

VAN DELTACOMMISSIE TOT DELTACOMMISSIE

60 jaar advisering over veiligheidsnormen

Douwe Yska*

■ Hoe hoog en sterk de waterkeringen (dijken) in Nederland moeten zijn, is in normen vastgelegd. Binnen het Deltaprogramma staan de huidige normen voor de waterkeringen ter discussie. Niet alleen de hoogte van de norm, maar ook het type norm wordt heroverwogen. In 2014 komt er een Deltabeslissing waarin nieuwe normen worden vastgelegd. Een goed moment om te kijken hoe de normontwikkeling de afgelopen 60 jaar heeft plaatsgevonden. Was dit de objectieve afweging van kosten en baten zoals deze vaak wordt voorgespiegeld? Of speelden meer factoren een rol?

■ Vóór de watersnoodramp van 1953 was het in Nederland gebruikelijk bij een overstroming te constateren dat de dijk te laag was en deze daarna hoger te maken. Sinds de watersnoodramp is er discussie geweest over deze normen. Bijna altijd als er discussie was over de normen voor waterveiligheid werd door bewindslieden een commissie om advies gevraagd. Te beginnen bij de eerste Deltacommissie en via de commissies Becht, Boertien 1 en Boertien 2, te eindigen bij de Deltacommissie 2008. Elk van deze commissies heeft een norm voorgesteld. Om uiteenlopende redenen werden niet alle adviezen van de commissies in de praktijk gebracht. Doorwerking in de praktijk lijkt niet vanzelfsprekend. Dit leidt tot de vraag:

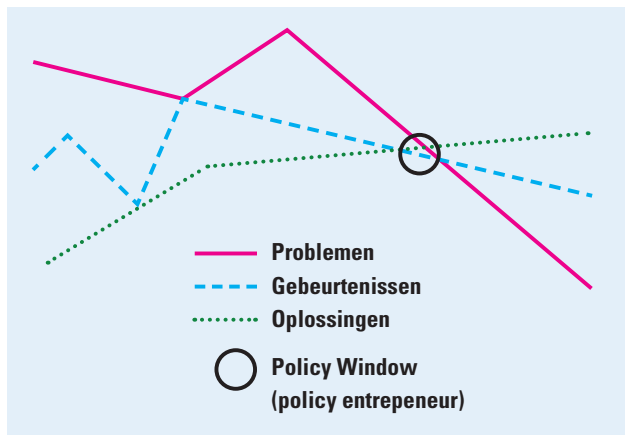
Hoe komen veiligheidsnormen voor hoogwaterbescherming in Nederland tot stand en wat is de rol van verschillende adviescommissies in die discussie?

Een vraag die extra relevant is nu we aan het begin staan van een nieuwe normering. Wat valt er te leren van eerdere rondes in de normeringsdiscussie? En even belangrijk: hoe zorg je er voor dat er daadwerkelijk iets met een advies gebeurt? In het onderzoek van Deltacommissie tot Deltacommissie, waarmee ik in 2009 de opleiding Bestuurskunde afrondde aan de Universiteit Twente, is onderzocht op welke wijze deze commissies tot een advies kwamen en wat de doorwerking van het advies in de praktijk is (geweest). De commissies zijn geïnclassificeerd naar het type beleidsprobleem dat gevraagd werd op te lossen, volgens de indeling van Douglas en Wildavsky (1983)¹. Hierbij worden problemen onderscheiden in de mate waarin er consensus is over de maatstaven en de zekerheid van kennis.

Figuur 1:
Soorten problemen en grenzenwerk
(aangepast uit Hoppe, 2007, p. 244)²

ZEKERHEID VAN KENNIS			
		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
	Klein	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

* **Douwe Yska**, Beleidsmedewerker Waterkeringen, d.yska@hhs.nl



Figuur 2:

Stromenmodel vrij vertaald volgens Van de Graaf & Hoppe in Bekkers (2007, pag. 148)

De omstandigheden waaronder de commissies werkten is geanalyseerd met het stromenmodel van Kingdon (1995)³. Volgens dit model bestaan er drie stromen: problemen, oplossingen en gebeurtenissen. Wanneer deze drie bij elkaar komen ontstaat er een beleidsvenster, of te wel een mogelijkheid voor beleidsverandering. Uit het onderzoek blijkt dat zowel het type beleidsprobleem, als het beleidsvenster van grote invloed zijn op de doorwerking van het advies van een commissie.

