

De deltacommissaris

*Een kroniek van de instelling van een
regeringscommissaris voor de Nederlandse delta*

| Mark van Twist

| Martin Schulz

| Martijn van der Steen

| Jony Ferket

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)

dr. Martin Schulz is als senior-onderzoeker verbonden aan de NSOB en is daarnaast werkzaam aan de Tilburg University

dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB

Jony Ferket MSc is als onderzoeker verbonden aan de NSOB

De deltacommissaris

*Een kroniek van de instelling van een
regeringscommissaris voor de Nederlandse delta*

prof. dr. M.J.W. van Twist

dr. M. Schulz

dr. M. van der Steen

J. Ferket MSc

December 2013

ISBN 978-90-75297-33-1

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
	1.1 Nederland als delta	3
	1.2 De deltacommissaris	5
	1.3 Inzet en opbouw van deze beschouwing	9
2	De aanloop naar de Deltacommissie	11
	2.1 Verbanden tussen heden en verleden	11
	2.2 Een staatscommissie voor duurzame kustontwikkeling	17
3	De tweede Deltacommissie	25
	3.1 Een goede start maken	25
	3.2 De werkzaamheden van de commissie	30
	3.3 De Deltacommissie als oplossing	39
	3.4 Het advies: communicatie en landing	43
4	Naar de instelling van een deltacommissaris	52
	4.1 De Eerbeek-sessies	52
	4.2 Het Rijk met zevenmijlslaarzen	53
	4.3 Het Deltafonds	56
	4.4 De Deltawet	58
	4.5 De deltacommissaris	61
5	Slot	64
	Bijlage 1 Lijst met gesprekspartners	65
	Bijlage 2 Referenties	67
	Eindnoten	71

1 Inleiding

I.1 Nederland als delta

In Nederland leven we samen met, aan, op, dankzij en soms ook ondanks het water. Van oudsher kenmerkt Nederland zich door de *wateropgave*. Water is meer dan alleen een grote bedreiging, het is ook een cruciale voorziening voor het leven. In de Hollandse delta, maar ook in riviergebieden, is water tegelijkertijd een levensader én een reële bedreiging. Hoewel we aan de gebeurtenis zelf liever niet dagelijks worden herinnerd, heeft de watersnoodramp van 1953 ervoor gezorgd dat er in termen van bescherming tegen het water een voortvarende technologische ontwikkeling in gang is gezet. Daarmee is Nederland niet alleen zelf beter beschermd tegen het water, maar zijn ook economisch waardevolle expertise en technologie ontstaan die elders in de wereld zijn toegepast. De wateropgave gaat echter verder dan alleen de *strijd* tegen het water. Het gaat ook om de *benutting* en *inpassing* van water als levensbehoefte: de voorziening van drinkwater, riolering en schoon en voldoende oppervlaktewater zijn zomaar een aantal elementen van de totale wateropgave. Ook op die terreinen is de afgelopen decennia belangrijke voortgang geboekt: kwaliteit, veiligheidsniveaus en inpassing zijn steeds beter ontwikkeld.

De Maas, de Rijn, de Schelde en de Eems, vier grote Europese rivieren, bereiken in Nederland de zee. Nederland is niet alleen een land met een lange kustlijn, het is ook de monding van grote rivieren. Het water komt van verschillende kanten en in verschillende soorten. Van oudsher heeft Nederland zich ontwikkeld in relatie tot het water. De drooglegging van verschillende polders, van het Markermeer tot de provincie Flevoland, kenmerken Nederland als waterland door de eeuwen heen. De deltawerken zijn een belangrijke verworvenheid en de kwaliteit van de zee- en rivierdijken wordt wereldwijd geroemd. Net zoals de kwaliteit en goed geregelde beschikbaarheid van zoet water.

De bescherming tegen het water en het beschikbaar houden van voldoende kwalitatief zoetwater vraagt veel van de Nederlandse bevolking in het algemeen en hen die er dagelijks mee bezig zijn in het bijzonder. Het heeft geleid tot wonderbaarlijke praktijken van watermanagement en getemde natuurkracht. Zo is het in een enkel geval nodig om de stroomrichting van

de Amstel om te keren, als de zoetwatervraag in zuidelijke delen van het land daartoe aanleiding geeft. En bij harde westenwind gaan we over tot het lozen van overtollig water in beken en rivieren in Friesland, omdat anders een peilverschil van anderhalve meter ontstaat tussen het westen en het oosten van de provincie. Het onstuimige weer brengt daarbij steeds andere uitdagingen met zich mee. Harde clusterbuien in de zomer vragen andere maatregelen dan de verspreide regelval in de winter. Het sluiten van de stormvloedkering betekent dat het hoge zeewater buiten blijft, maar ook dat we al het zoetwater tijdelijk binnen moeten onderbrengen. Op dergelijke en andere uitdagingen is Nederland goed voorbereid en er is in dagelijkse praktijken aangetoonde kwaliteit in het sturen en beheersen van al deze verschillende en complexe omstandigheden. Maar tegelijkertijd is die voorbereiding nooit afgerond. Het werk aan de delta is nooit af, waarbij nieuwe en doorgaande uitdagingen om nieuwe antwoorden vragen.

De Nederlandse delta is niet zozeer uniek in zijn ligging, maar wel in de manier waarop met water wordt omgegaan. Het zogenaamde 'schadepotentieel' is evenzeer bijzonder; 60 procent van het land is overstroombaar op allerlei verschillende manieren – zee, rivierwater, regenwater. Het schadepotentieel in Nederland heeft nooit geleid tot migratie richting veilig gebied. Integendeel zelfs. Dat geldt voor de meeste delta's ter wereld. Meer dan 50% van de wereldbevolking woont in deltagebieden. Het merendeel van de Nederlandse bevolking woont direct achter de kust en ook de meerderheid van het bruto binnenlands product wordt verdiend in de gebieden die door dijken en duinen worden beschermd.¹ Nederland zoekt het water op in plaats van dat we het water uit de weg gaan. En zelfs al zouden we willen, dan is het door het inmiddels geïnvesteerde kapitaal economisch gezien vergelijkbaar met geld in het water gooien. Nederland heeft geen andere keuze dan het steeds intelligenter, beter en slimmer omgaan met water.

De strategische en slimme omgang met water is meer dan alleen bescherming en veiligheid in eigen land. Nederlandse waterbouwers zijn overal ter wereld veel gevraagd. Omgaan met water is een belangrijk exportproduct geworden. Zo realiseren Nederlandse waterbouwers de palmeilanden van Dubai, spuiten Nederlandse bedrijven over heel de wereld land op en hebben Nederlandse bedrijven geholpen in New Orleans na de overstroming van de Mississippi door orkaan Katrina en in New York na orkaan Sandy. Nederland heeft een lange traditie met waterbeheer en waterbouw, maar daarmee zeker niet het monopolie. Het is in strijd met het water, maar tevens in concurrentie met bedrijven uit andere delen van de wereld.

In Nederland is de bescherming tegen het water in het algemeen en de bouw en het onderhoud van dijken in het bijzonder al decennia lang een taak van de overheid, die door alle inwoners gezamenlijk wordt gefinancierd uit belastinginkomsten. Belangrijker nog, er is een speciale functionele overheid voor het beheer van het water: de waterschappen. De waterschappen vormen de oudste instituties in het Nederlandse staatsbestel, met eigen bevoegdheden, eigen politieke vertegenwoordiging en eigen belastingheffing. Tegelijkertijd zijn de waterschappen niet de enige bestuurslaag die zich met het water bezighouden. Ook de Rijksoverheid, provincies en gemeenten doen dat; het gaat om een bestuurlijk netwerk van partijen die ieder hun rol hebben. Daarbij gaat vooral de financiering van waterbeheer op elk van die niveaus niet vanzelf. Ook op investeringen in waterbeheer staat permanente budgettaire en politieke druk. Niemand ontkent het belang van adequaat omgaan met water, maar wat dat precies omvat – en hoeveel het moet kosten – is geen vanzelfsprekendheid. De economische crisis en de bezuinigingen van de overheid zorgen ervoor dat keuzes moeten worden gemaakt. Daarnaast komt de vraag op welke rol voor de overheid en welke voor de burger is weggelegd. Zo kan bijvoorbeeld het verzekeringsprincipe het voorzorgbeginsel mogelijk vervangen, waarbij mensen ook zelf risico's zullen dragen. Dit zou goed kunnen om actieve urgentie te stimuleren, omdat een universeel principe is dat urgentie voor het nemen van maatregelen pas ontstaat na een ramp; de put wordt gedempt nadat het kalf verdrongen is. Door dit om te draaien, neemt de overheid niet al het risico van gevaarlijk gedrag weg, maar moeten mensen er een verzekering voor af sluiten.

1.2 De deltacommissaris

In Nederland is er voor gekozen om de vorming en uitvoering van het omgaan met water vorm te geven via het instituut van een *regeringscommissaris*, de deltacommissaris. Deze regeringscommissaris voor de delta is in Nederland tamelijk onopvallend geïntroduceerd. Zijn instelling ging niet gepaard met grote debatten, er was nauwelijks media-aandacht voor en er was amper voor het publiek zichtbare politieke controverse. Toch is het een bijzondere en interessante staatsrechtelijke en institutionele figuur. Niet uniek in de geschiedenis, maar wel per definitie een bijzonderheid, ingesteld voor bijzondere onderwerpen. Zo was er tijdens de Eerste Wereldoorlog van 1914 tot en met 1918 een regeringscommissaris voor Belgische vluchtelingen, die zorgdroeg voor het opvangen en huisvesten van vluchtelingen die hun vaderland ontvluchtten. En van 1917 tot en met 1920 was er een regeringscommissaris voor de Rijksgraanverzameling. Onder druk van

voedselschaarste zorgde die er voor dat Nederlandse bakkers (verplicht) zogenaamd *regeringsbrood* bakten van inlandse graansoorten met toevoeging van aardappelmeel, roggemeel of peulvruchtenmeel. Dit brood dat minder luchtig was – en daardoor kleffer – werd in de volksmond naar de toenmalig minister van voedseldistributie ook wel *Posthumacake* genoemd. Het *regeringsbrood* is ook na de Tweede Wereldoorlog – toen er een *regeringscommissaris* voor voedseldistributie was – een begrip gebleven. Later, in de jaren vijftig, was er een *regeringscommissaris* voor Indonesische zaken en voor het militaire hulpprogramma. Van 1947 tot 1969 was er een *regeringscommissaris* voor het radiowezen die werd opgevolgd door een *regeringscommissaris* voor de omroep (1969-1987). Zo zijn er in de recente geschiedenis steeds bijzondere onderwerpen geweest waarvoor de bijzondere figuur van de *regeringscommissaris* is gebruikt. Onderstaand schema geeft de door ons gevonden ingestelde *regeringscommissarissen* sinds de Tweede Wereldoorlog weer.

Schema 1: *overzicht bekende regeringscommissarissen*²

Functionaris	Periode	Regeringscommissaris voor
prof. mr. E.M. Meijers	1947-1954	Nieuw Burgerlijkwetboek
prof. mr. J. Drion	1955-1964	Boeken 1 en 2 van het nieuw Burgerlijk Wetboek
prof. mr. G.E. Langemeijer	1964-1976	Boek 3 van het nieuw Burgerlijk Wetboek
prof. mr. K. Wiersma	1964-1969	Boek 4 van het nieuw Burgerlijk Wetboek
prof. mr. J.H. Beekhuis	1964-1972	Boek 6 van het nieuw Burgerlijk Wetboek
prof. mr. W. Sneijders	1972-1995	Boeken 3, 5 en 6 van het nieuw Burgerlijk Wetboek
mr. H. Schadee	1976-1988	Boek 8 van het nieuw Burgerlijk Wetboek
prof. dr. K. Postumus	1967-1972	Wetenschappelijk onderwijs
prof. mr. D. Simons	1971-1983	Herziening van de Grondwet
prof. mr. J.M. Polak	1971-1977	Herziening van de politiewetgeving
prof. mr. H.D. Tjeenk Willink	1982-1986	Reorganisatie van de rijksdienst
prof. mr. M. Scheltema	1983-heden	Algemene regels bestuursrecht
prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin	1987-1989	Toetsing wetgevingsprojecten
prof. mr. C.A.J.M. Kortmann	1990-1994	Toetsing wetgevingsprojecten
drs. S.R.A. van Eijck	2003-2006	Jeugd- en jongerenbeleid
drs. W.J. Kuijken	2010-heden	De Nederlandse delta, Deltaprogramma

Het overzicht laat zien dat de instelling van een regeringscommissaris een veelgebruikt fenomeen is. Er zijn in elke periode wel voorbeelden te vinden, maar nooit verschillende tegelijk. Het is een figuur die met enige regelmaat wordt gebruikt, maar voor uitzonderlijke gevallen. Ofwel voor staatsrechtelijke zaken en heroverwegingen van het wetboek of het staatsrecht, ofwel om bijzondere dossiers. Regeringscommissarissen zijn daarbij per definitie van tijdelijke aard. Ze zijn er voor een afgebakende en vaak kortstondige periode, waarin ze soms tegen de stroming in veranderingen tot stand moeten brengen. De kwesties zijn politiek geladen, waarbij het gaat om omstreden dossiers met veel gevestigde belangen. De regeringscommissaris zet druk op partijen om tot voortgang te komen. Hoogleraar Posthumus was regeringscommissaris voor het hoger onderwijs. Zijn spraakmakende en in zijn tijd veel bekritiseerde nota *De Universiteit: doelstellingen, functies, structuren* uit 1968 was bedoeld als antwoord op het stijgende aantal studenten aan universiteiten en de daarmee gepaarde gaande stijging van kosten. Zijn pleidooi voor invoering van een vierjarige studieduur, scherpere selectiemomenten en een beperking van de inschrijfduur van studenten werd in die tijd gezien als 'knieval voor het kapitalisme' en vooral als technocratische herstructurering geduid. Na de Parijse studentenopstand van 1968 volgde in 1969 de opstand van Tilburgse, Nijmeegse en Amsterdamse studenten en de bezetting van het Maagdenhuis. De kwestie was te politiek voor de politiek en daarom bood een regeringscommissaris uitkomst. Uiteindelijk zou het overigens nog tot begin jaren tachtig duren voordat de aanbevelingen van Posthumus in wetgeving werden omgezet.

In de jaren tachtig was Herman Tjeenk Willink, de latere vicepresident van de Raad van State, regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst. Hij had de taak om het draagvlak voor de reorganisatie van de rijksdienst te doen toenemen en te komen tot een nieuwe invulling van de taken en de rol van de rijksoverheid.³ Hij speelde vooral een rol in het netwerk rondom het departement en de projectminister en zocht naar openingen om de reorganisatie gedaan te krijgen. De regeringscommissaris Van Eijck onderzocht op zijn beurt hoe het jeugdbeleid zich diende te ontwikkelen. De zogenaamde 'Operatie Jong' werd volgens plan op 1 januari 2007 beëindigd. In de periode van zijn bestaan heeft de regeringscommissaris het jeugdbeleid en het domein van de jeugdzorg behoorlijk opgeschud. Zijn werkwijze was vooral om zich relatief a-politiek op te stellen en de ideevorming in het veld te benutten. Hij was een regeringscommissaris die zich meer dan zijn voorgangers nadrukkelijk als een buitenstaander

profileerde en de omweg buitenlangs zocht. Met resultaat, de aandacht voor jeugd en jongeren is zichtbaar toegenomen en aandacht voor jongeren is onder verantwoordelijkheid van kabinet Balkenende IV uiteindelijk gecumuleerd in Centra voor Jeugd en Gezin. Ook hier geldt dat het ging om een sterk gepolitiseerd en beladen onderwerp, waarvoor de bijzondere figuur van regeringscommissaris een tijdelijke maar passende impuls bood.

Regeringscommissaris: een bijzondere staatsrechtelijke figuur

De exacte vorm en invulling van de regeringscommissaris staat nergens gedefinieerd. In algemene zin kunnen we zeggen dat een regeringscommissaris een door de regering benoemde functionaris is met een speciale taak. Die taak is per geval anders en er zijn weinig gemeenschappelijke kenmerken voor te noemen. De ene keer gaat het om de voorbereiding van wetgeving, de andere keer de taak om als deskundige bewindslieden bij te staan. Weer een andere keer gaat het om het vervullen van bijzondere opdrachten. Een regeringscommissaris is geen bewindspersoon (minister of staatssecretaris), maar heeft wel een eigenstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid. Hij opereert niet altijd binnen de lijn van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een regeringscommissaris heeft in de praktijk doorgaans directe toegang tot het parlement. Cruciaal is daarbij ook dat de functie door verschillende personen – met eigen persoonlijke stijl – wordt ingevuld. Het gaat niet alleen om de functionaris als de staatsrechtelijke en institutionele figuur, maar ook om de persoon zelf die daar invulling aan geeft. Het gaat daarmee niet alleen om de instelling van de commissaris, maar ook om de casting ervan. Het gaat om de vastgestelde bevoegdheden van de regeringscommissaris, maar daarnaast ook om de manier waarop de commissaris van daaruit zelf aan het werk gaat.

De instelling van een regeringscommissaris voor de Nederlandse delta en de start van deze zogenaamde deltacommissaris per 1 februari 2010 is bijzonder. Niet alleen is het aantal regeringscommissarissen dat zich sinds de Tweede Wereldoorlog met beleidsmatige thema's heeft bezig gehouden op één hand te tellen, maar het is vooral bijzonder omdat het politiek betekenisvol is dat voor de kwesties van de delta een regeringscommissaris is ingesteld. Het betekent politieke erkenning van een thema, een vrije rol op afstand van de ministeriële verantwoordelijkheid en de politieke bemoeienis, met eigen budget en met een wettelijke verankering. Bijzonder is dat die functie tot stand is gekomen in een context van politieke onzekerheid van een zojuist gevallen kabinet. De achterliggende Deltawet – waarin voor het eerst de instelling van een regeringscommissaris is verankerd – werd vervolgens weliswaar controversieel verklaard, maar na de verkiezingen alsnog met algemene stemmen aangenomen. Het laat zien dat

de deltacommissaris een functie was die iedereen wilde of waar in ieder geval niemand echt op tegen was. De vraag die opkomt – en die de basis voor deze kroniek vormt – is hoe de op zichzelf bijzondere figuur van de regeringscommissaris voor de delta er is gekomen en welke lessen over bestuurlijke organisatie daaruit voortkomen. Over die vraag gaat deze kroniek.

1.3 Inzet en opbouw van deze beschouwing

Over regeringscommissarissen in Nederland bestaat geen officieel register of formele aanduiding van wat de functie precies omvat. Op oppervlakkig en formeel-feitelijk niveau weten we heel veel over wat de regeringscommissarissen deden, maar de tevens interessante dynamiek daaromheen – en daarachter – blijft meestal verborgen. Wat regeringscommissarissen doen is goed gedocumenteerd in archieven en openbare bronnen, maar waarom ze werden ingesteld en welke politieke, bestuurlijke en maatschappelijke worstelingen daaraan vooraf gingen is onduidelijk. In het Nationaal Archief vinden we de archieven van verschillende regeringscommissarissen, maar wat voorafging en waarom de regering besloot tot de instelling ervan blijft onbekend. Deze beschouwing moet in dat licht worden gezien. Het is niet zozeer een beschrijving van de deltacommissaris zelf, maar van wat er aan vooraf ging. Waarom is de deltacommissaris er gekomen en hoe zag het proces er uit dat tot de instelling heeft geleid? Centraal in dat proces staat het werk van de *tweede Deltacommissie* (commissie-Veerman), die uiteindelijk de aanbeveling tot de instelling van een ‘deltaregisseur’ deed. Uiteindelijk is dat de *deltacommissaris* geworden. Deze beschouwing stopt op het moment dat de deltacommissaris van start gaat. Het is daarmee niet zozeer een kroniek van de deltacommissaris zoals die nu opereert, maar een historische en bestuurskundige analyse van de totstandkoming ervan – van de aanloop er naar toe. Deels ten dienste van de huidige betrokkenen en geïnteresseerden, maar ook alvast een antwoord op de vragen en verwondering van een mogelijk toekomstig publiek. Daarmee is deze beschouwing géén theoretische beschouwing; we sommen op, reproduceren, vatten samen en stellen vast. Het gaat ons hier niet om analyse en reflectie, maar om het vaststellen van de processen, afwegingen en stappen. Tegelijkertijd leent het onderwerp zich uitstekend voor analyse, reflectie en leren. Daarom hebben we naast deze beschouwing een reeks van onderwijskundige cases ontwikkeld waarin studenten met uiteenlopende thema’s door de kroniek heen kunnen lezen en met het materiaal aan het werk kunnen gaan. Zo is deze kroniek dus niet alleen een vastlegging van wat er is gebeurd, maar is het ook het startpunt voor leren, analyseren en reflectie.

Voor deze kroniek hebben we op verschillende manieren onderzoek gedaan. Om te beginnen hebben we de documenten uit het archief van de tweede Deltacommissie bestudeerd. Dat gaat onder andere om onderzoeken die door de commissie of in opdracht van de commissie zijn uitgevoerd, rapporten over klimaatveranderingen en wateropgaven in Nederland, vergaderverslagen van de commissie, brieven en ingezonden documenten die de commissie heeft ontvangen. Daarnaast hebben we wetenschappelijke boeken, artikelen en andere documenten over de geschiedenis van het Nederlandse waterbeleid bestudeerd om een beeld te krijgen van de totstandkoming van de tweede Deltacommissie. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van het bronnenmateriaal dat we hebben gebruikt. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met personen die betrokken waren bij de totstandkoming van de deltacommissaris en de Deltacommissie (zie bijlage 1 voor een lijst van geïnterviewde personen). De gesprekken dienden om aanvullende informatie te verkrijgen en zo de beelden uit de documenten te duiden. Zo is aan de papieren werkelijkheid van het archief de belevingswaarde van betrokkenen toegevoegd. Deze kroniek is daarmee ook nadrukkelijk een vastlegging van de indrukken van gebeurtenissen van de mensen die erbij waren, zodat ook die originele perspectieven en percepties voor later behouden zijn.

