, 2006: *Tussensprint naar 2015. Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming*, Klimaatcentrum Vrije Universiteit, Amsterdam

Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008: *Sneller en beter*, Ministerie van V&W, Den Haag

Bakker, W. en K. Yesilkagit, 2005: Verantwoording tussen droom en drang. Positiebepaling en perspectief, in: W. Bakker en K. Yesilkagit, red., *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Boom, Amsterdam

Brunet, F., 2005: *The economic impact of the Barcelona Olympic Games, 1986-2004: Barcelona: the legacy of the Games, 1992-2002*, Centre d'Estudis Olímpics UAB, Barcelona

Bruning, A.J.F. en J. Siersma, 1994: *Grote projecten in Nederland. Een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen*, WRR, Den Haag

Bult-Spiering, M., 2003: *Publiek-private samenwerking. De interactie centraal*, Lemma, Utrecht

Centraal Planbureau, 2005: *Veiligheid tegen overstromen. Kosten-batenanalyse voor ruimte voor de rivier*, CPB, Den Haag

Centraal Planbureau/Milieu- en Natuurplanbureau/Ruimtelijk Planbureau, 2006: *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, CPB/MNP/RPB, Den Haag/Bilthoven

Centraal Planbureau, 2006: *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB, Den Haag

Coelo, 2006: *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, Coelo, Groningen

Commissie Waterbeheer in de 21<sup>ste</sup> eeuw, 2000: *Scenario's externe krachten voor waterbeheer in de 21<sup>ste</sup> eeuw*

European Investment Bank, 2006: *Corporate responsibility report*, EIB, Luxemburg

European Investment Bank, 2007: *Public-private partnerships in Europe: an update*, EIB, Luxemburg

Flyvbjerg, B., N. Bruzelius, W. Rothengatter, 2003: *Megaprojects and risk: an anatomy of ambition*, Cambridge University Press, Cambridge

Horn-Van Nispen, M.L. ten, 2006: 'Victor Jean Pierre de Blocq van Kuffeler', in: *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*

Huisman, K.J.M. en P.M. de Kort, 2004: *Strategische reële optietheorie in de praktijk: een voorbeeld uit de LCD industrie* (korte samenvatting op: arno.uvt.nl)

Hupe, P. 2007: *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*, Van Gorcum, Assen

Janssen-Jansen, L., 2004: *Regio's uitgedaagd. "Growth management" ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning*, Koninklijke Van Gorcum, Assen

Kok, M., 2005: *Een waterverzekering in Nederland: mogelijk en wenselijk?*, HKV Lijn in Water, Delft

Koopmans, L., N. Wellink, F. de Kam en C. Sterks, 2005: *Overheidsfinanciën*, Wolters-Noordhoff, Groningen/Houten

Korsten, A.F.A., 2007: *Belangen, belangenstrijd en belangenafweging. De rol van belangen in politiek en bestuur*

KPMG, 2004: *Evaluation of policies and strategies for coastal risk management. Conceptrapportage van deelproject*, KPMG, Amstelveen

Lijphart, A., 1976: *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam

Lintsen, H.W. (red.), 1998: *Twee eeuwen Rijkswaterstaat*, Europese Bibliotheek, Zaltbommel

Mertens, T. et al, z.j.: *An Integrated Master Plan for Flanders Future Coastal Safety*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: *Lessons learned New Orleans. 'Als het tóch gebeurt'*, Bestuurlijke conferentie 31 mei 2006

Ministerie van Financiën, 2006: *Begrotingsbeleid door de jaren heen*, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998: *Internationale Vergelijking Besluitvorming Infrastructuur*, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004: *Risicobeheersing in kustgebieden. Voorbeelden uit de VS*, Ministerie van V&W, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005: *Veiligheid Nederland in kaart. Tussenstand onderzoek overstromingsrisico's*, Ministerie van V&W, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008: *Water in Beeld 2008. Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*, Ministerie van V&W, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Ministerie van Economische Zaken, 2000: *Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse*, Ministerie van V&W/Ministerie van EZ, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2007: *Handreiking maatschappelijke kosten-batenanalyse projecten Nota Ruimtebudget*, Ministerie van VROM, Den Haag

Milieu- Natuurplanbureau/RIVM, 2004: *Risico's in bedijkte termen*, RIVM, Bilthoven

Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat, 2007: *Maak ruimte voor klimaat! Nationale Adaptatiestrategie – de beleidsnotitie*