Voor elke commissie die over een norm voor waterkeringen heeft geadviseerd, wordt hier beknopt aangegeven waarom de commissie is ingesteld, welke aanpak de commissie heeft gekozen en welke doorwerking het advies heeft gehad. Tot slot wordt er gekeken naar de huidige stand van zaken en naar wat men op kan steken van 60 jaar discussie over waterveiligheidsnormen. De analyses zijn gebaseerd op het afstudeeronderzoek "*Van Deltacommissie tot Deltacommissie*". Dit onderzoek is gebaseerd op een studie van de adviesrapporten, een literatuurstudie⁴ en interviews, onder andere met leden van de verschillende commissies. Waar in dit artikel mensen worden geciteerd is het op basis van deze interviews welke integraal in het rapport zijn opgenomen. Het hele rapport is te lezen op <http://essay.utwente.nl/60207/>.

Eerste Deltacommissie (1953-1960)

De watersnoodramp van 1 februari 1953 zorgde ervoor dat iedereen in Nederland vond dat zo'n ramp nooit meer mocht gebeuren. Dat er altijd een kans blijft bestaan op een nog hogere waterstand was natuurlijk ook bekend. De Deltacommissie kreeg (onder andere) de taak te bepalen wanneer Nederland dan veilig genoeg was.

Omdat er grote consensus bestond over de maatstaven (Nederland moet veiliger!), maar de beschikbare kennis nog onvoldoende was, is dit beleidsprobleem te

classificeren als een technisch probleem. Binnen het stromenmodel is de probleemstroom het ontbreken van een minimaal beschermingsniveau tegen overstromingen. De gebeurtenis is uiteraard de watersnoodramp. De taak van de commissie was de technische oplossing te vinden zodat er een beleidsvenster zou ontstaan om een verandering te weeg te brengen.

De Deltacommissie⁵ werd voorgezeten door ir. A.G. Maris, Directeur-generaal van Rijkswaterstaat, en bestond uit uitsluitend ingenieurs. Ambtelijk-secretaris was dr. ir. J. van Veen. Van Veen had een belangrijke rol in de aanloop naar de commissie. Al vóór de ramp had hij gewaarschuwd voor de veiligheid van de zuidwestelijke delta en drie dagen voor de watersnoodramp schreef hij de minister een brief met daarin het deltaplan⁶. Deze technisch-wetenschappelijk commissie benaderde de vraag welk veiligheidsniveau de dijken moesten bieden als een wetenschappelijk beleidsprobleem. De vragen die de commissie stelde waren:

- Hoe hoog zou de waterstand in 1953 zijn geweest bij nog ongunstigere omstandigheden?
- Wat is vanuit kosten-baten oogpunt een goede norm?
- Is een nieuwe norm betaalbaar?
- Leidt een nieuwe norm tot een voldoende kleinere kans op een ramp zoals in 1953?

Om de eerste vraag te beantwoorden moet men weten dat de omstandigheden in 1953 erg ongunstig waren, maar dat het best nog slechter had gekund⁷. De Deltacommissie maakte een scenario waarin alle omstandigheden het ongunstigst waren en kwam tot een mogelijke waterstand van 5 m +NAP. Uit onderzoek van ir. P.J. Wemelsfelder uit 1939 was gebleken dat er een verband bestond tussen de kans op overschrijden van een waterstand en de hoogte van de waterstand⁸. Door extrapolatie kan de kans op voorkomen van waterstanden die zich nog nooit hebben voorgedaan bepaald worden. Voor een waterstand van 5 m + NAP bleek deze 1/10.000 per jaar.