2

De aanloop naar de Deltacommissie

2.1 Verbanden tussen heden en verleden

De allereerste werkdag van deltacommissaris Wim Kuijken begint op 1 februari 2010 met een bezoek aan de herdenking van de watersnoodramp van 1953. De officiële instelling van het instituut van de deltacommissaris valt ermee samen. Bewust zo bedacht of niet, het is natuurlijk geen toeval. Het geeft uitdrukking aan de symbolische betekenis en de historische referentie die inherent met het instituut verbonden is. De watersnoodramp is onlosmakelijk verbonden met de idee van Nederland als waterland – en met de gevaren en risico's die met die positie gepaard gaan. De watersnoodramp ligt zestig jaar achter ons, maar is nog steeds een ijkpunt in de herinnering en beleving van het verleden. Niet dagelijks in ieders gedachten, en op nagenoeg alle plaatsen niet meer in het landschap zichtbaar, maar toch is het nooit weg. Herinneringen worden opgehaald, herdenkingen vestigen er de aandacht op en films en documentaires nemen ons al dan niet gero-mantiseerd mee naar de moeilijke dagen van toen. Gebeurtenissen elders in de wereld, in derdewereldlanden als Bangladesh, maar ook in hoog moderne gemeenschappen als Japan, New York en New Orleans, doen ons er opnieuw aan denken. Het verleden blijft ook in het heden van betekenis.

Het verleden is nooit voorbij

In de nacht van 31 januari op 1 februari 1953 woedt er langs de Nederlandse kusten een zeer zware noordwesterstorm. De combinatie van de storm met hoogwater en springtij maakt dat in één nacht 165.000 hectare land rampgebied wordt, bedekt door de zee. De diepe tragedie, met verlies van meer dan 1800 mensenlevens en van huis, haard en veestapel, leidde tot de eerste massale geldinzamelingsactie op de Nederlandse televisie onder de naam *Beurzen open, dijken dicht*. In totaal werd ongeveer 138 miljoen gulden opgehaald. Ook al duurde het even voor de volle omvang van de ramp in heel het land – en elders in de wereld – zichtbaar werd, er werd massaal meegeleefd.

Door de jaren heen is de watersnoodramp – de februaristorm maakte ook slachtoffers in België, Engeland en op zee – herhaaldelijk in ons actieve

geheugen terug geroepen, niet alleen associatief doordat we er steeds even aan denken als we beelden zien van overstroomde gebieden elders in de wereld, maar ook direct bewust, in muziek, theater en film als onderdeel van onze eigen culturele beleving. Zo namen The Amazing Stroopwafels in 1988 het lied *Voor de storm* op dat gaat over de dag die aan de zuidwesterstorm vooraf ging, verscheen in 2009 de film *De storm* van Ben Sombogaart en stond in 2011 nog 1953, *de musical* in Nederlandse theaters. Prachtige, gevoelvolle producties die aan de ene kant het gevoel van machteloosheid uitdrukken over de ramp die de bewoners overviel en over de mooie en minder mooie krachten die dat opriep. We zien de ramp, maar horen weinig over hoe het zo kwam en wat de bestuurlijke dimensie er van was. Terwijl daar toch zacht gezegd het nodige over te zeggen valt.

Hoe langer de stilte, des te krachtiger de storm, zo wordt in de wereld van de waterwerken wel eens beweerd. En voor 1953 was de stilte lang, heel lang. Veel Nederlandse dijken, vooral in het directe deltagebied in het westen van Nederland waren zwak. Rijkswaterstaat benoemde dat al expliciet in de jaren '20, drie decennia voor de ramp. Plannen voor het aanleggen van nieuwe kustwerken en voor het afsluiten van riviermondingen waren al gemaakt en kregen vorm met het afsluiten van het IJsselmeer door de Afsluitdijk in 1932. Daarop volgende studies van Johan van Veen toonden in de jaren '30 aan dat de Nederlandse dijken veel te laag waren. Een bevinding die de Stormvloedcommissie van 1939 nog eens bevestigde en in 1946 na de Tweede Wereldoorlog zou herhalen. Johan van Veen en de Studiedienst van Rijkswaterstaat werkten vervolgens aan voorstellen om de riviermondingen af te sluiten. Het rapport over een afsluiting tussen Walcheren en Voorne kwam in januari 1953 gereed – dagen voor het noodlot toesloeg. De besluitvorming en realisatie van plannen liepen uiteindelijk teveel achter op de inmiddels lang bekende stand van de dijken en andere waterwerken.

Dat de overheid al decennialang wist van de inadequate staat van de Nederlandse dijken leidde dus niet tot het voorkomen van de watersnoodramp. De overheid was welwillend om de problemen aan te pakken, maar de urgentie ontbrak. Er werd gewerkt, maar niet snel en hard genoeg. Er werden oplossingen bedacht, maar die werden pas te laat of helemaal niet ingevoerd. Er was aandacht, maar onvoldoende. Dat bedoelen we hier in vaststellende zin, niet als oordeel over het overheidshandelen van die tijd. Het waren ingewikkelde tijden. De belangrijkste plannen voor dijkverzwaring en andere ambitieuze waterwerken kwamen tot stand in de periode

kort voordat de grootste economische crisis uit de moderne geschiedenis uitbrak. Ook Nederland werd getroffen en het budget voor waterwerken was beperkt. En in de aanloop naar de Tweede Wereldoorlog waren er eveneens andere prioriteiten. Het onderhouden van afbrokkelend koloniaal rijk, economische problematiek en uiteindelijk de politieke spanning in Europa die ook in Nederland tot (late) herbewapening leidde. De prioriteiten lagen elders, hoewel iedereen het belang van goede dijken wel onderkende. Zonder de wijsheid achteraf en het op ons netvlies gebrande beeld van de ondergelopen landerijen van 1953 viel de keuze uiteindelijk steeds op andere prioriteiten. De les van 1953 ligt niet alleen besloten in de dag van de watersnood, maar ook in de politieke, bestuurlijke en ambtelijke processen die in de decennia daarvoor plaatsvonden.

Het is problematisch om historische analogieën te maken, ook al liggen die soms voor de hand. Het verleden lijkt vaak op het heden, ook al is het op allerlei manieren onvergelijkbaar. Toch zijn er opvallende noties uit de decennia voor 1953 die ook nu aanspreken. Ook aan het begin van het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw is uit studies bekend dat een substantieel deel van de dijken niet aan de volgens deskundigen benodigde normen voldoet. De huidige veiligheidsnormen dateren uit de jaren zestig en zijn afgeleid van het werk van de eerste Deltacommissie. Sinds 1996 worden in cycli van zes jaar alle dijken gekeurd. Er is verder een reeks ongemakkelijke feiten. Zo is bekend dat de Afsluitdijk onderhouden en versterkt moet worden en dat er kwetsbaarheden in de waterhuishouding zijn. De Wet op de Waterkering (1996) heeft ervoor gezorgd dat de beheerders van de dijken, de waterschappen of Rijkswaterstaat, periodiek de primaire waterkeringen toetsen en de zwakke plekken signaleren. Iedereen wil een volgende watersnoodramp – in welke vorm dan ook – voorkomen en het belang van een goede waterhuishouding wordt door niemand bestreden. Maar daarmee is nog niet automatisch de stap naar handeling gezet en daarmee blijven ook nu bepaalde mogelijke en nodige interventies op de plank. In tegenstelling tot wat we vaak beweren herhaalt de geschiedenis zich nooit, maar processen vertonen soms wel opvallende gelijkenissen. Wellicht zijn er patronen of regelmatigheden te herleiden.

Vergelijken met het verleden

Volgens overlevering bidden de dijkgraven met regelmaat het *‘geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een watersnood’*. De échte urgentie voor water wordt vooral gedreven door noodlottige en angstaanjagende

gebeurtenissen. Het water moet eerst zijn verwoestende kracht tonen alvorens de laatste hindernissen op weg naar nieuwe oplossingen genomen worden. De urgentie is er altijd, maar deze wordt pas echt als er ernstige gebeurtenissen plaatsvinden. De aandacht voor waterveiligheid en de beschikbaarheid en kwaliteit van zoetwater manifesteert zich rond rampen en incidenten, terwijl voor goed waterbeheer meer permanente, doorgaande en daarmee ook gematigde aandacht benodigd is. Dat gaat niet zozeer om een gebrek aan plannen en studies, maar vooral om een gebrek aan middelen en aan politieke wil om finale stappen te zetten. Daarbij moet worden opgemerkt dat middelen niet uit onwil beperkt zijn, maar er in de bestuurlijke realiteit bijna per definitie meer doelen dan middelen zijn. Net zoals er altijd meer, betere en duurdere plannen zijn en gemeenschappen van deskundigen en belanghebbenden bijna per definitie wijzen op de onvermijdelijke noodzaak en onomstotelijke juistheid van hun voorstellen. Het feitelijk vaststellen dat dijken en waterwerken niet aan de normen voldoen is niet hetzelfde als een feitelijk vastgesteld plan van aanpak voor verbetering ervan. Daarover is per definitie discussie – zowel binnen de kringen van deskundigen als onder de politieke bestuurders die tot besluitvorming moeten komen. Het temmen van het water is geen getemd probleem maar juist een ‘wicked’ beleidsprobleem.

Het komen tot uitvoering van plannen is daarmee niet alleen een zaak van technisch ontwerp, maar ook van belangenstrijd tussen betrokken partijen. In de aanloop naar de tweede Deltacommissie bestond er onder de waterschappen ongenoegen over de beperkte extra middelen die vanuit het Rijk beschikbaar kwamen voor het versterken van de dijken. Dat klinkt overzichtelijker dan het is. De belangen in het veld zijn versnipperd en het waterveld heeft geen krachtige eigen stem of een instantie om knopen door te hakken. Dat maakt het ook lastig om nieuwe ontwikkelingen, zoals de nieuwe feiten en verwachtingen rond klimaatverandering, adequaat om te zetten in beleid. Er werd op veel plaatsen en door veel partijen gediscussieerd, er werden plannen gemaakt zoals de Derde en Vierde Nota Waterhuishouding, de eerder genoemde Wet op de Waterkering zorgde voor toetsing van de primaire waterkeringen en in 2006 wordt het startsein gegeven voor het project Ruimte voor de Rivier. Er is overeenstemming over de noodzaak voor actie, er worden stappen gezet, maar een algehele visie over de gehele waterveiligheid voor de langere termijn waar dwingende besluiten en investeringen uit voortkomen was volgens sommigen nog onvoldoende gewaarborgd. Hierin ligt de aanleiding voor de tweede Deltacommissie.

Hoewel de naam dezelfde is, was de aanleiding en daarmee ook de opdracht voor de eerste Deltacommissie heel anders. De watersnoodramp van 1953 leidde tot de instelling van de eerste Deltacommissie, die niet alleen de crisis moest bedwingen, maar vooral ook helend werk moest verrichten. De eerste Deltacommissie ging niet alleen over het bouwen van nieuwe waterwerken, maar ook om het herstel van het vertrouwen in het Nederlandse vermogen om het water te bedwingen. Dat ging dus niet alleen om dijkverzwaring, maar ook om het vertrouwen in de overheid, om rouwverwerking en om – wat zwaar uitgedrukt – de zorgen over continuïteit van het leven achter de dijken beneden de zeespiegel. Johan van Veen werd secretaris van de commissie en hij wordt beschouwd als ‘de vader van het Deltaplan’. Gedurende zeven jaar bracht de commissie adviezen uit die Nederland beter tegen het water zouden beschermen en een nieuwe watersnoodramp zouden voorkomen. De nadruk lag daarbij op de civieltechnische opgave om het water opnieuw te temmen en daarbij in het bijzonder de indruk van maakbaarheid van de wateropgave te wekken. De eerste Deltacommissie is in die zin een blijk van moderniteit, van het vermogen van de mens om als hij zijn schouders er echt onder zet de natuur te temmen en opnieuw de baas in de delta te worden.

Schema 2: vergelijking van de eerste en tweede Deltacommissie⁴

	Eerste Deltacommissie	Tweede Deltacommissie
Aanleiding	Watersnoodramp 1953: crisis, schuldgevoel, rouwverwerking	Gebrek aan crisis: klimaatdiscussie, technische rapportages over achterstallig onderhoud en ontoereikende niveaus.
Urgentie	Gevoel van onveiligheid, verplichting aan de nagedachtenis, wederopbouw	Sluipende crisis, geen échte dreiging, amper bewustzijn en geen schade
Focus	Voorkomen van herhaling 1953 op korte termijn (binnen 10 jaar): het sluiten van de dijken	Voorkomen van herhaling 1953 op lange termijn (100 jaar en meer): het openen van de mogelijkheden
Strategie	Opstaan, doorgaan en probleem oplossen	Zoeken en anticiperen op wat komen gaat
Opdracht	Duidelijke en uitvoerbare projecten definiëren (Deltaplan)	Richting bepalen (Deltatraject) en proces organiseren
Samenstelling	Civiel ingenieurs, bouwers; deskundigheid op het gebied van waterwerken	Gemengd gezelschap met bewust gekozen uiteenlopende deskundigheid, ook niet specifiek gericht op waterwerken

	Eerste Deltacommissie	Tweede Deltacommissie
Oplossing	Grote civieltechnische bouwwerken die het water beheersen	Arrangementen die in de toekomst veerkrachtig met het onvoorspelbare water mee bewegen. Continuïteit in het arrangement, variatie en veerkracht in de oplossing die dan, in de toekomst, nodig blijkt.
Beoogd effect	Hernieuwd gevoel van vertrouwen in de maakbaarheid van land en water	Zicht op omvang van de opgave en beweging bij relevante partijen in de Delta
Beeld	Nieuwsbeelden van de watersnoodramp 1953	Zelf gemaakte compilaties van beeld van rampen elders, aangevuld met archiefbeelden van polygoonjournaal

Op zoek naar de oorsprong

Waar er voor het instellen van de eerste Deltacommissie een duidelijke aanleiding was is dat voor de tweede Deltacommissie minder duidelijk. Wat nu de exacte aanleiding was om de tweede Deltacommissie in te stellen laat zich niet eenduidig vaststellen. De instelling van de tweede Deltacommissie heeft plaats tegen de achtergrond van verschillende gebeurtenissen – in de samenleving, in het veld en op het departement – die samenkwamen in de instelling van de commissie. Documenten geven inzicht in de formele gang van zaken, maar laten niet zien wat er omheen gebeurde en juist dat is doorgaans van groot belang voor het begrijpen van het proces dat leidde tot de instelling van een commissie. De gebeurtenissen waar géén verslag van wordt gedaan zijn vaak van cruciaal belang en wat er in de verslagen wordt opgetekend is een gestileerde weergave van een veelal grillige realiteit.

Formeel gezien is de aanleiding voor de instelling van de commissie helder. Het instellingsbesluit van de staatscommissie benoemt deze: *Het is op korte termijn voldoende om door middel van zandsuppletie de kust te versterken, maar het is de vraag of die strategie ook op langere termijn houdbaar is: 'Om niet te worden verrast, is het van groot belang dat nú problemen en mogelijke beleidsrichtingen worden verkend. Hoe langer daarmee gewacht wordt, hoe kleiner de (ruimtelijke) mogelijkheden zijn voor duurzame aanpassingen. Door nu te handelen kan worden voorkomen dat op lange termijn maatschappelijk zeer ingrijpende en kostbare oplossingen nodig zijn.'*⁵

Vooruitdenken en voorkomen staat in deze aanleiding centraal. Bij het documenteren en begrijpen van de instelling van de commissie nemen we deze geformuleerde en gedocumenteerde aanleiding echter niet als startpunt maar als eindpunt van een voorgaand proces. De interessante vraag is dan ook niet zozeer wat de genoemde aanleiding is, maar hoe die aanleiding in de documenten kwam. Met andere woorden, het instellingsbesluit is een resultante van een interessante interactie tussen politiek, ministerie, veld en samenleving. Wie deden aan die discussie mee? Hoe werd die gevoerd? Wat waren daarin cruciale momenten? Hoe lang liep het debat eigenlijk? Op dat soort vragen richten we ons hier. Het instellingsbesluit kennen we. De vraag die we in dit deel proberen te beantwoorden is: *wat ging hier aan vooraf?*

2.2 Een staatscommissie voor duurzame kustontwikkeling

Onrust en ongemak achter de schermen

Als in 2005 de stad New Orleans overstroomt als gevolg van orkaan Katrina wordt binnen het toenmalige ministerie van V&W de vraag gesteld of een dergelijke ramp in Nederland zou kunnen gebeuren. Het antwoord op die vraag is dat dit zou kunnen. Het is niet waarschijnlijk en de omstandigheden zijn anders, maar het kan wel. Niet alleen omdat rampen principieel niet zijn uit te sluiten, maar temeer omdat inmiddels in talrijke rapportages en berichten van deskundigen wordt vermeld dat niet alle Nederlandse dijken aan de gestelde normen voldoen. Daar komt bij dat andere deskundigen – ook binnen het departement en Rijkswaterstaat – wijzen op de noodzaak om tot nieuwe normen te komen. De Nederlandse normen voor de primaire waterkeringen dateren immers uit de jaren zestig en er zijn ontwikkelingen die de noodzaak van nieuwe normen aannemelijk maken. Gemakkelijk is dat overigens niet, want de ernst en de mogelijke gevolgen van de belangrijkste ontwikkeling – klimaatverandering – is alles behalve zeker. Deskundigen zijn het oneens over de nieuwe standaarden en normen – laat staan dat er kant en klare nieuwe normen voor handen zijn.

Het debat over nut en noodzaak van een nieuw Deltaplan, of de instelling van een nieuwe Deltacommissie wordt al langer door de ambtelijke top gevoerd. Katrina is echter alles behalve het startschot voor een debat over het Nederlandse waterbeheer. Integendeel. De watersector en meer specifiek de waterschappen en provincies vinden de aanpak van de waterproblematiek versnipperd – en als gevolg daarvan ontoereikend. Het terugkerende

probleem is volgens het veld dat waterveiligheid als onderwerp onderdeel uitmaakt van politieke discussies over de rijksfinanciën en dus wordt bezien in relatie tot andere beleidsvelden. Wat voor waterveiligheid mogelijk is, is dan een afgeleide van wat in andere domeinen gebeurt en wordt besloten. Daar komt bij dat het veld zich afvraagt wat de visie van de overheid op waterbeheer is. Er is in het debat veel aandacht voor alternatieve strategieën die afwijken van het klassieke paradigma van terugduwen en tegenhouden. Welke weg kiest Nederland? Hetzelfde geldt voor de mix van uitdagingen rond water. Water wordt een populair thema in discussies, waar allerlei verschillende uitdagingen aan worden verbonden: droge voeten, maar ook veilig en goed drinkwater. De strijd tegen de zee, maar vooral ook de uitdagingen die de grote rivieren meebrengen. Het gaat allang niet meer om Zeeland en kustgebieden, maar juist ook om Limburg en het rivierenland. Het veld zoekt de ambities, richting en prioriteiten van het ministerie en daarover moet een debat ontstaan. Het is in deze periode dat het idee van een nieuwe Deltacommissie voet aan de grond krijgt. Op ambtelijk topniveau en binnen waterschappen zijn gedachten over een dergelijke commissie uitgewisseld. Het idee begint op het departement te circuleren en verschijnt in de loop van 2005 steeds vaker op tafel bij interne discussies.

Na de val van het kabinet Balkenende II medio 2006 worden nieuwe verkiezingen uitgeschreven. Het DG Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) doet pogingen om een bedrag van 750 miljoen euro in de begroting veilig te stellen voor onderhoud en verzwarende van de Afsluitdijk. Dat lukt niet en men probeert om het in de formatie alsnog te regelen. Er is ook vanuit het veld druk op de formatie. Het zogeheten *Kustplatform* dringt bij de informateur aan op een *Deltaplan voor de Kust*.⁶ Vooralsnog worden zowel het bedrag voor de Afsluitdijk als het Deltaplan niet geregeld in de formatie. Ook wordt nog niet overgegaan tot de instelling van een commissie, hoewel ook dat onderwerp en die constructie aan de formatietafel worden ingebracht. Sinds de motie Halsema uit 2004 proberen opeenvolgende kabinetten enigszins terughoudend te zijn met de instelling van zogenaamde ‘politieke commissies’.⁷ Mede door het verschijnen van de nota Duyvendak ‘Schaduwmacht in de schijnwerpers’ in 2004 wordt het bij politiek ingewikkelde kwestie instellen van commissies kritisch benaderd.⁸ Dat maakt dat voorlopig terughoudendheid wordt betracht.

Dan komt er een kans voor de voorstanders van een Deltacommissie. Onder staatssecretaris Melanie Schultz van Haegen wordt er binnen het DG Water gewerkt aan de *Waterkoers 2*.⁹ Het visiedocument van het DG over het waterbeleid verschijnt in juni 2006. Betrokkenen laten weten dat de toenmalig staatssecretaris ruimte gaf om dit stuk te schrijven waardoor een eventuele nieuwe staatssecretaris ruimte zou krijgen voor nieuw beleid. Het kabinet Balkenende IV gaat in de eerste honderd dagen van de kabinetsperiode het land in om zich persoonlijk in de problematiek te verdiepen. De nieuwe staatssecretaris Tineke Huizinga-Heringa van het ministerie van VenW is van de ChristenUnie (CU) en gebruikt de periode om te reflecteren op het (zoet)waterbeleid. De bevindingen komen samen in de nieuwe *Watervisie* van het kabinet.¹⁰ Reden om opnieuw naar de toekomst te kijken is het gegeven dat tussen 2015 en 2020 een aantal grote aan water gerelateerde uitvoeringsprojecten tot een afronding komt. Al tijdens het eerste kennismakingsgesprek van de nieuwe bewindspersonen met de directiegeneraal van het departement wordt hier vanuit Rijks-waterstaat op gewezen. Zo ontstaat bij de nieuwe staatssecretaris urgentie voor het langere termijnperspectief en de koers van het ministerie ten aanzien van water.

Een nieuw in te stellen Deltacommissie krijgt een plek in de nieuwe *Watervisie*. Op pagina 25 van het document valt te lezen: 'De klimaatverandering stelt ons voor een uitdagende opgave. Zo kan de zeespiegelstijging op de lange termijn zodanig groot zijn dat de bestaande wijze van kustverdediging niet langer houdbaar is en een schaa sprong in de aanpak noodzakelijk wordt. Om niet te worden verrast moet nu al kennis worden vergaard en de beleidsrichting worden uitgezet. Daarom zal een nieuwe Delta-commissie worden gevraagd begin 2008 advies uit te brengen over de toekomst van de kust.'¹¹ Naast de 'Deltacommissie voor de kust'¹² wordt in het document geschetst dat ook de veiligheidsnormen voor de bescherming tegen water tegen het licht worden gehouden.