Nooij, M. de, en F. Rosenberg, 2006: *Maatschappelijke kosten-batenanalyse voor de planstudie versterking zwakke schakel Noordwijk*, SEO, Amsterdam

NYFER, 1995: *Met de spade op de schouder*, NYFER, Breukelen

NYER, 1998: *Modes in het milieudebat*, NYFER, Breukelen

Olson, M., 1965: *The logic of collective action - Public goods and the theory of groups*, Harvard UP, Cambridge

Perotti, E. en H. Haanappel, 1999: 'Strategische groeiopties in oligopolistische markten – investeren in onzekerheid: reële optietheorie en speltheorie', in: *Economische Statistische Berichten*, 28 maart 1999

Pindyck, R.S., 2006: *Uncertainty in environmental economics*, NBER Working Papers 12752

Raak, R. van, 2004: *Facing the threat from the North Sea. Cross-state comparison of perceptions and instruments of high-level policy makers with regard to storm surge risks*, TU Delft, Delft

Ridley, M., 1997: *The origins of virtue. Human Instincts and the Evolution of Cooperation*, Viking, New York

Savelberg, F., A. 't Hoen en C. Koopmans, 2008: *De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag

'Sea level rising', in: *The Almanac*, 30 januari 2008

SG-Overleg, 2007: *De verkokering voorbij*, Notitie aangeboden aan de informateur

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Kijken naar gevaren*, SCP, Den Haag

Stern, N., 2006: *The economics of climate change. The Stern review*, Cambridge University Press, Cambridge

Studiegroep Begrotingsruimte, 2006: *Vergrijzing en bondbaarheid. 12<sup>e</sup> rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte*, Ministerie van Financiën, Den Haag



Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies)*, Tweede Kamer, 2004-2005, 29 283, nr. 10, Sdu Uitgevers, Den Haag

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004: *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, Tweede Kamer, 2004-2005, 29 283, nr. 10, Sdu Uitgevers, Den Haag

Trigeorgis, L., 1996: *Real options. Managerial flexibility and strategy in resource allocation*, MIT Press, Cambridge (Ma)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2000: *Beleidsinformatie Betuweroute*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 195, nrs. 1-2, Sdu Uitgevers, Den Haag

Ven, G.P. van de, red., 1993: *Leefbaar laagland. Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*, Uitgeverij Matrijs, Utrecht

VNO-NCW/MKB-Nederland, 2007: *Deltaplan duurzame economische structuurversterking*, VNO-NCW/MKB-Nederland, Den Haag/Delft

Vries, J. de, en A. van der Woude, 1995: *Nederland 1500-1815. De eerste ronde van moderne economische groei*, Uitgeverij Balans, Amsterdam

VROM Raad, 2005: *Geen dijkbreuk, geen trendbreuk. Advies over Ruimte voor de Rivier PKB deel 1*, VROM Raad, Den Haag

Waarden, F. van, 1999: 'Ieder land zijn eigen trant?', in: F. van Waarden en W. Bakker, red.: *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Boom, Amsterdam

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004: *Besluiten over grote projecten*, WRR, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006: *Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007: *Waterbeheer en waterveiligheid*, WRR, Den Haag

Eb en vloed wachten op niemand

Woud, A. van der, 1987: *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Meulenhof Informatief, Amsterdam

Zwolsman, G., 2007: *Risicoanalyse van de gevolgen van klimaatverandering voor de drinkwatersector : waterkwaliteit, waterkwantiteit, ecologie, productie en distributie*, KIWA Water Research, Nieuwegein

### Websites

[newdeal.feri.org](http://newdeal.feri.org)  
[www.1911encyclopedia.org](http://www.1911encyclopedia.org)  
[www.almanacnews.com](http://www.almanacnews.com)  
[www.deltacommissie.com](http://www.deltacommissie.com)  
[www.eib.org](http://www.eib.org)  
[www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl)  
[www.hisinfo.nl](http://www.hisinfo.nl)  
[www.icce2008.hamburg.baw.de](http://www.icce2008.hamburg.baw.de)  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)  
[www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl)  
[www.mkbainderegio.nl](http://www.mkbainderegio.nl)  
[www.parlement.com](http://www.parlement.com)  
[www.platformoverstromingen.nl](http://www.platformoverstromingen.nl)  
[www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)  
[www.tva.com](http://www.tva.com)  
[www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)  
[www.viamilia.com](http://www.viamilia.com)  
[www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)