De tweede vraag beantwoordde de commissie niet zelf. Het Mathematisch Centrum werd gevraagd door middel van kosten-batenanalyse (toen nog besliskunde genoemd) te onderzoeken welke kans op overstroming "optimaal" is in Centraal Holland. Hiertoe werd de totale reële waarde in het gebied, plus de kosten voor dijkherstel en wederdrooglegging, vergeleken met de investeringen die nodig zijn om de veiligheid te vergroten. Niet economische kosten werden meegenomen door de kosten met een factor twee te vermenigvuldigen. Mensenlevens werden niet meegenomen. Wanneer de waarde van een mensenleven gewaardeerd zou worden op f. 100.000,- (voor die tijd erg hoog) zou dit slechts een verhoging van de normwaterstand van 3 cm betekenen. Dit werd verwaarloosbaar geacht. Uit de berekening volgde dat de optimale norm voor Centraal

Holland een overstromingskans van 1/125.000 per jaar is. Dit kwam overeen met een waterstand van 6 m +NAP bij Hoek van Holland.

De Deltacommissie bleek het niet eens met de analyse van het mathematisch instituut. De commissie had bezwaar tegen de factor twee die het Mathematisch Centrum toepaste voor niet-economische schade. Daarbij was zij van mening dat een overschrijding van het ontwerppeil niet hoeft te leiden tot een overstroming. Dit is het verschil tussen een norm in de vorm van een overstromingskans en een overschrijdingskans. Belangrijkste reden is wellicht geweest dat verder gaan dan 1/10.000 door de commissie eigenlijk als niet realistisch werd gezien. Financiering van die norm zou immers al een moeilijke klus worden.

De commissie adviseerde uiteindelijk een norm voor Centraal Holland van een overschrijdingskans van 1/10.000 per jaar (5 m +NAP bij Hoek van Holland). Hiervoor zijn wel eerst vraag drie en vier nog behandeld. Het bleek dat de kosten voor het behalen van deze norm liggen op 0,5% van de totale binnenlandse bestedingen lagen. Dit werd als acceptabel gezien. De kans op 5 m +NAP is 30 keer kleiner dan de kans op 3,85 m +NAP zoals in 1953. Dit verschil vond de commissie groot genoeg. Voor de rest van de Nederlandse kust werd een lagere veiligheid realistisch geacht, een norm van 1/4.000. De waddeneilanden met uitzondering van Texel kregen een norm van 1/2.000.

Alleen al het feit dat deze normen 63 jaar later nog steeds van kracht zijn geeft aan dat de doorwerking van dit advies erg groot is geweest. Ook de normen die later nog opgesteld zijn, zijn altijd in de vorm van een kans op overschrijding per jaar geformuleerd. De norm bleef echter niet alleen een letter op papier, maar er is ook naar gehandeld. Na 1953 zijn de Deltawerken aangelegd en heel veel dijken verhoogd. Dat er een verschil in norm was voor verschillende delen van het land werd niet als een probleem gezien. Bijvoorbeeld in Friesland was men erg onder de indruk van hoeveel hoger de dijken wel niet werden. Huisjes die de dijkversterking in de weg stonden werden gesloopt in het kader van krotopruijing. Bewoners vonden dit geen probleem, ze kregen er een mooi huis in het dorp voor terug⁹.

Commissie Becht (1975-1977)

Hoeveel anders was dit wel niet toen de commissie Becht in 1975 aan haar werk begon. Nadat de Deltacommissie normen had geadviseerd voor de kust, had de staatssecretaris in 1956 volgens dezelfde systematiek bepaald dat de norm voor de dijken in het rivierengebied 1/3.000 moest bedragen. Dit kwam overeen met een afvoer van de Rijn bij Lobith van 18.000 m³/s. Deze norm betekende net als aan de kust dat er grote dijkversterkingen en dijkverhogingen uitgevoerd moesten worden. Maar liefst 550 van de 650 km rivierdijk in dit gebied voldeed niet aan deze norm! Ook hier stonden veel huizen langs de dijk. Ongeveer 2000 van deze huizen moesten worden gesloopt om de dijkver-