De nieuwe *Watervisie* zorgt ervoor dat nieuwe gedachtevorming enerzijds – toch – in een commissie wordt ondergebracht, en laat anderzijds een cruciale inhoudelijke wending zien. Tot aan dat moment werd ambtelijk, binnen het departement, steeds meer inhoudelijk voorgesorteerd op het afbouwen van de bijna exclusieve overheidsverantwoordelijkheid voor waterveiligheid. Het idee was dat het *verzekeringsprincipe* weer een belangrijke rol moest gaan spelen en dat mensen die in gevaarlijke gebieden wonen zelf meer voorzieningen moeten treffen tegen het water. Bijvoor-

beeld door bij de inrichting en het ontwerp van een gebouw rekening te houden met een mogelijk overlopen – bijvoorbeeld door de stopcontacten hoog aan te brengen in plaats van kort boven de grond – en in de markt een verzekering voor waterschade te kunnen afsluiten. Dat is een majeure breuk in het waterbeleid sinds de watersnoodramp. Het overheidsbeleid en het politieke geluid waren erop gericht dat de overheid risico's wegneemt en in het geval van een probleem daar ook geheel de verantwoordelijkheid voor draagt. Niet alleen in administratieve zin, maar vooral ook symbolisch: waterveiligheid is van de overheid, de overheid zorgt er voor dat de burgers 'verzekerd' zijn van droge voeten. Waarbij niet duidelijk is of dat op lange termijn houdbaar is.

Het kabinet Balkenende IV, en meer in het bijzonder staatssecretaris Huizinga, breekt met deze gedachte. De idee dat het onmogelijk is iedereen altijd tegen alle risico's te beschermen wordt losgelaten – ondanks ambtelijk tegenstribbelen. De Watervisie brengt de verantwoordelijkheid voor bescherming tegen en beheer van het water terug bij de overheid en sluit alternatieve wegen af. Bescherming tegen wateroverlast, zeker op de lange termijn, is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. De Deltacommissie moet zich buigen over de vraag hoe dat invulling kan gaan krijgen en wat er voor nodig is. Daarmee krijgt de Deltacommissie een interventionistisch karakter, gericht op de overheid zelf. Eerder was ook al gedacht over een commissie, maar die zou veel meer gaan over de beste manier om het verzekeren van risico door de gemeenschap zelf invulling te geven. De Deltacommissie is dus weliswaar een commissie die op zoek gaat naar ideevorming en gedachten in de samenleving – ook in lijn met in ieder geval de initiële eigen rolopvatting van het Kabinet Balkenende IV – en over het invullen van de rol van de overheid op het gebied van de Nederlandse delta. Het onderwerp blijft van het bestuur en wordt niet 'teruggegeven' aan de samenleving – zoals tot dat moment in ambtelijke kringen en onder een reeks deskundigen wel de gedachte was. Waar de Deltacommissie dus een gevolg was van een langzaam groeiende consensus en in die zin een continuïteit was in het proces, is de inhoudelijke lijn meer discontinu: het verzekeringsprincipe wordt verlaten en het voorzorgprincipe blijft leidend in de beleidsvorming.

Een staatscommissie

Een staatscommissie is iets bijzonders. De commissie wordt bij Koninklijk Besluit door de regering ingesteld (door een minister of staatssecretaris) en gevraagd haar te adviseren over een specifiek probleem. Gewone

commissies of ministeriële commissies worden niet ingesteld bij Koninklijk Besluit, maar bij Ministeriële Regeling. Waar de rijksoverheid gemiddeld genomen om de andere week een commissie instelt¹³, zijn staatscommissies eerder uitzondering dan regel. Er bestaat voor een 'staatscommissie' geen wettelijke regeling of draaiboek. "Een staatscommissie bestaat echter pas als deze bij Koninklijk Besluit is ingesteld. In zo'n Koninklijk Besluit staat, voor elke staatscommissie opnieuw en doorgaans in zeer vage formuleringen, de enige juiste functieomschrijving die er voor deze staatscommissie is".¹⁴ Er zijn in het verleden verschillende staatscommissies geweest. Zo werd de Staatscommissie Biesheuvel in 1982 ingesteld door het tweede kabinet-Van Agt. Zij werd gevraagd om advies uit te brengen over vergroting van de kiezersinvloed op de beleidsvorming van de regering. Onderwerpen zoals de kabinetsformatie, referenda, en de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koningin kwamen in deze commissie aan bod. Of de Staatscommissie voor de binnenschipperij die in 1911 verslag deed. Meerdere commissies hebben zich gebogen over de grondwet zoals de Staatscommissie-Van Schaik die op 17 april 1950 werd ingesteld door het kabinet-Drees/Van Schaik, en de Commissie-Thomassen die op 11 november 2010 het advies overhandigde aan toenmalig minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderzoek naar staatscommissies voor grondwetherziening laat zien dat sinds 1815 in totaal achttien grondwetherzieningen hebben plaats gevonden, waaraan maar liefst negentien staatscommissies en nog eens een handjevol andere commissies en werkgroepen vooraf gingen. Na 1945 zijn evenwel ook grondwetsherzieningen zonder staatscommissie en staatscommissies zonder grondwetsherziening te zien.¹⁵

De tweede Deltacommissie heet officieel *Staatscommissie voor Duurzame Kustontwikkeling* (in de volksmond naar de voorzitter ook wel commissie-Veerman genoemd). De commissie wordt door staatssecretaris Huizinga en minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) benoemd volgens artikel 6, lid 1 van de Kaderwet Adviescolleges bij regeling van 7 september 2007 (Staatscourant nr. 179, 17 september 2007).¹⁶

Een uitzonderlijke opdracht

De commissie is belast met de opdracht van het vinden van strategieën om de Nederlandse kust op de lange termijn te beschermen tegen het water. Dat is om een aantal redenen een uitzonderlijke opdracht. Het deltatraject kent een zeer lange tijdshorizon en er zijn grote risico's mee verbonden. Niet alleen van een eventuele watersnood langs de kustlijn

of in de rivierengebieden, maar ook economisch en maatschappelijk: de totale economische waarde en het maatschappelijk kapitaal in de delta is zo gigantisch dat behoud ervan gelijk staat aan het behoud van de samenleving als geheel. Meer dan de helft van het bruto binnenlands product wordt verdiend onder de zeespiegel.¹⁷ Het gaat in die zin niet om het voorkomen van crisis, maar om existentie: het op langere termijn continueren van het bestaan van de Nederlandse staat en samenleving. Duurzaamheid niet in de zin van 'schoon' maar van bestaan. Dat lijken doelen die logischerwijs bij een ieder boven aan het prioriteitenlijstje staan, maar juist de lange termijn ervan en de huidige, actuele onzichtbaarheid van mogelijke problemen maakt dat lastiger. Bovendien zijn de onzekerheden waarmee het traject omgeven is van een buitengewone orde. De klimatologische ontwikkelingen op aarde laten zich niet eenvoudig voorspellen en zijn geen onomstotelijke en reële feiten.¹⁸ Het zijn projecties, die voortkomen uit methodologisch accurate, maar daarmee nog steeds bewerkelijke modellen. Het thema klimaatverandering is van alle tijden en roept veel discussies binnen en buiten de wetenschap op waarbij verwachtingen over de toekomst een grote rol spelen. Klimaatverandering bestaat, maar krijgt tegelijkertijd vorm in voorspellingen over de toekomst, met onzekerheidsmarges, prognostische onzekerheid en de principiële mogelijkheid dat het anders loopt of alternatieve scenario's zich voordoen. De staatscommissie bereidt zich daarom voor op het onbekende, met in potentie existentiële gevolgen, waarvoor een verzameling majeure en heel concrete interventies gevraagd is.

Concreet is deze taakopdracht voor de commissie vertaald in een verzoek tot advies over de volgende vier onderwerpen:

- a. De te verwachten zeespiegelstijging, de wisselwerking tussen die stijging en de afvoer van de grote Nederlandse rivieren en andere klimatologische en maatschappelijke ontwikkelingen tot 2100-2200 die van belang zijn voor de Nederlandse kust;
- b. De gevolgen van deze ontwikkelingen voor de Nederlandse kust;
- c. Mogelijke strategieën voor een samenhangende aanpak die leidt tot duurzame ontwikkeling van de Nederlandse kust, op basis van a) en b) en;
- d. Daarbij voor deze strategieën aan te geven wat, naast de veiligheid voor het achterland, de maatschappelijke meerwaarde is voor de korte en lange termijn.¹⁹

Volgens het instellingsbesluit is de reden voor de instelling van de commissie het gegeven dat de inrichting van Nederland ingrijpend gewijzigd is en de bevolking sterk is gegroeid in de vijftig jaar na de eerste Deltacommissie.²⁰ Voor de rivieren wordt met het programma 'Ruimte voor de rivieren' wel geanticipeerd op de te verwachten klimaatveranderingen tot 2100, maar voor de kust ontbreekt een dergelijke strategie nog.²¹

Een bijzondere samenstelling

Bij de samenstelling van de commissie heeft het ministerie van VenW als eerste gezocht naar een passende voorzitter. Oud-minister van landbouw, econoom en CDA-prominent Cees Veerman was daarbij de eerste keuze. De watersnoodramp van 1953 staat hem nog helder voor de geest, vooral door de enorme gevolgen die de ramp had, niet alleen in termen van het verlies aan mensenlevens, maar ook in termen van economische schade. Ook zijn ervaringen als waterschapbestuurder hebben hem uiteindelijk doen besluiten deze positie te aanvaarden. Voor Veerman waren de mogelijkheid om zelf de commissie samen te kunnen stellen en de toezegging van de staatssecretaris om geen politieke bemoeienis te hebben met het werk van de commissie de twee voorwaarden om aan de opdracht te beginnen. Bij het samenstellen van de commissie zijn dan ook op voorstel van Veerman mensen aangetrokken met kennis van buiten de waterwereld, elk van hen met specifieke expertise op verwante domeinen. Uiteindelijk zat er één 'echte' waterbouwer in de commissie en werd door het aantrekken van Bart Parmet als secretaris de commissie ook versterkt met een hydroloog.

De gewenste samenstelling van de commissie is tussen de staatssecretaris en Veerman besproken.²² In de commissie worden de volgende leden benoemd. Mevrouw Ineke Bakker is algemeen directeur van de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving van de gemeente Rotterdam en voormalig directeur-generaal Ruimtelijke Ordening bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). De heer Jaap van Duijn is econoom en onder andere kroonlid van de Sociaal Economische Raad (SER). Bovendien is hij voormalig directeur van Robeco. Mevrouw Louise Fresco is hoogleraar Grondslagen van duurzame ontwikkeling in internationaal perspectief aan de Universiteit van Amsterdam (UvA). Zij was onder andere als assistant-director-general verbonden aan de voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties. De heer Andries Heidema is burgemeester van Deventer en heeft een verleden in de gemeentelijke politiek. Hij heeft landinrichtingswetenschappen gestudeerd in Wageningen

en ging daarna aan de slag bij vrom. Hij was onder meer burgemeester van Neder-Betuwe en raadslid in Zoetermeer. De heer Pavel Kabat is hoogleraar Klimaathydrologie aan de Universiteit van Wageningen en is daarnaast directeur van de KNAW-Waddenacademie; hij geldt als een autoriteit op het gebied van klimaatonderzoek. Mevrouw Tracy Metz is journaliste en landschapsarchitecte en onder andere lid van de Raad voor het Landelijk Gebied. De heer Koos van Oord is CEO bij Van Oord; bagger-, waterbouwkundige en offshore projecten. De heer Marcel Stive is onder andere hoogleraar Kustwaterbouwkunde aan de Technische Universiteit Delft en wetenschappelijk directeur van het Water Research Center in Delft.²³

Over de zeer diverse samenstelling van de commissie wordt uiteenlopend gedacht. De commissie is wel eens als ‘rariteitenkabinet’ aangeduid, zo komt uit de gevoerde gesprekken naar voren. Waarbij die kwalificatie overigens niet alleen een negatieve, maar regelmatig ook juist een positieve bijklank en bedoeling had. Het feit dat ieder lid vanuit zijn eigen kwaliteiten en met zijn eigen professionele bril naar de kwesties in de verschillende dossiers keek, heeft gemaakt dat er veel variëteit in de ideeën van de commissie zat. Gelijktijdig is tijdens een bezoek van de Deltacommissie aan de Statenvergadering in Zeeland de opmerking gemaakt dat de samenstelling van de commissie te technisch zou zijn, en werd aandacht gevraagd voor de maatschappelijke aansluiting.²⁴

3

De tweede Deltacommissie

3.1 Een goede start maken

Gesprekken vooraf

Bij aanvang van het werk van de commissie hebben verschillende gesprekken plaats tussen voorzitter Veerman en staatssecretaris Huizinga. In een ambtelijke nota ter voorbereiding op het gesprek van 27 september 2007 worden de volgende gesprekspunten aangegeven: de samenstelling van de commissie, de ambitie en verwachting van de eindrapportage, omgang met de pers en een kennismaking met de commissie.²⁵ De nota schetst dat in een vorig gesprek Huizinga suggesties heeft gedaan voor de samenstelling van de commissie. Deze zijn door Veerman meegenomen in zijn overwegingen waarop hij acht beoogde leden heeft benaderd die allen hebben toegezegd lid te worden van de commissie. De namen van de acht beoogde commissieleden met de bijbehorende benoemings- en vergoedingsregeling liggen ter goedkeuring voor aan de staatssecretaris. In de nota wordt voorgesteld om de Eerste- en Tweede Kamer te informeren over de samenstelling van en de vergoedingsregeling voor de commissie. Hoewel de regelgeving daartoe niet verplicht wordt deze informatie naar de beide Kamers gezonden.²⁶ De staatssecretaris wordt ambtelijk geadviseerd om de commissie voor te stellen alle benodigde expertise en kennis te betrekken van de ter zake deskundige organisaties (zoals MNP, CPB, KNMI en ENW). Ook zou het goed zijn om alle relevante organisaties uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, bestuurlijke partners en de wetenschappelijke wereld te consulteren in de fase van het conceptadvies. Ook wordt er gewezen op de vertaling van de langetermijnstrategieën in concrete maatregelen voor de korte termijn. Wanneer de commissie concrete uitvoeringsmaatregelen voorstelt kunnen deze direct overgenomen worden in de uitvoeringsagenda van het Nationale Waterplan 2009. De voorzitter van de Deltacommissie en de staatssecretaris zullen in de loop van de tijd nog regelmatig contact met elkaar hebben.

Grenzen zoeken

Wanneer de commissie aan het werk gaat, lijkt het op het eerste gezicht om een weliswaar complexe, maar toch ook vrij overzichtelijke onderzoeksopdracht te gaan. De punten a tot en met d uit het instellingsbesluit

vormen vier deelopdrachten. Uit de toelichting blijkt dat van de commissie een gedegen probleemanalyse wordt verwacht (punt a en b) waarbij op basis van ‘recente studies en adviezen’ de kansen en bedreigingen voor de kust in kaart worden gebracht. Op basis van deze analyses wordt de commissie verzocht om meerdere strategieën voor de kust te ontwikkelen en deze op hun wenselijkheid en haalbaarheid te beoordelen (punt c en d).²⁷ In de startnotitie die gemaakt wordt ter bespreking op de eerste vergadering van de commissie wordt geconstateerd dat: “De meerwaarde van het advies van de Deltacommissie zal [...] moeten liggen in het integrale en discipline-overstijgende karakter ervan (“de opdracht aan de commissie omvat alle aspecten van een duurzame leefomgeving”) en in de tijdshorizon (de periode 2100-2200) die wordt gehanteerd. [...] Op welke wijze kan de Deltacommissie naar uw idee verstandig anticiperen op de vele variabelen die het moeilijk maken om de door de regering gevraagde duurzame beleidsstrategieën voor de kust te ontwikkelen?”²⁸ In de startnotitie wordt opgemerkt dat de instellingsregeling met de bijbehorende toelichting discussievragen oproepen over de reikwijdte en diepte van het uit te brengen advies. Net als iedere onderzoeksopdracht vraagt ook deze om een begrenzing en daarbij is de begrenzing van belangrijke invloed op het resultaat. Deze staatscommissie trekt in ieder geval grenzen op drie plaatsen:

Begrenzing 1: hoe lang is de lange termijn?

Een belangrijke kwestie voor de commissie was om te bezien op welke tijdshorizon zij zich diende te richten. Hoe het klimaat zich de komende eeuw, laat staan eeuwen, zal ontwikkelen en welke specifieke gevolgen dat voor de kust zal hebben is nog volop onderwerp van onderzoek en debat.²⁹ Temeer onzeker is de verbreding die in de onderzoeksopdracht is aangebracht naar maatschappelijke ontwikkelingen. Klimatologische en maatschappelijke ontwikkelingen op een termijn van tweehonderd jaar zijn onmogelijk te voorspellen. In verschillende documenten van de commissie zal de tijdshorizon onderwerp van gesprek blijven: “Met het bestaande waterveiligheidsbeleid zorgt de overheid ervoor dat Nederland ook de komende decennia veilig blijft. Maar de voorspelde klimaatverandering dwingt ons ook verder vooruit te kijken, de blik te verruimen en te anticiperen op ontwikkelingen in de verdere toekomst. [...] Door tijdig koers te zetten op een duurzaam en klimaatbestendig Nederland, voorkomen we dat we later geconfronteerd worden met een situatie waarin draconische noodgrepen nog de enige optie zijn.”³⁰

Het werk van de commissie wordt door de gehanteerde tijdshorizon onzeker. Datzelfde geldt misschien in veel sterkere mate voor de natuurlijke, ruimtelijke en maatschappelijke trends en ontwikkelingen die de commissie gevraagd is eveneens bij de advisering te betrekken. De commissie probeert de onzekerheden hanteerbaar te maken door enerzijds klimaatdeskundigen te vragen naar de meest actuele kennis over zeespiegelstijging, stormkracht en golfslag voor deze langere termijn, en anderzijds door scenario's te ontwikkelen, waaraan de robuustheid van oplossingsrichtingen kan worden getoetst.³¹ De Deltacommissie moet zodoende werken met “verhaallijnen over mogelijke toekomsten”. Die verhaallijnen zijn deels geborgd in feiten, maar het zijn verhaallijnen waarin de feiten niet het enige deel vormen van de toekomsten.

De Deltacommissie wordt volgens het instellingsbesluit opgedragen om te adviseren over de ontwikkelingen tot de jaren 2100-2200.³² Uiteindelijk heeft de commissie in haar eindrapport de termijn 2100 aangehouden. Een advies over honderd jaar in plaats van tweehonderd jaar, met name doordat onzekerheden in het vooruitkijken van meer dan honderd jaar dermate groot zijn dat er nog te weinig over te zeggen zou zijn en ook op dit moment nog te weinig beleid en projecten op ontwikkeld zouden kunnen worden.

Begrenzing 2: waar begint en eindigt de kust?

De tweede Deltacommissie gebruikt de start van haar onderzoeksperiode om na te denken over de precieze afbakening van het onderzoek. De formele opdracht heeft betrekking op de kust en alleen al dat gegeven leidt tot allerlei vragen. De meest pregnante daarvan is toch wel tot hoe ver de kust eigenlijk reikt. Waar begint en waar eindigt die? Het antwoord op die vraag is niet alleen relevant voor waterveiligheid, maar ook waar het gaat om de samenhang met andere functies zoals de ordening van wonen en werken, natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en energie.³³ Afhankelijk van hoe de kust wordt gedefinieerd, kan dat ook betekenen dat allerlei zoetwaterproblematiek eveneens tot het onderzoeksgebied van de commissie wordt gerekend.

De opdracht tot het formuleren van ‘duurzame beleidsstrategieën voor de kust’ en ‘deze op hun wenselijkheid en haalbaarheid te beoordelen’, brengt de commissie ertoe de reikwijdte van de opdracht verder te doordenken waarbij ook de internationale dimensie een rol speelt. De commissie maakt een bewuste keuze om niet alleen naar de kust te kijken, maar om

de opdracht te verbreden. Zij beschouwt de kust, de delta en de rivieren als één geheel.³⁴ De staatscommissie kon dat doen, omdat zij onafhankelijk en vrij is in het interpreteren van de opdracht. Deze afweging heeft de commissie gemaakt in het bijzijn van vertegenwoordigers van het ministerie van VenW. Tijdens de eerste bijeenkomst van de commissie was de directeur-generaal voor water aanwezig en tijdens de tweede bijeenkomst gaf de plaatsvervangend directeur-generaal van Rijkswaterstaat acte de présence. Beiden hebben tijdens deze vergaderingen wel namens het departement kwesties naar voren gebracht, maar hadden geen enkele rol in het maken van de uiteindelijke afweging. De keuzes zijn gemaakt door de commissie waarbij de departementale inbreng is meegenomen in de gedachtevorming.

Uiteindelijk is het doel van het werk van de tweede Deltacommissie dan ook drieledig.³⁵ Namelijk te onderzoeken hoe overstromingen in de toekomst kunnen worden voorkomen ten einde schade en slachtoffers te voorkomen, natuur- en cultuurwaarden niet te verliezen en geen maatschappelijke ontwrichting te veroorzaken, te onderzoeken hoe te voorzien in voldoende zoetwater tijdens droogte en hoe om te gaan met het overschot van water tijdens natte periodes én te achterhalen hoe waardevolle intergetijdengebieden te beschermen tegen verdrinking. Overigens is de uitleg die doorgaans wordt gebezigd over de kwestie waarom de commissie ook het rivierenlandschap bij de opdracht heeft betrokken dat dit (weliswaar impliciet maar toch) steeds onderdeel van de opdracht is geweest. De interactie met de rivieren vormt een onderdeel van de opdracht omdat de zeespiegelstijging van invloed is op het verwerken van mogelijk verhoogde rivierafvoeren of omdat de stijging wellicht om een andere afvoerverdeling vraagt.³⁶

Begrenzing 3: waar gaat het écht over?