sterkingen mogelijk te maken. Anders dan langs de kust ontstond er verzet tegen deze sloop. Het sterkst kwam dit aan het licht in 1976 in Brakel. Hier werden uiteindelijk 140 dijkhuizen gesloopt om de dijkversterking mogelijk te maken. Hierna was het verzet zo groot dat er bijna geen dijkversterking meer van de grond kwam. De belangen van zij die de dijk wilden versterken en zij die streken voor het behoud van Landschaps-, Natuur- en Cultuurhistorische waarden (LNC-waarden), stonden haaks op elkaar. In 1975 stelde de minister een commissie in die antwoord moest vinden op de vraag of de norm die nu werd gehanteerd wel de juiste was. Dankzij het advies van de Deltacommissie was er kennis over hoe een norm opgesteld kon worden. Er bestond echter geen consensus over de maatstaven. Was zo'n hoog beschermingsniveau wel nodig? De commissie stond niet voor een technisch, maar voor een (on)tembaar ethisch beleidsprobleem. De protesten tegen de dijkversterkingen zijn aan te wijzen als de gebeurtenis. Opnieuw mag een commissie de oplossing brengen om een beleidsvenster te creëren.

De commissie werd voorgezeten door oud-burgemeester van Tilburg mr. C.J.G. Becht en bestond uit een ambtelijke vertegenwoordiging van alle betrokken overheidsinstanties plus een vertegenwoordiger van de stichting Natuur en Milieu, groot tegenstander van de dijkverzwaringen¹⁰.

Om de vraag van de minister te beantwoorden koos de commissie een andere aanpak dan de Deltacommissie. Er werd geen economisch optimum berekend en er vond ook geen analyse van maximale afvoer plaats. In plaats daarvan werden drie alternatieve normen vergeleken: 1/3.000, 1/1.250 en 1/500. Tevens werd er anders aangekeken tegen het verschil tussen overstromingskans en overschrijdingskans; waar de Deltacommissie hier een verschil in zag stelde deze commissie dat moet worden aangenomen dat deze gelijk zijn. Voor de drie varianten werden alsnog de kosten en baten geanalyseerd. Hieruit bleek een norm van 1/3.000 het gunstigst. In deze analyse werd geen rekening gehouden met mensenlevens en ook niet met de ter discussie staande LNC-waarden. Om schade aan LNC-waarden niet te groot te laten zijn, werd uiteindelijk voor de middelste norm: 1/1.250 met een maatgevende afvoer bij Lobith van 16.500 m³/s gekozen. Tevens werd geadviseerd om niet langer robuust te ontwerpen, maar uitkiend. Dit hield in dat er geen grote overmaat werd aangebracht op plekken waar dit schade aan LNC-waarden met zich mee zou kunnen brengen.

Ook deze 1/1.250 norm is nog steeds van kracht en is opgenomen in de Waterwet 2009. Echter van doorwerking van het advies in de praktijk was toen geen sprake. Het grootste probleem waarmee de commissie aan de slag ging, het conflict tussen de strijders voor LNC-waarden en de dijkversterkers, werd door de commissie niet opgelost. Er lag een technische oplossing voor het ethische beleidsprobleem. Zelfs binnen de commissie bleef het conflict bestaan. Commissielid en hoofd van de gemeenschappelijke regeling dijkverbetering ir. H. van Rossum zei over het eindresultaat van de

commissie: *“Natuurlijk was ik hierop tegen en ik heb ook niets ondernomen om het rapport in de praktijk te brengen”*¹¹. De LNC-activisten waren enthousiaster over het rapport, maar niet over de uitwerking. Het protest bleef bestaan en in 1993, 16 jaar na het uitkomen van het advies, voldeed slechts 20 km dijk meer aan de norm dan toen de commissie met haar werk begon.

Commissie Boertien I (1992-1993)

Van het advies van Becht kwam dus weinig terecht. Eigenlijk was er niets veranderd in de tussentijd. De dijken werden nauwelijks versterkt en het protest tegen de dijkversterkingen was enorm. De minister besloot uiteindelijk dat het tijd was om de uitgangspunten achter de rivierdijkversterkingen tegen het licht te houden en stelde hier een nieuwe commissie voor in onder leiding van dr. C. Boertien¹². Het beleidsprobleem was niet wezenlijk veranderd en opnieuw was de taak om consensus over de maatstaven te bereiken. Waar de commissie Becht nog hoofdzakelijk bestond uit een brede ambtelijke vertegenwoordiging werd deze commissie gevormd door politieke en academische zwaargewichten. De minister vond dat in de commissie brede maatschappelijke verankering gewaarborgd moest zijn.

De commissie voerde het wetenschappelijk onderzoek naar de uitgangspunten niet zelf uit, maar besteedde dit uit aan verschillende onderzoeksbureaus. Wat betreft de veiligheidsnorm was de commissie van mening dat deze gebaseerd moest zijn op vijf verschillende aspecten:

- het persoonlijk risico bij overstromingen,
- de economische schade bij overstromingen,
- de sociale ontwrichting die bij overstromingen is te verwachten,
- de schade die door dijkversterkingen aan LNC-waarden wordt toegebracht,
- de kosten van de dijkversterking.

Na vier maanden onderzoek kwam de commissie met een beknopt adviesrapport. Er werd voorgesteld de norm zoals die door Becht was geadviseerd niet te veranderen. In hoeverre dit op basis van de genoemde criteria gebeurde, is twijfelachtig. Persoonlijk risico wordt niet genoemd in de onderbouwing van de 1/1.250 norm. Als beweegreden voor het vasthouden aan de norm zei Boertien: *“Vanwege de natuur zouden we eigenlijk soepeler moeten zitten, vanwege de kosten-batenanalyse zouden we strenger moeten worden. Zullen we het maar niet gewoon in het midden gelijk houden?”*¹³ De bij de norm horende maatgevende afvoer werd op basis van een nieuwe extrapolatiefunctie wel naar beneden bijgesteld naar 15.000 m³/s. Een beslissing die intern tot veel discussie leidde en waar Rijkswater-

staat negatief over adviseerde. Volgens commissielid mw. dr. H.M. de Boois was dit een politieke keuze. Zo hoefden net opgehoogde dijken niet opnieuw te worden verhoogd.

Het belangrijkste advies van de commissie betrof opnieuw het gebruik van uitgekende ontwerpen. Het gebruik van constructies zoals damwanden had zich sinds Becht verder ontwikkeld. Boertien was van mening dat dijkversterking, wanneer men van constructies gebruik maakte, goed samen kon met behoud van LNC-waarden.

De adviezen van de commissie Boertien I kwamen in grote lijn overeen met de adviezen van de commissie Becht. Echter het verschil in doorwerking was groot. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen: De samenstelling van de commissie omvatte een brede, vooral politieke vertegenwoordiging. Hiermee paste de aard van de commissie beter bij het type beleidsprobleem. Tevens leidde het gebruik van constructies, zoals damwanden in plaats van grondlichamen, ertoe dat LNC-waarden bij dijkversterkingen minder werden geschaad. De belangrijkste oorzaken zijn echter de hoogwaters van 1993 en 1995. De commissie bracht haar advies uit begin 1993 en eind 1993 leidde een waterstand die in geen decennia was opgetreden er toe dat iedereen het belang zag van een sterke en hoge dijk. Het grote gevoel van urgentie werd nog extra versterkt door de evacuatie van de bevolking in de Tieler- en Bommelerwaard in 1995. Iedereen was zich zeer bewust dat er nu echt iets aan dijken moet gebeuren en volgens de uitgangspunten van de commissie Boertien werden in snel tempo, onder de Noodwet versterking deltadijken, veel dijken versterkt. De consensus was daarmee bereikt. De hoogwaters van 1993 en 1995 hadden ook hun invloed op de extrapolatie van waterafvoeren. Ondanks de nieuwe extrapolatiewijze werd de maatgevende afvoer behorende bij een 1/1.250 norm weer bijgesteld naar 16.000 m³/s bij Lobith.

Commissie Boertien II (1993-1994)

Het hoge water van 1993 had niet alleen de urgentie van de dijken in het bedijkte rivierengebied benadrukt, maar ook duidelijk gemaakt wat de gevolgen van het ontbreken van dijken langs de Maas in delen van Limburg waren. De eerste 60 km van de Maas in Nederland is altijd onbedijkt geweest. Bij hoog water werd de Maas breder, maar mensen konden gemakkelijk weg en het persoonlijk risico was relatief klein. In de periode vóór 1993 hadden enkele ontwikkelingen in het stroomgebied van de Maas plaatsgevonden. Het risico werd hierdoor niet groter, maar de maatschappelijke ontwrichting en overlast wel. 13.000 mensen waren getroffen door het hoogwater van 1993 en er was € 115 miljoen schade.