Niet alleen de begrenzing van de kust en de tijd spelen een rol in het denken van de commissie over de vormgeving van haar opdracht. De opdracht heeft verschillende dimensies: het fysieke systeem (klimaat, zee, bodem, etc.), de gebruiksfuncties (wonen, economie, infrastructuur recreatie, natuur en landschap, etc.), de bestuurlijke en juridische invalshoek (bevoegdheden verschillende overheden, (internationaal-) juridische kaders, etc.), en de haalbaarheid van oplossingen (financiering, uitvoerbaarheid, etc.). Daarbij wordt van de commissie durf en creativiteit gevraagd en verwacht het kabinet ook onconventionele oplossingen voor de uitdagingen waar de klimaatverandering Nederland waarschijnlijk voor plaatst.³⁷

Er doen zich op het grensvlak tussen tijd (lange en korte termijn) en kust (brede of smalle opvatting) alsmede rondom bovenstaande dimensies verschillende kwesties voor waarover de commissie zich heeft gebogen. Hoewel de discussies over veel kwesties gaan, bijvoorbeeld het al dan niet afsluiten van riviermondingen in het westen van Nederland en het verhogen van het peil van het IJsselmeer, behandelen we hier alleen de meest in het oog springende kwestie: het aanleggen van een vanuit de ruimte zichtbaar tulpeiland voor de Nederlandse kust.

In november 2007 dient Tweede Kamerlid Joop Atsma (CDA) een motie in om de (on)mogelijkheden van landwinning in de Noordzee in beeld te brengen.³⁸ Behalve dat dergelijke landwinning een oplossing zou kunnen bieden voor het toenemende ruimtegebrek in Nederland, zou het ook kunnen bijdragen aan een veilige zeewering. De motie wordt aangenomen en speelt een rol in de verdere vormgeving van gedachten over het werk van de tweede Deltacommissie en vooral de discussie over mogelijke oplossingen voor waterveiligheid. Eén van de mogelijkheden is om een eiland te bouwen: een eiland voor de Nederlandse kust in de vorm van een tulpeiland dat vanuit de ruimte te zien is. Dit idee speelt in de tijd dat in Nederland veel fascinatie bestaat voor de palmeilanden die de sjeik van Dubai voor de kust door Nederlandse baggeraars laat verwerkelijken. Het idee wordt opgepikt door het Innovatieplatform waar minister-president Balkenende voorzitter van is. Na het indienen van de motie van Atsma komt er meer aandacht: “Formidabel” is het plan volgens landschapsarchitect Adriaan Geuze in Trouw. “Het is gemakkelijk om nu te zeggen dat Atsma gek geworden is, maar we moeten hem prijzen”, aldus Geuze. “Niet dat een eiland in de vorm van een tulpeiland voor de Hollandse kust haalbaar is. Wind en stroming maken zo’n fantasierijke vorm – vergelijkbaar met de palmen van opgespoten zand bij Dubai – onmogelijk. „De vorm van Terschelling is beter”, aldus Geuze. „En je moet de holle kust in stand houden, dus niet één eiland leggen, want dan gaat elders de kust kapot door erosie. Je hebt een reeks eilanden nodig.”³⁹

Of het nu gaat om eilanden voor de kust zoals in Dubai of om windmolenparken in zee, de gedachte is steeds dat er met de kust meer gedaan kan worden dan uitsluitend het opwerken van waterkeringen. Die gedachte krijgt ook voet aan de grond in de commissie, al is het maar doordat Balkenende tijdens ontmoetingen van het Innovatieplatform en de tweede Deltacommissie het idee voor een tulpeiland inbrengt vanuit de gedachte van meervoudig ruimtegebruik. Het gegeven dat de minister-

president voorstander is van dit idee zal later nog tot ongemak leiden in de wijze waarop de commissie hiermee omgaat, omdat er uiteindelijk in de commissie nauwelijks medestanders voor te vinden zijn. Uit een overleg in april 2008 tussen Veerman met minister-president Balkenende en secretaris-generaal van Zwol blijkt dat ook het Innovatieplatform het idee van eilanden voor de kust heeft laten varen. Het idee van het creëren van eilanden voor de kust is niet de oplossing voor het veiligheidsprobleem, er zijn echter wel mogelijkheden voor het bedrijfsleven (zoals een luchthaven of energiewinning).⁴⁰

3.2 De werkzaamheden van de commissie

Vergaderen en werkbezoeken

De commissie heeft tien maal plenair vergaderd – zo is te lezen in het eindrapport – waarvan tweemaal meerdaags. Al in het najaar van 2007 is gepland dat de commissie maandelijks bijeen zou komen. Zo kwamen de leden van de Deltacommissie bijvoorbeeld bij elkaar tijdens een tweedaagse in februari 2008 in het Deltahotel in Vlaardingen. De staf van de commissie bereidde de vergaderingen gedegen voor: veelal waren de vergaderstukken vergezeld van notities waar voorstellen voor besluiten in opgenomen waren. Ook werden in de vergaderingen terugmeldingen gedaan naar aanleiding van werkbezoeken, spreekverzoeken en conferenties. Verder werden voorbereidingen gevraagd van de commissieleden. Zo hebben de commissieleden ten behoeve van de tweede vergadering een aantal toekomstscenario's ingeleverd. Als onderdeel van de werkzaamheden en om zich een beeld te vormen van de Nederlandse wateropgave heeft de commissie op 18 maart 2008 een vlucht gemaakt over Nederland om zo ook het voorstellingsvermogen te scherpen.

Opsplitsen in subcommissies

In de beginfase van het werk van de commissie zijn verschillende subcommissies ingesteld om efficiënter te kunnen werken. Door de vorming van de subcommissies krijgen de verschillende leden met elk hun eigen achtergrond en kennis meer kansen en mogelijkheden zich gericht uit te spreken over concrete thema's. Om ervoor te zorgen dat de integraliteit voldoende tot stand komt is gekozen om verschillende soorten subcommissies te vormen waarbij commissieleden zowel in de ene soort als in de andere soort zitten. Er zijn ten eerste de subcommissies die de diepte ingaan op een bepaalde thematiek en er zijn ten tweede de subcommissies

die juist de breedte van het probleemveld oppakken en integrerend werken. Uiteindelijk gaan er vier subcommissies aan de slag waar zowel commissieleden als stafleden in plaatsnemen. Ten eerste de subcommissie Bestuurlijk/financieel/juridisch waar Veerman, Van Duijn, Heidema, Rijken en Van Bussel in plaatsnemen. Ten tweede de subcommissie Fysiek Systeem waar Fresco, Stive, Kabat, Van Alphen en Parmet deel vanuit maken. Ten derde de subcommissie Gebruiksfuncties waar Bakker, Metz, Van Oord, Van Woerden en Verhoef zitting in hebben. Ten vierde maken Fresco, Veerman, Kabat, Van Duijn, Rijken en Parmet deel uit van de subcommissie Scenario Ontwikkeling. De subcommissies vergaderen ook maandelijks over de specifieke thema's en koppelen dit terug tijdens de plenaire vergaderingen al dan niet door discussieteksten die door het secretariaat worden voorbereid.

Een startdossier samenstellen

Direct na aanvang van de commissie hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden tussen de commissie en belanghebbende partijen. Onder andere met de heer Atsma over zijn motie, hoe de Deltacommissie deze gedachte meeneemt in haar werk, en de interactie met het Innovatieplatform. Ook is gesproken met de heer Schaap, de voorzitter van de Unie van Waterschappen, over de breedte van de opdracht van de commissie en de rol die de waterschappen daarbij kunnen spelen.⁴¹ De leden van de commissie hebben veel informatie gekregen om zich te kunnen inlezen. Zo heeft elk lid van de commissie een reader gekregen met achtergrondinformatie en thematische factsheets met een overzicht van de meest relevante literatuur met korte samenvattingen. Daarnaast zijn er knipselkranten gemaakt en stuurde de secretaris uitgebreidere artikelen door uit verschillende tijdschriften.

Anderen aan het woord laten

Het vergaren van kennis gaat aan het uitbrengen van advies vooraf. Zeker als het gaat om een domein als waterveiligheid in relatie tot klimaatverandering, is kennis van essentieel belang. Gelijktijdig is de waarde van kennis relatief. Immers, juist de beschikbaarheid van tegenstrijdige kennis maakt dat onderdelen van het domein inhoudelijk omstreden zijn. Klimaatverandering blijkt bijvoorbeeld op basis van studies zowel minder als meer extreme vormen aan te nemen. Bovendien is kennis nodig op tal van gebieden, niet alleen civieltechnisch, maar ook juridisch, historisch, klimatologisch en maatschappelijk. De commissie zelf is daarbij een instrument dat wordt ingezet om kennis en vooral ook ervaring van buiten (de samenleving) naar binnen (het overheidsapparaat) te halen. De commissie zelf

bedient zich vervolgens van onderzoeken en deskundigen om kennis die zij zelf niet heeft van buiten (externe, andere deskundigen) naar binnen (de commissie) te halen.

De commissie maakt gebruik van recente studies, adviezen en workshops om de komende kansen en bedreigingen voor de kust als gevolg van de zeespiegelstijging te inventariseren. Daarnaast heeft de tweede Delta-commissie een aantal onderzoeken laten uitvoeren. Zo zijn er begin 2008 bij verschillende (kennis)instituten, departementen en adviesbureaus vragen uitgezet. Aan Rijkswaterstaat zijn vragen gesteld over de bescherming tegen overstromingen.⁴² Aan IMARES is gevraagd om een advies te geven over de eventuele aanleg van een eiland op de Vlake van de Raan en de Voordelta als compensatiemiddel voor verloren gegane natuur in de Westerschelde en Oosterschelde.⁴³ Ook is er aandacht voor juridische en bestuurlijke vraagstukken, het Nyfer is hiervoor benaderd. Daarnaast is bij het Instituut voor Agrarisch Recht de vraag neergelegd hoe de nieuwe Deltawet er in hoofdlijnen uit zou kunnen zien.⁴⁴ Bovendien is door Witteveen+Bos een economische waardering (kosten-batenanalyse) uitgevoerd van de oplossingen voor de beschermingsmaatregelen.⁴⁵ Hierna geven we eerst de meest in het oog springende onderzoeken weer die de commissie heeft laten uitvoeren. Op de twee onderzoeken die achteraf gezien de meest pregnante invloed op het rapport van de commissie hebben gehad, gaan we daarna uitgebreider in.

Door de commissie in opdracht gegeven studies

- Geest, L. van der, L. Heuts en A. Schuurman (2008). *Eb en vloed wachten op niemand. Bouwstenen voor de Deltacommissie*. Breukelen: NYFER, Forum for economic research.
- Vellinga, P., C. Katsman, A. Sterl en J. Beersma (2008). *Exploring high-end climate change scenarios for flood protection of the Netherlands. International Scientific Assessment. Carried out at request of the Delta Committee. The Netherlands, September 2008*.
- Leeuwis, M. en H. Zanting (2008). *De Deltacommissie legt haar oor te luisteren*. ARCADIS, 28 maart 2008.
- Ven, G. van de (2008). *De Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal. Een waagstuk*. Februari 2008.
- Rijkswaterstaat & Deltares (2008). *Beantwoording kennisvragen Deltacommissie. Een samenvatting*.

- S. Buijs (2008). *Schetsen van Ruimtelijke ontwikkelingen ten behoeve van de Delta-commissie* (Rotterdam).
- M. Kok, B. Jonkman, W. Kanning, T. Rijcken, J. Stijnen (2008). *Toekomst voor het Nederlandse polderconcept. Technische en financiële houdbaarheid*.
- F.C. Groenendijk (2008). *Werken aan deltanatuur: compenseren of versterken?* (Wageningen Imares).
- D.W. Bruil (2008). *Naar een nieuwe Deltawet. Rapport in opdracht van de Delta-commissie* (Wageningen: Instituut voor Agrarisch Recht).
- Witteveen+Bos (2008). *Economische waardering imponderabilia. Overstromings-schadekaarten. Onderzoek in opdracht van de Delta Commissie* (Rotterdam).

Koersen op de bovengrens

De tweede Deltacommissie kiest bij de uitvoering van haar werkzaamheden voor nieuwe zogenaamde 'bovengrens scenario's'. De commissie gaat uit van extreme scenario's voor de ontwikkeling van het klimaat en de stijging van de zeespiegel. Ook de keuze voor zogenaamd 'adaptief deltamanagement' komt hieruit voort. De bovengrensscenario's zijn in de zienswijze van de commissie noodzakelijk om de vraag te beantwoorden hoe Nederland op de lange termijn een veilig land kan zijn om te leven. Of zoals Veerman in het voorwoord van het rapport stelt: "Hoe kunnen we ervoor zorgen dat ons land nog voor vele toekomstige generaties een aantrekkelijke plaats blijft om te wonen en te werken, te investeren en te recreëren?"⁴⁶ Dat de aarde opwarmt en dat dit onder andere gevolgen heeft voor de zeespiegelstijging en de hoogte van rivieren is volgens de commissie onomstreden, wel is er onzekerheid over de mate waarin en de snelheid waarmee klimaatverandering plaatsvindt en de omvang van de consequenties ervan. De Deltacommissie kiest er daarom voor een onderzoek te laten uitvoeren door Wageningen UR/Alterra in nauwe samenwerking met het KNMI en met medewerking van IPCC-auteurs (Intergovernmental Panel on Climate Change) naar de 'high-end climate change scenario's' voor klimaatverandering voor de jaren 2050, 2100 en 2200.⁴⁷ In de studie worden naast literatuuronderzoek meer dan twintig toonaangevende klimaatwetenschappers benaderd om deel te nemen in het panel van deskundigen. De wetenschappelijke studie bouwt voort op eerdere scenario's van het IPCC (2007) en KNMI rapporten (2006) en brengt specifieke scenario's in kaart met lage waarschijnlijkheid en hoge impact. In het rapport wordt vermeld dat er aanwijzingen zijn dat het bereik van de huidige projecties voor zeespiegelstijging tot 2100 niet voldoende scenario's met lage waarschijnlijkheid en grote gevolgen dekt en dat hogere waarden voor zeespiegelstijging niet kunnen worden uitgesloten.

De commissie gebruikt de analyses die concluderen dat er *mogelijk* met een fors hogere zeespiegelstijging rekening gehouden moet worden. Het IPCC gaat voor 2100 uit van een bovengrens van 60 cm stijging van de wereldwijd gemiddelde zeespiegel. Hierbij wordt een aantal processen in de relatie tot de mogelijke (gedeeltelijke) smelting van de ijskappen niet meegenomen, vanwege de onzekerheid hierover in de huidige klimaatmodellen. Op basis van deze gegevens heeft het KNMI voor de Noordzee een maximale stijging van 85 cm berekend (de bodemdaling is niet in beschouwing genomen). Voor het berekenen van de veranderingen in de hoogten van de rivierstanden heeft de Deltacommissie naast de KNMI 2006-scenario's ook aanvullende klimaatmodellen gebruikt.⁴⁸ Dit maakt dat de commissie voor de Rijn op een bovengrens van 18.000 m³/s uitkomt.⁴⁹ De keuze van de commissie om een breed onderzoek te laten uitvoeren naar de bovengrens scenario's is opvallend gezien de vele onderzoeken die er liggen. Tegelijkertijd is het ook te verklaren vanwege de opgave van de commissie: kunnen we in Nederland blijven leven rekening houdend met 'worst case scenario's'?

Inbedding in of afstand van de Nederlandse bestuurscultuur?

Eén van de belangrijkste aspecten van het rapport dat de commissie uiteindelijk zal opleveren is de wijze waarop nu en in de toekomst verankering van de aandacht en budgetten voor waterveiligheid plaats zal vinden, zowel in organisatorische als politiek-bestuurlijke zin. De commissie zal uiteindelijk aanbevelen tot het opstellen van een Deltaprogramma dat tot uitvoering gebracht dient te worden door een deltaregisseur, gefinancierd vanuit een specifiek en van de reguliere begroting losgekoppeld Deltafonds. De commissie spreekt zich dus niet alleen nadrukkelijk uit over wat er moet gebeuren, maar ook hoe dat bestuurlijk en technisch vorm krijgt. Dit komt voort uit een diep gevoelde zorg bij de commissie over de mate waarin het bestuursstelsel zichzelf kan disciplineren om voldoende aandacht en middelen voor het Deltaprogramma op te brengen. Men vreest dat 'the urgent' uiteindelijk 'the important' verdringt. De commissie zet daarom niet alleen onderzoek uit naar civieltechnische en klimatologische kwesties, maar ook naar de wijze waarop het hele deltatraject bestuurlijk, financieel en juridisch kan worden geborgd.⁵⁰ Dit onderzoek is uitgevoerd door NYFER en levert een aantal knelpunten en aanbevelingen op. NYFER concludeert dat bepaalde aspecten van de Nederlandse bestuurscultuur rond het Deltaprogramma problemen op zullen gaan leveren: verantwoordelijken worden in de praktijk wel op het matje geroepen maar zelden zijn daaraan consequenties verbonden. Omdat het Deltaprogramma weinig concrete problemen oplost vreest NYFER dat het belang ervan langzaam naar

de achtergrond verdwijnt en dat achterblijvende prestaties onbesproken zullen blijven. Bovendien signaleert men risico's ten aanzien van de gebrekkige regievoering op kwesties die de delta betreffen. Een ander bestuurlijk knelpunt is de verkokering van beleid zodat organisaties en ministeries zich vooral met deelaspecten van een maatschappelijk vraagstuk bezighouden, waar het Deltaprogramma juist een integrale aanpak vereist. Er spelen ook knelpunten in de besluitvorming: het gevaar dat het veiligheidsbelang ondersneeuwt te midden van andere maatschappelijke belangen, en dat beslissingen onvoldoende kunnen rekenen op draagvlak in de samenleving waardoor ook trage besluitvorming kan ontstaan.

Het onderzoek van NYFER levert een flink aantal aanbevelingen op om de knelpunten aan te pakken. Allereerst wordt een Nederlandse Stern-commissie aanbevolen. In Engeland heeft een commissie in opdracht van de regering een wetenschappelijke evaluatie uitgevoerd naar de economische risico's van klimaatverandering en opwarming van de aarde alsmede mogelijke oplossingsstrategieën. De tweede aanbeveling betreft de oprichting van een zogenaamde delta-autoriteit. Dit zou een speciaal orgaan zijn dat zich specifiek met het deltatraject bezig houdt en zo sectoroverstijgend kan werken: "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."⁵¹ Er wordt geadviseerd om een relatief kleine organisatie aan te houden, zonder uitvoeringstaken, direct onder verantwoordelijkheid van de minister-president. Andere aanbevelingen van NYFER richten zich op het politiek en maatschappelijk draagvlak en bovenal op de financiële kant: het oprichten van een Deltafonds voor de financiering. Volgens het onderzoek verdient het aanbeveling om een Deltafonds op te richten om te waken voor concurrentie om middelen met andere, vaak meer urgente prioriteiten: "Zo'n fonds vermindert de gevoeligheid voor wisselende politieke voorkeuren en biedt voldoende flexibiliteit om op veranderende economische omstandigheden in te spelen".⁵² Ook zet het onderzoek concrete alternatieven voor de financiering van een toekomstig Deltaprogramma op een rij. We geven die alternatieven hieronder weer.⁵³ Dit overzicht laat zien dat financieringsvormen niet alleen maar voordelen hebben en dat er naast een Deltafonds (dat er uiteindelijk is gekomen) ook zeker andere mogelijkheden waren om te overwegen.

Schema 3: *Weging van opties door NYFER.*

	Voordelen	Nadelen
Lopende begroting	Eenvoudig te organiseren, veel flexibiliteit	Risico's prioritering en korte beleidshorizon, mogelijke verhoging belasting, EMU-normen
FES	Bestaand fonds dus makkelijk en flexibel te organiseren	Aardgasbaten zijn eindig en afhankelijk van internationale economie, vele claims (prioritering)
Lenen	Maakt verdeling mogelijk tussen huidige en toekomstige generaties, bovendien flexibel	EMU-normen, toekomstige belastingverhoging
Sparen	Vergroot leencapaciteit	Geen directe middelen beschikbaar
Deltafonds/heffing	Geoormerkt geld, tijdige financiering, robuuste financiering	Lastenverzwaring
Decentrale overheden	Goede weging/toewijzing van regionale kosten en baten	Scheve verdeling van lasten, bovendien kwesties met legitimiteit/draagvlak
PPS	(Gedeeltelijk) private financiering, expertise private partijen	Bepaalde reikwijdte, moeilijk voor traject met veel onzekerheden
Verzekering	Private financiering	Risico's zijn moeilijk verzekeraar, hoge kosten, veiligheid niet gewaarborgd
Klimaatfonds	Schaalvoordelen, relatie tussen oorzaak en oplossing	Free-rider problematiek, minder geschikt voor adaptatie

Consultatie

Er worden verschillende workshops en bijeenkomsten georganiseerd en bijgewoond door de Deltacommissie. In maart 2008 heeft de Deltacommissie een serie workshops laten organiseren door Arcadis met de verschillende belanghebbenden in het waterveld. De thema's in deze

workshops waren steeds: (1) Fysische systemen en scenariovorming; (2) Jeugd: probleemanalyse, oplossingen en scenariovorming; en (3) Besluitvorming en ruimtelijke ordening. Tijdens de bijeenkomsten heette commissievoorzitter Veerman de aanwezigen welkom waarna een ieder naar de eigen deelworkshop ging. Zo was de urgentie en de ernst steeds zichtbaar door aanwezigheid van de voorzitter, maar was er vervolgens voldoende ruimte voor creativiteit en vrije gedachtewisseling binnen de workshops. In deze deelworkshops hielden de commissieleden op maat gesneden en uitnodigende inleidingen en werkten de deelnemers onder andere rond een grote kaart van Nederland waar zij met fiches aangaven welke onzekerheden en uitdagingen zij verwachtten voor Nederland in 2100.⁵⁴ De workshops waren gericht op het genereren van ideeën en de benutting van expertise, niet op het uitrollen en alvast uitdragen van de eigen boodschap in wording.