De minister en gedeputeerde staten van de provincie Limburg vroegen een commissie, opnieuw onder leiding van dr. C. Boertien, te adviseren welke maatregelen er getroffen konden worden om de overlast in het onbedijkte gedeelte zoveel mogelijk te beperken¹⁴.

Er bestond consensus dat er wat moest gebeuren en er was voldoende kennis van het systeem. Dit maakt dat het probleem als een getemd beleidsprobleem is aan te merken. In het stromenmodel zien we de onvoldoende bescherming terug als probleem en de wateroverlast van 1993 en 1995 als gebeurtenissen. De commissie had slechts de taak oplossingen uit te werken.

Net als bij de commissie Becht werd de commissie samengesteld uit een ambtelijke vertegenwoordiging van alle betrokken overheidsinstanties. Opvallend was dat er ook een vertegenwoordiging was vanuit België, omdat de Maas op delen een grensrivier is. Net als bij de commissie Boertien I werd het wetenschappelijk onderzoek uitbesteed aan het Waterloopkundig Laboratorium (WL) in Delft. Hoewel in de opdracht van de commissie geen norm werd genoemd, moest deze toch worden bepaald, om aan de hand daarvan de benodigde maatregelen te bepalen. Er werd gekozen om aan te sluiten bij het rivierengebied met een norm van 1/1.250. Hier werd alleen geen dijkhoogte aan gekoppeld, maar een maaiveldhoogte. Overal waar de kans op een waterstand hoger dan maaiveld groter was dan 1/1.250 per jaar zouden geen ontwikkelingen meer plaats moeten vinden. Echter in dit gebied hadden al ontwikkelingen plaatsgevonden. Om deze te beschermen werden onder andere kades (kleine dijkjes) aangelegd. Wanneer deze te hoog aangelegd zouden worden, zou dit bij hoogwater een extra belemmering in de doorstroming betekenen. Er werd geadviseerd deze kaden zo aan te leggen dat ze een waterstand met een kans van voorkomen van 1/250 moeten kunnen keren. Bij een hogere waterstand kan de rivier in het gebied over de kades gewoon doorstromen. De kades zijn aangelegd om maatschappelijke ontwrichting te beperken. Vanuit het oogpunt van kosten-baten kon de aanleg van de kades niet uit. Op de veiligheid hadden de kades zelfs een negatief effect: zonder kade kan iedereen door het water weglopen, wanneer een kade doorbreekt leidt dit tot veel grotere risico's¹⁵.

De doorwerking van het advies van de commissie Boertien II was wisselend. Na het uitkomen van het advies gingen de ontwikkelingen door. De normen voor de Maaskaden zijn opgenomen in de Waterwet 2009, maar dit was niet de bedoeling van de commissie. De kosten van aanleg zouden dan immers bij het Rijk komen te liggen. Toen bleek dat het Rijk uiteindelijk toch een groot deel van de kosten moest dragen, werd besloten de kaden alsnog op te nemen in het stelsel van primaire waterkeringen. De systematiek waarmee de commissie adviseerde het gebied langs de onbedijkte Maas te beschermen is in grote lijnen overgenomen. Met name het hoogwater van 1995 leidde tot een grote behoefte wat aan de overlast in dit gebied te doen. *“iedereen was in paniek en de dadendrang klotste over de dijken”*¹⁶. Uiteindelijk werd er in plaats van de geadviseerde 60 km Maaskade maar liefst 130 km aangelegd.

Deltacommissie 2008

De commissie die iedereen nog het verst in het geheu-

gen staat, is de Deltacommissie 2008 onder leiding van prof. dr. C.V. Veerman. Er waren meerdere gebeurtenissen in de aanloop van de commissie: drie jaar eerder vond in New Orleans een ramp plaats door de overstromingen als gevolg van de orkaan Katrina. De effecten van een overstroming van dichtbebouwd, laag gelegen gebied kwamen ook in Nederland hard aan. In 2006 volgde de film “an inconvenient truth” van Al Gore. Hierin werd een doemscenario voor Nederland geschetst vanwege het risico op overstromingen. Het gevoel dat we veilig zitten achter de dijken was aangestast. De staatssecretaris besloot een commissie te vragen een advies uit te brengen over duurzaam kustbeheer om nu een keer vóór dat een ramp plaatsvindt maatregelen te treffen. De commissie die werd opgezet, was ongekend breed en bestond uit experts op verschillende gebieden.

De commissie had een moeilijke taak. Er was onvoldoende kennis over het effect van klimaatverandering en zeespiegelstijging, maar ook geen consensus over de maatstaven waarop het beleid gebaseerd moet worden. Het probleem is daarmee aan te duiden als een ongetemd politiek probleem.

Na nog geen uur vergaderen besloot de commissie al dat de opdracht te beperkt was. In overleg met de staatssecretaris werd besloten het hele Nederlandse watersysteem onder de loep te nemen¹⁷. Er werd onderzocht hoe het met de veiligheid voor de kust en de grote rivieren de komende honderd jaar gesteld zal zijn¹⁸. De veiligheidsnorm was net als bij de eerdere commissies, hier slechts een onderdeel van. Belangrijk verschil met de eerdere commissies was dat de Deltacommissie naar alle normen van Nederland keek. Opvallend is dat de Deltacommissie 2008 geen norm adviseerde, maar een wijze van normering. De commissie adviseerde nieuwe veiligheidsnormen te baseren op drie factoren: Individueel risico: Voor elke dijkkring zou moeten gelden dat de kans dat iemand overlijdt als gevolg van een overstroming niet groter mag zijn dan 1/1.000.000 per jaar

Groepsrisico: de kans op grote groepen slachtoffers is bij overstromingen groter dan de som van alle andere externe veiligheidsrisico's bij elkaar. De commissie heeft nog geen maat voor groepsrisico beschikbaar, maar adviseert hier wel rekening mee te houden.

Schade: zowel de directe kosten als ook schade aan LNC-waarden, reputatieschade en maatschappelijke ontwrichting dienen monetair meegenomen te worden in een kosten-batenanalyse.

Hoewel de commissie geen concrete nieuwe normen adviseerde, werd wel een voorschot genomen op de nieuwe normen. Om het individueel risico in het rivierengebied aan de norm te laten voldoen, zou de overstromingskans tien keer kleiner moeten worden. Langs de kust en in het benedenrivierengebied zou een zelfde verlaging nodig zijn om het groepsrisico omlaag te brengen. Uiteindelijk werd geadviseerd bij alle dijkkringen de overstromingskans tien keer zo klein te maken als de huidige overschrijdingskansen uit de Waterwet 2009.

Veerman benoemde meerdere malen het “in de la belanden” van het advies als grootste risico. Het scherp neerzetten van de klimaatverwachtingen, alsook de factor 10 verlaging van de overstromingskans moeten volgens sommigen dan ook worden gezien als middel om de discussie op gang te brengen. De commissie adviseerde om in 2013 een nieuwe normering in te voeren en dat in 2050 in heel Nederland aan deze norm zou moeten voldoen.

Huidige stand van zaken

Het vaststellen van nieuwe normen in 2013 is niet gehaald, maar in 2014 komt de Deltabeslissing Waterveiligheid. Hierin zullen de hoofdkeuzen voor het waterveiligheidsbeleid worden vastgelegd. De normering zal hierin centraal staan. De factor 10 verzwaring van de Deltacommissie 2008 is inmiddels van de baan. Ook het groepsrisico wordt minder vaak genoemd als factor. Het is echter te vroeg om de doorwerking van het advies van de commissie te beoordelen. Als eerste commissie had de Deltacommissie 2008 te maken met een ongetemd politiek probleem. Het onderzoek van commissie en met name het Deltaprogramma dat daar op volgde hebben geleid tot een sterke vergroting van de zekerheid van kennis. Discussies in de commissie en in de deelprogramma's van het Deltaprogramma hebben geleid tot een grotere consensus over hoe de normen moeten worden opgebouwd. Dit heeft er toe geleid dat het probleem nu meer getemd lijkt. Grote vraag blijft of de normen die in 2014 worden vastgesteld ook hun doorwerking zullen zien in de praktijk, of dat, zoals in de jaren 70 en 80 de maatschappelijke discussie over nut en noodzaak weer zal oplaaien. Uit het verleden blijkt dat het voor doorwerking in de praktijk het van groot belang is dat de oplossing bij het type probleem past. Een wetenschappelijk probleem vraagt om een technisch inhoudelijke oplossing, maar bij ethische beleidsproblemen is het bereiken van consensus minstens zo belangrijk. Bij het nu opstellen van nieuwe normen zal voor beide kanten aandacht nodig zijn. Daarbij blijft van belang dat er voor beleidsveranderingen niet alleen sprake moet zijn van een probleem en een oplossing, maar ook van een gebeurtenis. Hierbij wil ik u de wijsheid van A.W. van der Hoek niet onthouden: “*Geen beter beleid, dan een calamiteit*”.