Zo is in het verslag van de serie workshops te lezen dat de commissie wordt opgeroepen om ambitieus te zijn: “Het probleem van klimaatverandering is een serieus probleem, de scope van 100 jaar lang genoeg om met ‘systeemsprongen’ en echte, nieuwe oplossingen te komen. Niet langer doormodderen op de ingeslagen paden. Geef richting aan die Nederland ook weer op de kaart zet als innovatieland, als ‘proeftuin’ voor vernieuwingen. En wees ook ambitieus voor de korte termijn; maak plannen waar dit en de komende kabinetten mee aan de slag moeten”.⁵⁵

De commissie heeft vele gesprekken gevoerd. Uitnodigingsbrieven van de tweede Deltacommissie aan verschillende experts en belanghebbenden laten zien dat de commissie hen uitnodigt om mee te denken over kwesties waarover de commissie zich zal uitspreken. In januari 2008 worden verschillende organisaties en personen uitgenodigd, waaronder CLM, Deltares, IPO, Kennis voor klimaat, Kennis voor ruimte, Ecofys en enkele hoogleraren. Ook op internationaal niveau zijn met buitenlandse belanghebbenden gesprekken gevoerd, onder andere met buurlanden en de Europese commissie. “Dit alles om maar zo breed mogelijk te informeren en geïnformeerd te worden. Want: een advies kan pas gedragen worden als mensen zich in dat advies herkennen.”⁵⁶

Ook hebben de leden van de commissie verschillende bezoeken gebracht aan de provincies en regio's waar ook andere partners zoals waterschappen en regionale directies van Rijkswaterstaat voor werden uitgenodigd. In de bijeenkomsten werd onder andere aan de commissie geadviseerd om

een duidelijkere rol van water (en waterschappen) in wet- en regelgeving te benoemen. In het regiobezoek aan Zuid- en Noord-Holland kwam naar voren dat water wel op regionaal niveau een rol speelt, maar (nog) niet op lokaal niveau waar de plannen uiteindelijk worden uitgevoerd. Door een afvaardiging van de waterschappen wordt verder gesteld dat zij wensen dat we meer gaan leven ‘met water’: “Er zou best af en toe wat water over de dijk moeten kunnen komen”.

Zo wordt in het bezoek aan Provinciale en Gedeputeerde Staten van Groningen de ‘concurrentie’ met het Westen’ genoemd: het lagere beschermingsniveau in het noorden is ‘emotioneel moeilijk te begrijpen’. Daar leeft ook de vraag wie er voorrang krijgt bij zoetwaterlevering.⁵⁷ Het mag geen ‘Randstad feestje’ worden, zo wordt ook tijdens een secretarieel werkbezoek in het Noorden (Friesland en Groningen) nogmaals benadrukt.⁵⁸ Waterveiligheid en de bescherming van Nederland tegen het water is verbonden met thema’s als emotie en identiteit. In het bezoek aan de Statenvergadering van Zeeland wordt de wereldwijde bekendheid van de kustverdediging van Zeeland genoemd: de houding van de Zeeuwen is met de rug naar het water, gericht op verhoging en verbreding. Commissaris van de Koningin van Zeeland, mevrouw Peijs, benadrukt ook dat de Zeeuwen recht hebben op veiligheid.⁵⁹

Op vergelijkbare wijze wordt aandacht besteed aan het internationale aspect. Op 20 juni wordt door de Deltacommissie met een Vlaamse delegatie gesproken om facts en figures uit te wisselen rondom de effecten van klimaatverandering zoals door de Deltacommissie gehanteerd zal worden. Ook wordt er gezamenlijk gesproken over de consequenties van klimaatverandering en dilemma’s richting de lange termijn. Met name wordt er aandacht besteed aan de Westerschelde. Vragen komen ter sprake als: “Misschien op termijn een stormvloedkering?” “Wat is een goede optie voor veiligheid: kruinverhoging/dijkversterkingen?”⁶⁰ Zo wordt ook met een Duitse delegatie gesproken, en reizen leden van de commissie af naar België om daar te spreken over een internationale gezamenlijke aanpak.

3.3 De deltacommissaris als oplossing

Tijdens de vergadering van 22 mei 2008 heeft de commissie aan de hand van een discussiestuk gesproken over de bestuurlijk/politieke aspecten van het advies. Eén van de vragen die op tafel lag, was hoe een ‘natuurlijk’ pleitbezorger met politiek/bestuurlijk gezag kan worden gecreëerd, die zorgt dat Nederland op koers komt en blijft: “En voorkomt dat we in de politieke waan van de dag schaven aan de beschikbaar gestelde financiën, maatregelen niet tot uitvoer brengen door te blijven ‘polderen’ of maatregelen nemen die strijdig zijn met een klimaatbestendige inrichting van Nederland”.⁶¹ Ook is besproken om – zoals ook in verschillende workshops is genoemd – een ‘Deltaminister’ te benoemen. Dit sluit aan bij de werkwijze die wordt gevolgd voor de Europese (kader)richtlijnen): de verantwoordelijkheid is bij een bewindspersoon belegd namens een (aantal) ander(e) bewindspersonen. Voor de regievoering op de uitvoering van een toekomstig Deltaprogramma zijn verschillende arrangementen denkbaar die allemaal verschillende consequenties hebben. In onderstaand schema gaan we in op die verschillende alternatieven, waarbij we steeds de voor- en de nadelen van de verschillende mogelijke constructie benoemen.

Uitgangspunt voor het bestuurlijke arrangement waar de commissie naartoe werkt, is dat waterveiligheid en zoetwatervoorziening van nationaal en intergenerationeel belang zijn. Een instantie of gezaghebbend orgaan zou ingesteld kunnen worden om dat te benadrukken. Verschillende opties zijn daartoe door de commissie onderzocht, te weten: een planbureau, een (permanente) raad of (tijdelijke) commissie, een ZBO voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening onder een minister, een toezichthouder voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening en een College van Staat voor de Delta/waterveiligheid en zoetwatervoorziening.⁶²

Schema 4

Arrangement	Voordelen	Nadelen
Delta Planbureau	• Gezaghebbend op wetenschappelijk gebied en ruimte voor onderzoek • Aansluiting bij de huidige systematiek van het instellen van planbureaus. • Staat los van regering en is alleen verantwoordig verschuldigd aan de Tweede Kamer • Onafhankelijke positie	• Voornamelijk wetenschappelijk van aard • Minder bestuurlijke affiniteit • Risico van omvangrijk instituut met beperkte opgaven

(Permanente) Deltaraad en (Tijdelijke) Commissies	• Aansluiting bij de huidige systematiek van het instellen van Raden • Gezaghebbend • Wettelijke verankering in Kaderwet Adviescolleges • Zowel gevraagd als ongevraagd adviseren	• Voornamelijk wetenschappelijk en adviserend van aard (niet bindend en geen uitvoering) • Minder onafhankelijk: verbonden aan een departement of het kabinet • Een nieuwe raad instellen is tegen de lijn van het huidige Kabinet om toe te werken naar minder permanente raden en hoogstens tijdelijke commissies in te stellen • Geen verplichting voor kabinet tot handelen
Delta uitvoeringsorgaan (zbo)	• Aansluiting bij de huidige systematiek van het instellen van zbo's • Écht gericht op realiseren • Onafhankelijke positie	• Voornamelijk uitvoerend van aard; minder geschikt om te rapporteren over het koers houden • Minister blijft eindverantwoordelijk: minder onafhankelijk • Rijksoverheid terughoudend met instellen zbo's • Uitvoeringsprogramma nog onduidelijk, misschien later nog een optie
Deltatoezicht- houder	• Aansluiting bij de huidige systematiek van het instellen van Toezichthouders • Voornamelijk evaluerend van aard: koers houden of blijven binnen bepaalde kaders of principes is een natuurlijke rol voor een toezichthouder • Gezaghebbend • Wettelijke verplichting onder toezicht gestelde partijen om aan regels te voldoen	• Minder daadkracht en weinig tot geen bestuurlijke bevoegdheid • Niet onafhankelijk van regering: de toezichthouder is gebonden aan een ministerie en de betreffende minister is verantwoordelijk voor (uitspraken/uitlatingen etc. van) deze toezichthouder. De toezichthouder is (daarnaast) niet bovendeportementaal. • Afhankelijk van informatie van anderen • Wettelijk regelen onder toezichtstelling noodzakelijk

College van Staat voor de Delta	• Gezaghebbend • Onafhankelijk, rapportage aan de Tweede Kamer, gebonden aan een wet (zou voor een College van Staat voor de Waterveiligheid/zoetwatervoorziening een nieuwe Deltawet kunnen zijn). • Koers houden en bewegen binnen kaders/volgens bepaalde principes. • Heeft Grondwettelijke verankering • Borging op lange termijn	• Instelling van een nieuw College van Staat heeft meer voeten in de aarde/Vraagt Grondwettelijke verankering
Delta-DG	• Eenvoudige toegangen binnen departement • Sluit aan op bestaande ambtelijke inrichting	• Directe concurrentie met DG Water • Uitvoeren opdrachten bewindspersonen
deltacommissaris	• Geen formele concurrentie met bestaande structuren • Toegang tot parlement • Onafhankelijke positie	• Relatief onbekend instrument, dus: wie luistert eigenlijk naar commissaris? • Geen doorzettingsmacht in uitvoering
Deltaminister	• Zelfstandige portefeuille • Eigen budget • Doorzettingsmacht in uitvoering	• Als portefeuille te klein voor eigen ministerie, dus programmaminister • Onderdeel begrotings-onderhandelingen • Concurrentie met minister IenM • Delta blijvend politiek thema

Dat de commissie tot de aanbeveling van een deltacommissaris zal komen, is nog lang geen uitgemaakte zaak. In de tweede, nog conceptuele, versie van het probleembeschrijvend hoofdstuk voor het eindrapport van de Deltacommissie (versie 12 juni 2008) is het voorstel om een ‘Hoge College van Staat voor de Delta (waterveiligheid en zoetwatervoorziening)’ op te richten als “delta-waakhond”. Het secretariaat, dat de pen voert bij het opstellen van het eindrapport, vraagt de commissie om die keuze in een discussiestuk voor de vergadering van 18 juni expliciet te bevestigen.⁶³

De totale regie voor maatregelen ten behoeve van het klimaatbestendig houden zou dan onmiddellijk bij de minister-president worden belegd. Ook zou dit Hoge College van Staat gehouden zijn aan een te ontwikkelen Deltawet. Het voltooien van wat later de ‘governance paragraaf’ van het rapport is gaan heten duurt lang en komt pas in het zicht van de finish tot een voltooiing. De discussie is daarbij niet of er een boven-departementale trekker dient te komen, maar uitsluitend in welke vorm dat dan moet gebeuren.

Een bezoek aan het diner op de boerderij van Veerman met naar verluid de secretaris-generaal van het ministerie van VenW, de directeur-generaal Rijkswaterstaat en de directeur-generaal Water is voor het rapport van de commissie van grote betekenis geweest. Voorzitter Veerman geeft de aanwezigen dan een ‘sneak-preview’ op het rapport en spreekt uitgebreid met de aanwezigen over mogelijke institutionele arrangementen die op de lange termijn de aandacht en financiële middelen voor de waterbescherming en –voorziening moeten gaan borgen. De mogelijkheden van een fonds en de wettelijke verankering van wat dan nog een ‘delta-regisseur’ heet, zijn onderwerp van gesprek.

In het advies van de Deltacommissie wordt uiteindelijk voorgesteld om de horizontale coördinatie op rijksniveau te vertalen naar slagvaardige regie en besluitvorming door een *ministeriële stuurgroep onder voorzitterschap van de minister-president* in te stellen. De ministers van VROM, LNV en Financiën zouden in ieder geval ook in die stuurgroep vertegenwoordigd moeten zijn. De politieke eindverantwoordelijkheid voor implementatie en uitvoering van de maatregelen blijft belegd bij de bewindspersoon van VenW. Als *secretaris* van deze ministeriële stuurgroep wordt een ‘deltaregisser’ aangesteld. In de voetnoot behorende bij deze zin op pagina 85 (voetnoot 63) van het eindrapport van de tweede Deltacommissie staat dat hier een *deltaregisser* wordt voorgesteld conform artikel 69 lid 3 van de Grondwet. Dat artikel regelt: “Zij [bewindspersonen] kunnen zich in de vergaderingen doen bijstaan door de personen, daartoe door hen aangewezen.”

De regisseur zou voor de voorbereiding van de besluitvorming moeten zorgen die plaatsvindt in de ministeriële stuurgroep en is tevens verantwoordelijk voor de voortgang en samenhang van het proces waarvoor de regisseur de benodigde bevoegdheden zou moeten krijgen. Hij zou de nationale opgaven voor de komende 100 jaar, zoals vastgelegd in een Deltaprogramma, naar concrete regionale opgaven voor de komende

25 jaar moeten vertalen. Daarbij kan hij interveniëren met behulp van instrumenten zoals vastgelegd in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Kortom, de deltaregisseur houdt de koers van het Deltaprogramma vast, schept een nationaal kader, faciliteert en stimuleert (nationaal en regionaal), en waar nodig hakt hij knopen door. Het is een verbindende functie tussen bestuurslagen maar ook tussen maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. De taken en bevoegdheden van de regisseur zouden in de nieuwe Deltawet moeten worden vastgelegd.

3.4 Het advies: communicatie en landing

De aard van het advies

In de commissie is gesproken over de aard van het advies (c.q. rapport) dat door haar zou worden uitgebracht. Daarbij gaat het ten eerste om de mate van concreetheid die in het advies wordt neergelegd. Het dient vooral een ‘visionair advies’ te worden en geen blauwdruk met concreet uitvoeringsplan. Dat zou niet passen bij de termijn die in het advies wordt behandeld. Ten tweede gaat het om de wijze waarop het advies wordt geformuleerd. Grofweg is de keuze daarbij om te kiezen voor presentatie als ‘probleem-advies’ of als ‘kansen-advies’:

“Uit de probleemanalyse en met name het onderzoek naar de state-of-the-art van de kennis rond zeespiegelstijging en stormklimaat, volgt hoe helder en omvangrijk de problematiek is. Dit geeft een indicatie of een schaal-sprong of trendbreuk in de aanpak van de kustontwikkeling ofwel noodzakelijk ofwel ‘slechts’ wenselijk is. Dit is bepalend voor het karakter dat het advies gaat krijgen: wordt het een ‘probleem-advies’ of een ‘kansen-advies’. Bespreekpunt is in hoeverre de commissie de inschatting deelt dat de uitkomsten van het onderzoek van Vellinga c.s. naar de bovengrensscenario's bepalend is voor de aard van het advies en of de commissie reeds op dit moment uitspraken wil doen over het karakter van het advies (is de insteek het oplossen van veiligheids- en/of ruimtelijke inrichtingsproblemen of het grijpen van kansen)?”⁶⁴

Aangezien bij het uitbrengen van het rapport inmiddels ook de nodige klimaatdiscussie-sceptici in de media aandacht krijgen, besluit de commissie dat het rapport in ieder geval geen ‘onheilspellend karakter’ moet krijgen.⁶⁵ Uiteindelijk lijkt de commissie vooral ook op de perspectieven en kansen in te zetten: “Wezenlijk is daarbij dat de uitdagingen waar Neder-

land de komende eeuwen voor staat niet in de eerste plaats het karakter hebben van een bedreiging, maar juist ook nieuwe perspectieven bieden”⁶⁶, zo schetst Veerman in het voorwoord van het uiteindelijke advies. Hierna zetten we in algemene zin uiteen wat de betekenis is van respectievelijk een ‘probleem-advies’ en een ‘kansen-advies’.

Schema 5

Aspecten	Probleemadvies	Kansenadvies
Kernwoorden	Risico, probleem, voorkomen, actie, gevaar, noodzakelijk, bouwen, dreiging	Kansen, ontwikke- ling, kennis, vertrouwen, voorbereiden
Perspectief	Verdediging en bescherming	Innovatie en groei
Oplossingsrichting	Civieltechnische bouwwerken	Kennisontwikkeling en overleg
Eerstverantwoordelijke	Overheid	Waterveld

Toetsing van het conceptadvies

Het conceptadvies is naar verschillende partijen en personen gestuurd. De ministeries van VenW, Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), de gezamenlijke waterbeheerders, de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat zijn expliciet om een advies gevraagd. De vraag is daarbij steeds of het advies inhoudelijke onjuistheden bevat, of de personen grote omissies zien en of het advies als uitvoerbaar gezien wordt. Verschillende opmerkingen, bijvoorbeeld van de waterbeheerders, worden door de commissie overgenomen in het definitieve rapport: zoals meer relaties leggen met andere beleidsvelden, meer ingaan op de ruimtelijke consequenties door het aankopen van gronden en het voorkeursrecht te noemen en meer ingaan op gevolgen en mogelijkheden voor de natuur. Deels overgenomen zijn de opmerking dat veiligheid en zoetwatervoorziening als gelijkwaardig gezien moeten worden en de vraag of met het Deltafonds ook de droogte van hoge gronden zal worden gefinancierd. Overgenomen is dat veiligheid en watervoorziening beide belangrijk zijn voor het advies. Het fonds is wel duidelijk aan veiligheid gekoppeld en daarmee aan de laaggelegen delta en dus niet aan de hoge gronden. Andere opmerkingen zijn niet overgenomen, zoals bijvoorbeeld de opmerking van enkele waterbeheerders dat in deze invulling te veel invloed voor het ministerie van Financiën kan ontstaan.⁶⁷

In reactie op de uitnodiging van de Deltacommissie kwam een opvallend kritische ambtelijke reactie van het ministerie van LNV terug. Deels komt deze reactie overeen met die van de waterbeheerders, zo vraagt ook LNV om meer aandacht voor de problematiek rond verzilting en grondwater en wijst op het financieringsvraagstuk. Interessant is echter vooral de vraag waarom de commissie heeft gekozen voor aanvullend onderzoek in plaats van gebruik te maken van de klimaatscenario's van IPCC (2007) en KNMI (2006). LNV vraagt zich af of de zeer grote onzekerheden het afwijken van de al bestaande scenario's wel rechtvaardigt.⁶⁸ Dat is een tamelijk fundamentele vraag, omdat de eigen toevoegingen aan de klimaatscenario's een belangrijke basis vormt voor de verstrekkende aanbevelingen. Uiteindelijk heeft deze vraag niet tot omvangrijke aanpassing van het rapport geleid. De commissie blijft bij haar standpunt dat hoewel prognoses voor een dergelijk verre tijdshorizon per definitie onzeker zijn, de scenario's relevant zijn voor de fundamentele vraag hoe we ervoor kunnen zorgen dat we in Nederland veilig kunnen blijven wonen.

De inhoud van het advies

Het advies van de commissie behandelt veel verschillende kwesties die voor de toekomst van het Nederlandse waterbeheer relevant zijn. Hieronder geven we een samenvatting van het rapport van de commissie en de meest opmerkelijke kwesties die daarin voorkomen. Hierin wordt duidelijk dat de commissie vast heeft gehouden aan de *brede opvatting* van de kust en de tijdshorizon van het advies in concreto weliswaar is gehalveerd (van 2200 naar 2100), maar dat daarmee het (extreem) lange termijn karakter wel behouden is gebleven. Ook opvallend is dat de commissie zijn brede en bijna generieke maatschappelijke blik heeft behouden en daarmee het vraagstuk eerder als een maatschappelijk probleem heeft geformuleerd – van allen – in plaats van een technische kwestie voor en van ingenieurs en waterbouwers. Daarmee heeft de commissie op de drie eerder genoemde kwesties dus relatief stevig ingezet en het vraagstuk onder de omstandigheden toch 'groot' gehouden.

Waterveiligheid wordt door de commissie beschouwd als een integrale opgave, die de bescherming tegen overstromen en wateroverlast omvat, maar ook het veiligstellen van de zoetwatervoorziening en het behoud van estuaria. Ook wordt in de inleiding direct duidelijk gemaakt dat de commissie de kust breed ziet: "zij omvat zowel de zee en de kustzone als het laaggelegen achterland inclusief de interactie met de rivieren en het IJsselmeer, en met inbegrip van de interactie met grensoverschrijdende aspecten van rivieren en kustzone (zie onderstaande figuur). Deze breedte

is noodzakelijk omdat het hydrologisch, ecologisch en economisch in hoge mate om één systeem gaat.”⁶⁹

Bovendien wordt uit de aanbevelingen duidelijk welke keuzes de Delta-commissie heeft gemaakt uit de range aan oplossingen: moet het estuarium (de trechtervormige riviermonding waar zoet rivierwater en zout zeewater bij elkaar komen) in de zuidwestelijke delta open of dicht gehouden worden? Moeten we kiezen voor terpen of brede, multifunctionele doorbraakbestendige dijken? Moet het peil van het IJsselmeer omhoog of moeten we de Nieuwe Waterweg afsluiten? Of een vraag rondom zoet water: de veiligheid is belangrijk maar hoe voorzien we in voldoende zoet water?⁷⁰ Uit alle dilemma's en vraagstukken heeft de commissie een keuze moeten maken.



Het rapport bestaat uit zes hoofdstukken waarbij vanuit uitdagingen en kansen een toekomstvisie is ontwikkeld en daarbij gekozen is om twaalf aanbevelingen voor de korte en middellange termijn te formuleren.

Twaalf aanbevelingen voor de toekomst: een samenvatting

1. Veiligheidsniveau: de huidige veiligheidsniveaus van alle dijkringen moeten met een factor 10 verbeterd worden en op de middellange termijn met regelmaat geactualiseerd worden.
2. Nieuwbouwplannen: de keuze van wel of geen nieuwbouw op fysisch ongunstige locaties moet gebaseerd zijn op een kosten-batenanalyse.
3. Buitendijkse gebieden: nieuwe ontwikkelingen in buitendijkse gebieden mogen de afvoercapaciteit van de rivier en toekomstige peilopzet van meren niet belemmeren. Bewoners/gebruikers zijn zelf verantwoordelijk en de overheid heeft een faciliterende rol.
4. Noordzeekust: bouwen met de natuur is het adagium onder andere via zandsuppleties.
5. Waddengebied: meegroeien van het Waddengebied via zandsuppleties. Het voortbestaan moet in internationale context geobserveerd en geanalyseerd worden.
6. Zuidwestelijke delta Oosterschelde: de Oosterscheldekering voldoet aan de eisen. Door zandsuppleties kan de beperking van getijdenwerking worden bestreden. De levensduur wordt verlengd.
7. Zuidwestelijke delta Westerschelde: deze moet openblijven vanwege het estuarium en de vaarroute naar Antwerpen. Veiligheid moet op peil worden gehouden door dijkversterking.
8. Zuidwestelijke delta Krammer-Volkerak Zoommeer: dit kan samen met de Grevelingen en eventueel de Oosterschelde ingericht worden voor de tijdelijke berging van overtollig rivierwater.
9. Rivierengebied: de programma's Ruimte voor de Rivier en Maaswerken moeten snel worden uitgevoerd. Afvoer van rivierwater moet waar mogelijk hierbinnen aandacht krijgen. Verder moet ruimte voor de afvoer van water worden gereserveerd.
10. Rijnmond: een 'afsluitbaar open' Rijnmond kan voor een combinatie van functies zorgen. De extreme afvoer van de Rijn en Maas moet dan via de Zuidwestelijke delta worden afgevoerd. Het water voor West-Nederland moet via het IJsselmeer worden aangevoerd.
11. IJsselmeergebied: het peil van het IJsselmeer wordt met maximaal 1,5m verhoogd. Het IJsselmeer behoudt zijn strategische functie als zoetwaterreservoir.
12. Politiek-bestuurlijk, juridisch en financieel: de politiek-bestuurlijke organisatie dient te worden versterkt door o.a. een ministeriële stuurgroep en de deltaregisseur. De financiële middelen dienen zeker te worden gesteld door een Deltafonds, en een Deltawet zorgt voor de verankering. De uitvoering van het advies wordt geregeld in een Deltaprogramma.