- 1 In: Graaf, H. van de, en Hoppe, R. (1996). *Beleid en Politiek: Een inleiding tot beleidswetenschap en beslis-kunde*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- 2 Hoppe, R. (2007), *'Anorexia consulta'?: Afslanking adviesinfrastructuur Rijksdienst, deel 2*. Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij, 2007-4, 238-250
- 3 Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: HarperCollins College Publishers
- 4 Belangrijke bron hierbij is het rapport RIVM (2004). *Risico's in bedijkte termen*
- 5 Deltacommissie (1960). *Rapport deltagcommissie: eindrapport en interim adviezen*

- 6 Ven, G.P. Van de (2003). *Leefbaar laagland, geschiedenis van waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*. Utrecht: Stichting Matrijs
- 7 De grootste opstuwing van het water op de Noordzee door de harde wind, viel niet samen met de hoogste waterstand (3,85 m +NAP bij Hoek van Holland). Ook het astronomisch hoogwater viel niet samen met de hoogste waterstand. Daarbij had de storm zich nog ongunstiger kunnen ontwikkelen, wat tot een grotere windopstuwing van uit zee zou hebben geleid.
- 8 Wemelsfelder, P.J.(1939), *Wetmatigheden in het optreden van stormvloeden*. De Ingenieur, 1939-9, 31-35
- 9 Interview ir. D.T. Van Gulick
- 10 Commissie Rivierdijken (1977), rapport commissie Rivierdijken
- 11 Meurs, R. van (2002), *de laatste dagen van een boerenrepubliek: polderdistrict Betuwe vijftig jaar werken strijd*. Utrecht: uitgeverij Matrijs
- 12 Commissie Toetsing uitgangspunten Rivierdijkversterkingen (1993)
- 13 Interview ir. Tj. de Haan
- 14 Commissie Watersnood Maas (1994)
- 15 Interview ir. A.W. van der Hoek
- 16 Interview ir. Tj. de Haan
- 17 Interview prof. dr. ir. M.J.F. Stive (2009)
- 18 Deltacommissie 2008 (2008), *Samen werken met water, een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*

ABSTRACT

In the Netherlands safety standards for flood protection are statutory. In 2014 the implementation of new standards is planned. Therefore it is interesting to reflect on how the current standards were set and more important, which factors influence the effect new standards on the flood safety of the Netherlands.

Since the flooding disaster of 1953 flood protection standards have often been discussed and sometimes adjusted. This article describes the role of advisory committees in setting standards for flood protection in the Netherlands. Since 1953 five committees have advised on this matter for different parts of the country. Differences between their advices were big. The first committee was installed just after the 1953 flooding disaster. A group of leading engineers came to standards for flood protection for the coastal zone by academic analyses. These standards are still in place today. In the river area almost all dikes had to be reinforced since the first standards were set in 1956. Public resistance was large because many houses had to be removed to make reinforcements possible. Also here committees were formed to give advice, but it turned out to be very hard to find consensus. Not until the high water levels of 1993 and 1995 consensus was reached and the dikes were reinforced. In 2008 the second Delta Committee reflected on the water safety of the entire country. The advice was to introduce a new way of setting standards, based on cost-benefit analyses, individual and group (societal) risk. The biggest problem for new standards will probably be meeting the standards after they are set. History teaches us that finding consensus can be as big a challenge as finding the best scientific standards. (Near) floods can have a big influence on reaching this consensus. ■