Op het gebied van waterveiligheid maakt de commissie een aantal opvallende keuzes. Zo kiest de commissie ervoor om met de eerste aanbeveling direct de discussie over de huidige veiligheidsniveaus aan te gaan. De commissie stelt dat de huidige veiligheidsniveaus van alle dijkkringen met een factor 10 verbeterd moeten worden. Daar waar sprake is van een verhoging van de veiligheid die groter is dan de factor 10 is het concept van de *Deltadijk* veelbelovend. De commissie introduceert dit concept omdat de keuze voor het soort dijken dat we in de toekomst zouden moeten bouwen omstreden is. Sommigen willen een breed concept van dijken waar ook infrastructuur op gebouwd kon worden. Deltadijken zijn op maat gesneden (hoogte, breedte, sterkte) naar de omstandigheden waardoor de kans op een plotselinge en oncontroleerbare overstroming vrijwel nihil is.⁷¹ Belangrijk is daarbij dat van te voren wordt vastgesteld of dijken al dan niet overstroombaar mogen zijn. De kern van dat gedachtengoed is dat dijken in het geheel niet mogen wijken, niet kapot mogen gaan, maar dat er onder omstandigheden wel ruimte moet kunnen zijn dat dijken bij een te groot wateraanbod overstromen, zodat slechts een deel van de wateroverlast binnendijs hoeft te worden opgevangen.⁷²

In hoofdstuk 5 van het rapport *Besluitvorming: van visie naar uitvoering* bevinden zich de keuzes voor de uitvoering middels een Deltaprogramma en de bestuurlijke en financiële inbedding daarvan. De commissie neemt hierbij verschillende uitkomsten uit het onderzoek van NYFER over.⁷³ Allereerst wordt een Deltaprogramma aanbevolen waarbij een veelheid aan deeltrajecten op verschillende schaalniveaus en met verschillende 'trekkers' ervoor zorgen dat in nauwe onderlinge samenhang uitvoering wordt gegeven aan waterveiligheid.⁷⁴ De eerder genoemde ministeriële stuurgroep onder voorzitterschap van de minister-president met als secretaris een zogenaamde 'deltaregisseur' zorgt voor coördinatie, een slagvaardige regie en besluitvorming. Taken en bevoegdheden van de deltaregisseur worden in een nieuwe Deltawet vastgelegd. Ook krijgt het Deltafonds een plek in het rapport. Er wordt voor gekozen om het beheer van het fonds te beleggen bij de minister van Financiën, maar wel 'op afstand' van de rijksbegroting of andere fondsen te plaatsen zoals het Infrastructuurfonds en het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

Kosten van 'het nieuwe Deltaprogramma'

De commissie komt in haar rapport met grote voorstellen en grote ambities. Daarmee zijn grote inspanningen en dus kosten verbonden. Scherpte krijgen in de omvang van die kosten is pas de eerste stap in het proces om

realisatie van het programma mogelijk te maken. Daarna wordt het noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het budget ook daadwerkelijk wordt vrijgemaakt en behouden blijft in tijden waarin budgettaire druk groot is. Dat doet de commissie dan niet meer zelf, maar al in het rapport kan wel gewerkt worden aan een bedding om de financiën ook op langere termijn goed te organiseren. De commissie besteedt in het rapport daarom de nodige aandacht aan de kosten en baten van het programma en mogelijke constructies voor financiering.

Om een indicatie te krijgen van de kosten van het toekomstige Delta-programma en dus van de uitvoering van het advies van de commissie zijn gesprekken gevoerd met Rijkswaterstaat en de Unie van Waterschappen. Ook is er gebruik gemaakt van de expertise van Rijkswaterstaat (Hoogwaterbeschermingsprogramma) en externe informatie zoals van Arcadis en van de commissie-Vellinga die adviseerde over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming. Deze inspanning leidde onder meer tot een achtergrondnotitie behorende bij de aanbevelingen van de commissie. Het Delta-programma heeft de uitdaging om over een zeer lange termijn haar visie te geven, “en heeft om deze reden dan ook nog niet de scopeafbakening zoals die aanwezig is bij projecten in het MIRT”.⁷⁵

De kengetallen voor dijkversterkingen in de achtergrondnotitie geven een inzicht in de kosten die het Deltaprogramma met zich meebrengt: voor een lagere rivierdijk wordt 3 miljoen euro per kilometer gerekend en voor een ‘brede’ of ‘superdijk’ 30 miljoen euro per kilometer. De totale bovengrens van alle maatregelen uit het programma exclusief kustuitbreiding en inclusief onvoorziene kosten (mogelijk zijn verdere maatregelen nodig als natuurcompensatie en/of versterking sluiscomplexen) wordt in de achtergrondnotitie geraamd op circa 137 miljard voor de periode 2010-2100.

Een film over het advies

De tweede Deltacommissie heeft ten behoeve van de presentatie van haar bevindingen een film laten maken. Deze film diende ter ondersteuning en visualisatie van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De film is gemaakt door Hans Emans Mediaproducties, die ook de reconstructies over de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost maakte. Het bedrijf heeft voor de film behorend bij het rapport van de Deltacommissie een aantal elementen meegekreken die in de film een plaats kan krijgen. Met nadruk

staat daarbij centraal dat de invalshoek van het rapport 'veiligheid' is. Naar zijn aard dient de film een karakter te hebben dat "de 'sense of urgency' kan versterken maar ook hoop bied[en]".⁷⁶

Elementen als input voor de film

- Beelden van de geografische ligging van Nederland;
- Klimaatverandering is een feit. Water komt er van twee kanten aan (zee en rivieren);
- Beelden van extreme waterafvoer van rivieren respectievelijk extreme droge perioden met zeer lage waterafvoer;
- Animaties van verschillende scenario's voor de zeespiegelstijging bijvoorbeeld 0,5, 1, 1,5, 2 of 3 meter. Daarin moet duidelijk worden welke krachten inspelen op de Nederlandse kust en de rivieren; waar de eerste problemen ontstaan en wat de gevolgen zijn van een eventuele dijkdoorbraak;
- Beelden van volgebouwd westelijk Nederland (woongebieden, cruciale industrieën, mainports);
- Beelden van 'gekoppelde' problemen als droogte en verzilting en problemen rond zoetwatervoorziening;
- Wat zijn de keuzes voor politiek en beleid om dat alles te beschermen;
- Die keuzes moeten NU worden gemaakt. Visualisaties hiervan;
- Conclusies en aanbevelingen van de Deltacommissie;
- Duiding en context van de conclusies door voorzitter Veerman op aansprekende locaties;
- Beelden van de gevolgen door de ruimtelijke ordening in Nederland;
- Kustverdediging als exportartikel;
- Gaat om een duurzaam en veilig Nederland, waar ook onze achterkleinkinderen nog prettig kunnen wonen, werken en recreëren.⁷⁷

De uiteindelijke film start met beelden van de overstroming uit 1953: "Hier is de nieuwsdienst door de Nederlandse Radio Unie verzorgd door het Algemeen Nederlands Persbureau ANP. In verscheidene plaatsen in het westen van het land is de noodtoestand ontstaan door abnormaal hoge waterstand."⁷⁸ Onder een onheilspellend muziekje ziet de kijker grote delen van Nederland die verdwenen zijn onder water, alleen hoge bomen en daken steken boven het water uit. Dan wordt de eerste Deltacommissie ingesteld. De kijker ziet de Deltawerken die op advies van de commissie gebouwd worden, gevolgd door koningin Beatrix die de historische woorden spreekt: "De stormvloedkering in de Westerschelde is gesloten: de Deltawerken zijn voltooid!".

Dan vraagt de voice-over zich af of de Deltawerken wel voltooid zijn. Je ziet filmbeelden die de klimaatverandering representeren: donkere wolken, rivieren die helemaal droog staan of helemaal volgelopen zijn met water, en helikopters die opstijgen. Ook worden beelden getoond van de overstromingen in 1993 en 1995: hele gezinnen worden geëvacueerd en zandzakken worden geplaatst. In de film wordt bovendien met beeldmateriaal gewerkt van de watersnood in New Orleans in 2005. De kijker ziet een totale ravage waarbij auto's drijven in het water en huizen ondergelopen zijn: "Als we niet inspelen op de toekomst en niets doen, kunnen ook in Nederland dergelijke onderstromingen plaatsvinden". Door middel van de kaart van Nederland wordt getoond welk deel van Nederland overstrombaar is wanneer niet ingegrepen zou worden. Door middel van het draaien van het kaartje wordt Nederland letterlijk het afvoerputje van Europa. Veerman legt tussen de fragmenten het belang van de nieuwe Delta-commissie uit, en de aanbevelingen van de commissie worden afgewisseld met beelden gepresenteerd.

Presentatie en overhandiging van het advies

Het advies van de tweede Deltacommissie is op 3 september 2008 officieel aan minister-president Balkenende en staatssecretaris Huizinga overhandigd. Het is een bewuste keuze van de commissie om het advies na de zomervakantie en het zomerreces, maar voor Prinsjesdag uit te brengen om zoveel mogelijk aandacht te genereren. Voorafgaand aan de overhandiging aan het kabinet zijn in een besloten vergadering de Eerste en Tweede Kamer door Veerman geïnformeerd. De presentatie is strak geregisseerd, mede met hulp van een media-adviseur. Zo wordt de presentatie live uitgezonden op televisie en op nieuwswebsites zijn direct ook allerhande filmpjes met reacties op het rapport te vinden. Daarbij zijn er onder embargo interviews gegeven met avondkranten voorafgaand aan de presentatie. Vermoedelijk krijgt het geheel nog extra aandacht omdat er door nieuwsmedia een klacht werd ingediend over de locatie. De bedoeling was om de presentatie in het Catshuis te laten plaatsvinden, echter was daar maar weinig plek voor belangstellende media. Uiteindelijk is uitgeweken naar het Bel Air hotel waar veel media op af komen. Ook heeft de commissie ervoor gekozen om eerst het rapport zonder de bijlagen te verspreiden. Dit in de hoop dat de discussie zoveel mogelijk zou gaan over de hoofdlijnen van het rapport.

4

Naar de instelling van een deltacommissaris

4.1 De Eerbeek-sessies

Terwijl de commissie in het voorjaar van 2008 aan het werk is, ontstaat bij het ministerie van VenW de gedachte om de kabinetsreactie alvast voor te bereiden vooruitlopend op de afronding van het rapport. Om het momentum dat een commissierapport doorgaans creëert vast te houden vindt de DG Water, Annemieke Nijhof, het belangrijk om op zeer korte termijn na het uitbrengen van het rapport met een kabinetsreactie te komen. Dat kan alleen als die reactie al wordt voorbereid terwijl de commissie nog aan het werk is. Om die kabinetsreactie voor te bereiden, organiseert Nijhof wat later bekend zal komen te staan als 'de Eerbeek-sessies'. De eerste Eerbeek-sessie betrof een driedaagse weekendconferentie, waarvoor mensen op basis van vertrouwelijkheid waren uitgenodigd om over de kwestie van gedachte te wisselen. Het ging om individuele personen, die niet op basis van hun achterban of representativiteit van een bepaalde sector zijn benaderd, maar om hun eigen kennis en ervaring waren gevraagd om aan de conferentie deel te nemen. Ook de commissie was op de hoogte van de sessies. De commissie zelf heeft geen relatie gehad met de Eerbeek-sessies en daaruit ook geen input ontvangen voor het rapport. Uit de eerste sessie – en ook de vervolgsessies, die overigens niet meer in Eerbeek plaats hadden – is volgens onze gesprekspartners niets uitgelekt. Alle deelnemers hebben het afgesproken vertrouwen geëerbiedigd.

Door voorafgaand aan het uitbrengen van het rapport reeds met mensen in gesprek te gaan over de te formuleren kabinetsreactie, kon niet alleen snelheid worden gemaakt. Er kon ook reeds in een vroeg stadium worden gekeken voor wat voor een type reactie er (waarschijnlijk) bij de meeste partijen wel steun te verwerven zou zijn. Veel betrokkenen kijken positief terug op de conferentie waar vooral ook het vertrouwen tussen de partners een impuls heeft gekregen. Zo ontstond rond de thematiek van de commissie een, naar later zou blijken, krachtig netwerk van partijen met geloof in het belang van de zaak. Bovendien zijn de verschillende personen natuurlijk formeel niet benaderd omwille van hun statuut binnen de waterwereld en ten opzichte van hun specifieke achterbannen, maar informeel

speelt het vanzelfsprekend een belangrijke rol dat de aanwezigen in zekere mate met overtuiging in het belang van hun sector konden spreken. Zo is er tijdens de Eerbeek-sessies draagvlak gecreëerd voor een kabinetsreactie en ook voor de uitvoering van het advies van de commissie.

4.2 Het Rijk met zevenmijlslaarzen

Een snelle reactie

Mede dankzij de Eerbeek-sessies is de kabinetsreactie slechts een week na het advies van de tweede Deltacommissie uitgebracht op 12 september 2008. Waar kabinetsreacties soms maanden op zich laten wachten, kwam de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Veerman binnen één week. De snelheid was daarbij niet alleen belangrijk om het momentum van de commissie vast te houden, maar ook om de aanbevelingen te kunnen meenemen in het Nationaal Waterplan 2009-2015 waarin de structuurvisie voor het waterbeleid is neergelegd. Tegelijkertijd roept de reactie natuurlijk ook vragen op: het is een blijk van grote snelheid, maar tevens een signaal van een diepe verwevenheid tussen alle betrokken partijen – met in het bijzonder het Rijk en de commissie.

Voor de kabinetsreactie, maar ook voor het verloop van het verdere proces en de instelling van de deltacommissaris na de presentatie van het advies, is het van belang geweest dat minister-president Balkenende bij het in ontvangst nemen van het advies aangaf dat er een *Deltafonds* zou komen. Daarmee was meteen, en bewust, een voldongen feit gecreëerd om ervoor te zorgen dat eventuele politieke, ambtelijke of maatschappelijke tegenwerpingen hierop in ieder geval moeilijker vat zouden kunnen krijgen. Het structureel reserveren en beschikbaar maken van geld is een belangrijke aanbeveling uit het advies, die zo alvast werd geborgd. Met het fonds was het vervolg van het advies ook nog maar moeilijk te wijzigen: gelden uit het fonds kunnen alleen op basis van een programma worden besteed. Met het aankondigen en toezeggen van het fonds zijn dus indirect de andere maatregelen geïmpliceerd die nodig zijn om het fonds te kunnen laten werken. Daarmee staat weliswaar niet vast welke maatregelen er allemaal precies zullen worden genomen, maar de contouren van het proces dat na het werk van de commissie zal volgen tekenen zich al direct af.

Het advies van de Deltacommissie is vergezeld met de kabinetsreactie naar de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet onderschrijft de samenhan-

gende visie van de commissie en besluit het advies als uitgangspunt te nemen voor een verdere uitwerking van het beleid.⁷⁹ Het kabinet houdt vast aan het beleid om te anticiperen op klimaatverandering en ziet op dit gebied een internationale voortrekkersrol voor Nederland om zich proactief op de gevolgen van klimaatverandering voor te bereiden. In de reactie wordt verwezen naar het Nationaal Waterplan voor de uitvoeringsagenda: hierin zal worden aangegeven welke ('no-regret') acties op korte termijn (tot 2020) nodig zijn, welke maatregelen nu voorbereid moeten worden voor de periode 2020-2050 en welke zaken pas na 2050 besluitvorming vergen. Ook wordt aangegeven dat het kabinet met een ontwerp-Deltawet zal komen in 2009 die de volgende onderwerpen zal regelen: de juridische grondslag voor het Deltaprogramma, de taken en bevoegdheden van de deltaregisseur en de wijze waarop een solide financiële basis wordt geregeld.⁸⁰

Het kabinet geeft in de reactie ook duidelijk aan waar overeenstemming met de zienswijze van de commissie bestaat en waar juist niet. Het kabinet herkent zich bijvoorbeeld in de analyse van de commissie dat de zeespiegel wellicht sneller stijgt dan tot op heden werd aangenomen. Maar er zijn ook aandachtspunten: het kabinet kiest er voor om in de normering meer rekening te houden met het risico van slachtoffers. Het kabinet wil inzetten op preventie als belangrijkste pijler en daar hoort de keuze bij om de kust krachtig te verdedigen door de kust met zandsuppleties te versterken. Bovendien staat in de kabinetsreactie te lezen dat het kabinet eerst wil onderzoeken welke mate van peilverhoging in het IJsselmeer noodzakelijk is. Het kabinet deelt het standpunt van de commissie en ziet geen directe noodzaak uit oogpunt van veiligheid om eilanden voor de kust te bewerkstelligen. Wellicht zijn eilanden wel wenselijk vanuit andere functies of doelstellingen zoals energieproductie en het kabinet nodigt daarom marktpartijen uit om een business case te ontwikkelen. Ook kiest het kabinet voor extra ruimte voor de rivier en extra sterke rivierdijken. Daarbij is het kabinet overtuigd van de noodzaak van internationale samenwerking.

Zichtbare aandacht van de top

Verder wordt de ministeriële stuurgroep daadwerkelijk ingesteld onder voorzitterschap van de minister-president, en wordt met de verantwoordelijke bewindspersonen van VenW, VROM, BZK, EZ en Financiën afgesproken om aan de slag te gaan met de uitwerking van de inhoudelijke, organisa-

torische, bestuurlijke, juridische en financiële vormgeving van het Delta-programma. Het instellen van de ministeriële stuurgroep is belangrijk, omdat dit laat zien dat het Deltaprogramma ook voor de top prioriteit heeft. Het feit dat een minister-president praktisch slechts enkele van dergelijke stuurgroepen tegelijkertijd onder zijn hoede kan hebben, maakt het tot een dossier waarvan ook de beleidsinhoudelijk betrokken bewindspersonen voordeel hebben. Immers, de betrokkenheid van de minister-president geeft aandacht, status en leidt doorgaans tot versnelde voortgang. Dat is ook in het belang van vakministers. De stuurgroep komt elke twee maanden bijeen. Wanneer de deltacommissaris eenmaal is benoemd krijgt deze een staande invitatie bij de vergaderingen van de stuurgroep. In de stuurgroep worden onder meer conceptteksten van de Deltawet besproken. Het proces krijgt snel vaart. Deels vanwege de aandacht van de top, maar het is niet ondenkbaar dat toenmalig minister-president Balkenende (een geboren Zeeuw) zich om electorale motieven ook sterk maakt voor waterveiligheid. Hij weet dat het electoraal scoort bij zijn achterban en dat het daarbij een onderwerp is waar niemand werkelijk tegen is. De stuurgroep wordt met het aantreden van kabinet Rutte I opgeheven. Het belangrijkste voorbereidende werk zit er dan inmiddels op.

Naar een Nationaal Waterplan

De Deltacommissie heeft aanbevelingen gedaan over de manier waarop ons land de komende eeuw de waterveiligheid moet verbeteren en de zoetwatervoorziening op orde moet houden, rekening houdend met klimatologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Volgens de commissie is de wateropgave voor Nederland niet acuut, maar wel urgent. Het is deze formulering, die Veerman (ook) gebruikte tijdens de presentatie van het rapport, die tijdens ons onderzoek nog door veel gesprekspartners wordt geciteerd.

Aan het begin van het traject is al genoemd dat de uitkomsten van de commissie als input konden dienen voor het Nationaal Waterplan. Eind september 2008 is er gesproken over het conceptplan tijdens het Overlegorgaan Verkeer en Waterstaat (Water en Noordzee). Hier worden ook de gevolgen van (de kabinetsreactie op) het advies van de commissie-Veerman voor het waterveiligheids- en kustbeleid besproken.⁸¹ In de conceptinleiding van het Waterplan staat: “Het is zoals de Deltacommissie ons heeft voorgehouden: de opgave is niet acuut, maar wel urgent. Dit betekent ook dat dit Nationaal Waterplan sterk gericht is op beleidsuitvoering

en realisatie. De Deltacommissie heeft aangegeven wat er nodig is om Nederland duurzaam te beschermen tegen overstromingen en te voorzien van zoetwater. Nu is het zaak om direct aan de slag te gaan met no-regret maatregelen en tegelijk te starten met het uitwerken van de voorstellen. Een Deltawet zal dat een belangrijke impuls geven.”

Het Nationaal Waterplan is het formele Rijksplan voor het waterbeleid. De Waterwet verplicht het rijk om dit plan eens in de zes jaar op te stellen. Het is de opvolger van de Vierde Nota Waterhuishouding (nw4) uit 1998. Voor de ruimtelijke aspecten van het waterbeleid vormt dit plan een structuurvisie op basis van de Wet ruimtelijke ordening. Het Nationaal Waterplan bevat de beheersplannen per stroomgebied die op grond van de Kaderrichtlijn Water zijn opgesteld en gelijktijdig met het Nationaal Waterplan in werking treden. Tegelijk wordt ook het Beheerplan Rijkswateren uitgebracht, het uitvoeringsplan voor de Rijkswateren. De opmaat voor het Nationaal Waterplan is gegeven in de kabinetsvisie op het waterbeleid “Watervisie – Nederland veroveren op de toekomst” van 2007. Ook de inzichten uit recente studies en rapporten zoals “Nederland Later” van het Milieu- en Natuurplanbureau (2007), ‘Welvaart en Leefomgeving’ van het Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau (2006) en de duurzaamheidsbrief van het kabinet (2007) zijn betrokken bij het plan. Een zeer belangrijke basis voor de keuzes in dit Nationaal Waterplan is gelegd door de tweede Deltacommissie. Veel van de keuzes uit het advies van deze commissie “Samen werken met water” zijn door het kabinet overgenomen en verwerkt in het plan.

Tijdens de Waterschapsdag op 6 oktober 2008 geeft voormalig commissievoorzitter Veerman een lezing. Hierin haalt hij het belang van zekerheid over de financiën aan, dat het kabinet bijna alle punten heeft overgenomen van de commissie en dat het positief is dat de Deltawet de uitvoering van het advies van de commissie zal gaan waarborgen.⁸²

4.3 Het Deltafonds

De financiering van de implementatie van de aanbevelingen van de commissie Veerman was cruciaal: hoe kon ervoor gezorgd worden dat er voldoende structureel geld kon worden vrijgespeeld? Alleen het idee van een Deltafonds was geen afdoende basis voor een wetsvoorstel of -wijziging. Kamerleden Koopmans (CDA) en Samsom (PvdA) dienden drie maanden na het uitbrengen van het advies van de commissie, op 3 december 2008 een

motie in tijdens de vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van VenW.⁸³ De regering werd daarin opgeroepen om de aanbevelingen van de commissie Veerman uit te werken en daarbij in het bijzonder aandacht te hebben voor de financiering ervan. De motie werd zes dagen later met ruime meerderheid aangenomen.

Vanwege de economische crisis zag het kabinet Balkenende IV zich volgens genoodzaakt om binnen de coalitie tot aanvullende begrotingsafspraken te komen. Dit resulteerde in maart 2009 in het aanvullende beleidsakkoord 'Werken aan toekomst'. Het overleg tussen de drie coalitiepartners heeft een belangrijke rol gespeeld voor de totstandkoming van het Deltafonds. Zeker voor de CU als kleine partij bood dit een goede onderhandelingspositie. Immers, nu zat de partij niet zozeer als kleinste partij aan tafel, maar als één van de drie partijen die het samen over een pakket eens moesten worden. De CU zag kans om geld vrij te spelen voor het Deltafonds. De onderhandelaar van de CU bracht het punt in toen de PvdA aandacht vroeg voor een impuls op duurzaamheid en innovatie en het voorstel deed om in windmolens te investeren. Met steun van het CDA hebben PvdA en CU hun belangen (Deltafonds en duurzaamheid) tegen elkaar uitgeruild en is er geld gekomen voor het fonds: "Er wordt een solide Deltafonds ingesteld dat een voortvarende uitvoering van het Delta-programma mogelijk maakt, door dit te voorzien van een vaste, stabiele en substantiële voeding, met tenminste vanaf 2020 1 miljard euro jaarlijks uit het reëel constant door te trekken Infrafonds".⁸⁴

De Deltacommissie adviseerde een bedrag van 1,5 miljard. Het bedrag van 1 miljard uit het Infrafonds moet volgens verschillende gesprekspartners als belangrijk gezien worden, maar vooral ook als een symbool. Een miljard klinkt omvangrijk, maar het is snel op als het gaat om civieltechnische werken. De waarde van het fonds ligt vooral in het beschikbaar hebben van structuur. Met de wet, het fonds, de commissaris en het programma is er een structuur opgetuigd die specifiek zorgdraagt voor onze wateropgave. Aandacht is daarmee blijvend georganiseerd. Enkele gesprekspartners zijn echter van mening dat deze pijler (het fonds) inmiddels al als verloren moet worden beschouwd. In de discussies over de bezuinigingen is ook het Deltafonds niet buiten beschouwing gebleven waardoor er in de Rijksbegroting van 2013 is meegenomen dat er op het fonds tot 2028 600 miljoen wordt bezuinigd. Een besluit dat in de waterwereld tot onrust heeft geleid.⁸⁵ Tegelijkertijd heeft een tweede bezuinigingsronde het Deltafonds wel ontzien.

4.4 De Deltawet

Het belangrijkste doel van het opstellen van de Deltawet is de breed gevoelde noodzaak om de plannen die er dankzij de commissie zijn voor de toekomst, inclusief de financiering, te borgen en buiten het bereik van het alledaagse politieke debat te houden. De belangrijkste aanbeveling van de tweede Deltacommissie was te komen tot een Deltawet. De Deltawet regelt dat er een Deltaprogramma is om de veiligheid van Nederland voor hoogwater te garanderen en voor een goede zoetwatervoorziening te zorgen. De wet vormt de wettelijke basis voor het Deltafonds waarmee de Deltawerken van de toekomst kunnen worden gefinancierd en stelt vast dat er een deltacommissaris wordt aangesteld om de regie op het proces te voeren. Deze deltacommissaris moet ervoor zorgen dat er elk jaar een Deltaprogramma wordt opgesteld, dat het wordt uitgevoerd en dat er over de voortgang wordt gerapporteerd.

Door de inzet van de ministeriële stuurgroep en de steun van premier Balkenende (in combinatie met de wil van de verantwoordelijke ambtenaren) is gewerkt aan het wetsvoorstel voor de nieuwe Deltawet met de onderdelen Deltafonds en deltaregisser. Eind 2009 lag het ontwerp van het wetsvoorstel er. Op 5 november 2009 dienen Kamerleden Koppejan (CDA) en Boelhouwer (PvdA) een motie in. Aangezien de tweede Deltacommissie een jaar geleden haar advies heeft gepresenteerd en het goed is om de voortgang van het Deltaprogramma te bevorderen verzoeken zij de regering zo spoedig mogelijk (uiterlijk eind 2009) een deltacommissaris te benoemen.⁸⁶ Opvallend is de zinsnede ‘constaterende, dat deze deltaregisser inmiddels deltacommissaris wordt benoemd’. De functie van regisseur wordt inmiddels expliciet commissaris benoemd. De motie wordt met ruime meerderheid aangenomen. Alleen de SP is tegen. Uit het debat rondom het waterbeleid wat aan het indienen van de motie vooraf gaat blijkt dat de SP pas wil praten over de uitwerking en de ‘bouwstenen’ na meer duidelijkheid en debat over de alternatieven voor de commissie-Veerman.⁸⁷ De motie is opvallend want loopt vooruit op de wet. Ook vanuit het ministerie van VenW en de nieuw beoogde commissaris is er behoefte aan het versnellen van het proces.

Dan gaat het snel. Op 28 januari 2010 wordt per ministerieel besluit de deltacommissaris, Wim Kuijken, ingesteld.⁸⁸ Wel met een passage over het aanstaande wetsvoorstel in artikel 5 : “Dit instellingsbesluit loopt vooruit op de voorgenomen wijziging van de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds in verband met de bescherming tegen overstromingen en de zorg

voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatveranderingen (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening). Ten tijde van vaststelling van dit besluit is het wetsvoorstel in voorbereiding, maar nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. Het is daarom juridisch-technisch niet mogelijk de vervaldatum te koppelen aan de inwerkingtredingsdatum van dit wetsontwerp. Dit neemt niet weg dat dit besluit een tijdelijk karakter heeft. Dit besluit zal worden ingetrokken op het moment dat de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening in werking treedt.”⁸⁹

Het wetsvoorstel Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening (die een wijziging van de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds inhoudt) met de voorstellen voor de deltacommissaris, Deltaprogramma en het Deltafonds is vervolgens op 1 februari 2010 ingediend bij de Tweede Kamer.⁹⁰ De Raad van State heeft zich gebogen over het wetsvoorstel en vraagt om enkele aanpassingen. Zo uit de Raad zich kritisch over het wettelijk regelen van de functie en taken van de deltacommissaris. De kabinetsreactie meldt dat de ministerraad zich dit gerealiseerd heeft, maar niettemin kiest, in lijn met het advies van de commissie duurzame kustontwikkeling, de functie en taakomschrijving in de wet op te nemen. Het kabinet verwacht dat dit bijdraagt aan de continuïteit in de aanpak van de lange-termijnopgaven waar Nederland voor staat. Wel heeft het kabinet een aantal aanvullende bepalingen met betrekking tot de functie van commissaris opgenomen. Zo zal de deltacommissaris bij Koninklijk Besluit worden benoemd. Hij krijgt de bevoegdheid om bij betrokken ministers de voor het Deltaprogramma relevante informatie op te vragen. Ook is bepaald dat er regelmatig overleg plaatsvindt tussen de deltacommissaris en de bij het Deltaprogramma betrokken decentrale overheden. Verder is geregeld dat in het Deltaprogramma moet worden aangegeven hoe rekening is gehouden met het voorstel voor dit programma van de deltacommissaris en diens adviezen. Tot slot regelt het wetsvoorstel welke functies onverenigbaar zijn met de functie van deltacommissaris.⁹¹

Maar dan valt het kabinet IV op 20 februari 2010 over de militaire missie in Uruzgan. De Tweede Kamer verklaart het wetsvoorstel controversieel. Na de ruime meerderheid voor de motie Koppejan en Boelhouwer kwam dit voor sommigen als een verrassing. Belangrijke factor is hier de aankomende verkiezingstijd, waarbij vooral de PVV zich sterk profileerde op de klimaatdiscussie. Hierdoor werden andere partijen ‘meegezogen’ vanuit hun in eerste instantie ondersteunende positie – niet vanuit nieuwe overtuiging, maar als onderdeel van bredere afwegingen van electorale strategie. Zo

komt onder druk van bezuinigingen – en het anticiperen op de electorale bewegingen van met name de pvv – de Deltawet op de lijst van contro-versiële onderwerpen te staan.

Het nieuwe kabinet Rutte I gaat op 15 oktober 2010 aan de slag. Dan wordt het spannend. In november 2010 vergadert de vaste Tweede Kamer commissie opnieuw over het wetsvoorstel. Hier blijkt dat er wel wat vragen zijn over de rol van de deltacommissaris. De leden van de vvd-fractie benadrukken dat het inzetten van een speciale regeringsfunctionaris niet moet leiden tot inflatie van het huis van Thorbecke en bestuurlijke drukte. Er moet geen spanning ontstaan rondom het optreden van de bewinds-persoon en de commissaris, zo stelt de vvd.⁹² De cda fractie is met name kritisch. Er wordt gesteld dat in de functie van deltacommissaris een toe-gevoegde waarde wordt gezien, alleen vraagt de fractie zich af of de juiste invulling van de rol is gekozen. Zij maken opmerkingen over de verdeling van verantwoordelijkheden versus de minister en de dg Water, en vragen zich af waarom niet gekozen is voor een vorm waarbij de commissaris rechtstreeks onder de minister-president is belegd. Ook D66 vraagt zich af waarom niet gekozen is voor een ‘regisseur’ en expliciet een commissaris. In reactie op deze vragen benadrukt de staatssecretaris in een schriftelijke reactie het onderscheid van verantwoordelijkheden en het belang dat een deltaregisseur ook voldoende doorzettingsmacht heeft en de taken en bevoegdheden wettelijk verankerd worden. Hetgeen ook bepleit is door de Raad voor het Openbaar Bestuur in de consultatiefase, aldus de staatsse-cretaris. Ook geeft hij aan dat het niet de bedoeling is van de regering om ook op andere terreinen een regeringscommissaris bij wet te introduceren. Daarbij zal het functioneren van de deltacommissaris als ‘organisatorische figuur’ onderdeel uitmaken van de evaluatie van de wet. Tot slot geeft de staatssecretaris in zijn reactie aan dat aangezien de deltacommissaris niet bij Koninklijk Besluit is benoemd dit alsnog zal geschieden zodra de wet van kracht wordt en in werking is getreden.⁹³

Dan gaat er een aantal maanden overheen. Er gaan geruchten dat staats-secretaris Joop Atsma de functie van commissaris niet per se nodig vindt. Op 20 juni 2011 wordt het wetsvoorstel uiteindelijk door de Tweede Kamer behandeld. Er worden tevergeefs door de Kamerleden enkele amendemen-ten en moties ingediend, onder andere door Kamerlid Van Veldhoven (D66) die verzoekt om de deltacommissaris toch te plaatsen onder verantwoor-delijkheid van de minister-president in plaats van de minister van IenM, en het voorleggen van potentiële kandidaten voor de functie aan de

Tweede Kamer. Kamerlid de Mos (pvv) verzoekt op zijn beurt dat de deltacommissaris geen lid kan zijn van het algemeen bestuur van een provincie of gemeente en ook geen lid kan zijn van een politieke partij. Ook wordt een verderstrekkende motie ingediend door Koppejan en mede-ondertekenaar Jacobi (PvdA). Zij stellen voor om het verplichtend karakter betreffende de benoeming van de deltacommissaris te schrappen. Het lid komt dan niet te luiden “Er is een rechtstreeks onder Onze minister ressorterende regeringscommissaris voor het Deltaprogramma. Deze draagt de titel ‘deltacommissaris’, maar: “Bij koninklijk besluit kan een rechtstreeks onder Onze Minister ressorterende regeringscommissaris voor het deltaprogramma worden benoemd. [...]”⁹⁴ In de toelichting wordt vermeld dat indien het kabinet na evaluatie concludeert dat de figuur van de deltacommissaris overbodig is geworden de functie zonder wetswijziging geschrapt kan worden. Voor de betrokkenen is dit alles behalve een onschuldige wijziging: de motie gaat tegen de bedoeling van de Deltacommissie in dat de deltaregisseur een onafhankelijke positie moet krijgen. Dus over de kabinetsperiodes heen en los van de politieke waan van de dag. Uiteindelijk bleek er in de Kamer geen steun voor de motie en dit maakte dat de indieners de motie introkken. Er zijn wel andere wijzigingen in de wet die in dit traject worden gemaakt. Waaronder een voorstel van Van Veldhoven (D66) omtrent de begrenzing van de zittingsduur van de commissaris. De zittingsduur zal in de wet worden begrenst op een maximum van zeven jaar en maximaal één herbenoeming.

Op 28 juni 2011 is het voorstel voor de Deltawet met algemene stemmen aanvaard. De Eerste Kamer heeft daarna op 29 november 2011 de Deltawet zonder plenaire behandeling met algemene stemmen aangenomen. Hiermee krijgen het Deltaprogramma, het Deltafonds en de deltacommissaris een wettelijke basis. Op 1 januari 2012 is de Deltawet vervolgens van kracht geworden.

4.5 De deltacommissaris

Verankering van een deltacommissaris: expert, ambtenaar, bestuurder of politicus?

Het DG Water van het ministerie van VenW kreeg na het uitbrengen van de kabinetsreactie op het advies van de Deltacommissie de opdracht om zo snel mogelijk een wet te maken. Toen pas kwam de discussie over de deltaregisseur écht los. In het ambtelijk voorportaal wordt de regisseur als functie besproken waarbij onder andere wordt ingegaan op de vraag wat

voor een functie zo een regisseur nu precies vervult. Is het een expert, een ambtenaar, een bestuurder of een politicus? Het is een afweging die in het rapport van de Deltacommissie impliciet is gebleven. Het DG Water benadrukt dat het bij de instelling van een deltaregisseur gaat om bestuurlijke vernieuwing: het is een hulpconstructie. Ook zijn er vragen gesteld naar verantwoordelijkheid en macht. Wie gaat er onder de regisseur vallen en vooral onder wie valt die regisseur dan wel? Over de precieze invulling van de functie van regisseur is ook daarna nog uitgebreid doorgesproken. In de ambtelijke voorbereiding is ter vergelijking gekeken naar functies als die van het hoofd van de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding (Nctb) en die van commissaris voor het jeugdbeleid Steven van Eijck.

Uiteindelijk kwam er hulp vanuit de Kamer door de motie van Koppejan en Boelhouwer. Ook in de ministeriële stuurgroep is uitgebreid gesproken over de invulling en de bevoegdheden van de deltaregisseur. Er is uiteindelijk gekozen voor een krachtige vorm van een regeringscommissaris. Om de Deltawet met daarin de komst van een deltacommissaris door de Tweede Kamer te kunnen loodsen was het belangrijk dat de politieke verantwoordelijkheden ongewijzigd bleven. De staatssecretaris van VenW bleef politiek verantwoordelijk voor water. De deltacommissaris wordt vervolgens benoemd, nog voordat de wet is aangenomen. De Raad van State toont zich in zijn advies over de Deltawet kritisch over de functie van deltacommissaris. Het zou niet nodig zijn om de functie in de wet vast te leggen. Het kabinet kiest daar uiteindelijk wel voor met daarbij de uitleg dat het om een interbestuurlijke en niet om een politieke functie gaat. Na de motie van Koppejan en Boelhouwer en het daaropvolgende ministerieel besluit kon de eerste deltacommissaris zodoende een kleine anderhalf jaar na de afronding van het advies van de commissie aan het werk.

Start van de eerste deltacommissaris

Op 1 februari 2010 gaat de eerste deltacommissaris van Wim Kuijken aan het werk met een bezoek aan de herdenking van de slachtoffers van de watersnoodramp van 1953. Wim Kuijken is in november 2009 door de ministerraad benoemd en op verzoek van de Tweede Kamer eerder aangenomen om zo snel mogelijk met zijn werk te kunnen beginnen. Als taak heeft hij het opstellen van het Deltaprogramma, het actualiseren daarvan en (doen) uitvoeren voor het kabinet. Als regeringscommissaris doet hij voorstellen voor het Deltaprogramma, inclusief de financiële consequenties daarvan. Het Deltaprogramma gaat over de lange termijnveiligheid van

ons land en de zoetwatervoorziening. De benoeming van Wim Kuijken geldt voor een periode van zeven jaar.

In het Instellingsbesluit zijn de taken van de deltacommissaris vastgelegd. De commissaris is onder verantwoordelijkheid van de minister belast met het bevorderen van de totstandkoming en uitvoering van het Delta-programma. De deltacommissaris maakt de planning voor het Delta-programma, begeleidt de jaarlijkse herziening, volgt de voortgang van lopende projecten en inventariseert eventuele plannen voor nieuwe projecten. De deltacommissaris zorgt er met name voor dat alle partijen hun inbreng kunnen doen en bewaakt de samenhang en uitvoering van de voorstellen. De positie is bijzonder aangezien de deltacommissaris naast de ambtelijke lijnorganisatie is gepositioneerd. Hij staat de minister van VenW bij, valt onder zijn of haar verantwoordelijkheid maar kan ook op grond van artikel 69 van de Grondwet (op verzoek van de minister van VenW) het woord voeren in de Tweede en Eerste Kamer.

5 Slot

De deltacommissaris is er gekomen. Maar bij nader inzien is het de vraag of dat de juiste manier is om het uit te drukken. Is *de* deltacommissaris er gekomen, of is er *een* deltacommissaris gekomen? Was het een vooraf bedacht construct dat is uitgerold? Of is de uiteindelijke instelling van een/de deltacommissaris een uitkomst van strategisch handelen van partijen, in een grillig proces, waarbij het bepaalde deelnemers in het proces is gelukt om hun ideeën over wat er uit zou moeten komen goeddeels te realiseren. Een aantal conclusies is daarbij op zijn plaats. Het is gelukt om de deltacommissaris te positioneren als een instituut dat weliswaar stevig is ingebed in bestaande bestuurlijke structuren, maar dat tevens met grote autonomie kan opereren binnen het eigen taakveld. Daarbij kan de deltacommissaris het zeker niet alleen, maar is het wel gelukt om het instituut een eigenstandige plaats in het netwerk te geven. Verder is het gelukt om het onderwerp waarmee de deltacommissaris zich bezighoudt – klimaatadaptatie en klimaatverandering (want dat hoort uiteraard bij elkaar) – onder de aandacht te brengen en vervolgens ook in bestuurlijk handelen om te zetten. Dat klinkt evident, maar het is een bijzondere prestatie. Het gaat bij klimaatverandering om gevolgen op uitzonderlijk lange termijn, die op kortere termijn al handelen vereisen. Dat is een vaak moeizame combinatie in de toedeling van prioriteit én van concrete middelen, maar het is kennelijk gelukt om die aandacht te mobiliseren en te kanaliseren naar de instelling van de deltacommissaris. Ten slotte is het bijzonder dat het gelukt is om de deltacommissaris ‘te bouwen’ in een politiek turbulente periode, waarin bestuurlijke constellaties en de politiek enkele keren wisselden. Dat zijn momenten waar dergelijke projecten kunnen sneuvelen, maar steeds is het gelukt om langs politieke klippen te koersen. In die zin is de totstandkoming van de deltacommissaris ook een interessante casus van stuurmanskunst en bekwaamheid van verschillende betrokkenen in het politieke, politiek-ambtelijke en ambtelijke handwerk. We hopen dat deze kroniek – en de bijbehorende onderwijskundige cases – er toe bijdraagt dat de lessen en inzichten die in de totstandkoming van de deltacommissaris zijn verpakt toegankelijk worden voor een breder publiek. Op die manier is de deltacommissaris niet alleen een instituut dat zorgt voor ‘drome voeten’, maar draagt het indirect ook bij aan beter bestuur.

Bijlage 1 Lijst met gesprekspartners

Naam	Functie (in de periode 2007-2008)
Bart Parmet	Secretaris tweede Deltacommissie Thans directeur Deltaprogramma en staf deltacommissaris
Paul van Erkelens	Dijkgraaf van Wetterskip Fryslân
Luc Kohsiek	Plv. directeur-generaal Rijkswaterstaat Thans dijkgraaf Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Tineke Huizinga-Heringa	Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat Thans voorzitter international governing board Delta Alliance
Bert Keijts	Directeur-generaal Rijkswaterstaat Thans bestuursvoorzitter Portaal
Wim Kuijken	Secretaris-generaal ministerie van Verkeer en Waterstaat Thans deltacommissaris
Ina Adema	Wethouder gemeente Deventer en voor- zitter commissie Water vng Thans burgemeester van Veghel en voor- zitter commissie Water vng
Pieter Grinwis	Politiek-assistent staatssecretaris Tineke Huizinga-Heringa Thans adviseur bestuurlijke & financiële zaken Staf deltacommissaris
Sybe Schaap	Dijkgraaf waterschap Groot Salland, Voor- zitter Unie van Waterschappen, lid Eerste Kamer der Staten-Generaal Thans buitengewoon hoogleraar Water policy & governance TU Delft en wur, lid Eerste Kamer der Staten-Generaal

Andries Heidema	Burgemeester gemeente Deventer, lid Delta-commissie Thans burgemeester Deventer
Frans Hamelink	Lid dagelijks bestuur waterschap Zeeuws-Vlaanderen, gedeputeerde provincie Zeeland Thans gepensioneerd
Chris Kalden	Secretaris-generaal ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en vanaf 1 mei 2007 directeur Staatsbosbeheer Thans gepensioneerd
Jos Wienen	Burgemeester van Katwijk
Mark Dierikx	Directeur-generaal Water ministerie van Verkeer en Waterstaat Thans directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging ministerie van EZ
Cees Veerman	Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, vanaf september 2007 voorzitter van de Deltacommissie Thans bijzonder hoogleraar duurzame platelandsontwikkeling in Europees perspectief wur en UvT, en verschillende commissariaten zoals Raad van Toezicht Deltares
Carla Moonen	Raadsadviseur Kabinet Balkenende ministerie van Algemene Zaken Thans dijkgraaf waterschap Brabantse Delta
Annemieke Nijhof	Raadsadviseur Kabinet Balkenende ministerie van Algemene Zaken, Directeur-generaal Water ministerie van Verkeer en Waterstaat Thans CEO Tauw Group bv

Bijlage 2 Referenties

- Bakker, I. (2008). *Klimaatverandering: Uitdagingen voor de Nederlandse Delta. Bijeenkomst 'Klimaatverandering en duurzaam waterbeheer'* (Groningen).
- Bruil, D.W. (2008). *Naar een nieuwe Deltawet. Rapport in opdracht van de Deltacommissie* (Wageningen: Instituut voor Agrarisch Recht).
- Buijs, S. (2008). *Schetsen van Ruimtelijke ontwikkelingen ten behoeve van de Deltacommissie* (Rotterdam).
- CPB (2006). 'Wettelijke veiligheidsnormen tegen overstroming aan herziening toe', raadpleegbaar op: <http://www.cpb.nl/persbericht/329075/wettelijke-veiligheidsnormen-tegen-overstroming-aan-herziening-toe>;
Publicatie van C. Eijgenraam (2006). *Optimal safety standards for dike-ring areas*, CPB Discussion paper 62.
- Deltacommissie (2007). *Startnotitie Deltacommissie: verdieping opdracht en keuzes voor de aanpak*, versie 3 oktober 2007.
- Deltacommissie (2008). *Discussienotitie over besluitvorming (adviezen van de Deltacommissie: politiek-bestuurlijke implicaties, p.1.*
- Deltacommissie (2008). *Eerste opzet voor hoofdstuk 5: "Besluitvorming: van visie naar uitvoering" (Bestuurlijke organisatie, financiën en wetgeving).*
- Deltacommissie (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie,*
- Deltacommissie (2008). *Samen werken met water – film (18 min.), DVD behorende bij het adviesrapport Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008. Geproduceerd door Hans Emans Mediaproducties.*
- Deltacommissie (2008). *Voorstel voor een geannoteerde inhoudsopgave Eindrapport Deltacommissie. Ten behoeve van de vergadering van de Deltacommissie op 15 januari 2008,*
- Deltacommissie (maart 2008). *Concept Q&A van Bezoek Veerman aan Statenvergadering Zeeland.*
- Deltacommissie (10 maart 2008). *Secretariële werkbezoek Friesland en Groningen.*
- Deltacommissie (15 april 2008). *Verslag van het gesprek met de Minister-President.*
- Deltacommissie (13 mei 2008). *Terugmelding bezoek aan College en Staten van Groningen.*
- Deltacommissie (juni 2008). *Vorbereiding presentatie Deltacommissie bij Statenvergaderingen.*
- Deltacommissie (20 juni 2008). *Bijeenkomst Vlaanderen-Nederland in het kader*

- van de Deltacommissie (Bergen op Zoom).
- Deltacommissie (20 juni 2008). Powerpointpresentatie Bijeenkomst Vlaanderen-Nederland in het kader van de Deltacommissie.
- Deltacommissie (23 juni 2008). Verslag van bezoek aan Staten Flevoland.
- F.C. Groenendijk (2008). *Werken aan deltanatuur: compenseren of versterken* (Wageningen Imares).
- Geest, L. van der, L. Heuts en A. Schuurman (2008). *Eb en vloed wachten op niemand. Bouwstenen voor de Deltacommissie*. Breukelen: NYFER, Forum for economic research.
- Deltares (2008). *Klimaatbestendigheid van Nederland Waterland, knikpunten in beleid en beheer* (Delft).
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2006). *Primaire waterkeringen getoetst. Landelijke rapportage toetsing 2006* (Lelystad).
- Kabinet Balkenende rv (2007). *Watervisie: Nederland veroveren op de toekomst. Kabinetsvisie op het waterbeleid* (Den Haag).
- Kok, M., B. Jonkman, W. Kanning, T. Rijcken, J. Stijnen (2008). *Toekomst voor het Nederlandse polderconcept. Technische en financiële houdbaarheid*.
- Leeuwen, K. van (2012). *De functie van staatscommissies voor grondwets-herziening. Regels en gebruiken in de commissies –Beel (1946) en –Van Schaik (1950-1954)* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- Leeuwis, M. & H. Zanting (2008). *De Deltacommissie legt haar oor te luisteren* (ARCADIS).
- Ministerie van LNV (25 juli 2008). *Ambtelijke reactie LNV op het conceptadvies van de Deltacommissie*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (28 september 2007). *Benoemings- en vergoedingenregeling leden commissie duurzame kustontwikkeling, nummer HDJZ/WAT/2007-1271*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). *Waterkoers 2. De visie van DG Water op het waterbeleid in Nederland* (Den Haag).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Regeling instelling commissie duurzame kustontwikkeling, 7 september 2007, nr. HDJZ/WAT/2007-1020*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (24 september 2007). *Nota aan de staatssecretaris van 24 september 2007. Onderwerp: Deltacommissie - Gesprek met Cees Veerman en samenstelling commissie*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (12 september 2008). *Kabinetsreactie op advies Deltacommissie*.
- Ministerie voor Algemene Zaken (2009). *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'Samen werken, samen leven'* (Den Haag).
- Overlegorgaan Verkeer en Waterstaat (25 september 2008). *Secretariaats-notitie/Programma*. Opgemaakt door Jos van Elk.

- Parmet, B. (z.d.). Brief. T.a.v. de leden van de Deltacommissie.
- Parmet, B. (2008). Dossier Voorbereiding bijeenkomst met het Kustplatform: Inleiding, t.a.v. Ineke & Andries.
- Parmet, B. (2 augustus 2008). Brief. Offerteaanvraag. T.a.v. Hans Emans media-producties.
- Rijkswaterstaat (2008). Indicatie van de kosten van het Deltaprogramma. Werkdocument.
- Rijkswaterstaat (2013). 'Dijkversterkingen en dijkbewaking'. Raadpleegbaar op: http://www.rijkswaterstaat.nl/water/veiligheid/bescherming_tegen_het_water/waterkeringen/dijken/.
- Rijkswaterstaat & Deltares (2008). Beantwoording kennisvragen Deltacommissie. Een samenvatting.
- Samen werken, samen leven. Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007).
- Schulz, M. (2010). De commissie: over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim (Den Haag: Boom/Lemma).
- Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke (2006). Besturen in commissie: een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur (Den Haag: Sdu Uitgevers).
- Staatscourant (2010). Besluit betreffende de instelling van de deltacommissaris (28 januari 2010). Getekend door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.
- Tweede Kamer (21 januari 1982). Instellingsbesluit en taak regeringscommissaris, 17353, nr. 2.
- Tweede Kamer (2004). Motie Halsema, 29508, nr. 3.
- Tweede Kamer (2006-2007). Brief staatssecretaris van VenW over de voortgang van de verkenning Waterveiligheid 21e eeuw (WV21), 27 625, nr 79.
- Tweede Kamer (1 november 2007). Motie van het lid Atsma c.s., nr. 112, 31 200 XIV, Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2008.
- Tweede Kamer (2008). Motie Verlenging van de MIRT-periode, behorende bij: Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van het jaar 2009, 31700 021 XII.
- Tweede Kamer (2009). Motie van de leden Koppejan en Boelhouwer, nr. 145, 27 625.
- Tweede Kamer (2009). Verslag van een algemeen overleg, nr. 149, 27 625.
- Tweede Kamer (2010). Wijziging van de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds in verband met de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatverandering (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening), 32 304.

Unie van Waterschappen (18 september 2012). 'Waterschappen: zorgen om maatregelen Miljoenennota', raadpleegbaar op: http://www.uvw.nl/laatste-nieuws.html?newsdetail=20120918-25_waterschappen-zorgen-om-maatregelen-in-de-miljoenennota.

Veerman (6 oktober 2008). *Een veilig en leefbaar Nederland, ook over 200 jaar. Waterschapsdag 2008*.

Vellinga, P., C. Katsman, A. Sterl en J. Beersma (2008). *Exploring high-end climate change scenarios for flood protection of the Netherlands. International Scientific Assessment. Carried out at request of the Delta Committee*.

Ven, G. van de (2008). *De Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal. Een waagstuk*.

Witteveen+Bos (2008). *Economische waardering imponderabilia. Overstromingschadekaarten. Onderzoek in opdracht van de Delta Commissie (Rotterdam)*.

Websites

www.deltacommissie.com

www.denederlandsegrondwet.nl

www.parlement.com

www.trouw.nl

Eindnoten

- ¹ Tweede Kamer (2006-2007). *Brief staatssecretaris van VenW over de Voortgang van de verkenning waterveiligheid 21^e eeuw (WV21)*, 27 625, nr. 79.
- ² Gebaseerd op www.denederlandsegrondwet.nl en www.parlement.com.
- ³ Tweede Kamer (21 januari 1982). *Instellingsbesluit en taak regeringscommissaris*, 17353, nr. 2, p. 6.
- ⁴ Gebaseerd op: Geest, L. van der, L. Heuts en A. Schuurman (2008). *Eb en vloed wachten op niemand. Bouwstenen voor de Deltacommissie*. Breukelen: NYFER, Forum for economic research, p. 8.
- ⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Regeling instelling commissie duurzame kustontwikkeling*, 7 september 2007, nr. HDJZ/WAT/2007-1020, p. 3.
- ⁶ B. Parmet (2008). *Dossier Voorbereiding bijeenkomst met het Kustplatform: Inleiding*, t.a.v. Ineke & Andries.
- ⁷ Motie Halsema (2004), 29508 nr. 3.
- ⁸ Zie voor verdiepingen: M. Schulz (2010). *De commissie: over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim* (Den Haag: Boom/Lemma).
- ⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). *Waterkoers 2. De visie van de Water op het waterbeleid in Nederland* (Den Haag).
- ¹⁰ Kabinet Balkenende IV (2007). *Watervisie: Nederland veroveren op de toekomst. Kabinetsvisie op het waterbeleid* (Den Haag).
- ¹¹ Idem, p. 25.
- ¹² Idem, p. 36.
- ¹³ M. Schulz, M. van Twist en H. Geveke (2006). *Besturen in commissie: een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur* (Den Haag: Sdu Uitgevers).
- ¹⁴ K. van Leeuwen (2012). *De functie van staatscommissies voor grondwetsherziening. Regels en gebruiken in de commissies –Beel (1946) en –Van Schaik (1950-1954)* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), p. 4.
- ¹⁵ Voor verdieping met betrekking tot staatscommissies en grondwetswijziging, zie: K. van Leeuwen (2013). *Uit het spoor van Thorbecke* (Den Haag: Boom/Lemma Uitgevers) en K. van Leeuwen (2013). *Grondswetscommissies, in het spoor van Thorbecke* (Eindhoven).
- ¹⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (28 september 2007). *Benoemings- en vergoedingenregeling leden commissie duurzame kustontwikkeling*, nummer HDJZ/WAT/2007-1271.
- ¹⁷ Tweede Kamer (2006-2007). *Brief staatssecretaris van VenW over de voortgang van de verkenning Waterveiligheid 21^e eeuw (WV21)*, 27 625, nr. 79.

- ¹⁸ Van der Geest e.a. (2008).
- ¹⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (7 september 2007), *Regeling instelling commissie duurzame kustontwikkeling*.
- ²⁰ Idem.
- ²¹ Idem, p. 4.
- ²² Ministerie van Verkeer en Waterstaat (24 september 2007). *Nota aan de staatssecretaris van 24 september 2007. Onderwerp: Deltacommissie - Gesprek met Cees Veerman en samenstelling commissie*.
- ²³ Deltacommissie (2008). FAQ | De Deltacommissie. http://www.deltacommissie.com/faq/de_deltacommissie. Geraadpleegd op 19 juni 2012.
- ²⁴ Deltacommissie (maart 2008). *Concept Q&A van Bezoek Veerman aan Statenvergadering Zeeland*, p. 2.
- ²⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (24 september 2007). *Nota aan de staatssecretaris van 24 september 2007*.
- ²⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (28 september 2007). *Benoemings- en vergoedingsregeling leden commissie duurzame kustontwikkeling*.
- ²⁷ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Regeling instelling commissie duurzame kustontwikkeling*.
- ²⁸ Deltacommissie (2007). *Startnotitie Deltacommissie: verdieping opdracht en keuzes voor de aanpak*, versie 3 oktober 2007, p. 3.
- ²⁹ Idem, p. 3.-4.
- ³⁰ I. Bakker (2008). *Klimaatverandering: Uitdagingen voor de Nederlandse Delta. Bijeenkomst 'Klimaatverandering en duurzaam waterbeheer' (Groningen)*.
- ³¹ Idem.
- ³² Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Regeling instelling commissie duurzame kustontwikkeling*.
- ³³ Deltacommissie (2007). *Startnotitie Deltacommissie*.
- ³⁴ Zie ook: Deltacommissie (juni 2008). *Vorbereiding presentatie Deltacommissie bij Statenvergaderingen*.
- ³⁵ Deltacommissie (20 juni 2008). *Powerpointpresentatie Bijeenkomst Vlaanderen-Nederland in het kader van de Deltacommissie*.
- ³⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Regeling instelling commissie duurzame kustontwikkeling*.
- ³⁷ Deltacommissie (2007). *Startnotitie Deltacommissie*.
- ³⁸ Tweede Kamer (1 november 2007). *Motie van het lid Atsma c.s., nr. 112, 31 200 XIV, Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2008*.
- ³⁹ Trouw.nl (08-11-07). 'Niet één eiland voor de kust, maar een hele reeks', raadpleegbaar op: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/archief/arti>

cle/detail/1668832/2007/11/08/'Niet-een-eiland-voor-de-kust-maar-een-hele-reeks'-rsquo.dhtml.

- ⁴⁰ Deltacommissie (15 april 2008). *Verslag van het gesprek met de Minister-President*.
- ⁴¹ B. Parmet (z.d.). *Brief. T.a.v. de leden van de Deltacommissie*.
- ⁴² Rijkswaterstaat & Deltares (2008). *Beantwoording kennisvragen Deltacommissie. Een samenvatting*.
- ⁴³ F.C. Groenendijk (2008). *Werken aan deltanatuur: compenseren of versterken?* (Wageningen Imares).
- ⁴⁴ D.W. Bruil (2008). *Naar een nieuwe Deltawet. Rapport in opdracht van de Deltacommissie* (Wageningen: Instituut voor Agrarisch Recht).
- ⁴⁵ Witteveen+Bos (2008). *Economische waardering imponderabilia. Overstromingsschadekaarten. Onderzoek in opdracht van de Delta Commissie* (Rotterdam).
- ⁴⁶ Deltacommissie (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie*, p. 7.
- ⁴⁷ Vellinga, P., C. Katsman, A. Sterl en J. Beersma (2008). *Exploring high-end climate change scenarios for flood protection of the Netherlands. International Scientific Assessment. Carried out at request of the Delta Committee*.
- ⁴⁸ Deltares (2008). *Klimaatbestendigheid van Nederland Waterland, knikpunten in beleid en beheer* (Delft); Rijkswaterstaat & Deltares (2008).
- ⁴⁹ Vellinga c.s. (2008).
- ⁵⁰ Geest e.a. (2008).
- ⁵¹ Op pagina 16 van de publicatie wordt een vergelijking gemaakt met 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. Opereerde op afstand van de politiek en was een financieel zelfstandige staatsonderneming. Dankte haar succes aan ruime mandaat, politieke steun en flexibiliteit en slagvaardigheid. Ook wordt een vergelijking gemaakt met de Dienst der Zuiderzeewerken in de jaren twintig van de vorige eeuw die een flexibele en slagvaardige aanpak om de waterveiligheid moest waarborgen. Deze dienst nam echter ook zelf de uitvoering van projecten ter hand.
- ⁵² Zie: Vellinga c.s. (2008), p. 18.
- ⁵³ Nyfer (2008), p. 107.
- ⁵⁴ Leeuwis, M. en H. Zanting (2008). *De Deltacommissie legt haar oor te luisteren*. ARCADIS, 28 maart 2008. Highlights van een serie workshops, waarin met de belangrijkste stakeholders van gedachten is gewisseld over hun beelden van de Nederlandse Delta in 2100.

- ⁵⁵ Idem.
- ⁵⁶ Deltacommissie (juni 2008). *Vorbereiding presentatie Deltacommissie bij Statenvergaderingen*, p. 8.
- ⁵⁷ Deltacommissie (13 mei 2008). *Terugmelding bezoek aan College en Staten van Groningen*.
- ⁵⁸ Deltacommissie (10 maart 2008). *Secretariele werkbezoek Friesland en Groningen*.
- ⁵⁹ Deltacommissie (maart 2008), p. 4.
- ⁶⁰ Deltacommissie (20 juni 2008). *Bijeenkomst Vlaanderen-Nederland in het kader van de Deltacommissie* (Bergen op Zoom).
- ⁶¹ Deltacommissie (2008). *Discussienotitie over besluitvorming (adviezen van de) Deltacommissie: politiek-bestuurlijke implicaties*, p. 1.
- ⁶² Nadere uitwerking van en uitbreiding op: Deltacommissie (2008). *Discussienotitie over besluitvorming (adviezen van de) Deltacommissie: politiek-bestuurlijke implicaties*.
- ⁶³ Deltacommissie (2008). *Eerste opzet voor hoofdstuk 5: "Besluitvorming: van visie naar uitvoering"* (Bestuurlijke organisatie, financiën en wetgeving).
- ⁶⁴ Deltacommissie (2008). *Voorstel voor een geannoteerde inhoudsopgave Eindrapport Deltacommissie. Ten behoeve van de vergadering van de Deltacommissie op 15 januari 2008*, p. 5.
- ⁶⁵ Deltacommissie (23 juni 2008). *Verslag van bezoek aan Staten Flevoland*.
- ⁶⁶ Deltacommissie (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*, p. 7.
- ⁶⁷ B. Parmet (29 augustus 2008). *Brief. T.a.v. Cees Veerman*.
- ⁶⁸ Ministerie van LNV (25 juli 2008). *Ambtelijke reactie RNV op het concept-advies van de Deltacommissie*.
- ⁶⁹ Deltacommissie (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*, p. 17.
- ⁷⁰ O.a. Deltacommissie (20 juni 2008). *Powerpointpresentatie. Bijeenkomst Vlaanderen-Nederland in het kader van de Deltacommissie*; B. Parmet (2008). *Dossier Vorbereiding bijeenkomst met het Kustplatform*.
- ⁷¹ Deltacommissie (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*, p. 48-49.
- ⁷² Idem.
- ⁷³ Nyfer (2008).
- ⁷⁴ Deltacommissie (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*, p. 79.
- ⁷⁵ Rijkswaterstaat (2008). *Indicatie van de kosten van het Deltaprogramma. Werkdocument*, p. 4.
- ⁷⁶ B. Parmet (2 augustus 2008). *Brief. Offerteaanvraag. T.a.v. Hans Emans mediaproducties*.

- ⁷⁷ Idem.
- ⁷⁸ Deltacommissie (2008). *Samen werken met water – film* (18 min.), DVD behorende bij het adviesrapport *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*. Geproduceerd door Hans Emans Mediaproducties.
- ⁷⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (12 september 2008). *Kabinetsreactie op advies Deltacommissie*.
- ⁸⁰ Idem, p. 4.
- ⁸¹ Overlegorgaan Verkeer en Waterstaat (25 september 2008). *Secretariaatsnotitie/Programma*. Opgemaakt door Jos van Elk.
- ⁸² Veerman (6 oktober 2008). *Een veilig en leefbaar Nederland, ook over 200 jaar. Waterschapsdag 2008*.
- ⁸³ Tweede Kamer (2008). *Motie Verlenging van de MIRT-periode, behorende bij: Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van het jaar 2009*, 31700 021 XII.
- ⁸⁴ Ministerie voor Algemene Zaken (2009). *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'Samen werken, samen leven'* (Den Haag).
- ⁸⁵ Unie van Waterschappen (18 september 2012). 'Waterschappen: zorgen om maatregelen Miljoenennota', raadpleegbaar op: http://www.uvw.nl/laatste-nieuws.html?newsdetail=20120918-25_waterschappen-zorgen-om-maatregelen-in-de-miljoenennota.
- ⁸⁶ Tweede Kamer (2009). *Motie van de leden Koppejan en Boelhouwer*, nr. 145, 27 625.
- ⁸⁷ Tweede Kamer (2009). *Verslag van een algemeen overleg*, nr. 149, 27 625.
- ⁸⁸ Staatscourant (2010). *Besluit betreffende de instelling van de deltacommissaris* (28 januari 2010). Getekend door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.
- ⁸⁹ Idem.
- ⁹⁰ Tweede Kamer (2010). *Wijziging van de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds in verband met de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatverandering (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)*, nr. 2 Voorstel van Wet, 32 304.
- ⁹¹ Tweede Kamer (2010), nr. 4, Advies Raad van State en nader rapport, 32 304.
- ⁹² Tweede Kamer (2010), nr. 6, Verslag vaste commissie Infrastructuur en Milieu, 32 304.
- ⁹³ Tweede Kamer (2010), nr. 7, Nota naar aanleiding van het verslag, 32 304.
- ⁹⁴ Tweede Kamer (2010), Amendement van de leden Koppejan en Jacobi, nr. 13, 32 304.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

